Philosophische Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades
„Master of Arts (M.A.)“

Bulgarien und die EU: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Effizienz des Kontroll- und
Überwachungsmechanismus

vorgelegt von
Raycho Penchev
Riemenschneiderstr. 2
53175, Bonn

Matrikelnummer: 2353242
MA - Deutsche, Europäische und Globale Politik

Erstgutachter: Prof. Dr. Frank Decker
Zweitgutachter: Prof. Dr. Volker Kronenberg

Die vorliegende Arbeit widme ich meiner Mutter

Gliederung:

1. Einführung	1
1.1. Fragestellung	2
1.2. Aufbau der Arbeit	3
1.3. Methodik und Zielsetzung der empirischen Untersuchung	5
1.3.1. Experteninterviews	5
1.3.2. Leitfäden	6
1.3.3. Experten	8
1.3.4. Vor- und Nachbereitung der Experteninterviews	10
2. Begriffe und Konzepte	11
2.1. Zur wechselseitigen Beziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	11
2.2. Demokratie: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	12
2.3. Zwischenfazit: Demokratie als ideal- und realtypischer Begriff	18
2.4. Rechtsstaat: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	19
2.4.1. Die britische Rule of law – historische und gegenwärtige Entwicklung	21
2.4.2. Der État de Droit – historische und gegenwärtige Entwicklung	24
2.4.3. Der deutsche Rechtsstaat – historische und gegenwärtige Entwicklung	26
2.5. Zwischenfazit: Verfassungsstaat als ideal- und realtypischer Rechtsbegriff	30
2.6. Demokratie und Rechtsstaat als eklektisches Nebeneinander	32
3. Die Rolle der Rechtsstaatlichkeit in der EU-Erweiterungspolitik	34
3.1. Rechtliche Basis und Beitrittskriterien	38
3.2. Die Konditionalität als Prinzip der EU-Erweiterungspolitik	41
3.3. Die Logik der EU-Erweiterungspolitik	41
3.3.1. Das Zuckerbrot-Peitsche-Modell	41
3.3.2. Die doppelte Rolle der EU	42
3.4. Die Instrumente der EU-Erweiterungspolitik	44
3.4.1. Zugang zu weiteren Phasen des Beitrittsprozesses	44
3.4.2. Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorgaben	45
3.4.3. Finanzielle und technische Unterstützung	46
3.4.4. Beratung und Twinning-Projekte	47
3.4.5. Monitoring, diplomatische Positionen der EU und öffentliche Kritik	47
3.5. Die Post-Verhandlungsphase	50
3.6. Zwischenfazit: Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU-Erweiterungspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	53
3.6.1. Strategien europäischer Konditionalität: Inkrementalismus und Depolitisierung	53
3.6.2. Effizienz europäischer Konditionalität	56
3.6.3. Macht und Recht in der EU-Erweiterungspolitik	58

4.	Bulgarien auf dem Weg zur Europäischen Union: Politische Situation nach 1989	60
4.1.	Politisches System Bulgariens	60
4.2.	Parteilandschaft Bulgariens	62
4.3.	Transformation im Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten	64
4.3.1.	Das kommunistische Erbe	64
4.3.2.	Politik und Recht in der Verfassungsordnung Bulgariens	64
4.4.	Verfassungsänderungen	67
4.4.1.	Die erste Verfassungsänderung: 2003	69
4.4.2.	Die zweite Verfassungsänderung: 2005	72
4.4.3.	Die dritte Verfassungsänderung: 2006	75
4.4.4.	Die vierte Verfassungsänderung: 2006 (2007)	77
4.4.5.	Zusammenfassung	78
5.	Zur Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus	80
5.1.	Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus im Kontext der dualen EU-Konditionalitätspolitik	81
5.2.	Rechtliche Basis und Gegenstand des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus	83
5.3.	Die Logik des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus	85
5.4.	Instrumente des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus	87
5.4.1.	Monitoring	87
5.4.2.	Schutzklauseln	88
5.4.3.	Geldsanktionen	91
5.4.4.	Verknüpfung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mit anderen Politikbereichen wie Schengen	92
5.5.	Entwicklung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (2007 - 2014)	93
5.5.1.	Phase der Verneinung (2007 – 2008)	94
5.5.2.	Phase der anerkannten Reformdynamik (2009 – 2010)	96
5.5.3.	Phase des Rückgangs und Identifizierung der Strukturprobleme (2011 – 2014)	97
5.6.	Gradmesser des Fortschritts	100
5.6.1.	Fälle mit abgeschlossenem Gerichtsurteil – Fehlschläge und wichtige Fälle	100
5.6.2.	Transparenz, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit des Justizsystems	104
5.6.3.	Arbeitsbelastung des Gerichtssystems	110
5.6.4.	Institutionelle Reformen	111
5.6.5.	Lerneffekte und Reaktionsfähigkeit der bulgarischen Behörden zur Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität	114
5.6.6.	Die Rolle des Faktors Mensch	115

5.7. Positive und negative Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus	116
6. Schluss	119
7. Literaturverzeichnis	123
8. Anhang: Experteninterviews	129

1. Einleitung

Dass Bulgarien am 01.01.2007 in die Europäische Union aufgenommen wurde, ist historisch gesehen ein recht großer Erfolg für das Land. Durch die politische Orientierung nach Westen hat sich das Land aus dem Korsett der Zugehörigkeit zum ehemaligen Ostblock befreit und stellt heute ein gleichberechtigtes EU-Mitgliedsland dar. Aus einem ehemaligen Land des Ostblocks ist ein demokratisches Land geworden, wobei der Kontext der EU-Erweiterung 2007 und der Europäisierungsprozesse große Erwartungen und Hoffnungen für die bulgarischen BürgerInnen mit sich gebracht hat. Ob als Triebkraft für das Wirtschaftswachstum, als politische Chance für die Stabilität und die demokratische Konsolidierung des Landes, ob bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität oder bei der Etablierung der Rechtsstaatlichkeit und Transparenz im gesellschaftspolitischen Leben: Die EU-Mitgliedschaft liefert unablässig Erfolgserwartungen und Hoffnungen während sie die Existenz der (un)sichtbaren Hand Brüssels bestätigt, die auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Transparenz in Bulgarien setzt und das Land auf dem Weg der Europäisierung fördert.

Kaum ein Terminus prägt das heutige gesellschaftspolitische und individuelle Leben so sehr wie die EU-Mitgliedschaft und ihre Folgen: Von der Freizügigkeit in der Europäischen Union für die bulgarischen BürgerInnen bis hin zu den gegenwärtigen krisenhaften Ereignissen im europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialsektor und ihre Folgen für das Land – die Frage nach der EU-Mitgliedschaft Bulgariens ist zentral für die bulgarische Gesellschaft und von großer Relevanz für die Herausforderungen der Gegenwart. Als Thema omnipräsent, entwickelt sich die gesellschaftspolitische Debatte über die EU-Mitgliedschaft und polarisiert gleichzeitig die Erwartungen der BulgarInnen an die EU und die Wirklichkeit im ärmsten EU-Mitgliedsland aufs Äußerste. Verschieden als Ende des Übergangs vom Kommunismus und Ursache für die demokratische Konsolidierung sowie die Aufnahme Bulgariens in die europäische Familie wird die EU-Mitgliedschaft hinsichtlich des hohen öffentlichen Rückhalts der EU in Bulgarien im Vergleich zu den anderen EU-Ländern oft übersehen. Doch unter welchen Bedingungen ist die EU-Mitgliedschaft Bulgariens zustande gekommen? Muss diese in einer EU, die sich immer mehr ihrer Grenzen bewusst wird, als nationales Interesse neu definiert werden? Diesen Facetten widmet sich der wissenschaftliche Beitrag der vorliegenden Arbeit.

Die pro-europäische Orientierung Bulgariens greift auf die Anfangsjahre des Dritten Bulgarischen Reichs zurück. Im April 1879 wurde die Verfassung des nach dem Russisch-Osmanischen Krieg 1877-1878 neu gegründeten bulgarischen Staats verabschiedet. In der Geschichte ist diese Verfassung als die Verfassung von Tarnowo geblieben. Obwohl die Verfassung von Tarnowo aufgrund der politischen

Entwicklungen in Bulgarien in den folgenden Jahren teilweise suspendiert wurde, legte sie den Grundstein des modernen bulgarischen Staates, der vom liberalen Gedanken geprägt war und auf rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien fußte. Diese Verfassung spielt 135 Jahre später immer noch eine bedeutsame Rolle. Denn nach der politischen Wende in Bulgarien wurden die in der Verfassung von Tarnowo verankerten demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien durch die Verabschiedung von der siebten Großvolksversammlung der neuen bulgarischen Verfassung von 1991 erneuert. Die neue Verfassung und pro-europäische Haltung der bulgarischen Elite und Gesellschaft nach den Umbrüchen in Osteuropa machte den Weg des Landes frei zur Aufnahme in die Europäische Union.

1.1. Fragestellung

Der EU-Betritt Bulgariens stellt den Endpunkt eines langen Prozesses dar, der das Land neben den anderen ehemaligen kommunistischen Ländern in den Mittelpunkt der EU-Erweiterungspolitik rückte. Zentral für die Ost-Erweiterung war die Anwendung und Umsetzung europäischer Beitrittskriterien, die sich auf das Verständnis über die Etablierung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips stützten. Aus diesem Grund war die Umsetzung dieser Prinzipien von einer besonderen Bedeutung im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik. Deshalb lässt sich daraus die erste Fragestellung der vorliegenden Arbeit ableiten:

- *Welche Bedeutung hatte die Anwendung und Umsetzung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien in der EU-Erweiterungspolitik am Beispiel Bulgariens?*

Anknüpfend an die durch diese Fragestellung identifizierten Hauptachsen und Problemstellen stellen sich die folgenden Unterfragen: Welche Instrumente hatte die EU hinsichtlich der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien zur Verfügung, um die rechtsstaatliche und demokratischen Reformfortschritte im Lande zu fördern und inwiefern erwies sich die EU-Politik gegenüber Bulgarien im Rahmen der Vorbeitrittsphase als effizient?

Die Beantwortung dieser Fragen setzt eine detaillierte Auseinandersetzung mit der dualen EU-Konditionalitätspolitik voraus. Unter dualer EU-Konditionalitätspolitik ist folgendes zu verstehen. Einerseits handelt es sich hierbei um die im Laufe der EU-Beitrittsverhandlungen Bulgariens geregelte Anwendung und Umsetzung europäischer Beitrittskriterien angesichts einer rigorosen EU-Konditionalitätspolitik. Andererseits lässt sich festhalten, dass darunter der mit dem EU-Beitritt automatisch eingeführte Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (Cooperation and Verification

Mechanism – CVM) als Mechanismus zur Förderung weitergehender Reformen Bulgariens in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten zu verstehen ist.¹

Herzstück der folgenden Überlegungen stellt der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als einzigartiges Instrument der Europäischen Kommission zur Förderung rechtsstaatlicher Reformen in Bulgarien in der Postbeitrittsphase. Deshalb betrifft die zweite Fragestellung der vorliegenden Arbeit die folgende Bewertung:

- *Inwiefern war die duale EU-Konditionalitätspolitik am Beispiel des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für den Reformfortschritt Bulgariens in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten effizient?*

1.2. Aufbau der Arbeit

Die Arbeit besteht aus insgesamt vier Kapiteln. Die Gegenüberstellung zwischen Recht und Politik auf nationaler und europäischer Ebene stellt den roten Faden dar, der sich durch die Arbeit zieht. Kapitel 2 vermittelt einen tiefgehenden Einblick in die wechselseitige Beziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die als real- und idealtypische Begriffe betrachtet werden. Deshalb werden die beiden Begriffen in den Analyserahmen der politischen Ideengeschichte gestellt, der sich am Anspruch und der Wirklichkeit des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips orientiert. Hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips wird auf eine Vergleichsanalyse am Beispiel der geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung der drei unterschiedlichen Rechtsstaatstypen in Europa – die britische rule of law, der französische État de Droit und der deutsche Rechtsstaat eingegangen. Zentral für die Überlegungen in diesem Kapitel ist die Auffassung, dass Demokratie und Rechtsstaat in ihrer Wertebezogenheit ein eklektisches Nebeneinander darstellen.

Kapitel 3 wird auf die Frage nach der Rolle des Rechtsstaatsprinzips in der EU-Erweiterungspolitik eingehen. Zunächst einmal werden die rechtliche Basis, Grundprinzipien, Logik und Instrumente der EU-Erweiterungspolitik am Beispiel Bulgariens identifiziert. In diesem Zusammenhang wird den folgenden Fragen nachgegangen: Auf welche Aspekte wurde Rücksicht genommen, um die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien aufzunehmen? Worauf wurde in den Beitrittsverhandlungen

¹Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Auseinandersetzung mit der Effizienz des Cooperation and Verification Mechanism (CVM), wobei diesbezüglich auf die deutsche Übersetzung dieses einzigartigen Instruments der EU verwiesen wird, sprich den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus. Diese Übersetzung wird vom letzten Bericht der Europäischen Kommission über den Fortschritt Bulgariens in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten vom Januar 2014 abgeleitet und stellt die aktuelle deutsche Überschrift des CVM dar. Die Ausführung Kontroll- und Überwachungsmechanismus im Titel dieser Arbeit entspricht den Instrumenten der dualen EU-Konditionalitätspolitik, die die EU-Aufnahme des Landes hinsichtlich der Kopenhagener Kriterien kontrollieren und bzw. den weiteren Reformfortschritt in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten nach dem EU-Beitritt Bulgariens überwachen sollten.

konkret der Schwerpunkt gelegt, um die Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien weiter den europäischen Standards anzupassen? Unter welchen Bedingungen wurde schließlich die Beitrittsreife Bulgariens anerkannt? Zweck dieses Kapitels ist es abzuklären, wie effizient die europäische Konditionalitätspolitik in der Vorbereitungsphase war und welche Rolle das Verhältnis zwischen Macht und Recht in der EU-Erweiterungspolitik spielte.

In Kapitel 4 werden das politische System und die parteipolitische Landschaft Bulgariens nach der Wende präsentiert. Im Vordergrund dieses Kapitels steht das Verhältnis zwischen Recht und Politik in der Verfassungsordnung Bulgariens, das vom kommunistischen Erbe des Landes reflektiert wurde. Als ausschlaggebend für den Reformweg Bulgariens zur EU-Mitgliedschaft erwiesen sich die Reformfortschritte in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten, die den rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien entsprechen sollten. Deshalb wird in den Mittelpunkt der Überlegungen eine Analyse der verfassungsmäßigen Anpassungen des Landes gerückt. Diesbezüglich soll auf eine ausführliche Darstellung der vorgenommenen Verfassungsänderungen in Bulgarien im Rahmen des EU-Beitritts eingegangen. Die Auseinandersetzung mit dieser rechtlichen Facette bulgarischer Anpassungsreformen bietet eine qualitative Inhaltsanalyse der umstrittigsten Punkte in den Verfassungsänderungen, die an ein Begründung-Kritik-Schema anknüpft. Die Anführung dieses Schemas begründet sich durch die plausible Bewertung der im Rahmen der Vorbereitungsphase vorgenommenen Verfassungsänderungen, d.h. die Begründung der in den Protokollen von den Parlamentssitzungen dargestellten Verfassungsänderungsanträge werden der Kritik der wissenschaftlichen Literatur und der bulgarischen Nichtregierungsorganisationen gegenübergestellt.

Schließlich befasst sich Kapitel 5 mit dem Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als Bestandteil der dualen EU-Konditionalitätspolitik. Ähnlich wie bei der Konditionalitätspolitik der EU in der Vorbereitungsphase wird in diesem Kapitel zunächst einmal auf die rechtliche Basis, Logik und Instrumente des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus eingegangen. Weiterhin soll das Kapitel eine Analyse über die Umsetzung dieser Instrumente seit dem Inkrafttreten des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus im Jahr 2007 bis 2014 liefern. Die Analyse unterteilt sich in drei Phasen – Phase der Verneinung (2007 - 2008), Phase der anerkannten Reformdynamik (2009 - 2010) und Phase des Rückgangs und Identifizierung der Strukturprobleme (2011 – 2014). Die analytischen Überlegungen der drei Entwicklungsphasen soll dem Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit in zweierlei Hinsicht dienlich sein: Erstens lässt sich aus den in den drei Phasen identifizierten Facetten die Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus ableiten; Zweitens stellen die identifizierten Facetten die Basis für eine qualitative empirische Untersuchung der positiven und

negativen Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mehr als sieben Jahre nach seiner Einrichtung.

1.3. Methodik und Zielsetzung der empirischen Untersuchung

1.3.1. Experteninterviews

In Zusammenhang mit den Fragestellungen lässt sich festhalten, dass sich das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit am Beispiel der Entwicklungsanalyse dualer EU-Konditionalitätspolitik sowie der vorgenommenen Verfassungsänderungen nicht ausschöpft. Diesbezüglich stützt sich die Auseinandersetzung mit den Problemlagen auf das Verständnis, dass sie durch die Anwendung und Umsetzung der EU-Vorgaben aus nationaler Sicht bedingt ist. Aus diesem Grund wird eine Methode gebraucht, die das Verhältnis zwischen den supranationalen und nationalen Akteuren hinsichtlich des Reformstands in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten am Beispiel Bulgariens genauer betrachten soll. Zum Zweck dieses wissenschaftlichen Vorhabens wurden Experteninterviews als Instrument empirischer Forschung durchgeführt, die die Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus aus nationaler Perspektive hinterfragen und eine plausible Darstellung seiner positiven und negativen Wirkungen liefern sollen.

Zur Umsetzung des wissenschaftlichen Zielvorhabens werden daher Methoden der qualitativen Sozialforschung angewandt, deren Konzeptualisierung von der wissenschaftlichen Literatur über die Methodik und den Aufbau qualitativer Forschung ausführlich betrachtet wird.² Deshalb stellt das Herzstück der vorliegenden Arbeit die Durchführung einer Gesprächsreihe mit Experten dar, die zur qualitativen Auswertung der Wirkungen des Überwachungsmechanismus beitragen sollen. In Hinblick darauf führen Jochen Gläser und Grit Laudel folgendes aus.³ Die Experteninterviews erweisen sich als nützliche Instrumente zur Rekonstruktion sozialer Phänomene. Hierbei handelt es sich um einen Kommunikationsprozess, der eine Rollenverteilung zwischen dem Fragenden und dem Befragten ausweist. Die Rolle des Befragten ist in einem subjektiven Bezug zu verstehen, so dass die Interviewpartner ihre eigene Sichtweise teilen, die sich von den wissenschaftlichen Gedanken und Ausführungen in der vom Fragenden bearbeiteten wissenschaftlichen Literatur unterscheiden. Deshalb besteht die Rolle des Interviewers darin, die Forschungsfragen so zu operationalisieren, dass im Rahmen des Interviews ihre Ableitung aus der Wissenschaft in die Praxis ermöglicht wird.⁴

²Siehe Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstituierender Untersuchungen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, Wiesbaden.

³Vgl. ebd. S. 111 ff.

⁴Vgl. ebd.

1.3.2. Leitfäden

Die Leitfäden stellen das Hauptinstrument der Experteninterviews dar. Wie Gläser und Laudel hinweisen, bestehen kaum geregelte Vorgehensweisen bei der Erarbeitung der Leitfäden. Deshalb fußt die Formulierung der Leitfadeninterviews auf dem persönlichen Geschick des Interviewers, wobei ihr Aufbau genau beschrieben werden soll.⁵ Aus diesem Grund wurden die Leitfäden der zu dieser Arbeit durchgeführten Interviews folgendermaßen formuliert.

Erstens wurden die Leitfäden durch eine inhaltliche Analyse der Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus erarbeitet. Die Berichte folgen einer ähnlichen Struktur, was ihre Auswertung und Bearbeitung zwecks Identifizierung problembezogener Inhalte erleichterte. Daraus wurden Gradmesser des Reformfortschritts in den Problembereichen abgeleitet, die dem Erkenntnisinteresse im Rahmen der empirischen Untersuchung dienlich sein sollten. Die Gradmesser beziehen sich auf die folgenden Facetten des Reformfortschritts in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten: Gerichtsurteile und Fehlschläge hinsichtlich der Fälle von höchster öffentlicher Bedeutung; Transparenz, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit des Justizsystems; Arbeitsbelastung des Gerichtssystems; Institutionelle Reformen; Lerneffekte und Reaktionsfähigkeit der bulgarischen Behörden zur Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität sowie die Rolle des Menschenfaktors. Bei der Identifizierung der Gradmesser wurde folgendes berücksichtigt. Die Vorgaben der Kommission deuten auf bestimmte Probleme und Empfehlungen, die Bulgarien angesichts der Reformpolitik in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten beachten soll. Deshalb wurden diese Vorgaben und Empfehlungen an den Tätigkeitsfeldern der Interviewpartner orientiert. Dadurch erfolgte die inhaltliche Operationalisierung der Leitfäden, deren Ziel eine gesprächsimmanente Betrachtung des Anspruchs seitens der Kommission auf der einen Seite und der Wirklichkeit der Reformpolitik Bulgariens aus Sicht der Interviewpartner auf der anderen war.

Zweitens wurde eine Vorgehensweise umgesetzt, die sich auf das Forschungsinteresse wissenschaftlicher Schriften stützt.⁶ Diese Methode erweist sich als die zweit wichtigste Komponente

⁵Vgl. Gläser/Laudel (2010): S. 115.

⁶Siehe Пет години механизъм за сътрудничество и проверка, Институт Отворено Общество – София, Изследване, София, 15 юли 2012 [bulgarisch] [Open Society Institute – Sofia (2012): Fünf Jahre Kooperations- und Überprüfungsmechanismus – http://osi.bg/cyeds/downloads/CVM_Bulgaria_BG_LAST.pdf (heruntergeladen: 25.03.2014)]; Dimitrova, Anna (2012): The EU in the Context of the Current Crisis: a case study of Bulgaria, Les Cahiers de recherche de l'ESCE, CIRCEE, N° 15, S. 46 - <http://www.esce.fr/wp-content/uploads/2012/12/ESCE-CR-n%C2%B015.pdf> (letzter Zugriff: 14.03.2014); Spendzharova, Aneta B./Vachudova, Milada Anna (2011): Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. West European Politics, 35:1 –

der formulierten Leitfäden, da sie die analytische Überbrückung der Kluft zwischen dem Anspruch der Kommissionsberichte und der Wirklichkeit aus Sicht der nationalen Akteure im empirischen Teil dieser Arbeit ermöglichte.

Zweck der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung der Effizienz, d.h. der positiven und negativen Wirkungen, des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus. Um diese Frage zu beantworten, fokussiert sich die Arbeit auf die EU-Politik gegenüber Bulgarien in der Postbeitrittsphase, was mithilfe qualitativer Methoden empirischer Forschung untersucht wird. Die Leitfadeninterviews mit den Interviewpartnern stellt das Instrument dieser Methode dar. Mittels ausgewählter Problemlagen im Rahmen der Reformpolitik Bulgariens in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten soll durch die durchgeführten Interviews und aufgrund der in den Kommissionberichten identifizierten Gradmesser (**GM**) des Reformfortschritts Antworten der folgenden Interviewfragen gefunden werden:

➤ **GM1: Gerichtsurteile und Fehlschläge hinsichtlich der Fälle von höchster öffentlichen Bedeutung:**

Inwiefern kann der Reformfortschritt in den Problembereichen durch die Berücksichtigung in den Kommissionberichten des Fortschritts der sog. wichtigen Fälle (Fälle von höchster öffentlichen Bedeutung) effektiv gemessen werden?

➤ **GM2: Transparenz, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit des Justizsystems:**

1. Wie wirkt sich der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus auf die Gewährleistung der Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Transparenz des Justizsystems aus?

2. Welche Rolle spielt das öffentliche Vertrauen in das bulgarische Justizsystem für den Reformdruck seitens der Kommission auf die bulgarischen Institutionen?

➤ **GM3: Arbeitsbelastung des Gerichtssystems:**

Welche Rolle spielt der Oberste Justizrat als Verwaltungsorgan des Justizsystems hinsichtlich der Empfehlungen der Europäischen Kommission über den weiteren Reformbedarf des Justizwesens?

➤ **GM4: Institutionelle Reformen:**

Welchen Einfluss übt der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus auf die strukturellen und institutionellen Reformen des Justizsystems aus?

<http://www.tandfonline.com/toc/fwep20/35/1#UycSSqh5OjQ> (heruntergeladen: 15.07.2013); Gateva, Eli (2010): Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?, KFG Working Paper Series, No. 18, Oktober, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin - http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_18.pdf (letzter Zugriff: 15.03.2014); Markov, Dimitar (2010): The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What Is Yet to Come, Sofia: Friedrich-Ebert-Stiftung - <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07775.pdf> (letzter Zugriff: 15.03.2014); Müller-Uri, Magdalena (2009): Bulgaria's path to European Union accession and beyond, Diss., Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften.

➤ **GM5: Lerneffekte und Reaktionsfähigkeit der bulgarischen Behörden zur Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität:**

Ist die Fortsetzung des Überwachungsmechanismus ein Zeichen dafür, dass die bulgarischen Institutionen ihr Potential zur Übernahme einer führenden Rolle bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität immer noch nicht verwirklichen können?

➤ **GM6: Die Rolle des Menschenfaktors**

1.3.3. Experten

Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden Interviews in zwei Städten Bulgariens (Sofia und Pazardzhik) mit insgesamt acht Personen durchgeführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde folgendes berücksichtigt. Erstens sollte sich die befragte Person mit dem Kooperations- und Überprüfungsmechanismus berufsmäßig befassen. Zweitens, zwecks plausibler Darstellung der Untersuchungsergebnisse sollten die Interviews einen gewissen Anspruch auf Repräsentativität erheben, d.h. zentraler Ausgangspunkt war die Miteinbeziehung der ganzen Palette an Vertretern der am Reformstand in den Problembereichen interessierten Akteure. Drittens, die Interviewten unterteilen sich in vier Gruppen, wobei zu den ersten drei Gruppen mehr als eine Person gehören, d.h. zwecks Repräsentativität der Untersuchung wurde mehr als eine Meinung von der entsprechenden Gruppe erfragt.

Die erste Gruppe bezieht sich auf Personen, die im NRO-Bereich tätig sind.⁷ Ihre Überlegungen beziehen sich auf eine Darstellung treffender Meinungen der bulgarischen Öffentlichkeit. Als Leiter führender Nichtregierungsorganisationen liefern die NRO-Vertreter einen tiefgehenden Einblick in die Umsetzung und Wirkungskraft des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus. Ausschlaggebend für ihre Expertise ist die Tatsache, dass sie im Rahmen der Beitrittsverhandlungen Bulgariens öffentliche Positionen innehatten und bei der Vorbereitungsphase des Landes für den EU-Beitritt beratungsmäßig mitwirkten, d.h. die interviewten NRO-Vertreter verfügen über eine Akkumulation an Wissen und einen weiteren Überblick über den Reformweg Bulgariens, die auf die Jahre vor dem Beitritt zurückgreifen und besonders relevant für die in dieser Arbeit zu betrachtende Problematik sind. Die zweite Gruppe besteht aus den Magistraten, die sich sowohl als Objekt, als auch Subjekt des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus erweisen, d.h. ihre Arbeit unterliegt einerseits der Kontrolle der Kommissionsberichte und andererseits wirkt sie sich effizienzmäßig auf den

⁷ Siehe Interviewpartner 5: Vladimir Shopov – Politologe, Blogger, Direktor des Europäischen Instituts für Strategien und Politiken – Sofia, 27.09.2013, Ort: Sofia; Interviewpartner 2: Lubov Panayotova – Direktor der Stiftung “Europäisches Institut” – Sofia, 05.09.2013, Ort: Sofia.

Reformfortschritt des Justizsystems aus. Die interviewten Magistraten unterteilen sich in zwei Kategorien. Die erstere sind die Strafrichter.⁸ Ihr Beitrag zur durchgeführten empirischen Untersuchung zeigte sich als besonders wertvoll. Die gefragte Expertise, bestehend aus ihrer eigenen, mehrjährigen Berufserfahrung als Strafrichter im Gerichtssystem, ermöglichte eine tiefgehende Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten der Kommissionsberichten, was die verfahrenstechnischen und institutionellen Reformen des bulgarischen Justizwesens angeht. Die Zweite Kategorie bildet der Vertreter des Obersten Justizrates (OJR).⁹ Seine langjährige Tätigkeit als Richter und danach als OJR-Mitglied mündete hinsichtlich des mit ihm durchgeführten Interviews in eine ausgewogene Darstellung der Problemlagen aus Sicht des Verwaltungsorgans des Justizsystems. Als besonders wertvoll zu bezeichnen ist sein Beitrag zur Personalpolitik des Obersten Justizrates, wobei er selber im Rahmen seines Amtes dafür zuständig war.

Die Staatsbeamten stellen die dritte Gruppe dar.¹⁰ Ihre beruflichen Zuständigkeiten für die Zusammenarbeit des bulgarischen Justiz- und bzw. Außenministeriums mit der Europäischen Kommission waren ausschlaggebend für ihre Wahl als Interviewpartner. Weiterhin erschien dies ein zentraler Ausgangspunkt zu sein, was die Effizienz der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission im Rahmen der Fortschrittsberichte angeht. Der Grund ist, dass die Vertreter der beiden Ministerien einen Zugang zum Fachwissen hinsichtlich der Reformpolitik Bulgariens aufzuweisen haben, der sich bezüglich des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit als nützlich erwies.

Die vierte Gruppe besteht aus dem Direktor der Vertretung der Europäischen Kommission in Sofia.¹¹ Diesbezüglich lässt sich festhalten, dass die Positionen der Europäischen Kommission zum Reformstand in Bulgarien im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus in den Kommissionsberichten zu finden sind. Die Begründung für die Befragung des Direktors der Vertretung der Kommission in Bulgarien liegt aber darin, dass die Kommission als wichtiger Akteur in den Beziehungen zwischen Bulgarien und der EU agiert. In diesem Zusammenhang sollte das Interview mit dem Direktor der Vertretung zur Repräsentativität der Untersuchung beitragen.

⁸Siehe Interviewpartner 7: Kristina Punteva – Strafrichter im Bezirksgericht Pazardzhik, 01.10.2013, Ort: Pazardzhik; Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva – Strafrichter im Bezirksgericht Pazardzhik, 01.10.2013, Ort: Pazardzhik.

⁹Siehe Interviewpartner 1: Georgi Shopov – ehm. Vorsitzender des Ausschusses für Personalanträge und Attestierungen im Obersten Justizrat, 28.08.2013, Ort: Pazardzhik.

¹⁰Siehe Interviewpartner 3: Nadya Parpulova – Leiterin der Direktion “Kooperations- und Überprüfungsmechanismus und internationale Projekte” im Justizministerium Bulgariens, 09.09.2013, Ort: Sofia; Interviewpartner 6: Ralitza Yotova – Fachreferentin der Direktion “Politiken und Institutionen der EU” im Außenministerium Bulgariens, 30.09.2013, Ort: Sofia.

¹¹Siehe Interviewpartner 4: Ognyan Zlatev – Direktor der Vertretung der Europäischen Kommission in Sofia, 12.09.2013, Ort: Sofia.

1.3.4. Vor- und Nachbereitung der Experteninterviews

Der Ablauf der Untersuchung bestand aus drei wichtigen Schritten: Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Interviews. Als besonders hilfreich erwies sich die Möglichkeit für einen Forschungsaufenthalt in Bulgarien im Zeitraum vom Ende August bis Anfang Oktober 2013. Diesbezüglich wurden die Interviews auf Bulgarisch durchgeführt.

Der erste praktische Schritt zur Vorbereitung der Interviews stellte die Kontaktaufnahmen mit den Interviewpartnern per Email dar. Die Kontaktaufnahme per Email enthielt die folgenden Informationen. Hierin wurden die Interviewpartner zunächst einmal über das Thema und die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit informiert. Zweitens wurde die empirische Vorgehensweise kurz erläutert. Drittens wurde die Begründung hervorgehoben, warum der Autor dieser Arbeit sie als Interviewpartner in die Untersuchung miteinbeziehen wolle. Die Kontaktaufnahme stieß auf eine große Bereitschaft aller Interviewpartner bei der Untersuchung mitzuwirken.

In diesem Zusammenhang schaffte die Kontaktaufnahme und Terminvereinbarung den zweiten Schritt der Untersuchung, d.h. die Organisation der persönlichen Treffen mit den Interviewpartnern.¹² Die Interviews wurden durch ein Tonaufnahmegerät aufgezeichnet. Wie Gläser und Laudel ausführen, ist die Tonaufzeichnung aus den folgenden Gründen erwünscht: Erstens, dadurch lässt sich der Verlust an Informationen vermeiden; Zweitens, es scheint für den Interviewer schwierig zu sein, im Laufe des Interviews Fragen zu stellen und Inhalte zu protokollieren; Drittens, beim handschriftlichen Protokollieren entgeht dem Interviewer die Möglichkeit Nachfragen zu stellen und die Antworten des Interviewten zu analysieren.¹³

Weiterhin wurden die Tonaufzeichnungen der Experteninterviews mithilfe eines Softwareprogramms transkribiert, was den dritten und umfassendsten Schritt der Untersuchung darstellte. Die Übersetzungen der transkribierten Inhalte aus dem Bulgarischen ins Deutsche wurde vom Autor der vorliegenden Arbeit vorgenommen und erfolgte im Rahmen eines langen Arbeitsprozesses. Dies hatte seine Vorteile. Im Rahmen der Transkribierung und der vorgenommenen Übersetzung der Leitfadeninterviews entwickelten sich Lerneffekte, die ausschlaggebend für die inhaltliche Auswertung der Interviews waren. Da die Transkribierung unmittelbar nach dem jeweiligen Interview zustande kam,

¹²Ausgenommen vom Interview mit dem Direktor der Vertretung der Europäischen Kommission (Interviewpartner 4), der die gestellten Fragen per Email beantworten wollte, fanden alle Interviews im Rahmen eines persönlichen Gesprächs statt.

¹³Vgl. Gläser/Laudel (2010): S. 157 f.; Ausgenommen vom Interview mit der Direktionsleiterin im Justizministerium (Interviewpartner 3) und bzw. dem Direktor der Vertretung der Europäischen Kommission in Sofia wurden alle anderen Interviews mit einem Tonaufnahmegerät aufgezeichnet. Das Interview mit der Direktionsleiterin im Justizministerium (Interviewpartner 3) wurde im Laufe des Gesprächs durch Handschriften des Interviewers protokolliert.

wurden Fragen und Problemlagen im Laufe dieses Prozesses identifiziert, die bei jedem nächsten Interview zur Formulierung weiterer Nachfragen beitrug. Im Grunde genommen handelte es sich um eine Akkumulation an Wissen, die sich für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit und die Qualität der empirischen Recherche als nützlich erwies.

2. Begriffe und Konzepte

2.1. Zur wechselseitigen Beziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Ziel der folgenden Überlegungen ist es abzuklären, worin die wechselseitige Beziehung zwischen ‚Demokratie‘ und ‚Rechtsstaat‘ besteht. Eine plausible Darstellung dieser Wechselbeziehung liefern die Werke von Richard Bäumlín und Dimitry Kochenov.¹⁴ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den beiden Begriffen weist deutlich darauf hin, dass damit eine Vielzahl an Fragen der politischen Philosophie und Ideengeschichte verbunden ist. Hinzu kommen die Überlegungen Axel Schultes, Leonie Holhaus und Thomas Noetzels am Beispiel der wissenschaftlichen Werke¹⁵ des italienischen Philosophen Norberto Bobbio über die Fragen, was unter den beiden Begriffen zu verstehen ist und wie sich ihr Verhältnis zueinander auszeichnen ließ, sowie die genaueren Fragen, ob und inwiefern der moderne Rechtsstaat ein bestimmtes Maß an demokratischer Rückkopplung benötige.¹⁶

Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst einmal die demokratietheoretische Konzeption des laut Schulte „herausragenden und einflussreichsten Philosophen“¹⁷ der rechts- und politikphilosophischen Lehre in der Gegenwart Norberto Bobbio aufgegriffen. Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen stehen die umfangreichen Schriften Bobbios, die sich für Schulte, wie er in seiner Interpretation ausführt – a) aus einer biographischen Perspektive hinsichtlich der Prägung von Bobbios Lebens durch den Übergang in Italien vom Faschismus zur Demokratie ergeben; b) aus einer theoretischen Perspektive durch die Bezugnahme auf die klassischen Demokratiedenker als eine dialektische Sicht

¹⁴Siehe Bäumlín, Richard: Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehung von Demokratie und Rechtsstaat (1954); Kochenov, Dimitry: EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and Rule of Law (2008).

¹⁵Siehe Bobbio, Norberto: „Die Zukunft der Demokratie“ (1988); „Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung“ (1994); „Vom Alter – De Senectute“ (1997); „Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?“ (1998).

¹⁶Siehe Schulte, Axel: Demokratie und Rechtsstaat als Wechselbeziehung. Zur Interpretation des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat in der politischen Philosophie von Norbert Bobbio (2001); Holhaus, Leonie/Noetzel, Thomas: Demokratischer Pluralismus versus despotische Herrschaft. Zur Theorie liberaler Rechtsstaatlichkeit (2012).

¹⁷Schulte, Axel (2001): Demokratie und Rechtsstaat als Wechselbeziehung. Zur Interpretation des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat in der politischen Philosophie von Norbert Bobbio. In: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert: Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Rechts in der Demokratie, 1. Auflage Wiesbaden, S. 69.

über die Demokratie kennzeichnen lassen und c) aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive auf aktuelle Erkenntnisse und Problemlagen der Demokratie in ihrer Wirklichkeit beziehen.¹⁸

Des Weiteren argumentiert Frank Decker, dass zuerst einmal eine Differenzierung des Grundverständnisses über Demokratie dargestellt werden sollte, bevor dann der Frage nach den Herausforderungen und Problemen der demokratischen Regierungsform nachgegangen wird.¹⁹ Aus diesem Grund wird eine Methode gebraucht, die sich auf eine notwendige Zugangsform zwecks plausibler Begriffserklärung der Demokratie bezieht. Diese Zugangsform lässt sich in epistemologischer bzw. ontologischer Hinsicht von der Bedeutung demokratischer Legitimation für das politische Regieren ableiten. Zunächst ist es wichtig eine Differenzierung des Demokratiebegriffs darzustellen. So wird der Demokratiebegriff als ein Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit verstanden. Um den hohen Anspruch der Demokratie gewährleisten zu können, muss einerseits in teleologischer Hinsicht der Frage ‚Woran orientiert sich die Demokratie?‘ nachgegangen werden. Andererseits wird in epistemologischer Hinsicht die Frage in den Mittelpunkt gerückt, wie die wahre Erkenntnis über die Demokratie in der Wirklichkeit aussieht.

2.2. Demokratie: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Nach Bobbios Auffassung liegt im Grunde der normativen Demokratie das philosophische Verständnis über einen ethischen Individualismus.²⁰ Was darunter verstanden wird, wird von Bobbio folgendermaßen dargestellt. Die anspruchsvolle Demokratiekonzeption Bobbios orientiert sich an Verfahrensregeln und Normen, die die Grundwerte Freiheit und Gleichheit in den Fokus stellen. Seine normative Demokratiekonzeption setzt wertorientierte ethische Prinzipien voraus, die in einem engen Zusammenhang mit den Menschenrechten und dem daran anknüpfenden menschlichen Individualismus stehen. Sein Beitrag zur Demokratietheorie stützt sich darauf, dass die politische Verantwortung für die Gewährleistung der Menschenrechte als Grundlage für eine demokratische Ordnung von den Regierten getragen wird. Deshalb unterscheidet sich der ethische Individualismus vom methodologischen und ontologischen.²¹ Diesbezüglich behaupten Holhaus und Noetzel in ihrer Analyse, dass der ethische Individualismus weder aus methodologischer Sicht als die Beschreibung und Erklärung der Gesellschaftsprozesse durch das Handeln der Einzelnen, noch aus ontologischer Sicht im Sinne der

¹⁸Vgl. Bobbio, Norberto (1997): *Vom Alter – De Senectute*, Berlin: Wagenbach, zitiert nach Schulte (2001): S. 69 f.

¹⁹Vgl. Decker, Frank: *Was ist Demokratie?* (2011). In: Matern, Michael (Hg.): *Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie? Wie die Politik die Bürger wiedergewinnen kann*. Stiftung Demokratie Saarland – Dialog 20, Saarbrücken, S. 35.

²⁰Vgl. Bobbio, Norberto (1997): S. 104.

²¹Vgl. ebd.

Autonomie des Individuums in Bobbios Demokratietheorie betrachtet wird.²² Des Weiteren wird der ethische Individualismus von Bobbio vielmehr als die Auffassung konzeptualisiert, dass die Persönlichkeit einen Eigenwert besitzt und dass der Staat für das Individuum da sein sollte und nicht andersum.²³ Darin bestehe das Fundament der normativen Demokratiekonzeption Bobbios,²⁴ derzufolge sich für den Philosophen das folgende Postulat auszeichnen lässt:²⁵ „ein Mensch, eine Stimme“.²⁶ Daraus kann eine Differenzierung des Freiheitsbegriffs abgeleitet werden. So weist der italienische Denker in seinen Schriften über die Menschenrechte auf die folgenden drei Entwicklungsphasen der Freiheitsrechte hin:²⁷ Erstens wird die Freiheit vom Staat (negative Freiheit) im Sinne der Unabhängigkeit der Individuen von staatlichen Zwängen dargestellt; Zweitens handelt es sich um die positive Freiheit als Autonomie, derzufolge Freiheit nicht mehr darin besteht, dass der Anspruch der Individuen auf Freiheit vom Staat definiert wird, sondern sich auf die positive Möglichkeit bezieht, die die Menschen zur Beteiligung am politischen Prozess herbeizieht; Drittens wird eine soziale Dimension mit der Freiheit verknüpft, die laut Bobbio mit sozialen Werten wie Wohlstand und nicht formeller Gleichheit zusammenhängen und als Freiheit durch den Staat verstanden werden sollte.²⁸

Während sich der Status des einzelnen Menschen durch in der liberalen Demokratiekonzeption Bobbios über die Freiheit erklären lässt, so wird die gegenseitige Beziehung und Interdependenz zwischen den Individuen durch das Grundprinzip der Gleichheit definiert. Kennzeichnend für den Grundsatz der Gleichheit ist, dass das Gleichheitsprinzip nach Bobbio eine Wünschbarkeit beinhaltet, d.h. die hierzu von Bobbio geäußerte Wünschbarkeit lässt sich nach drei verschiedenen Dimensionen der Gleichheit als Verteilungsprojekt relativieren, wie Bobbio ausführt.²⁹ Erstens stehen die Subjekte der Güterverteilung im Vordergrund, sodass sich das Gleichheitsprinzip an der Beteiligung der StaatsbürgerInnen am politischen Prozess orientiert. Zweitens wird faktisch auf die zu verteilenden Gütern akzentuiert; Drittens muss der Frage nach dem Kriterium der Güterverteilung nachgegangen werden.³⁰ Zusammengefasst lässt sich für den Philosophen hinsichtlich des demokratischen Gleichheitsprinzips festhalten, dass ein wünschbares Verteilungsprojekt die folgenden drei W-Fragen

²²Vgl. Holhaus, Leonie/Noetzel, Thomas (2012): Demokratischer Pluralismus versus despotische Herrschaft. Zur Theorie liberaler Rechtsstaatlichkeit, in: Lembeke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S.: Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, S. 45.

²³Vgl. Bobbio (1997): S. 104.

²⁴Vgl. ebd.

²⁵Vgl. ebd.

²⁶Ebd.

²⁷Vgl. Bobbio, Norberto (1998): Das Zeitalter der Menschenrechte. Verlag Klaus Wagenbach, Berlin, S. 16.

²⁸Vgl. Bobbio (1998): S. 16.

²⁹Vgl. Bobbio, Norberto (1994): Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung, Berlin: Wagenbach, S. 76 f.

³⁰Vgl. ebd.

beantworten sollte: Unter wem wird verteilt? Was wird verteilt? Warum wird verteilt?³¹ Der idealtypische Charakter der Demokratie besteht in der substanziellen Beantwortung dieser drei Fragen, die der Erfüllung des wertstiftenden Anspruchs der Demokratie dienlich sein sollte. Denn der hohe wertstiftende Anspruch der Demokratie bezieht sich für Bobbio eben darauf, dass in der Demokratie alle Individuen „gleich frei“³² seien³³. Diese Gleichheit erfordere nach der Konzeption des italienischen Philosophen die Realisierung sozialer Rechte, was zur Verwirklichung der Freiheitsrechte beitragen sollte³⁴, weil es neben der Freiheit *vom* und *im* Staat (bzw. negative und positive Freiheit) nach Bobbio auch Freiheit *durch* den Staat oder *mithilfe* des Staates gibt, aus der sich letztendlich die Gewährleistung der sozialen Rechte ergibt.³⁵

Bobbio geht in Anlehnung an Alexis de Tocqueville davon aus, dass die Überwindung der Ungleichheit unter den Menschen ein geschichtlicher Prozess auf dem Weg der Zivilisierung sei.³⁶ Aus diesem Grund führt der italienische Philosoph die Auffassung aus, dass sich das Gleichheitsprinzip in den drei Hauptachsen der Gegensätze zwischen Proletariat und Bourgeoisie (Klasse), Über- und Untermenschen (Rasse) und Männern und Frauen (Geschlecht) enthält. Die inkrementale Auflösung dieser Hauptachsen wie z.B. die politische Gleichstellung der Frauen mit den Männern beweist laut Bobbio aus historischer Sicht, dass das Gleichheitsprinzip zukünftig einer Ausweitung unterliegt.³⁷

Um den Anspruch der zukünftigen Ausrichtung der Demokratie zu erfassen, greift Bobbio in seiner Vorrede zum Buch „Die Zukunft der Demokratie“ das Motto Hegels auf, nach dem der deutsche Philosoph die Meinung geteilt haben sollte, dass sich der Stand der Demokratie an historischen und gegenwärtigen Umständen orientiere.³⁸ Somit hat das philosophische Erkenntnisinteresse Bobbios, wie er schreibt: „zu Genüge zu tun“.³⁹ So lässt sich aus epistemologischer Hinsicht festhalten, dass sich aus der Auseinandersetzung Bobbios mit gegenwärtigen demokratischen Regimes eine Prognose über die Zukunft der Demokratie erstellen lässt, wie der Autor selbst argumentiert.⁴⁰ Jedoch ist Bobbio vorsichtig bei der Formulierung des hohen Anspruchs seiner Demokratiekonzeption:

³¹Vgl. Bobbio (1994): S. 77.

³²Papuzzi, Alberto (1997): Autobiografia, Rom/Bari: Editori Laterza, zitiert nach: Schulte, Axel (2001): S. 77, Fußnotentext 22.

³³Vgl. ebd. ebd.

³⁴Vgl. ebd.

³⁵Vgl. Bobbio (1998): S. 16. (Hervorhebung von d. Verfasser)

³⁶Vgl. Bobbio (1994): S. 93 f.

³⁷Vgl. ebd., S. 94.

³⁸Vgl. Bobbio, Norberto (1988): Die Zukunft der Demokratie. Rotbuch Verlag, Berlin, S. 7 f.

³⁹Ebd., S. 8.

⁴⁰Vgl. ebd.

„Wenn man dann aus diesen Beobachtungen eine bestimmte Tendenz in der Entwicklung [...] dieser Regimes extrapolieren und also einige *vorsichtige Prognosen* über ihre Zukunft wagen kann, um so besser.“⁴¹

Die Zurückhaltung Bobbios ist darauf zurückzuführen, dass aus zukünftiger Sicht diese Prognose nicht unbedingt erfüllt werden kann, da im Mittelpunkt seines epistemologischen Vorliegens die Frage steht, wie Demokratie in ihrer Wirklichkeit aussieht. Hierdurch wird einerseits eine Absicherung gegen empirische Falsifikationen seiner Demokratiekonzeption angestrebt. Andererseits kann als Argument für die vorsichtige Prognostizität Bobbios die Tatsache eingebracht werden, dass der Philosoph selber auf eine Reihe von Herausforderungen hinweist, die sich der Demokratie stellen.⁴² Darauf aufbauend entwickelt Bobbio aus normativer und formaler Sicht seine Demokratiekonzeption. Die normative Kategorie von Bedingungen, die für ein demokratisches Regime sprechen, wurde bereits oben betrachtet. Hinzu kommt eine formelle Dimension des Demokratiebegriffs, die von Bobbio als eine verfahrenstechnische oder methodologische Mindestdefinition der Demokratie verstanden wird.⁴³ Demnach lassen sich Regimes laut dem italienischen Denker als demokratisch bezeichnen, die:

„sich durch ein Zusammenspiel von organisatorischen Regeln auszeichnen, die sie den Bürgern gestatten, mit Hilfe von Mechanismen der freien Meinungsbildung und aufgrund der Möglichkeit direkter und indirekter Äußerungen dieser Meinung kollektive Entscheidungen zu treffen, die verbindlich sind.“⁴⁴

Bobbios Demokratiekonzeption begreift Demokratie als ein System von Entscheidungsverfahren, nach dem die Demokratie „ein Ensemble von [...] Regeln“⁴⁵ darstellt.⁴⁶ Zentral für seine Auffassung über dieser Verfahrensregeln ist die Festlegung, wer die Berechtigung zur Partizipation an kollektiven Entscheidungen hat und durch welche Verfahrensweise diese Entscheidungen erreicht werden.⁴⁷ So behauptet Schulte in seinen Überlegungen, dass die Demokratiekonzeption des Philosophen die Einhaltung formaler Regeln durch die Gewährleistung von rechtlichen Mechanismen und das Prinzip der Mehrheitsentscheidung sowie den Minderheitenschutz bei gleicher Stimmengewichtung voraussetzt. Dies sollte zur Legitimation und Integration aller beteiligten Akteure an einem fortbestehenden politischen Willensbildungsprozess beitragen.⁴⁸ Die genannten Regeln haben nach Bobbios demokratischer Konzeption einen formalen Charakter, der mit einem Mindestmaß an Demokratie kollidiert.⁴⁹ Aus diesem Grund lässt sich zusammenfassen, dass unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Grundprinzipien Freiheit und Gleichheit die Demokratie neben ihrem

⁴¹Bobbio (1988): S. 8. (Hervorhebung von mir, R.P.)

⁴²Vgl. Bobbio (1997): S. 8 ff.

⁴³Vgl. Bobbio (1988): S. 8.

⁴⁴Bobbio (1997): S. 98.

⁴⁵Ebd.

⁴⁶Vgl. Bobbio (1988): S. 8.

⁴⁷Vgl. ebd.

⁴⁸Vgl. Bobbio (1988): 8 f.; Bobbio (1997): 98 f. und Bobbio, Norberto (1995): *Democrazia*, in: Angelo d'Orsi (Hrsg.): *Alla ricerca della politica. Voci per un dizionario*, Torino, S. 3-17 – zitiert nach Schulte (2001): S. 75.

⁴⁹Vgl. Bobbio (1988): S. 8.

substanziellen (normativen) Charakter eine formale Bedeutung erhält, die sich vor allem auf die Garantie ihrer essentiellen (methodologischen bzw. rechtlichen) Verfahrensregeln bezieht.

Des Weiteren geht Bobbio in Anlehnung an Karl Popper davon aus, dass die Austragung sozialer Konflikte nur durch eine demokratische Regierung ohne Blutvergießen erzielt werden könne. In Zusammenhang damit steht im Mittelpunkt dieser Überlegungen die Auffassung, dass die demokratischen Verfahrensregeln den folgenden zwei Zielen dienlich sein sollten: Neben der Erreichung kollektiver Entscheidungen durch die Partizipation einer legitimationsbedürftigen Anzahl aktiver Bürger sollte auch die friedliche und gewaltfreie Lösung sozialer Konflikte im gesellschaftlichen Zusammenleben der Individuen mithilfe demokratischer Regeln gewährleistet werden.⁵⁰

Diesbezüglich leitet Bobbio eine weitere Bedingung ab, die den Unterschied zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Regimes ausmacht. Zentral für seine Theorie über den Charakter eines demokratischen Regimes ist die gegenseitige Wechselbeziehung zwischen Menschenrechten, Demokratie und Frieden, wie der Philosoph selber im Folgenden argumentiert.⁵¹ Die Anerkennung und Wahrung der Menschenrechte ist die erforderliche Voraussetzung für das Funktionieren eines demokratischen Regimes nach verfassungsmäßigen Regeln. Der Frieden seinerseits trägt zur Durchsetzung und tatsächlichen Wahrung der Menschenrechte in den einzelnen Staaten und im System der internationalen Beziehungen bei. Aus diesem Grund kommt der Denker zu dem Schluss, dass es ohne garantierte Menschenrechte keine Demokratie gibt und ohne Demokratie eine friedliche Lösung sozialer Konflikte auf nationaler und internationaler Ebene nicht möglich zu sein scheint.⁵² Letztendlich ist die Wechselbeziehung zwischen Menschenrechten, Demokratie und Frieden nach Bobbio deswegen möglich, weil diese auf einer gemeinsamen demokratietheoretischer Basis fußt, die laut ihm mit dem Begriff des „ethischen Liberalismus“⁵³ zusammenhängt.⁵⁴ In dieser Hinsicht deutet Schulte auf Bobbios Auffassung über die grundlegende Rolle der Freiheit für das Zusammenleben zwischen den Individuen als Bürgern mit den gleichen Menschenrechten und der gleichen sozialen Würde hin.⁵⁵ Aufgrund dieser Freiheitsrechte des Individuums entsteht laut dem italienischen Philosophen der sogenannte liberale Staat.⁵⁶ Der Denker argumentiert weiter, dass der liberale Staat nicht nur das historische, sondern auch

⁵⁰Vgl. Bobbio (1988): S. 33; sowie vgl. Bobbio (1997): S. 99.

⁵¹Vgl. Bobbio (1997): S. 109.

⁵²Vgl. ebd.

⁵³Ebd.

⁵⁴Vgl. Bobbio (1988): S. 123.

⁵⁵Vgl. Bobbio (1995): S. 3 – 17; zitiert nach vgl. Schulte (2001): S. 79.

⁵⁶An dieser Stelle weist Bobbio auf zwei Phasen bei der Herausbildung des liberalen Staates hin: Erstens kommt es zur politischen Emanzipation von der religiösen Macht und zweitens wird die ökonomische Emanzipation von der politischen

das juristische Abwickeln des demokratischen Staats im Sinne der Erlangung politischer Rechte ermöglicht.⁵⁷ Da die Behauptung der Freiheit des einen immer zu Lasten der Freiheit eines anderen geht, sollte bei Bobbio das Problem der Koexistenz der politischen und ökonomischen Freiheiten der Bürger im demokratischen Staat durch Umsetzung methodischer Verfahrensregeln bzw. durch ein demokratisches Regime gelöst werden.⁵⁸ Davon leitet er die folgende Auffassung ab: Die individuellen (persönlichen) Freiheitsrechte im liberalen Staat sind die Vorbedingung für die politischen (ökonomischen) Freiheitsrechte im demokratischen Staat. Daraus ergibt sich das Verhältnis zwischen dem liberalen und demokratischen Staat, demnach die Einhaltung der Freiheitsrechte durch rechtliche Kontrolle der Macht garantiert werden soll. Letztendlich stellt die legitime Kontrolle der Macht durch das Recht die einzige Garantie für die Gewährleistung der Freiheitsrechte dar.⁵⁹ Denn:

„[...] Es ist wenig wahrscheinlich, dass ein nicht liberaler Staat ein korrektes Funktionieren der Demokratie gewährleisten kann, und es ist andererseits genausowenig wahrscheinlich, dass ein nicht demokratischer Staat in der Lage ist, die Grundfreiheiten zu garantieren. Der historische Beweis für diese Wechselbeziehung liegt in der Tatsache, dass demokratischer Staat und liberaler Staat, wenn sie fallen, miteinander fallen.“⁶⁰

In diesem Zusammenhang lässt sich zusammenfassen, dass wenn im vorpolitischen Raum des liberalen Staates das Problem der Anerkennung und Gewährleistung individueller Menschenrechte zentral für die demokratische Konzeption Bobbios ist, so steht die Beschränkung politischer Macht und die rechtliche Sicherung der Menschenrechte im Mittelpunkt seiner Konzeption des demokratischen Staats. So stellt er als Rechts- und Politikwissenschaftler die Konzeptionen des liberalen und demokratischen Staats komplementär nebeneinander, indem er davon die zentrale für seine Demokratiekonzeption Wechselbeziehung zwischen Recht und Macht ableitet. Dadurch vereint der italienische Denker die Perspektiven der Verfassungsrechtler und Politologen, die sich aus ihrer jeweiligen Sicht der Befassung mit dem zentralen Gegenstand des menschlichen Zusammenlebens, nämlich dem Staat, widmen. Während sich die Ersteren, wie Bobbio behauptet, mit der Befolgung von Verfahrensregeln und Normen und die Letzteren mit der Notwendigkeit von Macht und Gewalten zur Umsetzung der Regeln und Normen beschäftigen⁶¹, so gelingt es seinem epistemologischen Anspruch in dialektischer Weise eine Konzeption über die wechselwirkenden Beziehung zwischen Recht und Macht zu entwickeln, denn dort, wo das Recht nicht wirkt, entsteht die Gefahr von Anarchie für die Gesellschaft; andersum gilt

Macht hervorgehoben. Kurzum setzt der liberale Staat durch die Etablierung der Meinungs- und Religionsfreiheiten (politische Emanzipation) und die Durchsetzung ökonomischer Freiheit (ökonomische Emanzipation) auf Verzicht auf ideologischen und ökonomischen Machtmonopol. (vgl. Bobbio (1988): S. 122).

⁵⁷Vgl. Bobbio (1988): S. 10 f.

⁵⁸Vgl. Bobbio (1988): S. 123.

⁵⁹Vgl. Bobbio (1988): S. 20.

⁶⁰Bobbio (1988): S. 11.

⁶¹Vgl. Bobbio (1997): S. 115 f.

dieses auch dort, nach der Meinung des italienischen Philosophen, wo politische Macht nicht beschränkt wird, entsteht die Gefahr von Despotie in der Gesellschaft.⁶²

2.3. Zwischenfazit: Demokratie als ideal- und realtypischer Begriff

Ausgehend von den oben ausgeführten Überlegungen entwickelt Bobbio anhand der Wechselbeziehung zwischen liberalen und demokratischen Staat seine Definition über Demokratie weiter, die auf dem ethischen Individualismus fußt und durch die Anerkennung und rechtliche Gewährleistung individueller und politischer Freiheitsrechte legitimiert wird. Bobbios Auffassung über Demokratie wird durch das Modell des geregelten Zusammenlebens zwischen den Bürgern begründet, d.h. durch die Rechtsprechung als Vorbeugung willkürlicher Macht und die Legitimation der Macht durch das Recht. Dieses ideale Modell des geregelten Zusammenlebens ist für den Philosophen der demokratische Rechtsstaat, den er selbst als einen Staat folgendermaßen definiert:⁶³

„in dem es kraft der Grundgesetze keine Machtausübung von oben nach unten gibt, die nicht Normen unterstellt, nicht durch Rechtsprechung gelenkt wird, und in dem gleichzeitig die Rechtskraft des gesamten Normensystems in letzter Instanz der aktiven Zustimmung der Bürger entspringt.“⁶⁴

Wie es bereits in den Ausführungen über Bobbios Demokratiekonzeption dargelegt wurde, ist der liberale Staat aufgrund der Freiheitsrechte entstanden. Auf dieser Grundlage fußt auch die Rechtsstaatslehre. Laut Bobbio wird die verfassungsmäßige Anerkennung und Gewährleistung der Freiheitsrechte nicht nur durch die legitime Gewaltausübung ermöglicht, sondern ihr werden auch Grenzen setzt.⁶⁵ In dieser Hinsicht behauptet der Philosoph, dass die Gewährleistung der Freiheitsrechte durch verfassungsmäßige Regeln eine Voraussetzung zum Ablauf der demokratischen Prozesse durch „Vorab-Regeln (*regolepreliminari*)“⁶⁶ darstellt.⁶⁷

Aus diesem Grund hält der italienische Denker fest, dass der liberale Rechtsstaat die Demokratie voraussetzt.⁶⁸ Richard Bäuml argumentiert seinerseits folgendermaßen. Die Legitimierung des demokratischen Staates erfolgt durch den Rechtsstaat, weil eine Anerkennung, Geltung und Sicherung der Menschenrechte vorausgesetzt wird. Im Mittelpunkt des menschlichen Zusammenlebens steht die Bereitschaft zur selbstständigen Lebensgestaltung der Staatsangehörigen, wobei dies durch eine rechtlich institutionelle Demokratie verwirklicht werden muss.⁶⁹ Insofern behauptet Bobbio, dass

⁶²Vgl. Bobbio (1997): S. 116 f.

⁶³Vgl. ebd.

⁶⁴Ebd. S. 116.

⁶⁵Vgl. Bobbio (1988): S. 10.

⁶⁶Ebd. S. 11

⁶⁷Ebd. S. 11 (Hervorh. von d. Verf.)

⁶⁸Vgl. ebd.

⁶⁹Vgl. Vgl. Bäuml, Richard (1954): Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehung von Demokratie und Rechtsstaat. Polygraphischer Verlag AG, Zürich, S. 95 f.

einerseits bestimmte Freiheitsrechte notwendigerweise vorhanden sein müssen um die Machtausübung zu legitimieren und andererseits – dass eine demokratische Macht die Geltung und Sicherung der Grundfreiheiten garantieren muss.⁷⁰ In diesem Sinne lässt sich zusammenfassen, dass für den Philosophen die Menschenrechte zentral für die sich auf einen ethnischen Individualismus stützende Wechselbeziehung zwischen Recht und Macht sind.

Durch die vom Staat gewährleistete Möglichkeit zur geistig-sittlichen Lebensgestaltung der BürgerInnen unterliegt der Rechtsstaat laut Bäumlin einer ständigen Entwicklung, die dem Rechtsstaat eine soziale Wirklichkeit zuschreibt.⁷¹ Diesbezüglich wird in der wissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass selbst wenn der Verfassungsstaat eine Voraussetzung für die moderne Demokratie sei, dies nicht bedeute, dass die Demokratie zumindest im Konzept des Verfassungsstaates nicht enthalten gewesen sei.⁷² Obwohl dies mit einer Reihe von bürgerrechtlichen und politischen Transformationen einhergegangen ist, spricht Bobbio von verbleibenden Schwierigkeiten für die moderne Demokratie, die in erster Linie auf die “nicht eingehaltenen Versprechen der Demokratie”⁷³ zurückzuführen sind und die mit Transformationshürden der Demokratie zusammenhängen, was im Folgenden zusammengefasst werden soll.⁷⁴ Erstens scheinen diese Transformationshürden die moderne Demokratie vom historischen Idealmodell der antiken Demokratie entfernt zu haben.⁷⁵ Zweitens argumentiert der italienische Philosoph, dass die Schwierigkeit im demokratischen Entwicklungsprozess im Endeffekt nicht zur Transformation eines demokratischen Regimes in ein autokratisches oder autoritäres geführt haben.⁷⁶ Denn das Modell der modernen Demokratie orientiert sich daran, wie der italienische Philosoph in seinem Werk ausführt, dass der minimale Charakter eines demokratischen Staates durch die öffentliche Kontrolle der Macht und die Garantie der Menschenrechte bestehen bleiben muss.⁷⁷

2.4. Rechtsstaat: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Rechtsstaatlichkeit ist neben Demokratie eine der zentralen Werte, die eine funktionierende Demokratie ausmachen. Diesbezüglich wird von Bobbio argumentiert, dass sich die Demokratisierung als

⁷⁰Vgl. Bobbio (1988): S. 11.

⁷¹Vgl. Bäumlin (1954): S. 96.

⁷²Vgl. Buchheim, Hans (1973): Der demokratische Verfassungsstaat und das Problem der Demokratisierung der Gesellschaft. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Hannover, S. 3 – zitiert nach Decker (2011): S. 44 f.

⁷³Bobbio (1988): S. 11.

⁷⁴Vgl. ebd. S. 11 ff.

⁷⁵Vgl. Bobbio (1988): S. 21.

⁷⁶Vgl. ebd. S. 31.

⁷⁷Vgl. ebd. S. 22 und S. 31.

Entwicklungsprozess nicht bloß mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts ausschöpft, sondern weitere festgelegte Anforderungen wie die Rechtsstaatlichkeit und die Gewaltkontrolle voraussetzt, die im modernen Verfassungsstaat enthalten sind.⁷⁸ Die Schwierigkeit, eine allgemeingültige Definition der Rechtsstaatlichkeit zu geben, ergibt sich aus der Tatsache, dass es unterschiedliche Konzeptionen des Rechtsstaatsbegriffs gibt, die auf die Demokratisierungsprozesse in den unterschiedlichen Ländern zurückweisen. Ausführliche Befassungen mit den unterschiedlichen Konzepten bieten in ihren Werken Hans-Joachim Lauth, Katharina Ludwig, Rainer Grote und Richard Bäuml.⁷⁹ Obwohl es sich in Europa laut Ludwig um eine „babylonische Sprachverwirrung“⁸⁰ bei der Definition des Begriffs Rechtsstaatlichkeit handelt,⁸¹ herrscht in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung, dass zwischen den Begriffen Rule of law, État de Droit und Rechtsstaat auch Gemeinsamkeiten aufzuweisen seien.⁸² Aus diesem Grund argumentiert Grote, dass die unterschiedlichen Bezeichnungen der Rechtsstaatsidee in Großbritannien, Frankreich und Deutschland ein gemeinsames Anliegen teilen, das auf der Gewaltkontrolle und den Menschenrechten fußt.⁸³ Durch Identifizierung dieser Gemeinsamkeiten zwischen den drei Entwicklungslinien des Rechtsstaatsgedanken folgen die vorliegenden Überlegungen dieser Arbeit einer doppelten Perspektive, die auch von Ludwig ausgeführt wird.⁸⁴ Einerseits müssen die identifizierten Gemeinsamkeiten in die Analyse der Wechselbeziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaat integriert werden. Andererseits muss davon die Rolle der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundfundamente der Europäischen Union abgegrenzt werden.⁸⁵ In dieser Hinsicht stellen sich die folgenden Fragen, aus denen die unten ausgeführten Überlegungen folgen. Angesichts der unterschiedlichen Rechtsstaatstypen wird der Frage nachgegangen, was unter dem britischen, französischen und deutschen Rechtsstaatsgedanken zu verstehen ist. Diesbezüglich wird zunächst einmal die geschichtliche Entwicklung der drei Begriffe dargestellt, wobei gleichzeitig ihre Schwächen akzentuiert werden. Darüber hinaus werden die folgenden Überlegungen einen Überblick

⁷⁸Vgl. Lauth, Hans-Joachim (2012): Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie. In: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert: Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Rechts in der Demokratie, 1. Auflage Wiesbaden, S. 21.

⁷⁹Siehe Ludwig, Katharina (2011): Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Rule of Law? (2011); Grote, Rainer: Rule of Law, Rechtsstaat and „État de droit“ (2004); Lauth, Hans-Joachim: Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie (2012); Bäuml, Richard: Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehung von Demokratie und Rechtsstaat (1954).

⁸⁰Ludwig, Katharina (2011): Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Rule of Law?, Diss., Nomos, Baden-Baden, S. 33.

⁸¹Vgl. ebd.

⁸²Vgl. ebd.; vgl. Grote, Rainer (2004): Rule of Law, Rechtsstaat and „État de droit“, in: ChristiaStarck (Hrsg.): Constitutionalism, Universalism and Democracy: A Comparative Analysis, S. 270.

⁸³Vgl. Grote, Rainer (2004): Rule of Law, Rechtsstaat and „État de droit“, in: ChristiaStarck (Hrsg.): Constitutionalism, Universalism and Democracy: A Comparative Analysis, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 270.

⁸⁴Vgl. Ludwig (2011): S. 21.

⁸⁵Vgl. Ludwig (2011): S. 21.

über die Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den drei Begriffen ermöglichen und zur Herauskristallisierung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit beitragen. Diese Aspekte müssen schließlich der empirischen Analyse und der Identifizierung der Rolle der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des EU-Erweiterungsprozesses dienlich sein.

2.4.1. Die britische Rule of Law – historische und gegenwärtige Entwicklung

In der britischen Verfassungstradition zeichnet sich die Entwicklung des britischen Rule of law (Rechtsstaat) als ein Kampf um die Vormachtstellung zwischen dem Parlament und der Krone aus. Deshalb argumentiert Ludwig, dass als Eckpfeiler dieses Kampfes die Magna Charta vom Jahr 1215 betrachtet werden kann, denn der Adel erwarb dadurch erste grundlegende Freiheiten zum Schutz gegenüber willkürlicher Machtausübung des Königs.⁸⁶ Danach sollten noch fünf Jahrhunderte bis zum Bürgerkrieg (1642-1649) und Glorious Revolution (1688-1689) vorgehen, die nach Ludwig den Endpunkt einer inkrementalen Herausbildung des Parlaments als neuen Souverän des Königreichs und somit auch die Unterstellung des Königs unter das Gesetz markierten und zur Beendigung des Machtkampfes zwischen der Krone und dem Parlamenten führten.⁸⁷ Obwohl der Machtkampf zwischen den beiden Kontrahenten schrittweise durch die Bill of Rights 1689 beendet wurde, musste nach Lauth die Demokratie weiter verstärkt werden, was schließlich in die Einführung des allgemeinen Wahlrechts erst im 20. Jahrhundert mündete.⁸⁸

Eine konzeptionelle Befassung mit dem Begriff der britischen Rule of law liefern die Schriften des Oxford Professors Albert Venn Dicey, die aus dem späten 19. bzw. frühen 20. Jahrhundert stammen und laut Ludwig eine prägende Bedeutung für die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Rule of law haben.⁸⁹ In seinem Buch „Introduction to the Study of Law of the Constitution“, das von Rainer Grote als „eine maßgebende Darstellung der rule of law“⁹⁰ charakterisiert wird,⁹¹ leitet Dicey drei wesentliche Merkmale dieses Begriffs ab, die im Folgenden zusammengefasst werden.⁹² Erstens weist Dicey darauf hin, dass kein Mensch strafbar ist, ohne vor den ordentlichen Gerichten des Landes festgesetzt worden zu sein, was sich im Schutz der Menschenrechte vor willkürlicher Machtausübung niederschlägt. Zweitens wird betont, dass niemand über dem Gesetz steht und alle Bürger, unabhängig von ihren

⁸⁶Vgl. Ludwig, Katharina (2011): Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Rule of Law?, Diss., Nomos, Baden-Baden, S. 35.

⁸⁷Vgl. Ludwig (2011): S. 35.

⁸⁸Vgl. Lauth (2012): S. 28.

⁸⁹Vgl. Ludwig (2011): S. 35.

⁹⁰Grote (2004): S. 274. (Im Originaltext: „[...] magisterial exposition of the rule of law [...]“ – Übersetzung von mir, R.P.)

⁹¹Vgl. ebd.

⁹²Vgl. Dicey, Albert Venn (1923): Introduction to the Study of Law of the Constitution, 8. Aufl. London, Kapitel 4., S. 171 ff.

Sozialstatus, gleich vor dem Gesetz sind. Drittens fußt das britische Verfassungsrecht auf dem Common Law (Naturrecht), wobei sich die allgemeinen Verfassungsgrundsätze (wie zum Beispiel die persönlichen Freiheiten) aus Gerichtsentscheidungen ergeben.⁹³ Dies bedeutet, dass die britische Verfassung „nicht gemacht, sondern gewachsen worden ist“,⁹⁴ wie von Dicey argumentiert wird.⁹⁵ Diesbezüglich lässt sich für den Autor festhalten, dass sich die Rechte der Individuen in Großbritannien im Vergleich zu anderen Ländern nicht von festgelegten Regeln ableiten lassen, sondern andersum – die Regeln von den Gerichten in Anbetracht des Schutzes bürgerlicher Freiheiten definiert und durchgesetzt werden.⁹⁶ Kurzum bezeichnet Dicey die britische Verfassung als „judge-made“⁹⁷, woraus sich folgern lässt, dass sie all die Merkmale einer am Common Law orientierten Rechtsprechung mit sich trägt.⁹⁸ Diesbezüglich zeichnet sich für Grote eine inhärente Schwäche der britischen Rule of Law ab.⁹⁹ Diese ergibt sich daraus, dass es kein höheres Kontrollorgan der gesetzgeberischen Befugnisse des Parlaments gab. Diese Tatsache wurde geschichtlich durch das Fehlen einer klaren Unterscheidung zwischen Legislative und Judikative im britischen Modell bedingt, da aus historischer Sicht das Parlament zunächst zuerst als Berater des Königs über Rechtsfragen gegründet wurde.¹⁰⁰ Des Weiteren werden laut dem britischen Rechtsgedanken die Beschlüsse des Parlaments von den Gerichten umgesetzt, wobei sich die Richter ihrerseits auf dem Naturrecht, also dem Prinzip des Schutzes individueller Rechte und Freiheiten berufen. All dies bezieht sich auf die beiden laut Lauth obersten Verfassungsprinzipien der Rule of Law – die absolute Parlamentsouveränität und die Einhaltung des Prinzips des Naturrechts.¹⁰¹ Daraus lässt sich laut dem Autor folgern, dass es sich hierbei um die folgenden zwei Rechtsquellen des Rule-of-law-Konzepts handelt: Rechtsprechung und Gesetze.¹⁰² In Zusammenhang damit wird in der wissenschaftlichen Literatur behauptet, dass es für Dicey selbst, als er Ende des 19. Jahrhunderts sein Werk „Introduction to the Study of the Law of the Constitution“ schrieb, kein Widerspruch an sich gewesen sei, die beiden Grundprinzipien der britischen Rule of Law miteinander zu verknüpfen.¹⁰³ Obwohl Dicey selbst diesbezüglich nicht ausschließt, dass die britische Jurisprudenz auch auf „good and bad“¹⁰⁴ Merkmalen fußt, was z.B. den unantastbaren Charakter der

⁹³Vgl. Dicey (1923): S. 171 ff.

⁹⁴Ebd. S. 183. (Originaltext: “[...] the constitution has not been made, but has grown.” – Übersetzung von mir, R.P.)

⁹⁵Vgl. Dicey (1923): S. 183.

⁹⁶Vgl. Dicey (1923): S. 190.

⁹⁷Ebd. S. 184

⁹⁸ Vgl. ebd.

⁹⁹Vgl. Grote (2004): S. 275 f.

¹⁰⁰Vgl. ebd

¹⁰¹Vgl. Lauth (2012): S. 28.

¹⁰²Vgl. ebd.S. 29.

¹⁰³Vgl. Ludwig (2011): S. 37

¹⁰⁴Dicey (1923): S. 184

Menschen- und Freiheitsrechte angeht.¹⁰⁵ Deshalb wurden in den Mittelpunkt des Wechselspiels zwischen Macht und Recht am Beispiel der britischen Rule of law vielmehr die Individual- und Freiheitsrechte gerückt, die, wie Ludwig behauptet, zur Disposition des Parlaments stehen.¹⁰⁶ Diesbezüglich verweisen laut der Autorin die demokratischen Funktionsmechanismen in Großbritannien darauf, dass selbst wenn der Gesetzgeber eine politische Unterdrückung fundamentaler Freiheitsrechte aufgreifen möge, das Parlament von den Wählern abgewählt werden kann.¹⁰⁷

Der britische Rechtsstaatsgedanke bezieht sich auf die Achtung von Regeln, Prinzipien und Normen ohne kodifizierte Verfassung, die laut Lauth im Laufe der Zeit einem ständigen Änderungsprozess unterliegen.¹⁰⁸ Heute unterliegt dieser Änderungsprozess selbst einer Reihe von dynamischen Änderungen, die sich an einer sich ändernden Welt orientieren. Diesbezüglich unterstreicht Ludwig, dass in den neunziger Jahren über die Handlungsfähigkeit des demokratischen Prozesses in England debattiert wurde.¹⁰⁹ Diese Debatte wurde einerseits aus einer Innenperspektive durch die Vormachtstellung der Parlamentsouveränität bei der mangelnden Unterscheidung zwischen Legislative und Judikative und andererseits – wie Ludwig argumentiert, aus einer Außenperspektive durch die Abgabe von Parlamentsouveränität an eine supranationale Ebene wegen der Europäisierung des britischen Rechts ausgelöst.¹¹⁰ Bezüglich dieser Debatte wird von der Autorin sowohl aus der Innen-, als auch aus der Außenperspektive die Frage nach der “Schmerzgrenze der Briten”¹¹¹ hinsichtlich des Wandlungsprozesses der britischen Rule of Law akzentuiert.¹¹²

Die wichtigste Verschiebung dieser Grenze der britischen Rule of Law wirkt sich in zweierlei Hinsicht aus: formal (Verfahren) und materiell (Rechte), wie von Lauth betont wird.¹¹³ In diesem Zusammenhang wird in der wissenschaftlichen Literatur auf Bereiche der Rule of Law hingewiesen, die vom europäischen Recht geregelt seien und mit der Aufnahme des Vereinigten Königreichs im Jahr 1972 in die EU zusammenhängen.¹¹⁴ Ein deutliches Beispiel hierfür liefert das European Communities Act 1972, das dem deutschen Zustimmungsgesetz gleichgestellt sei.¹¹⁵ Grote argumentiert, dass laut dem Gesetz zu den Europäischen Gemeinschaften das Gemeinschaftsrecht den britischen Gesetzen

¹⁰⁵ Vgl. Dicey (1923): S. 184

¹⁰⁶ Vgl. Ludwig (2011): S. 37.

¹⁰⁷ Vgl. ebd.

¹⁰⁸ Vgl. Lauth (2012): S. 29

¹⁰⁹ Vgl. Ludwig (2011): S. 38.

¹¹⁰ Vgl. ebd.S. 38 ff.

¹¹¹ Ebd. S. 40.

¹¹² Vgl. ebd.

¹¹³ Vgl. Lauth (2012): S. 29.

¹¹⁴ Vgl. Ludwig (2011): S. 39 f.; sowie vgl. Grote (2004): S. 297.

¹¹⁵ Vgl. Ludwig (2011): S. 39.

vorgeordnet wird.¹¹⁶ Daraus lässt sich für Ludwig folgern, dass aufgrund der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs die britische Parlamentssouveränität auf ihre vom Gemeinschaftsrecht gesetzten Grenzen stieß.¹¹⁷

Des Weiteren wurde die britische Rule of law in formeller Hinsicht durch Schaffung eines Supreme Court einer wichtigen institutionellen Veränderung unterworfen. Diese Veränderung wurde laut Ludwig aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung gemacht und geht in zweierlei Richtung: Erstens wurde dadurch die zweite Kammer des britischen Parlaments – das House of Lords, als das höchste britische Gericht von der Legislative rechtlich unabhängig; Zweitens wurde im House of Lords durch eine Justizreform 2006 ein Supreme Court gebildet, damit eine richterliche Unabhängigkeit der Lordrichter aus dem House of Lords gewährleistet ist.¹¹⁸ Das Novum der Justizreform besteht für Ludwig im formalen Sinne darin, dass die Mitglieder des Supreme Court im House of Lords dem Prinzip der Gewaltenteilung folgend kein Stimmrecht im House of Lords haben, wohl aber nach ihrem Ruhestand vom Richteramt ihren Sitzplatz als Abgeordnete im House of Lords wieder besetzen dürfen.¹¹⁹

2.4.2. Der État de Droit – Geschichte und Gegenwart

Wie in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung vertreten wird, sei die Französische Revolution (1789-1799) der historische Ausgangspunkt der Entwicklung des französischen État de droit.¹²⁰ So unterstreichen Ludwig und Grote die prägende Bedeutung der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte für die Fortentwicklung des französischen Begriffs der Rechtsstaatlichkeit.¹²¹ Als ein Meilenstein des modernen État de Droit wird von Ludwig der folgende Satz aus Art. 16 der Erklärung dargestellt: „Eine Gesellschaft, in der weder die Gewährleistung der Rechte gesichert noch die Gewaltenteilung festgelegt ist, hat keine Verfassung.“¹²² Laut Grote hat die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in ihrer Gänze die Fortentwicklung des französischen Rechts durch die Umsetzung verschiedener Individualfreiheiten und –rechte in der gesetzgeberischen Praxis Frankreichs maßgeblich beeinflusst.¹²³ Obwohl sie nach Ludwig keinen imperativen Charakter hatte, wurde sie grundsätzlich von der Demokratietheorie Jean-Jacques Rousseaus und dem *volontégénérale* (dem Gemeinwillen)

¹¹⁶Vgl. Grote (2004): S. 297.

¹¹⁷Vgl. Ludwig (2011): S. 39.

¹¹⁸Vgl. Ludwig (2011): S. 39.

¹¹⁹Vgl. ebd.

¹²⁰Vgl. Ludwig (2011): S. 40ff; sowie vgl. Grote (2004): S. 281 ff.

¹²¹Vgl. ebd.

¹²²Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, Art. 16, zitiert nach Ludwig (2011): S. 40.

¹²³vgl. Grote (2004): S. 282.

inspiriert.¹²⁴ Dieser Ansicht nach muss das Gesetz, wie Grote deutlich macht, einerseits den Gemeinwillen des Volkes suggerieren und andererseits die Freiheiten der Bürger gewährleisten.¹²⁵ Aus diesem Grund weist Ludwig auf die folgenden zwei Tatsachen hin: Erstens, da alle Beschlüsse des Gesetzgebers inhaltlich und konzeptionell diesem Gemeinwillen entsprechen sollen, führt dies letzten Endes zu einer Diktatur der Mehrheit; Zweitens wird es von der Autorin als Schwäche der französischen Rechtsstaatsidee gesehen, dass in der Konsequenz kein Schutz individueller Freiheits- und Minderheitsrechte gewährleistet werden kann, was an sich eine Diktatur des Staates bedeutet.¹²⁶

Eine weitere Schwäche des französischen *État de Droit* wird in der wissenschaftlichen Literatur als ein geschichtlich bedingtes Misstrauen gegenüber dem großen Einfluß der Gerichte in Frankreich gewertet, was zu einem Machtkampf zwischen der Krone und den höchsten Richtern in den Zeiten vor der Revolution führte.¹²⁷ Aus diesem Grund argumentiert Ludwig, dass es sich um die Angst vor einer „*gouvernement des juges*“¹²⁸ handelt, die die weitere Fortentwicklung der französischen Verfassung reflektierte.¹²⁹ Daraus lässt sich für die Verfasserin folgern, dass aufgrund dieses Machtkampfs die französische Rechtsstaatslehre seitdem verfassungsmäßig das Ziel anstrebte, dem Parlament nicht eine Verfassung vorzuordnen, d.h. der Judikative keinen allzu großen Vorrang zu geben.¹³⁰ Obwohl die Gründung der Dritten Französischen Republik 1871 laut Grote den Übergang zum französischen Republikanismus im Geiste der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte schaffte,¹³¹ lauert das „alte Gespenst vom *gouvernement des juges*“¹³² im französischen Verständnis über den *État de Droit* heute noch, wie Ludwig ausführt.¹³³ Deshalb schien nach Grote eine maßgebliche Veränderung in der französischen Rechtsstaatsidee auch nach der Gründung der Vierten Französischen Republik nicht möglich zu sein.¹³⁴ Denn wie Grote und Ludwig argumentieren, sollte die Schaffung eines Kontrollorgans über die Verfassungsmäßigkeit der Parlamentsbeschlüsse bis zur Gründung der Fünften Französischen Republik dauern.¹³⁵ Obwohl dazwischen, direkt nach dem Zweiten Weltkrieg, ein Vermittlungsorgan (*Comité constitutionnel*) zwischen der Unter- und Oberkammer des französischen Parlaments geschaffen wurde, wurde erst 1958 mit der Machtübernahme Charles De Gaulles ein

¹²⁴Vgl. Ludwig (2011): S. 40.

¹²⁵Vgl. Grote (2004): S. 282.

¹²⁶Vgl. Ludwig (2011): S. 41.

¹²⁷Vgl. Ludwig (2011): S. 41 f.; ausführlicher vgl. Grote (2004): S. 283.

¹²⁸Vgl. Ludwig (2011): S. 42. (Hervorh. von d. Verf.)

¹²⁹Vgl. ebd.

¹³⁰Vgl. ebd. S. 41 f.

¹³¹Vgl. Grote (2004): S. 284.

¹³²Ebd. S. 43. (Hervorh. von d. Verf.)

¹³³Vgl. Ludwig (2011): S. 43.

¹³⁴Vgl. Grote (2004): C. 292.

¹³⁵Vgl. Ludwig (2011): S. 42f; sowie vgl. Grote (2004): S. 294 f.

Verfassungsgericht – das sogenannte Conseil constitutionnel, eingerichtet. Ludwig weist ihrerseits darauf hin, dass dem Conseil eher die Rolle eines “watchdog”¹³⁶ zugeschrieben werden kann, da das Verfassungsgericht Garantien dafür liefern soll, dass das französische Parlament seine Kompetenzen nicht überschreitet und sich keine Kompetenzen der Exekutive zuschreibt.¹³⁷ Obwohl dadurch die Kontrolle der Legislative gewährleistet werden konnte, wird dies von Grote nicht als ein Schritt weiter zur Etablierung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit in der Fünften Französischen Republik gesehen, sondern vielmehr als Folge der Etablierung des Prinzips der Gewaltenteilung, die letztlich zur Stärkung der Exekutive führt.¹³⁸ Des Weiteren wird von den beiden Autoren betont, dass erst nach dem politischen Rücktritt De Gaulles 1971 das Verfassungsgericht den Grundrechtsschutz, der davor nicht unter Überwachung des Conseils stand und nicht in der Verfassung figurierte, in den Mittelpunkt gerückt wurde und sich somit selbst erweitert hat.¹³⁹ Obwohl diese wichtige Entscheidung des Verfassungsgerichts von den französischen Rechtswissenschaftlern, wie Grote behauptet, als Krönung des *État de droits* gesehen würde¹⁴⁰, sehen heutzutage die Kompetenzen des Conseils constitutionnel nach Ludwig immer noch beschränkter aus als z.B. diese des Bundesverfassungsgerichts.¹⁴¹ Diesbezüglich weist die Autorin auf die folgende Tatsache hin. Eine Klage gegen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kann nur während des Gesetzgebungsverfahrens gestellt werden. Aus diesem Grund scheint es letzten Endes so zu sein, dass die Angst von einer *gouvernement des jeunes* heute noch da ist.¹⁴²

2.4.3. Der deutsche Rechtsstaat – Geschichte und Gegenwart

Wie es von Lauth und Ludwig unterstreicht wird, ist das deutsche Verständnis über den Rechtsstaat von der Staatstheorie Immanuel Kants abzuleiten, der den Staat als “Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen”¹⁴³ bezeichnet, wie die beiden Verfasser ausführen.¹⁴⁴ Diesbezüglich weist Grote darauf hin, dass Kants Theorie maßgeblich die Entwicklung der deutschen Rechtsstaatsidee im Zuge der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts beeinflusste.¹⁴⁵ Diese Entwicklung zeichnete sich durch die Etablierung von materiellen (bürgerlichen Rechten) und formalen (gesetzmäßigen

¹³⁶Grote (2004): S. 294.

¹³⁷Vgl. Ludwig (2011): S. 42.

¹³⁸Vgl. Grote (2004): S. 294.

¹³⁹Vgl. Ludwig (2011): S. 43; sowie vgl. Grote (2004): 294.

¹⁴⁰Grote (2004): S. 294 (Im Originaltext: “[...] as the completion of the ‘Etat de droit’”)

¹⁴¹Vgl. Ludwig (2011): S. 43.

¹⁴²Vgl. ebd.

¹⁴³Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, 1. Hauptstück, § 45; zitiert nach Ludwig (2011): S. 44.

¹⁴⁴Vgl. Lauth (2012): S. 30; sowie vgl. Ludwig (2011): S. 44.

¹⁴⁵Vgl. Grote (2004): S. 279.

Verwaltungsverfahren) Merkmalen aus, was auf der Diskrepanz zwischen den Prinzipien des Rechtsstaats und der Theokratie bzw. Despotie fußte.¹⁴⁶ In der wissenschaftlichen Literatur wird die Meinung vertreten, dass diese Diskrepanz weiterhin in eine Debatte über die Rolle des Staates zum Schutz der individuellen Freiheiten und des Eigentums der Individuen mündete.¹⁴⁷ Im Laufe dieser Debatte, die von den Ideen des Liberalismus und vom Scheitern der Revolution von 1848 geprägt würde, sollte in der deutschen Rechtsstaatsidee eine Trennung von Recht und Politik stattfinden, die die Herausbildung des sogenannten Rechtspositivismus als Folge hatte und sich auf die Unterordnung der Grundrechte gegenüber der Gesetzgebung bezog.¹⁴⁸ Auf diese Weise kam es laut nach Ludwig zu einer Formalisierung des deutschen Rechtsstaatsverständnisses, die sich durch die bekannte Definition F.J. Stahls charakterisieren lässt: “[...] er (der Begriff des Rechtsstaates) bedeutet überhaupt nicht Ziel und Inhalt des Staates, sondern nur Art und Charakter dieselben zu verwirklichen.”¹⁴⁹ Nach Alessandro Baratta fand dieser fundamentale Ideenwandel der Rechtsstaatlichkeit seinen Ausdruck im Kompromiss zwischen Otto von Bismarck und den Liberalen bei der Gründung des Deutschen Reiches 1871,¹⁵⁰ wobei im Mittelpunkt dieses Kompromisses die Flankierung bürgerlicher Rechte mit Gesetzen stand.¹⁵¹ So wurden durch die Verfassung 1871 die positiven Freiheiten des Bürgertums gewährleistet, was laut Grote nicht wirklich als Erfolg gefeiert werden kann, da die Grundrechte der deutschen Bürger im Sinne von Freiheit vom Staat an Bedeutung als Verfassungsprinzipien verloren.¹⁵² Deshalb war das Zweite Deutsche Reich von der Verfassung her, wie Lauth betont, ein Rechtsstaat, der keine Demokratisierung und Parlamentarisierung aufnahm.¹⁵³ Diese These wird auch von Ludwig vertreten, wobei die Autorin auf den machtpolitischen Vorrang der Exekutive, d.h. des Kaisers, durch ein absolutes Vetorecht hinweist und die Übersetzung von Michel Rosenfeld über das deutsche Rechtsstaatsverständnis als „*rule by law*“¹⁵⁴ aufgreift.¹⁵⁵ Des Weiteren unterstreichen Grote und Lauth, dass die Grundrechte in der Weimarer Verfassung von 1919 auch keinen imperativen Charakter besaßen, da sich dies letztendlich zu Gunsten weiterer Etablierung von formalrechtlichen Verfahren im

¹⁴⁶Vgl. Lauth (2012): S. 30.

¹⁴⁷Vgl. Grote (2004): S. 279.

¹⁴⁸Vgl. Lauth (2012): S. 30 f.

¹⁴⁹Zitat nach Ludwig (2011): S. 45. (Anm. d. Verf.)

¹⁵⁰Vgl. Baratta, Alessandro (1979): Zur Entwicklung des modernen Rechtsstaatsbegriffs. In: Baer-Kaupert, Friedrich-Wilhelm u.a. (Hrsg.): Festschrift für Bernhard C.H. Aubin zum 65. Geburtstag, Kehl am Rhein, S. 7.

¹⁵¹Vgl. Grote (2004): S. 280.

¹⁵²Vgl. ebd.

¹⁵³Vgl. Lauth (2012): S. 30.

¹⁵⁴Rosenfeld, Michel (2000): Rule of law versus Rechtsstaat, in: Menschenrechte und Bürgerrechte in einer vielgestaltigen Welt, S. 49 ff. (49 f.), zitiert nach Ludwig (2011): S. 45. (Hervor. v. Verf.)

¹⁵⁵Vgl. ebd. ebd.

Sinne der rechtspositivistischen Staatsrechtslehre fortführte.¹⁵⁶ Obwohl in der neuen Verfassung ein Grundrechtskatalog umgesetzt wurde, wird dies von Ludwig letztendlich als Schwäche der Weimarer Reichsverfassung gesehen, da die gesetzgeberischen Befugnisse des Reichstags den Grundrechten vorgeordnet waren.¹⁵⁷ Diesbezüglich lässt sich festhalten, dass die Gefahren für die Demokratie in zweierlei Richtung gingen: Erstens bestand die Gefahr, welche von Decker als “das demokratische Paradoxon”¹⁵⁸ identifiziert wird, dass sich eine Demokratie selbst mit eigenen Mitteln, d.h. durch einen Beschluss des Volkes und/oder der Mehrheit des Volkes abschaffen könnte;¹⁵⁹ Zweitens, um die Demokratie der ersten Gefahr nicht auszusetzen, sollten im Sinne Deckers Organe des Verfassungsstaates gewährleistet werden,¹⁶⁰ die nach Ludwig am Beispiel der Weimarer Verfassung mit ausreichenden Kontrollbefugnissen beauftragt werden sollten.¹⁶¹ Aus diesem Grund schien der in der Weimarer Zeit eingerichtete Staatsgerichtshof laut Lauth eher ein Vermittlungsorgan zwischen Bund und Ländern zu sein.¹⁶² Somit lässt sich für Ludwig der formalrechtliche Charakter des Weimarer Rechtsstaats ohne verbindlich verankerte Grundrechte als der Hauptgrund für die Beraubung der Verfassung durch die Nationalsozialisten kennzeichnen,¹⁶³ denn wie Dagmar Giersberg schreibt:

„knapp 20 Jahre nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung errichteten die Nationalsozialisten vor den Toren Weimars das Konzentrationslager Buchenwald[...]“¹⁶⁴

Diesbezüglich weist Baratta auf die folgende Debatte im Rahmen des nationalsozialistischen Rechtsstaatsverständnisses hin, die auf die Gefahr der Selbstabschaffung der Demokratie und die Krise des deutschen Rechtsstaats in der Zeit der Weimarer Republik zurückzuführen war.¹⁶⁵ In der nationalsozialistischen Literatur wurde diskutiert, ob das Rechtsstaatsprinzip vom Nationalsozialismus abgeschafft werden sollte oder doch durch die nationalsozialistische Rechtsstaatsidee in seiner Gänze realisiert werden könnte. Deswegen leitete die nationalsozialistische Staatsrechtslehre davon zwei Arten des Rechtsstaats ab: die des bürgerlich-individuellen und des national-faschistischen.¹⁶⁶ Diese zwei Arten des Rechtsstaates entsprechen den Bezeichnungen von materiellem und formellem Recht in einem demokratischen Regime. Des Weiteren verweist Baratta auf die Überlegungen Otto Schweinichen, die das Folgende beinhaltet. Der Rechtsstaat sei eine demokratische Herrschaftsform,

¹⁵⁶Vgl. Lauth (2012): S. 31; sowie vgl. Grote (2004): S. 281.

¹⁵⁷Vgl. Ludwig (2011): S. 49.

¹⁵⁸Decker (2011): S. 43.

¹⁵⁹Vgl. Ebd.

¹⁶⁰Vgl. Decker (2011): S. 43.

¹⁶¹Vgl. Ludwig (2011): S. 45.

¹⁶²Vgl. Lauth (2012): S. 31.

¹⁶³Vgl. Ludwig (2011): S. 46.

¹⁶⁴Giersberg, Dagmar (2005): Mythos Weimar - die "Wiege der deutschen Klassik", Goethe-Institut, Online Redaktion: <http://www.goethe.de/ins/ie/prj/scl/dsr/de70036.htm> (letzter Zugriff: 15.01.2014).

¹⁶⁵Vgl. Baratta (1979): S. 11 f.

¹⁶⁶Vgl. ebd. S. 12.

die aus demokratischer Sicht als das Organisationsprinzip funktionieren sollte, durch das der Staat auf seine Grenzen gegenüber dem Souverän im materiellen Sinne des Rechts stieße.¹⁶⁷ So hält Baratta fest, dass es durch die Ethnizisierung des formalen und materiellen Rechts den Nationalsozialisten als Ideologen eines totalitären Regimes gelang, der Macht Vorzug gegenüber dem Recht einzuräumen.¹⁶⁸ Aus diesem Grund weist Richard Bäumlin auf die Folgen des Totalitarismus hin, die sich positiv auf das Verständnis darüber auswirken, dass die Rechtsstaatlichkeit nicht nur einen essentiellen (formalen) Charakter als bestimmtes staatliches Handeln, sondern vielmehr einen substanzialen (normativen) Geltungsanspruch suggerieren muss.¹⁶⁹

Die negative Erfahrung mit dem Nationalsozialismus löste in Deutschland eine Diskussion darüber aus, wie das Rechtsstaatsprinzip in den Nachkriegsjahren aussehen sollte. Wie Lauth betont, handelte es sich bei der Einrichtung des Grundgesetzes von 1949 um einen provisorischen Akt, da die neue Verfassung ohne Volksabstimmung, sondern bloß durch ihre Ratifizierung durch die Landtage in Kraft trat.¹⁷⁰ Dieser Übergangscharakter des Gründungsaktes fußte laut Ludwig auf der Anerkennung seitens des Gesetzgebers von zwei wertebezogenen Merkmalen der Rechtsstaatsidee: Recht und Gerechtigkeit, was letztendlich mit einem Junktum von materiellen und formalen Elementen des Rechtsstaatsprinzips zusammenhängt.¹⁷¹ So kam es nach dem Scheitern der Revolution von 1848, der „Legalisierung von Unrecht“¹⁷² der Nationalsozialisten durch die die schwache Stellung der Weimarer Reichsverfassung zur Schaffung einer Verfassung, die einen Vorrang gegenüber dem Gesetzgeber hatte, wie Ludwig ausführt.¹⁷³ Von daher sicherte die neue Verfassung nach Grote einen festgelegten Platz der Grundrechte im Grundgesetz nicht nur im Bezug auf die Machtausübung der Exekutive und Judikative, sondern auch vor allem der Legislative.¹⁷⁴ Der Vorrang der Verfassung gegenüber der Legislative konnte für Lauth durch die Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts rechtlich gewährleistet werden, da das Bundesverfassungsgericht sowohl hinsichtlich des formalen, als auch des materiellen Rechts als Kontrollorgan agieren sollte.¹⁷⁵ Art. 93 GG zeigt die große breite Reichweite der Kontrollmechanismen des Bundesverfassungsgerichts¹⁷⁶, wobei seine Kompetenzen laut Lauth im internationalen Vergleich

¹⁶⁷Vgl. Krauss, Günther/Schweinichen, Otto (1932): Disputation über den Rechtsstaat, in: Koellreutter, Otto: Der nationaler Rechtsstaat. Zum Wandel der deutschen Staatsidee, Tübingen, S. 49, zitiert nach Baratta (1979): S. 12.

¹⁶⁸Vgl. ebd.

¹⁶⁹Vgl. Bäumlin, Richard (1954): Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehung von Demokratie und Rechtsstaat. Polygraphischer Verlag AG, Zürich, S. 53.

¹⁷⁰Vgl. Lauth (2012): S. 31.

¹⁷¹Vgl. Ludwig (2011): S. 46 f.

¹⁷²Ebd. S. 47.

¹⁷³Vgl. Ludwig (2011): S. 47.

¹⁷⁴Vgl. Grote (2004): S. 286.

¹⁷⁵Vgl. Lauth (2012): S. 31 f.

¹⁷⁶Ausführlicher siehe Art. 93. GG.

zu anderen Verfassungsinstitutionen deutlich größer sind.¹⁷⁷ Der große Umfang an rechtlichen Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts wurde daneben laut Grote von einer “Judikalisierung der Politik”¹⁷⁸ begleitet, die für den Autor als Folge mehrerer BverfGE-Beschlüsse zu politikbezogenen Fällen in den letzten Jahrzehnten zustandekam.¹⁷⁹ Im Zusammenhang damit lässt sich für Grote festhalten, dass das Prinzip des Rechtsstaats in der aktuellen Staatsrechtsdebatte eine untergeordnete Rolle spielt und der Begriff des Verfassungsstaats in den Vordergrund gerückt wird, was eben auf die aktive Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen ist.¹⁸⁰

2.5. Zwischenfazit: Verfassungsstaat als ideal- und realtypischer Rechtsbegriff

Es lässt sich zusammenfassen, dass auch in der deutschen Staatsrechtsdebatte der Nachkriegszeit die reale Gegenüberstellung von Recht und Macht im Verständnis über den Rechtsstaat als idealtypischer Begriff integriert bleibt, wobei im Mittelpunkt dieser Unterschiede zwischen Rechtsstaat, Rule of Law und *État de droit* genau die Gegenüberstellung dieser Wirklichkeit steht. Diesbezüglich beziehen sich die Unterschiede zwischen den drei Begriffen auf den Geltungsanspruch des Rechts, durch den die Grund- und Bürgerrechte zu gewährleisten werden und die Gewaltenteilung garantiert wird. Hinsichtlich der Charakteristiken der drei Entwicklungslinien des Rechtsstaatsprinzips stellt Ludwig in ihrem Werk eine Zusammenfassung der wichtigsten Unterschiede zwischen den drei Modellen dar.¹⁸¹ Derzufolge gelten für die Autorin die folgenden Merkmale am Beispiel des jeweiligen Rechtsstaatsgedanken: Die britische Rule of law sieht das Machtzentrum bei der Legislative, die auf die demokratische Legitimation von und durch das Volk angewiesen ist. Das Parlament ist der Souverän. Was das Rechtsstaatsprinzip des Vereinigten Königreichs angeht, lassen sich weiterhin keine materialen Elemente der Rule of law von einer kodifizierten Verfassung ableiten, sondern ausschließlich durch das Naturrecht. Nach dem französischen Modell wird die Volkssouveränität vom Gesetz getragen, wobei der französische Rechtsgedanke durch eine kodifizierte Verfassung und keine umfassende Parlamentssouveränität eher dem Recht Vorzug gegenüber der Politik gibt. Jedoch spricht die französische Rechtstradition aus Angst vor einem *gouvernement des juges* dem Gesetzgeber ein größeres Vertrauen zu im Vergleich zur deutschen Rechtsstaatsidee. Das Rechtsstaatsprinzip im deutschen Denken fußt auf einem demokratischen Verfassungsstaat, lehnt aber eine stärkere Vormachtstellung der Legislative gegenüber der exekutiven und judikativen Gewalt ab, so wie es im

¹⁷⁷ Vgl. Lauth (2012): S. 32.

¹⁷⁸ Grote (2004): S. 288. (Übersetzung von mir, R.P.)

¹⁷⁹ Vgl. ebd.

¹⁸⁰ Vgl. Grote (2004): S. 288.

¹⁸¹ Vgl. Ludwig (2011): S. 47 f.

britischen und französischen Modell zu sein scheint. Nach dem Scheitern der Weimarer Republik und der negativen Erfahrung mit dem Nationalsozialismus verbindet das deutsche Rechtsstaatsverständnis formelle rechtstaatliche Elemente mit der Menschenwürde als oberstes Prinzip für den Verfassungsgeber und wird mit einem kodifizierten Grundrechtskatalog und einem an Kompetenzen umfangreichen Verfassungsgericht erweitert.¹⁸²

Gerade im Mittelpunkt der Gegenüberstellung zwischen Gesetz und Recht steht für Baratta die größte Herausforderung des modernen Verfassungsstaates hinsichtlich seiner idealtypischen Wertebezogenheit als Garantie für Rechtssicherheit und Gerechtigkeit.¹⁸³ Die Verfassung garantiert nicht nur die Gewaltenteilung zwischen den staatlichen Organen im formalen Sinne des Rechts, sondern inkorporiert grundlegende Werte in Form von Grundrechten im materiellen Sinne des Rechts, die die machtpolitische Willkür begrenzen. Gerade hinsichtlich dieser Aufgaben stößt der moderne Verfassungsstaat auf zwei Herausforderungen. Die Erstere ergibt sich daraus, dass laut Baratta die Rolle der Rechtsprechung und der Richter im Verfassungsstaat, das Gesetz umzusetzen und zu kontrollieren, zur Herausbildung eines Richterstaates übergehen kann.¹⁸⁴ So wird der Richterstaat dem Gesetzesstaat gegenübergestellt, was Baratta zur Behauptung über die laufende Gefahr vor Transformierung des als Gegenmodell des Polizeistaates entstandenen Rechtsstaates hin zu einem Staat der Polizei bringt.¹⁸⁵ Hinsichtlich der zweiten Herausforderung weist Decker in seinen Skripten auf das "Paradoxon des Verfassungsstaates"¹⁸⁶ hin.¹⁸⁷ Demzufolge geht der Autor der folgenden Facette nach. Laut Decker legt das Volk sich selbst Steine in seinen Weg, da der Souverän nur im Akt der Verfassungsgebung selbst der verfassungsgebende Gesetzgeber ist, was demokratietheoretisch problematisch zu sein scheint, denn letzten Endes genießt die Verfassung im Prinzip einen besonderen unantastbaren Charakter.¹⁸⁸ Bei genauerem Hinsehen zeigt sich laut Decker, dass einen extremen Fall hierzu die sogenannte Ewigkeitsklausel des Art. 79. Abs. 3 GG darstellt, die auf ewig die Unzulässigkeit einer Änderung der Grundsätze der Verfassung hinsichtlich der Menschenwürde (Art. 1 GG) und den Staatsstrukturprinzipien der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 GG) festlegt.¹⁸⁹ Aus diesem Grund werde dem Souverän die Möglichkeit zur Verfassungsänderung entzogen, da dies bereits von dem

¹⁸²Vgl. Ludwig (2011): S. 48.

¹⁸³Vgl. Baratta (1979): S. 12 f.

¹⁸⁴Vgl. ebd.

¹⁸⁵Vgl. ebd. S. 14.

¹⁸⁶Decker (2011): S. 43 f.

¹⁸⁷Vgl. ebd.

¹⁸⁸Vgl. ebd. S. 44.

¹⁸⁹Vgl. ebd. Fußnotentext 4.

verfassungsgebenden Gesetzgeber, d.h. dem Volk selbst entschieden wurde.¹⁹⁰ Dies werde in der wissenschaftlichen Literatur als das Paradox der gebundenen Hände bezeichnet, welches die Bürger bewusst hinsichtlich der Gewährleistung der demokratischen Herrschaft akzeptierten.¹⁹¹

Diesbezüglich weist Hans Buchheim auf die Auffassung der Notwendigkeit einer Demokratisierung des Verfassungsstaates hinsichtlich des wertebezogenen Anspruchs der Menschen auf Freiheit und Recht hin. Denn nur dadurch kann laut dem Autor der freiheitliche Verfassungsstaat seine Ziele erzielen.¹⁹² In Zusammenhang damit setzt die Gewährleistung materieller Grundrechte laut Decker die Gewährleistung politischer Rechte durch formale Verfahrensregeln voraus, denn der Gebrauch der Freiheitsrechte und die Etablierung der Gleichheit als Rechtsprinzip hängen von der Sicherung der Grundrechte ab.¹⁹³ Auf diese Art und Weise argumentiert Bäumlin, dass die legitime Verantwortlichkeit der Herrschenden für den demokratischen Ablauf der politischen Prozesse nur sinnvoll sei, wenn die Freiheitsrechte der BürgerInnen von den Herrschenden nicht geraubt würden.¹⁹⁴ Deshalb sollte der Rechtsstaat laut Bäumlin nicht nur Anerkennung und Garantie für die Grundrechte der Einzelnen im sozialen Gruppenleben, sondern auch eine Grundbedingung für das Abwickeln der Demokratie selbst liefern.¹⁹⁵ Aus diesem Grund setzt für Bäumlin die Demokratie den Rechtsstaat voraus, wobei der Autor dem Rechtsstaat hierfür eine soziale Funktion zuschreibt.¹⁹⁶ Schließlich lässt sich für den Autor festhalten, dass wenn der soziale Rechtsstaat für die schwachen und schwächsten Bevölkerungsschichten fehlt, die soziale Homogenität als mindestmäßige Bedingungsvariable der Demokratie in Frage gestellt ist.¹⁹⁷

2.6. Demokratie und Rechtsstaat als eklektisches Nebeneinander

Wie es in den Abschnitten über Rechtsstaat und Demokratie bereits dargelegt wurde, kann kein Zweifel bestehen, dass diese als real- und idealtypische Begriffe zu betrachten sind. Damit lässt sich festhalten, dass das Verhältnis zwischen dem freiheitlichen Verfassungsstaat und der rechtsstaatlichen Demokratie einen komplexen Charakter ausweist. Aus diesem Grund hält Dimitry Kochenov in seinem Werk ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat für fraglich und deshalb

¹⁹⁰Vgl. Decker (2011): S. 44.

¹⁹¹Vgl. Kriele, Martin (1981): Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 2. Auflage, Opladen, zitiert nach Decker (2011): S. 43.

¹⁹²Vgl. Buchheim (1973): S. 3.

¹⁹³Vgl. Decker (2011): S. 45.

¹⁹⁴Vgl. Bäumlin (1954): S. 94.

¹⁹⁵Vgl. ebd.

¹⁹⁶Vgl. ebd. S. 94 f.

¹⁹⁷Vgl. ebd. S. 95.

stellt er jede Koppelung zwischen den beiden Begriffen zunächst einmal in Frage.¹⁹⁸ Diesbezüglich argumentiert Bäumlin, dass eine Gegenüberstellung zwischen ihnen nur dadurch ermöglicht werden kann, dass sie beide in ihrer Gänze betrachtet werden.¹⁹⁹ Im Zusammenhang damit basiert für Buchheim dieses Verhältnis vielmehr auf dem menschlichen Anspruch auf Freiheit und Recht, der eine bestimmte politische Ordnungsstruktur voraussetzt. Deshalb stellt der Autor ins Zentrum dieses Verhältnisses ein ursprüngliches Verlangen nach Werten wie Freiheit, Recht und Frieden, woraus sich das Prinzip der Menschenwürde ergibt.²⁰⁰ Wie diese Werte in der Wirklichkeit aussehen und im menschlichen Zusammenleben etabliert sind, ist laut Buchheim die Grundfrage der Politik, denn im Mittelpunkt der europäischen politischen Theorie von der Antike bis zur Neuzeit steht gerade eben das folgende Problem:²⁰¹

“Wie kann Herrschaft, die um des Friedens willen notwendig ist, so eingerichtet und ausgeübt werden, dass sie nicht nur die Freiheit und die Rechte des einzelnen möglichst wenig beeinträchtigt, sondern aus dieser Freiheit hervorgeht und auf diesen Rechten fußt?”²⁰²

Auf dieser Grundlage leitet Bäumlin die folgenden Verhältnisse zwischen den beiden Begriffen ab.²⁰³

Erstens sind Demokratie und Rechtsstaat durch einen rechtlich-institutionellen Charakter als Ausdruck der verfassungsmäßigen staatlichen Willensbildung bedingt, woraus sich ihre jeweilige soziale Wirklichkeit ergibt. Zweitens lässt sich das Verhältnis zwischen den beiden Begriffen aus ihrer Wertebezogenheit verstehen.²⁰⁴

Wie bereits ausgeführt wurde, sollten die demokratischen rechtsstaatlichen Institutionen und Verfahrensregeln die Legitimation der Herrschenden darstellen. Dadurch wird vom institutionellen Charakter der Demokratie die Achtung der menschlichen Personenwürde im Staat gewährleistet. Aus der normengebundenen Bezogenheit der Demokratie folgt für Bäumlin ihre Beziehung zum Rechtsstaat, der als verfassungsmäßiges Ordnungsprinzip die wertebezogene Anerkennung, Geltung und Sicherung der menschlichen Personwürde liefern soll.²⁰⁵ Aus diesem Grund zeichnen sich laut dem Verfasser die beiden Begriffe Rechtsstaat und Demokratie hinsichtlich dieses zentralen Wertes dadurch aus, dass der Erstere die menschliche Würde im Sinne von freiheitlicher Lebensgestaltung und sozialer Lebenssituation sichern und schützen soll. Die Demokratie soll der menschlichen Personenwürde dienen, indem sie als die einzige Staatsform die willkürliche Machtausübung der Herrschenden

¹⁹⁸Vgl. Kochenov, Dimitry (2008): EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and Rule of Law. Kluwer Law International, The Netherlands, S. 111 f.

¹⁹⁹Vgl. Bäumlin (1954): S. 90 f.

²⁰⁰Vgl. Buchheim (1973): S. 2.

²⁰¹Vgl. ebd.

²⁰²Buchheim (1973): S. 2.

²⁰³Vgl. Bäumlin (1954): S. 91.

²⁰⁴Vgl. ebd.

²⁰⁵Vgl. ebd.

gegenüber den Beherrschenden zur Verantwortung ziehen und sie somit verhindern kann.²⁰⁶ Deshalb sind die beiden Begriffe für Bäumlin durch ihre gemeinsame Wertbezogenheit und durch dasselbe Ziel miteinander verflochten.²⁰⁷

Bäumlin argumentiert weiter, dass Rechtsstaat und Demokratie idealtypische Begriffe sind und ein Konflikt zwischen ihnen ausgeschlossen ist. Deshalb lässt sich laut dem Verfasser festhalten, dass sie sich in ihrer Wertbezogenheit gegenseitig ergänzen.²⁰⁸ Obwohl die beiden Begriffe, wie Kochenov ausführt, in ihrer Wirklichkeit total unterschiedliche Wechselbeziehungen beschreiben – wie die Wechselbeziehung zwischen Herrschenden und Beherrschenden (Demokratie) und diese zwischen der Legislative, Exekutive und Judikative (d.h. das Gewaltenteilungsprinzip), unterstützen sie sich gegenseitig.²⁰⁹ Diesbezüglich unterscheiden sich Demokratie und Rechtsstaat voneinander laut dem Autor bloß bei dem jeweiligen Spielfeld zum Abwickeln der politischen Prozesse.²¹⁰ Ausgehend davon, dass die beiden Begriffe zwei unterschiedliche Wechselbeziehungen beschreiben, stellt Kochenov die Plausibilität der folgenden Auffassung in Frage. Einerseits scheint für ihn fraglich zu sein, ob der Rechtsstaat auf der Demokratie aufbaut. Andererseits kann laut dem Verfasser nicht behauptet werden, dass der Rechtsstaat die Legimationsfunktion der Demokratie übernehmen würde, da die beiden Begriffe in ihrer Wirklichkeit zwei unterschiedliche Sachen sind.²¹¹ Aus diesem Grund lässt sich im Endeffekt folgern, dass die beiden Begriffe in ihrer Wertebezogenheit ein eklektisches Nebeneinander darstellen.

3. Die Rolle der Rechtsstaatlichkeit in der EU-Erweiterungspolitik

Auch wenn sich die drei Rechtsprinzipien Rule of law, Etat de Droit und Rechtsstaat in ihrer geschichtlichen Entwicklungslinie und gegenwärtigen Wirklichkeit voneinander unterscheiden, spielt heute in Europa der wertorientierte Geltungsanspruch des Rechtsstaatsprinzips eine besondere Rolle. Insbesondere nach dem großen Umbruch 1989/1990 in Mittel- und Osteuropa gewann der Rechtsstaatsgedanke zunehmend an Bedeutung und begleitete die mittelosteuropäischen Länder auf ihrem Demokratisierungsweg.

Im Hinblick auf die Rolle der Rechtsstaatlichkeit in den Demokratisierungsprozessen der ehemaligen kommunistischen Länder führt Grote aus, dass sich die Rechtsstaatsidee durch einen programmatisch

²⁰⁶Vgl. Bäumlin (1954): S. 91.

²⁰⁷Vgl. ebd. S. 92.

²⁰⁸Vgl. ebd.

²⁰⁹Vgl. Kochenov (2008): S. 112.

²¹⁰Vgl. ebd.

²¹¹Vgl. ebd. S. 112 f.

fast dogmatischen Charakter auszeichnen lässt, der nicht mit dem einen oder anderen bestimmten Rechtsbegriff identifiziert werden kann, sondern eine ganze Reihe von Prinzipien umfasst, die die Moral der Machtausübung in einer Gesellschaft suggerieren.²¹² Der Autor argumentiert weiter, dass die verfassungsmäßige Verankerung des programmatischen Charakters des rechtsstaatlichen Grundsatzes die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit als Begriff und Konzept stark vermindert. Dadurch wird die Rechtsstaatlichkeit nicht mehr bloß aus der Perspektive ihrer formalen (essenziellen) Funktion, sondern vielmehr aus der Perspektive der allgemeinen, materiellen (substanziellen) Idee über die Gewährleistung öffentlicher Moral verstanden, was als Argument zur Änderung bestehender Verfassungsbestimmungen dienen könnte, die einer geschichtlichen Entwicklungslinie folgen.²¹³

Ein deutliches Beispiel für die Gültigkeit des programmatischen Charakters der Rechtsstaatlichkeit kann einerseits durch die Erwähnung der Rechtsstaatsidee im formalen Sinne in Art. 4 (1) der bulgarischen Verfassung 1991 aufgezeigt werden. Andererseits bekennen sich die bulgarischen Verfassungsväter ausdrücklich in der Präambel der Verfassung zu ihrer Entschlossenheit, durch die Begründung dieser Verfassung einen demokratischen und sozialen Staat zu schaffen, der sich auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit stützt und im materiellen Sinne der Achtung der Menschen- und Freiheitsrechte der BürgerInnen einen Vorzug gibt.²¹⁴

Die Werte finden ihre Ausprägung auch im Art. 2 EUV (Liss.), der besagt, dass alle Mitgliedstaaten die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte teilen. Daneben sind alle Mitgliedstaaten für die Anerkennung, Gewährleistung und Geltung dieser Werte gemeinsam zuständig. Hier wird jedoch nicht die Rolle des nationalen Rechtsstaatsprinzips für die Gewährleistung dieser Werte als Element eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsprinzips verstanden, da laut Ludwig das Verhältnis zwischen dem Rechtsstaatsverständnis auf nationaler und europäischer Ebene aus der folgenden Perspektive erschwert wird. Es muss der Frage nachgegangen werden, ob überhaupt ein gemeineuropäisches Rechtsstaatsverständnis besteht und was es beinhaltet.²¹⁵

In diesem Zusammenhang argumentiert Rainer Hofmann, dass die Rolle der Rechtsstaatlichkeit im gemeineuropäischen Kontext nicht der Rolle dieses Grundprinzips auf nationalstaatlicher Ebene gleichgestellt ist. Deshalb geht der Autor zunächst einmal vom inkrementellen Charakter der europäischen Integrationsentwicklung aus und leitet die ursprüngliche Idee des europäischen

²¹²Vgl. Grote (2004): S. 305.

²¹³Vgl. ebd. S. 306.

²¹⁴Siehe Verfassung der Republik Bulgarien (Englisch) – <http://www.parliament.bg/en/const> (letzter Zugriff: 07.02.2014); Im Folgenden wird auf diese Fassung der bulgarischen Verfassung verwiesen.

²¹⁵Vgl. Ludwig (2011): S. 62.

Integrationsprojektes über einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker ab, die noch in den Römischen Verträgen dargelegt worden sei.²¹⁶ Auch wenn der gescheiterte Versuch zur Schaffung einer Verteidigungsgemeinschaft den Weg zur Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft ermöglichte, war die Europäische Gemeinschaft laut Günther Hirsch von Beginn an auch als eine Rechtsgemeinschaft zu begreifen, weil in den Römischen und Nachfolgeverträgen selbst Rechtsvorschriften und sekundäres Gemeinschaftsrecht enthalten gewesen seien.²¹⁷

Aus diesem Grund wird von Hirsch argumentiert, dass mit den Römischen Verträgen die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem nationalen und europäischen Rechtsstaatsverständnis gestellt worden sei. Die Antwort dieser Frage habe der Europäische Gerichtshof (EuGH) 1963 gegeben.²¹⁸ In der Entscheidung Van Gend/Loss argumentiert der EuGH:

„Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“²¹⁹

Diese EuGH-Entscheidung war laut Hirsch zentral für das Verständnis der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. Denn in Anbetracht an der Verankerung des sekundären europäischen Rechts in den Römischen Verträgen und der Rechtsprechung des EuGH kann die Europäische Gemeinschaft von Anfang an als mehr als eine Freihandelszone auf völkerrechtlicher Basis verstanden werden.²²⁰ Hofmann weist zudem darauf hin, dass sich die Väter des Maastrichter Vertrages zur Schaffung der Europäischen Union (EU) vom 7. Februar 1992 in der Präambel dieses Vertrages zum ersten Mal mit einem imperativen Rechtscharakter dazu bekennen, die Rechtsstaatlichkeit als Grundlage zur Verwirklichung des Binnenmarktes und des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts der EU-Mitgliedsländer im primären Recht der supranationalen Organisation zu verankern.²²¹

Hierbei lässt sich festhalten, dass sich letztendlich ein programmatischer Charakter der Rechtsstaatlichkeit auch auf europäischer Ebene ableiten lässt. Ähnlich wie beim nationalen Rechtsstaatsverständnis geht der programmatische Charakter des europäischen Rechtsstaatsverständnisses in zweierlei Richtung: Einerseits gibt er auf rechtsstaatlicher Basis, wie es in

²¹⁶Vgl. Hofmann, Rainer (1996): Rechtsstaatsprinzip und Europäisches Gemeinschaftsrechts, in: Hofmann, Rainer/Marko, Joseph/Merli, Franz/Wiederin, Ewald (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit in Europa, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, S. 321.

²¹⁷Vgl. Hirsch, Günther (1998): Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts. In: Horn, Norbert (Hrsg.): 40 Jahre Römische Verträge – von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union, R.I.Z.-Schriften, Bd. 9, Berlin; New York: deGruyter, S. 82.

²¹⁸ Vgl. Hirsch (1998): S. 82.

²¹⁹ EuGH vom 5. Februar 1963 / Rs. 26-62, S. 1.

²²⁰Vgl. Hirsch (1996): S. 82.

²²¹Vgl. Hofmann (1996): S. 322.

der Präambel des Maastrichter Vertrages erwähnt wird, die Ziele der Europäischen Union als supranationale Organisation vor, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung, Stärkung der Legitimation und Solidarität sowie der Außen- und Sicherheitspolitik der Union zu erfüllen sind; Andererseits verweisen die in der Präambelformulierung erwähnten Vertragsbestimmungen hinsichtlich der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf den hohen Anspruch des Maastrichter Vertrages im materiellrechtlichen Sinne.

In Bezug darauf scheint für Hofmann zunächst einmal überraschend zu sein, dass die Rechtsstaatlichkeit im operativen Teil des Maastrichter Vertrages in seinem Titel I nicht mehr erwähnt, sondern nur im Titel V auf ihre Stärkung in Art. 11. Abs. 1 (ex-Artikel J.1. EUV) der Vertrag über die Europäische Union als einer der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betont werde. Darüber hinaus argumentiert der Autor, dass von den in der Präambel genannten Grundsätze nur die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Art. 6 Abs. 2 (ex-Artikel F Abs. 2 EUV) zum Ausdruck komme, die aber gleichzeitig in den Verfassungen der Mitgliedstaaten vorhanden seien und dadurch als von allen Mitgliedsländern geteiltes europäisches Prinzip vorkommen.²²² Inwiefern die mangelhafte Begründung der Rechtsstaatlichkeit im Maastrichter Vertrag mit einem, wie Hofmann ausführt, „Rechtsstaatlichkeitsdefizit“²²³ hinsichtlich der Rechtsprechung des EuGH oder der praktischen Anwendung der Beitrittskriterien sowie der dynamischen Vertragsentwicklungen im Kontext der EU-Verträge von Maastricht, Nizza, Amsterdam und Lissabon kollidiert, soll im Folgenden kein Objekt einer Untersuchung dieser Arbeit sein.²²⁴ Eine tiefere Untersuchung dieser Facetten übersteigt den Rahmen dieser Arbeit. In diesem Sinne muss in Anlehnung an Ludwig anstatt einer Innenperspektive eine Außenperspektive für die Europäischen Union in den Mittelpunkt der folgenden Überlegungen gerückt werden, die gerade die Frage nach den Außenbeziehungen der EU am Beispiel der Rolle der Rechtsstaatlichkeit in der EU-Erweiterungspolitik aufwerfen müssen.²²⁵

Um den Charakter des europäischen Rechtsstaatsverständnisses und seine Inhalte genauer zu untersuchen, wird daher im folgenden Kapitel das europäische Rule of Law in Hinsicht auf die Beitrittsverhandlungen der EU mit einem (potentiellen) Kandidatenland betrachtet. Dabei handelt es sich um eine Untersuchung, die der Frage nach der Rolle der Rechtsstaatlichkeit in der EU-Erweiterungspolitik am Beispiel Bulgariens nachgeht. Diesbezüglich wird Antwort auf die Frage gegeben, inwiefern rechtstaatliche Defizite, Reformen oder Errungenschaften eine Rolle spielten, wenn

²²²Vgl. Hofmann (1996): S. 322.

²²³ Ebd. (Hervor. v. d. Verf.)

²²⁴ Vgl. ausführlicher dazu ebd. sowie Kochenov (2008).

²²⁵Vgl. Ludwig (2011): S. 62.

die Kommission und der Rat Entscheidungen im Prozess der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien trafen. Zusätzlich müssen die folgenden Unterfragen beantwortet werden:

- Auf welche Aspekte wurde Rücksicht genommen, um die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien aufzunehmen?
- Worauf wurde in den Beitrittsverhandlungen konkret der Schwerpunkt gelegt, um die Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien weiter den europäischen Standards anzupassen?
- Unter welchen Bedingungen wurde schließlich der Stand der Beitrittsreife Bulgariens erreicht?

Beitrittsverhandlungen mit einem Land aufzunehmen, kann nur dann erfolgen, wenn das Land die gemeinschaftlichen Grundprinzipien der Europäischen Union teilt. Im Mittelpunkt dieser Grundprinzipien stehen europäische Wertefundamente. Um diese gewährleisten zu können, soll sich die innerstaatliche Funktionsweise eines potentiellen Bewerberlandes auf die folgenden Prinzipien berufen: Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und Demokratie sowie auf die Achtung der Menschenrechte, wie in Art. 49 (EUV Liss.) festgelegt wird.²²⁶

Auf welchen europäischen Standards der Rechtsstaatlichkeit bei den Beitrittsverhandlungen der EU mit einem Land Akzent gelegt wird, wird von der rechtlichen Basis der EU-Erweiterungspolitik genauer bestimmt. Aus diesem Grund wird im Folgenden die EU-Erweiterungspolitik am Beispiel Bulgariens untersucht, wobei zuerst die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Logik und die Instrumente der EU-Erweiterungspolitik betrachtet werden. Nicht zuletzt werden die rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen für die Zuerkennung der Beitrittsreife Bulgariens identifiziert, indem insbesondere dem Reformstand im Bereich der Justiz und der inneren Angelegenheiten in der Post-Verhandlungsphase, d.h. unmittelbar vor dem tatsächlichen EU-Beitritt des Landes nachgegangen wird. Schließlich werden die Ergebnisse zusammengefasst, wobei nicht zuletzt die Effizienz europäischer Konditionalitätspolitik bewertet wird.

3.1. Rechtliche Basis und Kriterien der EU-Erweiterungspolitik

Die rechtliche Basis der EU-Erweiterungspolitik ist im Art. 49 EUV (Liss.) geregelt. Dieser beschreibt die Aufnahmebedingungen zur EU-Mitgliedschaft und bestimmt den Prozess der Beitrittsverhandlungen mit einem potentiellen Bewerberland. In Art. 49 EUV (Liss.) wird auf die in Art. 2 EUV (Liss.) festgelegten Werte wie Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die

²²⁶Im folgenden Kapitel wird mit der konsolidierten Fassung des EU-Vertrages umgegangen; siehe – Vertrag über die Europäische Union. Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon – <http://dejure.org/gesetze/EU> (letzter Zugriff 07.02.2014)

Minderheiten angehören, verwiesen, deren Achtung eine Voraussetzung für die potentielle EU-Mitgliedschaft eines Bewerberlandes ist. Des Weiteren verweist Art. 49 (EUV Liss.) auf die Berücksichtigung der vom Europäischen Rat in Kopenhagen bereits 1993 formulierten Kriterien:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“²²⁷

In diesem Zusammenhang argumentiert Ludwig, dass, ausgehend von der Schlussfolgerung des Europäischen Rates, die vereinbarten Kopenhagener Kriterien aus politischen und wirtschaftlichen Kriterien sowie Acquiskriterien bestehen.²²⁸ Aus diesem Grund führt die Autorin den Zusammenhalt dieser Kriterien folgendermaßen aus: Das politische Beitrittskriterium soll dazu beitragen, dass im Rahmen einer institutionellen Garantie die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung und die Achtung der Menschenrechte gewährleistet werden können. Das wirtschaftliche Kriterium soll sicherstellen, dass die Marktwirtschaft der beitragswilligen Länder handlungsfähig funktioniert und das Acquiskriterium bezieht sich auf die Bereitschaft des Bewerberlandes alle Rechtsakte verpflichtend zu übernehmen.²²⁹ Diesbezüglich argumentiert Kochenov weiter, dass die Kopenhagener Kriterien aus Sicht der Kommission und hinsichtlich der EU-Osterweiterung den Erweiterungsprozess vorhersehbarer machen sollten.²³⁰ Denn die Etablierung der Kriterien stellt für den Autor eine qualitative Änderung im Verhältnis zwischen der EU und den Beitrittskandidaten dar. Im Vergleich zu den früheren Erweiterungsrounds habe die EU-Kommission von nun an durch die Kopenhagener Kriterien als rechtliche Leitlinien einen direkten Einfluss auf die Reformprozesse im Bewerberland ausüben können.²³¹ Deshalb soll sich das Bewerberland bei der Ausführung der Reformen immer nach den Kopenhagener Kriterien richten.

Wie bereits ausgeführt wurde, sind ‘Demokratie’ und ‘Rechtsstaatlichkeit’ integrale Bestandteile der politischen Kriterien, hinzu kommt auch die Achtung der Menschenrechte. Aus diesem Grund findet hier eine weitere Unterteilung der politischen Kopenhagen Kriterien statt, wobei sich eine der Untergruppen gerade eben auf die ‘Demokratie’ und ‘Rechtsstaatlichkeit’ bezieht. Durch die Verschmelzung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu einem Aufnahmekriterium versucht laut

²²⁷Europäischer Rat Kopenhagen, Schlussfolgerung des Vorsitzes, 21./22.06.1993, in: Bull. EG 6-1993, I. 13.

²²⁸Vgl. Ludwig (2011): S. 64; Hierbei weist Ludwig darauf hin, dass eine Unterteilung der Kopenhagener Kriterien in politischen, wirtschaftlichen Kriterien und Acquiskriterien aufgrund der Gliederung der Kopenhagen Kriterien in den Analysedokumenten der EU-Kommission gemacht wird – siehe dazu Übersicht 2 in Ludwig: (2011): S. 83.

²²⁹Vgl. ebd. S. 64.

²³⁰Vgl. Kochenov (2008): S. 34.

²³¹Vgl. ebd.

Kochenov die EU-Kommission sich selbst das Leben zu erleichtern.²³² Demokratie und Rechtsstaat stellen demnach ein eklektisches Nebeneinander dar. Außerdem sind sie real- und idealtypische Begriffe und scheinen in ihrer Wirklichkeit miteinander in Konflikt zu treten.²³³ Obwohl sie sich in ihrem Anspruch gegenseitig ergänzen, gibt es laut Kochenov in diesem Zusammenhang keine festgelegten Standards für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung.²³⁴ Aus diesem Grund habe sich die EU-Kommission dafür entschieden, die beiden Begriffe hinsichtlich der Aufnahmekriterien nicht voneinander zu trennen, sondern im Rahmen des Beitrittsverfahrens zu fusionieren.²³⁵ Kochenov argumentiert weiter, dass von der Kommission hierbei zwei Ziele bezweckt wurden: Erstens versuchte die Kommission die Interessen aller Akteure im Beitrittsprozess zufriedenzustellen, ohne Begriffsdefinitionen hinsichtlich des strittigen Charakters der beiden Begriffe im Rahmen der unterschiedlichen Rechtsstaatstypen und ihrer demokratischen Entwicklungslinien zu formulieren; Zweitens versuchte die Kommission durch die Verschmelzung der beiden Begriffe zu einem Aufnahmekriterium, eine gewisse Unbestimmtheit der Erfüllung der Beitrittskriterien und dadurch auch Flexibilität für sich selbst bei der Anerkennung der Beitrittsreife eines Kandidatenlandes zu verschaffen.²³⁶

In Hinsicht auf die hier dargestellten Ziele der Kommission wird im Folgenden der Frage näher nachgegangen, was hinter diesen Zielen steckte. Von daher bieten die folgenden Überlegungen einen genaueren Einblick in die Logik, Instrumente und Strategie der politischen Konditionalität als Mechanismus der EU zur Implementierung der Aufnahmekriterien im Rahmen der Ost-Erweiterung aus der Perspektive der ehemaligen kommunistischen Staaten Ost-/Mitteleuropas. Angesichts des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit wird darüber hinaus ein Einblick in das Verhältnis zwischen der EU und Bulgarien am Beispiel der EU-Konditionalitätspolitik vermittelt.

Des Weiteren hat der beträchtliche Einstieg der Umsetzung politischer Konditionalität in den Jahren nach der Wende und hinsichtlich der EU-Erweiterung mit zunächst zehn (2004) und dann noch zwei (2007) Mitgliedsländern zu einer Vielzahl an wissenschaftlichen Studien und Forschungsarbeiten über den Einfluss der EU-Konditionalitätspolitik auf die Kandidatenländer geführt.²³⁷ Diesbezüglich werden

²³²Vgl. Kochenov (2008): S. 118 f.

²³³Ausführlicher dazu siehe Punkt 2.6. der vorliegenden Arbeit.

²³⁴Vgl. Kochenov (2008): S. 118 f.

²³⁵Vgl. ebd.

²³⁶ Vgl. ebd. S. 118.

²³⁷Siehe Grabbe, Heather: *EU Conditionality and the Acquis Communautaire*(2002); Kochenov, Dimitry: *EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and Rule of Law* (2008); Ludwig, Katharina: *Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Entwicklung einer European Union. Rule of Law?* (2011);

im Folgenden auch zwei Fragen aus nationaler Sicht nachgegangen: Ist die EU-Konditionalität effizient und welchen Einfluss hat sie auf den Prozess der ‐Zähmung der Widerspendstigen‐,²³⁸ wie dieser Prozess in der wissenschaftlichen Literatur zum Teil bezeichnet wurde.²³⁹

3.2. Die Konditionalität als Prinzip der EU-Erweiterungspolitik

Ausgehend von den Kopenhagener Kriterien steht für Kochenov die Förderung der Reformprozesse in den Kandidatenländern in folgendem Rahmen: Die Frage ist nicht nur, ob institutionelle und gesetzgeberische Stabilität in Gang gesetzt wird, sondern vielmehr – inwiefern diese Kriterien umgesetzt werden. Anders formuliert, scheint für den Autor angesichts der qualitativen Änderung in der EU-Erweiterungspolitik durch die rechtliche Einbeziehung der Kopenhagener Kriterien nicht überraschend zu sein, dass im Zuge des Beitrittsverfahrens der ehemaligen kommunistischen Staaten die Beitrittskriterien nicht nur übernommen, sondern auch praktisch umgesetzt werden sollten.²⁴⁰

3.3. Die Logik der EU-Konditionalität

3.3.1. Das Zuckerbrot-Peitsche-Modell

Um den Reformprozess in den Beitrittskandidaten zu kontrollieren, etablierte die EU einen Mechanismus, der laut Kochenov die Verbindung zwischen dem Nutzen und den Kosten zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien für die Bewerberländer gewährleisten sollte.²⁴¹ Der Mechanismus lässt sich auch als EU-Konditionalität bezeichnen. Eine Definition darüber geben Antoaneta Dimitrova und Bern Steunenberg:²⁴²

„We define EU enlargement conditionality as an exchange between the EU and a candidate country in which the EU offers the candidate a (realistic) prospect of EU membership, if the candidate implements a wide range of (EU driven) domestic reforms.“²⁴³

Diesbezüglich argumentieren die beiden Autoren, dass die EU-Konditionalität auf dem folgenden Prinzip funktioniert. Durch das Prinzip ‐carrot and stick‐²⁴⁴ soll der Fortschritt des Beitrittsprozesses an den Leistungen des Bewerberlandes angebunden werden: Einerseits werden Fortschritte hinsichtlich der

Spendzharova, Aneta Borislavova: *Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics* (2003); Steunenberg, Bernard/Dimitrova, Antoaneta: *Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality* (2007)

²³⁸Schimmelfennig, Frank / Engert, Stefan / Knobel, Heiko (2003): *Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität*, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften, 32, Heft 3, S. 321.

<http://www.oezp.at/pdfs/2003-3-06.pdf> (letzter Zugriff: 02.16.2014)

²³⁹Vgl. ebd.

²⁴⁰Vgl. Kochenov (2008): S. 45

²⁴¹Vgl. ebd. S. 51.

²⁴²Vgl. Steunenberg, Bernard/Dimitrova, Antoaneta (2007): *Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality*, *European integration online papers*, Nr. 11, S. 3.

²⁴³Ebd.

²⁴⁴Ebd.

politischen und wirtschaftlichen Kriterien sowie der Acquiskriterien durch (finanzielle) Unterstützung und Vorteile gefördert und andererseits unterliegen unzureichende Reformentwicklungen in den Bereichen Politik, Recht und Wirtschaft verschiedenen Sanktionen sowie möglicher Verzögerung des Beitrittsverfahrens.²⁴⁵ Mit diesem Prinzip, bei dem der größte Vorteil der Beitritt zur EU ist, sollte nach Kochenov garantiert werden, dass kein Land aus Mittel-/Osteuropa in die EU aufgenommen würde, in dem noch Reformbedarf in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte bestand.²⁴⁶

3.3.2. Die doppelte Rolle der EU

Des Weiteren argumentiert Heather Grabbe, dass die EU eine doppelte Rolle im Rahmen der Ost-Erweiterung spielt: Einerseits ist die EU eine Hilfegeberin, da sie während Reformprozesse in den ehemaligen kommunistischen Staaten durch finanzielle und technische Unterstützung Beistand leistet; Andererseits begleitet die EU die Bewerberländer auf ihrem Weg zur EU-Mitgliedschaft, was die Schaffung von Anreizen und die Einrichtung von Be- und Auswertungsmechanismen hinsichtlich der Beitrittsfortschritte in den entsprechenden Bereichen erfordert.²⁴⁷ Diesbezüglich stellt sich für Grabbe die Frage nach der Vereinbarkeit dieser doppelten Rolle der EU mit der Wirklichkeit. Die EU-Aufnahmekriterien würden den nationalen Interessen und Traditionen in den Kandidatenländern gegenübergestellt. Aus diesem Grund scheine die Implementierung der EU-Konditionalitätspolitik in den Übergangstaaten für die mangelnde institutionelle Stabilität dieser Länder nicht ganz vorbereitet zu sein. Allgemeiner ausgedrückt, bestünde ein Spannungsverhältnis zwischen der Rolle der EU als Regelexporteur, die im Rahmen der Konditionalität entsteht, und dem Übergangscharakter der Reformpolitik in den Bewerberländern, der hinsichtlich der Ost-Erweiterung von der EU mitberücksichtigt werden müsse. Deshalb würde für die EU eine entwicklungspolitische Rolle bei der Durchführung der Reformprozesse in den Kandidatenländern Ost-/Mitteleuropas geeigneter sein.²⁴⁸

Die doppelte Rolle der EU-Konditionalität lässt sich am Beispiel der Achtung der Menschenrechte in Bulgarien und des Aufbaus der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Land und der EU darstellen, wie die folgende Zusammenfassung der Überlegungen von Gergana Noutcheva und Dimitar

²⁴⁵Vgl. Steunenberg/Dimitrova (2007): S. 3.

²⁴⁶Vgl. Kochenov (2008): S. 50 f.

²⁴⁷Vgl. Grabbe, Heather (2002): EU Conditionality and the Acquis Communautaire, in: International Political Science Review: Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe. L'élargissement de l'Union européenne, Band 23/3, S. 253.

²⁴⁸Vgl. Grabbe (2002): S. 253.

Belchev deutlich macht.²⁴⁹ So argumentieren die beiden Autoren, dass obwohl die Verhandlungen der Europäischen Union (Europäische Gemeinschaft) mit Bulgarien über ein Handels- und Assoziierungsabkommen wegen des Verstoßes gegen die Menschenrechte der türkischen Minderheit in Bulgarien seitens der kommunistischen Regime zunächst zeitweilig eingefroren wurde, im Mai 1990 doch wirtschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Seiten durch die Unterschreibung eines Handels- und Kooperationsabkommens aufgenommen wurden.²⁵⁰ Des Weiteren führen die Verfasser aus, dass ein weiterer Schritt, nämlich das sog. Europa-Abkommen, das im März 1993 unterschrieben wurde, zum weiteren Aufbau der Beziehungen zwischen der EU und Bulgarien führte. Das Europa-Abkommen mit Bulgarien und Rumänien weist explizit auf die Liberalisierung der Handelsbeziehungen und die Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien hin. Dies zeigt laut Noutcheva und Belchev, welchen Einfluss auf das Land die wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU haben. Zentral hierfür ist, dass zur Mitte der 90er Jahre die EU wichtigster Handelspartner für Bulgarien wurde, was deutlich positive Effekte für das Land mit sich brachte, da die bulgarischen Handelsbeziehungen bis dahin stark an den Märkten der Sowjetunion orientiert waren.²⁵¹ Letzten Endes weisen die Autoren darauf hin, dass sich Bulgarien mit den ethnischen Herausforderungen erfolgreich befasste und damit den Weg der türkischen Minderheit frei machte, politische Rechte und Repräsentation zu bekommen. Dies führte dazu, dass eine Partei (Bewegung für Rechte und Freiheiten) gegründet wurde, die die Interessen der türkischen Minderheit vertritt und als Koalitionspartner diejenige Partei ist, die summarisch von der Wende bis heute am längsten im Vergleich zu allen anderen politischen Parteien regiert hat.²⁵²

In der wissenschaftlichen Literatur wird diesbezüglich die Meinung vertreten, dass die Achtung der Menschenrechte für die Kandidatenländer jedoch das notwendige Minimum sei, den Zugang zu den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses zu bekommen und wirtschaftliche und politische Beziehungen mit der EU aufzubauen.²⁵³ Im Gegenteil dazu führt Kochenov die folgende Tatsache aus. Bei der EU-Konditionalitätspolitik wird davon ausgegangen, dass die Kandidatenländer der Kontrollmaßnahmen der Union in allen politischen und wirtschaftlichen Bereichen zustimmten und bereit seien, die entsprechenden EU-Anforderungen zu erfüllen. Damit ließen sich die Kandidatenländer die Hände

²⁴⁹Vgl. Noutcheva, Gergana /Bechev, Dimitar (2008): The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU. *East European Politics and Societies*, 22 (1): S. 117 ff.

²⁵⁰Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 118.

²⁵¹Vgl. ebd. S. 118 f.

²⁵²Vgl. ebd. S. 120.

²⁵³Vgl. Grabbe, Heather (2001): How Does Europeanization Affect CEEC Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, 8 *Journal of European Public Policy*, S. 1013 – 1031, zitiert nach Nikolova, Pavlina (2006): Negotiating for EU membership? The case of Bulgaria and Romania, in: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2. Ausgabe, Nr. 2, S. 399.

binden, wenn die EU im Rahmen des Beitrittsprozesses bezüglich ihrer inneren Angelegenheiten interveniert. Die Erfüllung der europäischen Mindeststandards wie z.B. Achtung der Menschenrechte bedeute jedoch nicht, dass die EU-Konditionalitätspolitik bloß an der Erfüllung eines erforderlichen Minimums hinsichtlich einer eventuellen Mitgliedschaft orientiert sei. Vielmehr beziehe sich die EU-Konditionalität auf die Überwachung der Reformprozesse und die Bewältigung der Probleme, die im Zuge des Beitrittsverfahrens auftauchten. Denn hinsichtlich der Vorverhandlungsphase zur Aufnahme in die Union sollte eben dadurch eine erfolgsorientierte Konditionalitätspolitik gewährleistet werden.²⁵⁴

3.4. Die Instrumente der EU-Erweiterungspolitik

Wie bereits oben ausgeführt wurde, funktioniert die Logik der EU-Erweiterungspolitik nach dem Prinzip Zuckerbrot und Peitsche. Aus diesem Grund zeichnen sich die EU-Aufnahmekriterien durch verschiedene Elemente aus, die als Anreize und Sanktionen im Rahmen des Beitrittsverfahrens auf die Kandidatenländer wirken. In ihren Überlegungen bietet Grabbe eine nützliche Darstellung der verschiedenen Elemente der EU-Konditionalitätspolitik, d.h. der sog. Instrumente politischer Konditionalität, wie sie von der Verfasserin selbst bezeichnet und in den folgenden fünf Kategorien unterteilt werden:²⁵⁵

- Zugang zur Verhandlungsphase und den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses;
- Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorgaben;
- Finanzielle und technische Unterstützung;
- Beratung und Twinning-Projekte und
- Monitoring, diplomatische Positionen der EU und öffentliche Kritik.

Im Folgenden wird eine Zusammenfassung dieser Kategorien nach Grabbe dargestellt, wobei die Umsetzung der Instrumente europäischer Konditionalität am Beispiel der Beitrittsverhandlungen der EU mit Bulgarien akzentuiert wird.²⁵⁶

3.4.1. Zugang zu weiteren Phasen des Beitrittsprozesses

Das mächtigste Instrument politischer EU-Konditionalität, das von Grabbe als die “gatekeeping role”²⁵⁷ der EU identifiziert wird, bezieht sich auf den Zugang zur Verhandlungsphase und die Anerkennung der Beitrittsreife eines Kandidatenlandes. Finanzielle Anreize und Unterstützung sowie Handelsabkommen

²⁵⁴Vgl. Kochenov (2008): S. 52.

²⁵⁵Vgl. Grabbe (2002): S. 256 ff.

²⁵⁶Vgl. ebd.

²⁵⁷Ebd. S. 256.

mit der EU können auch die Rolle des Reformmotors in den Kandidatenländern spielen. Die Auswirkungen dieser positiven Anreize auf die innenpolitischen Prozesse in den Kandidatenländern sind allerdings nicht so groß, wie der Zugang zu den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses in Richtung einer vollen, gleichberechtigten Mitgliedschaft.²⁵⁸

Grabbe argumentiert weiter, dass der Europäische Rat von Helsinki 1999 die Verbindung zwischen der Erfüllung demokratischer, rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Kriterien von einem Kandidatenland und dem Zugang dieses Landes zur Verhandlungsphase des Beitrittsverfahrens erwähne. Ein weiteres Beispiel für diese Kategorie politischer EU-Konditionalität sind die sogenannten Beitrittspartnerschaften, die 1998 in der Anfangsphase der Beitrittsverhandlungen mit den Kandidatenländern Ost-/Mitteleuropas vorgestellt wurden.²⁵⁹ Dies bedeutet, dass durch die Beitrittspartnerschaften die Etablierung der Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen des Beitrittsprozesses erfolgt, was jedenfalls nicht auf einem reziproken Verhältnis zwischen der EU und den Kandidatenländern fußt, wie Ludwig argumentiert.²⁶⁰ Denn obwohl es sich hier um eine Partnerschaft handelt, haben die Kandidatenländer laut der Autorin keine Mitentscheidungsbefugnisse.²⁶¹

3.4.2. Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorgaben

Das zweite Instrument der EU-Konditionalitätspolitik besteht laut Grabbe in der Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorgaben.²⁶² Im Mittelpunkt der EU-Konditionalität stünden die Vorgaben der EU an die Kandidatenländer zur Übernahme und Implementierung der EU-Rechtsnormen und Gesetze. Die Prüfung der Vereinbarkeit bei der Übernahme und die rechtliche Umsetzung der sogenannten *acquis communautaire* und damit die Harmonisierung des primären und sekundären Rechts der Kandidatenländer mit den EU-Gesetzen gehe der EU-Mitgliedschaft voraus. In institutioneller Hinsicht komme im Rahmen des Beitrittsprozesses der positive Reformdruck der EU bezüglich der Stabilität und dem Aufbau handlungsfähiger Institutionen in den Kandidatenländern zur Geltung. Aus diesem Grund war der institutionelle Reformbedarf auch ausschlaggebend für den Fortschritt des Beitrittsprozesses der EU-Kandidatenländern Ost-/Mitteleuropas. Deshalb mussten bestehende gesetzgeberische Lücken und institutionelle Reformen im Zuge der Verhandlungsphase von Überprüfungsmechanismen der EU wie Analyseberichten und Stellungnahmen der Europäischen

²⁵⁸Vgl. Grabbe (2002): S. 256.

²⁵⁹Vgl. ebd. S. 256 f.

²⁶⁰Vgl. Ludwig (2011): S. 81.

²⁶¹Vgl. ebd. S. 81.

²⁶²Vgl. Grabbe (2002): S. 257 f.

Kommission identifiziert werden. Inwiefern die rechtlichen EU-Vorgaben effizient übernommen und umgesetzt wurden und dadurch eine institutionelle Stabilität in den Kandidatenländern gewährleistet wurde, war im Endeffekt kaum nachvollziehbar, da eine Reihe von Außen- und Innenfaktoren in Kauf genommen wurden. Was hier jedoch wichtig ist, ist, dass durch die Überprüfungsmechanismen der EU-Kommission eine Wissensakkumulation hinsichtlich der besseren Interessenbestimmungen der EU im Verhandlungsprozess mit dem jeweiligen Land entstand, die bei den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses der Kommission dienlich sein konnte.²⁶³

3.4.3. Finanzielle und technische Unterstützung

In der wissenschaftlichen Literatur wird die Meinung vertreten, dass die finanzielle und technische Unterstützung auch ein starkes Instrument der EU-Konditionalitätspolitik darstellte.²⁶⁴ Diesbezüglich analysiert Grabbe die Struktur und Funktionsweise dieses Instruments und führt aus, dass im Rahmen der Ost-Erweiterung die EU der größte Hilfegeber in finanzieller und technischer Hinsicht für die Bewerberländer aus Mittel- und Osteuropa ist.²⁶⁵ Für die Verwaltung der finanziellen Mittel ist die Europäische Kommission zuständig. Durch bilaterale Programme von einzelnen Mitgliedstaaten wird auch finanzielle Unterstützung geleistet. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die finanziellen Mitteln im Rahmen des sog. Phare-Programms auf den Aufbau institutioneller Stabilität und Ausbau einer Reihe von Infrastrukturprojekten in den Bewerberländern ausgerichtet ist. Zentral hierfür ist, dass im Rahmen des Beitrittsprozesses die EU durch die finanzielle Unterstützung für die mittelosteuropäischen Staaten das übergeordnete Ziel anstrebte, die Bewerberländer auf den Umfang mit noch größeren EU-Fördertöpfen wie den Struktur- und Agrarfonds vorzubereiten.²⁶⁶ Die Förderprogramme der EU im Rahmen der finanziellen Vorbeitrittsunterstützung für die Bewerberländer sowie die Aussicht auf erheblich größere EU-Fördertöpfe nach dem eventuellen Beitritt stellten neben der potentiellen EU-Mitgliedschaft an sich auch einen weiteren, starken und positiven Anreiz für die Bewerberländer dar. Hinzukommt, wie Grabbe argumentiert, dass neben der finanziellen Unterstützung die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten auf bilateraler Basis den Bewerberländern auch technische Unterstützung durch institutionelle Expertenberatung leisten.²⁶⁷ Die technische Mithilfe findet ihre Umsetzung durch die sog. Twinning-Programme, die im folgenden Unterpunkt dargestellt werden.

²⁶³Vgl. Grabbe (2002): S. 258.

²⁶⁴Vgl. Spendzharova, Aneta Borislavova (2003): Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics. University of North Carolina at Chapel Hill, Southeast European Politics, November 2003, AuslageIV, Nr. 2-3, S. 149 <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue42/spendzharova.pdf> (letzter Zugriff 18.02.2014).

²⁶⁵Vgl. Grabbe (2002): S. 258 ff.

²⁶⁶Vgl. ebd.

²⁶⁷Vgl. ebd. S. 258.

3.4.4. Beratung und Twinning-Projekte

Grabbe führt aus, dass sich die sog. Twinning-Projekte auf die Schaffung demokratischer und institutioneller Stabilität in den Kandidatenländern Mittel-/Osteuropas durch Expertenberatung von den EU-Mitgliedstaaten beziehen.²⁶⁸ Unter dieser Expertenberatung ist laut der Verfasserin folgendes zu verstehen. Im Rahmen der Twinning-Projekte werden EU-Beamten in die ehemaligen kommunistischen Staaten entsandt. Erstere sollen die Reformprozesse und die Umsetzung der EU-Rechtsnormen zu den entsprechenden Problembereichen in den Kandidatenländern unterstützen. Durch die Expertise der Twinning-Berater, die meistens in ihrer Beratungsfunktion von ihrer eigenen Erfahrung und dem intentionellen Ausbau in ihren eigenen Heimatländern ausgehen, entstehen Lerneffekte unter den Bewerberländern, wie die Reformprozesse effizient gesteuert und umgesetzt werden können. Die entsandten EU-Beamten geben bei ihren Missionen eher technisches Know-How als irgendwelche politische Grundlinien Brüssels weiter. Aus diesem Grund und aufgrund des Fehlens einer gemeineuropäischen Vorgehensweise bei der Implementierung gesetzlicher EU-Vorgaben und dem Aufbau institutioneller Modelle auch unter den EU-Mitgliedstaaten selbst scheint es nicht zu überraschen, dass die individuelle Vorgehensweise der EU-Beamten in ihrer Beratungsfunktion im Rahmen der Twinning-Projekte keine direkten Ergebnisse für die Kandidatenländer aufzeigten. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die ehemaligen kommunistischen Staaten auch verschiedene Traditionen beim Aufbau institutioneller und demokratischer Strukturen aufweisen.²⁶⁹ Im Zusammenhang damit lässt sich zusammenfassen, dass die traditionellen Hintergründe in institutioneller Hinsicht eine hemmende Rolle spielten, die in zweierlei Richtung geht: d.h. sowohl hinsichtlich derjenigen, die im Rahmen der Twinning-Programme beraten, als auch bezüglich derjenigen, die sich beraten lassen.

3.4.5. Monitoring, diplomatische Positionen der EU und öffentliche Kritik

Das letzte Instrument der EU-Konditionalitätspolitik, das von Grabbe dargestellt wird, hängt mit den Überwachungsmechanismen und den diplomatischen Positionen der EU zusammen, die öffentliche Kritik in den Bewerberländern auf die Regierungspolitik im Rahmen der Reformprozesse nach sich ziehen müssen.²⁷⁰

²⁶⁸Vgl. Grabbe (2002): S. 261.

²⁶⁹Vgl. ebd.

²⁷⁰Vgl. ebd. S. 261 f.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche instrumentelle Rolle die wissenschaftliche Literatur diesen drei Vorgehensweisen der EU im Beitrittsprozess der Staaten Mittel-/Osteuropas und am Beispiel Bulgariens zuweist.²⁷¹ Zentral hierfür ist laut Grabbe der Vorbereitungsstand der Kandidatenländer, der sich zu den Fortschritten der Reformprozesse in den entsprechenden Bereichen und den Aussichten auf eine eventuelle EU-Mitgliedschaft verhält.²⁷²

Diesbezüglich hängt der langsamere Fortschritt in den Reformbereichen in Bulgarien mit der Tatsache zusammen, dass das Land neben Rumänien und im Unterschied zu anderen zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Luxemburg 1997 nicht eingeladen worden sei.²⁷³

Die Verschiebung des Aufnahmedatums der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und somit der eventuellen EU-Mitgliedschaft des Landes weise den Autoren zufolge darauf hin, dass die EU den bulgarischen Behörden einen Denkkzettel wegen der unzureichenden Reformschritte zur Implementierung der Kopenhagener Kriterien verpassen wollte.²⁷⁴ In diesem Zusammenhang wird in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung vertreten, dass die bulgarische Position in den Beziehungen mit der EU Schwäche aufgezeigt habe, da es umso schwieriger für das Kandidatenland gewesen sei mit den EU-Vorgaben umzugehen je länger die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen verschoben worden wäre.²⁷⁵ Eine politische Kompromissfindung zwischen der EU und Bulgarien sollte hierbei einer der entscheidenden Punkte gewesen sein, nämlich einerseits die Bereitschaft der EU-Kommission Unterstützung dem bulgarischen Energiesektor wegen der Schließung der zwei Reaktoren des bulgarischen Konzloduy-Atomkraftwerks zu leisten und andererseits den Zugang für Bulgarien zu weiteren Phasen des Beitrittsprozesses zu ermöglichen.²⁷⁶

Noutcheva und Bechev argumentieren, dass trotz der anfänglichen Weigerung der europäischen Institutionen, Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien aufzunehmen, die Unterstützung Bulgariens für die NATO-Mission im Kosovo-Konflikt 1999 durch die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der EU im Jahre 2000 belohnt wurde. Dies wurde im Hinblick auf die geostrategische Lage des Landes als wichtiger Schritt zur Sicherung des Friedens in der Balkan-Region von führenden europäischen Politikern angesehen.²⁷⁷ Aus diesem Grund führen die Autoren aus, dass diese politische Entscheidung

²⁷¹Siehe Grabbe, Heather: *EU Conditionality and the Acquis Communautaire* (2002); Nikolova, Pavlina: *Negotiation for EU membership? The case of Bulgaria and Romania* (2006); vgl. Noutcheva, Gergana/Bechev, Dimitar: *The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU* (2008).

²⁷²Vgl. Grabbe (2002): S. 261 f.

²⁷³Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Luxemburg 1997, Ziffer 27 – zitiert nach Noutcheva/Bechev (2008): S. 121, Fußnotentext 17.

²⁷⁴Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 121.

²⁷⁵Vgl. Nikolova (2006): S. 400.

²⁷⁶Vgl. ebd.

²⁷⁷Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 122.

der EU vielmehr an dem übergeordneten Ziel orientiert war, eine positive Resonanz in der Öffentlichkeit der anderen Staaten aus der Region zu finden nach dem Motto, dass es sich lohnt Reformschritte in Richtung demokratischer und institutioneller Stabilität zu unternehmen.²⁷⁸

Grabbe macht darauf aufmerksam, dass die regelmäßigen Berichte der Europäischen Kommission über den Reformfortschritt in den Kandidatenländern ein mächtiges Instrument der EU zur Beeinflussung der politischen Entscheidungsprozesse in diesen Ländern im Zuge des Beitrittsprozesses darstellten.²⁷⁹ Durch sie konnte laut der Autorin ein innenpolitischer Druck erzeugt werden, von dem die Oppositionsparteien im jeweiligen Kandidatenland Gebrauch machen könnten.²⁸⁰

Hinsichtlich des Einflusses der Monitoringberichte auf die Reformprozesse in den Kandidatenländern wird in der wissenschaftlichen Literatur die Auffassung vertreten, dass der Überwachungsmechanismus der EU-Kommission über die Fortschritte in Bulgarien den folgenden Nebeneffekt mit sich gebracht habe.²⁸¹ Die nationalen Behörden sollten die Informationen über die Reformfortschritte selbst herausarbeiten und sie der EU-Kommission weiterleiten. Infolgedessen erzeugte die Ausarbeitung dieser Informationen ein Mehrwert an Wissensakkumulation für die nationalen Verwaltungsstrukturen selbst.²⁸² Darüber hinaus übten die jährlichen Berichte der EU-Kommission Druck auf die nationalen Verwaltungen aus, da die nationalen Behörden darauf achteten, dass die Kommission in ihren jeweiligen Berichten positiv auf den Reformstand in den entsprechenden Bereichen hinweisen würde.²⁸³

So soll beispielsweise der Vorsitzende des bulgarischen Parlaments im September 2003 den Vorschlag gemacht haben, die Arbeitszeiten der Abgeordneten im bulgarischen Parlament zu verlängern. Dies sollte die Erlassung neuer Gesetze (Gesetz gegen Diskriminierung sowie die Änderung des Telekommunikations-, Abfallentsorgung- und Anlagemanagementgesetzes) ermöglichen, die von der Kommission bei ihrem nächsten Fortschrittsbericht hätten berücksichtigt werden können.²⁸⁴

Wie Noutcheva und Bechev argumentieren, wurde auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen 2002 die Grundlage für die große EU-Erweiterung mit zehn Mitgliedsländern im Mai 2004 gelegt.²⁸⁵ Um sicher zu stellen, dass Bulgarien und Rumänien doch in die EU aufgenommen werden, habe die EU-Kommission den Vorschlag gemacht, die beiden Länder auf dem weiteren Weg zur Beitrittsreife durch

²⁷⁸ Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 122.

²⁷⁹ Vgl. Grabbe (2002): S. 262.

²⁸⁰ Vgl. ebd.

²⁸¹ Vgl. Nikolova (2006): S. 401.

²⁸² Vgl. ebd.

²⁸³ Vgl. ebd.

²⁸⁴ Vgl. ebd. S. 402.

²⁸⁵ Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002, I. Erweiterung, Ziffer 3, zitiert nach Noutcheva/Bechev (2008): S. 123.

einen Fahrplan, bestehend aus finanzieller Hilfe und Monitoring, zu unterstützen.²⁸⁶ Somit sollte auch der Überwachungsmechanismus durch jährliche Monitoringberichte für Bulgarien und Rumänien fortgesetzt werden, was die Erfüllung der Beitrittskriterien anbetrifft.²⁸⁷ Noutcheva und Bechev begründen hierbei, dass dadurch Bulgarien und Rumänien von der großen EU-Erweiterung de facto ausgeschlossen wurden.²⁸⁸ Obwohl dies keine Überraschung für nationalen Behörden in Sofia und Bucharest hinsichtlich des eventuellen Beitrittsdatums erst im Januar 2007 war, sollte laut den beiden Autoren dieser zweite Ausschluss aus der Gruppe der beitretenden Länder nach der Verschiebung des Aufnahmedatums der Beitrittsverhandlungen eine disziplinierende Zwangswirkung mit sich bringen und für öffentliche Kritik in den beiden Ländern sorgen.²⁸⁹

Zusammenfassend halten Noutcheva und Bechev Folgendes fest. Bulgarien neigte oftmals im Rahmen des Vorbeitrittsprozesses dazu, die Reformfortschritte unter dem Druck der Europäischen Union zu beschleunigen. Denn immer wieder wenn die Peitsche der EU ins Spiel kam, wurde die weitere Umsetzung der Reformmaßnahmen in Bulgarien gefordert.²⁹⁰ Deshalb, obwohl im Sinne der beiden Autoren dieser Reformdruck nicht immer effizient zu sein schien, war die Untätigkeit der EU-Kommission auch keine Option in Hinsicht auf die Erfüllung der Beitrittskriterien von Bulgarien.²⁹¹

3.5. Die Post-Verhandlungsphase

Nikolova definiert die Post-Verhandlungsphase als die Periode zwischen dem offiziellen Abschluss der Beitrittsverhandlungen und dem tatsächlichen Beitrittsdatum. Diesbezüglich markierte der Beitrittsvertrag vom 25. April 2005 zwischen Bulgarien und der EU den Abschluss der Beitrittsverhandlungen.²⁹² Im Beitrittsvertrag wurden Schutzmaßnahmen auf zeitlich beschränkter Basis, d.h. bis zu drei Jahren nach dem EU-Beitritt, vereinbart. Im Beitrittsvertrag mit Bulgarien wurde festgelegt, dass sich die Schutzmaßnahmen auf die folgenden Bereiche erstrecken: Wirtschaftliche Schwierigkeiten in Problemsektoren des beitretenden Landes, Funktionieren des Binnenmarktes, Handlungsbedarf in den Bereichen Justiz und Inneres. Eine Bestimmung über eine mögliche Verschiebung des Beitrittsdatums um ein Jahr wurde festgelegt, falls durch die Fortschrittsberichte der

²⁸⁶Vgl. European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Roadmaps for Bulgaria and Romania, COM (2002) 624 final, 13 November (Brussels: European Commission, 2002), zitiert nach Noutcheva/Bechev (2008): S. 123.

²⁸⁷Vgl. Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002, Bulgarien und Rumänien, Ziffer 15, zitiert nach Nikolova (2006): S. 396.

²⁸⁸Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 123. (Hervorh. von mir, R.P.)

²⁸⁹Noutcheva/Bechev (2008): S. 123.

²⁹⁰Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 124

²⁹¹Vgl. ebd.

²⁹²Vgl. Nikolova (2006): S. 406.

EU-Kommission Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Acquiskriterien sowie in Problembereichen wie Justiz und Korruptionsbekämpfung festgestellt würde.²⁹³

Noutcheva und Bechev weisen diesbezüglich darauf hin, dass der Grund für die Festlegung über eine mögliche Verschiebung des Beitrittsdatums für Bulgarien und Rumänien im Beitrittsvertrag vom April 2005 mit der ausgebrochenen politischen Krise in der EU zusammenhing, da die französischen und niederländischen Wähler im Mai 2005 den Entwurf des EU-Verfassungsvertrages ablehnten.²⁹⁴ Die Autoren argumentieren weiter, dass hinsichtlich des Scheiterns der EU-Verfassung in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden die Wahrscheinlichkeit zur Verschiebung des Beitrittsdatums für Bulgarien und Rumänien schon allein aus einem weiteren Grund noch größer wurde, da das französische und niederländische “Nein” als Votum gegen die EU-Erweiterung interpretiert würde.²⁹⁵ Eine Darstellung der zurückhaltenden, wenn nicht negativen Stimmung in den alten EU-Mitgliedstaaten bezüglich einer weiteren EU-Erweiterung liefern die Daten einer Eurobarometer-Studie vom 2005.²⁹⁶ Zentral hierfür war, dass im Art. 39 des Beitrittsvertrages mit Bulgarien festgelegt wurde, dass die auf Empfehlung der Kommission zur Entscheidung des Rates kommen kann, so dass das Beitrittsdatum Bulgariens um ein Jahr verschoben werden kann.²⁹⁷ Die Festlegung dieser Bestimmung im Beitrittsvertrag lässt sich laut Noutcheva und Bechev vor allem dadurch begründen, dass bei der Unterzeichnung des Vertrages das Nein-Votum in zwei der Gründungsländer mitberücksichtigt werden musste. Der Grund hierfür war, dass die Volksabstimmungen in Frankreich in den Niederlanden ein starkes Signal an die Regierungschefs und Präsidenten im Europäischen Rat sendeten, die sich letzten Endes durch eine einstimmige Entscheidung laut Art. 49. Des EUV für die Aufnahme Bulgariens in die EU entschieden.²⁹⁸

Des Weiteren führt Nikolova aus, dass die Post-Verhandlungsphase Bulgariens und Rumäniens im Vergleich zu den bisherigen Erweiterungsrounds stärker in die Länge gezogen wurde. Hinzu kommt auch die Tatsache, dass die Post-Verhandlungsphase für die beiden Länder zeitlich flexibler hinsichtlich der Möglichkeit zur Verschiebung des eventuellen Beitrittsdatums gestaltet wurde. Die Dauer des Zeitraums zwischen der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages und dem tatsächlichen Beitrittsdatum

²⁹³Siehe Beitrittsvertrag von der Republik Bulgarien und Rumänien (2005): Titel IV – Sonstige Bestimmung, Art. 36, 37, 38 und 41.

²⁹⁴Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 125.

²⁹⁵Vgl. ebd.

²⁹⁶Vgl. Standard Eurobarometer 63/2005, S. 26, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4_de_first.pdf - (letzter Zugriff: 23.02.2014)

²⁹⁷Siehe Beitrittsvertrag von der Republik Bulgarien und Rumänien (2005): Titel IV – Sonstige Bestimmung, Art. 39.

²⁹⁸Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 125.

Bulgariens betrug insgesamt 18 Monate.²⁹⁹ Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die spätere Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in die EU im Vergleich zum EU-Beitritt der anderen ehemaligen kommunistischen Staaten Ost-/Mitteleuropas im 2004 auf eine Legitimationsfrage hinweist, wie Noucheva und Bechev argumentieren. So stellt sich die Frage, inwiefern die beiden Staaten bereit waren, die Kopenhagener Kriterien zu übernehmen und umzusetzen.³⁰⁰ Für Nikolova ist es hierbei auch fraglich, welchen Einfluss die Post-Verhandlungsphase auf die innenpolitische Prozesse in Bulgarien und Rumänien ausübte.³⁰¹ In Zusammenhang damit argumentiert die Verfasserin, dass die Verzögerung des tatsächlichen EU-Beitritts eine machtpolitische Frage war, da die Machinhaber in den beiden Ländern großes politisches Interesse daran hatten, eher das angestrebte Ziel, d.h. den EU-Beitritt zu 2007, zu verwirklichen, anstatt ihn durch ihr Tun und Untun auf einen ungewissen Zeitpunkt zu verschieben. Denn das Nichterreichen des erwünschten Beitrittsdatums im 2007 würde mit enormen politischen Kosten für die Regierenden in Sofia und Bucharest verbunden sein.³⁰²

In ihrem Monitoringbericht vom September 2006 empfahl die EU-Kommission die Aufnahme Bulgariens in die EU zum 1. Januar 2007. Die Entscheidung der Kommission besagte, dass das Land vorbereitet sei, die politischen und wirtschaftlichen Kriterien sowie die Acquiskriterien zu erfüllen.³⁰³ Die Schlussfolgerung der Kommission weist auf die Fortsetzung der Monitoringberichte über die Justiz und Korruptionsbekämpfung auch nach dem tatsächlichen EU-Beitritt des Landes hin.³⁰⁴

Diesbezüglich lässt sich zusammenfassen, dass die festgelegten Bestimmungen im Beitrittsvertrag über die Schutzmaßnahmen beim Nichteinhalten der Beitrittskriterien nach dem EU-Beitritt sowie die Bestimmung im Monitoring-Bericht der EU-Kommission (2006) die folgenden zwei Tatsachen in den Vordergrund stellten. Erstens lässt sich für Nikolova festhalten, dass der Reformdruck der EU auf Bulgarien im Zeitraum der Post-Verhandlungsphase stärker im Vergleich zur EU-Erweiterung von 2004 war.³⁰⁵ Zweitens wurden laut dem Monitoring-Bericht der Kommission (2006) neben den Schutzklauseln bezüglich eventueller wirtschaftlicher Schwierigkeiten in den Problemsektoren, die auch für die mittelosteuropäischen Länder nach ihrem EU-Beitritt 2004 galten, noch zwei weitere Schutzmaßnahmen bezüglich des Handlungsbedarfs in den Bereichen Justiz und Binnenmarkt für den

²⁹⁹Vgl. Nikolova (2006): S. 407.

³⁰⁰Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 115 f.

³⁰¹Vgl. Nikolova (2006): S. 407.

³⁰²Vgl. ebd.

³⁰³Siehe Europäische Kommission (2006): Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, KOM(2006) 549, S. 14 f.

³⁰⁴Vgl. ebd. S. 15.; mehr dazu siehe Kapitel 5 der vorliegenden Arbeit.

³⁰⁵Vgl. Nikolova (2006): S. 407 f.

Zeitraum der Postbeitrittsphase Bulgariens und Rumäniens festgelegt.³⁰⁶ Laut der Entscheidung der Kommission blieb die Aufhebung dieser Schutzmaßnahmen bis zur Überwindung des Reformbedarfs in den Problembereichen offen,³⁰⁷ d.h. dieser Festlegung nach sollten nunmehr die drei Schutzmaßnahmen zeitlich unbeschränkt im Unterschied von ihrem ursprünglichen dreijährigen Wirkungszeitraum laut dem Beitrittsvertrag gelten.³⁰⁸

Angesichts der identifizierten Entwicklungen der Beitrittsverhandlungen der EU mit Bulgarien soll im Folgenden in analytischer Form ein zusammenfassender Einblick in die Effizienz und Strategie der EU-Konditionalität vermittelt werden.

3.6. Zwischenfazit: Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU-Erweiterungspolitik - Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

3.6.1. Strategien europäischer Konditionalität: Inkrementalismus und Depolitisierung

Wie bereits in der oben ausgeführten Überlegung festgestellt wurde, hat die EU-Konditionalität mächtige Instrumente zur Verfügung, um den Beitrittsprozess in den Kandidatenländern beeinflussen zu können. Wichtig hier ist, dass der Beitrittsprozess sich von Land zu Land je nach Dauer und Abwicklung der Beitrittsverhandlungen unterschied. Der Zeitraum der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien (von 1995, als das Land den Antrag auf Aufnahme in die EU stellte, bis zum tatsächlichen EU-Beitritt 2007) dauerte mehr als 10 Jahre. Hinsichtlich des Prozesses der Implementierung und Umsetzung der EU-Beitrittskriterien war aus diesem Grund ein langer Weg nicht nur aus Sicht der beitretenden Staaten, sondern auch aus Sicht der Mitgliedstaaten und der EU zu gehen. Diesbezüglich stellt sich in der wissenschaftlichen Literatur die Frage, welcher Strategie die EU und die Mitgliedstaaten im Erweiterungsprozess am Beispiel der Ost-Erweiterung folgten und wie sich diese Strategie zu den beitretenden Ländern verhielt.³⁰⁹ Im Zusammenhang damit werden im Folgenden zwei Fragen nachgegangen: Inwiefern war die EU-Konditionalitätspolitik in der Vorbeitrittsphase effizient

³⁰⁶Siehe Europäische Kommission (2006): Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, KOM(2006) 549, S. 9.

³⁰⁷Siehe Europäische Kommission (2006): Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, KOM(2006) 549, S. 9.

³⁰⁸Siehe Beitrittsvertrag von der Republik Bulgarien und Rumänien (2005): Titel IV – Sonstige Bestimmung, Art. 41.

³⁰⁹Siehe Grabbe, Heather: EU Conditionality and the Acquis Communautaire (2002); Kochenov, Dimitry: EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and Rule of Law (2008); Ludwig, Katharina: Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Rule of Law? (2011); Steunenberg, Bernard/Dimitrova, Antoaneta: Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality (2007); Falkner, Gerda / Nentwich, Michael: Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation (2001).

und welche Rolle spielt die Rechtsstaatlichkeit in der Konditionalitätspolitik der Union im Rahmen des Beitrittsverfahrens mit den ehemaligen kommunistischen Staaten Mittel-/Osteuropas?

In ihren Überlegungen führen Gerda Falkner und Michael Nentwich aus, dass es der EU gelungen ist eine Entscheidung über die Aufnahme der ehemaligen kommunistischen Staaten aus den folgenden zwei Gründen zu treffen: Erstens wurde die Entscheidung zur Erweiterung der Union um zuerst zehn und dann noch zwei Länder durch eine Zergliederung des Beitrittsprozesses in kleinere Einzelkomponenten und zweitens – durch die Depolitisierung des Beitrittsprozesses ermöglicht.³¹⁰ Die Autoren liefern in diesem Zusammenhang eine Darstellung der Strategien europäischer Konditionalitätspolitik im Beitrittsprozess, die angesichts der bereits ausgeführten Logik und Instrumente der EU-Erweiterungspolitik im Folgenden zusammengefasst werden soll.

Die erste Strategie europäischer Konditionalität bezüglich der Erweiterungspolitik wird von Falkner und Nentwich als “incrementalism”³¹¹ definiert und wie folgt dargestellt.³¹² Durch Zergliederung der Entscheidungen über den weiteren Verlauf des Beitrittsprozesses in kleinere Schritte konnten sich die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission ein übersichtliches Bild über die Beitrittsreife der Kandidatenländer verschaffen. Intergouvernementale Verhandlungsprozesse auf höchster europäischer Ebene wie diese vom Europäischen Rat sind ein Beispiel für die inkrementale Vorgehensweise der EU im Rahmen der Ost-Erweiterung. Die Verzögerung der endgültigen Entscheidung über die Erfüllung der Beitrittskriterien und vor allem die Verschiebung des Beitrittsdatums sowie die Entscheidungen im letzten Moment auf europäischen Gipfeltreffen sollten schrittweise zur leichteren Herauskristalisierung der Entscheidungsfindungsprozesse beitragen. Zentral hierfür ist die Auffassung der EU-Mitgliedstaaten, dass die EU-Erweiterung nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande kommen sollte. Dies hatte aber negative Auswirkungen auf die Kandidatenländer im Rahmen der EU-Osterweiterung. Die herausgezögerte Anerkennung der Beitrittsreife konnte zur Frustration in den beitretenden Ländern führen, was mit einem Einstieg an Euroskeptizismus, Schwächung der Regierungspolition in der Öffentlichkeit sowie mit nationalistischen und populistischen Ressentiments habe einhergehen können.³¹³ Diesbezüglich argumentiert Kochenov, dass die Rückkopplung der EU-Konditionalität an der Ost-Erweiterungspolitik die Philosophie der Erweiterung in ihrer Gänze aus dem folgenden Grund verändert hat. Die potentielle Mitgliedschaft in der Union scheint für die EU-

³¹⁰Vgl. Falkner, Gerda / Nentwich, Michael (2001): *Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation*, in: Richardson, Jeremy John (Hrsg.): *Power and Policy-making in the European Union*, London – New York, Routledge, S. 272 f.

³¹¹Vgl. Falkner/Nentwich (2001): S. 273.

³¹²Vgl. ebd. S. 272 f.

³¹³Vgl. ebd.

Mitgliedstaaten und die Kommission das zu sein, was sich die Kandidatenländer hätten verdienen müssen. Diese Einstellung hatte viel mit den politischen Signalen der EU-Erweiterungspolitik an die anderen Nicht-EU-Staaten Europas zu tun.³¹⁴

Des Weiteren führen Falkner und Nentwich aus, dass sich eine Depolitisierungsstrategie der EU hinsichtlich der Ost-Erweiterung auf nationaler und europäischer Ebene beobachten lässt, und zwar sowohl zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen des Rates, als auch in der öffentlichen Debatte in den Mitgliedstaaten selbst.³¹⁵ Wie bereits in der vorliegenden Arbeit ausgeführt wurde, spielt die EU eine doppelte Rolle im Beitrittsprozess – die des Regelexporteurs und die des Hilfegebers. Aus diesem Grund weisen Falkner und Nentwich darauf hin, dass am Verhandlungstisch der Erweiterungsdebatte zwischen den EU-Mitgliedstaaten zunächst einmal eine Kompromissfindung im Rahmen der intergouvernementalen Kollektivverhandlungsprozesse höhere Priorität im Verhältnis zur Erweiterung selbst genoss. Ausgenommen von den vereinbarten politischen und ökonomischen Beitrittskriterien von Kopenhagen wurde eine größere politische Debatte auf EU-Ebene im nachfolgenden Beitrittsprozess in den Hintergrund gerückt. Was sich daraus ergibt, hängt mit der Rolle der EU als Regelexporteur zusammen, die apolitisch und technokratisch z.B. durch regelmäßige Fortschrittsberichte von der Kommission weiter gestaltet und umgesetzt wurde.³¹⁶

Falkner und Nentwich argumentieren weiter, dass eine öffentliche Debatte über den Erweiterungsprozess in den Mitgliedstaaten eine Herausforderung für eventuelle politische Kosten der jeweiligen Regierung darstellte. Diesbezüglich wurde die politische Debatte über das Agenda Setting der EU-Osterweiterung von Oppositionsparteien in den EU-Mitgliedstaaten aufgegriffen. Die Zurückhaltung der Regierungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer öffentlichen Debatte über die Aufnahme der ehemaligen kommunistischen Staaten Mittel-/Osteuropas in die EU und die dadurch angestrebte Depolitisierung des Erweiterungsprozesses war und ist ein zweiseitiges Schwert. Sie könne auch zu populistischen und euroskeptischen Ressentiments nicht nur in den Kandidatenländern, wie bereits ausgeführt wurde, sondern auch in den Mitgliedstaaten führen, was langfristig destabilisierende Wirkungen auf die ganze Gemeinschaft mit sich bringen könnte.³¹⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass durch Inkrementalismus und Depolitisierung ein Spannungsverhältnis zwischen dem methodologischen Vorgehen des Beitrittsverfahrens und dem tatsächlichen Beitritt der Kandidatenländer existierte. Obwohl der Beitrittsprozess mit der

³¹⁴Vgl. Kochenov (2008): S. 298.

³¹⁵Vgl. Falkner/Nentwich (2001): S. 273.

³¹⁶Vgl. ebd.

³¹⁷Vgl. ebd. S. 272 f.

Depolitisierungsstrategie seitens der EU und dem inkrementellem Vorgehen bei der Übernahme und Umsetzung der Beitrittskriterien von den jeweiligen Kandidatenländern einhergeht, lässt sich festhalten, dass, wie diesbezüglich Grabbe argumentiert, die Anerkennung der EU-Beitrittsreife eines Landes letzten Endes eine politische Entscheidung seitens der EU ist.³¹⁸

3.6.2. Effizienz europäischer Konditionalität

Im Zusammenhang mit der Anwendung der Strategien europäischer Erweiterungspolitik wird in der wissenschaftlichen Literatur die Frage nach der Effizienz der EU-Konditionalität aufgeworfen.³¹⁹ Diesbezüglich bietet Kochenov in seinen Überlegungen über die Effizienz der Umsetzung europäischer Anforderungen in den beitriftswilligen Ländern die folgende Analyse. Er führt aus, dass die EU-Erweiterungspolitik auf einem komplexen System von positiven und negativen Anreizen für die Bewerberländer fußte. Diesbezüglich war die EU mit einem Instrumentarium an rechtlichen Befugnissen ausgestattet, das einen ständigen Einfluss auf den Beitrittsprozess ausüben konnte. Um den Erweiterungsprozess kontrollieren zu können, standen der EU die Logik, Instrumente und Strategien politischer Konditionalität zur Verfügung.³²⁰ Kochenov argumentiert weiter, dass die erfolgreiche Umsetzung der Beitrittskriterien direkt mit den Fortschritten der Bewerberländer im Rahmen des Beitrittsprozesses verbunden war. Der hohe Anspruch der EU bestand darin, dass die EU durch die Depolitisierungs- und Inkrementalismusstrategie und die rechtliche Umsetzung der Beitrittskriterien im Zuge des Erweiterungsprozesses Recht und Politik voneinander trennen sollte. Darüber hinaus sollte dies zur Transparenz und Effizienz im Beitrittsprozess der Kandidatenländer beitragen, was sich auf das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit stützte.³²¹

Problematisch für die Umsetzung der Kopenhagener Kriterien scheinen in der wissenschaftlichen Literatur die folgenden Facetten der Konditionalitätspolitik zu sein.³²² Laut Kochenov führte die Umsetzung der Beitrittskriterien, die auf Transparenz und Effizienz bezüglich des Rechtsstaatsprinzips beruhen sollte, zur Anlegung unterschiedlicher Maßstäbe seitens der EU. Für den Verfasser agierte die Kommission als ein „myth-maker“³²³ bei der Anwendung der Beitrittskriterien, was mit der Umsetzung nicht bestehender gemeineuropäischer Standards zusammenhängte.³²⁴ Dies reflektierte dem Autor zufolge die Effizienz der EU-Konditionalität, da die Kandidatenländer die Umsetzung europäischer

³¹⁸Vgl. Grabbe (2002): S. 264.

³¹⁹Vgl. Kochenov (2011): 297 ff.

³²⁰Vgl. ebd. S. 299.

³²¹Vgl. ebd. S. 299 f.

³²² Siehe ebd.; Grabbe (2002): S. 250; Ludwig (2011): S. 28.

³²³Kochenov (2011): S. 300.

³²⁴Vgl. ebd.

Vorgaben sicherzustellen versuchten, die vage formuliert waren, was die Position der Bewerberländer im Beitrittsprozess noch mehr untergrub.³²⁵ Weiterhin stellt Grabbe die differenzierte Vorgehensweise der Kommission je nach Land hinsichtlich der positiven und negativen Anreize im Rahmen des Beitrittsprozesses in Frage und führt aus, dass die erfolgreiche Übernahme und Umsetzung der Kopenhagener Kriterien auf das ökonomische und politische System der Bewerberländer angewiesen war. Aus diesem Grund stellt sich für die Autorin die Frage nach den Doppelstandards im Erweiterungsprozess.³²⁶ Dazu kommt die Tatsache, dass unterschiedliche Rechtsstaatsgedanken am Beispiel des deutschen Rechtsstaats, französischen *Etat de droit* und britischen *Rule of law* in Europa herrschen. Deshalb scheint es laut Ludwig schwierig zu sein, dass im Zusammenhang damit ein gemeineuropäischer Rechtsstaatsgedanke als Grundfundament der Europäischen Union abgegrenzt werden könnte, da die geschichtliche Entwicklungslinien der französischen, deutschen und britischen Rechtslehre und Demokratie ihrer eigenen Logik folgen, die sich nicht unbedingt im EU-Erweiterungsprozess in Form gemeineuropäischer rechtspolitischer Normen multiplizieren lassen.³²⁷ Außerdem teilt Ludwig die Kritik an den Doppelstandards der EU und argumentiert, dass in Hinsicht darauf ein Mindestmaß an Standards für die Erfüllung der politischen Kopenhagener Kriterien erforderlich ist, um eine gleiche Behandlung der Kandidatenländer im Erweiterungsprozess gewährleisten zu können.³²⁸ Kochenov argumentiert diesbezüglich, dass neben dem Fehlen europäischer Standards hinsichtlich der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die EU-Kommission keine Kriterien zur Messung der Effizienz der Reformfortschritte in den Problembereichen zur Verfügung hatte. Daraus ergibt sich die Schwäche an der Effizienz der EU-Konditionalitätspolitik, denn ohne klare Kriterien konnte die Kommission keinen Unterschied zwischen Wirklichkeit und Anspruch machen, d.h. zwischen der praktischen Umsetzung der Reformen und der Tatsache, dass es bloß eine gesetzliche Basis gibt.³²⁹ Diese Schwächen der EU-Konditionalität begleiteten den Beitrittsprozess der Kandidatenländer und führen bezüglich der Übernahme und Implementierung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien nach Kochenov³³⁰ schließlich zum “resounding failure”.³³¹

³²⁵Vgl. Kochenov (2011): S. 305.

³²⁶Vgl. Grabbe (2002): S. 250.

³²⁷Vgl. Ludwig (2011): S. 28.

³²⁸Vgl. Ebd. S. 121.

³²⁹Vgl. Kochenov (2011): S. 301; 307 f.

³³⁰Vgl. ebd.

³³¹Ebd. S. 300.

3.6.3. Macht und Recht in der EU-Erweiterungspolitik

Trotz der identifizierten Schwächen europäischer Konditionalität stellt sich die Frage, woran die anzuwendenden Beitrittskriterien der EU-Erweiterungspolitik scheitern. Aus diesem Grund führt Kochenov aus, dass das Problem bei der Anwendung demokratischer und rechtsstaatlicher Kriterien nicht an ihrer Formulierung, sondern vielmehr an ihrer Umsetzung liegt. Deshalb muss die gescheiterte Umsetzung der Kriterien nicht als Zeichen für die grundsätzliche Tauglichkeit der EU-Konditionalitätspolitik per se hinsichtlich zukünftiger Erweiterungsrounden verstanden werden, da die EU-Konditionalität ein mächtiges Instrumentarium besitzt. Hierfür muss vielmehr die Frage nach dem Reformbedarf der EU-Konditionalitätspolitik und der Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit in den Mittelpunkt gerückt werden.³³²

In der wissenschaftlichen Literatur wird die Meinung vertreten, dass dieser Verbesserungsbedarf aus den folgenden zwei Gründen entstehe.³³³ Erstens weist Ludwig darauf hin, dass der Beitrittsprozess gewissermaßen eine Frage der Politik ist. Oftmals stecken rein politische Argumente hinter der Entscheidung über den Zugang der Kandidatenländer zur weiteren Phase des Beitrittsprozesses.³³⁴ Ein klares Beispiel hierfür ist die Entscheidung der EU Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien aus einem rein geopolitischen Grund aufzunehmen, der mit dem Kosovo-Konflikt und der Stabilisierung der Region zusammenhängte. Diesbezüglich argumentiert Ludwig weiter, dass hinsichtlich der politischen Motive der EU im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik der Frage nach der tauglichen Anwendung der Beitrittsdokumente seitens der Kommission nachgegangen werden muss. So greift die Kommission bei der Erarbeitung ihrer Position im Beitrittsprozess Informationen von den nationalen Institutionen der Kandidatenländer, bilateralem Austausch auf EU-Ebene, internationalen und nationalen Nichtregierungsorganisationen sowie parteipolitischen und zivilgesellschaftlichen Gruppen auf.³³⁵ Doch scheint die taugliche Anwendung der Beitrittsdokumente für die Verfasserin aus den folgenden Gründen fragwürdig zu sein. So stellt sich die Frage, inwiefern die oben ausgeführten Informationsquellen von den europäischen Institutionen im Entscheidungsfindungsprozess der EU-Erweiterungspolitik mitberücksichtigt und ob die Entscheidungen der EU letzten Endes doch nicht politisch begründet wurden. Weiterhin besteht ein Zweifel, ob die EU-Entscheidungen für bare Münze genommen werden können, was die demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen an die Kandidatenländer anbetrifft. Schließlich resultiert die Frage nach der tauglichen Anwendung der

³³²Vgl. Kochenov (2011): S. 311.

³³³Vgl. Ludwig (2011): S. 76.

³³⁴Vgl. Ebd.

³³⁵Vgl. ebd. S. 77.

Beitrittsdokumente daraus, dass nur eine auf Induktion beruhende Herausarbeitung der rechtsstaatlichen Kriterien als Teil der politischen Kopenhagener Kriterien möglich zu sein scheint.³³⁶ Aus diesem Grund hält Ludwig die Verschmelzung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einer gemeinsamen (politischen) Kategorie der Kopenhagener Kriterien für besonders fragwürdig, da die dadurch angestrebte Flexibilität politischer Konditionalität der EU-Kommission letztlich negative Wirkungen auf den Beitrittsprozess mit sich bringt.³³⁷ Dies scheint im Sinne Kochenovs schließlich nicht nur in Bezug auf die Anwendung europäischer Beitrittskriterien wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sondern auch hinsichtlich des sui generis Charakters der Europäischen Union problematisch zu sein.³³⁸ Die taugliche Anwendung der EU-Beitrittskriterien hängt mit dem politischen System der EU zusammen. Ein weiterer Grund für den Verbesserungsbedarf der EU-Konditionalitätspolitik ergibt sich laut Kochenov aus einem Konflikt zwischen Recht und Macht am Beispiel der EU-Erweiterungspolitik, nämlich dem Konflikt zwischen den rechtlichen Normen der Erweiterungspolitik, die auf dem Rechtsstaatsprinzip als Grundprinzip der EU-Konditionalität fußen, und der Politisierung der Entscheidungsprozesse in der EU zwischen den aktuellen EU-Mitgliedstaaten. Die Konditionalität kann handlungsfähiger werden, wenn die Politisierung der Entscheidungsprozesse in der EU-Erweiterung in den Hintergrund gerückt wird und dem Recht Vorzug gegenüber der Politik gegeben wird.³³⁹ Weiterhin führt der Autor aus, dass sich dieses Spannungsverhältnis zwischen Recht und Macht auf EU-Ebene aus dem sui generis Charakter der europäischen Rechtsordnung ergibt. Der Charakter der europäischen Rechtsordnung ist einzigartig. Dies ergibt sich an erster Stelle aus der Rolle supranationaler und nationaler Akteure im primären Recht der Gemeinschaft. Die nationalen Regierungen spielen eine doppelte Rolle. Sie agieren sowohl als Subjekt, als auch Objekt europäischer Rechtsordnung. Dasselbe Prinzip bezieht sich auf die Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU.³⁴⁰ So macht die EU-Kommission Vorschläge an den Rat im Rahmen des Beitrittsprozesses der Kandidatenländer und reicht Analyseberichte über den Fortschritt in den Problembereichen ein. Was hier wichtig ist, hängt mit der endgültigen Entscheidung über die EU-Aufnahme eines Landes zusammen. Wie Kochenov betont, unterschreiben nicht die europäischen Institutionen die tatsächlichen Beitrittsverträge. Dies liegt in den Kompetenzen der Mitgliedstaaten.³⁴¹ Deshalb hält der Autor fest, dass im Endeffekt die Mitgliedstaaten die Union mithilfe der europäischen Institutionen erweitern. Die

³³⁶Vgl. Ludwig (2011): S. 77.

³³⁷Vgl. ebd. S. 122 f.

³³⁸Vgl. Kochenov (2011): S. 312 f.

³³⁹Vgl. ebd. S. 312.

³⁴⁰Vgl. ebd.

³⁴¹Vgl. ebd.

politische Entscheidung über die Erweiterung liegt in den Händen der Mitgliedstaaten und wann und ob diese getroffen wird, wird mit der Anwendung der rechtlichen Basis der EU-Erweiterungspolitik Art. 49 und 6 EUV (Liss.) verknüpft.³⁴²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Politik und Recht im EU-Erweiterungsprozess ein eklektisches Nebeneinander darstellen, das den Beitrittsprozess politisch reguliert und operationalisiert. Die Logik, Instrumente und Strategien europäischer Konditionalität stellen eine Gegenüberstellung zwischen Recht und Politik dar. Aufgrund der identifizierten Defizite der EU-Konditionalitätspolitik in der Vorbeitrittsphase stellt sich nunmehr die Frage nach der Effizienz europäischer Konditionalität in der Postbeitrittsphase. Diese wird in den folgenden zwei Kapiteln durch qualitative Methoden empirischer Forschung am Beispiel der Postbeitrittsprozesse Bulgariens analysiert werden. Um einen Überblick über die Anwendung rechtstaatlicher und demokratischer Prinzipien in Bulgarien zu verschaffen, werden zunächst einmal die politischen Prozesse nach 1989 in Bulgarien als ehemaliges kommunistisches Land dargestellt. Des Weiteren wird ein Einblick in die Transformationsprozesse bulgarischer Parteilandschaft vermittelt. Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels sollen die rechtsstaatlichen und demokratischen Transformationsschritte in Bulgarien stehen. Deshalb sollen einerseits die Reformfortschritte Bulgariens in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheit am Beispiel der Verfassungsänderungen von 2003, 2005, 2006 und 2007 dargestellt werden, wobei auf den Einfluss der EU fokussiert wird. Zum Schluss wird auf den EU-Beitritt Bulgariens unter den Bedingungen einer dualen EU-Konditionalitätspolitik verwiesen, die an den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus der EU-Kommission für die Fortschritte in der Postbeitrittsphase hinsichtlich der Problembereiche Justiz und innere Angelegenheiten anknüpft.

4. Bulgarien auf dem Weg zur Europäischen Union: Politische Situation nach 1989

4.1. Politisches System Bulgariens

Bulgarien ist eine parlamentarische Republik. Dies ist im Art. 1 der bulgarischen Verfassung 1991 festgelegt. Die Verfassungsväter geben im Art. 8 das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Judikative und Exekutive vor.

Die gesetzgeberische Gewalt liegt in den Händen des bulgarischen Parlaments (*Narodno Sabranie*). Das Parlament hat 240 Abgeordnete (Art. 63 d. bulg. Verf.) und die Wahlperiode dauert vier Jahre (Art. 64. Abs. 1 d. bulg. Verf.). Die Wahlhürde für den Einzug ins Parlament liegt bei 4 %. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, dass das Einkammerparlament Bulgariens

³⁴²Vgl. Kochenov (2011): S. 312 f.

die politische Verantwortung der vertretenen Parteien herausfordere, da das Regieren des Landes oftmals auf politische Kompromissfindungsprozesse zwischen den im Parlament vertretenen Parteien angewiesen sei.³⁴³

Des Weiteren wird in der wissenschaftlichen Literatur das bulgarische Regierungssystem als „premier-präsidentielles“³⁴⁴ beschrieben.³⁴⁵ Der Staatspräsident vertritt das Land in den internationalen Angelegenheiten und stellt die Einnigkeit der Nation (Art. 92 Abs. 1 d. bulg. Verf.) dar. Diesbezüglich seien die Kompetenzen des Präsidenten im Sinne der bulgarischen Staatslehre in drei Gruppen unterteilt: Erstens vertrete er das Land in den internationalen Angelegenheiten und stele die Einigkeit der Nation (Art. 92 Abs. 1 d. bulg. Verf.) dar; Zweitens spiele er die Rolle des Vermittlers im politischen System Bulgariens, indem er das einwandfreie Funktionieren der Staatsgewalt durch sein Ansehen gewährleiste; Dritens habe er eine wichtige Funktion im Bereich der nationalen Sicherheit des Landes, d.h. der Präsident ist Oberbefehlshaber der Armee und Vorsitzender des Konsultativen Rates zur Nationalen Sicherheit (Art. 100 d. bulg. Verf.).³⁴⁶ Weiterhin habe der für eine Dauer von fünf Jahren direkt gewählte bulgarische Staatspräsident eher schwache Befugnisse im Vergleich zu seinem französischen oder russischen Kollegen, wie in der Literatur diese Meinung vertreten wird.³⁴⁷ So dürfe er das bulgarische Parlament nicht abschaffen und besitze nur ein Veto-Recht auf Gesetzentwürfen, ohne eine gesetzgeberische Initiative zu haben.³⁴⁸

Leiter der Exekutive ist der Premierminister. Der Ministerrat hat das Recht auf gesetzgeberische Initiative (Art. 87 Abs. 1 d. bulg. Verf.) und wird vom Parlament kontrolliert. Gemäß Art. 84, Abs. 6 und Art. 89 (d. bulg. Verf.) kann das Parlament durch eine absolute Mehrheit und aufgrund eines Misstrauensvotums das Kabinett abschaffen. In der wissenschaftlichen Literatur wird hingewiesen, dass

³⁴³Vgl. Todorov, Antony (2008): La Bulgarie, in: Jean-Michel De Waele and Paul Magonette (Hrsg.), *Les démocraties européennes. Approche comparée des systèmes politiques nationaux*, Armand Colin, Paris, S. 72 – zitiert nach Müller-Uri, Magdalena (2009): *Bulgaria's path to European Union accession and beyond*, Diss., Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften, S. 41.

³⁴⁴Rüb, Friedbert W. (2001): *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*. Wiesbaden, S. 98 ff – zitiert nach Hein, Michael (2013): *Verfassungskonflikte zwischen Politik und Recht in Südosteuropa. Bulgarien und Rumänien nach 1989 im Vergleich*, Diss., Nomos, Baden-Baden, S. 119.

³⁴⁵ Vgl. ebd. ebd.

³⁴⁶ Vgl. Стойчев, Стефан (2002): *Конституционно право. Сиела, София, стр. 295* [bulgarisch] [*Stoychev, Stefan (2002): Verfassungsrecht. Ciela, Sofia, S. 295.*]

³⁴⁷ Vgl. Todorov (2008): S. 73 – zitiert nach Müller-Uri (2009): S. 41 f.; sowie vgl. Hein (2013): S. 120.

³⁴⁸ Vgl. Todorov (2008): S. 73 – zitiert nach Müller-Uri (2009): S. 42;

bisher kein einziger Misstrauensvotum durchgegangen sei.³⁴⁹ Aus diesem Grund weise das Verhältnis zwischen der Exekutive und Legislative auf keine großen Kompetenz- und Verfassungskonflikte hin.³⁵⁰ Hinsichtlich des Einflusses europäischer Konditionalität auf die Problembereiche Justiz und Innere Angelegenheiten lassen sich die folgenden Organe der Judikative laut der bulgarischen Verfassung ausweisen. Die Organe der Judikative sind durch Art. 119, Abs. 1 (d. bulg. Verf.) geregelt. Sie stellen einen vierinstanzlichen Gerichtsaufbau dar und bestehen aus dem Obersten Kassationsgericht (OKG), Obersten Verwaltungsgericht (OVG) sowie den Kreis-, Bezirks- und Appellationsgerichten. Gemäß Art. 119, Abs. 2 (d. bulg. Verf.) ist auch die Einrichtung der Sondergerichte vorgesehen. Der Oberste Justizrat (OJR) ist das Verwaltungsorgan des Justizsystems und wie im Art. 130, Abs. 1 und 3 steht, besteht er aus 25 Mitgliedern – die OKG- und OVG-Vorsitzenden, der Staatsanwalt und jeweils elf Mitglieder der parlamentarischen Quote und der Quote der Organe der Judikative. Die Dauer der Amtszeit der OJR-Mitglieder ist fünf Jahre gemäß Art. 130, Abs. 4 (d. bulg. Verf.). Der Art. 147 Abs. 1 und 2 (d. bulg. Verf.) bestimmt, dass das Verfassungsgericht aus zwölf Verfassungsrichtern besteht, die im Amt für nicht länger als neun Jahre bleiben dürfen. Eine Wiederwahl ist nicht gestattet. In der wissenschaftlichen Literatur werden die Befugnisse des bulgarischen Verfassungsgerichts mit diesen des deutschen Bundesverfassungsgerichts folgendermaßen in Vergleich gesetzt. Einerseits ähneln die Funktionen des bulgarischen Organs an seiner umfangreichen Kompetenzen diesen des deutschen, zu denen auch das Parteiverbot zähle. Andererseits liege der Unterschied zwischen den beiden Verfassungsgerichten daran, dass der bulgarische Verfassungsgericht Gerichtsurteile nicht aufheben könne und keinen Freiraum für die individuelle Verfassungsbeschwerde schaffe.³⁵¹

4.2. Parteilandschaft Bulgariens

Nach dem Fall des kommunistischen Regimes in 1989 änderte sich die Parteilandschaft Bulgariens laut dem Verfasser sowohl in positiver als auch in negativer Sicht: Einerseits profitierte das Land von der Etablierung eines pluralistischen Parteiensystems, das zum ersten Mal nach 1944 auf demokratischen Institutionen und Mechanismen fußte; Andererseits bleibt dieses Mehrparteiensystem nach mehr als zwei Jahrzehnten immer noch instabil.³⁵² In diesem Zusammenhang wird in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung vertreten, dass das bulgarische Parteiensystem nach der politischen Wende als ein

³⁴⁹ Vgl. Marinov, Boris (2008): Das bulgarische Parteiensystem im Wandel. Parlamentarische Tätigkeit und außerparlamentarische Entwicklung. Saarbrücken, S. 123 – zitiert nach Hein (2013): S. 121.

³⁵⁰ Vgl. ebd.

³⁵¹ Vgl. Hein (2013): S. 126.

³⁵² Vgl. Penchev, Raycho (2013): The Bulgarian Way (I): Parties & Politics, Bulgaria, 29 Sep - 30 Sep 2013, <http://cosmopublic.eu/report/the-bulgarian-way-i-parties-politics/> (letzter Zugriff 02.03.2014).

„two-and-a-half“³⁵³ Parteiensystem beschrieben werden könne.³⁵⁴ Dieses Parteiensystem unterteilt sich im Sinne des Verfassers in den folgenden zwei Phasen.³⁵⁵ Die erstere beziehe sich auf den Zeitraum bis Ende 1990er Jahre. Die Bulgarische Sozialistische Partei (BSP) – die Nachfolgerpartei der Bulgarischen kommunistischen Partei, gründete die erste Regierung nach der Wende. Als Oppositionsparteien im Parlament wurden die zentristische Bewegung für Rechte und Freiheiten (DPS) und die konservative Union der demokratischen Kräfte (SDS) vertreten. Ende der 1990er Jahre herrschte Enttäuschung unter den Bürgern und Bürgerinnen hinsichtlich politischer und wirtschaftlicher Probleme im Lande sowie höher Inflationsrate aufgrund der Finanzkrise vom Winter 1996-1997. Aus diesem Grund wurde es nach neuen politischen Alternativen gesucht. Daraus ergab sich eine weitere Pluralisierung der bulgarischen Parteilandschaft.³⁵⁶ Des Weiteren führt der Verfasser aus, dass das ursprüngliche demokratische Parteiensystem Bulgariens seit 2001 dem folgenden Wandel unterliege. Aufgrund der Suche nach einer politischen Alternative der Mainstreamparteien von den 90er Jahren hängte der Anfang dieses Wandels mit der Rückkehr nach Bulgarien des Sohns der ehemaligen bulgarischen Tzaren Boriss III – Simeon Saxe-Coburg-Gotha (Simeon II) zusammen. Die von ihm gegründete personalistische zentristische Partei (Nationale Bewegung Simeon der Zweite - NDSV) kam an die Macht nach den Parlamentswahlen 2001 und regierte bis 2005. Was hier jedoch wichtig ist, ist, dass in dieser zweiten Phase des bulgarischen Parteiensystems einerseits die BSP ihre politische Stabilität an Wählern nicht verlor und sich andererseits in der SDS erste Organisationsschwächen aufzeigten. Das Auflösen der bulgarischen Konservativen in kleineren Parteien erzeugte politisches Vakuum im rechten Parteispektrum. Dies führte zum Einstieg ins Parlament einer neuen konservativen Partei – Bürger für europäische Entwicklung Bulgariens (GERB). Ihrem Vorsitzenden Boyko Borissov gelang es das politische Vakuum im rechten politischen Sektor zu füllen und auf der Macht als Premierminister Bulgariens bis zu seinem vorzeitigen Rücktritt aufgrund maßenhaften Protesten im Februar 2013 zu bleiben.³⁵⁷ Eine neue Regierung wurde nach den im Mai 2013 stattgefundenen Parlamentswahlen gegründet, die derzeit von den Sozialisten und Liberalen im Parlament unterstützt wird.

³⁵³ Strmiska, Maxmilian (2001): Major Poles, „Third Parties“ and Bulgarian Multipartyism, in: Central European political studies view, 1/III, Winter 2001, <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=92> (letzter Zugriff 02.03.2014).

³⁵⁴ Vgl. ebd.

³⁵⁵ Vgl. Penchev (2013): Cosmopublic-Report - 29 Sep - 30 Sep 2013 <http://cosmopublic.eu/report/the-bulgarian-way-i-parties-politics/> (letzter Zugriff 02.03.2014).

³⁵⁶ Vgl. ebd.

³⁵⁷ Vgl. Penchev (2013): Cosmopublic-Report - 29 Sep - 30 Sep 2013 <http://cosmopublic.eu/report/the-bulgarian-way-i-parties-politics/> (letzter Zugriff 02.03.2014).

4.3. Transformation im Bereich Justiz und innere Angelegenheiten

4.3.1. Das kommunistische Erbe

Wie bereits im zweiten Kapitel dieser Arbeit ausgeführt wurde, stehen im Mittelpunkt der europäischen Konditionalitätspolitik die Anwendung und Umsetzung der Kopenhagener Kriterien. Für Noucheva und Bechev scheint keine Überraschung zu sein, dass die Reformfortschritte in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten sowie die Übernahme der *acquis communautaire* im Vordergrund der Beziehungen zwischen der EU und Bulgarien im Rahmen des Beitrittsprozesses standen, weil diese Reformen von einer besonderen Bedeutung für den Einfluss der EU auf die nationalen Eliten und die Öffentlichkeit in den beitriftswilligen Ländern waren. Hinzukommt, dass die Umsetzung dieser Kriterien ausschlaggebend für die Vorbereitung auf die gleichberechtigte Mitgliedschaft der beitretenden Staaten Mittel- und Osteuropas waren.³⁵⁸

Die Vorbereitung der ehemaligen kommunistischen Staaten auf eine EU-Mitgliedschaft zeichnet sich durch historische Hintergründe aus, die auf das kommunistische Erbe dieser Länder zurückweisen. In ihren Überlegungen über die historischen Hintergründe Bulgariens auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der EU weisen Noucheva und Bechev auf zwei prägende Elemente des kommunistischen Regimes in Bulgarien vor der Wende hin. Es handelt sich um die sog. „nepotism and informality“,³⁵⁹ die so verbreitet waren, dass die persönliche Abhängigkeit von der Nomenklatura all diejenigen begünstigte, die treu und loyal dem Regime gegenüber waren.³⁶⁰ Des Weiteren führen die Autoren aus, dass die kommunistische Partei die Justiz, Polizei und die Geheimdienste unter Kontrolle hatte, was dazu führte, dass die Judikative der Politik untergeordnet war. Dies machte die Richter abhängig von der kommunistischen Partei, was z.B. ihren beruflichen Werdegang anbetrifft.³⁶¹ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es durch die Dominanz der kommunistischen Partei den Machtinhabern in Bulgarien vor der Wende gelang, der Politik Vorzug gegenüber dem Recht einzuräumen.

4.3.2. Politik und Recht in der Verfassungsordnung Bulgariens

Aufgrund des kommunistischen Erbes nahmen die politischen Eliten in Bulgarien in der post-kommunistischen Phase Reformen auf, die die justizielle Transformation vom kommunistischen Regime zur Demokratie schaffen sollten. Wie bereits oben ausgeführt wurde, legt die bulgarische Verfassung 1991 die Grundlagen der Judikative fest. Obwohl die Verfassung eine starke und

³⁵⁸ Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 127.

³⁵⁹ Ebd. S. 128.

³⁶⁰ Vgl. ebd.

³⁶¹ Vgl. ebd. S. 127

unabhängige Justiz garantieren sollte, waren für Noucheva und Bechev die durchgeführten Reformen nicht ausreichend und oftmals ineffizient.³⁶² Einen Grund hierfür führt Michael Hein in seinem Werk aus, wobei er das Verhältnis der Justiz zur Politik akzentuiert.³⁶³ Der Verfasser weist auf drei problematische Elemente des justiziellen Aufbaus in Bulgarien nach der Wende hin, wie im Folgenden zusammengefasst.³⁶⁴

Erstens scheine die Einrichtung des Obersten Justizrates (OJR) aus politischen Gründen problematisch zu sein. Obwohl der Oberste Justizrat als unabhängiges justizielles Verwaltungsorgan agieren soll, war es von Anfang an hinsichtlich seiner Befugnisse und der Quotenverteilung der Sitze der OJR-Mitglieder damit zu rechnen, dass er in den Mittelpunkt parteipolitischer Auseinandersetzung geraten würde, bei denen aufgrund politischer Präferenzen die im Parlament vertretenen Partei den Versuch machen würden, die Selbstverwaltung der Judikative zu beeinflussen. Des Weiteren komme die Effizienz des OJR in Frage, da der Rat zunächst einmal nicht als ein ständiges Organ gegründet wurde. So hatten die OJR-Mitglieder neben der Ausführung ihrer Aufgaben im Rat ihre ursprünglichen Hauptämter als Magistrat, Anwalt oder Universitätsprofessor inne. Dies führte dazu, dass aufgrund der Nebentätigkeit ihrer Ratsamtlichkeit die OJR-Mitglieder oftmals nach ihrem Gutdünken handeln konnten, was nicht dem Arbeitsprinzip eines Kollegialorgans entsprach. Darüber hinaus war der OJR verwaltungstechnisch nicht gut an Mitarbeitern ausgestattet, was als Folge hatte, dass die Verwaltungsaufgaben des Rats von den Vorsitzenden der verschiedenen Gerichte übernommen wurden, was die Effizienz und Transparenz des OJR reflektierte.³⁶⁵

Zweitens argumentiert Hein, dass die Judikative, wie in der Verfassung geregelt sei, aus drei eigenständigen Strukturelementen besteht: Gerichte, Staatsanwaltschaft und Untersuchungsbehörden. Daraus erwies sich das Problem, dass die Eigenständigkeit der drei justiziellen Behörden sie unabhängig nicht nur von der Legislative und Exekutive, sondern auch voneinander machte. De jure war der OJR als ein Verwaltungs- und Aufsichtsorgan für die drei Behörden zuständig (Art. 129 Abs. 1 d. bulg. Verf.). Allerdings konnte kein anderes Verfassungsorgan auf diese Behörden Kontrolle ausüben. Hinzu komme die allzu mächtige Stellung des Generalstaatsanwaltes in Hinsicht auf das Strafverfolgungsmopol und die strenge Hierarchie der Staatsanwaltschaft. Aufgrund der starken

³⁶² Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 129.

³⁶³ Vgl. Hein, Michael (2013): Verfassungskonflikte zwischen Politik und Recht in Südosteuropa. Bulgarien und Rumänien nach 1989 im Vergleich, Diss., Nomos, Baden-Baden, S. 121 ff.

³⁶⁴ Vgl. ebd.

³⁶⁵ Vgl. Hein (2013): S. 122 f.

Position des Generalstaatsanwalts lässt sich festhalten, dass der potentielle Missbrauch mit rechtsstaatlichen Pflichten von seiner Person abhängen würde.³⁶⁶

Drittens weist Hein darauf hin, dass gemäß Art. 132 (d. bulg. Verf.) die Magistraten dieselbe Immunität wie die Parlamentsabgeordneten genossen. Diesbezüglich können die Verhaftung und Strafverfolgung der Magistraten nur wegen schweren Verbrechen und mit Zustimmung des OJR erfolgen. Darüber hinaus lege Art. 129, Abs. 3 (d. bulg. Verf.) die Unabsetzbarkeit der Magistraten nach drei Jahren im Amt fest. Obwohl diese Bestimmungen das übergeordnete Ziel verfolgten, die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten zu können, brachten sie einen Gegeneffekt für die Reformen des Rechtswesens mit sich. So räumten sie die Möglichkeit zu Korruptions- und Betrugsrisiken sowie zur Ausnutzung der amtlichen Stellung zu eigenen Interessen ein.³⁶⁷

Zusammenfassend hält Hein fest, dass der Anspruch der bulgarischen Verfassungsväter eine verfahrenstechnische und materielle Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren auf ihre Grenzen in der Wirklichkeit stieß. Denn in der Tat ermöglichte dies den politischen Einfluss auf das Rechtswesen, der in der Verfassung 1991 als Schwäche vorprogrammiert war.³⁶⁸

Des Weiteren führen Noucheva und Bechev aus, dass sich die Reformen im Justizbereich vor dem EU-Beitritt Bulgariens in den folgenden zwei Phasen unterteilen: Die erste Phase der Reformschritte Bulgariens bezieht sich auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten und die gesetzgeberischen Änderungen und dauert von den späten 1990er bis 2003; Die zweite Phase umfasst den Zeitraum nach 2003.³⁶⁹ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der ersten Phase der Reformen im Justizbereich wird den Rahmen dieser Arbeit übersteigen, deshalb wird im Folgenden der Frage nach den verfassungsmäßigen Änderungen des bulgarischen Justizsystems hinsichtlich der zweiten Phase des Transformationsprozesses nachgegangen.

³⁶⁶Vgl. Hein (2013): S. 123 f.; An dieser Stelle muss hinsichtlich Heins Überlegungen über die Rolle des Generalstaatsanwalts eine Differenzierung gemacht werden. Die Grundlage der folgenden Differenzierung bietet ein persönliches Gespräch mit dem Richter Katya Penchev – Bezirksgericht Pazardzhik: Der Generalstaatsanwalt leitet die Staatsanwaltschaft und kontrolliert die Rechtmäßigkeit gemäß Art. 126 Abs. 2 (d. bulg. Verf.). Diesbezüglich muss hier zwischen seinen Kompetenzen im Rahmen der vorgerichtlichen und gerichtlichen Phase des Gerichtsprozesses unterschieden werden. Denn die starke Position des Generalstaatsanwaltes bezüglich des Strafverfolgungsmonopols und der strengen Hierarchie der Staatsanwaltschaft ergeben sich vielmehr aus seiner besonderen Stellung in der vorgerichtlichen Phase (Ermittlungsverfahren), was z.B. mit der Erlangung der Beweismittel zusammenhängt und der Begründung zur weiteren Verstärkungen dieser Kompetenzen der Staatsanwaltschaft angesichts der dritten Verfassungsänderung entspricht, wie im Folgenden dargestellt wird. Im Rahmen der gerichtlichen Phase (Hauptverhandlung) spielt der (General)Staatsanwalt die Rolle einer der beiden Parteien im Gerichtsprozess, wobei nunmehr die von Hein beschriebene Dominanz des (General)Staatsanwalts nicht so stark ausgeprägt ist – Pencheva, Katya., 2014. *Diskussion über die Rolle des (General)Staatsanwalts*. [Skypegespräch] (persönliche Kommunikation, 20.02.2014).

³⁶⁷Vgl. Hein (2013): S. 124.

³⁶⁸Vgl. ebd.

³⁶⁹Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 133.

4.4. Verfassungsänderungen

Angesichts der zweiten Phase und des immer näher rückenden Beitrittsdatums Bulgariens weisen Noutcheva und Bechev auf die Verfassungsänderungen hin, die in Hinsicht auf die Beitrittskriterien der EU durchgeführt werden sollten.³⁷⁰ In Zusammenhang damit muss im Folgenden zunächst einmal einen Überblick über die festgelegten Verfassungsbestimmungen zur Änderung der Verfassung Bulgariens verschaffen werden. Weiterhin werden die Verfassungsänderungen im Rahmen des EU-Beitritts Bulgariens genauer betrachtet. Dadurch stellt sich die Frage, inwieweit die in dieser Arbeit bereits ausgeführten, vorprogrammierten Schwächen der bulgarischen Verfassung am Beispiel der Transformation der Bereiche Justiz und Innere Angelegenheit im Rahmen der EU-Aufnahme des Landes revidiert wurden. Diese Frage scheint für die empirische Analyse im letzten Kapitel dieser Arbeit ausschlaggebend zu sein, da der von der EU identifizierte weitere Reformbedarf in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten gerade eben auf die rechtsstaatliche Transformationsdefizite Bulgariens in diesen Problembereichen fußt. Einen genaueren Einblick auf die verfassungsmäßigen Anpassungen Bulgariens an das EU-Recht vermitteln die Überlegungen von Michael Hein, Evgeni Tachev sowie eine ausführliche Studie vom 2005 des Center for the study of democracy – Sofia (CSD).³⁷¹ Um die Begründung des bulgarischen Gesetzgebers bezüglich der vorgenommenen Verfassungsänderungen darzustellen, wird im Folgenden auf die amtlichen Protokolle des bulgarischen Parlaments zurückgegriffen, die sich explizit auf die parlamentarischen Debatten über die durchgeführten Verfassungsänderungen beziehen.³⁷² Zwecks einer plausiblen Darstellung und Erarbeitung der gesetzgeberischen Vorhaben bezüglich der Verfassungsänderungen von 2003, 2005, 2006 und 2007 wird eine Analysemethode gebraucht. Diese Methode wird nach einem Begründung-Kritik-Schema umgesetzt. Das Element der Begründung stellen die Verfassungsänderungsanträge der

³⁷⁰Vgl. Noutcheva/Bechev (2008): S. 133.

³⁷¹Siehe Hein (2013): S. 131 f. und 218 ff.; Tachev, Evgeni (2013): Constitutional Amendments Due to Bulgarian Full EU Membership, In: Kellermann, Alfred E. / de Zwaan, Jaap W. / Czuczai, Jenő: EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level. T.M.C. Asser Press, T.M.C. Asser Institut, The Hague, S. 301 – 310; Център за изследване на демокрацията – София: Българската конституционна реформа в контекста на присъединяването на Република България към Европейския съюз (2003 – 2005) [bulgarisch] <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=1119> (letzter Zugriff: 09.03.2014).

³⁷² Siehe amtliche Protokolle der Plenarsitzungen: Plenарно заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>; Plenарно заседание 26/01/2005: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 454-01-137 от 08.12.2004 г.) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/1996>; Plenарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>; Plenарно заседание 28/11/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 654-01-129 от 22.09.2006 г., 40-ото НС) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/230>

Abgeordneten im Parlament dar, die auf den entsprechenden Plenarsitzungen erörtert und debattiert wurden. Das Element der Kritik lässt sich von den Kommentaren zu den vorgenommenen Verfassungsänderungen am Beispiel der CSD-Studie sowie der Ausführungen Michael Heins ableiten. Gemäß Art. 155 Abs. 1 (d. bulg. Verf.) kann eine Verfassungsänderung vom Parlament mit Dreiviertelmehrheiten aller Abgeordneten abgestimmt werden. Die Abstimmung findet an drei verschiedenen Tagen statt. Im Art. 155 Abs. 2 (d. bulg. Verf.) wird geregelt, dass die Verfassungsänderung auch durchgeführt werden darf, wenn keine Dreiviertel-, sondern nur Zweidrittelmehrheiten erreicht werden. Über das Initiativrecht auf Verfassungsänderungsanträge verfügen ein Viertel der Abgeordneten im Parlament und der Staatspräsident (Art. 154 Abs. 1 d. bulg. Verf.). Über Verfassungsänderungen, die die folgenden Fragen betreffen: Änderung des Staatsterritoriums, Veränderung des Staatsaufbaus und der staatlichen Leitung, Änderung der Art. 5 Abs. 2 (unmittelbare Wirkung der Verfassungsfestlegungen), Art. 5 Abs. 5 (Vorrang der ratifizierten internationalen Verträge gegenüber dem nationalen Recht), Art. 57 Abs. 1 (unantastbarer Charakter der Grundrechte) und Art. 57 Abs. 3 (unantastbarer Charakter bestimmter Grundrechte auch im Kriegsfall bzw. Ausnahmezustand) und Änderungen des IX. Verfassungskapitels, soll laut Art. 158 (d. bulg. Verf.) eine Große Volksversammlung entscheiden.

In Hinsicht auf die zuletzt genannten Artikel der bulgarischen Verfassung argumentiert Hein, dass praktisch die Einberufung einer Großen Volksversammlung nicht so wahrscheinlich zu sein scheint, da damit große politische Kosten wie die Organisation von zwei Parlamentswahlen für kurze Zeit zusammenhängen.³⁷³ Laut dem Autor weist die Bestimmung im Art. 160 Abs. 1 (d. bulg. Verf.) über die Hürde von einer Zweidrittelmehrheit zur Einberufung einer Großen Volksversammlung darauf hin, dass, erstens, diese Möglichkeit aufgrund der Mehrheiten der vertretenen Parteien im Parlament in Frage kommt. Zweitens bleibt es unklar, ob die in der Großen Versammlung vertretenen parteipolitischen Interessen die entsprechende Verfassungsänderung tatsächlich gewährleisten können.³⁷⁴ Der Autor argumentiert weiterhin, dass diese parlamentarischen Einschränkungen vielmehr die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte schützen müssen, d.h. es ist kaum wahrscheinlich, dass wichtige Teile der Verfassung wie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip willkürlicher Machtausübung seitens des Gesetzgebers unterliegen können.³⁷⁵ Aus diesem Grund kann davon das in

³⁷³ Vgl. Hein (2013): S. 132.

³⁷⁴ Vgl. ebd.

³⁷⁵ Vgl. ebd.

der wissenschaftlichen Literatur identifizierte Paradox der gebunden Hände nicht abgeleitet werden³⁷⁶, da ohne eine Ewigkeitsklausel, wie im Art. 79 Abs. 3 GG reglementiert ist, die bulgarische Verfassung die Möglichkeit dem Souverän nicht nur zu einer Verfassungsänderung, sondern auch zur kompletten Neuschöpfung des Grundgesetzes bietet, wie Hein darauf hinweist.³⁷⁷

4.4.1. Die erste Verfassungsänderung: 2003

Auf der Plenarsitzung vom 3. September 2003 stellte der parlamentarische Verfassungsausschuss unter Vorsitz der stellvertretenden Parlamentspräsidentin Kamelia Kasabova (Nationale Bewegung Simeon der Zweite) den Entwurf vom 25. Juli 2003 zur ersten Verfassungsänderungen seit dem Inkrafttreten der Verfassung 1991 vor. Der Verfassungsänderungsantrag bezieht sich auf Art. 129 Art. 131 und Art. 132 (d. bulg. Verf.) und enthält die folgenden Änderungen, wie im Protokoll der Parlamentssitzung vom 03. September 2003 ausgeführt wird:³⁷⁸

- Erstens, die Verfassungsänderung in Art. 129, Abs. 3 (d. bulg. Verf.) legt folgendes fest: Die Magistraten werden nach fünf Jahren im Amt (bisher 3) unabsetzbar. Hinzukommt, dass der OJR die Magistraten hinsichtlich ihrer weiteren Berufsentwicklung attestieren soll. Die Magistraten werden vom Amt entlastet: (1) im Alter von 65 (bisher bei Ruhestand), (2) beim Rücktritt, (3) wegen Inkrafttretens eines Gerichtsurteils bezüglich schweres Verbrechen seitens der Magistraten, (4) bei faktischer Unmöglichkeit den Dienst für länger als 1 Jahr auszuführen sowie (5) beim Missbrauch mit Dienstpflichten und Beeinträchtigung des Prestiges des Justizsystems. Die Verwaltungsleiter im Justizsystem (ausgenommen von den obersten Verwaltungsposten im Justizsystem der OKG- und OVG-Vorsitzenden sowie des Generalstaatsanwalts) werden für den Zeitraum von fünf Jahren angestellt mit dem Recht wiedergewählt zu werden (Art. 129, Abs. 6 d. bulg. Verf.).

➤ **Begründung:** Die Antragsteller der Verfassungsänderung argumentieren, dass dadurch Disziplin und Motivation zur weiteren Berufsentwicklung der Magistraten im Justizsystem gewährleistet werden sollten. Der Grund hierfür sei, dass die Unabsetzbarkeit der Magistraten keine Grenzen für ihre Laufbahnentwicklung setzt, aber gleichzeitig garantieren soll, dass der Magistrat nach der Amtsausführung eines höheren Posten als Verwaltungsleiter, z.B. Vorsitzender des Bezirksgerichts,

³⁷⁶ In Anlehnung an den geschützten Teil des GG – vgl. Kriele, Martin (1981): Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 2. Auflage, Opladen, zitiert nach Decker (2011): S. 43.

³⁷⁷ Vgl. Hein (2013): S. 132.

³⁷⁸ Vgl. Plenарно заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)
<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>

im Justizsystem bleiben würde. Die Magistraten auf höheren Verwaltungsposten dürfen dementsprechend nach Amtserfüllung für noch 5 Jahre wiedergewählt werden.³⁷⁹

➤ **Kritik:** Laut der Studie des Center for the Study of Democracy stellen sich die oben ausgeführten Punkte der Verfassungsänderung in Frage. Bezüglich Art. 129, Abs. 3 (d. bulg. Verf.) scheinen die folgenden zwei Änderungen problematisch zu sein:³⁸⁰

a) Die Fortsetzung des maximalen Dienstsalters auf 65 Jahre im Art. 129, Abs. 3, Satz 1 (d. bulg. Verfassung) bedeute, dass der Magistrat einerseits mit 65 weiter arbeiten kann. Andererseits wird aber die Unabsetzbarkeit des Magistrats bei Erreichen diesen Dienstalters abgeschafft. In Zusammenhang damit stelle sich die Frage, ob die Abschaffung der Unabsetzbarkeit aufgrund des Erreichens des dementsprechenden Dienstalters die Magistraten abhängig machen kann. Dies scheine eine negative Folge der Verfassungsänderung zu sein, da die Unabsetzbarkeit der Magistraten gerade eben ihre Unabhängigkeit garantieren sollte. Um dies zu verhindern und die Unabhängigkeit der Magistraten gewährleisten zu können, kann die folgende Lösung aufgegriffen werden. So könne die Verfassung einen bestimmten Dienstalter festlegen, bei dem die Arbeitsverhältnisse mit den Magistraten gekündigt werden.³⁸¹

b) Entlastet wird ein Magistrat nach Art. 129 Abs. 3 Satz 5 (d. bulg. Verf.) beim Missbrauch mit Dienstpflichten und Beeinträchtigung des Prestiges des Justizsystems. Die Entlastung der Magistraten in diesem Fall geht mit der Abschaffung der Unabsetzbarkeit einher, da dadurch garantiert werden sollte, dass wenn der Magistrat nach der Entlastung aufgrund Missbrauch mit Dienstpflichten einen anderen Posten im Justizsystem besetzen möchte, die Unabsetzbarkeit nicht wiederhergestellt werden darf, was z.B. nicht der Fall sei beim Rücktritt oder der Unmöglichkeit des Magistrats seinen Dienst für länger als ein Jahr zu erbringen (Art. 129 Abs. 3 Satz 5 d. bulg. Verf.). Diesbezüglich scheine die Formulierung über die Beeinträchtigung des Prestiges des Justizsystems von den Magistraten beim Missbrauch mit Dienstpflichten usw. vage dargestellt zu sein. Deshalb seien hier genauere Differenzierung und Formulierung hinsichtlich der Gründe der Entlastung und der Folgen für den Magistrat im Sinne des Art. 129, Abs. 3 Satz 5 (d. bulg. Verf.) bzw. mit oder ohne Abschaffung der Unabsetzbarkeit gefragt. Anders formuliert, muss der Frage nach der Unabsetzbarkeit der Magistraten beim Fall der Entlastung gemäß Art. 129 Abs. 3 Satz 5 (d. bulg. Verf.) nachgegangen werden. Dies

³⁷⁹Vgl. Plenarno заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)

<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>

³⁸⁰CSD (2005): S. 14 ff.

³⁸¹Vgl. ebd. S. 15.

sollte eine genauere Auslegung gewährleisten und eine gewisslose Anwendung dieser Festlegung verhindern.³⁸²

- Zweitens legt Art. 131 (d. bulg. Verf.) fest, dass die Entscheidungen des OJR über den Vorschlag an den Staatspräsidenten zur Wahl der OKG-, OVG-Vorsitzenden sowie des Generalstaatsanwalts in geheimer Abstimmung getroffen werden. Als Verwaltungsorgan des Justizsystems trifft der OJR die Entscheidungen über die berufliche Laufbahn der Richter, Staatsanwälte und Untersuchungsbeamten auch geheim.

➤ **Begründung:** Die folgende Meinung der Antragsteller der Verfassungsänderung weist darauf hin, dass das Novum an dieser Verfassungsänderung ist, dass neben dem Generalstaatsanwalt auch ein Fünftel der OJR-Mitglieder ein Antragsrecht auf Anklage gegen Magistraten haben. So soll das Antragsrecht der OJR-Mitglieder einerseits den normalen Ablauf des strafrechtlichen Verfahrens garantieren und ist andererseits als Korrektiv der Passivität der Staatsanwaltschaft gefragt.³⁸³

➤ **Kritik:** In Zusammenhang damit wird in der CDS-Studie darauf hingewiesen, dass am Ende der Festlegung von Art. 131 (d. bulg. Verf.) der Satz hinzugefügt werden muss, dass der OJR als Verwaltungsorgan des Justizsystems Entscheidungen über die berufliche Laufbahn der Magistraten treffe, wobei er bei seiner Einschätzung die professionellen und persönlichen Eigenschaften der Magistraten mitberücksichtige. Zentral hierfür ist, dass der OJR eine Einschätzung über die individuelle Qualifikation der Magistraten abgeben muss, so dass sich seine Entscheidung nicht bloß auf die gesetzlich festgelegten Kriterien stützt. Dadurch würde die Justizreform motivierendere Wirkung für die Aufgabenerfüllung der Magistraten haben.³⁸⁴

- Drittens regelt die Änderung des Art. 132 (d. bulg. Verf.), dass die sog. funktionale Immunität der Magistraten eingeführt wird, wie im Verfassungsänderungsantrag dargestellt ist.³⁸⁵ Gemäß Art. 132 Abs. 1, 2, 3 und 4 (d. bulg. Verf.) enthält der funktionale Charakter der magistratlichen Immunität zwei Komponenten. Zum einen unterliegen die Magistraten bei ihrer dienstlichen Amtserfüllung keiner strafgesetzlichen Verfolgung. Zum anderen sollte der OJR bei schweren Verbrechen auf frischer Tat sowie bei vorsätzlichen Straftaten eine Anklage gegen die Magistraten nach geheimer Abstimmung

³⁸²Vgl. CSD (2005): S. 16

³⁸³Vgl. Plenarno заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)
<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>

³⁸⁴Vgl. CSD (2005): S. 19

³⁸⁵Vgl. Plenarno заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)
<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>.

billigen. Den Antrag auf Erlaubnis zur strafrechtlichen Verfolgung der Magistraten dürfen der Generalstaatsanwalt oder mindesten ein Fünftel der OJR-Mitglieder stellen.

➤ **Begründung:** In Hinsicht auf die erste Komponente führen die Atragssteller der Verfassungsänderung aus, dass dadurch die Magistraten mit ruhigem Gewissen und frei vom Druck ihre Dienstaufgaben ausüben können. Bezüglich der zweiten Komponente argumentieren die Abgeordneten, dass die funktionale Immunität der Magistraten aufgegriffen werden kann, wenn ausreichendes Beweismaterial für Anklage gegen die Magistraten dem OJR vorliegt, so dass der Rat eine informierte Entscheidung hinsichtlich der Abschaffung magistratlicher Immunität treffen kann.³⁸⁶

➤ **Kritik:** Im Sinne der CSD-Studie ist hierbei eine Differenzierung der Immunität der Magistraten gefragt: Es handelt sich um die Immunität der verschiedenen Justizorgane. So kann eine Differenzierung zwischen der Immunität der Richter einerseits und der Staatsanwälte und Untersuchungsrichter andererseits in Betracht genommen werden. Die Richter können eine breitere Immunität im Vergleich zu den anderen zwei Justizorganen genießen. Diesbezüglich muss das Risiko des Ungleichgewichts im Justizsystem mit einkalkuliert werden.³⁸⁷

4.4.2. Die zweite Verfassungsänderung: 2005

Auf der Plenarsitzung vom 26. Januar 2005 stellte der parlamentarische Ausschuss unter Vorsitz der stellvertretenden Parlamentspräsidentin Kamelia Kasabova (Nationale Bewegung Simeon der Zweite) den Entwurf vom 08. Dezember 2004 über die zweite Verfassungsänderungen vor. Der Verfassungsänderungsantrag vom Dezember 2004 bezieht sich auf die folgenden sechs Artikel der bulgarischen Verfassung, wie im Protokoll der Parlamentssitzung vom 26.01.2005 argumentiert:³⁸⁸

➤ **Begründung:**

a) Abgabe nationaler Souveränität: Hinsichtlich der Änderung des Art. 4, Abs. 3 (d. bulg. Verf.) argumentieren die Antragsteller, dass dies ein Ausdruck des politischen Willens Bulgariens ist, dass das Land wie alle EU-Mitgliedsländer europäische Werte teilt und vom inkrementalen Charakter politischer Entwicklungsprozesse in der Union ausgeht, d.h. Bulgarien erklärt sich bereit, sich an der europäischen Integrationsentwicklung und dem Aufbau der Europäischen Union zu beteiligen. Zentral hierfür ist die Frage nach der Abgabe nationaler Souveränität auf EU-Ebene. Diesbezüglich wird ein neuer Satz zum Art. 85, Abs. 1 (d. bulg. Verf.) hinzugefügt. Der neue Satz 9 dieses Artikels lege die Abgabe

³⁸⁶ Vgl. Plenarno заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)

<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>.

³⁸⁷ Vgl. CSD (2005): S. 20

³⁸⁸ Vgl. ebd.

gesetzgeberischer Befugnisse auf EU-Ebene fest. Die Abgabe nationaler Souveränität richte sich nach den Festlegungen im Beitrittsvertrag Bulgariens mit der EU.³⁸⁹

b) Festlegung der erforderlichen parlamentarischen Mehrheit zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags: In ihrem Verfassungsänderungsantrag sehen die Abgeordneten vor, dass Art. 85 (d. bulg. Verf.) folgendermaßen geändert wird. So wird zu diesem Artikel ein neuer Absatz geschaffen – Absatz 2. Er bestimme, dass zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit benötigt wird. Diesbezüglich argumentiert der parlamentarische Verfassungsausschuss, dass für die Aufnahme Bulgariens in die EU ein gesellschaftspolitischer Konsensus notwendig sei, da die erforderliche qualifizierte Mehrheit den letzten Schritt Bulgariens auf dem Weg zur EU darstelle.³⁹⁰

c) Festlegung des Eigentumsrechts auf das Land: Um in Hinsicht auf die bulgarische Verpflichtung im Rahmen des EU-Beitritts freien Verkehr von Kapitalen, Menschen, Dienstleistungen und Waren gewährleisten zu können, müsse die Frage nach dem Eigentumsrecht auf das Land von Ausländern und ausländischen juristischen Personen gelöst werden, wie die Antragsteller argumentieren.³⁹¹ Durch die Änderung im Art. 22 (d. bulg. Verf.) bekommen die Ausländer und die ausländischen juristischen Personen aus der EU und Drittländern Eigentumsrecht auf das Land. Diese Festlegung tritt in Kraft unmittelbar nach dem Beitrittsdatum.

d) Auslieferung bulgarischer Staatsbürger an ausländische bzw. internationale Gerichte: Die Änderung im Art. 25 Abs. 4 (d. bulg. Verf.) sieht vor, dass ein bulgarischer Staatsbürger an ein ausländisches bzw. internationales Gericht zwecks eines strafrechtlichen Verfahrens ausgeliefert werden darf. Die Antragsteller argumentieren diesbezüglich, dass diese neue Änderung der Verfassung zur Harmonisierung des strafrechtlichen Kodex und Förderung der Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen des Europäischen Haftbefehls führen sollte.³⁹²

e) Ausweitung des aktiven und passiven Wahlrechts der bulgarischen Bürger und der Bürger der Europäischen Union: Im Art. 42 (d. bulg. Verf.) wird ein neuer Absatz geschaffen – Abs. 3. Die Änderung sieht laut den Antragstellern vor, dass im Rahmen der Verpflichtungen Bulgariens hinsichtlich des EU-Beitritts das aktive und passive Wahlrecht der bulgarischen Bürger und der Bürger

³⁸⁹Vgl. Plenarно заседание 26/01/2005: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 454-01-137 от 08.12.2004 г.)
<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/1996>

³⁹⁰ Vgl. ebd.

³⁹¹ Vgl. ebd.

³⁹²Vgl. Plenarно заседание 26/01/2005: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 454-01-137 от 08.12.2004 г.)
<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/1996>

der EU ausgeweitet werden solle. Dies betrifft die Kommunalwahlen und die Wahlen für das Europäische Parlament.³⁹³

f) Zusammenarbeit zwischen der Legislative und Exekutive: Laut der Änderung im Art. 105 Abs. 3 und 4 (d. bulg. Verf.) verpflichtet sich der Ministerrat das Parlament über die Angelegenheiten bezüglich des EU-Beitritts Bulgariens zu informieren. Der Ministerrat muss im Voraus das Parlament über die Erarbeitung und Umsetzung europäischer Normen informieren. Der Ministerrat wird sowie vom Parlament zur Rechenschaft gezogen. Laut den Antragstellern sollte diese Änderung zur transparenten Abstimmung der Positionen Bulgariens in der EU zwischen den bulgarischen Institutionen beitragen, so dass es keine Meinungsunterschiede zwischen den bulgarischen Behörden in Hinblick auf den Integrationsprozesse gibt.³⁹⁴

➤ **Kritik:** In der CSD-Studie wird die folgende Kritik bezüglich der zweiten Verfassungsänderung ausgeübt: Erstens, im Verfassungsänderungsantrag vom Dezember 2004 fehlt eine Integrationsklausel, d.h. ein Text, laut dem ausdrücklich dem EU-Recht Vorrang gegenüber dem bulgarischen Recht gegeben wird.³⁹⁵ Des Weiteren deuten die Autoren der CSD-Studie darauf hin, dass hinsichtlich der Umsetzung der Verfassungsänderung die folgende Festlegung problematisch zu sein scheinen: So stellt sich die Frage, inwiefern eine Differenzierung der Formulierung über das Eigentumsrecht auf das Land notwendig ist. Wichtig bei der neuen Festlegung im Art. 22 (d. bulg. Verf.) sei, dass es zwischen den EU-Bürgern und den Bürgern der Drittstaaten differenziert werden sollte. So sollten die EU-Bürger hinsichtlich des Eigentumsrechts auf das Land einen Vorrang im Verhältnis zu den Bürgern von Drittstaaten genießen.³⁹⁶ Letzten Endes ermöglichen die beiden Verfassungsänderungen 2003 und 2005 laut Hein die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags Bulgariens mit der EU im April 2005, was nicht bedeutete, dass die rechtlichen Anpassungen im Justizbereich im Rahmen der EU-Aufnahme Bulgariens zur vollen Zufriedenheit der EU-Kommission durchgeführt wurden. Deshalb bestehe es aus Sicht der Kommission keinen Zweifel, nach den ersten Verfassungsänderungen mit weiterem Handlungsbedarf in den Problembereichen zu rechnen.³⁹⁷

³⁹³Vgl. Plenarно заседание 26/01/2005: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 454-01-137 от 08.12.2004 г.)
<http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/1996>

³⁹⁴Vgl. ebd.

³⁹⁵Vgl. CSD (2005): S. 26.

³⁹⁶Vgl. Ebd. S. 24.

³⁹⁷Vgl. Hein (2013): S. 227.

4.4.3. Die dritte Verfassungsänderung: 2006

Auf der Plenaarsitzung vom 3. Februar 2006 stellte der Abgeordnete Luben Kornosov (BSP) im Namen des Verfassungsausschusses den Entwurf vom 22. Dezember 2005 zur dritten Verfassungsänderung vor. Der Verfassungsänderungsantrag vom Dezember 2005 bezieht sich auf die folgenden Änderungen des Grundgesetzes, wie die Antragsteller ihre Begründung hierfür auf der Parlamentssitzung vom 3. Februar 2006 vorstellen:³⁹⁸

➤ **Begründung und Kritik:**

- Die Änderung im Art. 70 (d. bulg. Verf.) sieht Beschränkung oder sogar die Möglichkeit zur kompletten Abschaffung der Immunität des Staatspräsidenten, der Abgeordneten und der Magistraten. Dies bezieht sich auf Strafverfolgung nicht nur bei schweren Verbrechen, sondern auch auf vorsätzliche Straftaten, wobei keine Zustimmung des Parlaments erforderlich ist. In diesem Zusammenhang haben sich die folgenden zwei Thesen im Zuge der parlamentarischen Debatten herauskristalisiert: Erstens, die Aufhebung der Immunitätsrechte hängt mit dem mangelnden Vertrauen in die nationalen Institutionen (Parlament, Justizorgane usw.) zusammen. Aus diesem Grund scheint die Abschaffung der Immunitätsrechte keine Lösung hierfür gewährleisten zu können, da das Problem vielmehr daran liegt, dass die Immunitätsrechte im Endeffekt mit der Effizienz der nationalen Institution auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft Bulgariens kollidieren. Zweitens, von der Oppositionspartei wird die Gegenthese vertreten, dass die Koalitionsparteien im Parlament nur kosmetische Änderungen des Grundgesetzes vornehmen und sodurch versuchen im Rahmen der Erwartungen der EU auf verfassungsmäßige Fortschritte im Justizbereich die Verfassungsänderung zügig zu beschließen.³⁹⁹

- Durch die Verfassungsänderung des Art. 91a (d. bulg. Verf.) wird verfassungsmäßig die Einrichtung des Amtes des parlamentarischen Ombudsmannes festgelegt. Im Rahmen der parlamentarischen Debatte über die zweite Abstimmung der Verfassungsänderung wurde eine Änderung des Art. 150, Abs. 3 (d. bulg. Verf.) zugestimmt. Sie lege fest, dass der Ombudsmann das Recht bekommt, das Verfassungsgericht bezüglich verfassungswidriger Gesetze anzurufen.⁴⁰⁰ Wie

³⁹⁸Vgl. Plenарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>

³⁹⁹Vgl. ebd.

⁴⁰⁰Vgl. Plenарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>

Hein ausführt, sollten die bulgarischen BürgerInnen dadurch einen indirekten Zugang zum Verfassungsgericht gewährleistet bekommen.⁴⁰¹

- Des Weiteren wurde eine Änderung des Art. 84, Abs. 16 (d. bulg. Verf.) eingerichtet, nach der der OVG- und OKG-Vorsitzende sowie der Generalstaatsanwalt das bulgarische Parlament jährlich durch einen Bericht über ihre Tätigkeiten informieren sollen. Dadurch sollte laut den Antragstellern die Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und Judikative verstärkt werden, was der Analyse der Fortschritte im Justizbereich sowie dem Gesetzgebungsprozess dienlich sein sollte.⁴⁰² Diesbezüglich führt Hein aus, dass bei dieser neuen Festlegung problematisch zu sein scheint, dass im Verfassungstext nicht ausführlich festgelegt sei, was passieren würde, wenn das Parlament die Berichte nicht annimmt und inwiefern die obersten Drei im Justizsystem einer Kontrolle seitens des Gesetzgebers unterliegen.⁴⁰³

- Eine weitere Änderung der Verfassung bezieht sich auf die Befugnisse der Staatsanwaltschaft und der Untersuchungsbehörde. Gemäß Art. 127, Satz 1 und 2 (d. bulg. Verf.) sollte die Staatsanwaltschaft nun die Ermittlung der Strafsachen nicht nur beaufsichtigen sondern auch bzw. durchführen. Hinzukommt, dass im Rahmen dieser Verfassungsänderung die Zugehörigkeit der Untersuchungsbehörden zum Justizsystem, die von den Gesetzgebern gemäß Art. 128 (d. bulg. Verf.) bestätigt wurde. Bei diesem Punkt der Verfassungsänderung ist es wichtig einzuräumen, dass unter den Koalitions- und Oppositionsparteien eine breite Einigkeit darüber herrschte, dass diese Änderung die Effizienz des Strafrechtsverfahrens in seiner vorgerichtlichen Phase steigern soll, wie eindeutig aus dem Protokoll der Parlamentssitzung vom 3. Februar 2006 hervorgeht.⁴⁰⁴

- Die umstrittenste Änderung der bulgarischen Verfassung 2006 betrifft die Ausweitung der Befugnisse des Justizministers, wie im Art. 130a (d. bulg. Verf.) geregelt ist. Er sollte den Haushaltsentwurf der Judikative anfertigen und zur Erörterung in den OJR einbringen, die Verwaltung des Justizeigentums übernehmen, Vorschläge zur beruflichen Laufbahn der Magistraten machen, die Fortbildung der Magistraten organisieren sowie die Organisation der rechtlichen Verfahren überprüfen. Die Antragsteller begründen, dass die Stärkung der Position des Justizministers zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Judikative und Exekutive beitragen sollte, ohne dem Prinzip der

⁴⁰¹Vgl. Hein (2013): S. 241.

⁴⁰²Vgl. Plenарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>.

⁴⁰³Vgl. Hein (2013): S. 240.

⁴⁰⁴Vgl. Plenарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>

Gewaltenenteilung zu widersprechen.⁴⁰⁵ Diesbezüglich argumentiert Hein die folgenden Kritikpunkte an dieser Änderung: Zum einen werden dem Justizminister hierdurch all zu große Kompetenzen zugesprochen; Zum anderen widerspricht dies der Haushaltsautonomie der Judikative, was die Regelung über die Verwaltung des Eigentums der Justiz anbetrifft.⁴⁰⁶

4.4.4. Die vierte Verfassungsänderung: 2007⁴⁰⁷

Die vierte Verfassungsänderung umfasst die folgenden Festlegungen, die vom Verfassungsausschuss am 22. September 2006 zur Erörterung ins Parlament eingebracht und auf der Plenarsitzung vom 28. November 2006 vorgestellt wurden:⁴⁰⁸

➤ **Begründung und Kritik:** Die wichtigste Änderung des Grundgesetzes sieht die Einrichtung eines Justizinspektorats beim Obersten Justizrat vor. Dies ist in Art. 132a (d. bulg. Verf.) festgelegt. Die Atragsteller argumentieren, dass das Inspektorat als Überwachungsorgan des Justizsystems dienen soll. Er hat keine Machtbefugnisse zur Verfügung, sondern soll als Kontrollorgan beim OJR agieren. Das Inspektorat soll durch die Beschaffung von Informationen dem OJR bei seinen Funktionen verhelfen. Deshalb soll das neugeschaffene Organ zur Objektivität bei der Arbeit des OJR beitragen.⁴⁰⁹ Was die Wahl des Hauptinspektors und die Inspektoren anbetrifft, sieht die Änderung in Art. 132a, Satz 2 und 3 (d. bulg. Verf.) laut dem Gesetzgeber vor, wie aus dem Protokoll der Plenarsitzung hervorgeht, dass dies nach parteilichen Quoten der im Parlament vertretenen Partei erfolgen solle. Zur Wahl des Hauptinspektors wird eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit benötigt.⁴¹⁰ Wie Hein diesbezüglich ausführt, scheint die parteiliche Wahl der elf Mitglieder des Justizinspektorats aus den folgenden Gründen problematisch zu sein: Einerseits gelingt es der politischen Elite Bulgariens am Beispiel der ersten Wahl des Hauptinspektors nicht eine überparteiliche Konsenslösung zu finden, wenn eine Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit gefragt ist. Vielmehr versuchen die politischen Parteien ihre

⁴⁰⁵ Vgl. Plenарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>

⁴⁰⁶ Vgl. Hein (2013): S. 239.

⁴⁰⁷ Die vierte Verfassungsänderung wurde im September 2006 zur Erörterung ins Parlament eingebracht. Nach dem Abstimmungsverfahren trat sie im Februar 2007 in Kraft – siehe Gesetzblatt 16/06.02.2007.

⁴⁰⁸ Vgl. Plenарно заседание 28/11/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 654-01-129 от 22.09.2006 г., 40-ото НС) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/230>; Im Folgenden werden die Festlegungen der vierten Verfassungsänderung ausgeführt, die sich auf die Judikative beziehen. Die Verfassungsänderung 2006 bezüglich der Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und Haushaltsumstrukturierung auf Kommunal- und Landesebene sowie der Festlegungen über die Abschaffung der Anforderung für Anwesenheit mindestens der Hälfte der Abgeordneten bei Plenarsitzungen werden im Folgenden nicht betrachtet.

⁴⁰⁹ Vgl. ebd.

⁴¹⁰ Vgl. Plenарно заседание 28/11/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 654-01-129 от 22.09.2006 г., 40-ото НС) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/230>

eigene politische Logik gegebenenfalls umzusetzen. Des Weiteren, trotz der ersten Erfolge, die das Inspektorat bei einer Reihe von Inspektionen im Justizsystem sowie aufgrund einer Menge von Disziplinarstrafen erzielte, zeigten sich erste Probleme, die z.B. mit der langsamen Fallbearbeitung verbunden waren.⁴¹¹

4.4.5. Zusammenfassung

Die oben ausgeführten Verfassungsänderungen in Bulgarien im Zeitraum von 2003 bis 2006 stellen die rechtliche Transformation der bulgarischen Justiz dar. Von der empirischen Analyse der parlamentarischen Protokolle mit den Debatten über die Änderungen der bulgarischen Verfassung lässt sich der starke parteipolitische und magistratliche Wille der bulgarischen Behörden am Vorabend des EU-Beitritts ableiten, die Aufnahmekriterien der EU hinsichtlich der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien zu erfüllen und ihre verfassungsmäßige Verankerung vorzunehmen. Obwohl die vorgrammierten Schwächen der bulgarischen Verfassung 1991 aufgrund des kommunistischen Erbes und trotz der Verfassungsänderungen von 2003 und 2006 nicht ganz behoben wurden, unterliegt die Verfassung Bulgariens im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen einem ständigen Entwicklungsprozess, der dem Land den Weg zur EU-Mitgliedschaft frei machte. Interessanterweise erweisen sich die nach dem Begründung-Kritik-Schema identifizierten Schwächen der Verfassungsänderungen als zentral für den institutionellen und rechtlichen Reformprozess in der Judikative auch nach dem EU-Beitritt Bulgariens, was im letzten Kapitel dieser Arbeit genauer betrachtet wird. Deshalb müssen zunächst einmal die folgenden Hypothesen in Anlehnung an Evgeni Tanchev und Michael Hein und aufgrund der empirischen Analyse der Verfassungsänderungen ausgeführt werden,⁴¹² die für die Reformprozesse der Problembereiche Justiz und Innere Angelegenheiten in der Postbeitrittsphase ausschlaggebend sind:

- Zusammenfassend führt Tanchev aus, dass die Verfassungsänderungen vom Parlament und nicht von einer Großen Volksversammlung immerhin eine hohe Zustimmungsmehrheit und Kompromissfindung zwischen den politischen Parteien erfordern, was die Kodifizierung über eine Zweidrittelmehrheit bei der Abstimmung anbetrifft. Aus diesem Grund folgt, dass die im bulgarischen Grundgesetz festgelegten Rahmenbedingungen eine verfassungsmäßige Garantie für seine Änderungen

⁴¹¹Vgl. ausführlicher dazu Hein (2013): S. 256 f.

⁴¹²Vgl. Hein (2013): S. 263 f.; Vgl. Tanchev, Evgeni (2013): Constitutional Amendments Due to Bulgarian Full EU Membership. In: Kellermann, Alfred E. / de Zwaan, Jaap W. / Czuczai, Jenő (Hrsg.): EU Enlargement. The constitutional Impact at EU and national level. T.M.C. Asser Press, The Hague, S. 302 ff.

liefern, die willkürliche und undemokratische Machtausübung verhindern und zum Konstitutionalismus in Bulgarien beitragen müssen.⁴¹³

- In Hinsicht auf die Judikative hält Hein fest, dass die Dritte Gewalt dem politischen Einfluss der Exekutive und Legislative ausgesetzt ist.⁴¹⁴ Daraus ergibt sich einerseits ein Konflikt am Beispiel des Prinzips der Gewaltenteilung. Andererseits wird dadurch die Zusammenarbeit und gegenseitige Kontrolle zwischen den Gewalten gewährleistet. Diesbezüglich lässt sich all dies am Beispiel der umstrittensten Änderung des Grundgesetzes 2006 bezüglich der Ausweitung der Befugnisse des Justizministers verdeutlichen. Dasselbe gilt auch für die parlamentarische Quote bei der Wahl der Mitglieder des Justizinspektorats beim OJR, wie bereits in diesem Kapitel ausgeführt wurde.

- Weiterhin lässt sich folgendes festhalten. Einerseits funktioniert die Kompromissfindung zwischen den parlamentarisch vertretenen Parteien, wenn es sich um eine Verfassungsänderung handelt, d.h. die vier Verfassungsänderungen lassen sich durch einen starken politischen Konsensus angesichts des immer näher rückenden Beitrittsdatums auszeichnen. Andererseits reflektieren die parteipolitischen Präferenzen und Interessen den Prozess der Umsetzung der verabschiedeten Normen, da in den Mittelpunkt oftmals rein parteipolitische Auseinandersetzung gerückt werden. Dies verhindert die Implementierung der neuen verfassungsmäßigen Festlegungen, wie z.B. der Fall mit der Wahl der Mitglieder des Inspektorats beim Obersten Justizrat ist.

- Auszeichnend für den verfassungsmäßigen Transformationsprozess der bulgarischen Justiz ist das Spannungsverhältnis zwischen den Änderungen der Verfassung Bulgariens und dem immer näher rückenden Beitrittsdatum. Der zeitliche Druck, unter dem sich die bulgarischen Behörden finden, weist auf das Folgende hin. Einerseits versuchen die politischen Parteien im Parlament sich über eine Konsensfindung hinsichtlich der umstrittenen verfassungsmäßigen Anpassungen zu einigen, was im Endeffekt zur Zustimmung der Verfassungsänderung führt. Dieser politische Konsens war des Weiteren daran orientiert, dass eine Verzögerung oder gar Verschiebung des für 2007 gewünschten Beitrittsdatums für politische Kosten sorgen würde, die die Parteien nicht zahlen hätten. Andererseits hängt die Zügigkeit bei der Beschließung der Verfassungsänderungen vor allen Dingen am Beispiel der letzten zwei Verfassungsänderungen damit zusammen, dass dies negativ nicht nur die effiziente Übernahme der EU-Vorgaben, sondern auch ihre Umsetzung in (grund)gesetzliche Vorhaben reflektieren könnte.

⁴¹³ Vgl. Tanchev (2013): S. 302.

⁴¹⁴ Vgl. Hein (2013): S. 263.

- Alle zuletzt genannten Punkte münden schließlich in das Verhältnis zwischen Politik und Recht, das bereits in dieser Arbeit sowohl auf nationaler Ebene (Großbritannien, Frankreich und Deutschland), als auch auf EU-Ebene im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik betrachtet wurde. Was das Verhältnis zwischen Politik und Recht am Beispiel Bulgariens anbetrifft, lässt sich festhalten, dass der Weg Bulgariens zur EU-Mitgliedschaft nach der negativen Erfahrung mit dem kommunistischen Regime letzten Endes zur Europäisierung des bulgarischen Rechts beigetragen hat. Denn die Einhaltung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips stellt eine wichtige Voraussetzung zur Aufnahme in die Union dar. Wie sich dieses Spannungsverhältnis zwischen Politik und Recht im Rahmen der Postbeitrittsphase Bulgariens entwickelte, soll der nächste Kapitel dieser Arbeit hinsichtlich des weiteren Reformbedarfs in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten genauer erläutern.

5. Zur Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Ziel der folgenden Überlegungen ist es, die Frage nach der Effizienz der EU-Konditionalitätspolitik in der Postbeitrittsphase Bulgariens zu beantworten. Im Mittelpunkt steht die Auswirkung der dualen EU-Konditionalität auf Bulgarien bezüglich der Transformationsprozesse in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten. In Zusammenhang damit wird in der wissenschaftlichen Literatur die folgende Erwartung geäußert. “As for the day after accession, when conditionality has faded, the influence of the EU [will] vanish like a short-term anesthetic.”⁴¹⁵ Diesbezüglich wird im Folgenden diese Äußerung hinterfragt und die Beziehungen zwischen Bulgarien und der EU im Rahmen der Fortschritte in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten nach der EU-Aufnahme des Landes genauer betrachtet. Hinsichtlich des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit, zum besseren Verständnis der EU-Konditionalität am Beispiel der Anwendung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien in der EU-Osterweiterung und in der Phase danach beizutragen, werden wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit der Funktionweise europäischer Konditionalität in der Postbeitrittsphase am Fallbeispiel Bulgariens aufgegriffen.⁴¹⁶ Des Weiteren wird eine Methode angewendet, die auf qualitative Instrumente empirischer Forschung zurückgreift und eine Untersuchung der positiven und

⁴¹⁵Alina Mungiu-Pippidi (2007): EU Accession Is No ‘End of History’, in: *Journal of Democracy* 18, 4/10, S. 8, zitiernachGanev, Venelin I. (2013): *Post-Accession Hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007*. In: *East European Politics and Societies and Cultures*, Auflage 27/1, Miami University of Ohio, Oxford, OH, USA, S. 26 – eep.sagepub.com (letzterZugriff – 4.11.2013)

⁴¹⁶Siehe Open Society Institute – Sofia, 2012; Spendzharova, Aneta B./Vachudova, Milada Anna: *Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession*, 2011; Gateva, Eli: *Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?*, 2010; Primatarova, Antoinette: *On High Stakes, Stakeholders and Bulgaria’s EU Membership*, 2010; Markov, Dimitar: *The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What Is Yet to Come*, 2010; Müller-Uri, Magdalena: *Bulgaria’s path to European Union accession and beyond*, 2009; Kavrakova, Assya, *The Unfinished Business of the Fifth Enlargement Countries*, 2009.

negativen Wirkungen sowie der Herausforderungen europäischer Konditionalitätspolitik nach dem EU-Beitritt des Landes bietet.

5.1. Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus im Kontext der dualen EU-Konditionalitätspolitik

Im Vordergrund dieses Kapitels steht die Frage, inwiefern die EU-Konditionalitätspolitik in den letzten sieben Jahren seit dem EU-Beitritt Bulgariens effizient war. Um diese Frage zu beantworten, wurden im dritten Kapitel dieser Arbeit bereits die Elemente europäischer Konditionalität in der Vorbeitrittsphase betrachtet. Deshalb sollen die folgenden Überlegungen einen genaueren Einblick in die rechtliche Basis, Logik, Instrumente und Akteure der Postbeitrittskonditionalität der EU gegenüber Bulgarien vermitteln. Zentral hierfür ist die Rolle europäischer Postbeitrittskonditionalität als Bestandteil der Beziehungen zwischen Bulgarien und der Union im Rahmen der EU-Mitgliedschaft des Landes und hinsichtlich der Fortschritte in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten. Diesbezüglich soll zuerst einmal eine Differenzierung europäischer Konditionalität dargestellt werden, bevor dann der Frage nach den Herausforderungen und Probleme der Umsetzung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien in Bulgarien nachgegangen wird. Dies lässt sich durch den Begriff einer “dual conditionality”⁴¹⁷ verdeutlichen, unter dem laut Anna Dimitrova Folgendes zu verstehen ist.⁴¹⁸ In Hinsicht auf die EU-Konditionalitätspolitik in der Vorbeitrittsphase und die fortgesetzten Überwachungsprozesse bezüglich der Umsetzung europäischer Vorgaben in Bulgarien nach dem EU-Beitritt sowie einschließlich der in 2006 eingerichtete Überwachungsmechanismus erfolgt die Umsetzung europäischer Konditionalitätspolitik in zwei Phasen – vor und nach dem Beitritt Bulgariens. Deshalb handelt es sich hier um einen dualen Charakter der EU-Konditionalität am Beispiel Bulgariens, wobei die zweite Phase auf der ersten aufbaut und durch den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus der EU-Kommission die Umsetzung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien fördern soll.⁴¹⁹

Des Weiteren wird in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung vertreten, dass es nach dem EU-Beitritt Bulgariens zu einer Revision europäischer Konditionalitätspolitik komme.⁴²⁰ Dies wurde laut

⁴¹⁷Dimitrova, Anna (2012): The EU in the Context of the Current Crisis: a case study of Bulgaria, Les Cahiers de recherche de l’ESCE, CIRCEE, N° 15, S. 46 - <http://www.esce.fr/wp-content/uploads/2012/12/ESCE-CR-n%C2%B015.pdf> (letzter Zugriff: 14.03.2014).

⁴¹⁸Vgl. ebd.

⁴¹⁹Vgl. Dimitrova (2012): S. 46.

⁴²⁰Vgl. Gateva, Eli (2010): Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?, KFG Working Paper Series, No. 18, Oktober, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin, S. 6 f. - http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_18.pdf (letzter Zugriff: 15.03.2014);

Dimitar Markov dadurch bedingt, dass die EU nicht mehr das gleiche Maß an Instrumenten europäischer Vorbeitrittskonditionalität zur Verfügung hatte, so dass weitere Einflussmöglichkeiten auf die Fortschritte in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten benötigt wurden. Deshalb wurde der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als ein neues, einzigartiges Instrument europäischer Konditionalitätspolitik für die Postbeitrittsphase gegenüber den beiden in 2007 in die EU aufgenommenen Länder Bulgarien und Rumänien eingerichtet.⁴²¹ Weiterhin führt Eli Gateva aus, dass die Einrichtung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus nicht nur den Entwicklungscharakter europäischer Konditionalitätspolitik bestätigte, sondern vielmehr zu einer bedeutenden Ausweitung des Handlungsspielraums der EU in der Postbeitrittsphase beitrug.⁴²²

Die Etablierung des Überwachungsmechanismus stellte einen Paradigmenwechsel in den Beziehungen zwischen Bulgarien und der EU dar. Diesbezüglich merkt einer der Interviewpartner Folgendes an, wie zusammengefasst dargestellt.⁴²³ Er führt aus, dass die Einrichtung des neuen Überwachungsmechanismus sowohl der Endpunkt, als auch der Anfang einer neuen Phase europäischer Konditionalitätspolitik zu sein scheint. Zentral hierfür ist der Lernprozess seitens der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten, der aus einem Überdenken der Einflussmöglichkeiten der Union auf die Reformen in den beitretenden Ländern im Rahmen der EU-Osterweiterung 2007 besteht. Dies war Teil der Gesamtparadigmas im Zuge der Beitrittsverhandlungen, da der Nachholbedarf der beitriftswilligen Länder gegenüber den alten Mitgliedsstaaten den Anpassungsreformen in den Ersteren vorherging. Denn in Wirklichkeit entsprachen die Reformfortschritte in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten nicht dem Anspruch der EU auf den zu erwartenden Reformstand in Bulgarien, wobei sich im Rahmen des EU-Beitritts ein Prozess des Überdenkens der EU-Konditionalität vollzog. Aus diesem Grund zeigt sich beim genaueren Hinsehen, dass die Einrichtung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus eine Voraussetzung für Bulgarien hinsichtlich des EU-Beitritts des Landes war. Deshalb lässt sich festhalten, dass das Land „unter dem Vorbehalt“⁴²⁴ einer dualen Konditionalitätspolitik in die EU aufgenommen wurde.⁴²⁵

sowievgl. Primatarova, Antoinette (2010): On High Stakes, Stakeholders and Bulgaria's EU Membership, Politics and Institutions – EPIN Working Paper, Nr. 27/April, S. 2 – <http://www.ceps.be/book/high-stakes-stakeholders-and-bulgaria%E2%80%99s-eu-membership> (letzter Zugriff: 15.03.2014).

⁴²¹Vgl. Markov, Dimitar (2010): The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What Is Yet to Come, Sofia: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 1 - <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/07775.pdf> (letzter Zugriff: 15.03.2014).

⁴²²Vgl. Gateva (2010): S. 7.

⁴²³Vgl. Interviewpartner 5 – Vladimir Shopov: 27.09.2013, Sofia

⁴²⁴Interviewpartner 5 – Vladimir Shopov: 27.09.2013, Sofia.

⁴²⁵Vgl. ebd.

5.2. Rechtliche Basis und Gegenstand des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Im Dezember 2006 erstellte die Europäische Kommission ihren Monitoringbericht über die Fortschritte in Bulgarien, der auch die EU-Aufnahme des Landes zum 01. Januar 2007 empfahl. Dadurch wurde die Beitrittsreife Bulgariens offiziell anerkannt. Was jedoch in der Schlussfolgerung des Berichts von 2006 besonders auffällig ist, hängt mit dem weiteren Verbesserungsbedarf bei der Justizreform und der Bekämpfung der Korruption, der Geldwäsche und der organisierten Kriminalität zusammen.⁴²⁶ Aus diesem Grund weißt die Kommission in ihrem Bericht vom Dezember 2006 darauf hin, dass bestimmte Vorgaben oder die sog. Benchmarks eingerichtet werden sollen, die weitere Reformschritte in den Problembereichen berücksichtigen.⁴²⁷ Eine Auflistung dieser Vorgaben findet im Anhang der Kommissionsentscheidung vom 13. Dezember 2006 statt. In der Präambel dieser Entscheidung legt die Kommission einen Akzent sowohl auf die erreichten Fortschritte in den Problembereichen, als auch auf den Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien im Rahmen der Justizreform in Bulgarien, die zur Verwirklichung des Binnenmarkts und Sicherung der Freiheit, Sicherheit und des Rechts beitragen sollen.⁴²⁸ Diesbezüglich setzt die Kommission laut Markov die Vorgaben in direkter Verbindung mit den Schutzklauseln im Beitrittsvertrag.⁴²⁹ So wird im Satz 5 der Präambel der Entscheidung festgelegt, dass die Beeinträchtigung Bulgariens bezüglich seiner Verpflichtung hinsichtlich des Funktionierens des Binnenmarkts automatisch zur Aktivierung der Schutzklauseln laut Art. 37 und Art. 38 des Beitrittsvertrags führen würde.⁴³⁰ Weiterhin stellen die sechs Vorgaben an Bulgarien den Gegenstand des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus dar und lauten folgendermaßen:⁴³¹

1. Annahme von Verfassungsänderungen, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens auszuräumen;
2. Gewährleistung von transparenten und leistungsfähigen Gerichtsverfahren durch Annahme und Umsetzung eines neuen Gerichtsverfassungsgesetzes und einer neuen Zivilprozessordnung, Bericht über die Auswirkungen dieser neuen Gesetze sowie der Strafprozess- und der Verwaltungsgerichtsordnung mit besonderer Beachtung der vorgerichtlichen Phase;

⁴²⁶Siehe Europäische Kommission (2006a): Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, KOM(2006) 549, S. 14 f.

⁴²⁷Vgl. ebd. S. 15.

⁴²⁸Siehe Europäische Kommission (2006b): Entscheidung der Kommission vom 13/XII/2006 zur Einrichtung eines Verfahrens 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, Brüssel, K (2006) 6570 endg., Punkt 1 ff., S. 2.

⁴²⁹Vgl. Markov (2010): S. 2.

⁴³⁰Siehe Europäische Kommission (2006b): Satz 5, S. 3.

⁴³¹Ebd., S. 5.

3. Fortsetzung der Justizreform und Steigerung der Professionalität, der Rechenschaftspflicht und der Leistungsfähigkeit des Justizwesens, Bewertung der Folgen dieser Reform und jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse;

4. Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene sowie Berichterstattung darüber, Berichterstattung über interne Kontrollen öffentlicher Einrichtungen und über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse hochrangiger Beamter;

5. Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere an den Grenzen und in den Kommunalverwaltungen;

6. Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens mit den Schwerpunkten Schwerverbrechen und Geldwäsche sowie zur systematischen Einziehung des Vermögens von Straftätern, Berichterstattung über neu eingeleitete und laufende Untersuchungen sowie Anklageerhebungen und Verurteilungen in diesen Bereichen.

In Hinsicht auf die festgelegten Vorgaben zeigt sich laut Eli Gateva die folgende Differenzierung zwischen dem Gegenstand des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus und den Elementen der EU-Konditionalitätspolitik in der Vorbeitrittsphase.⁴³² Erstens, im Vergleich zu den Kopenhagenern Kriterien umfasst die Postbeitrittspolitik der EU eine hoch differenzierte Konditionalität bezüglich der bestimmten Vorgaben an Bulgarien. Zweitens, die Festlegung gezielter Anforderungen an Bulgarien im Rahmen des Überwachungsmechanismus verweist auf die besonderen Merkmale dieses einzigartigen Instruments europäischer Konditionalität am Beispiel der Reformfortschritte in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Benchmarks für Bulgarien und Rumänien, die an ähnliche Problembereiche anknüpfen, im Endeffekt in ihrer Formulierung voneinander unterscheiden, d.h. die Vorgaben der EU an die beiden Länder unterliegen selbst einer Differenzierung je nach Mitgliedsland. Deshalb lässt sich festhalten, dass die Umsetzung gezielter Anforderungen auf den evolutionären Charakter europäischer Konditionalitätspolitik in der Postbeitrittsphase zurückzuführen ist. Daraus ergibt sich eine wachsende Wissensakkumulation der Europäischen Kommission, was den Reformstand in den neuen Mitgliedsländern angeht.⁴³³

Magdalena Müller-Uri argumentiert ihrerseits, dass durch die Entscheidung der Kommission vom Dezember 2006 der neue Ansatz der EU im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus formell ins Leben gerufen wurde.⁴³⁴ Die Funktionsweise des Überwachungsmechanismus wird durch

⁴³²Vgl. Gateva (2010): S. 14 f.

⁴³³Vgl. ebd. S. 15.

⁴³⁴Vgl. Müller-Uri, Magdalena (2009): Bulgaria's path to European Union accession and beyond, Diss., Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften, S. 87.

vier aufgeführte Artikel in der Entscheidung der Kommission deutlich.⁴³⁵ Im Art. 1 wird geregelt, dass die Kommission anhand von Fortschrittsberichten die Erfüllung der sechs Vorgaben überwacht. Diesbezüglich unterstützt die Kommission Bulgarien durch technische Mittel sowie die Entsendung von Fachleuten. Weiterhin bestimmt Art. 4, dass der Adressat dieser Entscheidung alle Mitgliedstaaten sind. Diesbezüglich erstattet die Kommission gemäß Art. 2 alle sechs Monate einen Bericht. Die Entscheidung der Kommission tritt in Kraft laut Art. 3 zum Beitrittsdatum Bulgariens in Kraft.⁴³⁶

In Zusammenhang damit wird in einer Studie des Open Society Institute (OSI) – Sofia folgendes ausgeführt.⁴³⁷ Die Entscheidung der Kommission vom Dezember 2006 weist darauf hin, dass die Europäische Kommission den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als Element europäischer Politik gegenüber Bulgarien für besonders wichtig hält, da sich dieses einzigartiges Instrument der EU auf die Rechenschaft und Effizienz des Justizsystems in Bulgarien bezieht. Diesbezüglich strebt die Kommission das übergeordnete Ziel an zu überprüfen, inwiefern Bulgarien als EU-Mitgliedsland auf rechtsstaatliche und demokratische Prinzipien achtet. Daraus ergibt sich die Tatsache, dass der Überwachungsmechanismus der Kommission das primäre Instrument der EU darstellt, das im Rahmen der Postbeitrittsphase eines EU-Landes auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit fußt, d.h. hier handelt es sich nicht mehr bloß um die Umsetzung des EU-Rechts, sondern um die Einhaltung der Grundprinzipien, auf denen die Union aufgebaut ist. Letzten Endes geht die fünfte EU-Erweiterung mit einer Ausweitung der Kompetenzen der EU-Kommission einher, was mit Verstärkung der Einflussmöglichkeiten der Kommission am Beispiel des Überwachungsmechanismus für Bulgarien zusammenhängt.⁴³⁸

5.3. Die Logik des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Wie bereits in dieser Arbeit ausgeführt wurde, handelt es sich bei der europäischen Konditionalitätspolitik in der Vorbeitrittsphase um einen EU-Ansatz zur Implementierung europäischer Normen, der der Zuckerbrot-Peitsche-Logik folgt. In seinen Überlegungen über die Strategie europäischer Konditionalität weist Ivan Krastev auf die Transformation dieses Brüsseler Ansatzes nach dem tatsächlichen EU-Beitritt Bulgariens hin.⁴³⁹ Zu den wichtigsten Zielen der EU-Konditionalität sollte für den Verfasser nunmehr Folgendes zählen: Die EU-Aufnahme Bulgariens scheint kein

⁴³⁵Siehe Europäische Kommission (2006b): S. 3 f.

⁴³⁶Vgl. Europäische Kommission (2006b): S. 3 f.

⁴³⁷Vgl. Open Society Institute – Sofia (2012): S. 7.

⁴³⁸Vgl. ebd.

⁴³⁹Vgl. Krastev, Ivan (2008): Europe's other legitimacy crisis - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis> (letzter Zugriff: 17.03.2014).

Anzeichen dafür zu sein, dass dadurch die europäische Konditionalität abgeschafft wird. Vielmehr strebte die EK hierbei einen strategischen Wechsel der Konditionalitätspolitik gegenüber Bulgarien an, so dass die Kommission zielgerichteter an die Rolle der Zivilgesellschaft in den fortlaufenden Anpassungsreformen in Bulgarien heranging. Aus diesem Grund zeigt sich, dass im Vergleich zur Depolitisierungsstrategie der Kommission in der Beitrittsverhandlungsphase der neue Ansatz in der Phase nach dem EU-Beitritt Bulgariens mit der direkten Generierung an "reformist politics"⁴⁴⁰ zusammenhängt.⁴⁴¹ Was steckt dahinter und warum ist das so? In der wissenschaftlichen Literatur wird die These vertreten, dass die Schwäche des Zuckerbrot-Peitsche-Modells in der Auffassung bestehe, dass der mögliche EU-Beitritt nach der tatsächlichen Aufnahme Bulgariens in die Union nicht mehr als der besagter Köder auf die Reformbemühungen im Lande wirken könne.⁴⁴² Diesbezüglich argumentiert Krastev weiter, dass die neue Strategie der EU im Zusammenhang mit der identifizierten Schwächen der Vorbeitrittskonditionalität nun darin besteht, was er unter dem „Brussels sandwich“⁴⁴³ versteht.⁴⁴⁴ Dieses Modell bezieht sich im Sinne Krastevs auf die neue Auffassung der Kommission, dass hinsichtlich des weiteren Reformbedarfs in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten die nationale Regierung nicht mehr als der einzige Partner der Kommission gesehen wird. Denn der neue Ansatz der Kommission befasst sich mit der Politisierung der Systemfehler und nicht so viel mit ihrer Depolitisierung, wie es der Fall in der Vorbeitrittsphase war. Deshalb wird ein neuer Akteur in die Reformprozesse am Beispiel der Fortschritte in Bulgarien miteinbezogen – die bulgarische Zivilgesellschaft. Zentral hierfür ist, dass die EU-Kommission das Zuckerbrot-Peitsche-Modell mit dem Sandwich-Modell tauscht, wobei das übergeordnete Ziel angestrebt wird, dass korrupte Regierungen unter Druck von außen seitens der EU und von innen seitens der Zivilgesellschaft geraten.⁴⁴⁵ Diesbezüglich vertreten Wissenschaftler die Meinung, dass das Sandwich-Modell mit dem politischen Kosten-Nutzen-Kalkül der Parteien und dem Wahlverhalten der WählerInnen zusammenhänge.⁴⁴⁶ Dies lasse sich dadurch erklären, dass politische Parteien ihr Wahlprogramm explizit auf dem Aufruf an Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien stützen können. Hierdurch könnten die Parteien einerseits im

⁴⁴⁰Krastev, Ivan (2008): Europe's other legitimacy crisis - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis> (letzter Zugriff: 17.03.2014).

⁴⁴¹Vgl. ebd.

⁴⁴²Vgl. Gateva (2010): S. 16; vgl. Primatarova (2010): S. 5.

⁴⁴³Krastev (2008) Europe's other legitimacy crisis. - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis> (letzter Zugriff: 17.03.2014).

⁴⁴⁴Vgl. ebd.

⁴⁴⁵Vgl. ebd.

⁴⁴⁶Vgl. Spendzharova, Aneta B./Vachudova, Milada Anna (2011): Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. *West European Politics*, 35:1, S. 47 – <http://www.tandfonline.com/toc/fwep20/35/1#.UycSSqh5OjQ> (heruntergeladen: 15.07.2013)

Rahmen des Wahlkampfes punkten. Auf der anderen Seite reflektierten die nicht eingehaltenen Versprechen der Parteien negativ ihre Chance wiedergewählt zu werden, wenn im Endeffekt keine effizienten Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität umgesetzt würden.⁴⁴⁷

5.4. Instrumente des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Die Logik und der Aufbau des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als Fortsetzung europäischer Konditionalitätspolitik in der Postbeitrittsphase Bulgariens wird an ein umfassendes Instrumentarium rückgekoppelt, das aus den folgenden Elementen besteht: Monitoring, Schutzklauseln, Geldsanktionen und Finanzierung sowie der Verknüpfung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mit anderen Politikbereichen wie Schengen. Eine genauere Darstellung dieser Instrumente liefern die folgenden Überlegungen.

5.4.1. Monitoring

Die Überwachung der Reformfortschritte in den Problembereichen Justiz und Inneren Angelegenheiten stellt für die EU kein neues Instrument europäischer Konditionalitätspolitik dar. Eine Reihe von Monitoringberichten wurde bereits im Rahmen der Beitrittsverhandlungsphase Bulgariens von der Kommission erstellt. Was ist aber das Novum am eingerichteten Kooperations- und Überprüfungsmechanismus? Diese Frage scheint für die Effizienz des Überwachungsmechanismus relevant zu sein, da im Sinne Gatevas durch die Einrichtung des neuen Monitoringmechanismus die EU den politischen Druck auf Bulgarien fortsetzen und steigern konnte.⁴⁴⁸ Wie im Art. 2 der Entscheidung der Europäischen Kommission von 2006 geregelt ist, wird die Kommission Fortschrittsberichte über den Reformstand in den Problembereichen in Bulgarien alle sechs Monate vorlegen.⁴⁴⁹ Die EU-Kommission hat bereits 12 Berichte im Rahmen des Überwachungsmechanismus vorgelegt. Sie sind in zwei Gruppen unterteilt – Fortschritts- und Zwischenberichte. Wie Gateva ausführt, liegt der Unterschied zwischen den Zwischenberichten und den Fortschrittsberichten darin, dass die Ersteren eine Darstellung der wichtigsten Entwicklungen der Reformfortschritte liefert, ohne jedoch diese

⁴⁴⁷Vgl. Spendzharova, Aneta B./Vachudova, Milada Anna (2011): Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. *West European Politics*, 35:1, S. 47 –

<http://www.tandfonline.com/toc/fwep20/35/1#.UycSSqh5OjQ> (heruntergeladen: 15.07.2013)

⁴⁴⁸Vgl. Gateva (2010): S. 14.

⁴⁴⁹Siehe Europäische Kommission (2006b): S. 3.

Fortschritte in ihrer Gänze zu bewerten. Darüber hinaus leistet die Kommission Unterstützung durch die Erstellung technischer Berichte sowie für das Haushaltsmanagement relevante Berichte.⁴⁵⁰

5.4.2. Schutzklauseln

Ein weiteres Instrument europäischer Konditionalitätspolitik in der Postbeitrittsphase stellen die sog. Schutzklauseln dar. Die Schutzklauseln für Bulgarien sind im Beitrittsvertrag des Landes mit der EU festgelegt. Sie sind in drei Kategorien unterteilt:⁴⁵¹

- Allgemeine wirtschaftliche Schutzmaßnahmen (Art. 36 des Beitrittsvertrags): Zwecks Beseitigung der Schwierigkeiten in Wirtschaftssektoren Bulgariens können die EU-Mitgliedstaaten nach dem EU-Beitritt des Landes Schutzmaßnahmen unternehmen.

- Klausel zum Schutz des Binnenmarktes (Art. 37 des Beitrittsvertrags): Bei Beeinträchtigung des Funktionierens des Binnenmarktes seitens Bulgariens kann die EU entsprechende Schutzmaßnahmen treffen. Diese Schutzklausel darf nicht diskriminierend wirken und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten stören.

- Schutzklausel betreffend die Bereiche Justiz und Innere Angelegenheiten (Art. 38 des Beitrittsvertrags): Bei Mängeln in der Übernahme und Umsetzung der EU-Rechtsnormen im Bereich des Strafrechts kann die EU Schutzmaßnahmen unternehmen. Diese Maßnahmen beziehen sich auf die vorläufige Aussetzung der Anwendung entsprechender Bestimmungen und Beschlüsse in den Beziehungen zwischen Bulgarien und einem oder mehreren anderen EU-Mitgliedsländern. Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz muss weiter gewährleistet werden.

Weiterhin wird im Art. 36, Abs. 1 des Beitrittsvertrags geregelt, dass die Schutzklauseln bis zu drei Jahre nach dem Beitritt gelten. Dies ist aber nicht der Fall, was die Klausel zum Schutz des Binnenmarkts (Art. 37 des Beitrittsvertrags) und die Schutzklausel betreffend die Bereiche Justiz und Innere Angelegenheiten anbetrifft. So wird im Beitrittsvertrag darauf hingewiesen, dass im Falle von weiterem Reformbedarf in den beiden Bereichen die Geltung der Schutzklauseln auf unbeschränkte Zeit gelten dürfen.⁴⁵² Eine weitere Festlegung im Art. 37 und Art. 38 des Beitrittsvertrages sieht vor, dass bei Beeinträchtigung der Verpflichtungen Bulgariens die EU die Schutzklauseln in den Bereichen

⁴⁵⁰Vgl. Gateva (2010): S. 14.

⁴⁵¹Siehe Beitrittsvertrag von der Republik Bulgarien und Rumänien (2005): Titel IV – Sonstige Bestimmung, Art. 36, Art. 37 und Art. 38.

⁴⁵²Siehe ebd., Art. 37 und Art. 38.

Binnenmarkt, Justiz und Innere Angelegenheiten noch vor dem tatsächlichen Beitritt des Landes anwenden darf.⁴⁵³

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht, wie im Folgenden ausgeführt, die Meinung, dass die Schutzklauseln nicht wirklich ein effizientes Instrument europäischer Sanktionspolitik am Beispiel Bulgariens seien.⁴⁵⁴ Die besondere Rolle dieser Schutzklauseln für die Postbeitrittsphase Bulgariens ergibt sich im Sinne der Kommission daraus, dass die Nichterfüllung der als Benchmark festgelegten Vorgaben der Kommission hinsichtlich des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zur Anwendung der im Beitrittsvertrag vereinbarten Schutzklauseln führen wird.⁴⁵⁵

Wie Gateva aufgrund ihrer ausführlichen empirischen Recherche mithilfe einer Reihe von Interviews mit Kommissionsbeamten argumentiert, wurde die Anwendung jener Schutzklausel nie ernst gemeint. Denn die Einführung der Schutzklauseln war vielmehr mit einer präventiven Sanktionslogik der Kommission verbunden.⁴⁵⁶ In Zusammenhang damit argumentiert die Verfasserin weiter, dass die folgenden zwei Argumente gegen die Anwendung der Schutzklauseln sprechen.⁴⁵⁷ Erstens, die Anwendung der Schutzklausel bezüglich der Bereiche Justiz und Innere Angelegenheiten würde eher die Zusammenarbeit in diesen Problembereichen zwischen Bulgarien und der EU untergraben, was z.B. mit der explizit durchgeführten Anpassungsänderung im Art. 25, Abs. 4 (d. bulg. Verf.) hinsichtlich der Transformation des bulgarischen Justizwesens in der Vorbeitrittsphase und vor allen Dingen angesichts des Europäischen Haftbefehls zur Auslieferung bulgarischer Staatsbürger an ausländische bzw. internationale Gerichte zusammenhängt.⁴⁵⁸ Das zweite Argument bezieht sich auf die Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzung und die Folgen eventueller Aktivierung der Schutzklauseln. Was die Entscheidung über die technische Umsetzung der Schutzklauseln anbetrifft, erlässt die Kommission Beschlüsse, die zur Anwendung der entsprechenden Schutzmaßnahmen führen sollen. Im Vergleich zur Vorbeitrittsphase, wo der Rat einstimmig Beschlüsse über den Zugang der beitrittswilligen Länder zur weiteren Phase des Beitrittsprozesses nach dem Zuckerbrot-Peitsche-Modell fasst, handelt es sich nunmehr bei der Anwendung der Schutzklauseln im Rahmen der Postbeitrittsphase um die Erlassung von Beschlüssen seitens eines supranationalen Kollegialorgans, nämlich der Kommission. Dadurch

⁴⁵³Siehe Beitrittsvertrag von der Republik Bulgarien und Rumänien (2005): Titel IV – Sonstige Bestimmung, Art. 37 und Art. 38.

⁴⁵⁴Vgl. Gateva (2010): S. 18 f.; vgl. Markov (2010): S. 2 f.; vgl. Primatarova (2010): S. 4 f.; vgl. Kavrakova, Assya (2009), *The Unfinished Business of the Fifth Enlargement Countries, Comparative Report*, Open Society Institute and European Policies Initiative, Sofia, S. 43 – http://eupi.osi.bg/fce/001/0070/files/11_Comparative_report_online.pdf (heruntergeladen am 21.03.2014).

⁴⁵⁵Siehe Europäische Kommission (2006b): Satz 5 ff, S. 3.

⁴⁵⁶Vgl. Gateva (2010): S. 18.

⁴⁵⁷Vgl. ebd.S. 18 f.

⁴⁵⁸Vgl. ebd.

erschwert sich die Erarbeitung einer gemeinsamen Position der Kommission bei einer möglichen Einführung der Schutzklauseln, da es hierbei viel möglicher zu sein scheint, dass die Anwendung der Schutzmaßnahmen am Beispiel der Bereiche Justiz und Innere Angelegenheiten eine Herausforderung für den Kompromissfindungsprozess im Rahmen der supranationalen Institution darstellen würde.⁴⁵⁹

In Zusammenhang mit den Überlegungen Gatevas zum letzten Punkt wird eine Differenzierung gebraucht. Denn all dies hängt letzten Endes mit dem (de)politisierten Charakter der europäischen Institutionen am Beispiel der Kommission und des Rates zusammen. Auf der einen Seite agiert die Kommission als ein unabhängiges, supranationales und depolitisiertes Kollegialorgan der Gemeinschaft. Auf der anderen Seite sind im Europäischen Rat die verschiedenen Präsidenten und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vertreten, was z.B. die politischen Entscheidungen über die Erweiterungspolitik anbetrifft. Wie bereits in dieser Arbeit ausgeführt, steht im Mittelpunkt der europäischen Vorbeitrittskonditionalitätspolitik das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Recht, was hiermit im Endeffekt die Effizienz europäischer Konditionalität nicht nur in der Vorbeitritts- sondern in der Nachbeitrittsphase reflektiert.

Des Weiteren wird in der wissenschaftlichen Literatur die Meinung vertreten, dass die Aktivierung der Schutzmaßnahme stark das Image Bulgariens im internationalen Vergleich schwächen würde.⁴⁶⁰ Diesbezüglich argumentiert Gateva weiter, dass die Anwendung der Schutzklauseln nicht nur das Image der Mitgliedstaaten negativ, sondern auch das Image der Europäischen Kommission aus den folgenden zwei Gründen negativ beeinflussen kann. Dadurch würde einerseits eine Diskrepanz zwischen der Entscheidung der EU über die Aufnahme Bulgariens und dem tatsächlichen Beitritt des Landes im Jahr 2007 entstehen. Andererseits kann dies ein negatives Signal an andere beitrittswillige Staaten wie die Türkei oder Staaten aus dem westlichen Balkan senden, die ähnlich wie Bulgarien mit Problemen im Bereich der Justiz und Innere Angelegenheiten konfrontiert sind.⁴⁶¹

In Zusammenhang damit führt Assya Kavrakova aus, dass die Einrichtung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus die beiden Länder Bulgarien und Rumänien bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität nach dem EU-Beitritt unterstützen sollte. Dieser Anspruch der Kommission entsprach aber nicht der Realität in diesen Ländern, da das Instrument der EU-Postbeitrittskonditionalität bezüglich der Anwendung der Schutzklauseln an einer weiteren Schwäche leidete. So stand im Mittelpunkt der justiziellen Schutzklausel die Regelung, dass bei Aktivierung der Klausel die Urteile bulgarischer Gerichte nicht von den anderen Mitgliedstaaten

⁴⁵⁹Vgl. Gateva (2010): S. 19.

⁴⁶⁰Vgl. Gateva (2010): S. 19; vgl. Primatarova (2010): S. 4.

⁴⁶¹Vgl. Gateva (2010): S. 19.

anerkannt würden. Daraus folgert, dass dies zu erheblichen Schwierigkeiten für den freien Verkehr von Menschen, Waren und Kapital in der Gemeinschaft führen würde. Deshalb würde dies letzten Endes den ursprünglichen Zielen der Schutzklauseln als Instrument des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zur Bekämpfung korrupter Eliten nicht entsprechen.⁴⁶²

Zusammenfassend hält Markov fest, dass nach dem Ablauf des dreijährigen Zeitraums, in dem die Schutzklauseln aktiviert werden durften, sich die Frage nach der Effizienz der Schutzklauseln als Instrument des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus stellt. Um dieser Frage nachzugehen, weist der Verfasser darauf hin, dass die Schutzmaßnahmen zunächst einmal nicht als Sanktionsmechanismus im Rahmen der EU-Postbeitrittspolitik gegenüber Bulgarien operationalisiert wurden. Außerdem sind die Schutzklauseln nicht das einzige Instrument, welches die Kommission zur Verfügung hatte, um die Reformprozesse im Lande beeinflussen zu können.⁴⁶³

5.4.3. Geldsanktionen

In der wissenschaftlichen Literatur und in der zu dieser Arbeit durchgeführten empirischen Recherche wird überwiegend der Standpunkt vertreten, dass die Aussetzung bestimmter EU-Fonds das mächtigste Instrument europäischer Postbeitrittspolitik gegenüber Bulgarien darstelle.⁴⁶⁴ Im Zusammenhang damit teilt Markov die folgende Auffassung. Zentral ist die Verbindung zwischen der Umsetzung der europäischen Strukturfonds- und Agrarfondsmittel und den Reformfortschritten im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus.⁴⁶⁵ Obwohl der Überwachungsmechanismus nach der Meinung der EU-Beamten nicht ausdrücklich mit den EU-Fonds verbunden sei, worauf der Verfasser hinweist, kann von der Kommission aufgrund unzureichender Reformfortschritte in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten eine mangelnde Kapazität seitens Bulgariens verzeichnet werden mit EU-Fördertöpfen umzugehen, was mit der Aussetzung der EU-Fondsförderungsgelder im Zusammenhang steht. Denn die Fortschrittshemmnisse bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität können leicht von der Kommission als Basis für Korruption und somit Missbrauch mit EU-Geldern empfunden werden.⁴⁶⁶ Weiterhin argumentiert Gateva, dass im Gegensatz zur Vorbeitrittspolitik der EU gegenüber Bulgarien, als im Mittelpunkt des

⁴⁶²Vgl. Kavrakova, Assya (2009), *The Unfinished Business of the Fifth Enlargement Countries*, Comparative Report, Open Society Institute and European Policies Initiative, Sofia, S. 43 – http://eupi.osi.bg/fce/001/0070/files/11_Comparative_report_online.pdf (heruntergeladen am 21.03.2014)

⁴⁶³Vgl. Markov (2010): S. 3.

⁴⁶⁴Vgl. Gateva (2010): S. 20; vgl. Markov (2010): S. 3 f.; siehe Interviewpartner 5 – Vladimir Shopov: 27.09.2013, Sofia; siehe auch Interviewpartner 2: Lubov Panayotova: 05.09.2013, Sofia.

⁴⁶⁵Vgl. Markov (2010): S. 3 f.

⁴⁶⁶Vgl. ebd. S. 4.

Zuckerbrot-Peitsche-Modells die positiven Anreize wie der Zugang zu weiteren Beitrittsphasen und die umfangreiche finanzielle und technische Unterstützung standen, rückten am Beispiel der Postbeitrittsphase die Gefahr vor Aussetzung der EU-Fonds in den Vordergrund. In der Konsequenz fußte die EU-Konditionalitätspolitik auf negativen Anreizen, die einen Vorzug im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus genossen. Dies bedeutet, dass eine Transformation von dem in der Vorbeitrittsphase als positiv zu bezeichnenden Anreizsystem europäischer Konditionalität zur in der Nachbeitrittsphase als negativ anzuwendenden Konditionalität europäischer Politik gegenüber Bulgarien zustande kam.⁴⁶⁷

5.4.4. Verknüpfung mit anderen Politikbereichen wie Schengen

2007 wurde Bulgarien in die EU aufgenommen. Das Land ist immer noch kein Mitgliedsland des Schengenraums. Aus diesem Grund wird in der wissenschaftlichen Literatur die These angeführt, dass die Mitgliedschaft Bulgariens im Schengenraum an die Reformfortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus rückgekoppelt sei.⁴⁶⁸ Diesbezüglich hängen die folgenden Überlegungen mit der bereits in diesem Kapitel identifizierten Logik des Sandwich-Modells zusammen, was die Funktionsweise des Überwachungsmechanismus anbetrifft. So ist der Reformfortschritt in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten im Sinne Aneta Spendzharovas und Milada Anna Vachudovas darauf angewiesen, dass die politische Elite weitere Reformen unter dem Druck von inneren Interessengruppen vorantreiben würden.⁴⁶⁹ Deshalb führen die Verfasserinnen die folgende Hypothese an: Im Mittelpunkt des politischen Willens zu weiteren Reformschritten steht ein rein politisches Kosten-Nutzen-Kalkül. Somit wird der Schengen-Beitritt Bulgariens als Anreiz für Bulgarien von der EU dargestellt, der die Präferenzen der nationalen Regierung von oben auf den Reformwege bringt, was auch die Perzeptionen der WählerInnen im Lande reflektiert. Denn die nationalen Eliten sind stark daran interessiert wiedergewählt zu werden. Dies hängt mit dem Wahlverhalten der BürgerInnen zusammen, da das Scheitern der Reformen in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung die Chancen der politischen Elite auf eine mögliche Wiederwahl mildert.⁴⁷⁰ Weiterhin argumentieren Spendzharova und Vachudova, dass de jure die Erfüllung der Benchmarks im Rahmen des Überwachungsmechanismus mit dem Zugang Bulgariens zur Schengen-Mitgliedschaft nicht verknüpft ist. Da aber der Schengen-Beitritt von den bulgarischen

⁴⁶⁷Vgl. Gateva (2010): S. 20.

⁴⁶⁸Vgl. Markov (2010): S. 4.; vgl. Spendzharova / Vachudova (2011): S. 41 ff.

⁴⁶⁹Vgl. Spendzharova / Vachudova (2011): S. 41 ff.

⁴⁷⁰Vgl. ebd. S. 41.

StaatsbürgerInnen ausdrücklich gewünscht wird, kann die Mitgliedschaft Bulgariens im Schengenraum de facto als Belohnung für die Erfüllung der Benchmarks interpretiert werden.⁴⁷¹

5.5. Entwicklung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (2007 - 2014)

Angeht die oben ausgeführten Logik und Instrumente des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus wird im Folgenden der Frage nach ihrer Umsetzung nachgegangen. Die Analyse der Umsetzung dieser Instrumente in der Wirklichkeit soll zum besseren Verständnis über die Effizienz dieses einzigartigen Instruments der dualen EU-Konditionalitätspolitik am Beispiel Bulgariens beitragen.

In Zusammenhang damit wird in einer Studie des Open Society Institute (OSI) – Sofia der folgende Standpunkt vertreten.⁴⁷² Die Entwicklung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus unterteilt sich in drei Phasen. In der ersten Phase kann ein mangelnder politischer Wille der bulgarischen Behörden mit der EU-Kommission zusammenzuarbeiten identifiziert werden, was die Erfüllung der Benchmarks anbetrifft. Aus diesem Grund kann diese erste Phase 2007 – 2008 als Phase der Verneinung bezeichnet werden. Was die zweite Phase 2009 – 2010 angeht, so lässt sich ein steigender politischer Wille zu Reformen feststellen, was als Phase der identifizierten Reformdynamik bezeichnet wird. Die dritte Phase der Entwicklung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus umfasst einen längeren Zeitraum im Vergleich zu den ersten zwei Phasen. Diese Phase hängt mit dem Rückgang des politischen Reformwillens sowie der Revision erzielter Erfolge zusammen.⁴⁷³

An dieser Stelle muss folgendes beachtet werden. Erstens, da sich die OSI-Studie nur auf die Entwicklung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus bis 2012 bezieht, wird im Folgenden ein noch aktuellerer Einblick in die Entwicklung des Überwachungsmechanismus von 2012 bis 2014 vermittelt. Die letzten zwei Jahre der Entwicklung des Überwachungsmechanismus, d.h. von 2012 bis 2014, werden als Teil der dritten Phase betrachtet. Zweitens, die Darstellung der Entwicklung der Fortschrittsberichte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus erfolgt nach einer Auswertung der in den Berichten enthaltenen Problemanlagen, wobei auf die in der wissenschaftlichen Literatur vertretenen Meinungen hingewiesen wird.⁴⁷⁴

⁴⁷¹Vgl. Spendzharova / Vachudova (2011): S. 54.

⁴⁷²Vgl. Пет години механизъм за сътрудничество и проверка, Институт Отворено Общество – София, Изследване, София, 15 юли 2012 [bulgarisch] [Open Society Institute – Sofia (2012): Fünf Jahre Kooperations- und Kontrollverfahrens, S. 12 – http://osi.bg/cyeds/downloads/CVM_Bulgaria_BG_LAST.pdf (heruntergeladen: 25.03.2014)]

⁴⁷³ Vgl. ebd.

⁴⁷⁴Siehe Open Society Institute – Sofia (2012): S. 13 ff.; Pascouaus, Yves (2012): Schengen and solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust. Policy Paper 55, Notre Europe (Paris)/European Policy Center (Brüssel), S.11 ff.

5.5.1. Phase der Verneinung (2007 – 2008)

Der Bericht der Kommission von 2008 stellt den Hinweis auf ein mächtiges Instrument der Postbeitrittskonditionalität der EU dar. So weist die Kommission neben der Erfolgsbilanz und des weiteren Reformbedarfs im Justizwesen auf identifizierte Betrüger und Korruption mit Mitteln aus EU-Finanzhilfeprogrammen.⁴⁷⁵ Hinzukommt, dass ein schwerwiegender Verdacht auf Betrug und Korruption bei der Auftragsvergabe besteht. Aufgrund Untersuchungen des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung – OLAF sollte die Finanzhilfe für Bulgarien zur Konsolidierung des sozialökonomischen Nachholbedarfs des Landes im Vergleich zu den alten EU-Mitgliedsländern ausgesetzt werden. Außerdem sollten die Zahlungen hinsichtlich anderer Finanzhilfen eingefroren werden.⁴⁷⁶

In diesem Zusammenhang lässt sich festhalten, dass die Aussetzung der Auszahlungen der EU-Töpfe für Bulgarien eine Vertrauensfrage darstellt. Gerade das mangelnde Vertrauen in das EU-Mitgliedsland öffnete den Raum für die Umsetzung eines der mächtigsten Instrumente europäischer Konditionalität in der Postbeitrittsphase. Mehr Klarheit darüber bringt die OSI-Studie, in welcher diesbezüglich folgendes dargestellt wird.⁴⁷⁷ Der Bericht der EU-Kommission vom Juli 2008 greift die Handlungsfreiheit auf, die ihr im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zur Verfügung steht. So verknüpft die Kommission auf direkte Weise die Effizienz des Justizwesens, welches einer Überprüfung des Mechanismus unterliegt, mit der Kapazität der bulgarischen Behörden die EU-Finanzhilfen zu bewirtschaften. Letzteres stellt kein Objekt der Überprüfung im Rahmen des Überwachungsmechanismus der Kommission dar. Hierdurch gelingt es der Kommission die Ergebnisse der Fortschritte in den Problembereichen an eine wirkliche Sanktion zurückzukoppeln.⁴⁷⁸ Diesbezüglich argumentieren die Autoren der OSI-Studie weiter, dass die Aussetzung der EU-Fördermittel die folgenden politischen und ökonomischen Facetten betrifft.⁴⁷⁹ In politischer Hinsicht passierte die Aussetzung der Finanzmittel genau ein Jahr vor den für 2009 festgelegten Parlamentswahlen in Bulgarien, was einen außen- und innenpolitischen Druck auf die bulgarische Regierung setzte. Aus ökonomischer Perspektive kollidiert die Aussetzung der Zahlungen mit einer Verschiebung des öffentlichen Interesses hin zu mehr Transparenz des Justizwesens und Effizienz der

- http://www.notre-europe.eu/media/schengen_solidarity_v.pascouau_ne-epc_july2012.pdf?pdf=ok (letzter Zugriff: 23.03.2014); Spendzharova / Vachudova (2011): S. 39 Vgl. Müller-Uri (2009): S. 116.

⁴⁷⁵Vgl. Europäische Kommission (2008a): Bericht der Europäische Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahren, KOM 495 endg., 23 Juli, S. 4.

⁴⁷⁶Vgl. Europäische Kommission (2008b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verwaltung der EU-Mittel in Bulgarien, KOM 496 endg., 23 Juli. S. 2.

⁴⁷⁷Vgl. Open Society Institute – Sofia (2012): S. 13.

⁴⁷⁸Vgl. ebd.

⁴⁷⁹Vgl. ebd.

Korruptionsbekämpfung. Dies war dadurch bedingt, dass bis Anfang 2008 ein steigendes Wirtschaftswachstum für Bulgarien zu verzeichnen war, das mehr als 10 Jahre dauerte und die Probleme mit der sozialen Sicherheit im Lande wie Arbeitslosigkeit und Armut in den Hintergrund rückte. Seit 2007 und 2008 geraten die Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit zum ersten Mal in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Dadurch stimmten die hohen Ansprüche der Öffentlichkeit erstmalig mit diesen des außenpolitischen Drucks zur Reformen in den Problembereich Justiz und innere Angelegenheiten im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus überein.⁴⁸⁰ Im Zusammenhang damit lässt sich nicht ausschließen, dass die Aussetzung der EU-Fördermittel einen direkten Einflussfaktor auf die bulgarische Öffentlichkeit darstellt, wie einer der Interviewpartner argumentiert.⁴⁸¹ Was die Einflussmöglichkeit des Mechanismus auf die Perzeptionen der bulgarischen BürgerInnen anbetrifft, geht es ihm um die folgende Perspektive. Das reibungslose Umgehen mit EU-Fördergeldern und der Aufbau von EU-geförderten Projekten betreffen in direkter Weise die bulgarischen Unternehmen und BürgerInnen. Hierdurch gewinnen im Endeffekt die Auswirkungen des Mechanismus mehr an Bedeutung, was die Perzeptionen der bulgarischen Öffentlichkeit angeht.⁴⁸² Zusammenfassend wird in der OSI-Studie festgehalten, dass die Probleme in den ersten zwei Jahren seit der Einrichtung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mit dem Unwillen und der mangelnden Kommunikation der bulgarischen Behörden zusammenhängen, die Probleme in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten und vor allem der Korruption auf höchster Ebene anzuerkennen.⁴⁸³ Weiterhin argumentiert die OSI-Studie, dass die sozialliberale Koalition (Bulgarische Sozialistische Partei, Nationale Bewegung Simeon II und Bewegung für Rechte und Freiheiten) die Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus unterschätzte. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Regierung davon ausging, dass das Risiko bei der Nichterfüllung der EU-Vorgaben im Rahmen des Mechanismus lediglich im Zusammenhang mit der eventuellen Aktivierung der Schutzklauseln von der EU steht.⁴⁸⁴ Dies erweise sich als eine Erfolgsstrategie für die bulgarische Regierung, da die technische Umsetzung der Schutzmaßnahmen ein langwieriger Prozess sei.⁴⁸⁵ Wie sich in den nächsten Berichten der Kommission über die Fortschritte in Bulgarien zeigte, scheint die Sorge der Regierung wegen der eventuellen Aktivierung der Schutzmaßnahmen nicht das Hauptproblem zu sein. Im Zusammenhang damit lassen sich im Rahmen der Entwicklungslinie des

⁴⁸⁰Vgl. Open Society Institute – Sofia (2012): S. 13.

⁴⁸¹Vgl. Interviewpartner 6: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia)

⁴⁸²Vgl. ebd.

⁴⁸³Vgl. Open Society Institute – Sofia (2012): S. 13.

⁴⁸⁴Vgl. ebd.

⁴⁸⁵Vgl. ebd.

Kooperations- und Überprüfungsmechanismus neben den außenpolitischen auch innenpolitische Faktoren noch stärker ausweisen, die eine genauso wichtige Rolle am Beispiel des Reformstands in Bulgarien und der Politik der bulgarischen Regierung spielten, wie in Hinblick auf die zweite Phase der Entwicklung des Überwachungsmechanismus dargestellt wird.

5.5.2. Phase der anerkannten Reformdynamik (2009 – 2010)

Im Zusammenhang mit den Ergebnissen der zweiten Entwicklungsphase des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus im Rahmen der beiden Fortschrittsberichte der Kommission von 2009 und 2010 wird in der OSI-Studien die folgende Analyse ausgeführt.⁴⁸⁶ Bezüglich des Fortschrittsberichts 2009 lässt sich festhalten, dass der Bericht unmittelbar nach den Parlamentswahlen 2009 in Bulgarien veröffentlicht wurde. Dies hatte als Folge, dass die parteipolitische Konstellation nach den Wahlen mit der starken Resonanz an Problemen hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung auf höchster Ebene zusammenhing, die vor der Wahl die öffentliche Debatte dominierten. Dadurch lässt sich der Wahlsieg der konservativen Partei GERB (Bürger für europäische Entwicklung Bulgariens) erklären. Es scheint schwierig festzustellen, ob die breite öffentliche Debatte über die Problembereiche Korruption und Kriminalität auf den kritischen Fortschrittsbericht der Kommission vom Sommer 2008 oder aber auf innenpolitische Faktoren wie die Sensibilisierung der Wählerschaft von der politischen Partei GERB im Rahmen des Vorwahlkampfes durch Themen über die Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung organisierter Kriminalität zurückzuführen ist. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass eine Kombination von den beiden Faktoren möglich zu sein scheint.⁴⁸⁷ Diese These wird auch von Spendzharova und Vachudova vertreten, wobei in Hinblick auf die Rolle der äußeren und inneren Faktoren zur Umsetzung der Reformen in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten in Bulgarien die Verfasserinnen folgendes argumentieren.⁴⁸⁸ Erstens setzte die Partei GERB im Laufe des Wahlkampfes eine politische Antikorruptionsplattform in Gange, die ihr letzten Endes den Wahlsieg sicherte. Denn die Einfrierung der EU-Fondsmittel in 2008 wegen Probleme mit der Korruption und der organisierten Kriminalität sensibilisierte die bulgarische Öffentlichkeit zu diesen Themen und eröffnete Spielraum auf der politischen Bühne für die GERBs Vorwahlplattform. Dies knüpfte auch an die großen öffentlichen Erwartungen von der Partei aus dem Mitterechts politischen Lager an, von nun an als Regierungspartei die notwendigen Reformen durchzuführen.⁴⁸⁹ Zweitens setzte die EU im Sinne

⁴⁸⁶Vgl. Open Society Institute (2012): S. 13 f.

⁴⁸⁷Vgl. ebd.

⁴⁸⁸Vgl. Spendzharova / Vachudova (2011): S. 39.

⁴⁸⁹Vgl. ebd. S. 41.

Spendzharovas und Vachudovas am Beispiel Bulgariens ihr mächtigstes Instrument europäischer Postbeitrittspolitik um. In Bezug darauf reagierte die größte Oppositionspartei GERB, indem sie die Einfrierung der EU-Fonds als Element europäischer Konditionalitätspolitik zum Zwecke des Wahlkampfes instrumentalisierte und unter der Wählerschaft damit punkten konnte.⁴⁹⁰ Drittens argumentieren die Verfasserinnen, dass sich aus dem Verhältnis zwischen der externen Einflussnahme (EU-Sanktionspolitik hinsichtlich der Einfrierung der EU-Fonds) und der innenpolitischen Einflussnahmen (innenpolitischer Druck auf die Regierung hinsichtlich der bevorstehenden Wahlen) der institutionelle Wandel im Inneren ergibt, der zum Reformdruck und Umsetzung der EU-Empfehlungen in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten beitragen soll.⁴⁹¹

5.5.3. Phase des Rückgangs und Identifizierung der Strukturprobleme (2011 – 2014)

Im Sinne der OSI-Studie lässt sich festhalten, dass die anerkannte Reformdynamik in Bulgarien aus Sicht der Kommission nicht auf Dauer halten konnte.⁴⁹² Bei genauerem Hinsehen auf die dritte Entwicklungsphase des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zeigt sich, dass die Anerkennung starker Reformdynamik seitens der Kommission, die auszeichnend für die zweite Phase (2009-2010) war und letzten Endes mit dem Wahlsieg der GERB zusammenhängte, nur zwei Jahre dauerte, wie in der OSI-Studie hingewiesen wird.⁴⁹³ Neben den von der Kommission in den Fortschrittsberichten 2011, 2012 und 2014, spricht in der dritten Entwicklungsphase 2011-2014, identifizierten Schwächen der Reformbemühungen der bulgarischen Behörden scheinen auch Außenfaktoren wichtig zu sein, was die negative Bewertung der Kommission in den Berichten und den Fortschritt Bulgariens in den Problembereichen beeinflusste.

Eine Facette hierbei stellt die Entscheidung der EU über die Verschiebung des Schengen-Beitritts Bulgariens dar, wie im Folgenden am Beispiel der in der wissenschaftlichen Literatur vertretenen Meinung Yves Pascouaus erörtert wird.⁴⁹⁴

Diesbezüglich vertritt der Verfasser der im Auftrag des Center for European Policy (Brüssel) und des unabhängigen französischen Think-Tank "Notre Europe" (Paris) durchgeführten Studie den folgenden Standpunkt, der wie folgt zusammengefasst wird.⁴⁹⁵ Zentral für die Überlegungen Pascouaus ist die

⁴⁹⁰Vgl. Spendzharova / Vachudova (2011): S. 55.

⁴⁹¹Vgl. Spendzharova/Vachudova (2011): S. 46, Abbildung 5.

⁴⁹²Vgl. Open Society Institute – Sofia (2012): S. 14.

⁴⁹³Vgl. ebd.

⁴⁹⁴Siehe Pascouaus, Yves (2012): Schengen and solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust. Policy Paper 55, Notre Europe (Paris)/European Policy Center (Brüssel) – http://www.notre-europe.eu/media/schengen_solidarity_y.pascouau_ne-epc_july2012.pdf?pdf=ok (letzter Zugriff: 23.03.2014)

⁴⁹⁵Vgl. ebd. S. 11 ff.

Auffassung, dass im Rahmen des Schengen-Beitritts Bulgariens und Rumäniens ein Ungleichgewicht zwischen dem Ver- und Misstrauen hinsichtlich des freien Verkehrs von Menschen in der Gemeinschaft besteht, was das Prinzip der Solidarität der Gemeinschaft in Frage stellt. Der erklärende Faktor dafür hängt mit den Umbrüchen in den arabischen Ländern vom Frühling 2011 und mit den Reaktionen einiger Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen hinsichtlich der europäischen Migrations- und Asylpolitik zusammen.⁴⁹⁶ Aus diesem Grund führt der Autor aus, dass das überwiegende Misstrauen in einem Politikbereich negative Übertragungseffekte auf andere Politikbereiche ausweisen kann, was er durch die sog. “Theorie der Radioaktivität”⁴⁹⁷ verdeutlicht.⁴⁹⁸

Im Zusammenhang mit diesem Spannungsverhältnis zwischen intergouvernementalen und supranationalen Interessen in der Gemeinschaft stellt sich für Pascouau die Frage nach dem verzögerten Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens.⁴⁹⁹ Da die Aufnahme der beiden Länder zunächst einmal für 2012 vorgesehen wurde, scheint die Verschiebung des Beitritts auf spätere Zeiten laut dem Autor das erste Anzeichen für Misstrauen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bezüglich der Herausforderungen der europäischen Migrations- und Asylpolitik nach dem “Arabischen Frühling” zu sein. Denn obwohl die beiden Kandidatenländer die technischen Voraussetzung laut Abgeordneten im Europäischen Parlament völlig erfüllten, wie von Pascouau hingewiesen, sprachen die in den beiden Ländern immer noch bestehenden Probleme hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung dagegen.⁵⁰⁰

Pascauau argumentiert weiter, dass die Verzögerung des Schengen-Beitritts Bulgariens auf die folgenden zwei Aspekte zurückzuführen ist: Die erste Problemlage hängt mit der Verbindung zwischen dem Schengen-Beitritt und der Korruptionsbekämpfung zusammen. Obwohl die Bekämpfung der Korruption keine offizielle Voraussetzung für die Aufnahme eines Landes in den Schengen-Raum darstellt, wurde dieser Problembereich Bulgariens von Mitgliedstaaten instrumentalisiert, um die Debatte von der technischen zur politischen Perspektive zu verschieben; Die Politisierung der Debatte über den Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens weist auf die zweite Problemlage hin. Wichtig dabei ist, dass solange das Problem der Korruptionsbekämpfung instrumentalisiert und als Hürde vor dem Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens gesehen wird, kann die Aufnahme nicht erfolgen. Dies hängt mit der Tatsache zusammen, dass der Rat eine einstimmige Entscheidung darüber treffen muss.⁵⁰¹ Letzten Endes weist der Autor darauf hin, dass eine geopolitische Begründung hinzukommt,

⁴⁹⁶Vgl. Pascouaus (2012): S. 11 ff.

⁴⁹⁷Ebd. S. 27.

⁴⁹⁸Vgl. ebd.

⁴⁹⁹Vgl. ebd. S. 30 f.

⁵⁰⁰Vgl. ebd. S. 30, Fußnotentext 39.

⁵⁰¹Vgl. ebd. S. 30.

die dagegen spricht. Hierbei reicht der Blick auf die politische Karte Südosteuropas. Es handelt sich um die Abschaffung der Grenzen zwischen Bulgarien und Griechenland auf der einen Seite und zwischen Bulgarien und Rumänien auf der anderen Seiten, wobei dadurch eine territoriale Kontinuität zwischen Griechenland und den anderen EU-Mitgliedsländern entstehen würde. Die Probleme Griechenlands mit Migrationsströmen sowie die gemeinsame Grenze mit der Türkei, die sie teilt, weisen den prekären Charakter dieser geopolitischen Frage aus, was das Misstrauen einiger EU-Mitgliedstaaten gegenüber Griechenland und dem diesbezüglichen Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens anbetrifft.⁵⁰²

Des Weiteren weisen die neuerlichen Ereignisse seit Beginn des Jahres 2014 darauf hin, dass die Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mit dem Schengen-Beitritt Bulgariens zusammenhängen. Wie die Verfasser ausführen, steht die potentielle Einführung eines Überwachungsmechanismus für Bulgarien hinsichtlich der problematischen Situation im Lande mit den Flüchtlingsströmen aus Syrien, neben dem Überwachungsmechanismus auf Bulgarien bezüglich der Problembereiche Justiz und innere Angelegenheiten, auf der Agenda der Europäischen Kommission.⁵⁰³ Dies schein laut der Kritik gegenüber einer Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines neuen Überwachungsmechanismus mindestens aus zwei Gründen problematisch zu sein.⁵⁰⁴ Zum einen würde Bulgarien in diesem Fall ein negatives Signal an seine europäischen Partner senden, was die Kontrolle der bulgarischen Grenzen angeht. Zum anderen würde die Einrichtung eines weiteren Überwachungsmechanismus einen anderen Stolperstein auf dem Weg zum Schengen-Beitritt des Landes darstellen.⁵⁰⁵

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass im Laufe der Entwicklung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus von 2007 bis 2014 verschiedene Faktoren mitberücksichtigt werden müssen, die eine Rolle in diesem Prozess spielten. Diese Faktoren weisen sowohl einen innenpolitischen, als auch einen außenpolitischen Charakter aus. In Hinblick auf die innenpolitische Situation zeichnet sich das Wahlverhalten der bulgarischen Wähler als eine abhängige Variable aus, was den identifizierten Reformfortschritt im Rahmen der Berichte der Kommission sowohl am Beispiel der Aussetzung der Auszahlungen der EU-Töpfe, als auch des gewünschten Schengen-Beitritts angeht. In Bezug auf die außenpolitische Lage zeigen sich zwei Arten von Außenfaktoren. Die erste Art erweist sich als Außenfaktor für Bulgarien selbst im Rahmen der Gemeinschaft, sprich die Aussetzung der EU-

⁵⁰²Vgl. Pascouaus (2012): S. 31.

⁵⁰³Vgl. Greschkow, Alice/Yanakiev, Ivan/ Penchev, Raycho: All Eyes on Bulgaria: Cooperative Approaches to Security. Cosmopublic Report – Bulgaria, 19. März – 1 April 2014 - <http://cosmopublic.eu/report/all-eyes-on-bulgaria-cooperative-approaches-to-security/> (letzter Zugriff 06.04.2014).

⁵⁰⁴Vgl. ebd.

⁵⁰⁵Vgl. ebd.

Fondsmittel von 2008. Die zweite Art bezieht sich auf einen Außenfaktor für die gesamte europäischen Gemeinschaft, die eine unabhängige Variabel für den Reformfortschritt in den Problembereichen im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus ausmachen. Diese unabhängige, außenpolitische Variabel besteht in den Umbrüchen in den arabischen Ländern vom Dezember 2010 und der Verschiebung des Schengenbeitritts Bulgariens und Rumäniens auf spätere Zeiten. In Anlehnung an der Logik des Sandwich-Modells lässt sich folgern, dass die (un)abhängigen Variabel im Endeffekt dazu beitragen, dass die nationalen Behörden einem außenpolitischen und innenpolitischen Druck ausgesetzt sind, der darauf abzielt, den Reformfortschritt voranzutreiben. Inwiefern sich dieses Ziel positiv bzw. negativ auf die Reformfortschritte in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten auswirkt, lässt sich im Folgenden aufgrund der in diesem Kapitel identifizierten Schwächen der Reformpolitik im Rahmen der Kommissionsberichte 2007-2014 und mithilfe einer qualitativen empirischen Recherche der Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus genauer prüfen.

5.6. Gradmesser des Fortschritts

Ziel der folgenden Überlegungen ist es abzuklären, welche die positiven und negativen Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus sind. Deshalb wird eine Methode gebraucht, die qualitative Instrumente empirischer Forschung aufgreift. Der Aufbau dieser Methode knüpft an eine Reihe von Experteninterviews an, die einen genaueren Einblick in die Entwicklung des Überwachungsmechanismus vermitteln müssen. Im Mittelpunkt steht eine inhaltliche Auswertung der wichtigsten Kritikpunkte in den Kommissionsberichten seit 2007 über den Reformstand der Problembereiche Justiz und innere Angelegenheiten. Zentral hierfür ist die bezüglich des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit vorgenommene Identifizierung der Gradmesser des Reformfortschritts in Bulgarien. Im Zentrum dieser Gradmesser stehen verfahrensmäßige und institutionelle Reformen, deren Umsetzung und Funktionsweise aus Sicht der Interviewpartner einer Revision unterliegen. Zu diesen Gradmessern zählen die folgenden sechs umstrittenen Facetten der Reformbemühungen Bulgariens hinsichtlich der Reform des Justizwesens.

5.6.1. Fälle mit abgeschlossenem Gerichtsurteil – Fehlschläge und wichtige Fälle

Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen steht die Frage nach der Effizienz zweier bedeutsamer Gradmesser des Reformfortschritts im Justizwesen. Erstens: Die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus kritisieren den mangelnden

Fortschritt der Justizreform in Bulgarien aus der Perspektive der sog. “wichtigen Fälle”⁵⁰⁶ (d.h. Fälle von öffentlicher Bedeutung wie strafrechtliches Gerichtsverfahren bei Korruptionsfällen, Fälle bezüglich organisierter Kriminalität und Missbrauch mit EU-Fondsmittel).⁵⁰⁷ Diese Gerichtsfälle werden im Fortschrittsbericht der Kommission vom Januar 2014 als “spektakulär”⁵⁰⁸ beschrieben.⁵⁰⁹ Zweitens: Problematisch an dieser Stelle scheint noch ein weiterer Punkt der EU-Kritik an Bulgarien zu sein. Neben den wichtigsten Fällen, deren Fortschritt von der Kommission überwacht wird, kommt die Effizienz der Korruptionsbekämpfung in Bulgarien in Frage. Wie aus dem Fortschrittsbericht 2012 hervorgeht, ist die Brüsseler Institution an Ergebnissen in diesem Bereich interessiert, was besonders die Anzahl der mit einem Gerichtsurteil abgeschlossenen Korruptionsfälle angeht. Diese Fälle werden von der Kommission als “Fehlschläge”⁵¹⁰ des Justizsystems dargestellt.⁵¹¹ In Zusammenhang mit den beiden Gradmessern des Reformfortschritts des Justizwesens wird im Folgenden der Frage nach ihrer Effizienz aufgrund der von den Interviewpartnern identifizierten Facetten nachgegangen.⁵¹² Bei genauerem Hinsehen auf die Berücksichtigung der wichtigen Fälle zeigen sich laut dem OJR-Mitglied die folgenden negativen und positiven Facetten.⁵¹³ Ausgehend von dem universellen und unantastbaren Charakter der Menschenrechte können logischerweise alle Fälle als Fälle von öffentlicher Bedeutung bezeichnet werden. Die strittene Berücksichtigung dieses Gradmessers der EU-Kommission lässt sich nicht nur aus einer materiellen, rechtlichen Perspektive vorziehen. So muss aus formaler, rechtlicher Sicht auf die Ursachen des mangelnden Fortschritts dieser Fälle hingewiesen werden. Mögliche Gründe für den unzureichenden Fortschritt dieser Fälle können sowohl Probleme in der (vor)gerichtlichen Phase wie Verzögerung der Urteilsbegründungen des Gerichts, als auch Korruptionsverdacht sein.⁵¹⁴ Weiterhin lässt sich laut dem OJR-Mitglied festhalten, dass der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus auch eine positive Wirkung ausweist. Wenn der Überwachungsmechanismus dazu beitragen kann, die Schwächen des (vor)gerichtlichen Verfahrens zu

⁵⁰⁶Europäische Kommission (2012): Bericht der Europäische Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM 411 endg., 18 Juli, S. 12 ff.

⁵⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 12 ff.

⁵⁰⁸ Europäische Kommission (2014a): Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, COM 36 final, 22 Januar, S. 7.

⁵⁰⁹Vgl. ebd.

⁵¹⁰Europäische Kommission (2012): S. 24.

⁵¹¹Vgl. ebd. S. 18.

⁵¹²Siehe Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); Interviewpartner 3: Nadya Parpulova –(09.09.2013, Sofia); Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013,Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵¹³Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵¹⁴Vgl. ebd.

identifizieren, bietet sich die Möglichkeit zur Lösung dieser verfahrensmäßigen Probleme, was von den bulgarischen Behörden im Rahmen der Kooperation mit den europäischen Partnern ausgenutzt werden muss.⁵¹⁵

Des Weiteren argumentieren die Strafrichter, dass die Nutzung der wichtigen Fälle als Gradmesser des Reformfortschritts im Justizwesen aus den folgenden Gründen problematisch zu sein scheint.⁵¹⁶ Im Sinne des Strafrichters wird diesbezüglich die besondere Rolle der Ermittlungsbehörden im Rahmen des vorgerichtlichen Verfahrens in den Vordergrund gerückt. Zentral hierfür ist die Effizienz bei der Sammlung des Beweismaterials. Deshalb hängt das Gerichtsurteil von der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft ab, die die gesammelten Ermittlungsinformationen im Laufe des Gerichtsverfahrens unter Beweis stellen und vor dem Gericht verteidigen muss.⁵¹⁷ Daher sind sich die Strafrichter darüber einig, dass das Gericht als „Herr des Gerichtsverfahrens“⁵¹⁸ agiere, d.h. der Richter kann ein Urteil fällen, wenn das gesammelte Beweismaterial ausreichend ist.⁵¹⁹ Hieraus ergebe sich den Strafrichtern zufolge ein Mangel der Berücksichtigung der sog. wichtigen Fälle als Gradmesser des Fortschritts des Justizwesens.⁵²⁰

Was die Berücksichtigung der Fehlschläge angeht, führt das OJR-Mitglied folgendes aus:⁵²¹ Der erste Kritikpunkt bezieht sich auf das Verständnis der Kommission, was die mit einem Freispruch geendeten Gerichtsfälle angeht. Seiner justiziellen Erfahrung nach können Fälle mit einem Freispruch enden. Darin besteht der große Unterschied zwischen dem Anspruch der Kommission und der verfahrensmäßigen Wirklichkeit des bulgarischen Justizwesens. Denn nach den Erwartungen der Kommission bezüglich der Effizienz des Justizsystems sollten die Fälle von großer öffentlicher Bedeutung mit einem Verurteilungsspruch abgeschlossen werden.⁵²² Weiterhin scheint dies laut dem OJR-Mitglied aus einem weiteren Grund problematisch zu sein:⁵²³ Das Ausbleiben von Freisprüchen stellt eine große Gefahr für ein Justizsystem dar. So gab es einen bestimmten Zeitraum in der bulgarischen Geschichte, nämlich vor der Wende, wo dies üblich war. Deshalb ist das Verständnis der Kommission besonders über den Punkt mit der Fokussierung der Fortschrittsberichte auf die Freispüche

⁵¹⁵Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵¹⁶Vgl. Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵¹⁷Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵¹⁸Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵¹⁹Vgl. Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵²⁰Vgl. ebd.

⁵²¹Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵²²Vgl. ebd.

⁵²³Vgl. ebd.

umstritten. Daher müssen die Gerichtsentscheidungen ad hoc betrachtet werden, unabhängig davon ob es um Frei- bzw. Verurteilungssprüche geht. Denn im Hinblick auf das Endurteil des Gerichts muss hier nicht differenziert werden.⁵²⁴

Darüber hinaus vertreten das OJR-Mitglied und die Direktionsleiterin im Justizministerium den Standpunkt, dass die Kommission im Rahmen des Fortschritts der wichtigen Fälle sowie hinsichtlich der Fehlschläge im Gerichtssystem der Effizienz des Justizwesens eine all zu einseitige Aufmerksamkeit schenken.⁵²⁵ Im Hinblick darauf argumentiert das OJR-Mitglied, dass die Berücksichtigung des Fortschritts der strafrechtlichen Gerichtsfälle alleine seitens der Kommission eine weitere Schwäche des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus ausweist.⁵²⁶ Angesichts der weiteren Justizreform muss der Überwachungsmechanismus der Kommission den Reformfortschritt im Zivil- und Verwaltungsrechtsprozess nicht außen vor lassen. So lässt sich festhalten, dass neben der Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung organisierter Kriminalität die Effizienz des Justizsystems bezüglich der zivil- und verwaltungsrechtlichen Fälle genauso eng an die Förderung des Investitionsklimas in Bulgarien und vor allem die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien gebunden ist. Deshalb lässt sich zusammenfassend feststellen, dass eine Überwachung über die Fortschritte und Rückgänge im Zivil- und Verwaltungsprozess eingerichtet werden kann.⁵²⁷ Diesbezüglich weist die Direktionsleiterin im Justizministerium darauf hin, dass ein seit 2013 von der Europäischen Kommission herausgegebener EU-Justizindex existiert, der die Funktionsfähigkeit der Justizsysteme der EU-Mitgliedstaaten im Gesamtüberblick darstelle. Wichtig hinsichtlich der Ergebnisse dieser Studie sei, dass im Vergleich zu den anderen EU-Ländern Bulgarien mittlere Werte aufweise, wobei als Gradmesser der Funktionalität des jeweiligen Justizsystems die Schnelligkeit und Effizienz des Gerichtsverfahrens gewählt worden seien.⁵²⁸ Die Auswertungen des EU-Fortschrittsanzeigers für die Leistungsfähigkeit der Justizsysteme in den jeweiligen EU-Ländern bezieht sich im Sinne des EU-Justizindex nur auf die nicht strafrechtlichen (zivil- und verwaltungsrechtlichen) Fälle.⁵²⁹

⁵²⁴Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵²⁵Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013, Sofia).

⁵²⁶Vgl. ebd.

⁵²⁷Vgl. ebd.

⁵²⁸Vgl. Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013, Sofia)

⁵²⁹Ausführlicher dazu siehe: European Commission (2013): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The EU Justice Scoreboard. A tool to promote effective justice and growth. Brussels, 27.3.2013, COM (2013) 160 final.

Zum Schluss führt das OJR-Mitglied folgendes aus:⁵³⁰ Die Fokussierung der Europäischen Kommission auf die wichtigen Fälle kann nicht als Gradmesser des Reformfortschritts des Justizwesens herangezogen werden. Die Überwachung der Ergebnisse der Justizreform aufgrund der mit einem Gerichtsurteil abgeschlossenen Fälle stellt nicht den richtigen Ansatz dar. Denn der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus sollte vielmehr bestehende Schwächen der Justizsysteme in ihrer Gänze identifizieren und überwachen. Aus diesem Grund lässt sich festhalten, dass die Überwachung jedes einzelnen Falles, der von großer öffentlichen Bedeutung ist, nicht zielführend zu sein scheint und daraus kein „großes Theater“⁵³¹ gemacht werden muss.⁵³²

5.6.2. Transparenz, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit des Justizsystems

Als zentral für die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus erweisen sich die Transparenz, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit des bulgarischen Justizsystems.⁵³³ Deshalb muss im Folgenden diesem Kritikpunkt des Überwachungsmechanismus aus Sicht der Interviewpartner nachgegangen werden.⁵³⁴

Hinsichtlich der Auseinandersetzung mit den drei Gradmessern des justiziellen Fortschritts in Bulgarien scheinen im Sinne der inhaltlichen Auswertung der Interviews die folgenden vier Punkte bedeutsam zu sein: Erstens handelt es sich um das Vertrauen der bulgarischen BürgerInnen in das Justizsystem;⁵³⁵ Zweitens steht im Vordergrund der empirischen Analyse die politische Rhetorik über die justiziellen Mängel, was als politische Einflussnahme auf das Justizsystem interpretiert werden könne;⁵³⁶ Drittens muss ein Einblick in die Effizienz der Disziplinarmaßnahmen und Personalpolitik im Justizsystem vermittelt werden;⁵³⁷ Viertens wird die Aufmerksamkeit auf die Transparenz des Justizsystems am Beispiel der Verfahrenszuweisung gelegt.⁵³⁸

In ihrem Bericht vom Januar 2014 verweist die EU Kommission auf die neuesten Zahlen des Weltwirtschaftsforums, nach denen die bulgarischen BürgerInnen kein großes Vertrauen in das

⁵³⁰Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵³¹Ebd.

⁵³²Vgl. ebd.

⁵³³Siehe Europäischen Kommission (2012).

⁵³⁴Siehe Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); Interviewpartner 6: Ralitzia Yotova (30.09.2013, Sofia); Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵³⁵Siehe Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵³⁶Vgl. ebd.

⁵³⁷Siehe Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵³⁸Siehe Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

Justizsystem hätten.⁵³⁹ Weiterhin belegen die Ergebnisse aus dem Standard-Eurobarometer 72 noch stärker das Problem mit dem öffentlichen Vertrauen in das Justizsystem. In diesem Zusammenhang haben die bulgarischen Staatsbürger im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten (EU-27) das geringste Vertrauen (17 %) in ihr Justizsystem.⁵⁴⁰ Deshalb argumentiert das OJR-Mitglied folgendes:⁵⁴¹ Das einhundertprozentige Vertrauen in das Justizsystem scheint vor allem eine “Fata Morgana”⁵⁴² zu sein. Deshalb muss eher der Frage nachgegangen werden, worauf das mangelnde Vertrauen in das Justizsystem zurückzuführen ist.⁵⁴³ Weiterhin führt er aus, dass zum einen eine Menge Probleme im justiziellen Verfahren bestehen, die behoben werden müssen. Zum anderen wird die Kritik am Justizsystem aus zwei Gründen zugespitzt. Einerseits werden die Mängel der Justiz oftmals von den Medien übertrieben. Andererseits kommt nur ein kleiner Teil der bulgarischen Bürger überhaupt in Kontakt mit der Justiz. Schließlich ist das mangelnde Vertrauen in die bulgarische Justiz kein Einzelfall, da die bulgarischen Institutionen im Prinzip kein großes öffentliches Vertrauen genießen.⁵⁴⁴ Letzteres hängt auch damit zusammen, dass die öffentliche Kritik an der Justiz mit dem großen öffentlichen Rückhalt des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus kollidiert, worauf die Fachreferentin im Außenministerium hinweist. Daraus lässt sich folgern, dass die EU als ein außenpolitischer Hoffnungsträger von den BulgarInnen wahrgenommen wird.⁵⁴⁵

Des Weiteren scheint aus Sicht der Richter die politische Rhetorik in den Medien gegenüber der Justiz besonders problematisch zu sein.⁵⁴⁶ So reflektieren die negativen Äußerungen seitens der Spitzenpolitiker die negative öffentliche Meinung über das Justizsystem. Zum anderen trage die politische Rhetorik zur Verschlechterung des Eindrucks bei, den die europäischen Partner vom bulgarischen Justizsystem haben. Auf diese Art und Weise entsteht der Eindruck, dass die kritischen Äußerungen der Politiker völlig mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Ein Beispiel hierfür liefert die folgende weit verbreitete Kritik seitens des ehemaligen bulgarischen Innenministers hinsichtlich des

⁵³⁹Siehe Schwab, Klaus (2013): The Global Competitiveness Report 2013–2014. Insight Report, World Economic Forum - <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>. (letzter Zugriff: 07.04.2014), zitiert nach:

Europäische Kommission (2014): S. 1, Fußnotentext 3.

⁵⁴⁰Vgl. Standard Eurobarometer 72/Herbst 2009, S. 128.

⁵⁴¹Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵⁴²Ebd.

⁵⁴³Vgl. ebd.

⁵⁴⁴Vgl. ebd.

⁵⁴⁵Vgl. Interviewpartner 6: Ralitzia Yotova (30.09.2013, Sofia).

⁵⁴⁶Vgl. Interviewpartner 7: Kristina Punteva(01.10.2013, Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

Fortschritts der wichtigen Fälle.⁵⁴⁷ „Wir erwischen die[Verbrecher, Anm. d. Verfassers], ihr lasst sie wieder frei.“⁵⁴⁸

Einen weiteren Kanal für die Einflussnahme der Politik auf das Justizsystem stellt der Personalbestand des Obersten Justizrates dar, wie der Strafrichter im Folgenden argumentiert.⁵⁴⁹ Die Hälfte der Mitglieder des OJR wird durch eine parlamentarische Quote gewählt. Eine Reduzierung ihrer Anzahl scheint hinsichtlich der politischen Einflussnahme auf das Verwaltungsorgan des Justizsystems plausibel zu sein, da im Zusammenhang damit die Unabhängigkeit der Justiz von der Judikative gewährleistet werden kann. Darüber hinaus stellt sich das Problem, dass die Magistraten (Richter, Staatsanwälte und Untersuchungsbeamten) im OJR unterrepräsentiert sind, d.h. von 25 OJR-Mitgliedern sind elf vom Parlament und drei (die Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts, Oberstens Kassationsgerichtshof und der Generalstaatsanwaltschaft) vom Staatsoberhaupt Bulgariens gewählt. Daraus lässt sich folgern, dass dies die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Justizwesens negativ reflektiert. Schließlich geht es darum, dass dadurch die Politisierung des Personalbestands des Obersten Justizrates demotivierend auf die Magistraten wirkt.⁵⁵⁰

Weiterhin muss aus Sicht des Strafrichters bezüglich der polarisierten öffentlichen Meinung über die Transparenz und Effizienz des Gerichtssystems folgendes beachtet werden:⁵⁵¹ Das Gericht agiert als neutraler Vermittler zwischen den Parteien im Gerichtsprozess. Jedoch kann eine der beiden Seiten mit dem Gerichtsurteil nicht zufrieden sein. Daraus folgt, dass das Gericht oftmals die negativen Folgen des Gerichtsverfahrens abschöpfen muss, da das Gericht nur vom gesammelten Beweismaterial und den rechtlichen Regelungen ausgeht und auf dieser Basis das Endurteil fallen lässt. Daher scheint es im Endeffekt so zu sein, dass die ganze Verantwortung bezüglich des Urteils vom Gericht getragen wird. Dies dürfte aber den beiden Parteien im Gerichtsprozess nicht immer klar sein, da die Gerichtsentscheidung auf das gesammelte Beweismaterial angewiesen ist, das die Schuld einer der beiden Parteien nachweist bzw. zu ihrer Lasten geht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Gericht hinsichtlich des Endurteils von der Arbeit der Sicherheits- und Untersuchungsbehörden sowie der Staatsanwaltschaft abhängig ist. Deshalb wirkt sich die unzulängliche Arbeit der Ermittlungsbehörden negativ auf das Gericht aus.⁵⁵²

⁵⁴⁷Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁴⁸Ebd.

⁵⁴⁹Vgl. ebd.

⁵⁵⁰Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁵¹Vgl. Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁵²Vgl. ebd.

Ein weiterer Kritikpunkt der Kommission stellt die Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der Magistraten dar. Damit gehen im Sinne der Fortschrittsberichte die disziplinarische Verantwortung sowie die Einhaltung hoher professioneller Standards einher.⁵⁵³ Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die Disziplinarpolitik des OJR zur Einhaltung der Integrität und Unabhängigkeit des Gerichtssystems beitragen soll.⁵⁵⁴ Dies scheint für die Brüsseler Institution am Beispiel der Aufhebung einer Reihe von Entscheidungen des OJR hinsichtlich der Disziplinarverfahren im Gerichtssystem vom Obersten Verwaltungsgericht problematisch zu sein.⁵⁵⁵ Deshalb sind im Sinne des Kommissionberichts 2014 klare Standards nötig, die die Objektivität im Laufe des Disziplinarverfahrens garantieren sollen, so dass es nicht zu zweifelhaften Praktiken wie Doppelstandards bei den Entscheidungen kommt.⁵⁵⁶

Im Zusammenhang damit führt das OJR-Mitglied folgendes aus:⁵⁵⁷ Zum einen lässt sich festhalten, dass die Anzahl der Disziplinarverfahren im Gerichtssystem keinesfalls als Gradmesser des Reformfortschritts zu interpretieren sind. Ein Disziplinarverfahren zielt darauf ab, nicht die Anzahl der Disziplinarverfahren per se zu erhöhen, sondern bringt zum Ausdruck, dass die Nichteinhaltung der ethischen Normen und Verfahren seitens der Magistraten keineswegs akzeptiert wird. Zum anderen lässt sich bereits eine Nachhaltigkeit bei den Disziplinarverfahren beobachten, denn im Vergleich zur hohen Anzahl der Disziplinarverfahren am Anfang der OJR-Amtsperiode wurde deren Aufkommen konsequent reduziert, d.h. die Position der Magistraten aus dem Justizsystem wurden von der Disziplinarpolitik des OJR berücksichtigt.⁵⁵⁸

Mit Blick auf den Kritikpunkt der Kommission, dass das Oberste Verwaltungsgericht oftmals Beschlüsse des Obersten Justizrats aufhebe, teilt der OJR-Vertreter folgendes mit:⁵⁵⁹ Einerseits sehe die bulgarische Verfassung vor, dass gegen eine Entscheidung des Obersten Justizrates Berufung beim OVG eingelegt werden kann. Dies scheint aus dem Grund plausibel zu sein, da es auf diese Weise eine übergeordnete Behörde gibt, die die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Obersten Justizrats kontrollieren kann; Andererseits ist es besonders fragwürdig, dass die Kommission die Aufhebung der Beschlüsse des Obersten Justizrats durch den OVG in direkte Verbindung mit dem Fortschritt des

⁵⁵³Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 5.

⁵⁵⁴Vgl. Europäische Kommission (2014a): S. 3.

⁵⁵⁵Vgl. ebd.

⁵⁵⁶Vgl. Europäische Kommission (2014a): S. 3.

⁵⁵⁷Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵⁵⁸Vgl. ebd.; Interessanterweise bestätigt sich diese These am Beispiel des Fortschrittsberichts der Kommission vom Sommer 2012. Da weist die Kommission darauf hin, dass sich die Zahl der Sanktionen aufgrund von Disziplinarverfahren seitens des OJR von 15 im Jahr 2009 auf 24 im Jahr 2009 und 34 im Jahr 2010 erhöhte. Im Jahr 2011 reduzierte sich die Zahl auf 13 – vgl. Europäische Kommission (2012): S. 7, Fußnotentext 20.

⁵⁵⁹Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

Justizsystems setzt, da es hierfür keine gesetzliche Grundlage gibt.⁵⁶⁰ Deshalb hält das OJR-Mitglied folgendes fest:

„Was die Disziplinarverfahren betrifft, möchte ich erstens darauf hinweisen, dass ich mich selbst als ehemaliges Mitglied des Obersten Justizrates bei meinen Entscheidungen – und ich gehe davon aus, dass das auch bei meinen Kollegen der Fall war – nie nach dem Aufruf der Kommission oder der bulgarischen Gesellschaft gerichtet habe. Damit meine ich, dass ich dem Aufruf zur Erhöhung der disziplinarischen Maßnahmen im Justizsystem nie nachgegangen bin. Ja, das hört sich hochtrabend an! Ich teilte immer die Meinung, dass die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens nur da möglich ist, wo ein Grund dazu besteht. Ob es dieses Jahr fünf oder zehn eröffnete Disziplinarverfahren gibt, ist keinesfalls als Erfolg wahrzunehmen.“⁵⁶¹

Des Weiteren akzentuiert die Europäische Kommission in ihren Fortschrittsberichten die Probleme mit der Transparenz von Stellenbesetzungen im Justizsystem Bulgariens.⁵⁶² Diesbezüglich argumentiert die supranationale Institution, dass die Stellenbesetzungen im Justizsystem auf Objektivität und Erfüllung professioneller Kriterien fußen sollen.⁵⁶³ Erst im Fortschrittsbericht 2014 deutet die Kommission darauf hin, dass gewisse Fortschritte im Personalmanagement des Justizsystems zu beobachten sind. Deshalb erwartet die Brüsseler Institution vom OJR die Gewährleistung einer nachhaltigen Personalpolitik, was besonders die Besetzung von höheren Stellen der Justiz angeht.⁵⁶⁴

Im Zusammenhang damit vertritt das OJR-Mitglied einen abweichenden Standpunkt.⁵⁶⁵ Im Rahmen seiner Tätigkeit als Vorsitzender des OJR-Ausschusses für Personalanträge und Attestierung der Magistraten stellte der Punkt mit der Transparenz der Stellenbesetzungen im Justizsystem eine besonders strittige Frage dar. Dies stimmte aber nicht ganz mit der Wirklichkeit überein, wie die vom OJR-Mitglied zur Verfügung gestellten Daten zeigen. Diese Daten beziehen sich vor allem auf die Effizienz des Personalmanagements und wurden bereits vom OJR der Kommission, bzw. ihren Vertretern im Rahmen der Expertenmissionen zur Verfügung gestellt und erörtert. So gab es in der letzten, gesamten Amtsperiode des OJR 681 Ernennungen. Bei 800 davon ging es um die Beförderung von Magistraten auf höhere Posten. 4000 Magistraten wurden in einen höheren Rang befördert und die Anzahl der Anstellungen von jungen Richtern und Staatsanwälten lag bei ca. 300. Diesbezüglich wird

⁵⁶⁰Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵⁶¹Ebd.

⁵⁶² Siehe ausführlicher dazu:; Europäische Kommission (2009): Bericht der Europäische Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM 402 endg., 22 Juli, S. 9; Europäische Kommission (2010): Bericht der Europäische Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Zwischenbericht über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM 400 endg., 20 Juli, S. 4 ff.; Europäische Kommission (2011): Bericht der Europäische Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Zwischenbericht über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM 459 endg., 20 Juli, S. 3 ff.; Europäische Kommission (2012): S. 5 ff.; Europäische Kommission (2014a): S. 9 f.

⁵⁶³ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 5 f.

⁵⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission (2014a): S. 10.

⁵⁶⁵ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

eine Differenzierung benötigt, was die Kritik der Kommission an der Personalpolitik des bulgarischen Justizsystems angeht. Die nachgewiesenen Verstöße gegen die Transparenz des Personalmanagements im Justizsystem müssen zum einen sanktioniert werden. Zum anderen lassen sich die undurchsichtigen Praktiken hinsichtlich der Stellenbesetzung nicht verallgemeinern, d.h. Verdacht auf das ganze Justizsystem zu erheben, scheint nicht berechtigt zu sein. Eine verallgemeinerte Bewertung des Justizsystems bringt negative Folgen mit sich, die das Image der bulgarischen Magistraten auch negativ reflektiert. Letzten Endes muss die Tatsache mitberücksichtigt werden, dass sich die Personalpolitik des OJR auf Aus- und Bewertungsverfahren stützt, was immer zu Lasten einiger und zugunsten anderer Kandidaten geht, die unter einem Wettbewerbsdruck stehen und manchmal dazu neigen, subjektive Kritik am vom OJR durchgeführten Auswahlverfahren auszuüben.⁵⁶⁶

Ein weiterer Kritikpunkt der Kommission bezüglich der Transparenz im Gerichtssystem stellt die Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip mithilfe eines Software-Programms dar.⁵⁶⁷ Diesbezüglich besteht im Sinne des technischen Fortschrittsberichts vom Sommer 2014 Handlungsbedarf seitens der bulgarischen Behörden, um gewisse Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit zur Manipulation aufzulösen.⁵⁶⁸ Im Zusammenhang damit stießen diese Bedenken auf die folgende Gegenkritik des Strafrichters:⁵⁶⁹ Zum einen lässt sich festhalten, dass selbst wenn es eine Möglichkeit zur Manipulation gibt, dies nicht bedeutet, dass die Verfahrenszuweisung manipuliert wurde. Zum anderen steht im Vordergrund vielmehr die Frage, ob ein Software-Programm überhaupt vor Manipulationen sicher sein kann. Was weiterhin die Miteinbeziehung der NRO-Vertreter in den Prozess zur Prüfung absichtlicher Manipulierung und Gewährleistung der Transparenz angeht, so muss zwischen der Arbeitsbelastung in den größeren und kleineren Gerichten differenziert werden. Denn in Gerichten mit größerer Arbeitsbelastung wie dem Sofioter Stadtgericht ist es sinnvoll, Ausschüsse bestehend aus Richtern und NRO-Vertretern zur Prüfung der Verfahrenszuweisung durch das Software-Programm einzurichten. Dies kann der Fall in den kleineren Gerichten jedoch nicht sein, da dies mit großem Zeitaufwand und hierfür notwendiger Personalausstattung einhergeht. Außerdem bieten die neuen Technologien die Möglichkeit zur elektronischen Archivierung der zugewiesenen Fälle, was eine Nachprüfung von Manipulationen der Verfahrenszuweisung ermöglicht.⁵⁷⁰

⁵⁶⁶ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁵⁶⁷ Vgl. Europäische Kommission (2014a): S. 5; vgl. European Commission (2014b): Bulgaria: Technical Report Accompanying the document – Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification mechanism, SWD (2014b) 36 final, 22. January, S. 7.

⁵⁶⁸ Vgl. Europäische Kommission (2014b): S. 1.

⁵⁶⁹ Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁷⁰ Vgl. ebd.

5.6.3. Arbeitsbelastung des Gerichtssystems

In Anbetracht der Effizienz des Justizsystems steht im Vordergrund des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus der Europäischen Kommission die Arbeitsbelastung des Gerichtssystems. Dies lässt sich meistens am Beispiel einiger Fortschrittsberichte festhalten.⁵⁷¹ Deshalb weist die Kommission darauf hin, dass die Arbeitsfähigkeit des Justizsystems auf die Arbeitsbelastung und die Umverteilung von Arbeitspotential zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften angewiesen ist. Die gerechte Verteilung der Arbeitsbelastung wird nicht nur zur Steigerung der Effizienz, sondern auch zur Erhöhung des öffentlichen Rückhalts der Justiz beitragen.⁵⁷² Aus diesem Grund müssen sich die bulgarischen Behörden im Sinne des Fortschrittsberichts vom Sommer 2014 objektiv mit dem Problem der Arbeitsbelastung befassen.⁵⁷³ Aus diesem Grund muss es im Folgenden der Frage nach der Arbeitsbelastung aus Sicht der interviewten Magistraten genauer nachgegangen werden.⁵⁷⁴

In diesem Zusammenhang stellen sich für das OJR-Mitglied die Fragen nach der Definition der Arbeitsbelastung, was dahinter steckt und wie die gerechte Umverteilung des Arbeitspotentials des Gerichtssystems gemessen werden kann.⁵⁷⁵ So lassen sich derartige Fragen am Beispiel der Anzahl der eingegangenen Fälle und der Endurteile des Gerichts beantworten. Die Methode bietet aber keine ausführliche Auswertung der Effizienz der Arbeit. Deshalb müssen weitere Kriterien berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird zunächst einmal eine Differenzierung der Kriterien gebraucht, die sie in zwei Kategorien unterteilt. Die erste Kategorie stellt die quantitativen Kriterien dar. Diese Kategorie funktioniert derzeit. Die zweite Kategorie ergibt sich aus den qualitativen Kriterien. Sie scheint aber nicht so plausibel zu sein, da es ihr an Präzisierung mangelt. Das Problem mit der qualitativen Messung justizieller Arbeitsbelastung hängt damit zusammen, dass sich diese Methode auf eine umfangreiche Vorgehensweise bei der Auswertung stützt, da sich die Fälle von Bearbeitungsdauer, Schwierigkeitsmesser und rechtlichem Schwerpunkt her voneinander unterscheiden. Daraus lässt sich folgern, dass die Umsetzung qualitativer Kriterien ein langwieriger Prozess ist, der nicht umsetzbar zu sein scheint.⁵⁷⁶

Eine weitere Facette der Arbeitsbelastung des Justizsystems im Sinne des Strafrichters und des OJR-Mitglieds bezieht sich auf die sog. Planstellen im Gerichtssystem. Das Problem besteht darin, dass

⁵⁷¹ Siehe Europäische Kommission (2010): S. 5.; Europäische Kommission (2012): S. 6.; Europäische Kommission (2014a): S. 1 ff.

⁵⁷² Vgl. Europäische Kommission (2014): S. 5.

⁵⁷³ Vgl. ebd. S. 10.

⁵⁷⁴ Siehe Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁷⁵ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov(28.08.2013, Pazardzik).

⁵⁷⁶ Vgl. ebd.

Richter von einem weniger belasteten Gericht für längere Zeit an ein Gericht mit größerer Arbeitsbelastung abkommandiert werden.⁵⁷⁷ Diesbezüglich vertritt der Strafrichter die Meinung, dass das Hauptproblem der Arbeitsbelastung vor allem für die größeren Gerichte wie das Sofioter Stadtgericht kennzeichnend ist. Hinzukommt, dass die Hauptstadt der Sitz vieler staatlicher Behörden sowie vieler größerer Unternehmen ist. Deshalb kann aus Sicht des Magistrats behauptet werden, dass die Gerichte im Inland nicht so belastet sind wie die in Sofia.⁵⁷⁸ Daraus folgt, dass der Oberste Justizrat die sog. Vakanzen, oder unbesetzte Planstellen, einführt, was im Sinne des Strafrichters folgendermaßen zusammengefasst wird:⁵⁷⁹ Ein Beispiel hierfür liefert das Bezirksgericht, wo der Strafrichter tätig ist. So gibt es in diesem Bezirksgericht 17 Planstellen für Richter, von denen jedoch 15 besetzt sind und zwei übrig bleiben. Was die Personalpolitik des Obersten Justizrats in diesem Fall angeht, so lässt sie sich als eine innere Umstellung des Personals des Gerichtswesens bezeichnen, d.h. die unbesetzten Planstellen werden an ein anderes Gericht mit größerer Arbeitsbelastung (z.B. Sofioter Stadtgericht) weitergegeben. Dies ist dem Prozess der Abkommandierung der Richter gleich. Die Personalumverteilung im Gerichtssystem geht oftmals zu Lasten der kleineren und zugunsten der größeren Gerichte. Deshalb muss eine praktische Lösung hierfür gefunden werden, so dass eine ausgewogene Balance zwischen den Gerichten im Lande gewährleistet werden kann.⁵⁸⁰ Diesbezüglich hält das OJR-Mitglied fest, dass das Problem mit den Planstellen daraus resultiere, dass die Belastung der Gerichte nicht konstant ist.⁵⁸¹ Letzten Endes sind sich die Magistraten darüber einig, dass der Zugang der bulgarischen BürgerInnen zum gerichtlichen Verfahren durch die Personalumverteilung im Gerichtssystem nicht verhindert werden sollte, was z.B. den Fall betrifft, wenn es zur Schließung kleinerer Gerichte kommt.⁵⁸²

5.6.4. Institutionelle Reformen

In ihrem Bericht vom Sommer 2012 führt die Kommission aus, dass die bulgarischen Behörden wichtige institutionelle Reformen bezüglich der Korruptionsbekämpfung auf höchster Ebene und Bekämpfung organisierter Kriminalität vorgenommen haben, sodass die Empfehlungen der Kommission in diesen Punkten befolgt wurden.⁵⁸³ Diesbezüglich wird im Sinne des Fortschrittsberichts

⁵⁷⁷ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); Interviewpartner 9: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁷⁸ Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁷⁹ Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁸⁰ Vgl. ebd.

⁵⁸¹ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik)

⁵⁸² Vgl. ebd.; Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁸³ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 13, Fußnotentext 51.

2012 darauf hingedeutet, dass es im Rahmen der institutionellen Reformen 2012 zur Schaffung einer Sonderstaatsanwaltschaft und eines neuen Sondergerichts für organisiertes Verbrechen kam.⁵⁸⁴ Weiterhin zeigt sich die Kommission im Fortschrittsbericht 2014 zurückhaltend, was die Effizienz der neugeschaffenen Justizorgane angeht. In diesem Sinne, da die Sonderstaatsanwaltschaft und –gerichte noch ihre Effizienz bei der Bewältigung wichtiger Fälle unter Beweis stellen müssen, bleibt fraglich, ob sich ihre Einrichtung aufgrund technischer und operativer Probleme als erfolgreich bezeichnen lässt.⁵⁸⁵ Aus diesem Grund empfiehlt die Kommission, dass sich das Sondergericht und die –staatsanwaltschaft hinsichtlich der Bekämpfung organisierter Kriminalität intensiver mit den Fällen von höchster öffentlicher Bedeutung befassen müssen.⁵⁸⁶ Deshalb muss im Folgenden genauer der Effizienz dieser besonders wichtigen institutionellen Reform des Justizwesens bezüglich der Bekämpfung organisierter Kriminalität am Beispiel der Überlegungen der Stadtrichter und der Vertreterin des Justizministeriums nachgegangen werden.⁵⁸⁷

Die Vertreterin des Justizministeriums führt aus, dass die Empfehlungen der Europäischen Kommission folgendermaßen die Reformpolitik der bulgarischen Behörden bewirken.⁵⁸⁸ Die Aufforderungen der Brüsseler Institution zu Reformen zwecks effizienter Korruptions- und Kriminalitätsbekämpfung führen dazu, dass Bulgarien bestimmte Maßnahmen implementiert, wie der Fall mit der Einrichtung der Sonderstaatsanwaltschaft und des Sondergerichts zeigt. Jedoch entspricht dies nicht der Wirklichkeit, was z.B. die tatsächliche Umsetzung dieser Reformen angeht. Die angestrebten Reformen fangen erst in einer späteren Phase an zu wirken, d.h. die Effizienz der durchgeführten Reformen bleibt fraglich bis zur Behebung aller institutionellen und verfahrensmäßigen Defizite. Weiterhin kranken die neugeschaffenen Sonderorgane des Justizsystems hinsichtlich der identifizierten Defizite bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität an mangelnder Zusammenarbeit zwischen der Sonderstaatsanwaltschaft mit Sitz in Sofia mit den jeweiligen Bezirksstaatsanwaltschaften im Inland. Schließlich lässt sich festhalten, dass die institutionelle Reform durch die Schaffung neuer Organe im Justizsystem auch eine positive Facette ausweist. Als positiv erweist sich die Tatsache, dass die Anzahl der Fälle, die in der vorgerichtlichen Phase vom Sondergericht zur Überprüfung wegen unzureichenden

⁵⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 13.

⁵⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission (2014a): S. 9.

⁵⁸⁶ Vgl. ebd. S. 11.

⁵⁸⁷ Siehe Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013 Sofia); Interviewpartner 8: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik); Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁸⁸ Vgl. Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013 Sofia).

Beweismaterials an die Staatsanwaltschaft zurückgeleitet wurden, bei dem neuen Sondergericht für organisiertes Verbrechen höher ist als beiden Strafbezirksgerichten.⁵⁸⁹

Weiterhin vertritt der Strafrichter die folgende Meinung über die neugeschaffenen Organe:⁵⁹⁰ Sie stellt die Funktionsweise dieser Organe in Frage, da ein verfahrenstechnisches Problem mit der Anfertigung der Anklageschriften seitens der Sonderstaatsanwälte besteht. Die neue Regelung zur Schaffung einer Sonderstaatsanwaltschaft in Sofia sieht vor, dass nach dem Ablauf einer bestimmten Frist die Fälle, die ursprünglich in den Kompetenzen der jeweiligen Bezirksstaatsanwaltschaft lagen, an das Sondergericht bzw. die Sonderstaatsanwaltschaft weitergeleitet werden sollen. Dies bringt negative Nebeneffekte mit sich, da darunter die Effizienz justizieller Arbeit leidet. Die neuen Sonderstaatsanwälte sind nicht in der Lage, sich mit den Fällen effizient zu befassen. Der Grund besteht darin, dass die zu den jeweiligen Bezirksgerichten gehörigen Staatsanwälte oftmals nach Sofia reisen müssen, um ihre Anklageschriften vor dem Sondergericht vorzulegen und zu verteidigen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bezirksstaatsanwälte die Fälle rechtlich besser kennen als ihre Kollegen, sprich die Sonderstaatsanwälte in Sofia, was im Endeffekt kein großes Problem an sich darstellt. Vielmehr scheint hier problematisch zu sein, dass die praktische Umsetzung dieser institutionellen Reform im Justizwesen, die aufgrund der Empfehlungen der Europäischen Kommission implementiert wurde, in ihrer Wirklichkeit an effizienter Umsetzung mangelt.⁵⁹¹

Des Weiteren wurde vom Strafrichter die Frage nach der Rolle des vorgerichtlichen Verfahrens am Beispiel der Arbeit der Ermittlungsbehörden und der Staatsanwaltschaft erläutert.⁵⁹² So ist es nicht von besonderer Bedeutung, ob die Ermittlungsbehörde in den Kompetenzen der Judikative oder der Exekutive liegt, sondern vielmehr wie effektiv diese arbeiten. Die Gerichtsurteile z.B. hinsichtlich der Bekämpfung organisierter Kriminalität sind darauf angewiesen, welche Qualität das gesammelte Beweismaterial ausweisen kann. Hinsichtlich des von den Magistraten vertretenen Standpunkts lässt sich die Auffassung ableiten, dass zwecks besserer Effizienz in der Ermittlungsphase die Staatsanwaltschaft an die Exekutive angebunden werden sollte. Diesbezüglich muss berücksichtigt werden, dass hier eine weitere Gefahr besteht. Im Rahmen der Umstrukturierung und angesichts der umstrittenen Frage nach der Einflussnahme der Politik auf die Judikative könnte die politische Einmischung in die Angelegenheiten der Justiz gestärkt werden. Aus diesem Grund muss letzten Endes mit großer Vorsicht an die Idee zur Anbindung der Staatsanwaltschaft an die Exekutive herangegangen

⁵⁸⁹ Vgl. Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013 Sofia).

⁵⁹⁰ Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁹¹ Vgl. ebd.

⁵⁹² Vgl. ebd.

werden, da eine Politisierung der Polizei- und Ermittlungsbehörden sowie Staatsanwaltschaft nicht erwünscht ist.⁵⁹³

5.6.5. Lerneffekte und Reaktionsfähigkeit der bulgarischen Behörden zur Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität

Angesichts der Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Förderung der Effizienz bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität durch institutionelle Reformen, wie bereits oben betrachtet, muss im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern die bulgarischen Behörden ihr Potential zur Übernahme einer führenden Rolle bei der Bewältigung dieser Probleme verwirklichen können. Anstoß zu dieser Frage gibt die Tatsache, dass der Überwachungsmechanismus der EK seit mehr als sechs Jahren wirkt. Hinzukommt, dass die EU-Kommission in ihrem letzten Bericht vom Januar 2014 darauf hinweist, dass der nächste Bericht über den Reformstand in den Problembereichen zum Jahresanfang 2015 vorgestellt werden soll.⁵⁹⁴

In Zusammenhang damit argumentiert die Vertreterin des Justizministeriums, dass die oben ausgeführte Frage zunächst einmal eine politische Dimension ausweist.⁵⁹⁵ Deshalb lässt sich festhalten, dass der Reformfortschritt in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten mit der Durchführung unpopulärer Reformpolitik einhergeht. Aus diesem Grund versuchen die bulgarischen Politiker, die Kritik der Kommission zu instrumentalisieren und zu ihren Gunsten in der Öffentlichkeit vorzustellen. Zweitens scheint dies kontraproduktiv zu sein, da diesbezüglich eine andere Vorgehensweise benötigt wird. Hier muss es vielmehr um eine proaktive Politik Bulgariens gegenüber der EU im allgemein und besonders hinsichtlich des Überwachungsmechanismus gehen. Der Knackpunkt dieser Politik hängt mit dem Feedback und einem konstruktiven Widerlegen der EU-Politik gegenüber Bulgarien zusammen, die im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe interpretiert werden soll.⁵⁹⁶

Weiterhin führt die Fachreferentin im Außenministerium aus, dass sich die Rolle der bulgarischen Institutionen in Hinblick auf die Bewältigung der Probleme mit der Korruption auf höheren Ebenen sowie der organisierten Kriminalität am Beispiel der Regierungspolitik folgendermaßen verdeutlichen lässt.⁵⁹⁷ Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission erzeugen sowohl negative als auch positive Effekte auf die Regierungspolitik. Einerseits können die Oppositionsparteien die Brüsseler Kritik ausnutzen, um die Regierung unter Druck zu setzen. Andererseits kann die Regierung dazu neigen, die

⁵⁹³ Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁵⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission (2014a): S. 1.

⁵⁹⁵ Vgl. Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013 Sofia).

⁵⁹⁶ Vgl. ebd.

⁵⁹⁷ Vgl. Interviewpartner 6: Ralitza Yotova (30.09.2013, Sofia).

Empfehlungen der Kommission zu eigenen Zwecken zu verwenden, d.h. die Verantwortung über unpopuläre Reformen nach Brüssel zu verschieben. Weiterhin kann dies im Rahmen des Überwachungsmechanismus noch ein Stück weiter gehen, wenn die Regierung zweckmäßig den Überwachungsmechanismus zu ihren Gunsten zu „adoptieren“⁵⁹⁸ versucht. Klares Beispiel hierfür sind die Berichte vom Sommer 2010, 2011 und 2012, in denen ein starker Reformwille der damaligen bulgarischen Regierung identifiziert wurde, der der Öffentlichkeit aus einer politisierten Perspektive als positives Ergebnis der Reformpolitik der Regierung dargestellt wurde.⁵⁹⁹

Zusammenfassend wird von den Interviewpartner die Meinung vertreten, dass sich die Reaktionsfähigkeit der bulgarischen Institutionen hinsichtlich der Empfehlungen der Kommission im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mit der Zeit aufbessere.⁶⁰⁰ Dies bedeutet, dass im Sinne der Fachreferentin im Außenministerium ein Pragmatismus der bulgarischen Behörden in den letzten Jahren beobachten lässt, der in Lerneffekten bei der Bearbeitung der Informationen in den Reformbereichen und der Zusammenarbeit mit der Kommission resultiert.⁶⁰¹ Weiterhin hängt für den Vertreter des NGO-Bereichs die Entwicklung der Lernfähigkeit bulgarischer Behörden damit zusammen, dass sich die sachliche Einarbeitung und der Vorbereitungsgrad der für die Anpassungsreformen notwendigen Reaktionsfähigkeit der bulgarischen Institutionen erhöhten.⁶⁰² Schließlich weist der Strafrichter darauf hin, dass sich die Magistraten erst im Rahmen der EU-Mitgliedschaft Bulgariens mit EU-Recht befassen sollten, da dies z.B. in ihrem Jurastudium als Schwerpunkt nicht vorgesehen wurde. Daher lernen sie selbst aus der Praxis weiter.⁶⁰³

5.6.6. Die Rolle des Faktors Mensch

Wenn vom Justizsystem die Rede ist, so muss laut dem NGO-Vertreter davon ausgegangen werden, dass dies ein unabhängiges System ist. So wird z.B. in der Mehrzahl der Monitoringberichte am Obersten Justizrat kritisiert, dass er besser mit der Personalpolitik im Justizwesen umgehen solle.⁶⁰⁴ Aus diesem Grund weist der Fortschritt in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten in Bulgarien auch eine personale Dimension aus, wie im Folgenden im Sinne des NGO-Vertreter dargestellt wird.⁶⁰⁵ Die Beamten auf höheren Posten in den bulgarischen Institutionen sind daran

⁵⁹⁸ Interviewpartner 6: Ralitzayotova (30.09.2013, Sofia)..

⁵⁹⁹ Vgl. ebd.

⁶⁰⁰ Vgl. Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia); vgl. Interviewpartner 6: Ralitzayotova (30.09.2013, Sofia);

⁶⁰¹ Vgl. Interviewpartner 6: Ralitzayotova (30.09.2013, Sofia).

⁶⁰² Vgl. Interviewpartner 5: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia).

⁶⁰³ Vgl. Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva (01.10.2013, Pazardzik).

⁶⁰⁴ Vgl. Interviewpartner 5: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia).

⁶⁰⁵ Vgl. ebd.

interessiert, im Rahmen der Kontakte mit den europäischen Partnern mögliche eine berufliche Weiterentwicklung anzustreben, d.h. das Amt in Brüssel stellt einen Anreizpunkt ihrer Arbeit dar. Im Vergleich dazu pflegen die Magistraten im Justizsystem keine so engen Kontakte mit dem europäischen Verwaltungswesen. Aus diesem Grund spielt die mögliche Karriereentwicklung der Magistraten in Richtung Brüssel keine so bedeutsame Rolle. Ein Beispiel hierfür kann der Ablauf der Amtsperiode eines Mitglieds des Obersten Justizrates sein. Ein OJR-Mitglied pflegt keineswegs so große Kontakte mit den europäischen Institutionen wie das bei den Beamten auf höheren Posten der Exekutive der Fall ist. Dies ermöglicht dem OJR-Mitglied oder den Magistraten auf den höheren Verwaltungsposten im Justizsystem einen gewissen Vorsprung an Selbstbewußtsein bei der Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern. Eine weitere Facette hierbei stellt die Verbindung zwischen den Untergebenen bzw. den Vorgesetzten im Verwaltungsapparat bzw. der Judikative und Exekutive dar. So ist ein Beamter der Exekutive vielmehr auf die durchzuführende Politik oder seinen Vorgesetzten im Verwaltungssystem angewiesen. Dies unterscheidet sich von der Stellung eines Magistrats im Justizsystem, da die berufliche Hierarchie im Justizsystem eher einen konstanten Charakter ausweist, d.h. die Justiz stellt sich als ein konservatives System dar und ist nicht so stark vom Wechsel der politischen Verhältnisse abhängig, wie das im Staatsapparat der Fall ist. Letzten Endes lässt sich dadurch erklären, warum es in Bulgarien Institutionen wie den OJR gibt, deren Mitglieder nicht die Kritik der Kommission an der Justizreform in Bulgarien zu widerlegen versuchen, sondern einen offenen Widerstand gegenüber dem Kooperations- und Überprüfungsmechanismus leisten.⁶⁰⁶ In diesem Zusammenhang weist der Direktor der Vertretung der EU-Kommission in Sofia darauf hin, dass der Fortschritt in den Problembereichen über die Jahre hinweg nur dann vorangetrieben wurde, wenn die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den bulgarischen Institutionen einwandfrei funktionierte und nicht als Widerstand und Missbilligung seitens bestimmter Veto-Kräfte in Bulgarien gegenüber dem Überwachungsmechanismus im Vordergrund stand.⁶⁰⁷

5.7. Positive und negative Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Ziel der folgenden Überlegungen ist es einen zusammenfassenden Überblick über die positiven und negativen Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zu liefern. Darüber hinaus muss der Frage nachgegangen werden, ob sich letzten Endes der Überwachungsmechanismus als

⁶⁰⁶ Vgl. Interviewpartner 5: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia).

⁶⁰⁷ Vgl. Interviewpartner 4: Ognyan Zlatev (12.09.2013, Sofia).

Element der EU-Förderung oder der EU-Sanktionspolitik gegenüber Bulgarien am Beispiel der Reformfortschritte in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten verstehen lässt.

In Zusammenhang damit weisen alle Interviewpartner darauf hin, dass der Überwachungsmechanismus an erster Stelle als eine notwendige Hilfe zu betrachten sei. So wird diese Hilfe von den Magistraten und aus Sicht der bulgarischen Behörden als „der Weg aus dem Irrgarten“,⁶⁰⁸ „Problemlösung“⁶⁰⁹, „Rechenschaft nach außen“⁶¹⁰ (d.h. gegenüber der Zivilgesellschaft) und „Rechenschaft nach innen“⁶¹¹ (d.h. zwischen den Institutionen) sowie als das Instrument, um „unser Häuschen in Ordnung zu bringen“⁶¹², betrachtet.⁶¹³ Deshalb lässt sich feststellen, dass die Wirkungen dieses einzigartigen Instruments der Kommission von den befragten Personen überwiegend positiv gesehen wird.

Diesbezüglich unterstreicht das OJR-Mitglied die Begründung zur Einrichtung des Überwachungsmechanismus als die notwendige Unterstützung für Bulgarien zwecks Fortsetzung der Reformen nach dem EU-Beitritt des Landes. Denn im Mittelpunkt der Unterstützung steht der Anspruch der Kommission, den bulgarischen Behörden auf dem Reformweg zu helfen und gute Praktiken zu vermitteln.⁶¹⁴ Weiterhin wird aus Sicht der Europäischen Kommission die Meinung vertreten, dass sich Bulgarien im Rahmen des EU-Beitritts zur Erreichung konkreter Ziele und Ergebnisse in den Problembereichen verpflichtet hat. Die Empfehlungen der Kommission im Rahmen des Mechanismus zielen darauf ab, die Förderungen der Reformen gewährleisten zu können, wobei die Empfehlungen der EK eine Antwort darstellen auf die bulgarischen Erwartungen, Unterstützung von der EU zu bekommen.⁶¹⁵ Darüber hinaus kann die Einrichtung des Überwachungsmechanismus aus Sicht des NGO-Vertreters als die notwendige Kompromissfindung zwischen den EU-Mitgliedstaaten am Vorabend des Beitritts Bulgariens interpretiert werden, sodass das Land unter dieser Voraussetzung in die EU aufgenommen wird.⁶¹⁶

Des Weiteren vertreten die Interviewpartner den Standpunkt, dass die Zusammenarbeit zwischen Bulgarien und der EU im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus nicht nur als positiv angesehen werden könne.⁶¹⁷ So führt der Vertreter des OJR aus, dass die Interaktionen zwischen

⁶⁰⁸ Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁶⁰⁹ Ebd.

⁶¹⁰ Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013, Sofia).

⁶¹¹ Ebd.

⁶¹² Interviewpartner 7: Kristina Punteva (01.10.2013, Pazardzik).

⁶¹³ Vgl. ebd.; vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); vgl. Interviewpartner 3: Nadya Parpulova (09.09.2013, Sofia).

⁶¹⁴ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik)

⁶¹⁵ Vgl. Interviewpartner 4: Ognyan Zlatev (12.09.2013, Sofia).

⁶¹⁶ Vgl. Interviewpartner 5: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia).

⁶¹⁷ Vgl. ebd.; Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik); vgl. Interviewpartner 2: Lubov Panayotova (05.09.2013, Sofia).

Bulgarien und der Kommission sowohl positive, als auch negative Effekte aufweisen. Er trägt diesebezüglich seine kritische Einstellung zu den Wirkungen des Überwachungsmechanismus vor, wie im Folgenden zusammengefasst.⁶¹⁸ Zum einen kann dieses einzigartige Instrument der Kommission nicht auf Dauer funktionieren. Eine Begründung stellt die Tatsache dar, dass sich die Magistrate angesichts der bereits erzielten Fortschritte im Justizsystem nicht damit abfinden können, dass das Justizsystem einer starken Kritik der EU ausgesetzt ist. Der Reformbedarf des Justizwesens kann im Zusammenhang damit nicht in Frage kommen. Viel wichtiger scheint zu sein, dass eine Reformfrist benötigt wird. Die Fortsetzung des Überwachungsmechanismus für unabsehbare Zeit beeinflusst negativ die Effizienz und Arbeitsmotivation der Magistrate. Deshalb muss Bulgarien in Zusammenarbeit mit der Kommission über die weitere Umsetzung des Überwachungsmechanismus Rechenschaft ablegen. Ansonsten besteht durch die zeitliche Ungebundenheit seiner Wirkungsdauer die Gefahr, dass er an Effizienz verlieren und seine Ziele nicht erfüllen kann. Hinzukommt, dass sich die bulgarischen Institutionen mit der Zeit an die pfadabhängige Entwicklung des Überwachungsmechanismus gewöhnen könnten, was dazu führen würde, dass sie aufgrund ihrer passiven Stellung gegenüber der Positionen der Kommission die Empfehlungen vernachlässigen.⁶¹⁹

Die Wirkungskraft des Überwachungsmechanismus lässt sich anhand der Interpretation der NGO-Vertreter seiner Rolle als Element der EU-Sanktionspolitik oder als Element der EU-Förderung gegenüber Bulgarien verdeutlichen.⁶²⁰ Diesbezüglich weist die NGO-Vertreterin darauf hin, dass der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus europäischer Politik sieben Jahre nach dem EU-Beitritt Bulgariens einen Sanktionsmechanismus ausmacht, wie im Folgenden zusammengefasst.⁶²¹ Zum einen lässt sich der Reformfortschritt Bulgariens hinsichtlich der Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten und im Rahmen der Kommissionberichte durch die Metapher vom Schaukelstuhl darstellen, d.h. die Reformbemühungen der bulgarischen Behörden sind wie das Sitzen in einem Schaukelstuhl: Man hat das Gefühl sich voran zu bewegen, kommt aber keinen Schritt weiter. Andererseits reagierte die Kommission auf diesen Vorwurf, wobei eine technische und thematische Ausweitung der Fortschrittsbericht im Rahmen des Überwachungsmechanismus vorgenommen wurde. So befassen sich die Berichte neben dem Fortschritt des Justizbereichs und der Korruptions- und Kriminalitätsbekämpfung auch mit den öffentlichen Aufträgen und der Transparenz des Verwaltungswesens. Diese Spezifizierung der Berichte trug dazu bei, dass der

⁶¹⁸ Vgl. Interviewpartner 1: Georgi Shopov (28.08.2013, Pazardzik).

⁶¹⁹ Vgl. ebd.

⁶²⁰ Siehe Interviewpartner 2: Lubov Panayotova (05.09.2013, Sofia); Interviewpartner 5: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia).

⁶²¹ Vgl. Interviewpartner 2: Lubov Panayotova (05.09.2013, Sofia).

Überwachungsmechanismus einen Gegeneffekt erzielte, der Stillstand der Reformprozesse in Bulgarien seidarauf zurückzuführen, dass die bulgarischen Institutionen die Empfehlungen der Kommission verweigerten und die Bedeutung ihrer Umsetzung zu entschärfen versuchten. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich der Überwachungsmechanismus von einem EU-Förderinstrument, wie ursprünglich gedacht, zu einem Instrument der EU-Sanktionspolitik transformiert habe.⁶²²

Schließlich teilt der NGO-Vertreter auch diese Meinung, wobei er die folgende Differenzierung vornimmt.⁶²³ Im Mittelpunkt steht das Problem, dass weder die Mitgliedstaaten, noch die Kommission davon ausgingen, dass der Überwachungsmechanismus so lange auf Dauer halten würde. Dies hängt zum einen mit der zeitlichen Ungewissheit zusammen, was die Effizienz dieses Instruments der EU-Politik gegenüber Bulgarien angeht. Zum anderen folgt daraus, dass der Kooperations- und Überwachungsmechanismus als Sanktionsmechanismus nicht gut aufgebaut ist, was zum Beispiel die Nichtaktivierung der Schutzklauseln und die diesbezügliche Anknüpfung des Überwachungsmechanismus an andere Politikbereiche betrifft.⁶²⁴

6. Schluss

Die vorliegende Arbeit hatte zum Ziel, die Effizienz der dualen EU-Konditionalitätspolitik am Beispiel Bulgariens zu hinterfragen. Diesbezüglich wurden verschiedene Einflussfaktoren im Hinblick auf den Reformwege des Landes identifiziert. Die Analyse dieser Faktoren fußt auf dem ideengeschichtlichen Verständnis über die Komplementarität der beiden Begriffe Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die wechselseitige Beziehung zwischen den beiden Begriffen weist einen evolutionären Charakter aus, der sich auf die geschichtliche Entwicklung des europäischen Rechtsstaats- und Demokratiegedanken am Beispiel der britischen rule of law, des französischen Etat de Droit und des deutschen Rechtsstaates bezieht. Die vorgebrachte Vergleichsanalyse zwischen den drei Rechtsstaatstypen setzte sich zum Ziel die Auswertung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als ideal- und realtypische Begriffe zu betrachten. Der hohe Geltungsanspruch der drei Rechtsstaatsverständnisse deutet auf das unvergängliche Verhältnis zwischen Politik und Recht hin. Dieses Verhältnis ziente sich über den nationalen Rahmen hinaus und wirkte sich auf europäische Ebene aus. Dies ermöglichte den Übergang der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien hin zu einem gemeineuropäischen Gedanken, der im Rahmen der Verfassungsordnung der Europäischen Gemeinschaft zur Etablierung dieser Prinzipien im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik führte.

⁶²²Vgl. Interviewpartner 2: Lubov Panayotova (05.09.2013, Sofia).

⁶²³Vgl. Interviewpartner 5: Vladimir Shopov (27.09.2013, Sofia).

⁶²⁴ Vgl. ebd.

Die EU-Osterweiterung legte den Grundstein zur Miteinbeziehung der ehemaligen kommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas. Die Aufnahme dieser Länder in die Europäische Union konnte ohne die Anwendung und Umsetzung bestimmter Beitrittskriterien nicht erfolgen. Aus diesem Grund benötigte die EU eine Reihe von Instrumenten, die die rechtsstaatliche und demokratische Idee suggerieren sollten. Die rechtliche Verankerung und der hohe Geltungsanspruch der Instrumente europäischer Erweiterungspolitik waren durch ihre effiziente Rückkopplung an der tatsächlichen, sozialen Wirklichkeit in den Bewerberländern bedingt. Diesbezüglich stellte die Trennung zwischen Politik und Recht im Rahmen der Erweiterungspolitik ein erstes Problem dar, mit dem die EU angesichts der Umsetzung der rechtsstaatlichen und demokratischen Beitrittskriterien zurecht kommen sollte.

In diesem Zusammenhang sollte die EU die Elemente einer Konditionalitätspolitik aufgreifen, die darauf abzielte den Reformfortschritt in den beitretenden Ländern gleichzeitig zu kontrollieren und fördern. Die positiven Aspekte dieser Konditionalitätspolitik gehen in zweierlei Richtung: Zum einen sollte dadurch sichergestellt werden, dass die Beitrittskandidaten all die notwendigen, rechtlich geregelten Kriterien erfüllen werden. Zum anderen machte die Konditionalitätspolitik den notwendigen Kompromiss zwischen den alten Mitgliedsländern aus, der sich auf ein rein politisches und geostrategisches Kosten-Nutzen-Kalkül stützte. In Hinblick darauf lässt sich festhalten, dass Politik und Recht eine zentrale Rolle im EU-Erweiterungsprozess spielten. Daraus folgert sich, dass die Entscheidung der Europäischen Union über die Erweiterung nach Osten ein eklektisches Nebeneinander steht, das am Beispiel der EU-Konditionalität den Beitrittsprozess politisch reguliert und rechtlich operationalisiert. Die Logik, Instrumente und Strategien europäischer Konditionalität stellen dies unter Beweis.

Aufgrund der in dieser Arbeit ausgeführten Defizite der EU-Konditionalitätspolitik in der Vorbeitrittsphase stellte sich die Frage nach der Effizienz dieser Politik in der Postbeitrittsphase Bulgariens. Diese Frage knüpfte an die Entscheidung der Europäischen Kommission und vor allem der EU-Mitgliedsländer an, trotz des identifizierten weiteren Reformbedarfs in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten das Land in die EU aufzunehmen. Zentral hierfür ist die Auffassung, dass die Frage nach der Effizienz der EU-Konditionalitätspolitik am Beispiel Bulgariens sich nicht mit dem tatsächlichen EU-Beitritt ausschöpft. Vielmehr muss diese Frage in einen breiteren Rahmen gestellt werden, d.h. durch die Fortsetzung der Überwachung seitens der Kommission über die rechtsstaatlichen und demokratischen Rechtsfortschritte in dem in 2007 neu aufgenommenen Land handelt es sich nun mehr um eine duale Konditionalität.

Weiterhin setzt die Auseinandersetzung mit der Dualität europäischer Politik gegenüber Bulgarien die Darstellung der Transformationsprozesse des politischen und parteilichen Systems des Landes nach der Wende voraus. Im Mittelpunkt des demokratischen Übergangs Bulgariens steht der Konflikt zwischen Politik und Recht, der sich hinsichtlich der vorgenommenen Verfassungsänderungen aufzeichnen lässt. Die Verfassungsänderungen im Rahmen des immer näher rückenden Beitrittsdatums weisen auf drei Facetten des bulgarischen Wegs zur EU-Mitgliedschaft: Erstens lässt sich festhalten, dass sich aufgrund der verfassungsmäßigen Reformen das Land vom Mantel des kommunistischen Erbes befreien wollte; Zweitens knüpfte der entscheidende Schritt zum EU-Beitritt daran an, dass in Bulgarien ein starker politischer Konsensus über die Zugehörigkeit des Landes zur Europäischen Union herrschte, was den Weg für Änderungen der Verfassungs frei machte; Drittens war die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien damit verbunden, dass sodurch nicht nur die Übernahme der Acquiskriterien zustande kommen sollte, sondern diese Kriterien erfolgreich umgesetzt werden sollten. Daran lag einer der Gründe zur Einführung eines Postbeitrittsmechanismus zur Überwachung des Reformfortschritts in den Problembereichen, nämlich der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als einzigartiges Instrument europäischer Postbeitrittspolitik gegenüber Bulgarien.

Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus stellte ein innovatives und mächtiges Instrument europäischer Konditionalitätspolitik dar. Dieses Instrument lässt sich nicht getrennt vom Zuckerbrot-Peitsche-Modell europäischer Politik in der Vorbeitrittsphase betrachten, sondern als eine findige Methode zur Überprüfung und Kooperation in den problembeladenen Bereichen in der Nachbeitrittsphase. Insofern verkörpert der Überwachungsmechanismus eine natürliche Fortsetzung der europäischen Konditionalität von der Vorbeitrittsphase, die selbst in der Zeit nach dem EU-Beitritt Bulgariens einen eigenen Entwicklungscharakter aus den folgenden Gründen auswies. Zum einen transformiert sich das Zucker-Brot-Peitsche-Modell in das sog. Sandwich-Modell. Dies bedeutet, dass in der Postbeitrittsphase im Vordergrund der Beziehungen der EU zu Bulgarien nun nicht nur der außenpolitische Druck durch positive und negative Anreize stand, sondern ein innenpolitischer Druck, der auf der Sensibilisierung der bulgarischen BürgerInnen fußte und auf den politischen Kosten für die nationalen Akteure bei Nichteinhaltung und Nichterfüllung europäischer rechtsstaatlicher Normen setzte. Zum anderen entwickelten sich die im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus ursprünglich geregelten Vorgaben der EK mit der Zeit weiter, so dass es zu einer Ausweitung des Geltungsanspruchs europäischer Empfehlungen an Bulgarien kam. Diese Entwicklungslinien des Überwachungsmechanismus lassen sich am besten durch die Methoden der

qualitativen Untersuchung über die Gradmesser des Reformfortschritts in den Problembereichen verdeutlichen.

Die Gradmesser des Reformfortschritts wurden im Rahmen der Arbeit durch eine qualitative Auswertung der Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission im Zeitraum von 2007 bis 2014 identifiziert. Diese Gradmesser vermitteln einen tiefgehenden Einblick in die wichtigsten institutionellen und verfahrensmäßigen Reformschritte der bulgarischen Behörden nach dem EU-Beitritt des Landes. Einen besonderen Eindruck macht die Tatsache, dass im Mittelpunkt dieser Reformen der Konflikt zwischen Politik und Recht steht. Das Verhältnis zwischen den beiden stellt sich hinsichtlich der Kommissionsberichte im Rahmen einer zyklischen Entwicklung des Reformbedarfs Bulgariens im Justizwesen und bei der Bekämpfung der Korruption und organisierter Kriminalität. Der zyklische Charakter ergibt sich aus den drei Phasen der Fortschrittsberichte, die von der Phase der Verneinung (2007 - 2008) über die Phase der anerkannten Reformdynamik (2009 - 2010) bis zur Phase des Rückgangs und der Identifizierung der Strukturprobleme verlaufen. Daraus lässt sich folgern, dass sich die mangelnde Nachhaltigkeit der Reformen auf zwei Arten von Faktoren zurückzuführen ist. Die erste Art bezieht sich auf den innenpolitischen Reformwillen Bulgariens. Die zweite Art betrifft die außenpolitische Faktoren, die eine Herausforderung nicht nur für Bulgarien, sondern auch für die ganze Gemeinschaft darstellen.

Schließlich zielt die zu dieser Arbeit durchgeführte empirische Untersuchung darauf ab, die positiven und negativen Wirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus aus nationaler Sicht abzuklären. Dieses Ziel knüpft an der im Titel dieser Arbeit ausgeführten Auffassung über den Anspruch und die Wirklichkeit an, vor denen Bulgarien und die EU hinsichtlich der weiteren Reformen in den Problembereichen oder genauer formuliert – der Anwendung und Umsetzung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien, stehen. In diesem Hinblick lässt sich als Ergebnis der durchgeführten qualitativen Untersuchung feststellen, dass der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als die nötige Hilfe zur Selbsthilfe zu betrachten ist. Die Aktivierung dieser Selbsthilfe aber scheitert an dem zyklischen Charakter der Reformentwicklung in Bulgarien, was den Überwachungsmechanismus in die Klemme zwischen dem Fortschritt und Stillstand steckt. Zentral hierfür ist die ungewisse Dauer der Kommissionsberichte, deren Kritik und Empfehlungen eine Überbrückung des Überwachungsmechanismus zu anderen Politikbereichen ermöglichen, die rechtlich nicht geregelt ist aber doch praktische Umsetzung findet. Dies wirkt sich negativ auf die Position Bulgariens in der EU aus, da sich das Land mit der Zeit sieht zum *ultimus inter pares* zu werden.

7. Literaturverzeichnis

Primärliteratur:

a) Dokumente

- European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The EU Justice Scoreboard. A tool to promote effective justice and growth. Brussels, 27.3.2013, COM (2013) 160 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Roadmaps for Bulgaria and Romania, COM (2002) 624 final, 13 November, Brussels, 2002.
- Europäische Kommission Monitoring-Bericht über den Stand der eintrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, KOM (2006a) 549
- Europäische Kommission: Entscheidung der Kommission vom 13/XII/2006 zur Einrichtung eines Verfahrens 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, Brüssel, KOM (2006b) 6570 endg.
- Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM (2008a) 495 endg., 23 Juli.
- Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verwaltung der EU-Mittel in Bulgarien, KOM (2008b) 496 endg., 23 Juli.
- Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM (2009) 402 endg., 22 Juli.
- Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Zwischenbericht über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM (2010) 400 endg., 20 Juli.
- Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Zwischenbericht über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM (2011) 459 endg., 20 Juli.
- Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM (2012) 411 endg., 18 Juli.
- Europäische Kommission: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, COM (2014a) 36 final, 22 Januar.
- European Commission: Bulgaria: Technical Report Accompanying the document – Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism, SWD (2014b) 36 final, 22. January.
- Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Luxemburg 1997.

Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002.
Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union (Luxembourg, 25 April 2005), OJ L 157/11, 21.06.2005.
Urteil des EuGH in Sachen van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung vom 5. Februar 1963 / Rs. 26-62.
Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union (25. April 2005).

b) Amtliche Protokolle der Plenarsitzungen:

Пленарно заседание 03/09/2003: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/831>
Пленарно заседание 26/01/2005: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 454-01-137 от 08.12.2004 г.) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/1/ID/1996>
Пленарно заседание 03/02/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-ото НС) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/97>
Пленарно заседание 28/11/2006: СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 654-01-129 от 22.09.2006 г., 40-ото НС) – <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/230>

c) Interviews:

Interviewpartner 1: Georgi Shopov – ehm. Vorsitzender des Ausschusses für Personalanträge und Attestierungen im Obersten Justizrat, 28.08.2013, Ort: Pazardzik
Interviewpartner 2: Lubov Panayotova – Direktor der Stiftung “Europäisches Institut” – Sofia, 05.09.2013, Ort: Sofia
Interviewpartner 3: Nadya Parpulova – Leiterin der Direktion “Kooperations- und Überprüfungsmechanismus und internationale Projekte” im Justizministerium Bulgariens, 09.09.2013, Ort: Sofia.
Interviewpartner 4: Ognyan Zlatev – Direktor der Vertretung der Europäischen Kommission in Sofia, 12.09.2013, Ort: Sofia
Interviewpartner 5: Vladimir Shopov – Politologe, Blogger, Direktor des Europäischen Instituts für Strategien und Politiken – Sofia, 27.09.2013, Ort: Sofia
Interviewpartner 6: Ralitza Yotova – Fachreferentin der Direktion “Politiken und Institutionen der EU” im Außenministerium Bulgariens, 30.09.2013, Ort: Sofia
Interviewpartner 7: Kristina Punteva – Strafrichter im Bezirksgericht Pazardzhik, 01.10.2013, Ort: Pazardzhik
Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva – Strafrichter im Bezirksgericht Pazardzhik, 01.10.2013, Ort: Pazardzik

Pencheva, Katya., 2014. *Diskussion über die Rolle des (General)Staatsanwalt*. [Skypegespräch] (persönliche Kommunikation, 20.02.2014).

c) Schriften aus der politischen Theorie/Ideengeschichte

- Norberto Bobbio
- (1988): *Die Zukunft der Demokratie*, Rotbuch Verlag, Berlin
- (1994): *Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung*, Berlin: Wagenbach
- (1995): *Democrazia*. In: d’Orsi (Hrsg.): 3 – 17
- (1997): *Vom Alter – De Senectute*, Berlin: Wagenbach.
- (1998): *Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?*, Verlag Klaus Wagenbach, Berlin
- Dicey, Albert Venn: *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, 8 Aufl. London, 1923

Studien:

Standard Eurobarometer 63/Frühling 2005.

Standard Eurobarometer 72/Herbst 2009

Пет години механизъм за сътрудничество и проверка, Институт Отворено Общество – София, Изследване, София, 15 юли 2012 [*Fünf Jahre Kooperations- und Kontrollverfahrens, Institut Open Society – Sofia, Studie vom 15. Juli 2012.*]

Център за изследване на демокрацията – София: Българската конституционна реформа в контекста на присъединяването на Република България към Европейския съюз (2003 –2005) [bulgarisch] [*Zentrum für Demokratieforschung – Sofia, Die bulgarische Verfassungsreform im Rahmen des EU-Beitritts Bulgariens (2003-2005)*]

Sekundärliteratur:

Alina Mungiu-Pippidi: *EU Accession Is No ‘End of History’*, in: *Journal of Democracy* 18, 4/10, 2007.

Baratta, Alessandro: *Zur Entwicklung des modernen Rechtsstaatsbegriffs*. In: Baer-Kaupert, Friedrich-Wilhelm u.a. (Hrsg.): *Festschrift für Bernhard C.H. Aubin zum 65. Geburtstag*, Kehl am Rhein, 1979.

Bäumlin, Richard: *Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehung von Demokratie und Rechtsstaat*. Diss., Polygraphischer Verlag AG, Zürich, 1954.

Buchheim, Hans: *Der demokratische Verfassungsstaat und das Problem der Demokratisierung der Gesellschaft*. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Hannover, 1973.

Noutcheva, Gergana /Bechev, Dimitar: *The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU*. *East European Politics and Societies*, Winter 22: 114-144, 2008.

Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert: *Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Rechts in der Demokratie*, 1. Auflage, Wiesbaden, 2001.

Decker, Frank: *Was ist Demokratie?*, in: Matern, Michael (Hg.): *Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie? Wie die Politik die Bürger wiedergewinnen kann*. Stiftung Demokratie Saarland – Dialog 20, Saarbrücken, 2011.

- Dimitrova, Anna: Public Opinion in Bulgaria with Regard to the EU Membership in the Context of the Economic Crisis : Towards a “Bulgarian Exception” ?, *L’Europe en formation*, CIFE à paraître en octobre 2012.
- Falkner, Gerda / Nentwich, Michael (2001): Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation, in: Richardson, Jeremy John (Hrsg.): *Power and Policy-making in the European Union*, London – New York, Routledge, 2001.
- Ganev, V.: Post-accession hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007, *East European Politics & Societies*, forthcoming, 2012.
- Gateva, Eli: Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?, KFG Working Paper Series, No. 18, Oktober, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin, 2010.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstituierender Untersuchungen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, Wiesbaden, 2010.
- Grabbe, Heather: How Does Europeanization Affect CEEC Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, 8 *Journal of European Public Policy*, S. 1013 – 1031, 2001.
- Grabbe, Heather: EU Conditionality and the Acquis Communautaire, in: *International Political Science Review: Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe. L’élargissement de l’Union européenne*, Band 23/3, 2002.
- Grote, Rainer: Rule of Law, Rechtsstaat und “Etat de droit”, in: Christian Starck (Hrsg.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy – A Comparative Analysis*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
- Handzhiyska, Lyudmila: Der Einfluss der Europäischen Union auf die Justizreform in Bulgarien. Diplomarbeit, Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften, 2012.
- Hein, Michael (2013): Verfassungskonflikte zwischen Politik und Recht in Südosteuropa. Bulgarien und Rumänien nach 1989 im Vergleich, Diss., Nomos, Baden-Baden, 2013.
- Hofmann, Rainer: Rechtsstaatsprinzip und Europäisches Gemeinschaftsrechts, in: Hofmann, Rainer/Marko, Josepf/Merli, Franz/Wiederin, Ewald (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit in Europa*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, S. 321 – 336, 1996.
- Holhaus, Leonie/Noetzel, Thomas: Demokratischer Pluralismus versus despotische Herrschaft. Zur Theorie liberaler Rechtsstaatlichkeit, in: Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S.: *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien*, Wiesbaden, 2012.
- Hirsch, Günther: Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts. In: Horn, Norbert (Hrsg.): *40 Jahre Römische Verträge – von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union*, R.I.Z.-Schriften, Bd. 9, Berlin; New York: de Gruyter, S. 79 – 96, 1998.
- Ivanova, Ivanka: European Commission Report 2012, in: *Under the magnifying glass of the European Commission*, Politiki, Open Society Institute – Sofia, Issue 07/2012.
- Kavrakova, Assya, *The Unfinished Business of the Fifth Enlargement Countries*, Comparative Report, Open Society Institute and European Policies Initiative, Sofia, 2009.
- Krauss, Günther/Schweinichen, Otto: Disputation über den Rechtsstaat, in: Koellreutter, Otto: *Der nationaler Rechtsstaat. Zum Wandel der deutschen Staatsidee*, Tübingen, 1932.

- Kochenov, Dimitry: EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and Rule of Law. Kluwer Law International, The Netherlands, 2008.
- Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 2. Auflage, Opladen, 1981.
- Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S.: Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, 2012.
- Ludwig, Katharina: Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union Entwicklung einer European Rule of Law?, Diss., Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 2011.
- Marinov, Boris (2008): Das bulgarische Parteiensystem im Wandel. Parlamentarische Tätigkeit und außerparlamentarische Entwicklung. Saarbrücken, 2008.
- Markov, Dimitar: The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What Is Yet to Come, Bulgaria Reports, Friedrich-Ebert-Stiftung – Sofia 2010.
- Matern, Michael (Hg.): Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie? Wie die Politik die Bürger wiedergewinnen kann. Stiftung Demokratie Saarland – Dialog 20, Saarbrücken, 2011.
- Müller-Uri, Magdalena: Bulgaria's path to European Union accession and beyond. Diss., Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften, 2009.
- Nikolova, Pavlina: Negotiating for EU membership? The case of Bulgaria and Romania, in: Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 2 Nr. 2, 2006.
- Noutcheva, Gergana / Bechev, Dimitar: The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU. East European Politics and Societies, 22 (1), 2008.
- Papuzzi, Alberto: Autobiografia, Rom/Bari: Editori Laterza, 1997.
- Pascouaus, Yves: Schengen and solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust. Policy Paper 55, Notre Europe (Paris)/European Policy Center – Brüssel, 2012.
- Primatarova, Antoinette: On High Stakes, Stakeholders and Bulgaria's EU Membership, Center for European Policy Studies, Brussels, Nr. 27/April 2010.
- Rosenfeld, Michel: Rule of law versus Rechtsstaat, in: Häberle, Peter/Paul Müller, Jörg: Menschenrechte und Bürgerrechte in einer vielgestaltigen Welt, Helbing & Lichtenhahn Verlag, Basel • Genf • München, 2000.
- Rüb, Friedbert W.: Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. Wiesbaden, 2001.
- Schimmelfennig, Frank / Engert, Stefan / Knobel, Heiko: Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften, 32, Heft 3, 2003.
- Schulte, Axel: Demokratie und Rechtsstaat als Wechselbeziehung. Zur Interpretation des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat in der politischen Philosophie von Norbert Bobbie. In: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert: Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Rechts in der Demokratie, 1. Auflage - Wiesbaden, 2001.
- Smiliov, Daniel: European Supervision of Rule of Law: Striking a Balance, in: Under the magnifying glass of the European Commission, Politiki, Open Society Institute – Sofia, Issue 07/2012.

- Spendzharova, Aneta B.: Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics. University of North Carolina at Chapel Hill, Southeast European Politics, November 2003, Vol. IV, Nr. 2-3.
- Spendzharova, Aneta B./ Vachudova, Milada Anna (2012): Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession, West European Politics, 35:1, 39-58.
- Stoychev, Stefan: Verfassungsrecht. Ciela, Sofia, 2002. Стойчев, Стефан (2002): Конституционно право. Сиела, София, 2002[bulgarisch].
- Steunenbergh, Bernard/Dimitrova, Antoaneta: Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality, European integration online papers, Nr. 11, 2007.
- Strmiska, Maximilian: Major Poles, „Third Parties” and Bulgarian Multipartism, in: Central European political studies view, 1/III, Winter 2001.
- Susie Alegre, Susie/Ivanova, Ivanka/Denis-Smith, Dana: Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU. The Cases of Bulgaria and Romania, CEPS Special Report/April, 2009 .
- Tanchev, Evgeni (2013): Constitutional Amendments Due to Bulgarian Full EU Membership. In: Kellermann, Alfred E. / de Zwaan, Jaap W. / Czuczai, Jenö: EU Enlargement. The constitutional impact at EU and national level. T.M.C. Asser Press, T.M.C. Asser Institut, The Hague, S. 301 – 310.
- Todorov, Antony: La Bulgarie, in: Jean-Michel De Waele and Paul Magonette (Hrsg.), Les démocraties européennes. Approche comparée des systèmes politiques nationaux, Armand Colin, Paris, 2008.
- Zaharieva, Julia: On some atypical Details in the Legal Mechanism of the Bulgarian-EU Dialogue, in: Under the magnifying glass of the European Commission, Politiki, Open Society Institute – Sofia, Issue 07/2012.

Internetquellen:

- Giersberg, Dagmar (2005): Mythos Weimar - die "Wiege der deutschen Klassik", Goethe-Institut, Online Redaktion - <http://www.goethe.de/ins/ie/prj/scl/dsr/de70036.htm>
- Greschkow, Alice/Yanakiev, Ivan/ Penchev, Raycho: All Eyes on Bulgaria: Cooperative Approaches to Security. Cosmopublic Report – Bulgaria, 19. März – 1 April 2014 - <http://cosmopublic.eu/report/all-eyes-on-bulgaria-cooperative-approaches-to-security/>
- Krastev, Ivan (2008): Europe’s other legitimacy crisis - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis>
- Penchev, Raycho: The Bulgarian Way (I): Parties & Politics, Bulgaria, 29 Sep - 30 Sep 2013, Cosmopublic.eu, Bulgaria-Report - <http://cosmopublic.eu/report/the-bulgarian-way-i-parties-politics/>
- Schwab, Klaus (2013): The Global Competitiveness Report 2013–2014. Insight Report, World Economic Forum - <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>.

8. Anhang: Experteninterviews

Interviewpartner 1: Georgi Shopov – ehm. Vorsitzender des Ausschusses für Personalanträge und Attestierungen im Obersten Justizrat

Ziel: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 28.08.2013, Pazardzhik

Fragen:

- *Wie verstehen Sie den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus: Als Element der EU-Sanktionspolitik oder als Element der EU-Förderung bei den Reformen im Justizbereich und Bereich der Inneren Angelegenheiten?*

Im Jahr 2007 wurde Bulgarien in die EU aufgenommen. Seitdem verläuft die Zusammenarbeit zwischen Bulgarien und der EU auf vertraglicher Basis, d.h. durch die Bestimmungen des Lissaboner Vertrages. Bei der Zusammenarbeit eines EU-Mitgliedslandes mit der Europäischen Kommission wird gegenüber dem Mitgliedsland sowohl Politik mit Elementen der Kontrolle, als auch Politik mit Elementen der Förderung betrieben, d.h. die Interaktion der Kommission mit diesem Land kann nicht nur positiv oder negativ bewertet werden.

Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus wurde aus dem folgenden Grund eingeführt. Da Bulgarien ein neues EU-Mitgliedsland ist, brauchte das Land, wie jedes neue Mitgliedsland, einen ersten Anstoß zur Fortsetzung der Reformpolitik in den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten. Von daher ist die Zusammenarbeit mit der Kommission im Kontext des Monitoring-Mechanismus an erster Stelle ein positiver Anstoß auf dem Weg der Reformpolitik. Im Vordergrund steht die Frage, was die Kommission damit beabsichtigt. Die kurze Antwort lautet: den Weg aus dem Irrgarten zeigen, d.h. als neues EU-Mitgliedsland sollte Bulgarien nicht nach dem Prinzip Trial & Error an die Reformpolitik herangehen, sondern vielmehr die bereits zur Verfügung stehenden möglichen Antworten und Lösungen im Gebrauch haben. Kurzum, Bulgarien sollte nicht allein im Irrgarten der Reformpolitik bleiben, was die Bereiche Justiz und Innere Angelegenheiten angeht. Letztendlich ist es hier wichtig, dass die Zusammenarbeit mit der Kommission Bulgarien den Weg zeigt, den das Land bei der Reformpolitik gehen muss.

Des Weiteren möchte ich darauf hinweisen, dass es während meiner Amtsperiode nie eine Einmischung von außen seitens der Kommission gegeben hatte. Die Kommission hat ihre Meinung in den Berichten geäußert und somit auch positive Ergebnisse erwartet. Von daher nehme ich mal an, dass die Berichte auf der einen Seite einen normalen und positiven Effekt erzeugen, auf der anderen Seite aber bin ich der Meinung, dass der Monitoring-Mechanismus doch nicht auf Dauer funktionieren kann.

Der Grund hierfür ist, dass der Mechanismus auf negative Weise unser Justizsystem charakterisiert, was wir, grob gesagt, nicht akzeptieren, selbst wenn der Mechanismus in absehbarer Zukunft abgeschafft wird. Darüber hinaus ist es fraglich, ob die Empfehlungen der EK und ihre Stellungnahmen in den Monitoring-Berichten ganz objektiv sind. Ausgehend davon, dass in den letzten Jahren im Justizbereich viel gemacht wurde, muss darauf hingewiesen

werden, wenn es in den Problembereichen noch etwas zu reformieren gibt, eine Reformfrist gesetzt werden muss. Denn durch die Fortsetzung des Mechanismus für unabsehbare Zeit verliert das Justizsystem an Effizienz und Motivation zur Arbeit.

- *Es ist bereits sechs Jahre her, seitdem der Mechanismus im Gang ist. Es gibt einige Gradmesser, die von der Europäischen Kommission hinsichtlich der Reformfortschritte im Bereich Justiz und innere Angelegenheiten berücksichtigt werden. Eines dieser Indikatoren ist der mangelnde Fortschritt bei den sogenannten „wichtigen Fällen“¹ (Fälle von öffentlicher Bedeutung wie strafrechtliches Gerichtsverfahren bei Korruptionsfällen, Fälle bezüglich organisierter Kriminalität und Missbrauch mit EU-Fördergeldern). Kann der Fortschritt im Problembereich Justiz eindeutig durch die Berücksichtigung der sogenannten. „wichtigen Fälle“ effektiv gemessen werden?*

An dieser Stelle ist ein unkorrektes Verständnis der Europäischen Kommission abzuzeichnen. So spricht die Kommission im Bericht von 2012 von einer „unabhängigen Analyse von Fehlschlägen“, d.h. von Fällen, die mit einem Freispruch geendet hatten. Mein Grundverständnis als Magistrat stützt sich auf die Überzeugung, dass Fälle doch mit einem Freispruch enden können. Hier ist der große Unterschied, denn wenn wir annehmen, dass sich die Fehlschläge aus Sicht der Kommission hauptsächlich auf Fälle mit einem Freispruch beziehen, so sollten die ‚wichtigen Fälle‘ theoretisch mit einem Verurteilungsspruch durch das Gericht geendet haben. Solange dieses Verständnis der Kommission in den Monitoring-Berichten zu finden ist, ist die Lage prekär. Es ist das Gefährlichste für ein Justizsystem, wenn es keine Freisprüche gibt. Es hatte so was in einer anderen Periode der bulgarischen Geschichte gegeben, sprich vor der Wende. Kurzum, was die oben gestellte Frage angeht, ist es hier vor allen Dingen das Endurteil durch das Gericht gemeint, unabhängig davon, ob es sich um einen Frei- und Verurteilungsspruch handelt.

Was die ‚wichtigen Fälle‘, d.h. die Fälle von öffentlicher Bedeutung, angeht, möchte ich des Weiteren darauf hinweisen, dass dieser Begriff auf keine Weise den gesetzlichen Bestimmung entspricht. Ausgehend davon, dass sich das Verständnis der EU selbst darauf stützt, dass die Menschenrechte universell sind und einen unantastbaren Charakter genießen, lassen sich all die rechtlichen Fälle als Fälle von öffentlicher Bedeutung bezeichnen. Es ist eine andere Frage, was eigentlich hinter dem Begriff ‚wichtige Fälle‘ steckt. Erstens, die Überwachung der Fortschritte dieser Fälle ist auf die Verzögerung der Urteilsbegründungen des Gerichts zurückzuführen. Mögliche Gründe für die Verzögerung der Urteilsbegründungen können sowohl das (vor)gerichtliche Verfahren als auch, leider Gottes, Korruptionsverdacht sein. Hier ist es aus meiner Sicht wichtig, dass der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus eine wichtige Rolle spielen und sehr nützlich sein kann. Ohne sich einzumischen, verfolgt die Europäischen Kommission den Fortschritt der wichtigen Fälle mit und stellt eindeutig Zustand und Gründe für die problematische Lage des bulgarischen Justizsystems dar. So wird zum Beispiel dargelegt,

¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Brüssel, den 18.7.2012, COM(2012) 411 final, S. 6, Letzter Zugriff am 28.09.2013: (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf)

welche die Gründe für die Überschreitung einer “vernünftigen Frist der Urteilsbegründung” sind, wobei ich mit Absicht den Begriff der EK verwende. Wenn diese Gründe durch den Überwachungsmechanismus nachvollziehbar sein können, so würde sich das nicht nur auf die Fälle von öffentlicher Bedeutung, sondern auch auf all die rechtlichen Fälle im Justizsystem beziehen. Selbst wenn die Gründe für Verzögerungen der Urteilsbegründungen auf die Anwaltschaft, Zeugenvorladung, Rekrutierung von Sachverständigen, mangelnde Kommunikation mit den europäischen Partnern usw. zurückzuführen sind, so kann durch den Mechanismus eine Lösung leicht gefunden werden. Wenn aber die Probleme mit der Verzögerung wichtiger Urteilsbegründung mit verdächtigen Praktiken verbunden sind, so empfinde ich das als sehr gefährlich. Kurzum, der Mechanismus kann Lösungen für die oben erwähnten Probleme bieten.

- *Was die Liste mit den “wichtigen Fällen” angeht, sind diese erst einmal öffentlich zugänglich?*

Was die Liste mit den wichtigen Fällen angeht, gab es sowohl Kritik, als auch Lob hierfür. Die Hauptkritikpunkte bestehen darin, dass durch Fälle in dieser Liste, die öffentlich zugänglich ist und mehrmals veröffentlicht wurde, einigermaßen die Unabhängigkeit des Gerichts betroffen wird. So wurde dem Obersten Justizrat der Vorwurf gemacht, dass der ‚Fleiß‘ bulgarischer Strafverfolger bei den Fällen von großer Bedeutung zu stark sei, wobei die Arbeit an den ‚wichtigen Fällen‘ zu Lasten der Arbeit an den anderen rechtlichen Fällen im Justizsystem gehe. Diese Kritik ist aus meiner Sicht grundlos, weil das bulgarische Gerichtsverfahren in der Regel auf drei Instanzen begrenzt ist. Der „Fleiß“ der bulgarischen Strafverfolger bei den wichtigen Fällen mag aus meiner Sicht nicht so groß sein, wie es von den Kritikern argumentiert wird. Im Endeffekt muss ein Fortschritt durch die Überwachung der wichtigen Fälle aufgezeichnet werden, denn dadurch sollte die Verbesserung der Organisation im (Vor)Gerichtsverfahren und bei der Umsetzung des Gesetzes angestrebt werden.

- *Eine weitere Frage wäre nach der Definition des Begriffs ‘Fehlschlägen’, was die Urteilsbegründungen wichtiger Fälle angeht?*

Das ist eine Frage, die ungenügend von der Europäischen Kommission hinsichtlich des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus definiert wird. Diese Frage muss aus meiner Sicht gesetzlich weiter erarbeitet werden. Im bulgarischen Justizsystem schwingt das Pendel irgendwie von einem Extrem ins andere. Letztendlich nähert sich der bulgarische strafrechtliche Kodex eher der Formalität. Das ist aber nicht das Hauptziel. So haben wir rechtliche Garantien für die bulgarischen BürgerInnen in Anspruch genommen, um die Rechte sowohl der Angeklagten, als auch der Kläger in ihrer Gänze gewährleisten zu können. Problematisch sehe ich jedoch die Tatsache, dass es immer noch Hintertüren im Justizsystem gibt, durch die man leicht gehen kann und die wie ein Stolperstein auf dem Reformwege stehen. Aus diesem Grund ist es letztendlich von Bedeutung, ohne diesem Begriff zu frönen, dass eine ‘vernünftige Frist‘ eingehalten werden sollte. Denn erst dann können all die Ziele erreicht werden. Das bulgarische Justizsystem muss auf die bereits festgelegten Garantien für die Menschenrechte der BürgerInnen setzen. Im

Vordergrund müssen die Rechte der betroffenen Seite im Gerichtsverfahren stehen. Daran muss man vor allen Dingen gesetzlich weiter arbeiten.

Des Weiteren möchte ich darauf hinweisen, dass die Kommission, der Oberste Justizrat und all die Institutionen und NGOs deutlich mehr Aufmerksamkeit dem strafrechtlichen Verfahren schenken. Dadurch werden zivil- und verwaltungsrechtliche Fälle in den Hintergrund der institutionellen und öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt, bei denen das Gerichtsverfahren auch plump ist. Die Berücksichtigung nur der strafrechtlichen Fälle seitens der Europäischen Kommission weist auf einen weiteren Mangel des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus hin. Im Kontext des Reformbedarfs im Justizsystem müssen das Zivil- und Verwaltungsprozessrecht nicht ausgeschlossen bleiben, denn neben dem strafrechtlichen Verfahren reflektieren die zivil- und verwaltungsrechtlichen Fälle ebenso stark das Investitionsklima im Lande und die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips. Aus diesem Grund bin ich fest der Überzeugung, dass der Fortschritt der zivil- und verwaltungsrechtlichen Fälle neben den strafrechtlichen Fälle unter Monitoring stehen sollte. Denn es gibt auch im zivil- und verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren Hürden zu überwinden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es Fälle gibt, deren Fortschritt überwacht werden sollte. Der Oberste Justizrat überschreitet seine Rechte nicht, denn er beschäftigt sich nicht mit den Mängeln im Gerichtsverfahren, sondern versucht vielmehr z. B. die Gründe zur Verzögerung der Urteilsbegründungen zu identifizieren und zu beseitigen. An dieser Stelle muss auf die Zusammenarbeit des Obersten Justizrates mit dem Inspektorat zum Obersten Justizrat hingewiesen werden. Schließlich möchte ich wieder darauf hindeuten, dass es gesetzliche Änderungen geben sollte, die nicht die Rechte der Kläger, sondern auch die Rechte der Angeklagten mitberücksichtigen und auf gesetzlicher Basis die Effizienz des strafrechtlichen Gerichtsverfahrens gewährleisten können.

- In ihren Berichten berücksichtigt die Kommission Gradmesser des Reformfortschritts in den Problembereichen. Zu diesen Gradmessern zählen das Vertrauen in die nationalen Institutionen, die Arbeitsbelastung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft sowie die Arbeitsbedingungen im Justizsystem. Welchen Eindruck haben Sie diesbezüglich?

- *Das Vertrauen in das Justizsystem*

Was das Vertrauen in das Justizsystem angeht, ist das eine abgedroschene Phrase. Ich bin der Meinung, dass im Endeffekt keiner mit dem Justizsystem zufrieden ist und aus meiner Sicht ist es praktisch unmöglich, dass dem Justizsystem hundertprozentige Unterstützung zugesprochen werden kann. Das scheint eher eine Fata Morgana zu sein. Außerdem möchte ich darauf hinweisen, dass das mangelnde Vertrauen in das Justizsystem nicht überbewertet werden muss.

Es stellt sich jedoch die Frage, worauf das mangelnde Vertrauen in das Justizsystem zurückzuführen ist? Einerseits muss zugegeben werden, dass es Probleme im Justizsystem gibt, wie bereits oben erwähnt wurde. Von daher kann das Vertrauen nur durch transparente und zuverlässige Arbeit aufgebessert werden. Leider muss man der Tatsache zustimmen, dass es Kollegen gibt, die darauf keinen Wert legen und ihr Amt missbrauchen, wobei sie sich in ihrer

Arbeit auf verächtliche Praktiken verlassen. Hier meine ich nicht nur Korruptionsverdacht, sondern auch das Benehmen der Kollegen in der Öffentlichkeit, ihre kollegialen Beziehungen mit anderen Magistraten, Lebensweise usw. Denn ich greife immer wieder den folgenden Ausdruck auf, dass der Richter und der Staatsanwalt ‚einsame‘ Menschen sind. Hier geht es natürlich nicht um ihre Verwandten und Freunden, sondern darum, dass der Richter und der Staatsanwalt als Schauspieler zweimal die Woche auf der Bühne erscheinen, wo ihre Handlungen beobachtet werden. Deshalb sage ich, dass wenn Du den Talar an hast, dann sollst Du dich nach Allem richten. Dadurch lässt sich das Vertrauen erhöhen.

Des Weiteren gibt es auch etwas, was mir Sorgen macht. Ich gehe davon aus, dass eine Zusammenarbeit zwischen der Judikative, Exekutive und Legislative notwendig ist. Die Medien müssen aber auch bei dieser Zusammenarbeit beteiligt sein. An dieser Stelle will ich keine Kritik an den Medien üben, sondern vielmehr die folgende Interpretation einer Studie über das Vertrauen der bulgarischen BürgerInnen in das Justizsystem aufgreifen. So stellt eine Studie des Open Society Instituts von 2012 sowie eine Eurobarometer-Studie von November 2010 Daten dar, nach denen aufgezeigt wird, dass zwischen 70% und 80% der bulgarischen BürgerInnen kein Vertrauen in das Justizsystem haben. Im Gegensatz dazu liefert eine andere Studie aussagekräftige Daten darüber, dass letztendlich 7 – 8 % der bulgarischen BürgerInnen überhaupt in Kontakt mit dem Justizsystem gekommen sind. Selbst wenn zu diesem Prozentsatz die Verwandtschaft und der Freundeskreis der Befragten zählen, so scheint die Progression auf keinen Fall den oben erwähnten Prozentsatz des Misstrauens gegenüber dem Justizsystem zu übersteigen. Die Progression lautet: $2 \times 7\% = 14$, $3 \times 7\% = 21$, $4 \times 7\% = 28$. Auf diese Weise kann ein Prozentsatz vom 70 – 80% nicht erreicht werden. Die Wahrheit ist, dass ca. 20-30% der bulgarischen BürgerInnen misstrauisch gegenüber dem Justizsystem sind. Deshalb gehe ich davon aus, dass hier eine reale Bewertung gefragt ist. Des Weiteren muss Kritik am Justizsystem geübt werden, jedoch nur wenn die Kritik plausibel ist, denn die Gesellschaft ist sehr sensibel bei heiklen Themen wie diesen. Ich wiederhole es noch einmal – eine hundertprozentige öffentliche Unterstützung scheint unmöglich zu sein und die Medien müssen aus meiner Sicht objektiv die Fakten darstellen und Argumente liefern können.

Klammer auf: Es kann nicht die Rede von Verzögerungen der Urteilsbegründungen sein, wenn ca. 86% der zivilrechtlichen Fälle fristgemäß vom Gericht entschieden werden, was eine sehr aussagekräftige Tatsache ist. Was sind die Gründe dafür? Ich habe bereits darüber gesprochen. Die Freisprüche wurden auch bereits besprochen. Hier möchte ich aber wieder auf die Frage zurückgreifen, wie gefährlich es ist, wenn es nur Verurteilungssprüche gibt. An dieser Stelle muss ich einräumen, dass der Prozentsatz der Freisprüche in den alten EU-Mitgliedsländern deutlich höher ist als der Prozentsatz der bulgarischen Gerichte. Hier sind es zwischen 4 – 5 % und in den alten EU-Mitgliedsländern – zwischen 10 – 12 %. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, wie es zu diesem Verurteilungsspruch gekommen ist und inwiefern er dem gesammelten Beweismaterial entspricht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für das Vertrauen eine unverzichtbare Zusammenarbeit zwischen all den Behörden notwendig ist. Denn das mangelnde Vertrauen in das

Justizsystem ist kein Einzelfall. Wenn es Misstrauen der bulgarischen BürgerInnen gegenüber dem Justizsystem gibt, dann überträgt sich dieses Misstrauen auch auf die anderen Behörden, schließlich auch auf die Medien.

- Die Arbeitsbedingungen der Magistraten

Die Konditionen, in denen wir arbeiten, sind mit kleinen Ausnahmen als gut zu bewerten. Ich habe zwei Amtsperioden als Mitglied des Obersten Justizrates hinter mir und bin mir darüber bewusst, wie wir die Infrastruktur modernisiert haben. Leider muss man gestehen, dass die Infrastruktur in manchen Gerichten noch aufgebessert werden sollte. Dazu zählen die Sofioter Gerichte. Im Endeffekt ist mit der Fortsetzung der technischen Modernisierung der Infrastruktur zu rechnen, da dieser Prozess am Laufen ist.

- Die Belastung der Gerichte

Erstens ist die Belastung der Gerichte mit einer Überbewertung verbunden, wobei viele Beobachter und Experten eine Stellung beziehen, ohne sich davor informiert zu haben. Ich habe immer spaßhaft gesagt, dass der, der das Problem der Überbelastung der Gerichte lösen kann, einen Nobelpreis verdient. Denn dies ist nicht nur für Bulgarien problematisch, sondern auch für ganz Europa.

Bisher wurden verschiedene Mechanismen und Praktiken umgesetzt, durch die die Überbelastung nachgelassen hat, was sich z.B. anhand der Anzahl der eingegangenen Fälle, der Endurteile sowie der Planstellen im Justizsystem beschreiben lässt. Aus meiner Sicht gibt es leider keine ausführliche Methode, durch die das Problem mit der Belastung ausreichend nachvollzogen werden kann. Deshalb möchte ich, aus meiner Sicht, auf zwei mögliche Herangehensweisen hinweisen.

Letztendlich geht es um die Frage, wie sich die Belastung der Gerichte definieren lässt. Wie viele rechtliche Fälle zu einem Richter oder Staatsanwalt monatlich kommen bzw. die Magistrate belasten. Wie die rechtlichen Fälle effizient und rasch entschieden werden können. Es gibt zwei Arten von Kriterien, die hierfür besonders relevant sind – Quantität und Qualität. Die quantitativen Kriterien können leichter umgesetzt werden, wobei derzeit gerade eben mit ihnen gearbeitet wird. Jedoch stellt sich die Frage, wie präzise die quantitativen Kriterien sind. Ich bin der Überzeugung, dass sie auch objektiv sind. Denn die quantitativen Kriterien liefern im Prinzip eine bessere Bewertung und sind als Methode erwünscht. Eine Bewertung der qualitativen Kriterien muss erst nach ihrer Umsetzung abgegeben werden, was immer noch nicht der Fall ist. Der Grund hierfür ist, dass sich die qualitativen Kriterien auf die Art und den Charakter der rechtlichen Fälle beziehen, ihre Kompliziertheit sowie Verhandlungszeit usw. Das Problem resultiert daraus, dass kein rechtlicher Fall dem anderen ähnelt. Ein klares Beispiel ist eine Mordanklage, die im Prinzip ein sehr schwerer rechtlicher Fall ist und immerhin je nach erbrachtem Beweismaterial in sehr kurzen Fristen vom Strafgericht entschieden werden kann. Das Gegenbeispiel ist ein Betrugsfall, deren Verhandlung vom Gericht als rechtlicher Fall je nach

verschiedenen Faktoren wie erbrachten Nachweisen, Expertise der Sachverständigen usw. zu lange dauern kann.

Des Weiteren bin ich kein Anhänger einer Theorie der zeitlichen Standards, die bei der Ausfertigung einer Urteilsbegründung nicht immer ähnlich sind. Je nach rechtlichem Fall verläuft die Ausfertigung einer Urteilsbegründung zeitlich unterschiedlich. Im Grunde genommen bin ich kein Optimist, was das Herausfinden der qualitativen Kriterien angeht. Ich bin davon überzeugt, dass es nicht möglich ist. Im Endeffekt handelt es sich darum, dass die Tätigkeit der Magistraten kein Handwerkertreiben ist. Die Arbeit eines Richters oder Staatsanwalts ist eher ein Schaffensprozess.

Was die Belastung der Gerichte hinsichtlich der Planstellen angeht, muss erst einmal darauf hingedeutet werden, dass man hier auch einen falschen Weg geht. Nehmen wir das folgende Beispiel an: Das Gericht X und das Gericht Y. Das eine hat 100 rechtliche Fälle, und das andere – 50. Was muss man tun? Was die Belastung der Gerichte hinsichtlich der Planstellen angeht, muss erst einmal darauf hingedeutet werden, dass man hier auch einen falschen Weg geht. Nehmen wir das folgendes Beispiel an: Das Gericht X hat 100 rechtliche Fälle und das Gericht Y über 50. Was kann man tun? Zwei oder drei Richter vom Gericht mit der höheren Belastung an Fällen werden an das Gericht mit der niedrigeren Belastungsquote abkommandiert. Keiner stellt sich aber die Frage, ob die Belastung der Gerichte eine Konstante ist? Natürlich gibt es keine konstante Belastung. Von daher müssen die Lösungen dieser Frage irgend woanders gesucht werden. Im Endeffekt kann man nicht davon ausgehen, dass jedes Jahr die Planstellen in den Gerichten und Staatsanwaltschaften verändert werden.

Des Weiteren wäre es wirklich schön, wenn die Magistraten nicht so belastet wären. Ich bin nicht der Meinung, dass die kleineren Gerichte (bsp. Kreisgerichte) aufgelöst werden müssen, in denen es zwei oder drei weniger belastete Richter gibt. Das ist eine Art Verzicht auf Justiz, denn dies würde dem Schutz der Rechte der BürgerInnen aus diesen Regionen widersprechen.

Also, was ist die Antwort auf die Frage? Wie bereits erwähnt, liegt die Antwort an der Gesetzgebung. Ich gehe davon aus, dass sich das Gericht und die Staatsanwaltschaft mit Prozessfällen beschäftigen, die auf eine ganz einfache Weise eingestellt werden können, ohne diese schwierige und lange Prozedur des Gerichtsverfahrens zu gehen. So sagte einmal der ehemalige Hauptstaatsanwalt, dass bei so vielen Kontrollbehörden die Kontrolle praktisch gleich Null sei. Deshalb benötigt dies eine Änderung der Gesetzgebung. Deutliches Beispiel ist die Debatte über das Verfahren betreffend Rechtsschutz in klaren Fällen. So gab es die Idee, dass das Befehlsverfahren nicht mehr vom Gericht verhandelt werden sollte. Ich werde jedoch nicht auf Einzelheiten eingehen, da die Frage komplex ist und es viele Pro- und Kontra-Argumenten gibt. Wichtig ist es hier, dass ca. 40 – 50% von den gerichtlichen Fällen in den Kreisgerichten dieser Art sind. Im Sofioter Kreisgericht sind die Fälle der Art Befehlsverfahren über 70%. Im Grunde genommen handelt es sich um Befehlsverfahren, die auf keine rechtliche, sondern vielmehr eine technische Basis fußen. Kurzum, das Befehlsverfahren zeichnet sich durch eine formale Tätigkeit des Gerichts aus. Darüber hinaus werden im Endeffekt nicht alle Befehlsverfahren eingeleitet und

vom Gericht verhandelt, da es sich hier um ein Verfahren handelt, bei dem eine technische Urteilsbegründung des Gerichts gefragt ist. Nehmen wir mal an, von 100 Befehlsverfahren würden im besten Falle 20 eingeleitet. Die Einleitung und Verhandlung dieser enormen Menge von Befehlsverfahren erfordert auch enormen Zeitaufwand und die Magistraten werden somit extra belastet. Aus diesem Grund mag es sein, wenn das Justizsystem in Zusammenhang damit überwacht wird und immer wieder nach qualitativen Kriterien gesucht wird. An dieser Stelle muss man aber mit großer Vorsicht herangehen und nicht außen vor lassen, dass die Belastung der Gerichte und Staatsanwaltschaften keine Konstante bleibt. Deshalb appelliere ich an eine objektive Bewertung. Dazu zählt die Rechenschaft der Gerichte und Staatsanwaltschaft, weil es zwar Mechanismen gibt, durch die ein und der gleiche rechtliche Fall im Justizsystem mehrmals registriert wird, was eigentlich nicht sein sollte. Problematisch scheint hier zu sein, dass keine reale Rechenschaft gezogen wird, d.h. von 100 Fällen werden schließlich nur 20 vom Gericht verhandelt. Deshalb ist eine bessere Organisation notwendig, wobei das Hauptproblem an der Gesetzgebung liegt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Gericht und die Staatsanwaltschaft von untypischen Tätigkeiten entlastet werden müssen, wobei dies wieder die Frage nach einer Änderung des Gesetzes tangiert.

- *Wie würden Sie die politische Polemik in den Medien einschätzen, was die Reform im Justizbereich angeht?*

Die Lösung der Probleme im Justizbereich kann nicht von der Rolle der Exekutive und Legislative getrennt betrachtet werden.

Bulgarien ist ein demokratischer Staat, wo die BürgerInne ihre Meinungsfreiheit genießen. Ich möchte jedoch darauf hinweisen, dass wenn in den Medien eine These dargestellt wird, so muss sie dann argumentiert werden. Die politische Polemik in den Medien breitet sich aus. Wichtig ist hier vielmehr, dass das Justizsystem mehr denn je offener zur Gesellschaft geworden ist. Deshalb hängt diese Offenheit auch damit zusammen, dass die negative politische Polemik über die Justizreform nie aufhören würde. Die Lösungen dafür sind keine Verbote und Eigenlob. Es muss hart gearbeitet werden. Das Justizsystem wird immer wieder in aller Munde sein, egal ob alles perfekt funktioniert oder nicht.

- *Wie arbeiten die Behörden (sprich der Oberste Justizrat, Justizministerium) mit der Europäischen Kommission zusammen, was die Beschaffung der Informationen bei der Erarbeitung der Monitoring-Berichte angeht?*

Wenn die Zusammenarbeit der Behörden mit der EK betrachtet wird, muss man zunächst einmal außen vor lassen, dass die Unabhängigkeit des Justizsystems irgendwie verletzt wird. Gerade durch die Zusammenarbeit der bulgarischen Behörden mit der EK lässt sich die Unabhängigkeit des Justizsystems veranschaulichen. Denn im Gegenfall könnte es zur Abkapselung und zum Fehlschlag bei der Entscheidungsfindung der Justizreform kommen.

Was die Zusammenarbeit des Obersten Justizrates mit den bulgarischen Behörden angeht, möchte ich darauf hinweisen, dass sie sich auf Transparenz und Offenheit stützt. So ist der

Vorsitzende des Obersten Justizrates der Justizminister. Der Oberste Justizrat ist darüber hinaus an den Fachausschüssen und den Arbeitsgruppen des Justizministerium beteiligt, wenn es um Gesetzesänderungen geht.

Wie funktioniert die Zusammenarbeit des Obersten Justizrates mit den europäischen Institutionen? Mit der Venedig-Kommission und den europäischen Institutionen stehen wir ständig in Kontakt. Bei dieser Zusammenarbeit setzen wir auf Korrektheit, was eigentlich nicht bedeutet, die Probleme zu verbergen. Hier geht es vielmehr darum, die Probleme zu identifizieren. Denn nur dadurch kann eine Lösung gefunden werden. Eine einseitige Orientierung bei der Suche nach Lösungen, sprich eine positive oder negative Betrachtung des Reformfortschritts, scheint für mich in diesem Fall kontraproduktiv zu sein.

- *Vom Monitoring-Mechanismus wurden bereits positive Fortschritte im Justizbereich verzeichnet, was sich aus Sicht der EK als Zwischenschritte auf dem Reformweg charakterisieren lässt. So wurde der Oberste Justizrat zunächst einmal von der Kommission für seinen Beitrag zur Verbesserung der Disziplin und Verantwortlichkeit im Justizwesen durch Erhöhung der disziplinarischen Maßnahmen gegen Magistraten gelobt, was jedoch nicht ganz der Realität entspricht. Ein Grund hierfür ist, dass disziplinarische Maßnahmen des Obersten Justizrates im Endeffekt durch Beschlüsse des Obersten Verwaltungsgerichtes (OVG) außer Kraft gesetzt wurden. Wie stehen Sie dazu?*

Ob die EK 20 oder 30 rechtliche Fälle überwacht, kann auf meiner Sicht nicht als Muster für die Behebung der Problem im Justizbereich dienen. Wenn aber jeder einzelne rechtliche Fall unter Monitoring gestellt wird, der als ‚wichtig‘, sprich von öffentlicher Bedeutung, eingestuft ist, wäre dies auch nicht der richtige Ansatz. Ich wiederhole es noch einmal, der *Kooperations- und Überprüfungsmechanismus* sollte hinsichtlich der Justizreform das übergeordnete Ziel anstreben, die Probleme darzustellen und zu identifizieren. Ich bin jedoch nicht der Überzeugung, dass der Ansatz zu jedem rechtlichen Fall, der in ein großes Theater verwandelt wird, erfolgreich und reformstiftend sein könnte. Das Ziel des Überwachungsmechanismus sollte vielmehr daran orientiert sein, bestehende Probleme in ihrer Gänze zu überwachen.

Was die Frage nach der Personalpolitik im Justizbereich angeht, möchte ich Folgendes anmerken. Die Personalpolitik betrifft einerseits viele Leute im Justizbereich und andererseits die bulgarische Gesellschaft selbst. Das ist eine ‚undankbare‘ Behörde im Obersten Justizrat, die einem harten Monitoring von all den institutionellen und öffentlichen Gruppen unterliegt.

Was die Disziplinarverfahren betrifft, möchte ich erstens darauf hinweisen, dass ich mich selbst als ehemaliges Mitglied des Obersten Justizrates bei meinen Entscheidungen – und ich gehe davon aus, dass das auch bei meinen Kollegen der Fall war – nie nach dem Aufruf der Kommission oder der bulgarischen Gesellschaft gerichtet habe. Damit meine ich, dass ich dem Aufruf zur Erhöhung der disziplinarischen Maßnahmen im Justizsystem nie nachgegangen bin. Ja, das hört sich hochtrabend an! Ich teilte immer die Meinung, dass die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens nur da möglich ist, wo ein Grund dazu besteht. Ob es dieses Jahr fünf oder

zehn eröffnete Disziplinarverfahren gibt, ist keinesfalls als Erfolg wahrzunehmen. Wichtig ist hier, dass eine disziplinarische Maßnahme nicht zum Ziel hat, die Zahl der eingeleiteten Strafverfahren zu erhöhen oder zu reduzieren, sondern vielmehr versucht werden muss, dass keine Praxis der Magistraten außer den festgelegten Regeln toleriert wird. Darin steckt die Grundidee eines Disziplinarverfahrens. Ich bin davon überzeugt, dass dies bereits erledigt wurde. Denn zum Anfang unserer Amtsperiode war die Zahl der Disziplinarverfahren enorm hoch. Die große Zahl war jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass wir mit Absicht ihre Erhöhung anstrebten, sondern weil viele Verstöße festgestellt worden waren. Auf einmal haben die Kollegen klargestellt, dass diese Praxis nicht mehr toleriert wird, was automatisch zur Reduzierung der Zahl an Disziplinarverfahren geführt hat.

Was die Frage nach den disziplinarischen Maßnahmen des Obersten Justizrates angeht, die im Nachhinein durch Beschlüsse des Obersten Verwaltungsgericht (OVG) außer Kraft gesetzt wurden, lautet die gekürzte Formel: Wir bestrafen Magistraten, das OVG setzt die disziplinarischen Strafen außer Kraft. Laut der bulgarischen Verfassung darf eine Berufung gegen einen Beschluss des Obersten Justizrates beim OVG eingelegt werden. Das ist, finde ich, nützlich, da der Oberste Justizrat als Kollegialorgan einen Fehler begehen könnte. Ich kann es jedoch als ein langjähriger Richter nicht kommentieren, wenn ein Gerichtsurteil bestätigt oder außer Kraft gesetzt wird. Von daher kann ich als ehemaliges Mitglied des Obersten Justizrates die Außerkraftsetzung dieser oder jener Personalentscheidung nicht kommentieren. Des Weiteren bin ich auch der Meinung, dass es seitens der Europäischen Kommission nicht korrekt ist, die Fäden zu ziehen, wenn die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens vom Obersten Justizrat in negativer Korrelation mit der Außerkraftsetzung dieses Strafverfahrens durch das OVG steht. Andersrum gilt dies auch. Wenn es aber festgelegte Stellungnahmen der Europäischen Kommission gibt, die sich auf strittige Entscheidungen des Obersten Justizrates beziehen, dann würde ich der Kommission zustimmen. Dies muss jedoch nach einer begründeten Argumentation der Kommission erfolgen. Denn die Schlussfolgerung aufgrund der Zahl der disziplinarischen Maßnahmen zu ziehen, scheint es per se einer rechtlichen Basis nicht zu entsprechen.

Die Personalpolitik im Justizbereich am Beispiel des Disziplinarverfahrens ist nur die eine Seite der Medaille, denn die andere sind die Personalanstellungen. Als Mitglied des Obersten Justizrates war ich Vorsitzender des Ausschusses für Personalanträge und Attestierungen der Magistraten, d.h. als Mitglied des Obersten Justizrates war ich selbst für die Personalpolitik im Justizbereich zuständig. Hinsichtlich der Tätigkeit des Ausschusses war die Undurchsichtigkeit einer der strittigsten Kritikpunkte im Laufe der letzten Amtsperiode. Dagegen sprechen aber die folgenden Daten, die ich gerne in persönlichen Gesprächen mit den europäischen Partnern und besonders mit den Kontrolleurgruppen der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt und erläutert habe. In dieser Periode gab es 681 Personalanstellungen. 800 Magistraten wurden auf höhere Posten befördert. 4000 Magistraten wurden in einen höheren Rang befördert. Es gab um die 300 Anstellungen von jungen Richtern und Staatsanwälten. Bei all den Anstellungen wurden seitens der Kommission Verstöße gegen die Transparenz der Personalpolitik im Justizsystem festgestellt. An dieser Stelle muss dies differenziert werden. Selbst wenn Personalfehler

begangen wurden, neigt der Oberste Justizrat dazu das zuzugeben und ohne 'wenn' und ,aber' zu gestehen. Was die undurchsichtigen Anstellung betrifft, kann ich jedoch nicht akzeptieren, dass wenn es welche gibt, so sind sie als eine verallgemeinerte Bewertung des Justizsystems in ihrer Gänze zu sehen. Denn diese negative Einstellung zur Personalpolitik würde auch negative Folgen für die bereits Angestellten im Justizsystem haben. Ich würde mich nicht so komfortabel fühlen, wenn man mir als Verwaltungsleiter vorwirft, ich bin undurchsichtig angestellt worden. Des Weiteren muss die folgende Tatsache in Betracht genommen werden. Um eine Stelle bewerben sich 5 Leute. Natürlich wird nur einer davon ausgewählt. Dann fangen die anderen an, auf die Personalpolitik des Obersten Justizrates zu schimpfen und Kritik wegen Korruptionsverdacht zu üben. Dadurch wird Druck aufgebaut. Letztendlich ist keiner perfekt. Wenn ich aber einerseits hinsichtlich der strittigen Anstellungen theoretisch annehme, dass so etwas passieren könnte, so muss ich mich, andererseits, gegen eine Verallgemeinerung und Übertragung dieser Fälle auf das ganze Justizsystem wehren.

- *Fazit: Welche sind die positiven und negativen Auswirkung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus? Kann der Mechanismus den bulgarischen Behörden den Ausgang aus dem Irrgarten der Justizreform zeigen, wie Sie am Anfang des Gesprächs erwähnt haben?*

Ich würde nicht genau den Ausdruck 'Ausweg aus dem Irrgarten' aufgreifen. Passender finde ich hier das Wort „Problemlösung“. Das ist das Problem mit der Belastung der Richter und der Staatsanwälte. Problematisch sehe die Lage mit den Urteilsfristen, was eigentlich nicht nur typisch für Bulgarien ist. Wenn ich mich nicht irre, ist der höchste Prozentsatz der verzögerten Urteilsbegründungen in Italien. Es gibt aber keinen *Kooperations- und Überprüfungsmechanismus* für Italien!

Die Europäische Kommission will Bulgarien eine helfende Hand reichen, was die Reformen in den Problembereichen angeht. Von daher finde ich der Mechanismus positiv. Wie bereits erwähnt, besteht meine Begründung in der Tatsache, dass Bulgarien ein neues EU-Mitgliedsland ist, d.h. hier handelt es sich für Bulgarien um den Bedarf nach einem regen Austausch mit den europäischen Partnern und die Übernahme guter Praktiken. In diesem Sinne sollte man in die Richtung einer Harmonisierung des Justizsystems in der Union gehen, wobei mögliche Missverständnisse vermieden werden müssen. Die Zusammenarbeit Bulgariens mit der Kommission halte ich für richtig und wichtig. Fakt ist, dass all die guten Praktiken, die in den alten Mitgliedsländern bereits gut funktionieren, keinesfalls zu hundert Prozent auch in Bulgarien umgesetzt werden können. Aus meiner Sicht müssen die bulgarischen Behörden Rücksicht auf die automatische Übernahme von guten Praktiken und institutionellen Funktionsweisen nehmen. Gleichzeitig kann man davon ausgehen, dass die bulgarischen Behörden mit ihren institutionellen Praktiken einen Beitrag zum Austauschprozess auf EU-Ebene leisten können. Aber die Wahrheit ist, dass die Problemlösung in den Bereichen unter Monitoring vor allen Dingen an den bulgarischen Institutionen liegt. Deshalb teile ich die Meinung, dass das Modell des *Kooperations- und Überprüfungsmechanismus* endlich einmal zur Rechenschaft gezogen werden muss. Denn die Fortsetzung des Monitoring-Mechanismus auf Dauer stellt den größten

Schwachpunkt dieses Überwachungsmodells dar, der die Gefahr birgt, dass der Mechanismus seine Ziele nicht in effizienter und wirksamer Weise erreichen kann. Diesbezüglich besteht die potentielle Gefahr, dass sich die bulgarischen Institutionen im Endeffekt an die Pfadabhängigkeit des Mechanismus gewöhnen. Unter diesen Umständen können die bulgarischen Institutionen in die Situation verfallen, bloß passive Zuschauer zu sein und den Mechanismus praktisch nicht mehr zu beachten.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass mit oder ohne den Mechanismus die Zusammenarbeit Bulgariens mit der EU weiter geht. Selbst wenn der Mechanismus abgeschafft wird, werden die Kontakte und die Zusammenarbeit mit der Kommission weiter im Gange bleiben.

Interviewpartner 2: Lubov Panayotova – Direktor der Stiftung “Europäisches Institut” – Sofia

Ziel: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 05.09.2013, Sofia

Fragen:

- *Wie verstehen Sie den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus: Als Element der EU-Sanktionspolitik oder als Element der EU-Förderung bei den Reformen im Justizbereich und innere Angelegenheiten?*

Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus wurde zum ersten Mal umgesetzt, als die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien abgeschlossen worden waren. Die Einführung, der sechs Benchmarks, ist als Element der EU-Politik zur Förderung der Reformen im Justizbereich und innere Angelegenheiten zu verstehen. Dadurch sollten weitere Ziele und erfolgreiche Ergebnisse erreicht werden, sowie die Schließung der beiden Kapitel der Beitrittsverhandlungen – Justiz und innere Angelegenheiten, am Vorabend der Aufnahme Bulgariens in die EU gewährleistet werden.

Aus heutiger Sicht ist der Mechanismus jedoch als Element der EU-Sanktionspolitik zu verstehen. Ausgehend von den Berichten der Europäischen Kommission sind die Reformbemühungen Bulgariens im Bereich Justiz und innere Angelegenheiten eher ungenügend. Der Reformprozess lässt sich am besten folgendes bezeichnen: Manchmal machen wir einen Schritt nach vorne, ein anderes Mal gehen wir einen Schritt zurück. Auf diesen Sachverhalt hat die EK entsprechend reagiert, wobei eine technische Spezifizierung und thematische Ausweitung des Mechanismus zu beobachten ist. Der letzte Bericht der EK aus dem Jahr 2012 weist deutlich auf die mangelnde Kommunikation und Zusammenarbeit mit der bulgarischen Gesellschaft in den Problembereichen hin, wodurch die Reichweite des Monitorings ausgedehnt wird. Daraus folgt, dass der Mechanismus sich neben der Korruptionsproblematik und der Bekämpfung organisierter Kriminalität intensiver mit Themen wie öffentliche Aufträge, Transparenz der öffentlichen Registren usw. auseinandersetzt. Wichtig ist hier, dass es sich bei der Ausweitung der Problempalette in den Monitoringberichten um Themen handelt, die, erstens, in den Beitrittsverhandlungen nicht angesprochen wurden und, zweitens – einen Bezug auf den Reformbedarf im Justizbereich haben.

Durch die Spezifizierung der Berichte wird die Auswirkung des Mechanismus auf den Reformprozess in den bulgarischen Institutionen gemildert. Ausgehend davon, dass die Monitoringberichte der EK vom technischen Charakter sind und keine Reformvision und – richtung für die Problembereiche enthalten, neigen die bulgarischen Behörden eher dazu die Empfehlungen der EK zu formalisieren und abzustumpfen. Angesichts der Einstellungen der bulgarischen Behörden zum Mechanismus lassen sich die europäischen Partner Bulgariens und die EK nicht davon überzeugen, dass Bulgarien mit Verständnis an die Reformen in den Sektoren Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung organisierter Kriminalität herangehen kann.

Zusammenfassend lässt sich aus heutiger Sicht festhalten, dass der Mechanismus vom Element der EU-Förderung und Unterstützung bei den Reformen im Justizbereich und innere Angelegenheiten zu einem Element der EU-Sanktionspolitik transformiert wurde.

- *Wie arbeiten die bulgarischen Institutionen mit den NGOs bei der Erfüllung der Benchmarks und der Umsetzung der Empfehlungen seitens der EK zusammen?*

Es sind bereits sechs Jahre her, seitdem der Mechanismus praktisch im Gang ist. Es gab Momente, in denen die bulgarischen Institutionen immer wieder versucht hatten durch die Erfüllung der Benchmarks Stück für Stück und nicht ad hoc im Rahmen des Mechanismus einen Fortschritt zu verzeichnen. Gutes Beispiel dafür ist der in den ersten Jahren verzeichnete Fortschritt der Grenzpolizei. Dies war ein Beispiel dafür, dass vieles unternommen worden war. Danach kam es plötzlich zur Regression und die Umsetzung der Benchmarks blieb auf der Strecke.

Die Zusammenarbeit mit den NGOs ist schwach, chaotisch und formal. Widersprüchliche Anstellungen im Obersten Justizrat, in der Staatsanwaltschaft, sowie im Appellationsgericht wurden weder in Absprache, noch nach Beratungen mit dem Verband der Richter in Bulgarien durchgeführt. Der Begriff, den die EK im Zusammenhang damit verwendet, ist „Angestellter mit tadelloser Reputation“. Hier handelt sich nicht nur um Personen ohne tadellose Reputation, sondern auch um Personen mit verdächtiger Reputation.

Die Zusammenarbeit im NGO-Bereich ist eher formal. Unter ‘formal’ ist die Schaffung von formalen Beratungsausschüssen, mit dem bloß ausgesprochenen Wunsch nach formaler Organisation der Zusammenarbeit, gemeint. Es bleibt umstritten, was die Lehren, die konkreten Vorschläge und guten Praktiken sind, die daraus resultieren und die in öffentlichen Debatten zur Sprache kommen werden.

Die Anstellung strittiger Personen auf hohen Posten im Justizsystem und Bereich der inneren Angelegenheiten und die formale Zusammenarbeit mit den NGOs seitens der bulgarischen Behörden und Institutionen haben auch gesellschaftspolitische Unzufriedenheit unter den bulgarischen BürgerInnen ausgelöst, die im Jahr 2013 in eine Reihe von Straßenprotesten mündete.

Die EK legt besonderen Wert darauf, welche Begriffe und Attribute in den Berichten in Gebrauch genommen werden. Die Berichte der Kommission sind von politischer Natur. Von daher ist die Sprache der Kommission sehr diplomatisch.

Die bulgarische Gesellschaft hat Zeit gebraucht, um eine demokratische Sensibilität zu entwickeln und den politischen Reflex zur Reaktion auf den politischen Prozess zu erwerben, die bei den westlichen Gesellschaften vorhanden sind. Letztendlich ist dies das Beste an der EU-Mitgliedschaft Bulgariens. Davor hatte man keine Ahnung was eigentlich ein Interessenkonflikt bedeutet. Die Existenz in einer totalitären Gesellschaft hatte die Wahrnehmungen der BulgarInnen vernebelt und abgestumpft. Es sind mehr als 20 Jahre her und erst im Kontext der

EU-Mitgliedschaft wurde eine demokratische Sensibilität der bulgarischen BürgerInnen spürbar, ein die es auch davor bereits gegeben hatte. Schließlich muss die Rolle der jungen Menschen nicht unterschätzt werden, die im Ausland studieren und arbeiten. Wenn sie gelegentlich in die Heimat zurückkehren, dann würden sie dazu neigen, aus ihrer Sicht eine starke Gesellschaftsposition einzunehmen.

- *Eine Eurobarometer-Studie von 2012², die die Einstellungen der EU-Bürger zur Korruption darstellt, weist in indirekter Weise auf die Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus in Bulgarien hin. Mehr als die Hälfte der BulgarInnen sind der Meinung, dass die EU Bulgarien bei der Korruptionsbekämpfung hilft, und 95% nehmen die Korruption als das größte Problem für das Land wahr. Des Weiteren liefert die Studie des Instituts "Open Society" – Sofia (2012) weitere Hinweise auf die Einstellungen der bulgarischen BürgerInnen zum Mechanismus. So nehmen 76,90% den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als einen positiven Veränderungsfaktor wahr.*
- *Worauf ist der hohe Rückhalt des Mechanismus in der bulgarischen Öffentlichkeit zurückzuführen?*

Der hohe Rückhalt des Mechanismus in der bulgarischen Öffentlichkeit ist auf das Vertrauen der bulgarischen BürgerInnen in die EU-Institutionen zurückzuführen. Es besteht größeres Vertrauen in die Politik, die von Brüssel umgesetzt werden, als in die Nationalpolitik. Das finde ich einerseits sehr schade, und andererseits – dies ist besonders kennzeichnend für Bulgarien. Die für die EU ausgesprochene Unterstützung bleibt unter den BulgarInnen über die Jahre hinweg konstant, da die Politik der Europäischen Union in den Augen der BulgarInnen und im Gegensatz zu den meisten EU-Mitgliedsstaaten solide proeuropäische Unterstützung und eurooptimistische Einstellung genießen.

Gleichzeitig hängt die niedrige Unterstützung der BulgarInnen für die nationalen Politiker und Institutionen stark mit einem schwachen Euroskeptizismus im Land zusammen, der derzeit nicht so ausgeprägt ist.

Bei der Korruptionsbekämpfung sind aus Sicht der bulgarischen BürgerInnen eine schwache Aktivität und mangelnder Wille der Nationalpolitik zu sehen. Unter Korruption versteht man vieles: Für einige Unternehmer ist das die Unmöglichkeit Geschäftsmodelle zu entwickeln, weil sie durch aktive Bestechung verhindert werden; Für andere gibt es Hürden bei Rechnungslegung und Mangel an Transparenz bei den öffentlichen Aufträgen sowie Mangel an politischer Rechenschaft bei den kommunalen Verwaltungsorganen. Mit dem Wort 'Korruption' hängt auch die hohe Sensibilität der bulgarischen Gesellschaft zusammen, was das Potential der Staatsbehörden zur Bekämpfung der Korruption auf Nationalebene angeht. Dadurch lässt sich das zugesprochene Vertrauen in die europäischen Institutionen sowie die große Unterstützung für die

² Special Eurobarometer 374 (2012)

EU-Sanktionspolitik im Rahmen des Mechanismus erklären. Etwas mehr, bei der Veröffentlichung der Monitoringbericht der EK ist es besonders auffällig, dass die Meinung der bulgarischen BürgerInnen nicht nur völlig mit den Thesen und Empfehlungen der EK übereinstimmen, sondern auch dass die letzten noch stikter und strenger Bulgarien gegenüber sein sollten.

- *In diesem Sinne, inwiefern sind die bulgarischen Institutionen von diesem Prozess betroffen? Ausgehend davon, dass das Vertrauen der BulgarInnen in die europäischen Institutionen hoch ist, inwiefern schlägt sich das Vertrauen der BulgarInnen in die nationalen Institutionen nieder? Im europäischen Kontext geht das Problem mit dem Vertrauen in zweierlei Richtung: Einerseits, das Vertrauen in die EU hat seit dem Ausbruch der Eurokrise massiv gelitten und andererseits gibt es auch die andere Seite der Medaille – das Problem mit dem “zu viel Vertrauen”?*

Das Problem mit dem “zu viel Vertrauen” in die EU erzeugt die folgenden Aspekte: Mangel an Fähigkeiten bei policy-making Prozessen; Faulheit der bulgarischen Institutionen eigene Politik zu entwickeln und Ideen und Konzepte anzubieten, die der EU-Mitgliedschaft des Landes dienlich sind; zu beobachtende Entwicklung von passiven Reflexen und formaler Rechenschaft; den Bedarf zum Übergang von einer reaktiven zu einer proaktiven Politik auf nationaler Ebene; Imageschaden des Landes usw. Schauen Sie sich die europäische Debatte über Bulgarien an, der Name des Landes wird meistens im negativen Sinne erwähnt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Problem mit dem “zu viel Vertrauen” die folgenden zwei Aspekte erzeugt: Erstens, mangelnde Entwicklung der Fähigkeiten der Staatsverwaltung hinsichtlich der Politik, die Bulgarien umzusetzen und zu entwickeln hat; Zweitens, dies führt zum negativen Image des Landes im europäischen Kontext.

- *Welche Rolle spielt die positive Einstellung der bulgarischen Öffentlichkeit für die Effizienz des Mechanismus? Inwiefern stützt sich die Politik der Europäischen Kommission auf die öffentliche Meinung?*

Fünf Jahre nach der Einführung des Mechanismus wurde versucht, ein Fazit zu ziehen, ob der Mechanismus noch handlungsfähig ist und fortgesetzt werden muss. Ausgehend von dem letzten Bericht der EK und seiner Vorstellung vor den Mitgliedsstaaten sowie angesichts der hohen Unterstützung der bulgarischen BürgerInnen für ihn, war Brüssel von der Fortsetzung und der Rolle des Mechanismus als Instruments zur Auswirkung auf die Reformen in den Problembereichen überzeugt.

Der Wandel in der EU-Philosophie im Kontext der Eurokrise von 2010 hängt mit der Programmierungslogik des neuen Finanzrahmens 2014-2020 zusammen. Die neue Logik der Budgetprogrammierung wird an bestimmte Rahmenbedingungen angebunden. Angesichts der Strategien und Pläne zur Reform in den Sektoren Justiz und innere Angelegenheiten wird die EK Ergebnisse und Ziele der Reform an das Partnerschaftsabkommen mit Bulgarien über den neuen Budgetrahmen anbinden, d.h. von den Strukturfonds bis zu der Umsetzung der EU-Fördergelder.

Hier wird der klare Zusammenhang zwischen dem In- und Output an Operationalisierung der für die Problembereiche vorgesehenen EU-Gelder unterstrichen. Im Kontext des Mechanismus war bisher ein Mangel an Zusammenhängen wie diesem kaum zu sehen. Daraus folgt die gekürzte Formel: EU-Fördergelder = Projekte + erreichte Ziele, d.h. das Novum an dem Mechanismus wird die Rechenschaft der durch EU-Finanzierung gestarteten Projekte und dementsprechend erreichten Ziele in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten sein. Die Folge daraus ist eindeutig: Dadurch wird die EU-Sanktionspolitik verstärkt. Letztendlich stellt die EU-Sanktionspolitik ein mächtiges Instrument zum Einfluss auf die Nationalpolitik dar. Denn dies sollte bereits 2008 von den politischen Entscheidungsträgern in Bulgarien zur Kenntnis genommen werden, als die EU Bulgarien mehr als 500 Millionen Euro wegen Korruptionsverdacht gesperrt hatte.

- *Welchen Einfluss übt der Dialog Brüssel-Sofia im Kontext des Mechanismus auf die gesellschaftspolitische Debatte in Bulgarien aus?*

Die Sprache, die die EK verwendet, unterscheidet sich von der journalistischen Sprache. Sie enthält auf keine Art und Weise kritische Inhalte wie diese, die oftmals im politischen Diskurs vorhanden sind.

Die Qualität der Debatte über den Mechanismus in Bulgarien ist immer noch auf einem niedrigen Niveau. Dies ist jedoch nicht zuletzt auf die Mediendarstellung zurückzuführen.

Es ist damit zu rechnen, dass der kommende Monitoringbericht der Kommission (Ende 2013) auf die strittigen Anstellungen von Magistraten hinweisen wird. Nicht nur die Personalpolitik wird im Rahmen des Berichts in Frage kommen. Die Probleme der Strukturpolitik im Justizbereich stellen die Frage nach der Effizienz dieses Systems. So gibt es keinen nationalen Konsens über die Positionierung der Staatsanwaltschaft und des Voruntersuchungsdienstes. Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Unabhängigkeit des Justizsystems. Was bedeutet eigentlich „unabhängig“? Der Begriff lässt sich schwierig in Bulgarien verstehen. Ich bin der Meinung, dass die (Un)abhängigkeit im Justizsystem vor allen Dingen darauf angewiesen ist, inwiefern die rechtlichen Normen umgesetzt werden. Kurzum, die Magistraten sind nur vom Gesetz und seiner Umsetzung abhängig. Die Judikative ist unabhängig von der Exekutive und der Legislative, sie ist jedoch abhängig vom Gesetz.

- *Nehmen wir mal an, dass der Ansatz der EK während der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien am besten als “Reformen ohne Politiken”³ beschrieben werden können, dann zielt die EK nach dem EU-Beitritt Bulgariens und im Kontext des Mechanismus darauf ab den Bedarf von handlungsfähigen reformistischen Politiken zu generieren, d.h. der neue Ansatz der EK bezieht sich auf die Politisierung der Mängel des politischen und*

³ Krastev, Ivan (2008): Europe’s other legitimacy crisis - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis> (letzter Zugriff: 17.03.2014).

institutionellen Systems, indem ein neuer Akteur in den politischen Prozess mit einbezogen wird – die bulgarische Gesellschaft.⁴

- *In diesem Sinne, können wir vom qualitativen Wandel bei dem Brüsseler Ansatz zu Bulgarien nach dem EU-Beitritt des Landes reden?*

Wie bereits erwähnt, im Kontext des Mechanismus wird die demokratische Sensibilisierung der BürgerInnen erhöht. Dafür spricht die Tatsache, dass bis vor 5-6 Jahren die Rede kaum von Interessenkonflikten war, geschweige denn von der Definition dieses Begriffs.

Die Beitrittsverhandlungen Bulgariens mit der EK bezogen sich auf drei Hauptkomponenten: Erstens, seitens Bulgariens sollte klargestellt werden, welche Visionen und Vorstellungen das Land von den Reformen hat; Zweitens, seitens der EK sollten Normen, Richtlinien und Verordnungen festgelegt werden, die das Land umsetzen sollte; Drittens, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sollten bulgarische Gesetze mit europäischen Normen harmonisiert werden, was die Anforderungen der EK erfüllen sollte, d.h. Bulgarien sollte Rechenschaft ablegen, Nachweise liefern und Antworten geben, wie die europäischen Normen transponiert worden sind. Dieser Rechenschaftsmodus, in dem sich das Land befand, war jedoch auf einem normalen Dialog mit der EK aufgebaut, ohne Druck und direkten Einfluss. Wichtig hier ist, dass das Land sich bemühte einen Fortschritt bei der Europäisierung der angegebenen Sektoren zu verzeichnen, die in Kapiteln während der Beitrittsverhandlungen aufgeteilt waren.

Mit dem EU-Beitritt des Landes und trotz des Mechanismus wurde es von Bulgarien erwartet, sich an den Politikformulierungsprozessen in der EU und dem Kommitologie- und Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene anzupassen und reziprok zu beteiligen.

Des Weiteren sollte das Land seine eigene Meinung in die europapolitische Debatte einbringen können und angesichts der eigenen Interessen und durch Schaffung von Allianzen und Interessengruppen auf europäischer Ebene die Konsensformulierungsprozesse mit steuern.

Vielleicht könnte das nur auf regionaler Ebene funktionieren, wenn die Länder aus dem westlichen Balkan in die EU aufgenommen werden. Darin besteht die Logik der weiteren Erweiterungsrunde für Bulgarien, denn beispielsweise können die baltischen Mitgliedstaaten ein gutes Vorbild dafür sein, wie regionale Kooperationen auf europäischer Ebene funktionieren können.

In den Jahren nach dem EU-Beitritt ist es jedoch den bulgarischen Institutionen und Politikern nicht gelungen sich aktiv an den Integrations- und Politikformulierungsprozessen zu beteiligen. Deshalb sind wir so stark auf die 'mächtige' Hand Brüssels angewiesen. Wir sind kein aktives Mitglied, unsere Teilnahme ist nicht auf reziproker Basis. Dies hängt nicht mit der Größe des Landes zusammen und die Geopolitik spielt keine bedeutsame Rolle hier. Es geht eher um das Durchsetzungspotential des Landes auf europäischer Ebene und die Zusammenhänge zwischen

⁴ Vgl. ebd.

den Nationalinteressen und der EU-Politik. So bleibt Bulgarien eher passiver Zuschauer bei der Ausarbeitung des neuen Budgetrahmens, bei den Fragen der Kohäsionspolitik usw. Das Schlimmste daran ist, dass Bulgarien oftmals dazu neigt, Positionen auf EU-Ebene zu teilen, die eigentlich nicht seinen Interessen entsprechen. Dafür spricht ganz eindeutig die Tatsache, dass Bulgarien Unterstützung der Position Frankreichs hinsichtlich der Agrarpolitik zugesprochen hat. Da es leichter gewesen war Rechenschaft über die EU-Fördergelder nach dem Prinzip der Finanzierung des Agrarsektors pro Dekar abzulegen, haben wir Frankreich bei dieser Politik unterstützt. Ja, aber hier darf eins nicht vergessen werden: Die Agrarpolitik ist die französische Politik in der EU. Rumänien zählt natürlich auch dazu. Kurzum, die Verteilung der EU-Fördergelder pro Dekar hängt mit keinen so großen Komplikationen bei der Rechenschaftsablegung zusammen und andersrum – die strategische Förderung der Landwirtschaft durch Bio-Kulturen bringt Schwierigkeiten mit sich für die Rechenschaft der finanziellen Ströme. Des Weiteren wurde keine Analyse darüber geliefert, wieso wir uns für die Position Frankreichs entschieden haben. Wieso haben wir denn nicht Großbritannien oder Deutschland unterstützt. Letztendlich sind wir nicht in der Lage mit Ländern wie Frankreich und Rumänien im Agrarsektor zu konkurrieren. Unser kurzfristiges Ziel sollte eher darauf ausgerichtet sein spezifische Fähigkeiten in der Landwirtschaft zu entwickeln, die 'Mehrwert' an Wettbewerbsfähigkeit für die Produzenten und das Land haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Brüssel mit der Zeit festgestellt hat, dass es für Bulgarien schwierig ist die oben genannten Defizite bei der Beteiligung an den Politikformulierungsprozessen abzubauen. Dazu kommen auch weitere Faktoren, die dafür relevant sind. Wichtig ist jedoch, dass wegen diesen Facetten Brüssel eben die 'Erziehungsbemühungen' (sprich den Mechanismus) fortgesetzt hat. Von daher wurden von Brüssel auch weitere Akteure in den Prozess der Reformen wie die Zivilgesellschaft mit einbezogen, um einen bottom-up Einfluss ausüben zu können.

- *Inwiefern hängt das reale Potential der EU, Einfluss auf die nationale Politik auszuüben, ausgehend von den Wahrnehmungen der Wählerschaft zusammen? Hier ist die folgende Tatsache in Betracht zu nehmen: Die Effizienz der Nationalpolitik hängt stark mit der Wahrnehmung der WählerInnen zusammen, d.h. je höher der Output der Nationalpolitik an erfolgreich durchgeführten Politik und Reformen ist, desto höher ist die öffentliche Zustimmung dafür. Letztendlich hängt die Effizienz des Mechanismus vom starken inneren Druck zu Reformen ab – was von den Monitoringberichten eben anerkannt wird.*

Das korrespondiert mit der Verantwortung Brüssels, die auch die unberechtigten großen Erwartungen der BulgarInnen reflektiert. Das Einflusspotential Brüssels ist limitiert. Leider kann festgehalten werden, dass die BürgerInnen die Politiker erst auf den Wahlen zur Rechenschaft ziehen können, was auf die politische Verantwortung negativ reflektiert. Wodurch wird die Wählerschaft eingegrenzt, Einfluss auf die Politik auszuüben. In Bulgarien gibt es keinen demokratischen Reflex, wenn man sieht, dass jemand Verantwortung missbraucht. Wichtig hier ist, dass am Beispiel Bulgariens all die Regierungen, die nach der Wende an der Macht waren,

aus der Sicht ihrer Kontakten und Beziehungen zu den euroatlantischen Partnern bewertet wurden, d.h. die Meinung der Weltöffentlichkeit ist von Bedeutung in Bulgarien.

- *Fazit: Es sind bereits sechs Jahre her, seitdem der Mechanismus im Gange ist. Was haben wir gelernt?*

Ausgehend von dem großen öffentlichen Interesse in Bulgarien am Mechanismus kann festgestellt werden, dass dadurch mehr politische Rechenschaft von den Politikern gewährleistet werden kann. Wunder passieren selten, aber die EK hat die magische Formel herausgefunden, indem sie den Mechanismus vom Kooperationsinstrument zu einem Überwachungsinstrument umgebaut hat mit dem Ziel die Mängel der politischen Elite abzubauen.

Interviewpartner 3: Nadya Parpulova – Direktorin der Direktion “Kooperations- und Überprüfungsmechanismus und internationale Projekte” im Justizministerium Bulgariens

Ziel: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 09.09.2013, Sofia

Fragen:

- *Was ist Ihrer Meinung nach das Wichtigste an den Monitoringberichten der Europäischen Kommission (EK) bisher in den letzten sechs Jahren? Welchen Eindruck haben Sie?*

Was mir besonders auffällt, ist es, dass sich das Wort “Rechenschaft” immer wieder wiederholt und in den Berichten auftaucht. Offenbar legt die EK besonderen Wert auf die Konstanz im System der Justiz und in Inneren Angelegenheiten, was die Rechenschaft angeht. Die Rechenschaft, die von den bulgarischen Institutionen gefordert wird, geht in zweierlei Richtung: Erstens, ‘Rechenschaft nach außen’, d.h. Rechenschaft bei der Durchführung von Politiken gegenüber der Zivilgesellschaft; Zweitens, ‘Rechenschaft nach innen’, d.h. Rechenschaft zwischen den Institutionen.

- *Ausgehend von den Monitoringberichten der Europäischen Kommission steht die Förderung der Reformen im Bereich der Justiz und inneren Angelegenheiten im folgenden Rahmen: Die Frage ist nicht nur, ob Reformen in den Institutionen und der Gesetzgebung in Gang gesetzt werden, sondern vielmehr – inwiefern diese Reformen effektiv funktionieren. Wie nehmen Sie denn diesen Ansatz und Anspruch der EK in Bezug auf die Strategie zur Reform in den Problembereichen wahr?*

Ja, hier gebe ich Ihnen völlig Recht. Die EK fokussiert sich auf den Output der Reformen und die erzielten Endergebnisse. Eindeutiges Zeichen dafür ist der Bestand der s.g. Kontrolleurgruppen der EK, die vor der Erstellung jedes Monitoringberichts nach Bulgarien geschickt werden. Des Weiteren bestehen diese Gruppen aus ‘Praktikern’ (‘Machern’), d.h. Fachleuten mit einem grundlegenden und starren Blick auf die Problembereiche. Unter ‘Praktikern’ versteht man hier Fachleute aus verschiedenen Fachbereichen, wie Ökonomen, Verwalter und nur einige wenige Juristen. Mit der Auswahl dieser Fachleute zielt die EK darauf ab, eine Fachexpertise und –analyse zu gewährleisten. Die EK schickt nach Bulgarien mit Absicht keine Juristen, oder zumindest gibt es nur einige wenige im Bestand der Kontrolleurgruppe, um bei der Herausarbeitung konkreter Themen und Problemlagen mit den bulgarischen Behörden nicht “am Buchstaben des Gesetzen zu kleben“. Damit sollten ein einwandfreier und problemloser Gang sowie Objektivität beim Arbeitsprozess der Kontrolleure während ihrer Mission in Bulgarien gesichert werden. Ich bin der Meinung, dass das ein guter Ansatz ist, d.h. letztendlich geht es in den Monitoringberichten um Expertise und Objektivität.

- *Gibt es seitens der bulgarischen Institutionen (sprich seitens des Justizministeriums) ein inneres Kontrollsystem und Rechenschaftsinstrumente zur Planung und Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Kommission an Bulgarien?*

Das Justizministerium arbeitet eng mit der Europäischen Kommission zusammen. Ein inneres Kontrollsystem zur Umsetzung der Empfehlungen der EK gibt es leider nicht. Das Ministerium arbeitet derzeit daran. Die Zusammenarbeit mit der Kommission funktioniert folgendermaßen: Die EK stellt uns Maßnahmen und Empfehlungen zur Verfügung, die wir in den Problembereichen umsetzen müssen. Damit schöpft sich praktisch die Zusammenarbeit aus, da das Feedback unsererseits fehlt, d.h. die Umsetzung der Maßnahmen und der Empfehlungen muss keine Einbahnstraße sein. Außerdem zeichnet sich dadurch die Tatsache ab, dass die Reformpolitik eine Art Reflexpolitik erzeugt. Eindeutliches Beispiel dafür ist der ‘Action Plan’ der bulgarischen Regierung von 2008 und 2011, der sich nach den entsprechenden kritischen Berichten der EK eher als ein passiver Reflexakt der bulgarischen Institutionen charakterisieren lässt. Kurzum, wir müssen nicht reaktiv, sondern proaktiv agieren. Eine neue Vision wird in diesem Fall gebraucht, die die Reflexpolitik sowie die Passivität der bulgarischen Institutionen ersetzt und die Zusammenarbeit mit der Kommission weiter stärkt.

- *Inwiefern spielen die Monitoringberichte die Rolle eines inneren Kontrollsystems der bulgarischen Institutionen zur Planung und Umsetzung der Reformvorhaben, ausgehend davon, dass die bulgarische Zivilgesellschaft und die Experten den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus der EK als Motor zu Reformen wahrnehmen? Anders formuliert: Inwiefern leisten die Gesellschaft und die NGOs inneren Druck auf den Reformbedarf in den Problembereichen, wenn wir von einer Reflexpolitik der bulgarischen Institutionen sprechen?*

Was die positiven Auswirkungen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus auf den Reformbedarf in den Problembereichen angeht, so können die Bemühungen der bulgarischen Institutionen zu mehr Transparenz im Justizsystem betrachtet werden. Klares Signal dafür ist die Personalpolitik im Justizsystem, besonders die Personalpolitik des Obersten Justizrates. Bei der letzten Wahl für Mitglieder des Obersten Justizrates wurden zum ersten Mal transparente Prozeduren eingeführt, bei denen auf die Offenheit der Nominierung der Kandidaten gesetzt wurde. So sollten ehemalige Mitglieder des Obersten Justizrates Garantien für die neu nominierten Kandidaten einlösen. Das hat im Grunde genommen zu mehr Transparenz beigetragen, da, einerseits, die ehemaligen Mitglieder ihren Ruf und ihr Image riskieren sollten, um ihre Garantie für die entsprechende Kandidatur einzulösen, und andererseits, es auch Kandidaten gab, die ihre Kandidatur aus Angst vor möglicher Kompromittierung zurückgezogen haben.

Die neuen transparenten Prozeduren wurden durch Änderung des Justizgesetzes beschlossen. Die parlamentarische Quote im Obersten Justizrat wurde auch nach diesem Prinzip gewählt.

Was die Zusammenarbeit mit dem NGO-Bereich angeht, werden reguläre Treffen mit den Vertretern der Zivilgesellschaft durchgeführt. Hinsichtlich der Auswirkungen des Kooperations-

und Überprüfungsmechanismus auf die Zivilgesellschaft in Bulgarien kann festgestellt werden, dass durch Monitoringberichte und die Empfehlungen der EK die bulgarischen BürgerInnen deutlich sensibilisiert werden, was die Kritik aus Brüssel betrifft.

- *Ist das ein Zeichen dafür, dass die bulgarischen Institutionen ihr Potential zur Übernahme einer führenden Rolle bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität immer noch nicht verwirklichen können.*

Das ist eine schwierige Frage. Das Prinzip besagt, dass mutige und unpopuläre politische Entscheidungen getroffen werden sollten, d.h. anstelle unpopuläre Reformpolitik im eigenen Land zu betreiben, versuchen bulgarische Politiker ihre Unschuld durch die Empfehlungen der EK im Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zu beweisen und sich mit Brüssels Vorordnungen zu rechtfertigen.

Die Bewertung des Mechanismus durch die bulgarischen Institutionen (besonders das Justizministerium) ist positiv. Der Mechanismus ist hinsichtlich der Empfehlungen zu Reformen nützlich. Wichtig hier ist jedoch, dass das Feedback der bulgarischen Institutionen fehlt, was die Reformpolitik in den Problembereichen angeht. Das passende Wort ist ‘Widerlegen der EU-Politik’, was mit der mangelnden proaktiven Politik Bulgariens in der Europapolitik zusammenhängt. (siehe oben – Frage 3 und die letzten Stellungnahmen in den Medien der Justizministerin).

- *Es gibt jedoch einige Gradmesser, die von der Europäischen Kommission hinsichtlich des Reformfortschritts im Bereich Justiz und innere Angelegenheiten berücksichtigt werden. Einer dieser Indikatoren ist der mangelnde Fortschritt bei den s.g. “wichtigen Fällen”⁵ (Fälle von öffentlicher Bedeutung wie strafrechtliches Gerichtsverfahren bei Korruptionsfällen, Fällen wegen organisierter Kriminalität und Missbrauch mit EU-Fördergeldern). Kann der Fortschritt im Problembereich Justiz durch die Berücksichtigung der ‘wichtigen Fällen’ eindeutig und effektiv gemessen werden?*

Die Begründung für die Berücksichtigung nur der s.g. “wichtigen Fälle“ im Kontext des Reformbedarfs im Justizbereich zeichnet sich durch einen wichtigen Mangel aus. So spricht die Kommission im Bericht von 2012 von einer “unabhängigen Analyse von Fehlschlägen“. Unter Fehlschlägen versteht die Kommission die Fälle, die mit Freisprüchen geendet hatten. Das Monitoring über nur eine Art der prozessrechtlichen Fälle kann nicht effektiv sein und ist keine korrekte Methode zur Bewertung der Reformen im Justizbereich, aus dem folgenden Grund. Das Justizsystem besteht nicht nur aus strafrechtlichen Prozessnormen, sondern auch aus zivil- und verwaltungsrechtlichen Fällen. Das System muss ad hoc betrachtet werden, d.h. sowohl aus der Sicht des Strafprozessrechtes, als auch des Zivilrechtes.

⁵Berich der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Brüssel, den 18.7.2012, COM(2012) 411 final, S. 6, Letzter Zugriff am 28.08.2013: (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf)

Was die zivilrechtlichen Fälle betrifft, weist der EU-Justizindex der Europäischen Kommission von 2013 deutlich auf den Zustand des bulgarischen Justizsystems hin. Gemessen am Gerichtsverfahren nimmt Bulgarien den Mittelplatz in der Tabelle neben den anderen EU-Mitgliedsstaaten. Als Hauptindikatoren für die Erhebung der Daten wurden Schnelligkeit und Effizienz des Gerichtsverfahrens genommen.

Die offizielle Stellungnahme des Justizministeriums, was die Reform im Justizbereich angeht, bezieht sich auf die Notwendigkeit der "Gesundung des strafrechtlichen Prozesses". Hier ist es ebenso wichtig, den Akzent auf die vorgerichtliche Phase zu legen.

- *Kann man ein Aneinandervorbeireden zwischen den bulgarischen Institutionen und der EK feststellen, was das Verständnis der Spezialisierung in den Problembereichen angeht, besonders bei der Sonderstaatsanwaltschaft und dem neuen Sondergericht für organisiertes Verbrechen?*

Es wird nach dem folgenden Prinzip agiert: Eine Empfehlung der EK erzeugt Reflexe der bulgarischen Institutionen, d.h. etwas wird geschaffen (in diesem Fall das neue Sondergericht für organisiertes Verbrechen) und erst danach werden die von den bulgarischen Institutionen unternommenen Maßnahmen mit Inhalt gefüllt. Im Grunde genommen lässt sich feststellen, dass die guten Praktiken und Empfehlungen, die angenommen werden, im Nachhinein zu wirken beginnen. Trotzdem bleiben Defizite, die überwunden werden müssen. Deutliches Beispiel dafür sind die Kommunikation und die Zusammenarbeit der Sonderstaatsanwaltschaft mit den regionalen Staatsanwaltschaften im Inland. Letztendlich lassen sich auch gute Praktiken erkennen. Dafür spricht die Tatsache, dass die Anzahl der Fälle, die in der vorrechtlichen Phase zur Überprüfung zurückgezogen wurden, bei dem neuen Sondergericht für organisiertes Verbrechen größer ist als bei den Strafbezirksgerichten.

- *Als außenstehender Beobachter habe ich den Eindruck, dass es Institutionen in Bulgarien gibt, die einen Widerstand gegen den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus leisten. So wird der Mechanismus als Einmischung von außen in die Angelegenheiten Bulgariens im Justizbereich wahrgenommen? Welchen Eindruck haben Sie?*

Ein klares Beispiel dafür ist der Widerstand des Obersten Justizrates. Es ist hier jedoch wichtig, dass der Mechanismus eine diplomatische Dimension hat. Die Sprache, die die EK in den Monitoringberichten verwendet, ist sehr diplomatisch. Einerseits ist diese Sprache und mit großer Aufmerksamkeit ausgewählt und diplomatisch formuliert und andererseits, findet eine Übergabe von technischen Stellungnahmen von der EK hin zu den nationalen Institutionen statt. Wie bereits erwähnt, liegt das Problem daran, dass das Feedback der Gegenseite (sprich der bulgarischen Institutionen) fehlt, was die Empfehlungen der Kommission anbelangt.

Die Ziele des Ende 2012 neugewählten Obersten Justizrates sollten eben darauf ausgerichtet sein, eine Zusammenarbeit mit der Kommission auf reziproker Basis zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit sollte im Kontext des neuen EU-Programmrahmens 2014-2020 gewährleistet werden, wobei die Hauptfrage: “Wie wird das Nationalinteresse des Landes in den Verhandlungen mit der EK aussehen?” bestehen bleibt.

- *Wie wird der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus an Themen wie EU-Fördergeldern und den neuen finanziellen Programmrahmen 2014-2020 angebunden und wenn ja – würde der Mechanismus die Rolle eines EU-Sanktionsinstruments in diesem Kontext spielen?*

Langsam schöpft sich die Wirkung des Mechanismus aus. Mit der Fortsetzung der Monitoringberichte haben die großen Hardliner unter den EU-Mitgliedstaaten gemerkt, dass die EK hinsichtlich des Mechanismus an Effizienz verloren hat. Es gibt in der Tat Mitgliedsstaaten in der EU, die Interesse daran haben, dass Bulgarien in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten unter der Lupe des Monitorings steht, da es sich letztendlich hier um EU-Fördergelder handelt.

Deutschland und Frankreich haben die neue Initiative der EK über Rule of Law unterstützt. Die meisten der Mitgliedstaaten waren sich auch darüber einig, dass diese Initiative umgesetzt werden muss, jedoch ohne dass es zu Sanktionen für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Initiative kommen kann, d.h. ohne dass ein zukünftiges Monitoring aller Justizsysteme in der EU an die Kontrolle der EU-Fördergelder angebunden werden sollte.

Bulgarien als EU-Mitgliedsland würde von einer gemeinsamen Strategie der EU im Justizbereich Nutzen ziehen, da das Land Erfahrung in dem Bereich gesammelt hat.

Eine gemeinsame Antikorruptionspolitik der EU würde den selben positiven Effekt für das Land erzeugen.

Interviewpartner 4: Ognyan Zlatev – Direktor der Vertretung der Europäischen Kommission in Sofia,

Ziel: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 12.09.2013, Sofia

Fragen:

- *Inwiefern gelingt es der Europäischen Union die Rolle des Balanceurs zwischen, einerseits – der Notwendigkeit laut den EU-Mitgliedstaaten von der Fortsetzung der EU-Aufsicht auf Bulgarien im Bereich der Justiz und Inneren Angelegenheiten und andererseits – ausgehend von der gleichberechtigten EU-Mitgliedschaft des Landes zu spielen?*

Bei dem EU-Beitritt Bulgariens hat sich das Land im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für die Erreichung konkreter Ziele und Ergebnisse im Justizsystem, bei der Korruptionsbekämpfung sowie bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität engagiert. Die Empfehlungen der Europäischen Kommission zielen darauf ab, die Fokussierung der Reformbemühungen Bulgariens zu fördern. Die Empfehlungen der Kommission wurden von Bulgarien als eine Antwort verlangt.

- *Als außenstehender Beobachter habe ich den Eindruck, dass es Institutionen in Bulgarien gibt, die sich gegen den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus wehren. So wird der Mechanismus als Außeneinmischung in die Angelegenheiten Bulgariens im Justizbereich wahrgenommen? Wie reflektiert das auf den Dialog zwischen Brüssel und Sofia?*

Tatsächlich ist die gute Kommunikation der Europäischen Kommission mit den bulgarischen Institutionen im Rahmen des Monitoring-Mechanismus besonders wichtig. Es gab Perioden der intensiven Kommunikation und welche, in denen die Kommunikation gelitten hatte, da der Mechanismus auf Missbilligung und Widerstand stieß. Kurzum, in den letzten sechs Jahren hatte es sowohl Momente beschleunigten Fortschritts, als auch Momente des Stillstands gegeben. Wie Sie gut wissen, wurde all dies in den Monitoringberichten der Kommission erwähnt. Die Übernahme der bulgarischen Regierung einer federführenden Rolle bei der Reformumsetzung hat zu konkreten Ergebnissen geführt. Darüber hinaus lässt sich festhalten, dass es in der Tat Institutionen gibt, die die Reformen mit größeren Bemühungen durchzuführen versuchen.

So setzten die Änderungen im Strafrecht-Kodex vom 2010 die Grundlage zur wirkungsvolleren Untersuchung und Strafverfolgung bei schweren kriminellen Fällen. Das neue Justizgesetz vom 2010 bestimmt neue und bessere Regelungen zur Anstellung, Personalpolitik und Attestation der Magistraten.

Schließlich möchte ich anmerken, dass der Fortschritt meistens gewährleistet zu sein schien, als der Mechanismus eingeführt und die Zusammenarbeit zustande gebracht worden waren und nicht als er Objekt des Widerstandes oder der Missbilligung gewesen war.

- *Ausgehend von den Monitoringberichten der Europäischen Kommission steht die Förderung der Reformen im Bereich der Justiz und inneren Angelegenheiten im folgenden Rahmen: Die Frage ist nicht nur, ob institutionelle und gesetzgeberische Reformen in Gang gesetzt werden, sondern vielmehr – inwiefern diese Reformen effektiv funktionieren. Seitens Bulgariens wird es nach dem folgenden Prinzip agiert: Eine Empfehlung der EK erzeugt Reflex der bulgarischen Institutionen, d.h. etwas wird geschaffen (in diesem Fall das neue Sondergericht für organisiertes Verbrechen) und erst danach werden die von den bulgarischen Institutionen unternommenen Maßnahmen mit Inhalt gefüllt. Im Grunde genommen lässt sich feststellen, dass die guten Praktiken und Empfehlungen, die angenommen werden, im nachhinein zu wirken beginnen. Trotzdem bleiben Defizite, die überwunden werden müssen.*
 - *In diesem Sinn geht es hier um ein antagonistisches Verständnis der Kommission auf der einen Seite und Bulgariens auf der anderen Seite, was die Reformen im Justizsystem und Bereich der Inneren Angelegenheiten angeht?*
 - *Wie wird seitens der Kommission die Übergabe von guten Praktiken und die Überwindung der Defizite im Rahmen des Mechanismus zur Rechenschaft gezogen?*
 - *Gibt es seitens der Kommission inneres Kontrollsystem und Rechenschaftsinstrumente zur Planung und Umsetzung der Empfehlungen an Bulgarien?*

Ich möchte noch ein mal darauf hinweisen, dass die Monitoring-Berichte der Kommission das Engagement der bulgarischen Regierungen angesichts des Programms zur Durchführung der Reform berücksichtigen. Gleichzeitig haben wir Aufmerksamkeit auf die Tatsache gelegt, dass ein seriöses und kontinuierliches Engagement zur Umsetzung und Durchführung der Reformen im Justizsystem und bei der Bekämpfung organisierter Kriminallität und Korruptionsbekämpfung in Anspruch genommen haben. Die Kommission ist fest davon überzeugt, dass Bulgarien in der Lage ist die Reformen durchzuführen. Der Reformprozess bedarf ein aktives Engagement seitens aller Institutionen und Behörden, einschließlich der Polizei- und Justizorganen. Wichtig ist es hier, dass die Unterstützung der Zivilgesellschaft und des NGO-Bereichs bei den Reformprozessen nötig ist.

Die Auswirkungen des Mechanismus auf Bulgarien werden mit großer Aufmerksamkeit nicht nur von der Kommission, sondern auch von dem Rat sowie vom Europäischen Parlament und einer Reihe Interessengruppen in der ganzen EU mitverfolgt. Die gesammelte Erfahrung in Bulgarien unterstreicht die Besonderheit eines handlungsfähiges Justizsystem und der Korruptionsbekämpfung für die wirtschaftliche Entwicklung der EU und besonders des Landes; Diese Fragen stehen bereits unter EU-Aufsicht im Rahmen des Europäischen Semesters, EU-Justizindex und der bevorstehenden europäischen Antikorruptionspolitik.

- *Eine Eurobarometer-Studie von 2012⁶, die die Einstellungen der EU-Bürger zur Korruption darstellt, weist in indirekter Weise auf die Effizienz des Kooperations- und*

⁶ Special Eurobarometer 374 (2012)

Überprüfungsmechanismus in Bulgarien hin. Mehr als die Hälfte der BulgarInnen sind der Meinung, dass die EU Bulgarien bei der Korruptionsbekämpfung hilft, und 95% nehmen die Korruption als das größte Problem für das Land wahr. Des Weiteren liefert die Studie des Instituts "Open Society" – Sofia (2012) weitere Hinweise auf die Einstellungen der bulgarischen BürgerInnen zum Mechanismus. So nehmen 76,90% den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus als einen positiven Veränderungsfaktor wahr.

- *Wie hängt die positive Einstellung der BulgarInnen zum Mechanismus mit seinem Effizienz zusammen?*
- *Inwiefern stützt sich die Europäischen Kommission auf den hohen Rückhalt des Mechanismus in der bulgarischen Gesellschaft?*
- *Nehmen wir mal an, der Ansatz der EK bezieht sich auf die Politisierung der Mängel des politischen und institutionellen Systems, indem ein neuer Akteur in den politischen Prozess mit einbezogen wird – die bulgarische Gesellschaft. In diesem Sinne, können wir vom qualitativen Wandel bei dem Brüsseler Ansatz zu Bulgarien nach dem EU-Beitritt des Landes reden?*

Tatsächlich stellt die Eurobarometer-Studie interessante Zusammenfassung der Einstellung der öffentlichen Meinung in Bulgarien zum Monitoring-Mechanismus dar. Die Studie weist deutlich auf das wahrgenommene Risiko und Besorgnis der Öffentlichkeit hin und akzentiert auf die öffentliche Unterstützung für Maßnahmen in den Problembereichen, wobei 76% der bulgarischen und 72% der rumänischen BürgerInnen die besondere Rolle der EU in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten billigen. Die Tatsachen, dass sich unser Besorgnis nicht vom Besorgnis der BulgarInnen unterscheidet, gibt uns den Grund ruhig zu sein.

- *Kann es behauptet werden, dass durch die Fortsetzung des Mechanismus nicht nur den politischen Druck auf Bulgarien, sondern auch die Spezialisierung des Mechanismus und seine Reichweite ausgedehnt wurden, wobei die Kommission ihr Wissen instrumentalisieren konnte?*

Ja, das kann behauptet werden.

- *Inwiefern kann der Monitoring über Bulgarien der europäischen Erweiterungspolitik dienlich sein, ausgehend von den Bemühungen Brüssels zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik im Bereich der Justiz und Inneren Angelegenheiten?*

Was die europäischen Erweiterungspolitik angeht, kann bestimmt festgehalten werden, dass bei den neuen Beitrittskandidaten der EU der Justizbereich und der Bereich Innere Angelegenheiten mit großer Aufmerksamkeit betrachtet werden. Des Weiteren weist die gesammelte Erfahrung mit dem Monitoring-Mechanismus über Bulgarien auf die Prioritäten in den Problembereichen hin, was mit einer handlungsfähigen Funktionsweise des Justizsystems sowie der Bekämpfung organisierter Kriminallität und Korruption zusammenhängt.

Interviewpartner 5: Vladimir Shopov – Politologe, Blogger, Direktor des Europäischen Instituts für Strategien und Politiken – Sofia

Ziel: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 27.09.2013, Sofia

Fragen:

- *Wie verstehen Sie den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus: Als Element der EU-Sanktionspolitik oder als Element der EU-Förderung bei den Reformen im Justizbereich und innere Angelegenheiten?*

Wie es in den Multiple-Choice-Tests steht: “all of the above”, d.h. jede Antwort stimmt. Um die Funktionsweise und den Charakter des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zu verdeutlichen, muss man zunächst einmal auf seinen Ursprung zurückgreifen. Durch eine genauere Analyse der Umstände, unter denen es zur Einführung des Mechanismus gekommen ist, muss der Frage nachgegangen werden, mit welchem Zweck eigentlich der Mechanismus geschaffen wurde. Aus diesem Grund können die Entwicklungsprozesse dieses einzigartigen Instruments der EU-Politik gegenüber Bulgarien in Betracht genommen werden. Denn in den letzten 6 Jahren entwickelte sich der Mechanismus immer weiter bis zum heutigen Standpunkt.

Der Mechanismus scheint der Endpunkt eines Prozesses des Überdenkens zu sein, in dem die Rolle der EU-Mitgliedschaft eines Landes erneut durchgedacht werden muss. Dies war ein Prozess, der im zweiten Teil der Beitrittsverhandlungen Bulgariens mit der EU zustande kam, wobei sich das Überdenken als Prozess nicht auf Bulgarien, sondern vielmehr auf die EK und die EU-Mitgliedstaaten bezieht. Denn das Gesamtparadigma der Beitrittsverhandlungen ist politisch und rechtlich dadurch bedingt, dass der Beitrittsprozess im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik nach einer institutionellen und rechtlichen Logik funktioniert. Dieser Logik nach werden nicht nur neue Institutionen eingerichtet, sondern es wird in Mittelpunkt ein in der ganzen Menschengeschichte noch nie gesehener Transfer rechtlicher Normen gestellt.

Wichtig ist hier, dass mit dem Beitrittsprozess ein Lernprozess einhergeht. Deshalb handelt es sich hier um einen Learning Process. An dieser Stelle muss die Tatsache eingeräumt werden, dass sich die meisten Forscher mit der Entwicklung der Lernprozesse seitens der Beitrittskandidaten, d.h. seitens des Objekts der Verhandlungen, beschäftigen. Hier wird von der folgenden Philosophie ausgegangen: Die Beitrittskandidaten müssen bei ihren Anpassungsreformen den Reformstand der älteren Mitgliedsstaaten nachholen. Weniger Wert wird auf die Lernprozesse seitens der Gegenseite, d.h. der EK und Mitgliedstaaten, gelegt. Dieser Anpassungsprozess verlief in der zweiten Hälfte der Beitrittsverhandlungen, als die Mitgliedstaaten mehr oder weniger darüber im Klaren waren, dass die EU-Erweiterungspolitik eine tiefere wirtschaftliche und politische Dimension hat, die jedoch in der Beitrittsverhandlung deutlich vernachlässigt wurde. Des Weiteren kam es in der zweiten Hälfte des Beitrittsverhandlungsprozesses zu einer Differenzierung der Erwartungen der Mitgliedstaaten. Einerseits sahen die Reformfortschritte der beitragswilligen Länder nicht so aus, als man sich wünschte und damit gerechnet hatte und

andererseits – der zeitliche Rahmen zur Veränderung verschob sich hinsichtlich der EU-Aufnahme auf spätere Zeiten.

Deshalb entstand der Bedarf nach der Etablierung neuer rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen, die eine Antwort auf die Fragen hinsichtlich des Reformfortschritts der Kandidatenländer geben sollten. Somit vollzog sich der Prozess eines Überdenkens der EU-Erweiterungspolitik. Die Einführung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus kann aus diesem Grund sowohl als eine Fortsetzung, als auch als ein Endpunkt der zweiten Hälfte des Beitrittsverhandlungsprozesses betrachtet werden. Aus Sicht der Diplomatie ist der Mechanismus als der notwendige Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten zu sehen, was auch richtig ist. Die Einführung des Mechanismus war eine Voraussetzung für Bulgarien zur Aufnahme in die EU und von daher würde (wäre) es nicht übertrieben zu sagen, dass das Land im Endeffekt “unter Vorbehalt” in die EU aufgenommen wurde.

Die Entwicklung des Mechanismus über die Jahre hinweg geht in zweierlei Richtung: Einerseits handelt es sich hier sowohl um Sanktionen, als auch um Förderung. Ausgehend von der Operationalisierung des Mechanismus als Instrument der EU-Politik hält man fest, dass sein Charakter und seine Funktionsweise einigen Änderungen unterliegen. An dieser Stelle reicht ein Blick auf die Rolle des Mechanismus als Element der EU-Sanktionspolitik seit den Anfangsjahren seiner Einrichtung. So ist die Funktionsweise der Sanktionen, d.h. der sogenannten Schutzklausel, unklar. Eine der “fatalen” Folgen der eventuellen Umsetzung der Schutzklausel wäre die Tatsache, dass die Gerichtsurteile der bulgarischen Gerichte in anderen EU-Ländern nicht anerkannt würden.

Kurzum, man kann sagen, dass auf der einen Seite die Operationalisierung des Mechanismus als Instruments der EU-Sanktionspolitik an einem Mangel leidet. So hat keiner von den Mitgliedstaaten und einschließlich die EK selbst damit gerechnet, dass der Mechanismus auf Dauer fortgesetzt wird. Praktisch handelt es sich um eine Ungewissheit. Außerdem wurde die Wirklichkeit in den beitretenden Ländern hinsichtlich der mangelnden sozialpolitischen Reformperspektiven mitberücksichtigt.

Aus diesem Grund versteht sich die Tatsache von selbst, dass der Mechanismus als Sanktionsmechanismus nicht gut operationalisiert ist. Denn nach dem EU-Beitritt Bulgariens als gleichberechtigtes Mitgliedsland sank die Motivation zu Reformen, wobei die Gegenseite (EU-Mitgliedstaaten und EK) dazu gezwungen war, sich zu überlegen, wie Bulgarien auf dem richtigen Weg bleiben kann. Deshalb wurde der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus gerade eben in diesem Moment in Gang gesetzt. Deshalb, um die Effizienz des Mechanismus nachvollziehen zu können, muss seine Operationalisierung und Handlungsfähigkeit als Instrument der EU-Politik gegenüber Bulgarien aus einer geschichtlichen Perspektive betrachtet werden.

- *Ausgehend davon, dass der Ansatz der EK während der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien am besten als ‘Reformen ohne Politiken’ beschrieben werden kann, zielt die*

EK nach dem EU-Beitritt Bulgariens und im Rahmen des eingerichteten Überwachungsmechanismus darauf ab, den Bedarf von handlungsfähigen reformistischen Politiken zu generieren, d.h. der neue Ansatz der EK bezieht sich auf die Politisierung der Mängel des politischen und institutionellen Systems, indem ein neuer Akteur in den politischen Prozess mit einbezogen wird – die bulgarische Gesellschaft⁷.

- *In diesem Sinne, können wir von einem qualitativen Wandel beim Brüsseler Ansatz zu Bulgarien nach dem EU-Beitritt des Landes reden?*
- *Wie spiegelt die positive Einstellung der bulgarischen BürgerInnen zum Mechanismus dessen Effizienz wider?*
- *Inwiefern stützt sich die EK auf die positive öffentliche Meinung in Bulgarien, was die Wirkungen des Mechanismus angeht?*
- *Inwiefern hängt der politische Einfluss der EK auf die nationalen Regierung mit dem Wahlverhalten der BürgerInnen zusammen?*
- *Wie beeinflusst die Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft als Akteur die Effizienz des Mechanismus. Eine Legitimationsfrage?*

Das ist eine gute Frage. Ich stimme dem völlig zu, dass die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielt, was die Wirkungen des Mechanismus angeht. Jedoch bin ich der Meinung, dass der Mechanismus kein Legitimationsproblem hat oder jemals hatte. Mit dem EU-Beitritt hat sich Bulgarien dazu verpflichtet Reformen im Staats- und Verwaltungsbereich durchzuführen. Mit der Aufnahme in die EU wurde jedoch der Konsens mit der EU erreicht, dass die Aufnahme Bulgariens nicht wegen, sondern trotz des weiter existierenden Nachholbedarfs in einigen Problembereichen erfolgen kann. Das war im Grunde genommen eine Tendenz, die besonders bezeichnend für die Beitrittsverhandlungen war. Die Frage, auf welche gesellschaftspolitische Basis sich diese Tendenz stützt und inwiefern es sich hier um ein Legitimationsproblem des Mechanismus handelt, lässt sich durch den starken nationalen Konsens bei dem EU-Beitritt Bulgariens beantworten. Von daher bin ich der Meinung, dass die Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft keinen großen Einfluss auf die Legitimationsfrage hat.

Hier geht es aber vielmehr darum, dass die EK und die EU-Mitgliedsstaaten sich klar darüber waren, dass eine neue Reformstrategie hinsichtlich der neu aufgenommenen Mitgliedsstaaten gefragt ist. Die Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft ist eine Art Ausweitung der EU-Strategie zur Umsetzung und Durchführung der Reformen in den Problembereichen. Denn über die Jahre hinweg war eine Abkapselung des bulgarischen Justizsystems besonders auffällig. Obwohl die Amerikaner und Europäer im Laufe des Transformationsprozesses Bulgariens immer wieder versucht hatten neue Reformeliten in den Problembereichen zu fördern, hat sich im Endeffekt praktisch ergeben, dass diese Eliten in ihrer Gänze isoliert und blockiert blieben. Mehr noch, nach dem Scheitern dieser Strategie sollte ein neues Instrument zum Einfluss “von außen” und

⁷ Vgl. Krastev, Ivan (2008): Europe’s other legitimacy crisis - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis> (letzter Zugriff: 17.03.2014).

zur Förderung der Reformprozesse in Bulgarien aufgegriffen werden. Von daher geht es hier für mich eher um eine weitere Entwicklung der EU-Strategie gegenüber Bulgarien und nicht um ein Ergänzungselement zur Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus hinsichtlich seiner Legitimation.

Des Weiteren muss man darauf hinweisen, dass die Bereiche Justiz und Innere Angelegenheiten weiterhin in der Kompetenz der Nationalstaaten verbleiben und nicht zur gemeinsamen europäischen Politik gehören. So wurden im Rahmen des Amsterdamer Vertrags die rechtlichen Verpflichtungen in der Union umstrukturiert und bekräftigt, was im Endeffekt keine Folgen für die Justizsysteme der Mitgliedstaaten hatte. Denn neben den nationalen Justizsystemen existiert auch das EU-Recht, das manchmal als "weiches Recht" bezeichnet wird und bei dem es um Deklarationen, Beschlüsse und Empfehlungen geht. Der Charakter des "weichen Rechts" geht in zweierlei Richtung: Einerseits beansprucht das europäische Recht keinen bindenden Charakter, d.h. seitens der EU wird den Reformweg nicht aufgezeigt, den die Mitgliedstaaten ihrerseits selbst einschlagen und gehen müssen. Andererseits zielt das EU-Recht vielmehr darauf ab, Endziele und -zustände der Reformen zu setzen. Deshalb kann man festhalten, dass die Politik- und Reformformulierungsprozesse in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten von den Nationalstaaten weiterhin initiiert werden. Diese Ambivalenz führt dazu, dass der Widerstand auf Nationalebene seitens verschiedener Interessengruppen gestärkt wird. Darüber hinaus hat der Einfluss der Veto-Spieler auf den Justizbereich de facto die Justizreform verhindert. So hatten die Interessengruppen das Privileg durch ihre Argumentation, Widerstand gegen Reformbemühungen zu leisten und die Rolle eines Veto-Spielers zu spielen. All dies ist darauf zurückzuführen, dass durch die Empfehlungen der EK Rahmenbedingungen der Reformpolitik vorgegeben, jedoch aber nicht die Reformen an sich durchgeführt werden können.

Das ambivalente Verständnis über die Reformpolitik im Justizbereich sowie in anderen Bereichen der Beitrittsverhandlungen ist heute noch in den Beziehungen zwischen der EU und Bulgarien zu spüren. Die Empfehlungen und Förderungsmaßnahmen seitens der EK scheinen eher ein Hilfsmittel auf dem Weg zu einer erfolgreichen Reformpolitik auf Nationalebene zu sein. Jedoch bleibt die Umsetzung dieses Mittels immer noch in der Kompetenz des Nationalstaates, was Freiräume für Veto-Spieler schafft. Und was das Endziel einer Reformpolitik angeht, ist es hier wichtig anzumerken, dass mit der Durchführung einer Reform oder genauer formuliert – mit der Änderung eines Gesetzes, keine Reformpolitik betrieben werden kann. Kurzum, eine Reformpolitik ist als weiterlaufender Prozess zu verstehen. Daran liegt die Ambivalenz zwischen den bulgarischen Behörden und der EU heute noch. Ein deutliches Beispiel hierfür ist die Einführung eines Gerichtsverfahrens mit drei Instanzen, die in Bulgarien erst 1997-1998 mit einem Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts erfolgte und eine Umsetzung europäischer Rechtsnormen darstellte.

Durch diese Facetten möchte ich deutlich machen, unter welchen Umständen während der Beitrittsverhandlungen die Europäisierung des Justizbereichs erfolgen sollte, was besonders die Arbeit der europäischen Institutionen bei ihrer Förderung der Reformprozesse in Bulgarien erschwerte. Denn wenn man sich politikwissenschaftlich den Verlauf der Beitrittsverhandlungen

vor Augen führt, kann man feststellen, dass es in jedem Integrationsbereich, Interessen organisierter Gruppen im Sinne von Veto-Spielern zu beheben gab. Ein ähnlicher ambivalenter Prozess verlief auch auf der Gegenseite, d.h. seitens der EK und der EU-Mitgliedstaaten. Denn egal, ob hinsichtlich der Reform im Justizbereich oder in einem anderen Bereich, ging es bei den regelmäßigen Treffen mit den europäischen Partnern immer um die selbe Frage: Was wird von Bulgarien erwartet und wie kann dies gewährleistet werden? So wurden Vertreter der Kommission und der Mitgliedstaaten auf Austauschtreffen immer wieder befragt, wie z.B. Bulgarien als EU-Bewerberland an die Reform im vorgerichtlichen Verfahren herangehen sollte. In der Tat gibt es eine Reihe von europäischen Mustern für den Fall mit der Funktionsweise und Zugehörigkeit des vorgerichtlichen Verfahrens. So ist das vorgerichtliche Verfahren ein integraler Bestandteil der Anwaltschaft (Italien), oder doch des Gerichtswesens (Frankreich). Die Suche Bulgariens nach Orientierungshilfe mündet(e) schließlich in einer daraus resultierenden ambivalenten Antwort seitens der europäischen Partner des Landes: Ein Orientierungsmuster in der EU gibt es nicht, da (A) es derzeit schon 28 Justizsysteme in der EU gibt und (B) eine Einmischung in die innere Angelegenheiten eines Landes aus europäischer und nationaler Sicht negativ auffallen würde, selbst wenn es um ein Bewerberland geht. Von daher war im Laufe der Beitrittsverhandlungen und danach eine gewisse Ungewissheit unter den Akteuren des Europäisierungsprozesses deutlich zu spüren, was im Endeffekt stark mit der These über die europäischen Headlines und mit dem Weg kollidiert, den Bulgarien alleine gehen soll(te).

Das ambivalente Verhalten auf europäischer und nationaler Ebene, sprich die Durchsetzungskraft unterschiedlicher Interessengruppen auf nationaler Ebene und die Modellmuster auf europäischer Ebene, findet im Endeffekt eine Resonanz beim europäischen Recht. Zum Beispiel soll die staatliche Beihilfe für Produktionsunternehmen in einem EU-Mitgliedsland laut der normativen Basis der EU nicht die Wettbewerbsfähigkeit anderer EU-Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Die europäische Rechtsnormen sehen in diesem Fall die Einführung von Sanktionsmechanismen vor, denen jedes der Mitgliedstaaten laut den europäischen Verträgen beim Nicht-Einhalten der Normen unterliegt. So kann der Verstoß gegen europäische Normen auch zum Einfrieren oder Verschieben der Beitrittsverhandlungen eines EU-Bewerberlandes führen. All dies kann natürlich auch als Folge die Umgruppierung verschiedener Interessengruppen haben, wobei hier wichtig ist, dass es letztendlich zum Ausstoßen der Interessengruppen vom Policy-Prozess kommt. Wenn aber es sich um einen Bereich handelt, in dem die EU-Kompetenzen mangelhaft oder bloß gering sind, würde das dann die Einhaltung anderer Kriterien erfordern. Der genaue Inhalt dieser Kriterien ist nicht immer leicht zu bestimmen. Aus diesem Grund ist die Miteinbeziehung anderer Akteure in den Politikformulierungsprozess gefragt, um sodurch einen inneren Reformdruck zu erzeugen. Das ist der Grund, warum die EK eine so besondere Rolle der bulgarischen Zivilgesellschaft hinsichtlich der Zielsetzung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zuspricht. Außerdem muss man an dieser Stelle darauf hinweisen, dass der Fahrplan in Hinblick auf konkrete Ergebnisse in Bereichen ohne europäische Rechtsbasis im Rahmen eines Policy-Prozesses generiert werden muss, was in Bulgarien nicht immer einwandfrei funktioniert. Deshalb muss die Zivilgesellschaft in Bulgarien zur aktiven Mitgestaltung dieses Policy-

Prozesses motiviert werden. Somit kann letzten Endes das Versagen der nationalen Institutionen bei der Reformpolitik beseitigt werden.

- *Inwiefern hängt der Einfluss des Überwachungsmechanismus auf die nationale Regierung mit dem Wahlverhalten der BürgerInnen zusammen?*

Ich bin nicht der Meinung, dass als Folge der Kritik im Monitoring-Bericht die Regierung umgestürzt werden kann. Es ist klar, dass die Monitoring-Berichte das Image der Regierung beeinflussen. Letzendlich ist die EU-Geldförderung das mächtigste Instrument zum Einfluss auf die Regierung. Weder der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, noch die Mitgliedschaft im Schengen-Raum können hier eine wichtigere Rolle als Einflussfaktoren spielen. Die Einstellung der bulgarischen BürgerInnen zu den Themen und Problemlagen, die in den Monitoring-Berichten betrachtet werden, zeichnet sich dadurch aus, dass die BürgerInnen dazu neigen, die Probleme als politische Fehlschläge der Regierung zuzuschreiben. Von daher wird die Kritik der EU an Bulgarien von den bulgarischen BürgerInnen als eine Gegebenheit wahrgenommen, da die jeweilige Regierung *per se* als Grund hierfür gesehen wird. Deshalb ist es nicht immer so leicht den Einfluss des Mechanismus auf die BürgerInnen zu identifizieren.

Es ist aber eine andere Frage, wie es mit den EU-Fondsförderungsgeldern aussieht. So gibt es zum Beispiel Regierungen, denen die EU-Förderung gestoppt wurde. Eine Identifizierung der EU-Geldförderung als Einflussfaktor auf die bulgarische Gesellschaft scheint hier aus den folgenden zwei Gründen wichtig zu sein: Erstens gibt es eine klare Kategorisierung der Wahrnehmungen in der bulgarischen Gesellschaft. Zweitens besteht auch eine klare Kategorisierung der Folgen der Regierungspolitik hinsichtlich der EU-Fonds. Kurzum, die EU-Fonds als Förderungs- und Sanktionsinstrument sensibilisieren die BürgerInnen in direkter Weise, wobei hier ein wichtiger Unterschied zu den Wirkungen des Mechanismus eingeräumt werden kann. Bezüglich des Einflusses des Mechanismus auf die Gesellschaft geht es meistens um Systemfragen. Ausgehend davon, dass die Auswirkungen von Systemfragen durch politische Rhetorik operationalisiert werden können, ist es eine Frage der Politik, wie die Wirkungen des Mechanismus den BürgerInnen vorgestellt werden, d.h. es gibt einen längeren politischen Weg hin zur Sensibilisierung der BürgerInnen - im Gegensatz zu der Wirkung des EU-Fonds. Fakt ist, dass letztendlich hinter den Auswirkungen der politischen Rhetorik auf die Sensibilisierung der BürgerInnen politische Ziele stecken können.

Des Weiteren kann man festhalten, dass über die Jahre hinweg die Machtinhaber in Bulgarien ihre Reaktionsfähigkeit auf die Monitoring-Bericht aufgebessert haben. Es gab bestimmte Regierungen, die total unvorbereitet auf die Monitoring-Berichte waren. Heutzutage kennt die jeweilige Regierung die Rahmenbedingungen des Überwachungsmechanismus besser. So war die Bulgarische Sozialistische Partei in den ersten 2 – 3 Jahre wie ein Boxball vor der in den Monitoring-Berichten ausgeübten Kritik, d.h. keine Reaktionsfähigkeit, keine Thesen.

Fakt ist, dass die Regierungen in ihrer Reaktionsfähigkeit zur EU-Kritik immer besser werden, was ihr Potential zum konstruktiven Widerlegen der Berichte angeht. Diesbezüglich weisen z.B.

die offiziellen Positionen der EK und der bulgarischen Behörden von den letzten 3-4 Jahre darauf hin, dass die beiden Seiten mit besserem Sachverstand an die Problemangelen herangehen. Auf Nationalebene werden gar Thesen zum Ausdruck gebracht, bevor der jeweilige Bericht veröffentlicht worden ist.

Letztendlich wird die Effizienz des Mechanismus durch die politische Rhetorik in den Medien negativ bewertet, weil oftmals im politischen Wettkampf zwischen Regierung und Opposition die Wirkungen des Mechanismus auf die Reformen in den Hintergrund geraten. Des Weiteren werden Stellungnahmen in den Monitoring-Berichten durch die politische Rhetorik politisiert und manchmal nicht korrekt interpretiert, da die Sachverhalte in den Berichten den bulgarischen BürgerInnen unverständlich und zu kompliziert vorkommen. Selbst wenn ein Bericht über Bulgarien nicht so kritisch ist, geht es wieder um den Sachverstand der BürgerInnen, denn die Mehrheit von denen sind nicht in der Lage, sich mit den Inhalten in all den Berichten vertraut zu machen. Ausgehend von den komplizierten Inhalten kann man gleichzeitig davon ausgehen, dass falsche These und Interpretation der Gesellschaft vermittelt werden können. Aus diesem Grund scheint es für die Machtinhaber irrelevant zu sein, ob sie politische Kosten für die vermittelten falschen Thesen und Interpretationen zahlen müssen. Hinzu kommt, dass die Medien auch Schuld daran haben, da sie nicht immer auf Experten zurückgreifen, die einen Sachverstand bei der Analyse des jeweiligen Berichts besitzen können. Das tut man einfach nicht. Kurzum, dadurch wird der politische Effekt vom Mechanismus aufgelöst.

- *Kann man hier davon sprechen, dass der Mechanismus somit von der Nationalpolitik "adoptiert" wird? Stichwort: Der Mechanismus als national-bulgarische Politik?*

Ja, der These stimme ich zu. Eins darf man nicht vergessen. In den Anfangsjahren nach der Einrichtung des Mechanismus hatte die bulgarische Regierung noch keine entwickelte Reaktionsfähigkeit. Das Potential zum Widerlegen war nicht so groß. Dieses Potential kann auch nicht so groß sein, obwohl es hier im Endeffekt um eine gewisse sachliche Vorbereitung und Einarbeitung geht. Darüber hinaus ist hier wichtig, dass sich die BürgerInnen mit der Zeit an den Mechanismus gewohnt haben. Ausgehend davon, dass alle EU-Statistiken Bulgarien auf den letzten Platz in der EU nach verschiedene soziale und wirtschaftlichen Kriterien stellen, ist es nicht von so großer Bedeutung, wenn weitere Kritik aus Brüssel im Rahmen der jährlichen Monitoring-Berichte kommt.

- *Ist die Fortsetzung des Mechanismus auf Dauer ein Zeichen dafür, dass die bulgarischen Institutionen ihr Potential zur Übernahme einer führenden Rolle bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität immer noch nicht verwirklichen können?*
 - *Wie verhilft der NGO-Bereich den bulgarischen Behörden und der Gesellschaft bei der inhaltlichen Interpretation der Monitoring-Berichte?*
 - *Wie arbeiten die bulgarischen Behörden mit dem NGO-Bereich bei der Ausführung der Benchmarks (Kriterien) zusammen?*

In den meisten Fällen hängt es von der Regierung ab, wie die Zusammenarbeit verläuft. Keine Regierung würde sich erlauben mit dem NGO-Bereich nicht zusammenzuarbeiten, wobei die Intensität der Zusammenarbeit je nach Regierung variiert. Darüber hinaus gibt es auch informelle Zusammenarbeit. Des Weiteren ist sich jede Regierung darüber im Klaren, dass die EK auf eine effektive Zusammenarbeit mit dem NGO-Bereich setzt. Interessant ist hier, dass die nationale Regierung manchmal auf das Mittel der Auslagerung der aktuellen Aufgaben im Rahmen der Reformen in den Problembereichen zurückgreift. Sodurch wird einerseits politische Verantwortung auf den NGO-Bereich verschoben und andererseits – (un)absichtliche Einsparung an Zeitaufwand angestrebt. Letztendlich kann sich der NGO-Bereich durch seine Expertise als nützlicher Partner in die Umsetzung der Empfehlungen und Durchführung der Reformpolitik einbringen, da er über ein reiches Informationspotential verfügt.

- *Als außenstehender Beobachter habe ich den Eindruck, dass es Institutionen in Bulgarien gibt, die einen Widerstand gegen den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus leisten. So wird der Mechanismus als Einmischung von außen in die Angelegenheiten Bulgariens im Justizbereich wahrgenommen? Wie wirkt sich das auf den Dialog Brüssel – Sofia aus?*

Die Europäische Kommission ist sich darüber im Klaren, dass all die Akteure in Bezug auf den Überwachungsmechanismus nicht die selbe Meinung vertreten können. Des Weiteren ist das Gerichtssystem an sich ein unabhängiges System, in dem eine negative Meinung einzelner Personen leichter zum Ausdruck gebracht werden kann. Die Kommission ist mit der Personalpolitik des Obersten Justizrates vertraut, wobei es hier auch eine persönliche Dimension gibt. Von daher wird eine persönliche Analyse des Ist-Zustandes in den bulgarischen Institutionen erfordert. So nehmen die Beamten der bulgarischen Institutionen den Kontakt mit den europäischen Partnern als eine mögliche berufliche Weiterentwicklung für sich selbst wahr. Die Angestellten auf höheren Posten im Justizsystem wie Richter, Staatsanwälte und/oder Mitglieder der Obersten Gerichts sind jedoch nicht in einem so engen Kontakt mit den europäischen Institutionen. Eine große Menge aber von den Angestellten im Verwaltungsbereich würden sich doch wünschen früher oder später in Brüssel arbeiten zu können. Letztendlich ist all dies aus menschlicher Sicht ganz normal. Deshalb können davon die folgenden Nebenwirkung abgeleitet werden. Die Möglichkeit zur beruflichen Karrierenentwicklung nach Brüssel spiegelt auch die Arbeitsmotivation der Angestellten wider. Ein klares Beispiel dafür ist, dass die Möglichkeiten zur weiteren Karrierenentwicklung eines Mitglieds des Obersten Justizrates nach dem Ablauf seiner Amtsperiode im Gegensatz zu einem Staatsbeamten deutlich besser aussehen. Im Endeffekt kommt es auf den Menschen an, ob sich ein Mitglied des Obersten Justizrates überheblich oder nett bei seinem Kontakt mit den europäischen Partnern verhält. Sein berufliches Leben ist in keiner Weise mit den europäischen Institutionen verflochten, was ihm einen gewissen Vorsprung an Selbstbewußtsein beim Austausch mit den europäischen Behörden gibt. Zum Beispiel hängt ein Angestellter im Verwaltungsbereich vielmehr von seinem Vorgesetzten oder konkreten politischen Maßnahmen ab, was jedoch nicht immer der Fall im Justizbereich ist, da die Justiz ein konservatives System ist und die berufliche Hierarchie eher konstant bleibt. Aus

diesem Grund wäre es interessant, wie sich der berufliche Weg z.B. des Interviewpartners (Das Interview mit dem Richter des Obersten Justizrates liegt im Anhang dieser Arbeit) nach seiner Amtsperiode weiter entwickelt hat und welche Einstellung er zur Kommunikation und dem persönlichen Kontakt z. B. mit einem deutschen Angestellten der EK hätte.

- *Ausgehend von den Monitoringberichten der Europäischen Kommission steht die Förderung der Reformen im Bereich der Justiz und der Inneren Angelegenheiten im folgenden Rahmen: Die Frage ist nicht nur, ob institutionelle und gesetzgeberische Reformen in Gang gesetzt werden, sondern vielmehr – inwiefern diese Reformen effektiv funktionieren.*
 - *Welchen Eindruck haben Sie in Bezug darauf?*
 - *In diesem Sinn: Geht es hier um ein antagonistisches Verständnis der Kommission auf der einen Seite und Bulgariens auf der anderen Seite, was die Reformen im Justizsystem und Bereich der Inneren Angelegenheiten anbetrifft?*

Ja, ich stimme dem völlig zu, was den Anspruch der Europäischen Kommission und die Wirklichkeit in Bulgarien angeht. Die soziale Wirklichkeit in Europa hat bestimmte Rechtsnormen erzeugt. Dieser Prozess funktioniert jedoch in Bulgarien umgekehrt, denn hier werden zuerst Rechtsnormen umgesetzt, die im Nachhinein eine soziale Wirklichkeit erzeugen sollten. Von daher bezieht sich die Frage nach der Umsetzung und der effektiven Funktionsweise der Reformen in Gänze auf das Milieu in Bulgarien.

Des Weiteren ist der Europäisierungsprozess darauf ausgerichtet, dass die Mitgliedsstaaten aufgrund einer normativen Basis, Rechtsnormen und Empfehlungen umzusetzen versuchen, die im Grunde genommen nicht der Wirklichkeit in den Mitgliedsstaaten entsprechen und neu für sie sind. Letztendlich besteht darin der Sinn des Europäisierungsprozesses. Mit Rückblick auf die Beitrittsverhandlungen und die vergangenen sechs Jahren des EU-Beitritts Bulgariens kann man festhalten, dass die Umsetzung der europäischen Normen zeitlich länger dauerte als z.B. in den mittelosteuropäischen Mitgliedsländern der EU. Denn das Milieu, in dem die europäischen Rechtsnormen umgesetzt werden sollten, ist unterschiedlicher als im Mittelosteuropa. Eine mögliche Lösung dafür zu finden, ist aber nicht immer leicht, da es wieder auf das europäische Recht ankommt. Deshalb werden hierbei keine Defizite der europäischen Normen in Betracht genommen, sondern es geraten oftmals nur die Defizite der sozialen Wirklichkeit in dem jeweiligen Mitgliedsland in den Vordergrund. Im Endeffekt ergibt sich daraus die Tatsache, dass es keine Frage der Zeit hinsichtlich der Umsetzung europäischer Normen ist, sondern bloß die Durchführung und Umsetzung von reformistischen Politiken in ihrer Wirklichkeit ins Auge gefasst werden sollten. Aus diesem Grund scheint dieser Prozess auch zukünftig aktuell zu sein.

- *Inwiefern kann der Überwachungsmechanismus in Bezug auf Bulgarien der europäischen Erweiterungspolitik dienlich sein, ausgehend von den Bemühungen Brüssels zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik im Bereich der Justiz und der Inneren Angelegenheiten?*

Ja, ich teile diese Meinung, wobei man davon ausgehen kann, dass viele von der Europäischen Kommission auch der selben Überzeugung sind. Bei Gesprächen im Zeitraum 2001 – 2013 mit Vertretern europäischer Institutionen habe ich die Erfahrung gemacht, dass das Monitoring über Bulgarien nicht der europäischen Bemühungen zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik im Bereich der Justiz und Inneren Angelegenheiten dienlich sein könnte, sondern vielmehr den Bereichen, in denen immer noch “hartes” europäisches Recht fehlt. Daher kann das Monitoring über Bulgarien einer gemeinsamen EU-Politik im Bereich der Justiz nützlich sein.

Des Weiteren möchte ich an dieser Stelle besonderen Wert auf die Indikatoren (Benchmarks) legen. Denn hier handelt es sich aus meiner Sicht um ein Gesetzgebungsverfahren. Wenn man sich die Entwicklung der Indikatoren über die Jahre hinweg vor Augen führt, zeichnen sich verschiedene Entwicklungstendenzen ab. Vor allen Dingen kann aber eine Spezifizierung, Ausweitung und immer engere Operationalisierung der Indikatoren beobachtet werden. Kurzum, die Struktur der Indikatoren wird verändert und ergänzt. Deshalb behaupte ich, dass das ein Gesetzgebungsverfahren ist. Denn um die Erwartungen der EK hinsichtlich des Reformbedarfs in den Problembereichen in Betracht zu nehmen, muss Bulgarien zur Rechenschaft bezüglich der Fortschritte in diesen Bereichen gezogen werden.

Schließlich bin ich fest davon überzeugt, dass die Fortsetzung des Mechanismus für Bulgarien sinnvoll ist. Von daher versuche auch den Machthabern in Bulgarien zu vermitteln, dass die bulgarische Politik nicht gegen den Mechanismus verstoßen darf. Eine Übertragung des Mechanismus auf die alten Mitgliedstaaten wäre nicht denkbar, da sie nicht damit einverstanden sein würden.

Ergänzend möchte ich auch noch etwas einräumen. Ich finde die Frage nach dem Zusammenwirken des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus mit den neuen Überwachungsmechanismen wie z.B. zur Überwachung der Banken in der Eurozone aus wissenschaftlicher Sicht spannend. Also, inwiefern kann der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus dem neuen Überwachungsinstrumentarium der EU dienlich sein, ist natürlich eine Frage an die nächste Generation von Forschern.

➤ *Kommentar zu zwei Stichworten: Rechtsstaatsprinzip (Rule of Law) und die nationale Souveränität*

Das Rechtsstaatsprinzip oder Rule of law ist ein integraler Bestandteil des europäischen Werte(n)systems. Dieses Prinzip ist aber immer noch nicht an eine existierende gemeinsame europäische Politik rückgekoppelt, da kein gemeinsamer Konsens darüber unter den Mitgliedstaaten besteht. Der Grund dafür ist, dass es um Abgabe nationaler Souveränität bezüglich des Bereichs geht, der in der Kompetenz der Mitgliedstaaten ist.

Einerseits hat Bulgarien ein großes Interesse an der Fortsetzung des Mechanismus, weil das Justizsystem des Landes reformbedürftig ist. Das liegt an unserem Nationalinteresse.

Andererseits aber würde keiner bereit sein, die politischen Kosten dafür zu zahlen, falls Bulgarien vom Mechanismus abspringen würde.

- *Wie wird der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus an Themen wie Schengen-Raum, EU-Fördergeldern und den neuen finanziellen Programmrahmen 2014-2020 angebunden?*

Die Stellungnahme der EU-Mitgliedstaaten über die Effizienz und die Fortsetzung des Überwachungsmechanismus für Bulgarien sind positiv. Die EK hat ihrerseits auch mit der Zeit gelernt, dass der Mechanismus an andere Instrumente der EU-Sanktionspolitik angebunden werden kann. Dadurch sollte im Endeffekt seine Effizienz verstärkt werden.

Ein direkter Verbindungspunkt zwischen den EU-Fonds und dem Mechanismus sind die öffentlichen Aufträge. Deshalb werden sie von der EK in den Monitoring-Berichten betrachtet. Eine direktere Verbindung ist schwierig zu finden. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die EK von Anfang an auch keine Erfahrung mit dem Überwachungsmechanismus als Instrument zur Förderung der Reformen hatte. Von daher ist die Anbindung des Mechanismus an die EU-Fonds keine neue Strategie, denn sie war ein mächtiges Instrument der Einflussnahme auf Bulgarien in den Beitrittsverhandlungen. Diese Strategie der EU bezieht sich auch auf den neuen Finanzrahmen 2014-2020.

Letztendlich geht die EU davon aus, dass zwecks effektiver Steuerung der Europäisierungsprozesse ein ganzes Netzwerk von Mechanismen aufgebaut werden sollte.

Weiterhin bin ich auch darauf gespannt, was der nächste Monitoring-Bericht der EK zum Jahresende 2013 aufzeigen wird. Aus meiner Sicht bereut die EK richtig, dass es so lange Zeit keinen Bericht für Bulgarien gab. Denn im Kontext der letzten Anstellungen kontroverser Persönlichkeiten auf hohen Posten im Bereich der Inneren Angelegenheiten, ist mit einer Menge Kritik seitens der EK an Bulgarien zu rechnen.

Zum Schluss möchte ich darauf hinweisen, dass ein objektives Verständnis über den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus wichtig und immer gültig ist. Die europäische Konditionalitätspolitik war und ist heute noch von politischen Entscheidungen geprägt, d.h. die Politik bleibt im Vordergrund und erst im Nachhinein werden an sie rechtliche Sanktionsmechanismen angebunden. Der Fall mit Ungarn und Rumänien sind deutliche Beispiele hierfür. So wurden Ungarn unter der Regierung Orbans die EU-Gelder gestoppt, erst nachdem er gegen europäischen Rechtsnormen verstoßen hatte. Bulgarien zählt auch dazu. Von daher wird die EU-Konditionalitätspolitik auch zukünftig für viele Bereiche politisch relevant sein.

Interviewpartner 6: Ralitza Yotova – Fachreferentin der Direktion “Politiken und Institutionen der Europäischen Union” im Außenministerium Bulgariens

Thema: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 30.09.2013, Sofia

Fragen:

- *Es gibt Vorgaben (Benchmarks), die von der Europäischen Kommission hinsichtlich des Reformfortschritts im Bereich Justiz und innere Angelegenheiten berücksichtigt werden. Kann der Fortschritt in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten durch die Berücksichtigung der Benchmarks eindeutig und effektiv gemessen werden?*

Die Vorgaben von 2006 sind sehr allgemein formuliert. Der Fortschritt in den Bereichen unter dem Monitoring kann durch die Berücksichtigung der Benchmarks nicht eindeutig und effektiv gemessen werden.

- *Inwiefern sollte Bulgarien diese Vorgaben in Betracht nehmen und inwiefern haben sich die Benchmarks mit der Zeit verändert?*

Die Kommission verfolgt den Ansatz der Annäherung an die Bedingungen in Bulgarien. Klares Beispiel hierfür ist die erste Vorgabe, die sich auf Verfassungsänderungen bezieht und noch in 2007 erfüllt wurde. Trotzdem wurden zusätzliche gesetzliche Änderungen von der Kommission gefordert, wodurch sich seitens der bulgarischen Institutionen schwierig hätte nachweisen lassen, dass sie Teil der ersten Vorgaben sind. Wichtig ist hier, dass jeweils in jedem nächsten Bericht der Kommission immer wieder neue Empfehlungen auftauchen. Der Überprüfungsmechanismus an sich entwickelt sich, wobei keine Gradmesser zwecks seiner Abschaffung zu sehen sind.

Mit der Einführung des Mechanismus für Bulgarien und Rumänien betrieb die EK praktisch eine Politik, die bisher in den anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht im Einsatz gekommen war. Zum ersten Mal wird nun z.B. eine gemeinsame europäische Antikorruptionspolitik eingeführt. Im Grunde genommen kann man festgehalten, dass in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten keine EU-Gesetzgebung gibt. Hier gibt es einige wichtigen Aspekte zu nennen. Einer der Aspekte am Beispiel Bulgariens bezieht sich auf die systematische Einfrierung und Beschlagnahmung von aus strafbaren Handlungen erworbenen Vermögen. Die gesetzliche Festlegung dieser Maßnahmen bei Bekämpfung organisierter Kriminalität ist nur in ein paar EU-Mitgliedstaaten vorhanden, wobei Bulgarien die EU-Forderung nach strafrechtlicher Verfolgung kriminellen Vermögens bereits gesetzlich umgesetzt hatte.

- *Es gibt jedoch weitere Aspekte, die von der Europäischen Kommission hinsichtlich des Reformfortschritts in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten berücksichtigt werden. Einer dieser Aspekte ist der mangelnde Fortschritt bei den sog.*

“wichtigen Fällen”⁸ (Fälle von öffentlicher Bedeutung wie strafrechtliches Gerichtsverfahren bei Korruptionsfällen, Fällen wegen organisierter Kriminalität und Missbrauch mit EU-Fördergeldern). Kann der Fortschritt in den Problembereichen durch die Berücksichtigung der ‘wichtigen Fälle’ eindeutig und effektiv gemessen werden?

Was die EU-Gesetzgebung in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten angeht, möchte ich erst einmal auf den neuen EU-Justizindex als das Instrument für eine leistungsfähige, wachstumsfördernde Justiz hinweisen, wodurch es zur weiteren Harmonisierung der rechtlichen Vorschriften in den EU-Mitgliedstaaten kommen sollte. Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus fokussiert sich jedoch auf die strafrechtlichen Fälle. Wichtig ist es anzumerken, dass es hier, einerseits systematische Fehler im Gerichtsverfahren gibt. Andererseits ist die EK der Meinung, dass politischer Einfluss auf das Justizsystem ausgeübt wird und das ist eben die Logik, welche in den Monitoring-Berichten steckt. Daneben stellt sich die Frage, ob das der Fall ist oder nicht. Ich bin eher der Meinung, dass es Fehler im Justizsystem tatsächlich gibt, die sich jedoch nicht mit politischem Einfluss erklären lassen. Selbst wenn es keinen politischen Einfluss auf das Justizsystem gäbe, gibt die Kommission im Endeffekt ihre Empfehlungen an Bulgarien, aus denen sich Maßnahmen und Problemlösungen ableiten lassen. All dies weist deutlich auf systematische Schwächen im Justizbereich hin, was aus Sicht der Kommission mit mangelndem Verständnis für die Probleme und/oder fehlendem Willen zu ihrer Lösung zusammenhängt.

- *Nehmen wir mal an, dass der Ansatz der EK während der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien am besten als ‘Reformen ohne Politiken’ beschrieben werden kann, dann zielt die EK nach dem EU-Beitritt Bulgariens und im Kontext des Mechanismus darauf ab, den Bedarf von handlungsfähigen reformistischen Politiken zu generieren, d.h. der neue Ansatz der EK bezieht sich auf die Politisierung der Mängel des politischen und institutionellen Systems, indem ein neuer Akteur in den politischen Prozess mit einbezogen wird – die bulgarische Gesellschaft⁹.*
- *Kann in diesem Sinne die Rede von einem qualitativen Wandel bei dem Brüsseler Ansatz zu Bulgarien nach dem EU-Beitritt des Landes sein?*
 - *Wie hängt die positive Einstellung der BulgarInnen zum Mechanismus mit seiner Effizienz zusammen?*
 - *Inwiefern stützt sich die Europäische Kommission auf den hohen Rückhalt des Mechanismus in der bulgarischen Gesellschaft?*

Im letzten Monitoring-Bericht der Kommission von 2012 wurde besonderen Wert auf die Rolle der Zivilgesellschaft gelegt. In 2012 wurde auch eine Eurobarometer-Studie durchgeführt, die auf

⁸Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Brüssel, den 18.7.2012, COM(2012) 411 final, S. 6, Letzter Zugriff am 28.08.2013: (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf)

⁹Vgl. Krastev, Ivan (2008): Europe’s other legitimacy crisis - <http://www.opendemocracy.net/article/europe-s-other-legitimacy-crisis> (letzter Zugriff: 17.03.2014).

die Einstellung der bulgarischen BürgerInnen zu den Problembereichen Justiz und Innere Angelegenheiten hinweist. Interessant wäre es zu sehen, wie die Einstellung anderer europäischer BürgerInnen zu Problembereichen wie Korruptionsbekämpfung aussieht. So würde die Mehrheit der BürgerInnen Italiens die Korruptionsbekämpfung auch als ein Nationalproblem hervorheben. Kurzum, die Probleme in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten sind kein Sonderfall nur in Bulgarien.

Aus Sicht der EK spielt die Zivilgesellschaft und ihre Einstellung zu den Problembereichen eine besondere Rolle. Die Kontrolleurgruppen, die von der EK nach Bulgarien geschickt werden, treffen sich selber mit Vertretern des NRO-Bereichs. In diesem Fall ist es wirklich von Bedeutung, was für eine Meinung die NRO zum Mechanismus haben. Wenn es um die Fortsetzung des Mechanismus geht und darüber debattiert wird, ob er abgeschafft werden sollte, so stellt die positive Meinung des NRO-Bereichs über den Mechanismus und seine Wirkungen ein wichtiges Pro-Argument dar. Letztendlich ist es auch hier wichtig, dass die bulgarische Zivilgesellschaft den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus unterstützt, wobei der hohe öffentliche Rückhalt des Mechanismus auch auf weitere Faktoren zurückzuführen ist wie die große Unterstützung der BulgarInnen im allgemein für die EU und ihre Institutionen.

- *Es stellt sich jedoch die Frage, was hinter der großen Unterstützung der BulgarInnen für den Mechanismus steckt?*

Ja, die Mängel des Justizsystems werden von den BürgerInnen besonders problematisch gesehen, was mit der großen öffentlichen Unterstützung für den Mechanismus zusammenhängt. Ob das objektiv ist oder nicht – bleibt fraglich. Ich bin fest der Überzeugung, dass die bulgarischen BürgerInnen, die keinen Kontakt mit dem Justizsystem hatten, eher dazu neigen, eine negative Einstellung zu diesem System zu haben und seine Effizienz in Frage zu stellen. Hier taucht die Rolle der EK auf, die als der supranationale Hoffnungsträger gesehen wird. Inwiefern aber die BürgerInnen ein richtiges Verständnis über die Funktionsweise des Mechanismus ausweisen können, bleibt fraglich.

- *In diesem Sinne können wir vom qualitativen Wandel bei dem Brüsseler Ansatz zu Bulgarien nach dem EU-Beitritt des Landes reden?*

Der Hauptunterschied besteht darin, dass der Mechanismus im 2008 zum ersten Mal als Element der EU-Sanktionspolitik verwendet wurde, als EU-Fördergelder für Bulgarien gesperrt wurden. Nach dem EU-Beitritt Bulgariens halte ich es für normal, dass der Mechanismus unsere Positionen in Brüssel zu europäischen Themen und Problemen reflektiert. Es gibt immer noch Kreise in der EU, die der Meinung sind, dass die Aufnahme Bulgariens in die EU zu früh war. Es gibt ja auch andere, die der anderen Meinung sind und die EU-Mitgliedschaft des Landes unterstützen. Jedoch ist es hier wichtig, dass die Beziehungen zwischen Bulgarien und der EU nach dem EU-Beitritt in einem völlig anderen Kontext stehen, da Bulgarien als EU-Mitgliedstaat Teil des Systems europäischer Entscheidungsfindung geworden ist. Kurz, die Kommunikation mit der EU läuft auf einer anderen Ebene.

- *Ist die Fortsetzung des Mechanismus ein Zeichen dafür, dass die bulgarischen Institutionen ihr Potential zur Übernahme einer führenden Rolle bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität immer noch nicht verwirklichen können?*

Die von der Europäischen Kommission erstellten Berichte über den Fortschritt in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten haben in Bulgarien sowohl positive, als auch negative Auswirkungen auf die Regierung. Einerseits kann sich die Kritik der Opposition im Parlament wohl auf die Berichte stützen und andererseits – die Regierung ist oftmals in der Lage, durch die Berichte der Verantwortung über unpopuläre Politik zu entziehen und zwar den Mechanismus mit innenpolitischen Zwecken zu ihren Gunsten zu adoptieren. Deutliches Beispiel für die positive Auswirkungen des Mechanismus auf die Regierung sind die Berichte von 2010, 2011 und 2012, wo vom politischen Reformwillen der Regierung die Rede ist.

- *Ausgehend von den Monitoringberichten der Europäischen Kommission steht die Förderung der Reformen im Bereich der Justiz und inneren Angelegenheiten im folgenden Rahmen: Die Frage ist nicht nur, ob institutionelle und gesetzgeberische Reformen in Gang gesetzt werden, sondern vielmehr – inwiefern diese Reformen effektiv funktionieren. Bulgarien agiert nach dem folgenden Prinzip: Eine Empfehlung der EK erzeugt Reflex der bulgarischen Institutionen, d.h. etwas wird geschaffen (in diesem Fall das neue Sondergericht für organisiertes Verbrechen) und erst danach werden die von den bulgarischen Institutionen unternommenen Maßnahmen mit Inhalt gefüllt. Im Grunde genommen lässt sich feststellen, dass die guten Praktiken und Empfehlungen, die angenommen werden, im Nachhinein zu wirken beginnen. Trotzdem bleiben Defizite, die behoben werden müssen.*
 - *In diesem Sinn geht es hier um ein antagonistisches Verständnis der Kommission auf der einen Seite und Bulgariens auf der anderen Seite, was die Reformen im Justizsystem und im Bereich der inneren Angelegenheiten angeht?*

Typisch für die Reformpolitik in Bulgarien ist, dass Reformen automatisch durchgeführt werden. Ein antagonistisches Verständnis bei der EK und Bulgarien ist insofern festzuhalten, dass eine mangelnde strategische Vision der Reformpolitik in Bulgarien zu sehen ist, d.h. an dieser Stelle muss die Rolle des Mechanismus eingeräumt werden, die die richtige Richtung der Reformplanung und –durchführung vorgibt. Eine mangelnde strategische Vision ist jedoch auch in vielen anderen Bereichen festzuhalten.

Des Weiteren möchte ich anmerken, dass im Kontext des Mechanismus ein Wandel des Reformansatzes Bulgariens zu beobachten ist. Ein neuer Pragmatismus zeichnet sich aus meiner Sicht besonders in den letzten Jahren aus. Dies hat länger gedauert als erwartet. Darüber hinaus ist ein qualitativer Wandel der Strukturierung und Bearbeitung der Informationen zu sehen, die wir nach Brüssel im Rahmen der Kooperation mit der EK schicken. Kurzum, wir arbeiten auf europäische Art und Weise. An dieser Stelle möchte ich jedoch auf einen weiteren Aspekt hinweisen. Hier handelt es sich nicht um ein antagonistisches Verständnis der EK und Bulgariens bei der Reformpolitik, sondern vielmehr um ein konstruktives Widerlegen der EK, d.h. die

bulgarischen Institutionen versuchen nachzuweisen, dass die Empfehlungen der EK in manchen Bereichen bereits erfüllt sind. Dagegen spricht die Tatsache, dass selbst wenn statistische Daten zu Gunsten der bulgarischen Institutionen veröffentlicht werden, so neigt die EK immer noch dazu, weitere Maßnahmen in all den reformbedürftigen Bereichen zu fordern. All dies ist letztendlich eine politische Frage, da unser politisches Ziel daran orientiert ist, schnellmöglichst Maßnahmen zu implementieren. Was besonders die Politik des Außenministeriums angeht, möchte ich darauf hinweisen, dass das Hauptziel die Abschaffung dieses Mechanismus ist. Des Weiteren muss sich der NRO-Bereich auch darüber im Klaren sein, dass es gut für all die Institutionen wäre, wenn der Mechanismus abgeschafft wird, sonst scheint die Ungewissheit der Dauer des Mechanismus total destruktiv zu sein. Die positive Einstellung der NRO zum Mechanismus muss nicht außen vor bleiben, denn diese ist auch auf das hohe Vertrauen der Öffentlichkeit in die europäischen Institutionen zurückzuführen.

- *Gibt es seitens der bulgarischen Institutionen ein inneres Kontrollsystem und innere Rechenschaftsinstrumente zur Planung und Umsetzung der Empfehlungen aus Brüssel?*

Jeden Monat werde Berichte vom Justizministerium erstellt, die die Information zusammenfassen und die Umsetzung der Empfehlungen überwachen. Gleichzeitig übt der NRO-Bereich auch Kontrolle aus. Des Weiteren kontrollieren sich die Institutionen auch selbst, sodass bei Bedarf z.B. der Justizminister die Problemanlagen zur Besprechung im Ministerrat einbringen kann.

- *Und was ein Kontrollsystem und die Rechenschaftsinstrumente zur Planung und Umsetzung der Empfehlungen seitens der Kommission selbst angeht?*

Wie bereits erwähnt, es gibt keine gemeinsame europäische Politik in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten. Die Einführung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus war für die Europäische Kommission auch eine Art Experiment. Darüber hinaus würde eine Expertenanalyse der Empfehlungen der Kommission wohl darauf hinweisen, dass sie nicht legitim sind, da die Empfehlungen der Kommission auf einer gesetzlichen Grundlage nicht fußen. Dadurch kann Bulgarien wohl nach dem Prinzip des konstruktiven Widerlegens agieren. Jedoch versucht die Kommission eine objektive Berichterstattung zu gewährleisten und daher stützt sich ihre Politik vor allem auf den NRO-Bereich in Bulgarien und seinen Perzeptionen.

- *Als außenstehender Beobachter habe ich den Eindruck, dass es Institutionen in Bulgarien gibt, die einen Widerstand gegen den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus leisten. So wird der Mechanismus als Einmischung von außen in die Angelegenheiten Bulgariens im Justizbereich wahrgenommen. Welchen Eindruck haben Sie denn und wie reflektiert dies den Dialog Sofia – Brüssel?*

Erstens, es gibt bestimmte Kommunikationsregelungen auf partnerschaftlicher Basis zwischen den Mitgliedstaaten und der EU. Des Weiteren muss die Rolle der EK in diesem Prozess als politischer Akteur in Betracht genommen werden. Die EK ist sich darüber im Klaren, dass die Kommission bei vielen Initiativen auf die Unterstützung der Mitgliedsländer angewiesen ist. Aus diesem Grund sind die Interaktionen zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten sehr verflochten.

Was die bulgarischen Institutionen, sprich den Obersten Justizrat, angeht, die einen Widerstand gegen den Mechanismus leisten, bin ich der Meinung, dass dies keinen direkten Effekt auf den Dialog Brüssel – Sofia hat. Aus meiner Sicht hängt dies mit dem institutionellen Interesse, das die Magistraten zu verteidigen versuchen. Für die EK stellt das keine Hürde bei dem Dialog mit Sofia dar. Hier ist wichtig, dass in den letzten Berichten der EK eine Akzentverschiebung zu beobachten ist. So werden Akzente eher auf die Machtverteilung in Bulgarien gelegt, wobei die EK Mängel des Leaderships im Justizsystems weiter kritisiert und strukturelle und verfahrensmäßige Schwäche deutlich aufzeigt. In den letzten Berichten wird jedoch vielmehr darauf akzentuiert, dass sich die Kommission dafür interessiert, ob sich die Exekutive nicht mehr in die Angelegenheit der Judikative einmischen darf. Die Akzentverschiebung reflektiert auf keine Weise negativ den Dialog zwischen Brüssel und Sofia. Negative Auswirkungen auf die Kommunikation zwischen der bulgarischen Regierung und der Kommission kann es nur dann geben, wenn aus den Bericht hervorgeht, dass die Regierung nicht handlungsfähig bei ihrer Reformpolitik ist.

Weiterhin haben sich die Magistraten auch klar gegeben, dass die Durchführung der Reformpolitik im Justizsystem vor allen Dingen auf sie selbst angewiesen ist, d.h. für die Fragen, die die Kommunikation mit der EK betreffen, sind meistens die Magistraten zuständig. So wird der Dialog zwischen der EK und den Magistraten im Rahmen der Besuche der Kontrolleurgruppen direkt geführt. Diesbezüglich gibt es regelmäßige Kontakte der bulgarischen Staatsanwaltschaft mit den europäischen Partnern wie beim Austausch wichtiger Informationen. Der bulgarische Hauptstaatsanwalt macht auch regelmäßige Besuche in Brüssel zwecks Absprache der Reformpolitik in den Problembereichen.

- *Inwiefern kann der Monitoring über Bulgarien der europäischen Erweiterungspolitik dienlich sein, ausgehend von den Bemühungen Brüssels zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten?*

Ausgehend davon, dass die Empfehlungen der EK im Wandel sind und nebenbei eine Spezifizierung der Monitoring-Berichte am Beispiel Bulgariens läuft, ist es schwierig zu behaupten, dass der Überwachungsmechanismus multiplizierbar ist, d.h. der Mechanismus wurde nur für Bulgarien und Rumänien geschaffen und danach für unabsehbare Zeit fortgesetzt. Des Weiteren unterscheiden sich die Justizsysteme der EU-Mitgliedstaaten voneinander und natürlich kommt die Tatsache hinzu, dass die Bereiche Justiz und innere Angelegenheit a priori in den Kompetenzen der Nationalstaaten liegen. Zentral hierfür ist, dass die EU eine gemeinsame Antikorruptionspolitik bereits in Gang gesetzt hatte.

- *Kann Bulgarien außenpolitisch von der neuen gemeinsamen Antikorruptionspolitik der EU profitieren? Wie hängt das mit dem Nationalinteresse zusammen?*

Bulgarien hat Interesse daran neben Rumänien nicht das einzige EU-Mitgliedsland zu sein, das unter Monitoring der Korruptionsbekämpfung steht. Interessant wäre es im Kontext der neuen

Antikorruptionspolitik zu sehen, wie die anderen EU-Mitgliedsstaaten auf die Empfehlungen der EK reagieren würden, was ihre Politik bei der Korruptionsbekämpfung angeht. Aus diesem Grund lässt sich festhalten, dass Bulgarien eine positive Einstellung zu all den Initiativen auf EU-Ebene im Justizbereich haben sollte.

- *Und wie sieht es mit der Rolle des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus im Kontext der Erweiterungspolitik der EU aus?*

Was die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien angeht, gab es verstärkte Überwachung durch Monitoring-Berichte der EK alle sechs Monate, anstatt einmal pro Jahr. Darüber hinaus wurde eine Klausel an den Beitrittsvertrag Kroatiens mit der EU angebunden, die die Aufnahme des Landes in den Schengen-Raum vorsieht und welche im Beitrittsvertrag der Union mit Bulgarien etwa nicht vorhanden war.

Des Weiteren lässt sich ein neuer Ansatz der Kommission hinsichtlich der Beitrittsverhandlung über das Kapitel „Justiz“ auszeichnen. Im Gegensatz zu Kroatien wurde der Fokus der Verhandlungen mit Bulgarien eher auf die vorhandene EU-Gesetzgebung und ihre Umsetzung gelegt. Am Beispiel Kroatiens wurden jedoch all die Fragen mitbetrachtet, bei denen es noch keine gemeinsame EU-Gesetzgebung gibt. Außerdem fußt der neue Ansatz der EK gegenüber Kroatien darauf, dass die Kapitel „Justiz“ und „Innere Angelegenheit“ unter den ersten waren, die abgeschlossen werden sollten. Deshalb ist festzuhalten, dass im Rahmen der weiteren EU-Erweiterung mit einer verstärkten Überwachung dieser Bereiche zu rechnen ist.

Ein weiteres Beispiel für den neuen Ansatz der EU gegenüber Kroatien im Bereich innere Angelegenheiten ist die Einführung des europäischen Haftbefehls und die Auslieferung von mutmaßlichen Straftätern an internationale Gerichte. Letztendlich war die Aufnahme Kroatiens in die EU eine politische Entscheidung nach dem Abwiegen all der Pro- und Kontra-Argumenten hinsichtlich der EU-Erweiterungspolitik.

Zum Schluss möchte ich darauf hinweisen, dass ein Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für Kroatien nicht eingeführt wurde. Dies scheint aus dem folgenden Grund paradoxerweise interessant zu sein. Selbst wenn die EK der Meinung ist, dass der Monitoring-Mechanismus für Bulgarien und Rumänien effektiv ist, so neigt die Kommission nicht dazu, auch Kroatien unter Monitoring zu stellen. Auf der einen Seite kann die Einführung des Mechanismus für Bulgarien und Rumänien als Nachholbedarf hinsichtlich nichtgelöster Probleme in den Beitrittsverhandlungen der EK mit den beiden Ländern betrachtet werden. Auf der anderen Seite ist die Aufnahme Kroatiens in die EU, ohne unter Monitoring gestellt zu werden, ein klares Signal dafür, dass die EK sich nicht mit einem zweiten Monitoring-Mechanismus für ein EU-Land auseinandersetzen wollte. Dadurch steht die Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus im Grunde genommen in Frage. Deshalb war die Aufnahme Kroatiens eher eine politische Frage.

Hinsichtlich der Effizienz des Mechanismus aus europäischer Sicht lässt sich auch festhalten, dass eine innovative Entscheidung der EK die Tatsache war, dass die nächste Bewertung des

Fortschritts in den Problembereichen Justiz und innere Angelegenheiten in Bulgarien erst Ende 2013 vorgenommen wird.

- *Wie wird der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus an Themen wie Schengen-Raum, EU-Fördergelder und den neuen finanziellen Programmrahmen 2014-2020 angebunden und wenn ja – spielt der Mechanismus die Rolle eines EU-Sanktionsinstruments in diesem Kontext?*

Was die Abschaffung des Mechanismus angeht, bin ich der Meinung, dass die EU-Mitgliedsländer, die eine gemeinsame EU-Politik im Bereich Justiz unterstützen, auch die Abschaffung des Mechanismus im Prinzip nicht ablehnen würden.

Das Reformpotential des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus hängt mit einer Revision des Beitrittsvertrages der EK mit Bulgarien von 2006 zusammen, d.h. der Mechanismus kann im Prinzip kaum reformiert werden. Außerdem hat Bulgarien einen eigenen EK-Kommissar, wobei diesbezüglich die Debatte über die Abschaffung des Mechanismus auf einer anderen EU-Ebene laufen würde.

Auf EU-Ebene wurde bereits eine Abschaffung des Mechanismus besprochen. Da es grundsätzlich unmöglich ist, den Mechanismus abzuschaffen, hat die Kommission eine eher konservative Stellung genommen. Deshalb würde sie nicht zugeben, dass die Benchmarks oder Teile davon bereits erfüllt sind. Stattdessen argumentiert die Kommission in diesem Zusammenhang damit, dass die Indikatoren ad hoc erfüllt werden sollten.

Ich bin der Meinung, dass zum Ende dieser Amtsperiode die Kommission einen Vorschlag über Änderungen der EU-Verträge machen wird. Eine Änderung der EU-Verträge ist natürlich eine prekäre Frage, da es sich hier letztendlich um Abgabe von staatlicher Souveränität auf EU-Ebene handelt.

Interviewpartner 7: Kristina Punteva – Strafrichter im Bezirksgericht Pazardzhik,

Interviewpartner 8: Irina Dzhuneva – Strafrichter im Bezirksgericht Pazardzhik,

Thema: Effizienz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

Datum, Ort: 01.10.2013, Pazardzik

Fragen:

- *Was ist Ihrer Meinung nach das Wichtigste an den Monitoringberichten der Europäischen Kommission (EK) in den letzten sechs Jahren? Welchen Eindruck haben Sie?*

K.P.:Aus meiner Sicht geht es hier an erster Stelle um die Zusammenarbeit und Förderung im Rahmen der EU-Politik gegenüber Bulgarien, um unser Häuschen in Ordnung zu bringen. Was die Empfehlungen der EK angeht, bin ich der Meinung, dass es in den Justizsystemen der anderen Mitgliedstaaten auch Probleme wie Verzögerungen der Gerichtsurteile gibt. Deutliches Beispiel dafür ist der Zustand des Gerichtsverfahrens in Ländern wie Griechenland und Italien. Daher halte ich Teile der Kritik der EK an den bulgarischen Justizorganen für positiv. Letzten Endes aber möchte ich darauf hinweisen, dass die Probleme im Gerichtsverfahren eine europäische Dimension haben.

I.D.:Ich bin der Überzeugung, dass die europäischen Partner die bulgarischen Behörden auf die Behebung der Schwächen bei Struktur, Management, Personalausstattung des Justizsystems aufmerksam machen wollen, wobei hier vor allem die Rolle des Obersten Justizrates bei der Justizreform gemeint ist. All dies ist in den Fortschrittsberichten der Kommission im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus klar zu sehen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob im Endeffekt nicht völlig die Reformbemühungen der bulgarischen Behörden zutreffen. So kann die parlamentarische Quote im Obersten Justizrat auf 3 oder 4 Mitglieder reduziert oder sogar völlig aufgehoben werden. Das Argument über Beibehaltung der parlamentarischen Quote bezieht sich darauf, dass man von der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und Judikative ausgeht. Selbst wenn das der Fall ist, ist es jedoch fragwürdig, inwiefern diese Zusammenarbeit wichtig und richtig ist. Praktisch ergibt sich daraus, dass die Exekutive die Macht der Judikative durch die parlamentarische Quote beschneidet. Die Hälfte der Mitglieder des Obersten Justizrates werden vom Parlament gewählt. Hinzu kommen die Anstellungen des Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes, des Hauptstaatsanwalts, die in den meisten Fällen politisiert werden. Des Weiteren führt die Verteilung der Sitzplätze im Obersten Justizrat vielmehr dazu, dass die Vertreter der Richter und der Staatsanwälte eine Minderheit bleiben. Die Einmischung der Exekutive in die Angelegenheiten der Judikative scheint schädlich zu sein. Allerdings vertrete ich nicht die Meinung, dass das Gerichtssystem unkontrolliert sein muss. Jedoch muss man nicht außen vor lassen, dass die Politisierung der Personalpolitik im Gerichtssystem letztendlich zur Demotivation der Magistraten führt.

- *Es gibt jedoch einige Gradmesser, die von der Europäischen Kommission hinsichtlich des Reformfortschritts im Bereich Justiz und innere Angelegenheiten berücksichtigt werden.*

Einer dieser Gradmesser ist der mangelnde Fortschritt bei den sog. "wichtigen Fällen"¹⁰ (Fälle von öffentlicher Bedeutung wie strafrechtliches Gerichtsverfahren bei Korruptionsfällen, Fällen wegen organisierter Kriminalität und Missbrauch mit EU-Fördergeldern). Kann der Fortschritt im Problembereich Justiz durch die Berücksichtigung der 'wichtigen Fällen' eindeutig und effektiv gemessen werden?

LD.: In der Tat spricht die Europäische Kommission in ihren Monitoringberichten vom Bedarf an einer "unabhängigen Analyse von Fehlschlägen". Unter Fehlschlägen sind laut der Kommission die Fälle zu verstehen, die mit Freisprüchen geendet hatten. Diesbezüglich erwartet die Kommission von Bulgarien Fortschritte und tiefgreifende Ergebnisse besonders bei den wichtigen Fällen.

Jedoch sehe ich die Empfehlung der EK über den Fortschritt der "wichtigen Fälle" aus einer anderen Perspektive. Aus meiner Sicht ist das Gericht nicht die letzte Instanz beim Gerichtsverfahren, da es davor auch ein Vorgerichtungsverfahren gibt. Was ich damit meine, bezieht sich auf die besondere Rolle der Ermittlungsbehörden im vorgerichtlichen Verfahren. Des Weiteren sollte bei einer Voruntersuchung mit Sorgfalt auf das Beweismaterial und die Indizien herangegangen werden, was die effektive Untersuchungsarbeit der Fachkräfte im Ministeriums für Inneres angeht. Darüber hinaus kommt es auch auf eine argumentierte Anklageschrift der Staatsanwaltschaft an, die die gesammelten Beweise zum jeweiligen Fall vor dem Gericht im Laufe des Gerichtsverfahrens vorlegen und verteidigen sollte. Aus diesem Grund bin ich fest der Meinung, dass das Gericht einen Urteil fällen kann, wenn die gesammelten Beweise ohne Wenn und Aber darauf verweisen. Beim Gerichtsurteil handelt es sich letztendlich um einen Prozess, der sowohl das vorgerichtliche Verfahren, als auch das Endurteil des Gerichts einschließt. Kurzum, ohne Beweise kann das Gericht kein Urteil fällen.

Einen Freispruch oder ein deutlich niedrigeres Urteil als von der Staatsanwaltschaft gefordert für Schwerverbrecher zu erreichen, hängt von der Qualität des Beweismaterials ab. Was hier ein Störfaktor neben den Problemen bei prozessrechtlichen Schritten zu sein scheint, bezieht sich auch auf die politische Rhetorik gegenüber dem Gerichtssystem in den Medien. Dazu zählen die zahlreichen kritischen Äußerungen des ehemaligen Innenministers Bulgariens Tsvetan Tsvetanov, der versucht hat die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Fehlschläge bei den sog. wichtigen Fällen zu lenken nach dem Motto: „Wir erwischen die [Verbrecher, Anm. d. Verfassers], ihr lasst sie wieder frei.“

Es bestehen weitere Gründe zur Besorgnis, was die politische Rhetorik in den Medien dem Gerichtssystem gegenüber angeht. Einerseits reflektieren die politischen Äußerungen gegenüber dem Gerichtssystem in negativer Weise auf die öffentliche Meinung in Bulgarien. Andererseits verschaffen die Äußerungen seitens der Exekutive einen negativen Eindruck unter den europäischen Partnern Bulgariens, wobei die Arbeit des bulgarischen Gerichtssystems in Frage

¹⁰Berich der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Brüssel, den 18.7.2012, COM(2012) 411 final, S. 6, Letzter Zugriff am 28.08.2013: (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf)

gestellt wird. So entsteht der Eindruck, dass der bulgarische Innenminister völlig Recht hat. All dies kann man im Endeffekt leicht nachvollziehen, da sich ein westeuropäischer Innenminister nie erlauben würde, so etwas zum Ausdruck zu bringen.

Dadurch zeichnet sich ein Mangel der Berücksichtigung sogenannter "wichtigen Fälle" als Gradmesser des Fortschritts im Problembereich Justiz aus, der sowohl kulturell als auch sozialpolitisch bedingt ist.

K.P.: Selbst wenn das Prozessgesetz dem Gericht eine Reihe von Möglichkeiten zuspricht wie der Herr des Gerichtsverfahrens zu sein, verfügt das Gericht nicht über das Potential all das Beweismaterial sammeln zu können. Ein besonderer Grund dafür ist, dass es eine zeitliche und technische Begrenzung des Sammelns vom Beweismaterial gibt. Dies sollte am besten Fall schnellstmöglich nach dem Begehen eines Verbrechens erfolgen. Das Beweismaterial ist von entscheidender Bedeutung für das Gerichtsverfahren und somit für das Endurteil des Gerichts. Denn wenn ein Gerichtsurteil auf der Waage liegt und keine hinreichenden Beweise vorliegen, dann wird ausgehend von der Annahme "Unschuld" ein Freispruch erreicht.

➤ *Sollte die Ermittlungsbehörde beider Judikative oder bei der Exekutive zugeordnet sein?*

K.P.: Meiner Meinung nach muss hier der Frage nach der Effizienz der Arbeit der Untersuchungsbehörde nachgegangen werden. Es ist nicht so besonders relevant, ob die Untersuchungsbehörde bei der Judikative oder Exekutive situiert wird. Wichtig hier ist, dass aus meiner Sicht die Staatsanwaltschaft an die Exekutive angebunden werden sollte. Jedoch muss davon ausgegangen werden, dass letztendlich die Gefahr weiter besteht, dass die Exekutive sich weiter in die Angelegenheiten der Judikative einmischen könnte. Falls die Staatsanwaltschaft an die Exekutive angebunden werden dürfte, würde dadurch eine legitime Möglichkeit zur Einmischung der Exekutive in die Angelegenheiten der Judikative geschaffen. Kurzum, was besonders berücksichtigt werden sollte, bezieht sich auf das Einhalten des Prinzips der Gewaltenteilung.

I.D.: Das Hauptproblem liegt darin, dass sich die Exekutive in die Angelegenheiten der Judikative einmischt. Von einer Politisierung der Polizei- und Untersuchungsbehörden und der Staatsanwaltschaft sollte auf jeden Fall Abstand genommen werden.

➤ *Es wurden bereits vom Kooperations- und Überprüfungsmechanismus positive Fortschritte im Justizbereich verzeichnet, was die Verwaltungskapazität des Obersten Justizrates und die Schaffung des Inspektorats zum Obersten Justizrat angeht. Jedoch wird in den Fortschrittsberichten darauf betont, dass das Gerichtssystem auf von außen gesteuerten Interessen angewiesen ist. Im Mittelpunkt nicht nur seitens der EK, sondern auch der Venedig-Kommission sowie des bulgarischen NGO-Bereichs die Frage nach dem Wahlverfahren der Mitglieder des Obersten Justizrates sowie der parlamentarischen Quote in dieser Behörde.*

• *Werden dadurch Voraussetzungen zur Politisierung des Justizsystems geschaffen?*

K.P.: Dem stimme ich völlig zu. Einerseits wird in den Medien vielmehr über die Position der Legislative zum Thema Justizreform berichtet. Andererseits bleibt die Frage offen, wann etwas über das Gerichtssystem berichtet wird. In den meisten Fällen wird etwas über das Gerichtssystem berichtet, wenn das als skandalös empfunden wird, d.h. vor allem wenn es etwas im negativen Sinne über das Gerichtssystem zu erwähnen gibt. Positive Bewertungen über das Gerichtssystem sind im Gegensatz dazu kaum zu hören.

Des Weiteren muss die folgende Facette in Betracht genommen werden. Das Gericht als unabhängiges Rechtsorgan darf sich weder auf die Seite des Angeklagten, noch auf die Seite des Anklagenden stellen. Jedoch kann es in der Regel eine der beiden Parteien im Gerichtsverfahren am Ende mit dem Gerichtsurteil nicht zufrieden stellen. Das Gericht seinerseits ist im Endeffekt die letzte Instanz im Gerichtsverfahren und kann somit die negativen Folgen des Gerichtsverfahrens abschöpfen, d.h. das Gericht ist auf das Beweismaterial und die Arbeit der Untersuchungsbehörden angewiesen. Selbst wenn es aufgrund mangelnden Beweismaterials zu einem Freispruch kommt, soll das Gericht ein Endurteil erreichen. Weiterhin geht es bei diesem Endurteil um die Frage, wie ist es dazu gekommen? Wichtig hier ist, dass die Endurteile des Gerichts mit seinen Motiven auf der Homepage des jeweiligen Gerichts veröffentlicht werden, so dass die BürgerInnen leicht nachvollziehen können, worauf sich die Begründung des Gerichts bei seinem Urteil stützt. An dieser Stelle muss aber auf die Tatsachen hingewiesen werden, dass die Mehrheit der bulgarischen BürgerInnen kein klares Verständnis darüber haben, wo die Befugnisse der Polizeibehörde enden und wo diese der Untersuchungsbehörden und der Staatsanwaltschaft anfangen und dementsprechend welche Kompetenzen dem jeweiligen Gericht obliegen. Von daher scheint es so zu sein, dass die ganze Verantwortung auf der Gerichtsentscheidung liegt. Darüber hinaus gehen die meisten BürgerInnen von der Maxime aus, dass die Sicherheits- und Untersuchungsbehörden die Verbrecher erwischen, aber aufgrund einer Gerichtsentscheidung die Verhafteten wieder frei kommen. Kurzum, nur das qualitative Beweismaterial zählt im Gericht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Gericht aufgrund einer Kettenreaktion die negativen Folgen der Arbeit der Sicherheits- und Untersuchungsbehörden sowie der Staatsanwaltschaft abschöpft. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Mehrheit der BürgerInnen unter dem Begriff 'Judikative' bloß das Gericht verstehen.

I.D.: Es ist mehr als 20 Jahre her, dass die politische Elite in Bulgarien immer wieder versucht Misstrauen in das Gerichtssystem zu erwecken. Denn wenn ein Politiker Verbrechen begeht, ist es damit zu rechnen, dass es zu Konsequenzen für diesen kommen könnte. Folglich wird dadurch die Chance zur strafrechtlichen Verfolgung des Politikers z.B. wegen Korruptionsverdacht, deutlich reduziert, wenn er mit Absicht gegen das Gerichtssystem schimpft und es durch politische Rhetorik versucht niederzumachen. Eine ganze Generation in Bulgarien ist mittlerweile mit dieser Vorstellung aufgewachsen, dass das Gerichtssystem korrupt und ineffizient ist. Fakt ist

aber, dass diese Wahrnehmungen und Vorstellungen der bulgarischen BürgerInnen auch durch die Medien in den letzten mehr als 20 Jahren in die bulgarische Öffentlichkeit getragen wurden.

I.D.: Des Weiteren ist hier wichtig, dass eine Reihe von Forschungsstudien zum Thema ‘Vertrauen in das Gerichtssystem’ veröffentlicht werden. Bei diesen Studien wird der Frage nachgegangen, ob die bulgarischen BürgerInnen Vertrauen in das Gerichtssystem haben. Diesbezüglich sollte Wert auf die Formulierung der so gestellten Frage gelegt werden. Denn die Frage enthält keine kausale Dimension, d.h. hier fehlt das ‘Warum’. So würden die Mehrheit der BürgerInnen keine Antwort auf die Frage nach dem ‘Warum’ geben. So wird die Frage „Warum unterstützen Sie (nicht) das Gerichtssystem?“ im Endeffekt nicht gestellt. Beantwortet wird die Frage von den BürgerInnen auch nicht, denn sie wissen es einfach nicht. Schuld dafür trägt auch die politische Elite. Denn – wie bereits erwähnt, die jeweilige politische Elite an der Macht versucht das Gerichtssystem zu beherrschen, indem durch die politische Elite treue Magistraten auf wichtige Posten gesetzt werden: Mitglieder des Obersten Justizrates, Vorsitzender des Obersten Gerichtshofes, Vorsitzender des Obersten Verwaltungsgerichts u.s.w. Hinzu kommt der Vorsitzende des Sofioter Stadtgerichts, unter dessen Kompetenz die Strafbarkeit der Minister im Regierungskabinett sowie der Beschlüssen anderer hohen Staatsbeamten unterliegt. Hier wird davon ausgegangen, dass der politische Einfluss auf diese Posten im Gerichtssystem eine hohe Priorität der jeweiligen Machtinhaber genießt.

- *In den Fortschrittsberichten der EK wird darauf hingewiesen, dass die Belastung der Gerichte in einem Zusammenhang mit der Planstellen steht. Welchen Eindruck haben Sie? Wo/Wie können Lösungen für das Problem mit der Belastung der Gerichte gefunden werden?*

I.D.: Die Belastung der Gerichte scheint ein Problem insbesondere in der Hauptstadt Bulgariens zu sein, da das eine Stadt mit mehr als zwei Millionen Einwohner ist. Außerdem befinden sich in Sofia die staatlichen Behörden sowie die Niederlassungen der größten Unternehmen. Von daher sind Gerichte im Inland im Vergleich zu Sofia nicht so belastet, folglich wird eine niedrigere Zahl an Magistraten gebraucht. Deshalb hat der Oberste Justizrat bereits die sog. freien Planstellen eingeführt. Ein deutliches Beispiel dafür ist der Personalstand des Bezirksgerichts in Pazardzhik. So gibt es im Bezirksgericht Pazardzhik insgesamt 17 Planstellen für Magistraten, von denen jedoch 15 besetzt sind, d.h. zwei Planstellen bleiben unbesetzt. Was der Oberste Justizrat damit macht, bezieht sich auf die sog. innere Personalumstellung, d.h. die unbesetzten Planstellen werden einem anderen Gericht in der jeweiligen Stadt übertragen. Ich war immer der Überzeugung, dass man genereller daran herangehen kann. So ist das Verwaltungsgericht in Pazardzhik nicht so belastet. Diesbezüglich können Planstellen vom Verwaltungsgericht hin zu anderen Gerichten in Sofia übertragen werden als mögliche Problemlösung bei der Entlastung der Gerichte, d.h. praktischer wäre es, wenn eine Umstellung der Planstellen wie z.B. vom Verwaltungsgericht Pazardzhik hin zum Sofioter Stadtgericht stattfindet und nicht vom Bezirksgericht Pazardzhik hin zum Bezirksgericht Sofia, wie es jetzt der Fall ist. Für die

Justizreform spricht aber gleichzeitig die Tatsache, dass Gerichte in kleineren Orten geschlossen werden, da es da weniger Fälle gibt und deswegen die Belastung der Gerichte nicht so hoch ist. Es ist letztendlich praktisch unmöglich, dass ein Gerichtssystem funktionieren kann, wenn es zur Schließung von Gerichten kommt. Dadurch wird im Endeffekt das Recht der BürgerInnen auf Zugang zum gerichtlichen Verfahren verletzt.

- *Im Kontext der Monitoring-Berichten werden Empfehlungen der Kommission zur Förderung der Reformen im Bereich der Justiz und inneren Angelegenheiten in den folgenden Rahmen gestellt: Eine Empfehlung der EK erzeugt Reaktion der bulgarischen Behörden, d.h. etwas wird geschaffen (z.B. das neue Sondergericht und bzw. eine neue Sonderstaatsanwaltschaft für organisiertes Verbrechen) und erst danach werden die von den bulgarischen Behörden unternommenen Reformmaßnahmen mit Inhalt gefüllt. Durch die Empfehlungen der Kommission sollte die Umsetzung und Durchführung der Reformpolitik gewährleistet werden. Jedoch bleiben Defizite, die praktisch überwunden werden müssen. Woran liegt das Ihrer Meinung nach?*

K.P.: Aus meiner Sicht ist die Effizienz, d.h. die bessere Funktionsweise des neugeschaffenen Sondergerichts und der neugebildeten Sonderstaatsanwaltschaft zu bezweifeln. Die Probleme liegen vielmehr an der Ausfertigung der Anklageschriften seitens der Staatsanwaltschaft und der Rolle der neugeschaffenen Sonderstaatsanwaltschaft im vorgerichtlichen Verfahren. So gab es Anklageschriften zu strafrechtlichen Fällen, die von der Staatsanwaltschaft ausgefertigt und dem Gericht vorgelegt wurden. Durch die Schaffung einer neuen Sonderstaatsanwaltschaft mit Sitz in der bulgarischen Hauptstadt Sofia wurde festgelegt, dass strafrechtlicher Fall, der davor in der Kompetenz der jeweiligen Staatsanwaltschaft lag, wenn dieser innerhalb einer bestimmten Frist nicht in Gang gesetzt sein sollte, von der Sonderstaatsanwaltschaft übernommen und bzw. dem Sondergericht vorgelegt wird.

Im Endeffekt hatte es in der Tat mehrere Fälle dieser Art gegeben, die an die Sonderstaatsanwaltschaft weitergeleitet worden waren. Was hat sich aber letztendlich daraus ergeben? Daraus resultierte folgendes: Die neuangestellten Sonderanwälte standen praktisch nicht zur Verfügung, was die an die Sonderstaatsanwaltschaft weitergeleiteten Fälle angeht, d.h. die Staatsanwälte aus den jeweiligen Bezirksgerichten, die zuerst an den Fällen gearbeitet und die Anklageschriften ausgefertigt hatten, sollten selber die Anklageschriften vor dem Sondergericht verteidigen. Deshalb sollten sie erst einmal kontaktiert und zur Verteidigung ihrer vorgerichtlichen Arbeit aufgefordert werden. Die Logik sollte sein, dass die Staatsanwälte die Fälle besser im Detail kannten, was nicht schlimm ist. Immerhin stellt sich hier vielmehr die Frage, welche Rolle die Sonderstaatsanwälte am Beispiel der Effizienz der neugeschaffenen Sonderstaatsanwaltschaft und der praktischen Umsetzung der Reformpolitik im Justizbereich spielen? Des Weiteren wurden mehrere Staatsanwälte aus Bezirksgerichten im Inland nach Sofia versetzt, was letztendlich mit Reisekosten, Belastung des Budgets sowie großem Zeitaufwand der Magistraten verbunden ist.

Auf diese Weise wurde die Empfehlung der EK praktisch umgesetzt, nach der eine neue Sonderbehörde zur Bekämpfung organisierter Kriminalität geschaffen werden sollte.

I.D.: Fakt ist, dass die Auseinandersetzung der Staatsanwälte aus den Bezirksgerichten mit Fällen, für die die Sonderstaatsanwaltschaft sonst zuständig sein sollte, zu enormen Zeitaufwand führt. Dagegen spricht die Tatsache, dass im Vergleich zu den Magistraten aus den Bezirksgerichten und bei den Staatsanwaltschaften höhere finanzielle Mittel in Form von Lohnerhöhungen von den Magistraten aus den neuen Sonderbehörden gefordert werden.

- *Kann das Sondergericht immerhin aus einer positiven Perspektive gesehen werden, ausgehend davon, dass viele Fälle vom Sondergericht abgewiesen wurden, also das Sondergericht vielmehr auf das gesammelte Beweismaterial im vorgerichtlichen Verfahren achtet? Kann ein Grund dafür sein, dass das Sondergericht als 'spezialisiertes Gericht' bei Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption agiert.*
- *Hinzu kommt die grundlegende Frage, welche positive Wirkungen der Empfehlungen von der Europäischen Kommission bezüglich der Justizreform in Bulgarien auszugehen sind?*

I.D.: Im Folgenden gehe ich der zweiten Frage nach. Eine der Empfehlungen der EK war auf die Abweisung in einer Menge von Fällen durch das Gericht bezogen, was im Endeffekt zur Verzögerung im Gerichtsverfahren führte. In den Monitoring-Berichten machte die Kommission besonders klar, dass diesbezüglich weiter daran gearbeitet werden sollte. So wurde eine Änderung im Strafgesetzbuch gemacht, laut der gegen die Abweisung eines Falles vom Gericht eine Berufung bei einer anderen höheren Gerichtsinstanz eingelegt werden darf. Vor dieser Änderung im Strafgesetzbuch unterlag die Abweisung eines Falles vom Gericht keiner Kontrolle, sprich keiner Berufung bei einer höheren Gerichtsinstanz, was zur Folge hatte, dass der Fall von der Staatsanwaltschaft erneut vor Gericht eingereicht werden sollte. Jedoch konnte das nicht der selbe Richter sein, denn sobald einmal erneut eingereicht, sollte der Fall unter den Richtern neu verteilt werden. So sollte der Fall laut der neuen Gesetzesänderung hinsichtlich der vom Staatsanwalt eingelegten Berufung, abhängig von einer negativen Auffassung der oberen Gerichtsinstanz wieder zum selben Richter kommen. Dadurch sollte das gerichtliche Verfahren beschleunigt werden, indem der Zeitaufwand zwischen der Neueinreichung des Falles vom Staatsanwalt sowie der Neuverteilung des Falles unter den Richtern nach einer Abweisung der ersten Gerichtsinstanz minimiert wird.

K.P.: Was die Frage nach der höheren Zahl der in der vorgerichtlichen Phase abgewiesenen Fällen angeht, kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass das Sondergericht präzise ran die Fälle herangeht, die in seiner Kompetenz liegen. Jedoch bin ich nicht fest davon überzeugt, dass dies eine unabhängige Variabel für die Effizienz des Sondergerichts ist. Dies ist vielmehr auf verschiedene Faktoren zurückzuführen – von der Erarbeitung der Anklageschrift, über der

negativen Auffassung der oberen Gerichtsstanz hinsichtlich der von der Staatsanwaltschaft eingelegten Berufung des Falles bis zur eigentlichen Argumentation des Sondergerichts.

- *Die Frage nach der Transparenz im Gerichtssystem, was die Verteilung der Fälle unter den Richtern des jeweiligen Gerichts angeht.*

I.D.: Einem Punkt bei der Kritik aus dem NGO-Bereich stimme ich nicht zu. Zur Verfügung des Gerichtssystems steht ein Software-Produkt. Nach den durchgeführten Versuchen zeigten sich aus Sicht der NGOs Probleme, durch die sich das Programm manipulieren lässt. Hier stellt sich die Frage, worin das Problem liegt. Denn die NGOs sind zur Feststellung gekommen, dass sich das Software-Programm manipulieren lässt und nicht, dass es schon mal aus irgendwelchem Grund manipuliert wurde. An dieser Stelle geht es aus meiner Sicht vielmehr um die Frage, ob ein Software-Produkt überhaupt sicher sein kann. So was gibt es allerdings nicht.

Eine weitere Idee wäre die Anstellung von Vertretern der NGOs, sprich Beobachtern beider Verteilung Fälle. So ist es aus meiner Sicht akzeptabel, wenn es in einem großen Gericht wie dem Sofioter Stadtgericht ein Rotationsprinzip mit Ausschüsse bestehend aus drei Richtern und NGO-Vertretern gibt, die den Prozess der Verteilung jeweiliger Fälle überwachen. Was aber die kleineren Gerichte wie das Bezirksgericht in Pazardzhik angeht, bin ich diesbezüglich skeptisch, da dies einen großen Zeitaufwand für das ohnehin nicht so große Personal an Magistraten am Gericht erfordert.

So hat der Gerichtsvorsitzende des Bezirksgericht in Pazardzhik einem Angestellten im Archiv ermächtigt, die jeweiligen Fälle durch das Software-Programm unter den Magistraten zu verteilen. Der Angestellte verfügt normalerweise über keine technischen Kenntnisse, um in irgendeiner Weise die Software zu manipulieren. Des Weiteren bietet das Software-Programm auch Optionen zur Auswahl, wenn der jeweilige Richter am Verteilungsprozess nicht teilnehmen darf (z.B. wenn diesper Gesetzwegen bestimmten Gründen wie Interessenkonflikte sowie Urlaubszeiten verboten ist). Des Weiteren bleibt es den Richtern überlassen, sich aufgrund eines Interessenkonflikts abzulehnen. Die schriftliche Ablehnung des Richters wird neben den anderen Unterlagen zum Fall beigelegt und als Begründung zur Ausschließung bei Neuverteilung des jeweiligen Falles hervorgehoben. Letztendlich kann der Prozess über die Verteilung gerichtlicher Fälle nicht transparenter als sein, was die Situation in den kleineren Gerichten angeht.

So stellt der Ankläger beim jeweiligen Gericht einen Antrag auf Aufnahme eines gerichtlichen Verfahrens, ohne die im Gesetz festgelegte Staatsgebühr voranzuzahlen. Was folgt, ist die Ernennung des dafür zuständigen Richters. Hier aber taucht das Problem auf, dass der Richter quasi nicht den „Vorstellungen“ des Anklägers entspricht. Da der Ankläger keine Staatsgebühr vorausgezahlt hatte, wird das Verfahren eingestellt. Dann wird der Antrag des Anklägers auf Aufnahme eines gerichtlichen Verfahrens zur Neuverteilung gestellt und somit fängt das Spiel von vorne an. Dafür gibt es eine einfache Lösung, da der dafür zuständige Richter nicht ernannt wird, sobald keine Staatsgebühr vom Ankläger eingezahlt wurde. Der jeweilige Verwalter oder Abteilungsleiter meldet den Antrag auf Aufnahme eines gerichtlichen Verfahrens an, ohne aber ihn durch Verteilung mithilfe des Software-Programms an einen Richter weiterzuleiten. So

könnte ein gerichtlicher Fall zuerst ohne Eingangsnummern von einem Richter verwaltet werden, sofern die Staatsgebühr nicht eingezahlt wurde. Dadurch lässt sich das Problem mit der unabhängigen und auf zufällige Weise durchgeführte Verteilung der Gerichtsfälle unter den Richtern lösen.

Des Weiteren werde jeden Monat die Informationen durch das Software-Programm auf einem Papierträger gespeichert. Dann werden diese archiviert und es kann dadurch leicht nachgeprüft werden, ob ein Missbrauch festzustellen ist.

Darüber hinaus wird die untere Instanz des Gerichts regelmäßig von der oberen Instanz geprüft und attestiert. Bei der Überprüfung und Attestierung wäre es aus meiner Sicht möglich, dass die obere Instanz auch eine technische Überprüfung des Prinzips der zufälligen Verteilung der Gerichtsfälle durchführt. Die Überprüfung seitens der oberen Gerichtsinstanz wird öffentlich gemacht und die Ergebnisse werden dem Obersten Justizrates zur Verfügung gestellt.

Letztendlich würden die Magistraten nichts dagegen haben, wenn NGO-Vertreter die Verteilung der Gerichtsfälle vor Ort überwachen wollen.

Schließlich muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass bei der Verteilung gerichtlicher Fälle der Menschenfaktor weiterhin eine wichtige Rolle spielt. Von daher muss davon ausgegangen werden, dass selbst wenn das beste Software-Programm eingeführt wird, das Prinzip der zufälligen Verteilung der Gerichtsfälle auf den guten Willen der Angestellten und Magistraten zurückzuführen ist.

K.P.: Außerdem muss man die Tatsache mitberücksichtigen, dass es Gerichtsverfahren gibt, die schnell durchgeführt werden müssen – das so genannte schnelle Gerichtsverfahren. In Zusammenhang damit wäre die Effizienz einer Überwachung seitens der NGO-Vertreter fragwürdig.

➤ *Fazit?*

I.D.: Aus meiner Sicht kommt das Gerichtssystem voran und zwar nicht nur in kleinen Schritten. Das Beste daran ist, dass die Magistraten angefangen haben Klartext zu sprechen und die genauen Probleme zu nennen. Das finde ich gut. Ausgehend davon, dass wir erst im Rahmen der EU-Mitgliedschaft Bulgariens angefangen haben uns mit EU-Recht zu befassen, da z.B. dieses Fachgebiet im juristischen Studienprogramm bis vor der Wende nicht vorgesehen wurde, lässt sich festhalten, dass wir selbst weiter lernen. Die Frage, ob die Justizreform schneller oder langsamer passieren kann, stellt sich noch, wobei ich fest der Überzeugung bin, dass sie früher oder später erfolgen wird.

K.P.: Selbst wenn es Kritiker gibt, die die EU-Empfehlungen an Bulgarien als einen Damoklesschwert über dem Kopf wahrnehmen, ist das aus meiner Sicht gut.

Ich war selbst Delegierte auf der letzten Wahl für die Mitglieder des Obersten Justizrates und bin mir darüber bewusst, dass das die längste und gleichzeitig die transparenteste Wahl als je zuvor war. Die Wahl hat sich bis zum frühen Morgen in die Länge gezogen. Trotzdem haben die Delegierten durchgehalten. Zwischendurch konnte man zu jeder Zeit die Arbeit des Auswahlausschusses auf den vor dem Saal aufgebauten Bildschirmen mitverfolgen.

Außerdem muss festgehalten werden, dass keiner die Aufteilung der Sitzplätze im Obersten Justizrat vor der Wahl kontrollieren konnte. So war damit zu rechnen, dass es davor Lobbygruppen geben würde, die die Wahlergebnisse beeinflussen wollen. So waren die Delegierten zum Beispiel nach Bezirksorten gruppiert zwecks besserer Koordinierung bei der Abgabe der Stimmzettel und Unterstützung der jeweiligen Kandidaten. Die Wahl zu Mitgliedern des Obersten Justizrates aus der Quote der Magistraten aber hat transparent stattgefunden mit der Ausnahme, dass bestimmte Lobbygruppen auszuweisen waren, die zu Wirtschaftskreisen und der Exekutive hingehören.