



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

**“Der Einfluss der Europäischen Union auf die
Justizreform in Bulgarien”**

Verfasserin

Lyudmila Handzhiyska, Mag. phil., Bakk. phil.

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, Januar 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: Priv.-Doz. Dr. Karin Liebhart

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern, die für mich immer die größten Vorbilder im Leben sein werden.

Ich widme diese Arbeit auch Corina, ohne die ich es in meinen akademischen Bestrebungen nie so weit gebracht hätte und die mir eine Freundin ist, wie man sie nur selten findet.

Inhalt

1. Einführung	1
1.1 Forschungsfragen.....	3
1.2 Gliederung der Arbeit	4
2. Europäisierungstheorien	7
2.1 Was ist Europäisierung	7
2.2 Das Konzept der Europäisierung	8
2.2.1 Definitionen.....	8
2.2.2 Objekt und Grad der Europäisierung.....	9
2.2.3. Ein "Top-Down" oder ein "Bottom-Up"-Prozess?.....	10
2.3 Mechanismen der Europäisierung	11
2.3.1 Vertikale und Horizontale Mechanismen	11
2.3.2 Der „Goodness of Fit“ Ansatz	13
2.3.3. Arten von „Misfit“	14
3. Die Europäisierung der Länder Zentral- und Osteuropas	17
3.1 Wesen und Umfang der Europäisierung	17
3.2 Regel-Aneignung in den mittel- und osteuropäischen Ländern	19
3.3 Erklärungsmodelle und Mechanismen der Regel-Aneignung	20
4. Konditionalität	23
4.1 Das Modell der externen Anreize	23
4.1.1 Verstärkung durch Belohnung.....	23
4.2. Ableitungen für die Studie	27
5. Vermittelnde Faktoren	29
5.1 Rational Choice Institutionalismus.....	29
5.2 Soziologischer Institutionalismus.....	31
5.2.1. Institutioneller Isomorphismus	32
5.2.2. Der Agency-zentrierte Ansatz zum soziologischen Institutionalismus.....	32
6. Der Prozess der Europäisierung in Zentral- und Osteuropa.....	35
6.1 Mechanismen der Europäisierung	35
6.1.1 Modelle: Die Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorlagen.....	35
6.1.2.Geld: Förderungen und technische Unterstützung.....	36
6.1.3. Benchmarking und Monitoring.....	36
6.1.4. Beratung und Twinning.....	36

6.1.5. Gate-Keeping: Der Zugang zu Verhandlungen und den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses	37
6.2 Die Entwicklung der EU-Konditionalität in Zentral- und Osteuropa	38
6.2.1. Die Europa-Abkommen	38
6.2.2 Die „Heranführungsstrategie“	39
6.2.3 Die Kommissions „Avis“	40
6.2.4 Die Beitrittspartnerschaften	41
6.2.5 Die Beitrittsverhandlungen	42
6.2.6. Die Post-Verhandlungsphase	43
6.2.7 Die EU Konditionalität nach dem Beitritt: Das Kooperations- und Kontrollverfahren.....	44
6.2.8. Zusammenfassung	46
7. Die Justizreform in Osteuropa nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes	49
7.1. Justizreformen in Übergangsphasen: die wichtigsten theoretischen Ansätze und Überlegungen	49
7.2. Hintergrundbedingungen	52
7.2.1 Das kommunistische, justizielle Erbe	53
7.2.2 Justizreformen in den Ländern Zentral- und Osteuropas nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes.....	54
7.2.3 Der Einfluss der Europäisierung auf die Justizreform in den Ländern Zentral- und Osteuropas	55
8. Das Justizsystem in Bulgarien.....	57
8.1. Das Justizwesen nach der Befreiung Bulgariens vom Osmanischen Reich bis zum Übergang zum Sozialismus (1878-1944)	57
8.2 Das Justizsystem im sozialistischen Bulgarien (1944-1989)	58
8.3 Das Justizsystem in Bulgarien nach der Wende	59
9. Empirische Untersuchung	61
9.1 Forschungsfragen und Hypothesen	61
9.2 Zentrale Untersuchungskategorien	62
9.3 Operationalisierung der Untersuchungskategorien	64
9.4 Methode	65
9.4.1 Dokumentenanalyse	66
9.4.2 Experteninterviews	67
9.5 Interviewleitfaden	69

9.6 Die Experten	70
9.7 Auswertungsprozess	71
10. Ergebnisse	75
10.1 Die Instrumente der Konditionalität am Beispiel der Justizreform in Bulgarien.....	75
10.1.1 Bereitstellung von rechtlichen und institutionellen Vorlagen	76
10.1.2 Förderung und technische Unterstützung	77
10.1.3 Monitoring und Zugang zu den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses.....	79
10.2 Wirksamkeit der EU Konditionalität	84
10.2.1 Glaubwürdigkeit der Konditionalität	84
10.2.2. Bestimmtheit der Konditionen.....	86
10.2.3. Ausmaß der Kosten	87
10.3. Festlegung des Misfits	90
10.3.1. Der rechtliche Misfit	90
10.3.2 Organisatorischer Misfit.....	92
10.3.3. Kultureller Misfit	96
10.4. Die nationale Ebene: Veto Kräfte und institutionelle Strukturen.....	97
10.4.1. Die Unabhängigkeit der Justiz: der Oberste Justizrat	98
10.4.2. Der Einfluss der Politik auf die Justizreform	100
10.4.3. Die institutionelle Struktur der Justiz als Veto Spieler	100
10.4.4 Die Staatsanwaltschaft als eine Veto-Kraft	102
10.4.5 Weitere Faktoren, welche die Reform verhindern - der Menschenfaktor	103
11. Zusammenfassung und Ausblick	107
Literatur	113

Lebenslauf

Abstract

Vorwort

Am 1. Jänner 2012 sind nun 5 Jahre vergangen, seitdem Bulgarien der Europäischen Union beigetreten ist. Die EU-Mitgliedschaft wurde nicht nur seitens der bulgarischen Bevölkerung, sondern auch von der politischen Elite lange herbeigesehnt. Die Erwartungen, dass sich das Land nach dem EU-Beitritt vieler Probleme in Verbindung mit der wirtschaftlichen Lage, dem Kampf gegen Korruption und organisierter Kriminalität, entledigt haben möge, wurden dabei nicht zur Gänze erfüllt. 5 Jahre nach dem Beitritt wird an diesen Fronten im Land immer noch gekämpft. Die internationale Wirtschaftskrise hat das Land schwer getroffen und Korruption ist immer noch an der Tagesordnung. Selbst jene Korruptionsfälle, die in den turbulenten 1990er Jahren begangen wurden, sind immer noch ungelöst geblieben. Dabei kann dem Justizsystem selbst die Verantwortung für viele dieser Problemkreise zugesprochen werden, denn es wird sowohl von der bulgarischen Gesellschaft wie auch von europäischen Institutionen und zahlreichen internationalen Organisationen aufgrund seiner Ineffizienz, fehlenden Unabhängigkeit und Korruption kritisiert. Diese Schwierigkeiten hängen vor allem mit der nicht durchgeführten Justizreform, die mit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Bulgarien begonnen wurde, zusammen. Die Gründe dafür und die Rolle der Europäischen Union beim Vorantreiben der Reformen sind Thema vorliegender Arbeit.

1. Einführung

Der Prozess der Demokratisierung der postkommunistischen Länder Zentral- und Osteuropas wird oftmals mit der Europäisierung dieser Länder gleichgestellt. Nach dem Zerfall des kommunistischen Regimes strebte eine Vielzahl der zentral- und osteuropäischen Länder so rasch wie möglich eine Mitgliedschaft bei der Europäischen Union an. Der EU-Beitritt sollte eine Lösung für die komplizierten Transformationsprozesse bieten, die sich in den post-kommunistischen Ländern entfaltet hatten. Die EU sollte als Vorbild fungieren, und passende Modelle zur Orientierung der Länder bereitstellen. Auch Bulgarien war eines jener Länder, das kurz nach Zerfall des kommunistischen Regimes den Antrag auf Mitgliedschaft stellte (vgl. Kommission 1997:5).

Der EU-Beitritt hatte eine sehr hohe Priorität für Bulgarien, da er als Chance betrachtet wurde, staatliche Institutionen zu reformieren und demokratische, marktwirtschaftliche Prinzipien zu etablieren. Im Laufe der Transformation durchlief das Land tiefgreifende Veränderungen, die alle Ebenen des öffentlichen Lebens durchdrangen. Aufgrund der Tatsache, dass viele neuartige Institutionen etabliert wurden und das politische wie auch wirtschaftliche System umgestaltet werden sollte, wurde die EU nicht nur als wichtiger Partner bezüglich technischer und finanzieller Unterstützung gesehen, sondern auch für die Bereitstellung institutioneller Modelle. Auch seitens der EU wurde angestrebt, die Werte der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in osteuropäische Länder zu transportieren und sie im Prozess der Transformation zu unterstützen. So erklärte die EU bereits 1993 in Zuge der Tagung des Europäischen Rats in Kopenhagen, dass sie alle zentral- und osteuropäischen Länder als Mitglieder aufnehmen möchte, die bestimmte wirtschaftliche und politische Kriterien erfüllen. Dabei wurden die Kopenhagen Kriterien formuliert, die als Vorlage für die Beitrittsvorbereitungen dienen. Um EU-Mitglied zu werden, müssen die Beitrittskandidaten über stabile Institutionen verfügen, eine funktionsfähige Marktwirtschaft und vor allem in der Lage sein, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen (vgl. Kommission 1997:5).

Trotz heftiger Kritik an den Fortschritten Bulgariens in wichtigen Bereichen wie beispielsweise Justiz und Kampf gegen organisierte Kriminalität, wurde das Land 2007 als Mitglied der EU willkommen geheißen. Jedoch gab es bei der Aufnahme einige Schutzmaßnahmen seitens der EU, die bis zu drei Jahren nach dem Beitritt noch wirksam werden konnten, „wenn es zu schwerwiegenden Versäumnissen bei der Umsetzung und Anwendung des Besitzstands in den Bereichen Wirtschaft, Binnenmarkt sowie Justiz und Inneres kommen sollte“ (Kommission 2007:2).

Aufgrund mangelnder Fortschritte bei der Verbesserung der Lage der Justiz, wurde in diesem Bereich ein Kooperations- und Kontrollverfahren eingeführt, das durch Vorgaben einen Rahmen für die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bietet (vgl. Kommission 2007:2). Obwohl das Kooperations- und Kontrollverfahren seit mittlerweile 5 Jahren besteht und unter der Beobachtungstätigkeit der EU einige wichtige Reformen in der Justiz durchgeführt wurden, können auch zum heutigen Zeitpunkt noch Mängel im Bereich der Justiz und im Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen festgestellt werden. Nicht nur die Europäische Union vergibt im Bereich des bulgarischen Justizsystems eine negative Bewertung, auch die bulgarische Gesellschaft ist von der Arbeitsweise der Justiz enttäuscht. Der Grund dafür ist in den zahlreichen Korruptionsfällen und den langsamen Gerichtsverfahren zu sehen, die sich negativ auf das Image der Justiz ausüben.

Ein gut funktionierendes Justizsystem ist ein wichtiger Baustein einer demokratischen Gesellschaft, denn ohne unabhängige, effiziente Justiz kann keine Gewaltenteilung gewährleistet werden. Die Judikative ist dabei der wichtigste Verbündete im Kampf gegen organisiertes Verbrechen und Korruption – zwei Problemkreise, die bereits seit Zusammenbruch des Kommunismus beseitigt werden müssen.

Vorliegende Arbeit setzt den Schwerpunkt auf die Probleme der Justiz und speziell auf den Verlauf der Justizreform in Bulgarien. Ziel ist es, ein realistisches Bild darüber zu gewinnen, inwieweit die Europäische Union Einfluss auf die bulgarische Justizreform ausübte und welche Instrumente zur Beeinflussung angewandt wurden. Weiters soll untersucht werden, inwiefern der von der EU ausgeübte Einfluss eine reale Wirkung auf die Reformprozesse der Justiz hatte und ob es Bereiche gibt, die von der EU eher beeinflusst wurden als andere. Abschließend werden auch die Gründe für den Erfolg oder Misserfolg der Justizreform in Bulgarien im Zentrum der Betrachtungen stehen.

Von den Kritikpunkten der Europäischen Kommission ist abzuleiten, dass einige der vorausgesetzten Reformen im Bereich der Justiz noch nicht durchgeführt worden sind. Hier wäre ein Ansatzpunkt, die Gründe für die verzögerte Durchsetzung herauszufinden. Wurden Instrumente der EU nicht effizient eingesetzt? Genießt die EU zu wenig Autorität in Bulgarien, um reale Veränderungen hervorzubringen? Liegt es an internen Faktoren, welche die Wirkung der EU unterminieren? Obwohl die EU allgemeine Kriterien festlegte, wie im Bereich der Justiz mit der angestrebte Reform umgegangen werden soll, wurden während des Beitrittsprozesses keine konkreten Vorlagen zur Verfügung gestellt, wie die Reform nun reell umgesetzt werden kann. Erst mit Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens wurden derartige Vorlagen über Bereiche der Justiz, die verbesserungswürdig waren, formuliert. Diese waren allerdings in ihrer Definition und Spezifikation nicht eindeutig.

Eine zentrale Annahme vorliegender Arbeit lautet, dass der Einfluss der EU deshalb nicht groß genug war, da kein institutionelles Modell im Bereich der Justiz angeboten werden konnte und daher keine klaren Regeln über den Verlauf der Reform in Bulgarien vorhanden waren. Ein Grund dafür könnte darin gesehen werden, dass EU-weit keine Regeln existieren, wie das Justizsystem eines Landes aufgebaut sein muss, um Funktionsfähigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu gewährleisten.

Der Einfluss der Europäischen Union auf die Justizreform in Bulgarien soll anhand einiger Ansätze analysiert werden, die sich mit dem Prozess der Europäisierung in den EU-Mitgliedsstaaten und Beitrittsländern beschäftigen. Hier steht vor allem ein Top-Down-Ansatz im Vordergrund, bei dem der Einfluss der EU die unabhängige Variable darstellt. Es werden außerdem Ansätze aus dem Rational Choice Institutionalismus Anwendung finden, die Erklärungsmodelle für die Art und Weise des Einflusses der EU auf Beitrittsländer bieten, sowie die Reaktion der Länder auf diesen Druck. Der Prozess der Europäisierung ist eine wichtige Variable in den Betrachtungen und wird durch unterschiedliche Erklärungsmodelle untersucht werden.

Eine weitere Annahme vorliegender Arbeit lautet, dass der Einfluss der EU auf von Interessenskonstellationen auf nationaler Ebene abhängig war. Laut Rational Choice Institutionalismus würde der Druck der EU auf den Nationalstaat bestimmte Akteure zu ermächtigen, Zwänge, welche unter dem Europäisierungsdruck entstehen, zu vermeiden und dadurch die Regelanpassung innerhalb des Nationalstaates zu hemmen. Um diese Fragestellung untersuchen zu können, wurden zwei Hauptquellen benutzt. Einerseits sollen anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse die regelmäßigen Berichte der Europäischen Kommission seit der Einreichung des Beitrittsantrages Bulgariens bis zum Beitritt des Landes untersucht werden. Diese dienen zur Beantwortung der Frage, inwiefern und anhand welcher Instrumente die EU Einfluss auf die Rechtsreform in Bulgarien ausgeübt hat. Andererseits werden Experteninterviews mit bulgarischen Richtern durchgeführt um herauszufinden, wie die EU die Reform aus ihrer Sicht beeinflusst hat und welche Faktoren auf nationaler Ebene diesen Einfluss unterstützt oder verhindert haben. Es soll auch auf die bestehenden Probleme der Justiz hingewiesen werden.

1.1 Forschungsfragen

Anhand der oberen Überlegungen ergeben sich folgenden Forschungsfragen:

FF1. Durch welche Instrumente hat die Europäische Union Druck auf Bulgarien ausgeübt, Reformen im Justizsystem durchzuführen?

- FF2.** Inwiefern war der Druck der Europäischen Union auf Bulgarien, sein Justizsystem zu reformieren, erfolgreich?
- FF3.** Welche Gründe liegen für den Erfolg/Misserfolg der EU, Einfluss auf den Fortschritt der Justizreform in Bulgarien auszuüben?

1.2 Gliederung der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in insgesamt 10 Kapitel – Kapitel 2 wird dabei dem Konzept der Europäisierung und der Europäisierungsstrategien gewidmet, welche sich mit der Frage beschäftigen, welche Rückwirkungen die europäische Integration auf die Mitgliedsstaaten hat. Das Konzept der Europäisierung nimmt eine zentrale Stelle bei der folgenden Untersuchung ein und es sollen hier unterschiedliche Dimensionen des Konzepts, sowie Wirkmechanismen präsentiert werden.

Kapitel 3 wird spezifisch auf die Frage nach der Europäisierung im Zusammenhang mit Ländern aus Mittel- und Osteuropa eingehen, bevor sie EU-Mitglieder wurden. Obwohl sich die Europäisierungsforschung zu Beginn nur mit dem Einfluss dieses Prozesses auf die Mitgliedsländer beschäftigte, sind einige Forscher in diesem Bereich zum Schluss gekommen, dass eine Europäisierung sehr wohl auch in den Beitrittsländern beobachtet werden kann. Der Einfluss der EU auf die Beitrittsländer wird besonders stark anhand der Beitrittsverhandlungen und Bedingungen, die an diese Länder gestellt werden um eine Mitgliedschaft zu erreichen, ausgeübt. Kapitel 2 bietet sowohl mögliche Erklärungsansätze wie auch –modelle zur Europäisierung der Länder Mittel- und Osteuropas.

In Kapitel 4 werden theoretische Modelle präsentiert, welche die Konditionalität, welche die EU auf die Beitrittsländern ausübt, genauer analysieren. Insbesondere wird das Modell der externen Anreize in das Zentrum der Betrachtungen gestellt, da anhand dieses Modells der Druck, den die EU auf Bulgarien ausübt, um seine Rechtssystem zu reformieren, erklärt werden kann.

Im Kapitel 5 wird der Begriff der vermittelnden Faktoren beim Prozess der Europäisierung erläutert. Der Art des Anpassungsdrucks, der von der EU auf die Beitrittsländer ausgeübt wird, reicht nicht aus, um den Grad und die Richtung der Reaktion des Nationalstaates auf den Einfluss der EU zu bestimmen. Entscheidend sind auch die vermittelnden Faktoren. Die Rational Choice Theorien unterscheiden grundsätzlich zwei Arten von vermittelnden Faktoren: Veto-Spieler und vermittelnde formelle Institutionen. Es soll untersucht werden, inwiefern diese zwei Faktoren auf den Einfluss der EU gewirkt haben. Es werden vor allem die Veto-Spieler analysiert.

Kapitel 6 wird der Beitrittsprozess Bulgariens kurz skizziert und ebenfalls die wichtigsten Mechanismen der Erweiterung, welche die EU in Zentral- und Osteuropa anwendet, beschrieben.

In Kapitel 7 werden die wichtigsten Auswirkungen der Europäisierung auf die Justizsysteme in den ehemaligen Ostblock-Ländern skizziert. Der Prozess der Justizsystemreform nach der politischen Wende ist in jedem Land sehr unterschiedlich verlaufen. Dennoch existieren einige gemeinsame Entwicklungen, die hinsichtlich der Analyse der Justizreform in Bulgarien kurz dargestellt werden. In diesem Kapitel werden ebenfalls die wichtigsten theoretischen Ansätze, die sich mit Justizreform in Transformationsländer beschäftigen, dargestellt.

Kapitel 8 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Justiz in Bulgarien seit der Befreiung des Landes vom osmanischen Reich. Die bulgarische Rechtstradition umfasst zwei gänzlich unterschiedliche Justizmodelle. Das erste bezieht sich auf die Periode, die bis zum Übergang zum Sozialismus fortbestand, das zweite Justizmodell existierte während des Sozialismus. Beiden Modelle spielten eine wichtige Rolle bei der Gestaltung des modernen Justizsystems. In diesem Kapitel werden auch die wichtigsten Entwicklungen und die grundlegende Struktur der bulgarischen Justiz nach der politischen Wende 1989 präsentiert.

Kapitel 9 beinhaltet die Darstellung der empirischen Untersuchung, dabei werden die gebildeten Untersuchungskategorien und die gewählte Methode erläutert.

In Kapitel 10 finden sich die Ergebnisse der empirischen Untersuchung und die Beantwortung der Forschungsfragen.

Abschließend Kapitel 11, welches das Fazit über die wichtigsten Forschungsergebnisse vorliegender Arbeit enthält und einen Ausblick hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen wagt.

2. Europäisierungstheorien

2.1 Was ist Europäisierung

Die Sozialwissenschaften bedienen sich des Begriffs der Europäisierung erst seit relativ kurzer Zeit, während er in anderen Wissenschaften schon seit langer Zeit Verwendung findet. Erstmals wurde das Konzept der Europäisierung im 16. Jahrhundert verwendet und meinte die Ausweitung des europäischen Staatensystems außerhalb seines Kerngebietes (Mjøset 1997 in: Jantzen/Stokholm 2010:11). Historiker haben den Terminus der Europäisierung in Bezug auf die Ausweitung europäischer Herrschaft und sozialer Normen während der kolonialen Abenteuer von Frankreich, Großbritannien, Spanien, Portugal und Holland benutzt. Der Begriff wird auch von der Anthropologie verwendet, um verschiedene Identitäten und Interessen und ihren Wandel innerhalb Europas zu beschreiben (vgl. Featherstone 2003:6).

Der Begriff der Europäisierung hat im letzten Jahrhundert deutlich an Reichweite gewonnen und wird heutzutage auch benutzt, um Entwicklungen und Veränderungen, die sich bei EU-Mitgliedsländern und Kandidatenländern vollziehen, zu beschreiben und zu erklären (vgl. Bauer 2007:406 in: Jantzen/Stokholm 2010:11). Die Hauptidee hinter dem Prozess der Europäisierung ist, dass Staaten, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben, bereit sind, einige ihrer grundlegenden Regeln und Normen zu ändern, damit sie die notwendigen Kriterien für den Beitritt erfüllen können. Selbst Länder, die keine Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft haben, können sich dazu entscheiden, sich an bestimmte EU-Richtlinien anzupassen, wie zum Beispiel an die Mindestanforderungen in der Landwirtschaft, um somit einen Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu gewinnen (vgl. ebd. 2010:11).

Gegenwärtig wird Europäisierung meist im Zusammenhang mit der entweder direkten oder indirekten Anpassung eines Staates an die Anforderungen, welche aus der EU-Mitgliedschaft resultieren, gebraucht (vgl. Featherstone 2003:7). Obwohl die Europäische Union immer stärkere Bedeutung für die Politik der Mitgliedsstaaten gewinnt, wurde der Prozess der Europäisierung erst relativ spät von der Politikwissenschaft als ein eigenes Untersuchungsgebiet entdeckt. Die Politikwissenschaftler beschäftigten sich eher mit dem Prozess der europäischen Integration und versuchten herauszufinden, warum souveräne Staaten sich immer enger zusammenschließen und supranationale Institutionen geschaffen werden. Dem neu entstandenen politischen System auf der europäischen Ebene wurde ebenfalls seitens der Politikwissenschaft große Beachtung geschenkt. Die Wissenschaftler sind mit der Zeit allerdings zur Schlussfolgerung gelangt, dass die europäische Integration

auch Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten hat und dass diesem Bereich umfangreichere Untersuchungen zuzugestehen sind (vgl. Auel 2006:293).

2.2 Das Konzept der Europäisierung

2.2.1 Definitionen

Definitionen des Begriffes Europäisierung sind ebenso vielfältig wie wissenschaftliche Standpunkte diesbezüglich. Ladrech hat eine der ersten Begriffsbestimmungen verfasst. Für ihn ist Europäisierung

“a process reorienting the directions and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making” (Ladrech 1994:69 in Auel 2006: 297).

Im Vordergrund dieser Definition steht die Ansicht, dass Akteure sowohl ihre Interessen wie auch ihr Verhalten neu definieren, damit sie Voraussetzungen, Normen und Logik der EU-Mitgliedschaft erfüllen können. Während diese Definition ihr Hauptaugenmerk sowohl auf Politik wie auch Politikgestaltung legt, bleibt sie dennoch für eine wissenschaftlich nützliche Verwendung zu weit gefasst (vgl. Featherstone 2003:12).

Eine weitere Definition stammt von Risse, Cowles und Caporaso:

“[T]he emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules” (Risse et al. 2001:3).

An dieser Definition als problematisch zu betrachten ist, dass durch die Schwerpunktlegung auf die Schaffung von Regeln und die europäische Ebene ein sehr breites Begriffsverständnis der Europäisierung geschaffen wird, das sowohl die EU-Politik als auch ihre Auswirkungen auf die nationalen Politiken beinhaltet. Wenn Europäisierung eine verbindliche, klar abgegrenzte Bedeutung haben muss, dann sollte sich diese vom Begriff der Europäischen Integration unterscheiden (vgl. Radaelli 2003:29).

Radaelli hat eine weitere Definition vorgeschlagen:

“Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies” (Radaelli 2003:30).

Mit dieser Definition hebt Radaelli mehrere Aspekte der Europäisierung hervor, denn einerseits steht in seinem Begriffsverständnis der Prozess der Veränderung im Vordergrund, in dem er Europäisierung als Prozess der Institutionalisierung durch innerstaatliche Assimilation von EU-Politik betrachtet (vgl. ebd. 2003:30). Weiters konzentriert er sich absichtlich nicht rein auf Organisationen, da er die Meinung vertritt, dass sowohl organisationale wie auch individuelle Ebenen einbezogen werden sollten. Radaellis Definition umfasst nicht nur die Rechtssetzung, sondern auch die Politik der Einbeziehung der EU, da sie andere Formen, wie etwa die Methode der offenen Koordinierung, umfasst (vgl. ebd. 2003:30).

2.2.2 Objekt und Grad der Europäisierung

Das Konzept der Europäisierung ist, wie bereits eingangs erläutert, relativ breit gefasst. Um jedoch eine Analyse gesellschaftlicher Phänomene ermöglichen zu können, bedarf es systematischer Konzepte, die jedoch nur als analytische Werkzeuge dienen können. An Erklärungen gelangt man nur, wenn diese in Einzelteile aufgesplittet werden (vgl. ebd. 2003: 34).

Bei der Analyse der Europäisierung stehen zwei wichtige Fragen im Vordergrund:

- Was wird „europäisiert“?
- In welchem Ausmaß bzw. in welche Richtung wird „europäisiert“?

Diesen Fragen entsprechen zwei wichtigen Dimensionen des Europäisierungsprozesses, nämlich Objekt und Grad der Europäisierung (vgl. Radaelli 2003:35). Der Autor unterscheidet in Bezug auf das Objekt der Europäisierung zwischen Makrostrukturen eines politischen Systems, Public Policy und kognitiv-normativen Strukturen. Die kognitiven und normativen Dimensionen werden zu einer eigenen Kategorie zusammengefasst, da ihre Elemente nicht nur durch die Europäisierung beeinflusst werden, sondern ihre Umwandlung auch Auswirkungen auf die anderen Dimensionen haben kann (vgl. ebd. 2003:36). Im Hinblick auf

den Grad und die Richtung der Europäisierung unterscheidet Radaelli zwischen vier möglichen Ergebnissen: „Trägheit“, „Absorption“, „Transformation“ und „Senkung“ (vgl. ebd. 2003:37).

„Trägheit“ beschreibt in diesem Zusammenhang eine Situation, in der es zu keinem Wandel kommt. Solche Situationen resultieren, wenn ein Land feststellt, dass politische Architektur, Entscheidungen, Modelle oder Politiken der EU in zu starkem Kontrast zu inländischen Praktiken stehen. Die Trägheit kann in Verzögerungen, Verspätungen in der Umsetzungen von Richtlinien, sowie in reinem Widerstand gegen EU-bedingte Veränderungen resultieren. Auf lange Sicht kann Trägheit jedoch nicht aufrechterhalten werden (vgl. ebd. 2003:37).

Absorption bedeutet im Begriffsverständnis Radaellis hingegen, dass Veränderungen im Sinne von Anpassungen stattfinden. Die staatlichen Strukturen und die politische Elite reagieren auf die Europäisierung mit einer Mischung aus Anpassungsbereitschaft und Widerstand. Sie können sich entscheiden, bestimmte Veränderungen vorzunehmen, gleichzeitig aber bleiben ihre Kernstrukturen unverändert.

Der Begriff der Transformation weist auf eine echte Veränderung in der Logik des politischen Handelns hin, was in weiterer Folge zu grundlegenden Veränderungen des Staates führt (vgl. ebd. 2003: 38). Zuletzt der Begriff der Senkung, welcher bezeichnet, dass auch jene Länder, die keine EU-Mitglieder darstellen, viele Politiken oder Werte vereinen, die der EU eigen sind. Wenn sich diese Länder dem Prozess der Europäisierung aussetzen, verlieren diese Ländern oftmals diese Eigenschaften und stellen sich als weniger „europäisch“ dar als vor der eigentlichen Europäisierung (vgl. Radaelli 2003:38).

2.2.3. Ein “Top-Down” oder ein “Bottom-Up”-Prozess?

Im Hinblick auf die Richtung der Europäisierung beschreiben unterschiedliche Autoren diesen einerseits als „Bottom-Up“, „Top-Down“, horizontalen und zyklischen Prozess. Dabei ist Europäisierung als „Bottom-Up-Prozess“ nicht klar vom klassischen Konzept der europäischen Integration unterscheidbar. Dieser Ansatz könnte etwa durch die Einführung eines Synonyms anstelle eines neuen Konzeptes verworfen werden (vgl. Lenschow 2006:57). Europäisierung als „Top-Down-Prozess“ betrachtet die EU als Verursacher der Veränderungen auf nationaler Ebene und nicht als definiertes Ziel der Europäisierung. Die „Top-Down“-Definition findet sich auch in der Literatur am häufigsten. Bei diesem Aspekt der Europäisierung besteht der Vorteil darin, dass das „Top“ – in diesem Sinne die unabhängige Variable – üblicherweise eindeutig zu identifizieren ist. Dies ist insbesondere bei Studien der Fall, die sich mit den Auswirkungen der EU-Politik auf nationale Ziele, Wahl der politischen

Instrumente und mit politischen Organisationsstrukturen beschäftigen. Wenn Europäisierung als „Top-Down-Prozess“ definiert wird, variiert sie sowohl im Umfang als auch in der normativen Konnotation von dem eng damit verwandten Begriff der Implementierung (vgl. Lenschow 2006:58).

Die horizontalen respektive Staat-zu-Staat-Prozesse des Transfers können unabhängig von der EU stattfinden. Solche Prozesse werden durch das Konzept des interstaatlichen Transfers oder der Diffusion beschrieben. Die EU ist dabei in der Lage, die horizontalen Prozesse zu beschleunigen, indem sie den Schauplatz für zwischenstaatliche Kommunikation oder Wettbewerb bereitstellt. Dank der EU-Institutionen kommen politische Entscheidungsträger und Meinungsführer öfter miteinander in Kontakt, was den Austausch von Ideen, die später zu nationalen Praktiken umgewandelt werden können, fördert (vgl. Lenschow 2006:58).

Europäisierung als zyklischer Prozess bezieht sich auf den diskursiven Kontext. Die nationalen Akteure reagieren auf Impulse der EU-Ebene, was wiederum die einheimische Politikgestaltung beeinflusst. Der Schwerpunkt dieses Ansatzes liegt auf dem Verhalten nationaler politischer Akteure, die von einem Bezugspunkt auf der EU-Ebene beeinflusst werden. Daher ist dieser mit dem „Top-Down“-Ansatz kompatibel. Wichtig ist bei dieser Betrachtungsweise, dass Impulse, die von der EU-Ebene kommen, nicht mit Impulsen auf nationaler Ebene vermischt werden sollen (vgl. Lenschow 2006:59). Generell stellt die EU direkt oder indirekt Impulse für die Veränderungen auf nationaler Ebene bereit. Diese Impulse können „Top-Down“, horizontal oder „Bottom-Up“ ausgerichtet sein. In vorliegender Arbeit werden die Auswirkungen, welche die Europäisierung auf die nationale Politik und Politikgestaltung in Bulgarien hat und – im konkreten Fall – auf die Justizreform ausübt, untersucht. Daher wird in weiterer Folge vor allem der „Top-Down-Ansatz“ der Europäisierung als zugrunde liegendes Konzept verwendet.

2.3 Mechanismen der Europäisierung

2.3.1 Vertikale und Horizontale Mechanismen

Nachdem in den einführenden Kapiteln das Konzept der Europäisierung und die damit einhergehenden Dimensionen des Wandels vorgestellt wurde, werden in folgenden Kapiteln vor allem die Mechanismen der Europäisierung im Vordergrund stehen. Knill und Lehmkuhl zufolge können drei unterschiedliche Mechanismen beobachtet werden. Der erste Mechanismus, auch positive Integration genannt, basiert auf dem Vorhandensein europäischer Modelle. Der zweite basiert auf nationalen Opportunitätsstrukturen und wird als

negative Integration bezeichnet, wobei der dritte auf die Rolle minimalistischer Direktiven bezogen ist und als „Framing“ der europäischen Integration in der Literatur geführt wird (vgl. Radaelli 2003:40).

Radaelli unterscheidet weiter zwischen vertikalen und horizontalen Mechanismen der Europäisierung. Die vertikale Ausrichtung ist ein Prozess der Anpassung an die EU-Politik, die im Bereich der Innenpolitik in eine hierarchische Befehlskette übergeht. Die horizontale Europäisierung auf der anderen Seite bezieht sich auf einen Prozess, bei dem kein Druck ausgeübt wird, spezifische Politikmodelle zu übernehmen. Die Passung erfolgt eher durch den Markt, durch die Präferenzen der Konsumenten oder durch die Diffusion von Ideen und Diskurs. Während vertikale Mechanismen auf Anpassungsdruck („adapational pressure“) basieren, beinhalten horizontale Mechanismen unterschiedlichste Formen des Framing (vgl. Radaelli 2003:41).

Radaelli unterscheidet im Bezug auf vertikale Integration zwischen Instrumenten der positiven und der negativen Integration. Die positive Integration bezieht sich auf die Entwicklung eines bestimmten europäischen Politikmodells. Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, nationale Reglementierungen mit einem von der EU entworfenen institutionellen Modells in Einklang zu bringen. Beispiele für einen solchen Mechanismus sind die neuen Verordnungen im Bereich des Verbraucherschutzes, der Umweltpolitik und des Gesundheitsschutzes (vgl. Knill & Lehmke 2002 in Radaelli 2003:42).

Bei negativer Integration wird Einfluss seitens der EU auf die Mitgliedsstaaten ausgeübt, ohne dass ein bestimmtes institutionelles Modell diktiert wird. Die EU versucht die Mitgliedsstaaten dazu anzuhalten, gegenseitig ihre nationalen Regelungen anzuerkennen. Zum anderen werden nationale Gesetze und Praktiken abgeschafft, die nicht mit dem Binnenmarkt konform sind (vgl. Auel 2006:302). Ziel ist es dabei, bestimmte Praktiken, die sich vor allem auf die Abschaffung nationaler administrativer Vereinbarungen beziehen und den gemeinsamen Markt verzerren, auszuschließen (vgl. Radaelli 2003:42). Dies beschreibt in vielerlei Hinsicht den Druck, den die EU auf Bulgarien in Hinblick auf die Justizreform ausgeübt hat. Auch wenn seitens der EU der klare Wunsch geäußert wurde, in Bulgarien eine Reform des Justizwesens durchzuführen, wurde kein bestimmtes Modell vorgeschrieben, um das vorhandene Modell zu ersetzen (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:23).

Die horizontale Europäisierung basiert nicht nur auf „harten“ Instrumenten der EU-Politik, wie etwa Richtlinien und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, sondern auch auf „weiche“ Framing-Mechanismen. Diese sind etwa minimalistische Verordnungen oder nicht-obligatorische Regelungen. Diesbezügliche Instrumente schaffen keinen

Anpassungsdruck im herkömmlichen Sinne oder international regulatorischen Wettbewerb. Trotzdem können sie den Nährboden für umfangreiche politische Veränderungen darstellen. Sie können dies erreichen, indem sie zusätzliche Legitimität für nationale Reformen einbringen, indem sie Lösungen für internationale Debatten bereitstellen und Erwartungen über die Zukunft ändern (vgl. Radaelli 2003:43).

2.3.2 Der „Goodness of Fit“ Ansatz

Die Mitgliedsstaaten reagieren auf den Einfluss der EU in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichsten Ergebnissen (vgl. Schmidt 2001:1 in: Auel 2006:303). Es wurden verschiedene Erklärungsmodelle entwickelt, die den Mechanismus der Europäisierung erklären sollen. Eines dieser Modelle ist der Ansatz des „Goodness of Fit“ bzw. Modell der Anpassungsgüte. Die „Goodness of Fit“ Argumentation wurde von Risse, Cowles und Caporaso (2000) vorgebracht. Sie argumentieren, dass die EU-Politik auf der nationalen Ebene schwieriger zu absorbieren sein muss, um innerstaatliche Auswirkungen hervorzubringen. Wenn etwa die Politik des Landes A mit der EU-Politik zum Großteil übereinstimmt, werden keine Effekte sichtbar sein und die Situation wird sich nicht verändern. Jedoch in einem Szenario, in dem sich die Politik des Landes A von der EU-Politik grundsätzlich unterscheidet, wäre es beinahe unmöglich, sich an die EU anzupassen. Die Autoren unterstreichen die Tatsache, dass die Auswirkungen der Europäisierung im Fall von einer mittleren „Goodness of Fit“ am stärksten sind (vgl. Börzel & Risse 2003 in Bulmer & Radaelli 2004:8f.).

Toshkov entwickelt in diesem Zusammenhang den Begriff des „Misfits“ (Nicht-Anpassung) als eine Voraussetzung für Anpassungsdruck. Der Anpassungsdruck ist einerseits ein Produkt des Strebens nach Veränderung und andererseits auch der Kraft, die verbraucht wird, um nach Veränderung zu streben. Es wird angenommen, dass der Druck über Länder, verschiedene politische Sektoren und über die Zeit hinweg gleich bleibt. Eine Veränderung könnte allerdings von unterschiedlichen Faktoren verursacht werden. Die EU kann im Laufe der Zeit einen unterschiedlich starken Druck ausüben. Als Ergebnis ist der Anpassungsdruck wesentlich höher, obwohl die Höhe des Misfits gleich bleibt. Nach Toshkov ist der Grund dafür darin zu suchen, dass mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen verbraucht werden, um den Anpassungsdruck zu erhöhen (vgl. Toshkov. 2005:5).

Weiters bringen drastische Veränderungen mehr Aufmerksamkeit mit sich und sind daher eher in der Lage, Druck hervorzubringen als minimale Veränderungen. Zuletzt dringen exogene Impulse der Veränderungen im nationalen politischen Systems mit verschiedenen

Prioritätsgraden ein, je nachdem, wie ernsthaft die EU auf nationaler Ebene wahrgenommen wird (vgl. ebd. 2006:5).

Grundsätzlich soll unterschieden werden, ob ein „Misfit“ der Umsetzung, Implementierung Durchsetzung oder der politischen Ergebnisse untersucht wird. Wenn man sich mit rechtlicher Transposition befasst, bzw. sofern sich die Transposition auf formellen institutionellen Wandel bezieht, kann ein hohes politisches „Misfit“ keine Opposition generieren. In den Umsetzungsstadien können Probleme aufgrund eines hohen Anfangs-Misfits auftreten (vgl. ebd. 2006:6).

2.3.3. Arten von „Misfit“

Börzel und Risse unterscheiden zwei Arten von „Misfit“. Einerseits Politik-Misfit, welches eine Situation beschreibt, bei der EU-Richtlinien und –Vorschriften den nationalen Regelungen widersprechen, was ein Problem der Regelbefolgung nach sich zieht. Nationale politische Ziele, gesetzliche Normen oder ein grundlegender Ansatz zur Problemlösung könnten in Frage gestellt werden. Dadurch wird Anpassungsdruck an die EU erzeugt (vgl. ebd. 2000:5 in Jantzen & Stokholm 2010:25).

Andererseits der institutionelle „Misfit“, bei dem die Europäisierung nationale Vorschriften und Verfahren in Frage stellt (vgl. ebd. 2000:6 in Jantzen & Stokholm 2010:25). Dieses Konstrukt bezieht sich auf den Grad der Veränderung, die notwendig ist, um europäische Maßnahmen anzunehmen, erläutert durch das Beispiel der positiven Integration. Der Mechanismus der Europäisierung ist hierbei die institutionelle Regelbefolgung, die sich auf das Ersetzen nationaler regulatorischer Vorschriften bezieht (Knill & Lehmkuhl 2002:258 in Jantzen & Stokholm 2010:25).

Toshkov argumentiert, dass das Konzept des „Misfits“ nicht ausreichend spezifiziert und definiert ist. Es muss eindeutig hervorgehen, von welchem Typ von „Misfit“ die Rede ist. Da das Konzept der Institution so breit gefächert ist, lässt die Verwendung der Begriffe des „institutionellen“ und „politischen Misfits“ zu viel Spielraum für Interpretationen und Mehrdeutigkeiten. Daher sollte der Begriff des institutionellen Misfits einer Konkretisierung unterzogen werden (vgl. Toshkov 2005:7f.). Der rechtliche „Misfit“ betrifft die Vereinbarungen eines neuen Regelwerkes innerhalb der bestehenden nationalen Rechtsordnung und ist daher auf formelle Institutionen bezogen. Eine weitere Art von „institutionellem Misfit“ ist der „organisatorische Misfit“. Ein schlechtes „Goodness of Fit“ hinsichtlich der organisatorischen Strukturen schafft technische Schwierigkeiten, da neue Organisationen konzipiert und alte geändert werden müssen (vgl. Toshkov 2005:7f.). Die Gemeinsamkeiten zwischen rechtlichem und organisatorischem Misfit bestehen darin, dass sich beide Arten mit

formellem institutionellem Wandel befassen und daher leicht messbar sind. Als solche unterscheiden sie sich von Operationalisierungen des Misfits, die auf die informelle Seite der Institutionen gerichtet sind. Diese werden anhand von Begriffen wie Kultur, Logik der Angemessenheit oder administrativen Traditionen zum Ausdruck gebracht (vgl. Toshkov 2005:8f.). Das Konzept des „Misfits“ ist für vorliegende Forschungsarbeit von elementarer Bedeutung, da es eine notwendige Bedingung für innerstaatlichen Wandel ist (vgl. Cowles, Caporaso & Risse 2001).

Mit dem Begriff des „Misfits“ sind weiters zwei Variablen verbunden, die bei der Analyse der empirischen Daten in Betracht gezogen werden müssen. Die erste Variable ist die bereits erwähnte Unterscheidung zwischen Anpassungsdruck und Misfit. Die zweite Variable sind die sogenannten vermittelnden Faktoren in dem zu untersuchenden Land. Diese sind eine der wichtigsten Faktoren bei der Analyse des Europäisierungsprozesses (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:25).

3. Die Europäisierung der Länder Zentral- und Osteuropas

Die Europäisierung der Beitrittsländer hat sich erst seit relativ kurzer Zeit zu einem eigenen Forschungsgebiet entwickelt. Die Untersuchungen zu diesem Thema waren lange Zeit nur auf die Analysen der Mitgliedsländern beschränkt. Im Hinblick auf die verschiedenen Maßnahmen, die von der EU auf die Kandidatenländer aus Mittel- und Osteuropa angewandt werden, argumentieren viele Autoren, dass der Einfluss der EU wesentlich und tiefgreifend ist. Daher scheint es sinnvoll, die Auswirkungen der EU auf die Beitrittsländer in Hinblick auf Europäisierungsforschung zu untersuchen (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:2). Die Europäisierung der Beitrittsländer weist einige Besonderheiten auf, die darauf hindeuten, dass es dienlich ist, diese als Teilgebiet der Europäisierungsforschung zu betrachten. Zunächst hat der Status eines Kandidaten als Nicht-Mitglied Auswirkungen auf jene Instrumente, die seitens der EU angewendet werden, um den Anpassungsprozess zu beeinflussen. Die EU-Institutionen können sich nicht auf die in den Verträgen verankerten Sanktionen verlassen, sondern müssen „weichere“ Instrumente anwenden, wie beispielsweise Konditionsanreize, normativer Druck und Überredung. Gleichzeitig ist das Monitoring über die Einhaltung der Konditionen wesentlich direkter und vehementer, als dies bei Mitgliedsstaaten der Fall ist (vgl. Sedelmeier 2006:4f.). Weiters haben Beitrittsländer als Nicht-Mitgliedsstaaten keine Stimme bei der Festlegung jener Regeln, die sie sich aneignen sollen. Diese Macht-Asymmetrie gegenüber den Mitgliedsstaaten hat zu einem Top-Down-Prozess des Regeltransfers geführt, der keinen Spielraum für Äußerungen der eigenen Präferenzen auf der EU-Ebene zulässt (vgl. Sedelmeier 2006:4f.).

3.1 Wesen und Umfang der Europäisierung

Viele der von der Europäisierungsforschung behandelten Phänomene können auch bei Ländern Zentral- und Osteuropas beobachtet werden. Der Einfluss der EU auf die Beitrittskandidaten weist allerdings die zusätzlichen Dimensionen von Konditionalität und Beitrittsverhandlungen auf. Der gemeinsame Besitzstand, die *acquis communautaire*¹, musste von den Beitrittsländern in ihrer Gesamtheit eingeführt werden. Aus diesem Grund waren die Beitrittsverhandlungen in erster Linie darauf bezogen festzulegen, was in welchem Ausmaß implementiert werden muss und welche Teile des Besitzstandes Gegenstand einer Transitionsphase nach dem Beitritt sein wird (vgl. Grabbe 2003:304).

¹ '*Acquis communautaire*' is the term used to refer to all the real and potential rights and obligations of the EU system and its institutional framework; the accession *acquis* is the whole body of EU law and practice (vgl. Grabbe 1999).

Der Druck auf die Länder Zentral- und Osteuropas nach Anpassung und politische Konvergenz war erheblich größer als der Druck auf die alten Mitgliedsländer. Der Grund dafür war die wesentlich fortgeschrittene Lage der politischen Entwicklung der Union. Durch die Einführung formeller Beitrittsbedingungen hat die Europäische Union wesentlich an Einfluss gewonnen und Instrumente geschaffen, um Beitrittsländer zu drängen, sich an ihre Bedingungen anzupassen. Dies war bei vorhergehenden Beitrittsrunden nicht der Fall (vgl. Grabbe 2003:305). Diese Tatsache, hat auch die Möglichkeiten der Kandidatenländer, Zugeständnisse wie Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen auszuhandeln, minimiert, was in früheren Erweiterungsrounden der Fall gewesen war. Die EU hat Aufnahmebedingungen für mittel- und osteuropäische Länder in einer solchen Weise angewendet, wie sie eher mit den Maastricht Konvergenzkriterien für die Währungsunion vergleichbar waren. Die Bedingungen wurden somit im Voraus gestellt und nationale Regierungen mussten sie bereits vor dem Eintritt erfüllen (vgl. Grabbe 2003:305).

Grabbe argumentiert weiters, dass der Umfang des EU-Einflusses für die Länder Zentral- und Osteuropas deutlich größer ist, als für ältere EU-Mitglieder. Drei Faktoren unterstreichen die Hypothese, dass der EU-Beitrittsprozess die Kandidatenländer zu einer stärkeren Konvergenz mit bestimmten Politikmodellen drängt, als dies innerhalb der bestehenden Union bereits vorgekommen ist. Der erste Faktor konstituiert sich über die Geschwindigkeit der Anpassung. Der formelle Beitrittsprozess war derart gestaltet, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten ihre Institutionen und Politiken wesentlich schneller und umfassender anpassen mussten, als die EU-15 Mitglieder davor (vgl. ebd. 2003:306).

Der zweite Faktor ist die Offenheit der Länder Zentral- und Osteuropas gegenüber dem EU-Einfluss, der mit dem Prozess der postkommunistischen Transformation zu erklären ist. Die neuen Mitgliedsstaaten befinden sich noch immer im Prozess des Ablegens der rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunistischen Ära und Schaffung von neuen Regelstrukturen, die für eine kapitalistische Marktwirtschaft geeignet sind. Dieser Prozess hat sie für regulatorische Paradigmen empfänglicher gemacht, als dies bei älteren EU-Mitgliedsstaaten der Fall war. Der Grund dafür ist darin zu suchen, dass die neuen EU-Modelle zur gleichen Zeit präsentiert wurden, als Politiker in diesen Ländern nach neuen Strukturen suchten (vgl. Grabbe 2003:306f.).

Der dritte Faktor ist die Breite der EU-Agenda in Zentral- und Osteuropa. Die Beitrittsländer hatten keine Möglichkeiten, bestimmte Teile der Agenda nicht zu erfüllen. Daraus ergibt sich, dass diese Staaten verpflichtet waren, mit einer maximalistischen Version der EU-Politik zu konvergieren, beispielsweise im Bereich der Sozialpolitik. Obwohl es hier Widerstände gegen eine tiefere Integration seitens einiger Mitgliedsstaaten gab, neigte die Kommission

dazu, eine maximalistische Version der communautaire für mittel- und osteuropäische Länder festzulegen (vgl. Brusis 1998 in: Grabbe 2003:307).

Die Agenden der EU in Zentral- und Osteuropa sind durch die Bedingungen der Mitgliedschaft, welche für Kandidaten aus Osteuropa eingeführt wurden, ebenfalls breiter geworden als diejenigen, die für ältere Mitgliedsstaaten galten. Die Kopenhagen Kriterien von 1993 gehen über alle früheren Bedingungen weit hinaus. Diese beinhalten, dass die potenziellen Mitglieder nicht nur die *acquis communautaire* übernehmen müssen, sondern auch, eine „funktionale Marktwirtschaft“, also die „Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“, sowie „institutionelle Stabilität als Garantie für Demokratie und rechtsstaatliche Ordnung, für Menschenrechte und die Achtung vor und Schutz von Minderheiten“ haben sollen (vgl. ebd. 2003:307).

Die Europäische Union hat keine spezifische Methode, um zu messen, inwiefern diese Kriterien erfüllt worden sind. Grabbe argumentiert, dass diese Tatsache der EU eine Möglichkeit gibt, sich in die Innenpolitik dieser Staaten in einem solchen Ausmaß einzubringen, die bei den alten Mitgliedsstaaten beispiellos war. Es ist darüber hinaus schwieriger für Beitrittsländer als für Mitgliedsstaaten, die Auswirkungen der EU-Politik abzuschwächen. Der Grund dafür ist in der kontinuierlichen Überwachung der Umsetzung aller Teile der *acquis communautaire* einschließlich der Reporte der Kommission zu sehen (vgl. ebd. 2003:307).

3.2 Regel-Aneignung in den mittel- und osteuropäischen Ländern

Im Zuge der Untersuchung der Europäisierung in den MOEL definieren viele Autoren die abhängige Variable als „Regel-Aneignung“. Es gibt eine Vielzahl an abhängigen Variablen in der Europäisierungsliteratur, die wichtigste ist allerdings der Wandel bzw. die Transformation des einzelnen Nationalstaates. Durch die Analyse der Regel-Aneignung wird der Schwerpunkt auf die Institutionalisierung der EU-Richtlinien auf nationaler Ebene gesetzt. Diese Institutionalisierung umfasst die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften im nationalen Recht, die Umstrukturierung nationaler Institutionen nach EU-Regeln oder die Veränderung innerpolitischer Praktiken nach EU-Standards (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2004:670).

Schimmelfennig und Sedelmeier messen die „Regel-Aneignung“ anhand zweier Dimensionen. Zunächst nennen sie die grundlegendste Dimension, welche die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Regel-Aneignung stattfinden wird, beschreibt. Weiters identifizieren sie die Durchsetzung und Vollstreckung der Regeln, welche bei der Beurteilung der Auswirkungen der EU auf die Innenpolitik allerdings wesentlich wichtiger sind, als die

einfache rechtliche Umsetzung. Daher können bezüglich der Konzepte von Normen, die in der Literatur von internationalen Institutionen diskutiert wurden, unterschiedliche Formen der Regel-Aneignung unterschieden werden: das formelle, das Verhaltens- sowie das kommunikative bzw. diskursive Konzept (vgl. Raymond 2000 in: Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:8).

Dem formellen Konzept zufolge besteht die Aneignung in der Umsetzung von EU-Regeln im nationalen Recht oder in der Einrichtung formeller Institutionen und Verfahren im Einklang mit EU-Regeln. Entsprechend dieses Verhaltenskonzeptes wird Aneignung an dem Grad der Regelkonformität gemessen. Im Gegensatz dazu wird Anpassung laut diskursivem Konzept durch die Einbindung einer Regel als eine positive Referenz im Diskurs zwischen innerstaatlichen Akteuren gekennzeichnet (vgl. Schimmelfennig 2000; 2001 in Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:8).

Im Folgenden sollen verschiedene Modelle und Mechanismen, die unterschiedliche Arten von Regel-Aneignung in den zentral- und osteuropäischen Staaten erklären, vorgestellt werden.

3.3 Erklärungsmodelle und Mechanismen der Regel-Aneignung

Bezogen auf die Europäisierung der Länder Zentral- und Osteuropas sind mehrere Erklärungsmodelle zu unterscheiden. Diese beschreiben verschiedene Mechanismen der Europäisierung und Bedingungen, unter welchen sich Nicht-Mitgliedsstaaten EU-Regeln aneignen. Einerseits kann der Prozess der Europäisierung entweder von der EU gesteuert oder durch den Nationalrat betrieben sein. Im ersteren Fall veranlasst die EU den Prozess der Regel-Aneignung, während im zweiten Fall die Nicht-Mitgliedsstaaten die Initiative ergreifen. Auf den ersten Blick erweckt es also den Anschein, als ob der Prozess sich auf alle Themenbereiche beziehen würde, bei welchen die EU Anpassungsdruck ausübt. Dies würde all jene Bereiche betreffen, die zu den Kompetenzen der EU zählen, da die EU vorschreibt, dass die neuen Mitgliedsstaaten mit der *acquis* zur Gänze übereinstimmen (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:8).

Allerdings zeigte die EU bei der Durchsetzung der Konditionalitäten in einigen Politikbereichen Schwächen. Obwohl die EU möglicherweise nach einer Anpassung drängt und sich aktiv für die Aneignung ihrer Regeln in bestimmten Politikfeldern einsetzt, könnte sich ihr Vorgehen im Prozess der Regel-Angleichung, den ein Staat unabhängig davon begonnen hat, lediglich überschneiden oder diesen verstärken. Daher betrachten die Autoren den Umfang, in welchem das Einführen von EU-Vorschriften induziert oder durch die

Nationalstaaten betrieben wird, als nützlichere Unterscheidung (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:8f.).

Die zweite Unterscheidung betrifft die Handlungslogik, welche der Regelangleichung folgt. Im Einklang mit den Debatten zwischen Rationalismus und Konstruktivismus in der theoretischen Auseinandersetzung der Internationalen Beziehungen und zwischen Rational-Choice-Institutionalismus und Soziologischem Institutionalismus in der vergleichenden Politikwissenschaft, wird zwischen „Logik der Konsequenzen“ und „Logik der Angemessenheit“ unterschieden (vgl. March & Olsen 1989:160ff. in Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:9). Die Logik der Konsequenzen unterstellt, dass die Akteure rational handeln und ihre eigene Macht und Wohlfahrt zu maximieren versuchen (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005: 9). Die Logik der Angemessenheit zufolge werden Akteure von verinnerlichten Identitäten, Werten und Normen motiviert. Sie würden unter alternativen Handlungsmöglichkeiten jene wählen, die am legitimsten und am besten geeignet wäre (vgl. ebd. 2005:9).

Aus diesen unterschiedlichen Handlungslogiken leiten sich verschiedene Modelle der Regelannahme ab. Das Modell der externen Anreize erfasst die Dynamik, die der EU Konditionalität zugrunde liegt. Es folgt der Logik der Konsequenzen und wird von den externen Belohnungen und Sanktionen getrieben, welche zu den Kosten-Nutzen-Kalkulationen der regelannehmenden Staaten der EU hinzugefügt worden ist (vgl. ebd. 2005: 9). Im Gegensatz zu diesem Modell, folgt das „Modell des sozialen Lernens“ der Logik der Angemessenheit. Anders als das Modell der externen Anreize, betont dieses Modell die Identifizierung der mittel- und osteuropäischen Staaten mit der EU und das Überzeugen dieser Staaten durch die EU von der Legitimität ihrer Regeln als zentrale Voraussetzung für die Regel-Aneignung anstelle der Bereitstellung materieller Anreize (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:9).

Das „Lesson Drawing“ Modell unterscheidet sich von diesen beiden Modellen durch seine Schwerpunktsetzung auf die Aneignung der EU-Vorschriften als Prozess, der von den Ländern Mittel- und Osteuropas selbst initiiert worden ist. Der wesentliche Unterschied zum „Modell der externen Anreize“ besteht darin, dass sich die Ländern in diesem Fall die EU-Vorschriften aneignen, weil sie diese als wirksame Lösung von nationalstaatlichen Bedürfnissen und Herausforderungen betrachten und nicht aufgrund der Anreize, die die EU für die Regelaneignung bieten könnte (vgl. ebd. 2005:9).

4. Konditionalität

4.1 Das Modell der externen Anreize

Das „Modell der externen Anreize“ ist ein rationalistisches, akteurszentriertes Verhandlungsmodell, das auf der Logik der Konsequenzen basiert.

„The actors involved are assumed to be strategic utility maximizers interested in the maximization of their own power and welfare. In a bargaining process, they exchange information, threats and promises; the outcome depends on their relative bargaining power“ (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004:671).

Die Verhandlungsmacht (bargaining power) ist ein Ergebnis der asymmetrischen Verteilung von 1) Information und 2) den Vorteilen einer spezifischen Vereinbarung verglichen mit den Vorteilen alternativer Ergebnissen oder „externer Optionen“. Jene Akteure, die über qualitativ hochwertigere Informationen verfügen, sind eher imstande, die Ergebnisse zu ihrem Vorteil auszunutzen. Diejenige Akteure, die an einer spezifischen Vereinbarung am wenigsten interessiert sind, sind am ehesten in der Lage, anderen mit einer Verweigerung der Zusammenarbeit zu drohen und sie dadurch zu Zugeständnissen zu zwingen (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:10).

Die Hauptannahme dieses Modells lautet, dass Regierungen sich EU-Regeln aneignen, wenn die Belohnungen seitens der EU die Kosten der Regelanpassung des jeweiligen Landes übersteigen. Die EU bietet zwei Arten von Belohnungen für Nicht-Mitgliedsländer an: Unterstützung und institutionelle Beziehungen. Das wichtigste Hilfsprogramm der EU für die mittel- und osteuropäischen Länder war PHARE. Vom 1989 bot dieses Programm finanzielle und technische Hilfe an, um den Übergang zur Marktwirtschaft zu unterstützen. Später wurde das Programm überarbeitet, um diese Länder auf den EU-Beitritt vorzubereiten. Die institutionellen Beziehungen reichen von Handels- und Kooperationsabkommen, über Assoziierungsabkommen bis hin zu Vollmitgliedschaft (vgl. ebd. 2005:10).

4.1.1 Verstärkung durch Belohnung

Die EU-Konditionalität folgt vor allem einer Strategie der reaktiven Verstärkung oder der Verstärkung durch Belohnung (vgl. Schimmelfennig, Engert & Knobel 2003:496). Im Rahmen dieser Strategie belohnt die EU ein Land, wenn es die vereinbarten Bedingungen befolgt und hält die Belohnung zurück, wenn die Regierung die Bedingungen nicht erfüllt hat. Die EU interveniert allerdings weder zwingend durch Zufügen von Mehrkosten („Verstärkung durch

Bestrafung“), noch unterstützend durch das Angebot von zusätzlichen Leistungen („Verstärkung durch Unterstützung“), um das Verhalten eines Staates zu beeinflussen. Ländern, welche die Kriterien nicht erfüllen, wird einfach Hilfe bzw. die Verbesserung ihrer institutionellen Verbindungen verweigert (vgl. ebd. 2003:497).

Welcher Funktionsweise folgt Verstärkung durch Belohnung? Einerseits wird zwischen materieller Verhandlung und sozialer Beeinflussung unterschieden, je nach der Art der Belohnung, die dem jeweiligen Land angeboten wird. Andererseits kann die Verstärkung einen intergouvernementalen oder einen transnationalen Kanal benutzen.

„According to the material bargaining mechanism, the target countries are offered material or other tangible political rewards in return for compliance – such as financial assistance, market access, technical expertise and participation in international decision-making. Political actors in the target countries then calculate whether the promised EU rewards are worth the costs of adaptation. If the welfare or power balance is positive, they comply” (Schimmelfennig, Engert & Knobel 2003:497).

Belohnungen, die durch den Mechanismus der sozialen Beeinflussung angeboten werden, sind beispielsweise internationale Anerkennung und Legitimität, ein hoher Status oder ein positives Image. Die soziale Beeinflussung ist nur innerhalb der Eigengruppe des jeweiligen Akteurs wirksam. Deshalb wird die Wirksamkeit der sozialen Beeinflussung der EU vor allem davon abhängig sein, inwiefern Akteure, die Nicht-Mitglieder sind, sich mit der EU-Gemeinschaft identifizieren.

„Only actors who regard the EU as their aspiration group strive to be recognized as part of the ‘European family of democratic nations’ and find it painful to be shamed and shunned” (Schimmelfennig, Engert & Knobel 2003:497f.).

Durch den intergouvernementalen Kanal zielt die EU direkt auf die Nicht-Mitgliedsstaaten ab. In diesem Fall hängt der Erfolg der Verstärkung von den Kosten-Nutzen-Berechnungen der jeweiligen Regierung und ihrem Engagement gegenüber Europa ab. Wenn weder materielle noch soziale Belohnungen ausreichend sind, um Regierungen zur Anpassung zu bewegen, kann Konditionalität noch durch den transnationalen Kanal, d.h. über gesellschaftliche Akteure in Nicht-Mitgliedsstaaten ausgeübt werden. Die gesellschaftlichen Akteure werden auf eine Verstärkung reagieren, wenn ihre materielle Kosten-Nutzen-Balance positiv ist (materielle Verhandlung), oder wenn sie danach streben, ein Teil „Europas“ zu sein (sozialer Einfluss). Um einen Einfluss auf eine unansprechbare Regierungspolitik auszuüben, muss jedoch gesellschaftliche Ansprechbarkeit mit Stärke kombiniert werden. Die

gesellschaftlichen Akteure, die in Frage kommen, müssen also stark genug sein, um die Regierung zu zwingen, sich an Regeln zu halten (vgl. Schimmelfennig, Engert & Knobel 2003:497f.).

Die allgemeine These des Modells der externen Anreize unter einer Strategie der Verstärkung durch Belohnung lautet also: „*A government adopts EU rules if the benefits of EU rewards exceed the domestic adoption costs*“ (Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:12). Um diese These zu konkretisieren und überprüfbare Hypothesen zu formulieren, die Variationen erklären, weisen Schimmelfennig und Sedelmeier darauf hin, dass die Kosten-Nutzen Bilanz von vier Gruppen von Faktoren abhängig ist: die Bestimmtheit der Konditionen, die Größe und Geschwindigkeit der Belohnungen, die Glaubwürdigkeit der Drohungen und die Versprechungen und die Größe der Anpassungskosten.

4.1.1.1. Bestimmtheit der Konditionen

Die grundlegende Anforderung im Hinblick auf Bestimmtheit ist, dass die EU die Angleichung einer bestimmten Regel als Voraussetzung für die Belohnungen (z.B. Mitgliedschaft) festlegt. Dabei gilt, dass je klarer die Bedingungen und die betreffenden Vorschriften sind, desto wahrscheinlicher ist die Annahme dieser Regeln (vgl. Sedelmeier 2006:151).

Die Bestimmtheit der Konditionen ist aus zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Erstens hat sie einen Informationswert - sie hilft den Zielregierungen in Erfahrung zu bringen, welche Anforderungen zu erfüllen sind, um Belohnungen zu bekommen. Zweitens erhöht sie die Glaubwürdigkeit der Konditionalität - sie wird als Signal für die Zielländer verwendet, um darauf hinzudeuten, dass sie die Regeln nicht zu ihrem eigenen Vorteil manipulieren bzw. diese nicht ablehnen können. Gleichzeitig bindet sie die EU, denn sobald eine Kondition festgelegt ist, ist es schwierig für die EU zu behaupten, dass diese nicht erfüllt wurde und folglich die Belohnung vorzuenthalten (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:12f.).

4.1.1.2. Ausmaß und Geschwindigkeit der Belohnungen

Eine weitere Ursache für Abweichungen in Bezug auf die Strategie der Verstärkung durch Belohnung sind das Ausmaß und die Geschwindigkeit der Belohnungen in Folge erfüllter Konditionen. Dementsprechend soll das Versprechen nach Erweiterung stärker sein, als das Versprechen nach Assoziierung oder Unterstützung. Die EU sollte weiters auf die Kandidaten für Mitgliedschaft einen stärkeren Einfluss haben als auf Drittländer, die nicht als potentielle EU-Mitglieder gelten (vgl. Smith 2001:27f. in Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:13).

Des Weiteren gilt, je größer der zeitliche Abstand zur Auszahlung der Belohnungen, desto geringer sind die Anreize, sich an die Konditionen zu halten (vgl. ebd. 2005:13).

4.1.1.3. Glaubwürdigkeit der Konditionalität

Eine dritte Gruppe von Faktoren bezieht sich auf die Glaubwürdigkeit der Androhung der EU, die Belohnungen vorzuenthalten, im Falle der Nichteinhaltung der Konditionen. Diese bezieht sich auch umgekehrt auf die Glaubwürdigkeit des EU-Versprechens, die Belohnung im Fall der Regelanpassung zu gewähren (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:13). Die Glaubwürdigkeit der Konditionalität hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Erstens muss die Verhandlungsstärke der EU ausreichend sein, um die Belohnungen vorenthalten zu können, falls die Konditionen nicht erfüllt worden sind. Zweitens muss die Anwendung der Konditionalität konsequent und durch einen internen Konsens innerhalb der EU unterstützt werden. Drittens erfordert die EU ausreichende Informationsquellen, um die ordnungsgemäße Aneignung der Regeln zu überwachen (vgl. Sedelmeier 2006:151).

4.1.1.4. Veto Spieler und Anpassungskosten

Wenn Nicht-Mitgliedsländer mit genau festgelegten Regeln und Konditionen und einer glaubwürdigen Konditionalität konfrontiert sind und falls ihnen gleichermaßen vorteilhafte Belohnungen angeboten werden, postuliert das „Modell der externen Anreize“, dass die Größe der Anpassungskosten für das jeweilige Land und deren Verteilung unter den inländischen Akteuren bestimmt, ob sie die Konditionen akzeptieren oder ablehnen werden. „Das Modell der externen Anreize“ geht davon aus, dass die Regelaneignung immer kostspielig ist, sonst hätte sie in Abwesenheit der Konditionalität stattgefunden (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:16). Anpassungskosten können aus verschiedenen Quellen stammen. Erstens können sie in Form von Opportunitätskosten auftreten, die bei dem Verzicht auf alternative Belohnungen, die für eine andere als die EU Regelanpassung angeboten werden, entstehen. Zweitens können sie Wohlfahrt- oder Machtkosten für private oder öffentliche Akteure verursachen. Auf der anderen Seite werden Anpassungskosten durch die Vorteile der EU-Belohnungen ausbalanciert. Daraus folgend können die Anpassungskosten negativ sein: diese verwandeln sich in Nettonutzen von einigen oder allen nationalen Akteuren. Da die EU-Vorschriften vom Staat eingeführt und implementiert werden, ist die Effizienz der Konditionalität von der Regierung und der Anzahl der Veto-Spieler abhängig, denen erhebliche Netto-Kosten aufgrund der Regelanpassung zugefügt werden (vgl. Sedelmeier 2006:151).

In Summe gesehen wird laut dem Modell der externen Anreize angesichts einer Strategie der Verstärkung durch Belohnung die Konditionalität dann am effektivsten sein, wenn Regeln und Konditionen genau festgelegt sind, die Belohnungen im Folge erfüllter Konditionen sicher, hoch und schnell ausgezahlt werden, die Drohungen, die Belohnung vorzuenthalten, glaubwürdig sind, die Anpassungskosten niedrig und die Veto-Spieler wenige sind (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:17).

Auch wenn diese Bedingungen die Regelanpassung fördern, werden die jeweiligen Länder immer noch die Form der Aneignung auswählen, die ihre Kosten minimiert. Es wird normalerweise angenommen, dass die diskursive Anpassung - verstanden als „die EU Sprache sprechen“ - als die am wenigsten kostspielige Option gilt. Die formelle Aneignung ist eine kostspieligere Form der Regelübernahme. Diese kann die Schaffung EU-konformer Gesetze und institutioneller Strukturen als Ergebnis haben, die allerdings für den externen Bedarf gelten und nur geringe oder gar keine Auswirkungen auf die reale Staatspolitik haben. Nur im Fall von einer Angleichung des Verhaltens müssen die Zielländer die vollen Kosten der Compliance tragen (vgl. ebd. 2005:17). die

Die unterschiedlichen Kosten der Regelangleichung sind auch eine Funktion der Verteilung von Information zwischen der EU und den von der Konditionalität betroffenen Ländern. Wenn die Informationen symmetrisch verteilt sind, ist es für die jeweiligen Länder schwierig, lediglich eine diskursive oder formelle Anpassung zu vollziehen. Wenn die Informationen dagegen asymmetrisch zugunsten der Beitrittsländern verteilt sind, kann es auch sein, dass die EU nicht in der Lage ist, die „Potemkin Dörfer“, die die Kandidatenländer aufgestellt haben, zu erkennen. Im Summe erfordert die Vertiefung der Regelangleichung eine kontinuierliche und effektive Überwachung und Sanktionierung (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:17). Welche Rolle Überwachung und Sanktionierung für eine bessere Regelanpassung im Falle der bulgarischen Justizreform gespielt haben, wird ausführlicher in den folgenden Kapiteln dargestellt.

4.2. Ableitungen für die Studie

Eines der Hauptziele dieser Arbeit ist festzustellen, welche Art von Regelanpassung im Fall des bulgarischen Justizsystems stattgefunden hat. Aufgrund der intensiven Überwachung seitens der EU wird angenommen, dass in Bulgarien mehr als nur eine diskursive Anpassung stattfand. Eine der zentralen Annahmen vorliegender Arbeit ist, dass im Fall des Justizsystems Bulgariens die Gesetzeslage und die jeweiligen Institutionen an die EU-Erfordernisse angepasst worden sind. Es wird allerdings in Frage gestellt, ob diese formelle Anpassung auch zu einer Verhaltensänderung geführt hat.

5. Vermittelnde Faktoren

Der Druck der EU und das Ausmaß an Misfit allein sind nicht ausreichend, um den Grad und die Richtung der Reaktion des Nationalstaates auf den EU-Einfluss zu bestimmen. Es können eine Reihe von vermittelnden Faktoren, die den Einfluss der EU auf nationaler Ebene herbeiführen, aufgelistet werden (vgl. Sedelmeier 2006:12). Grob können sie in die zwei theoretischen Gruppen – dem Rational Choice Institutionalismus und dem soziologischen Institutionalismus – aufgeteilt werden.

5.1 Rational Choice Institutionalismus

Der Rational Choice Institutionalismus verkörpert eine „Logik des Konsequenzialismus“ (vgl. March & Olsen 1998 in: Börzel & Risse 2003:63), die die Akteure als rational, zielorientiert und zweckmäßig betrachtet. Akteure beteiligen sich an strategischen Interaktionen, indem sie ihre Ressourcen einsetzen, um ihren Nutzen auf Grundlage gegebener, fixer und geordneter Prioritäten zu maximieren. Sie folgen einer instrumentellen Rationalität durch die Abwägung der Kosten und Nutzen verschiedener strategischer Optionen unter Berücksichtigung des erwarteten Verhaltens der anderen Akteure. Aus dieser Perspektive wird Europäisierung als eine entstehende, politische Opportunitätsstruktur verstanden, welche einigen Akteuren zusätzliche Ressourcen anbietet, um Einfluss auszuüben, während sie die Fähigkeit anderen Akteuren, ihre Ziele zu verfolgen, stark einschränkt (vgl. Börzel & Risse 2003:63).

Libérale Intergouvernementalisten behaupten, dass die Chancen und Einschränkungen, die durch die Europäische Integration entstehen, das Handlungsvermögen nationaler Regierungen verstärken und ihre Autonomie gegenüber anderen nationalen Akteuren steigern (vgl. Moravcsik 1994 in: Börzel & Risse 2003:6). Die Neofunktionalisten kommen zu dem gegenteiligen Schluss, dass die Europäisierung für gesellschaftliche und subnationale Akteure neue Ressourcen bereitstellt, da die Europäische Union es ihnen ermöglicht, die nationalen Regierungen zu überbrücken (vgl. Sandholtz 1996 in: Börzel & Risse 2003:63f.). Die Befürworter des Multi-Level-Governance Ansatzes argumentieren wiederum, dass die Europäisierung nicht eine bestimmte Gruppe von Akteuren über den anderen befürwortet, sondern ihre gegenseitige Interdependenz erhöht, was zu gegenseitig förderliche Formen des Regierens führt (vgl. Kohler-Koch 1996 in: Börzel & Risse 2003:63f.).

Keiner dieser Ansätze kann eine vollständige Erklärung für die verschiedenen Auswirkungen, die die Europäisierung auf den nationaler Ebene ausübt, bereitstellen (vgl. Börzel & Risse 2003:63f.). Die rationalen Institutionisten argumentieren, dass die Inkompatibilität zwischen

europäischen und nationalen Prozessen, Politiken und Institutionen, gesellschaftlicher und/oder politischer Akteure neue Chancen und Einschränkungen bei der Verfolgung ihrer Interessen erbringen. Ob diese Akteure wiederum innerstaatliche Änderungen bewirken würden, soll nach den Rational Choice Theorien von zwei Hauptfaktoren abhängen: der Existenz multipler Veto-Spieler und der vermittelnden formellen Institutionen, die den verschiedenen nationalen Akteuren Ressourcen und Möglichkeiten bereitstellen (vgl. Börzel & Risse 2000 in Pollack 2007:41). Multiple Veto-Punkte in der institutionellen Struktur eines Landes können Akteure mit verschiedenen Interessen dazu bemächtigen, Zwänge, die durch den Europäisierungsdruck entstehen, zu vermeiden und dadurch Regelanpassung innerhalb des Nationalstaates wirksam zu hemmen (vgl. Tsebelis 1995; Haberland 2000 in: Jantzen/Stokholm 2010: 29).

Je mehr Macht über das gesamte politische System verteilt ist und je mehr Akteure ein Mitspracherecht bei der politischen Entscheidungsfindung haben, desto schwieriger ist es, den innenpolitischen Konsens, der notwendig ist, um Änderungen als Ergebnis der Europäisierungsdruck einzuführen, zu fördern. Eine große Anzahl an institutionellen oder sachlichen Veto-Spielern beeinflusst die Kapazität nationaler Akteure, politische Veränderungen zu erreichen und begrenzt dadurch ihre Bevollmächtigung (vgl. Börzel & Risse 2003: 64). Ein Beispiel im Fall Bulgariens ist das Verfassungsgericht, das eine wichtige Rolle bei der Entscheidung spielt, ob Änderungen an der Verfassung, die von der Exekutive beschlossen werden, gültig sind oder nicht (vgl. Bozhilova 2007:292 in: Jantzen & Stokholm 2010:29).

Der zweite vermittelnde Faktor, der für die Veränderung von Nationalstaaten aus rationalistischer Perspektive von zentraler Bedeutung ist, sind die vermittelnden formalen Institutionen. Diese Institutionen können Akteuren materielle und ideelle Ressourcen bereitstellen, die notwendig sind, um die Chancen auf europäischer Ebene zu nutzen und die nationale Regelanpassung voranzutreiben (vgl. Jeffery 2000 in: Börzel & Risse 2003:65). Die europäischen politischen Opportunitätsstrukturen können nationalen Akteuren zusätzliche Ressourcen anbieten. Viele sind aber nicht in der Lage diese zu nutzen, da ihnen die notwendige Handlungsfähigkeit fehlt. Direkte Beziehungen zu den europäischen Entscheidungsträgern geben den Regionen die Möglichkeit, ihre zentralen Regierungen bei EU-politischen Entscheidungen zu umgehen. Viele Regionen verfügen allerdings nicht über ausreichenden Ressourcen, um eine dauerhafte Präsenz auf der europäischen Ebene sicher zu stellen und dadurch von den neuen Möglichkeiten zu profitieren. Viele Regionen verlassen sich in diesem Fall auf ihre zentralen Regierungen, um ihre Interessen in den europäischen politischen Prozess umzusetzen (vgl. ebd. 2003:65).

Der Anpassungsdruck und der Grad des Misfits, welche eine Folge der Europäisierung sind, können also einigen Akteure neue Möglichkeiten bereitstellen und gleichzeitig den Handlungsspielraum anderer Akteure stark einschränken. Ob die Akteure von diesen Möglichkeiten profitieren, oder die Einschränkungen überbrücken können, hängt von intervenierenden Faktoren ab, wie zum Beispiel der Anzahl an Veto-Spieler im politischen System und dem Vorhandensein unterstützender Institutionen. Diese beiden Faktoren bestimmen, ob die neuen Chancen und Einschränkungen, die durch die Europäisierung im Fall eines Misfits hervorgebracht werden, in eine effektive Umverteilung der Ressourcen zwischen den Akteuren umgewandelt werden und ob Europäisierung tatsächlich zu einer unterschiedlichen Ermächtigung der Akteure führt (vgl. Börzel & Risse 2003:65).

5.2 Soziologischer Institutionalismus

Der soziologische Institutionalismus verfolgt einen anderen Ansatz bezüglich des innerstaatlichen Wandels und bietet somit eine Perspektive an, die jene des Rational-Choice Institutionalismus ergänzen könnte. Im Gegensatz zur Rational-Choice Schule, die einer Logik des Konsequentialismus folgt, folgt die soziologische Schule der Logik der Angemessenheit. Demnach werden Akteure von einem kollektiven Verständnis dessen, was als sozial akzeptiertes Verhalten in einer gegebenen Regelstruktur gilt, geleitet. Diese kollektiven Vereinbarungen und intersubjektiven Bedeutungen haben einen Einfluss auf die Art, wie Akteure ihre Ziele definieren und was sie unter „rationalem Handeln“ verstehen. Anstatt ihre subjektiven Bedürfnisse zu befriedigen, streben Akteure danach, soziale Erwartungen zu erfüllen. Bezogen auf Europäisierung bedeutet dies nun die Entstehung neuer Regeln, Normen, Praktiken und Bedeutungsstrukturen, denen die Mitgliedsstaaten ausgesetzt sind und welche sie in ihre innerstaatlichen Praktiken und Strukturen integrieren müssen. Dabei lassen sich zwei Hauptansätze der Mechanismen der Europäisierung in der soziologisch institutionalisierten Schule identifizieren: der strukturalistische und der Agency-zentrierte Ansatz (vgl. Börzel & Risse 2003:66).

Im Verlauf vorliegender Arbeit werden soziologische Ansätze der Europäisierung in den Hintergrund gerückt, da diese schwierig zu operationalisieren und damit vergleichbar zu machen sind. Daher wird mit dem Agency-zentrierten Ansatz gearbeitet, der zugleich auch methodologisch einfacher zu operationalisieren ist. Die soziologische Perspektive wird dennoch in die theoretischen Betrachtungen miteinfließen da die Sozialisierung eine wichtige Komponente der Europäisierung darstellt.

5.2.1. Institutioneller Isomorphismus

Der institutionelle Isomorphismus beschreibt einen Prozess der Homogenisierung von organisatorischen Strukturen im Laufe der Zeit. Die These lautet, dass Institutionen, die oft miteinander interagieren, die sich gegenseitig ausgesetzt sind oder sich in einer ähnlichen Umgebung befinden, im Laufe der Zeit Ähnlichkeiten hinsichtlich ihrer formellen Organisationsstrukturen, der Prinzipien der Ressourcenverteilung, ihrer Praktiken, Bedeutungsstrukturen und Reformmuster entwickeln (vgl. DiMaggio & Powell 1991; Meyer & Rowen 1991 in: Börzel & Risse 2003: 66).

Der institutionelle Isomorphismus beruht letztendlich auf einer Form des strukturellen Determinismus, der davon ausgeht, dass Akteure danach streben, Institutionen an Umweltveränderungen anzupassen. Anstatt sich an funktionelle Notwendigkeiten zu adaptieren, reagieren Organisationen auf ihre normative und kognitive Umwelt, was zu einem institutionellen Isomorphismus führt. Die Bedingungen für die Entstehung von Isomorphismen können variieren. Daher kann abgeleitet werden, dass er in Umgebungen mit stabilen, formalisierten und klaren Organisationsstrukturen am ehesten entstehen würde (vgl. Scott & Myer 1994:118 in: Börzel & Risse 2003:66). Vorausgesetzt, dass Institutionen einer solchen Umgebung ausgesetzt sind, wird angenommen, dass sie mit ähnlichen Änderungen in ihrer institutionellen Struktur reagieren würden. Dies ist jedoch mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert, da es die Variation der institutionellen Anpassung im Falle einer ähnlichen Umgebung nicht erklären kann. Die unterschiedlichen Auswirkungen der EU können damit nicht erklärt werden, da der identifizierte kausale Mechanismus zu einer strukturellen Konvergenz führen sollte (vgl. Börzel & Risse 2003:66).

5.2.2. Der Agency-zentrierte Ansatz zum soziologischen Institutionalismus

Die Agency-zentrierte Version des soziologischen Institutionalismus theorisiert die Unterschiede am Grad der Veränderung nationaler Normen und Institutionen als Reaktion auf internationale, institutionelle Vereinbarungen. Sie fokussiert auf Sozialisationsprozesse, durch welche die Akteure lernen, neue Normen und Regeln zu internalisieren, damit sie vollberechtigte Mitglieder der internationalen Gesellschaft werden (vgl. Checkel 1999 in: Börzel & Risse 2003:66).

Akteure werden in neue Normen und Regeln der Angemessenheit durch Prozesse der Argumentation, Persuasion und des sozialen Lernen eingeführt. Sie lernen ebenfalls, ihre Interessen und Identitäten neu zu definieren. Diese Perspektive erzeugt Erwartungen über die unterschiedlichen Auswirkungen der Europäisierung. Der Grund dafür ist, dass der Misfit

den Ausgangspunkt eines Sozialisierungsprozesses darstellt. Je mehr die europäischen Normen, Ideen, Bedeutungsstrukturen und Praktiken mit denjenigen auf der nationalen Ebene übereinstimmen, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie in bestehende inländische Institutionen einbezogen werden und gleichzeitig desto weniger wahrscheinlich ist es, dass die europäischen Normen zu inländischen Veränderungen führen (vgl. Olsen 1996:272 in: Börzel & Risse 2003:67).

Ein hoher kognitiver oder normativer Misfit als Mangel an Resonanz kann mit einer gleich niedrigen Wahrscheinlichkeit zu wesentlichen inneren Veränderungen führen, da inländische Akteure und Institutionen einer Anpassung widerstehen würden (vgl. ebd. 2003:67). Es wird argumentiert, dass ein hoher Misfit zu Prozessen der Sozialisierung und des Lernens führen kann, was wiederum zur Internalisierung neuer Normen und der Entwicklung neuer Identitäten beiträgt. Allerdings wird dabei vorausgesetzt, dass zwei vermittelnde Faktoren vorhanden sind (vgl. ebd. 2003:67):

1. Akteure des Veränderungsprozesses („Change agents“) oder Normenunternehmer mobilisieren auf der nationalen Ebene. Diese Akteure üben nicht nur Druck durch die Erhöhung der Kosten bestimmter strategischer Optionen aus, um Änderungen zu initiieren. Vielmehr nutzen sie moralische Argumente und strategische Konstruktionen, um Akteure zu überzeugen, ihre Interessen und Identitäten neu zu definieren. Persuasion und Argumentation sind die Mechanismen, durch welche die Normunternehmer versuchen, Veränderungen herbeizuführen (vgl. Risse 2000 in: Börzel & Risse 2003:67).
2. Die politische Kultur und andere informellen Institutionen, die für die Konsensbildung und Kostenbeteiligung förderlich sind, erleichtern auch innerstaatliche Veränderungen als Reaktion auf die Europäisierung. Informelle Institutionen bringen ein kollektives Verständnis mit sich, welches die Art und Weise, wie nationale Akteure auf Europäisierungsdruck reagieren, stark beeinflusst. Erstens hilft eine konsensusorientierte Entscheidungsfindungskultur dabei, multiple Vetopunkte zu überwinden, indem sie ihre ungeeignete Anwendung für die Akteure auslöst (vgl. Börzel 2002 in: Börzel & Risse 2003:68). Zweitens ermöglicht eine konsensorientierte politische Kultur das Teilen von Anpassungskosten, was wiederum die Akzeptanz von Anpassungsdruck erleichtert (vgl. ebd. 2003:68).

Zusammenfassend konzentriert sich die soziologische Logik des innerstaatlichen Wandels auf Argumentieren, Lernen und Sozialisation als Mechanismen, durch welche neue Normen und Identitäten von nationalen Akteure internalisiert werden und die zu neuen Definitionen von Interessen und kollektiven Identitäten führen (vgl. ebd. 2003: 68).

6. Der Prozess der Europäisierung in Zentral- und Osteuropa

In diesem Kapitel wird der bisherige Prozess der Europäischen Integration Bulgariens im Überblick beschrieben. Dieser Prozess ist für die weitere Analyse von Bedeutung, da anhand dessen jene Mechanismen identifiziert werden können, mit welchen die EU Druck auf Bulgarien ausüben kann. Zunächst findet sich eine Beschreibung der EU-Erweiterungsinstrumente in Zentral- und Osteuropa, anschließend wird der Prozess der Integration Bulgariens in die EU kurz skizziert.

6.1 Mechanismen der Europäisierung

Der EU-Beitritt umfasst verschiedene Prozesse, die zu einem gewissen Grad den institutionellen und politischen Wandel in Zentral- und Osteuropa beeinflusst haben. Diese Prozesse werden weitgehend instrumental von der Europäischen Union eingesetzt und können aus diesem Grund als Mechanismen betrachtet werden. Diese Mechanismen können in fünf Kategorien unterteilt werden (vgl. Grabbe 2003:312).

6.1.1 Modelle: Die Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorlagen

Die Beitrittsländer waren verpflichtet, alle existierenden EU-Normen und Gesetze zu übernehmen, damit sie in Bezug auf politische und institutionelle Vorlagen, die ihnen von EU-Ebene vorgegeben wurden, den gleichen Europäisierungsdruck wie die Mitgliedstaaten unterlagen. Die rechtliche Umsetzung der *acquis* und die Harmonisierung mit den EU-Gesetzen sind wesentliche Voraussetzungen, um ein Mitgliedsland zu werden. Bisher waren diese auch im Mittelpunkt des Beitrittsprozesses und der Vorbereitungen der Kandidaten. Gesetzeslücken und institutionelle Schwächen werden ebenfalls im Zuge des Überprüfungsprozesses, der mit jedem Bewerber vor Beginn der Verhandlungen über die 31 „Kapitel“, durchgeführt wird, identifiziert (vgl. ebd. 2003:312).

Inwieweit die Bezugnahme auf die EU-Normen tatsächlich zu Änderungen in der Politik führt, ist vom innenpolitischen Kontext und den jeweiligen politischen Bereichen abhängig. Eines der Analyseprobleme bezüglich der Auswirkungen der EU auf die Länder Zentral- und Osteuropas besteht darin, eine Unterscheidung zu treffen, inwieweit ein gegebenes EU-Modell tatsächlich angewandt wurde und zu welchem Ausmaß die EU in ihrer gesamten Vielfalt mehrere Anhaltspunkte in den MOEL Debatten zur Verfügung gestellt hat. Der Europäischen Union fehlt es oft an einem konkreten Modell, das sie exportieren kann. Daher kann ihre eigene Vielfalt ihre Bemühungen, ein einheitliches Regierungsmodell zu exportieren, oft untergraben (vgl. ebd. 2003:313).

6.1.2. Geld: Förderungen und technische Unterstützung

In der Zeit bis zum Beitritt war die Europäische Union die größte externe Beihilfequelle für die mittel- und osteuropäischen Länder. Sie hat finanzielle Mittel durch die Europäische Kommission bereitgestellt, sowie bilaterale Programme von einzelnen Mitgliedsstaaten verwaltet. Die finanziellen Beiträge, welche die EU den Ländern Zentral- und Osteuropas bereitstellte, waren relativ klein im Vergleich mit dem Finanztransfer zu den damaligen Mitgliedsstaaten im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds. Allerdings hatten sie eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Übertragung von EU-Modellen, da die Förderungen für die Implementierung und die technische Assistenz beim Aufbau institutioneller Kapazitäten behilflich waren. Die Forderungen nach einer Mitfinanzierung zwangen die beitrittswilligen Länder, öffentliche Mittel an die jeweiligen Politikbereiche zu verteilen. Dadurch konnten die EU-Förderungen die Reihenfolge der Prioritäten auf der Tagesordnung der jeweiligen Regierung ändern (vgl. Grabbe 2003:314).

6.1.3. Benchmarking und Monitoring

Der Fortschritt in Richtung eines EU-Beitritts war ein zentrales Thema in den politischen Debatten Zentral- und Osteuropas. Die Europäische Union kann politische und institutionelle Entwicklungen durch das Ranking der Bewerber, durch Benchmarking in bestimmten Politikbereichen und durch die Bereitstellung von Beispielen vorbildlicher Praktiken, beeinflussen. Das Monitoring ist ein wichtiger Mechanismus der Konditionalität der Mitgliedschaft. Dieser wird durch den Zyklus der „Beitrittspartnerschaften“ und der „Regelmäßigen Reporte“ über den Fortschritt der einzelnen Länder in verschiedenen Bereichen der Europäischen Kommission, ausgeübt (vgl. ebd. 2003:315).

6.1.4. Beratung und Twinning

Die Europäische Union hatte einen direkten Zugang zu den politischen Entscheidungsfindungsstrukturen in Zentral und Osteuropa durch ihr „Twinning“ Programm. Das Twinning-Programm ist eine Art der institutionellen Partnerschaft, welches die Entsendung von Beamten aus den bestehenden EU-Mitgliedsstaaten finanziert, damit diese in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung in Zentral- und Osteuropa tätig werden können. Die Zusammenarbeit von EU-Beamten und ihrer mittel- und osteuropäischen Kollegen hat zur Entstehung einer kognitiven Konvergenz beigetragen (vgl. Grabbe 2003:315). Da jedoch das Twinning-Programm Beamte einsetzte und sich auf deren Umsetzungen konzentrierte, sind die meisten Twinning-Vertreter auf Normen und technische Fragestellungen spezialisiert. Dies wiederum bedeutet, dass sie sich nur bedingt mit

institutionellen Modellen oder allgemeinen politischen Entscheidungen beschäftigen (vgl. ebd. 2003:315).

Jene Twinning-Projekte, die in Bulgarien im Bereich des justiziellen Systems durchgeführt wurden, werden im Analyseteil nähere Erläuterung finden.

6.1.5. Gate-Keeping: Der Zugang zu Verhandlungen und den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses

Das mächtigste Instrument der Konditionalität der EU ist der Zugang zu den einzelnen Phasen des Beitrittsprozesses, insbesondere dem Erreichen des Kandidatenstatus und die Aufnahme von Verhandlungen. Förderungsmittel, Handel und weitere Leistungen können auch angewandt werden, um innenpolitische Veränderungen zu unterstützen. Diese haben allerdings keine solchen direkten und eindeutigen Folgen, wie der Fortschritt in Richtung der Mitgliedschaft (vgl. Grabbe 2003:316).

Der Prozess der immer stärkeren Annäherung an die Europäische Union stellt ein Zwangsmittel bereit, um andere Mechanismen der Europäisierung wie die Übertragung von Modellen und das Benchmarking, zu verstärken. Dies funktioniert jedoch auch als eigener Europäisierungsmechanismus, da die Europäische Union besondere Konditionen zu den jeweiligen Phasen des Beitrittsprozesses beifügen kann (vgl. ebd. 2003:316).

Wie bereits festgestellt wurde, verfügt die EU über leistungsstarke Mechanismen, um die institutionelle Entwicklung und die Politik in Zentral- und Osteuropa zu gestalten. Wie genau haben die oben beschriebenen Beeinflussungsinstrumente einen Wandel im Falle Bulgariens ausgelöst?

Die Europäische Union besitzt keinen spezifischen Test, um institutionellen Wandel oder die Einhaltung der Anforderungen zu überprüfen. Daher ist es schwer, einen eindeutigen EU-Einfluss auf Institutionen und politische Veränderungen nachzuweisen. Dieser Fragestellung dienlich wäre es nachzuverfolgen, ob und welchen Einfluss die Europäische Union auf Bereiche wie das Justizsystem ausübt, die bislang im Verantwortungsbereich des Nationalstaates lagen. Ein erheblicher Einfluss der EU in solchen Bereichen wäre als Indiz für die immer stärker werdende Rolle der Konditionalität der Union zu betrachten.

6.2 Die Entwicklung der EU-Konditionalität in Zentral- und Osteuropa

Die Konditionalität war ebenso der Eckpfeiler der EU-Strategie bei der Osterweiterung und ist von entscheidender Bedeutung für die transformative Kraft der EU, sowie zentraler Bestandteil der Weiterentwicklungsstrategie der Union. Die Konditionalität hat sich im Laufe der Zeit auf Grundlage der Kopenhagener Kriterien von 1993 entwickelt (vgl. Primatarova 2010:2).

Welche Instrumente der Konditionalität hat die EU in Mittel- und Osteuropa seit 1989 angewendet und welche Auswirkungen haben diese auf die Innenpolitik der Beitrittsländer gehabt?

An dieser Stelle soll ein Überblick gegeben werden, welche Arten von Anpassungsdruck die EU auf die Beitrittskandidaten seit Beginn des Beitrittsprozesses bis zum heutigen Tag angewendet hat, sowie welche einzelnen Instrumente im Fall Bulgariens benutzt wurden.

6.2.1. Die Europa-Abkommen

Die Osterweiterung war der ambitionierteste Versuch der EU-Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Drittländer zu unterstützen. Die Aussicht auf eine Mitgliedschaft hat dabei geholfen, dass zwölf ehemalige sozialistische Länder in weniger als 15 Jahren in konsolidierte liberale Demokratien mit funktionierenden Marktwirtschaften transformiert wurden (vgl. Börzel & Risse 2004:9). Zwischen 1991 und 1996 unterzeichnete die EU zwölf Assoziierungsabkommen. Diese sogenannten Europa-Abkommen sollten den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Übergang im Mittel- und Osteuropa unterstützen und enthielten Bestimmungen über Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Diese wurden im Jahr 1992 durch eine Suspensionsklausel ergänzt, die den Beitritt sowie finanzielle Unterstützung an die Einhaltung demokratischer Prinzipien, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft abhängig macht (vgl. Sedelmeier & Wallance 1996 in: Grabbe 1999:9).

Während die EU zunächst die Assoziierung als eine Alternative und nicht als eine Vorbereitung für den Beitritt betrachtet hatte, erkannte der Europäische Rat von Kopenhagen 1993 die Möglichkeit der Mitgliedschaft aller assoziierten Staaten offiziell an, vorausgesetzt sie würden 1) eine funktionierende Marktwirtschaft, 2) institutionelle Stabilität als Garantie für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Achtung und Schutz von Minderheiten und Marktwirtschaft und 3) Fähigkeit der Umsetzung der *acquis communautaire* (Kopenhagener Kriterien) erreichen.

So wurde das Europa-Abkommen zum Rahmen für die Integration der beitrittswilligen Länder in die Europäische Union (vgl. Börzel & Risse 2004:10).

Die Europa-Abkommen beinhalten eine Reihe formell strukturierter Handelsbeziehungen mit einem gemischten Inhalt sowohl politischer als auch ökonomischer Bestimmungen. Die Europa-Abkommen sollen eine Freiheitszone schaffen, sowie die vier Freiheiten des Binnenmarkts (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften) über einen Zehn-Jahres-Plan umsetzen. Sie bieten auch einen allgemeinen Rahmen für die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit an, einschließlich der Angleichung der Rechtsvorschriften. Damit haben sie den Prozess der Einführung der *acquis* in den Kandidatenländern eingeleitet (vgl. Grabbe 1999:10f.).

Die EU hatte mehrere Mechanismen entwickelt, um den Beitrittsländer dabei zu helfen, die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen. Das „PHARE Programm“ (Poland and Hungary Aid for Economic Reconstruction) stellte eine finanzielle Unterstützung von 1,5 Milliarden Euro pro Jahr bereit, um die Kandidaten für den Aufbau von Institutionen, die Übernahme der *acquis* und die Implementierung der Strukturfonds nach dem Beitritt vorzubereiten (vgl. Bailey/ de Propriis 2004 in: Börzel & Risse 2004:10). Seine Hauptinstrumente „TAIEX“ (Technical Assistance Information Exchange Office) und „Twinning“ wurden entwickelt, um den Transfer von Wissen zwischen den Mitgliedsstaaten und den Beitrittsländern zu fördern, sowie die Kandidaten beim Aufbau institutioneller Kapazitäten für die Umsetzung der *acquis* zu unterstützen (vgl. ebd. 2004:10f.).

„ISPA“ (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) wurde 1999 gegründet, um zur Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsinfrastruktur-Projekten in den Beitrittsländern Zentral- und Osteuropas beizutragen. „SAPARD“ (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) förderte ebenso diese Länder im Umgang mit den strukturellen Anpassungen in ihrer Landwirtschaft und den ländlichen Gebieten, sowie bei der Vorbereitung auf das System der Gemeinsamen Agrarpolitik (vgl. ebd. 2004:10f.).

6.2.2 Die „Heranführungsstrategie“

Anschließend an die Kopenhagener Kriterien folgte die offizielle Einführung einer „Heranführungsstrategie“ beim Europäischen Rat von Essen im Dezember 1994. Die Strategie beinhaltete frühere Vereinbarungen und Engagements (über die Europa-Abkommen und „PHARE“) und fügte einige neue Elemente (das „Binnenmarkt White Paper“ und den „Strukturierten Dialog“) hinzu. Die ersten beiden Elemente haben einen allgemeinen Rahmen für die Anpassung an die EU-Vorgaben festgelegt, während die letzten beiden zum

Ziel hatten, diesen Prozess durch die Bereitstellung von Hilfe und einer öffentlichen, multilateralen Diskussion zu erleichtern (vgl. Grabbe 1999:11).

Die Heranführungsstrategie setzte den Prozess der Ausarbeitung der Kriterien für Mitgliedschaft in Bezug auf die spezifischen Anforderungen in Gang. Sie hat dies allerdings in einer selektiven Art gemacht, indem sie nur einige Elemente der *acquis communautaire* in den Vordergrund stellte und bei den übrigen Kopenhagen Kriterien ad hoc vorgegangen ist. Die Strategie beschäftigt sich in erster Linie mit der Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen und der Schaffung von Voraussetzungen für die Freizügigkeit von Industriegütern, Dienstleistungen und bis zu einem gewissen Grad ebenfalls von Kapital. Allerdings fand der vierte Produktionsfaktor – Arbeit – sowie auch die Agrarpolitik keine Beachtung (vgl. Grabbe 1999:11).

6.2.3 Die Kommissions „Avis“

Die erste definitive Anwendung der EU-Konditionalität auf die Länder Mittel- und Osteuropas fand im Jahr 1997 statt, als die Veröffentlichung der „Stellungnahmen“ (auch „Avis“ genannt) der Kommission veröffentlicht wurden, um zwischen den Ländern bei der Aufnahme von Verhandlungen zu differenzieren (vgl. Grabbe 1999:10). Die Avis gaben nicht nur einen Überblick der politischen und ökonomischen Lage in den 12 Ländern bis zum Mai 1997, sondern lieferten auch eine erste Einschätzung, wie bereit jedes der Länder in 5 Jahren sein würde, der Union beizutreten. Jeder „Avis“ umfasst alle Kopenhagener Kriterien, daher gibt es Kapitel über die politischen Kriterien, die ökonomischen Kriterien, die Annahme des *acquis communautaire*, sowie über weitere Aspekte der Fähigkeit beitrittswilliger Länder, die Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu erfüllen (vgl. Grabbe & Hughes 1998 in: ebd. 1998:13). Die Stellungnahmen der Kommission von 1997 über Bulgarien und Rumänien haben deutlich gemacht, dass eine umfassende Umstrukturierung der Wirtschaft in Gang sein und ein gewisses Maß an Übereinstimmung mit dem *acquis* erreicht werden musste, bevor die Beitrittsverhandlungen beginnen konnten. In ihrer zusammenfassenden Mitteilung von 1999, in der die Erweiterungsstrategie der Union behandelt wird, erklärte die Kommission, dass die Aufnahme von Verhandlungen mit Bulgarien und Rumänien von der Bestätigung des wirtschaftlichen Reformprozesses abhängig sei (vgl. Nikolova 2006:400).

Der Europäische Rat in Luxemburg erweiterte die Stellungnahmen der Kommission zu regelmäßigen Jahresberichten über die Fortschritte der Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt. Die regelmäßigen Berichte wurden zu dem einflussreichsten Dokument im Erweiterungsprozess. Diese wurden sowohl von den Mitgliedsstaaten, als auch von den beitrittswilligen Ländern als faire Bewertungen der Reformen anerkannt (vgl. ebd. 2006:402).

Sie stellten auch ein Instrument für die Kommission bereit, um Entwicklungen in den Beitrittsländern zu beeinflussen, indem sie jene Reformen, die in jedem Bereich des *acquis* vorgenommen werden mussten, verdeutlichten (vgl.ebd. 2006:402). Ein Nebeneffekt der Berichte der Kommission war die Wissensakkumulation der nationalen Behörden in den einzelnen Bereichen des Besitzstandes während der Vorbereitung der sogenannten nationalen Beiträge zu den regelmäßigen Berichten. Darüber hinaus hielt der Ein-Jahreszyklus der Berichte und die Beitrittspartnerschaften die nationalen Behörden unter Druck, Probleme, die in den früheren Berichten genannt wurden, anzugehen, damit Anzeichen auf Fortschritte in der aktualisierten Version einbezogen werden könnten. Im September 2003 schlug der Vorsitzende des bulgarischen Parlaments vor, erweiterte Plenarsitzungen abzuhalten, um Gesetze zu erlassen, damit diese beim Bericht der Kommission von 2003 (Gesetz gegen Diskriminierung, Telekommunikations- und das Abfallentsorgung- und Anlagemanagementgesetz) berücksichtigt werden könne (vgl. ebd. 2006:402).

6.2.4 Die Beitrittspartnerschaften

Die Beitrittspartnerschaften sollten die beitrittswilligen Länder bei der Erfüllung der Anforderungen für die Mitgliedschaft weiter unterstützen. Indem sie anstrebten, die Effizienz und Wirksamkeit der Programmplanung unter „PHARE“ zu verbessern, haben sie für jedes Land Beitrittsprioritäten festgelegt. Die Kandidatenländer mussten ihrerseits ein mehrjähriges nationales Programm zur Übernahme des Besitzstandes ausarbeiten. Dieses Programm sollte einen Zeitplan, Gesetze, Vorschriften, die erforderlichen institutionellen Änderungen, sowie die Ressourcen, die notwendig sind, um die Prä-Beitrittsprioritäten zu erfüllen, beinhalten. Der Assoziationsrat und die Ausschüsse überwachten dabei die Umsetzung (vgl. Börzel/Risse 2004:12f.).

Die Beitrittspartnerschaften sind für die Beitrittsländer nicht rechtlich bindend, da diese einseitige Maßnahmen der EU sind. Allerdings machten sie die Kopenhagener Kriterien zu einer quasi-rechtlichen Verpflichtung, indem sie ein Kontrollverfahren und ein System von Sanktionen einrichteten (vgl. Hillion 1998 in: Grabbe 1999:14). Sie sind dadurch zum wichtigsten Instrument der EU-MOEL Beziehungen geworden, wobei sie einen wichtigen Einflussfaktor auf die politischen Entscheidungsträger in Mittel- und Osteuropa darstellen (vgl. Grabbe 1999:14). Unter den Beitrittspartnerschaften wurde Hilfe an Bedingungen für den Beitritt und nicht mehr an allgemeine Übergangs- und Entwicklungsziele geknüpft.

Als Ergebnis dieses Prozesses hat sich die EU-Förderpolitik in Richtung der Privilegierung des dritten Kopenhagener Kriteriums (Verpflichtung der Mitgliedschaft) bewegt. Die

Beitrittsländer müssen daher nicht mehr allgemeine Kriterien für Rechtsstaatlichkeit und ein wettbewerbsfähiges Wirtschaftssystem erfüllen. In dieser Phase des Prozesses der Europäischen Integration sollten sie den Besitzstand einnehmen. Während sich das PHARE Programm ursprünglich mit der Wirtschaftsreform und der Demokratisierung befasste, beschäftigte es sich unter den Beitrittspartnern in erster Linie mit der Einnahme des Besitzstandes (vgl. ebd. 1999:14).

6.2.5 Die Beitrittsverhandlungen

Die Entscheidung der Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Verhandlungen ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zum Beitritt, da sie die Bereitschaft, eine vollwertige Mitgliedschaft anzubieten, kennzeichnet. Das Gatekeeping des Zugangs zu den Verhandlungen ist daher zum mächtigsten Werkzeug der EU-Konditionalität geworden (vgl. Grabbe 2001). Bulgarien und Rumänien wurden beim Europäischen Rat 1997 in Luxemburg nicht eingeladen, um die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Einige der EU-Mitglieder verweigerten auch 1999 die Beitrittsgespräche mit Bulgarien und Rumänien, weswegen sie versuchten, andere Mitgliedsländer dazu zu bewegen, diese Länder beim Helsinki Gipfel nicht einzuladen, damit keine Beitrittsgespräche stattfinden könnten. Allerdings wandte der Druck von wichtigen Mitgliedstaaten und geopolitische Faktoren, insbesondere die Kosovo-Krise und die Bemühungen seitens der EU, Süd-Osteuropa zu stabilisieren, das Gleichgewicht zugunsten von Bulgarien und Rumänien (vgl. Noutcheva & Belchev 2008:122 in: Trauner 2009:10).

Die relative wirtschaftliche Rückständigkeit Bulgariens und Rumäniens, sowie die große Bedeutung des Beitritts für die beiden Länder, erlaubte der EU, spezifische Anforderungen zu den allgemeinen Kriterien für die Aufnahme von Verhandlungen hinzuzufügen. Dies war ein innovativer Ansatz, der zu Verstehen gab, dass die EU Konditionalität für neue Wellen von Beitrittskandidaten strenger werden würde. Wenn die EU allerdings die gewünschten Reformen in Bulgarien und Rumänien erreichen wollte, musste sie das langfristige Versprechen der Mitgliedschaft beibehalten, sowie einige kurzfristige Belohnungen für die Compliance anbieten (vgl. Nikolova 2006:400). Die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen hat eine Dynamik für Reformen in Bulgarien und Rumänien in Gang gebracht, allerdings ist es beiden Ländern nicht gelungen, die anderen Länder Zentral- und Osteuropas einzuholen. Als der Europäische Rat während des Kopenhagener Gipfel im Jahr 2002 beschlossen hat, den Weg für die „Big-Bang“-Erweiterung frei zu machen, waren Bulgarien und Rumänien nicht unter den Ländern, welche die Europäische Union im Jahr 2004 beitreten durften. Die EU forderte im Allgemeinen weitere Fortschritte in der Erfüllung der Beitrittskriterien und im Speziellen bei der Verwaltung und des Justizsystems. Dennoch wurde beim Kopenhagener

Gipfel bestätigt, dass man als Ziel hatte, Bulgarien und Rumänien als EU Mitglieder 2007 begrüßen zu dürfen (vgl. Europäischer Rat 2002 in Trauner 2009:11).

Die Beziehungen zwischen der EU und Bulgarien und Rumänien waren in den folgenden Jahren schwankend, wobei die EU zu verstärkten Reformanstrengungen aufrief und beide Länder darauf reagierten. Auf diese Art und Weise näherten sich die beiden Länder langsam dem Ziel des EU-Beitritts an und nachdem Bulgarien und Rumänien vorläufig alle Kapitel des Besitzstandes geschlossen hatten, bestätigte der Europäische Rat während des Gipfels in Brüssel am 16. und 17. Dezember den Beitrittstermin für den 1. Januar 2007. Allerdings wurde das Instrument der „Schutzklausel“ zusätzlich eingeführt, das die Vorteile einer Mitgliedschaft vor dem Beitritt oder während der ersten 3 Jahre nach dem Beitritt vorenthalten kann, falls bestimmte Reformen in den Politikfeldern Justiz, Inneres, sowie Wettbewerb nicht abgeschlossen wären (vgl. Trauner 2009:11).

6.2.6. Die Post-Verhandlungsphase

Nikolova bezeichnet die Periode zwischen dem offiziellen Abschluss der Beitrittsverhandlungen und dem tatsächlichen Beitrittsdatum als Post-Verhandlungsphase. Die Vereinbarungen, die zwischen der EU und Bulgarien sowie Rumänien nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen getroffen wurden, fanden Eingang in einen gemeinsamen Beitrittsvertrag, der dem Europäischen Parlament zur Zustimmung vorgelegt wurde. Der Vertrag wurde am 26. April 2005 offiziell unterschrieben und den beitretenden Staaten sowie den Mitgliedsstaaten zur Ratifizierung ihren eigenen verfassungsrechtlichen Verfahren zufolge, vorgelegt (vgl. Nikolova 2006:406f.) Der Vertrag beinhaltete allerdings im Artikel 39 eine Bestimmung für die mögliche Verschiebung des Beitrittsdatums, welche die EU ermächtigte, das Datum um rund ein Jahr zu verzögern, falls nur unzureichende Fortschritte in zentralen Problembereichen wie Korruption wie auch Justizsystem festgestellt würden. Obwohl die Anwendung der Bestimmung für die mögliche Verschiebung als unwahrscheinlich galt, erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit, diese auszuführen in jener Zeit, als die Gespräche zur Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden negativ verliefen. Frankreich wie auch die Niederlande fürchteten, dass die neuen EU-Mitglieder gleichzeitig eine höhere Kriminalitätsrate mit sich bringen würde und stimmten daher bei den Referenden für die EU-Verfassung gegen die neuen Mitglieder (vgl. Smilov 2006:163 in Trauner 2009:12).

Die Stimmung bezüglich einer weiteren EU-Erweiterung wurde zunehmend ungünstiger, was zur Anwendung strengerer Auflagen führe. Im Juni 2005 richtete die Europäische Kommission eine „gelbe Karte“ an Sofia und Bukarest, da den beiden Kandidaten

„unzureichende Geschwindigkeit“ der Reformen vorgeworfen wurde (vgl. ebd. 2009:12). Die Post-Verhandlungsphase dauerte im Falle von Bulgarien und Rumänien wesentlich länger als für die bisherigen Kandidatenländer und insgesamt vergingen 18 Monate zwischen der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags und dem frühest möglichen Beitrittsdatum. Darüber hinaus war die Post-Verhandlungsphase für die beiden Länder ein wenig offener aufgrund der Möglichkeit einer Revision des tatsächlichen Beitrittsdatums (vgl. Nikolova 2006:407).

Einerseits erklärte der Europäische Rat von Kopenhagen im Jahr 2004 die fünfte Erweiterung für unumkehrbar und fortlaufend und es wurde ein Vertrag unterzeichnet, der den Beitritt Bulgariens und Rumäniens garantierte. Andererseits waren die nationalen politischen Eliten daran interessiert, dass ihre Länder eher früher als später beitreten. Innenpolitisch wurde die Erreichung des Beitritts im Jahr 2007 zum Maßstab, an dem die Leistungen der staatlichen Institutionen und der regierenden Parteikoalitionen beurteilt wurden. Die Nichterfüllung des Beitritts im Jahr 2007 würde zur Unzufriedenheit des Elektorsats und zu erheblichen Machtverlusten führen (vgl. ebd. 2006:407). Es wird angenommen, dass die EU in diesem Zeitraum einen stärkeren Druck auf Bulgarien und Rumänien im Vergleich zu früheren Erweiterungsrounds ausgeübt hat. Der offensichtlichste Ausdruck der wachsenden Bedeutung der EU-Konditionalität war die Unterzeichnung eines neuen Beitrittsvertrags mit Bulgarien und Rumänien, der eine erhöhte Anzahl an Schutzklausen beinhaltete, die unvorhergesehene Entwicklungen in den ersten Jahren nach dem Beitritt verhindern sollten. Die traditionelle Schutzklausel, die im Fall einer schwerwiegenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in bestimmten Branchen oder Bereichen eingesetzt werden würde, wurde um zwei weiteren Schutzklauseln ergänzt. Diese sollten aktiviert werden, falls die neuen Mitgliedstaaten nicht in der Lage wären, vereinbarte Verpflichtungen in den Bereichen Binnenmarkt und justizielle Zusammenarbeit zu implementieren (vgl. ebd.: 2006:408).

In der folgenden Analyse der Justizreform in Bulgarien wird der Einfluss der Europäischen Union vor allem in dieser letzten Periode vor dem Eintritt ausgewertet. Es soll festgestellt werden, ob diese stärkeren Leverage-Effekte, welche die EU in diesem Zeitraum einsetzte, auch angewendet wurden, um die Justizreform in Bulgarien zu steuern, sowie ob Effekte davon auch nach dem Beitritt Bulgariens spürbar waren.

6.2.7 Die EU Konditionalität nach dem Beitritt: Das Kooperations- und Kontrollverfahren

Trotz aufkommender Diskussionen über die EU-Aufnahmefähigkeit und die wachsende Erweiterungsmüdigkeit, durfte Bulgarien gemeinsam mit Rumänien am festgelegten Datum,

dem 1. Jänner 2007, der EU beitreten. Allerdings auf Basis strengerer Bedingungen, als jemals vorher einem Beitrittskandidaten auferlegt worden war. Über den Beitritt hinaus behielt sich die Kommission das Recht vor, die Justizsysteme und die Bekämpfung der Korruption in den beiden Ländern zu überwachen. Sie konnte Schutzmaßnahmen gegen Bulgarien und Rumänien bis zu drei Jahre nach dem Beitritt aufrufen, wenn schwerwiegende Mängel in drei Bereiche des Besitzstandes festgestellt würden: in der Wirtschaftlichkeit (Art. 36), im Binnenmarkt (Art. 37) und im Bereich Justiz und Inneres (Art. 38) (vgl. Trauner 2009:4).

Die Aktivierung der Schutzklauseln konnte zur Aussetzung von EU-Fördergeldern oder zu Verboten von Lebensmittelexporten führen (vgl. ebd. 2009:17). Die Kommission sollte für die weitere Einhaltung der EU-Regeln und Standards, insbesondere in den oben genannten Bereichen, im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahren beaufsichtigen. Dieses Instrument wurde für Bulgarien im Jahr 2006 eingeführt und als Element der sich weiter entwickelnden Konditionalitätsstrategie der EU gestaltet (vgl. Primatarova 2010:2). Dieses Instrument wurde eingeführt, da es Zweifel, insbesondere im Falle von Bulgarien und Rumänien, gab, ob der Erfolg der Konditionalität in der Heranführungsphase auch nach dem Beitritt der Länder Zentral- und Osteuropas nachhaltig sein konnte (vgl. ebd. 2010: 2).

Der Erfolg der Konditionalität in der Heranführungsphase war in erster Linie vom bedingten Anreiz der Mitgliedschaft, anstatt von Prozessen der Überredung und des sozialen Lernens, abhängig (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005). Der Anreiz der zukünftigen Mitgliedschaft war stark genug, um die Opposition im Lande selbst in hoch sensiblen Themengebieten zu überwinden. Es wurde allerdings erwartet, dass sich die Einhaltung in den Ländern Mittel- und Osteuropas nach dem Beitritt, als es die überwältigende Bedrohung der Vorenthaltung der Mitgliedschaft nicht mehr gab, ändern würde (vgl. Sedelmeier 2008:807ff.). Das Kooperations- und Kontrollverfahren war im Vergleich zu anderen Instrumenten vor der Heranführungsphase (wie zum Beispiel die Beitrittspartnerschaften) von ihrem Anwendungsbereich stärker limitiert. Ziel war es, die noch bestehenden Probleme, die im Kommissions-Monitoring-Bericht vom 26. September 2006 festgestellt wurden, zu bewältigen. Diese Probleme betrafen insbesondere die Rechenschaftspflicht und die Effizienz der Justiz- und Strafvollzugsbehörden, bei welchen noch weitere Fortschritte notwendig waren (vgl. Primatarova 2010:2f.).

Die Kommission schlug sieben Zielvorgaben vor, die Fortschritte in den problematischen Bereichen messen würden und als Grundlage für die halbjährigen Berichte an den Europäischen Rat und das Parlament dienen würden (vgl. ebd. 2010:3):

- 1) Verfassungsänderungen verabschieden, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizsystems auszuräumen;
- 2) Ein transparentes und effizientes Gerichtsverfahren durch die Annahme und Umsetzung eines neuen Gerichtsverfassungsgesetzes und einer neuen Zivilprozessordnung gewährleisten. Über die Auswirkungen, sowohl von diesen neuen Gesetzen, als auch von der Straf- und administrativen Prozessordnung, insbesondere in der vorgerichtlichen Phase, berichten;
- 3) Die Reform des Justizsystems fortsetzen, um die Professionalität, die Rechenschaftspflicht und die Effizienz zu verbessern. Die Auswirkungen dieser Reform auswerten und die Ergebnisse jährlich veröffentlichen.
- 4) Professionelle und unparteiische Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene durchführen und veröffentlichen.
- 5) Über interne Kontrollen von öffentlichen Einrichtungen, sowie über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse hochrangiger Beamter berichten.
- 6) Weitere Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption ergreifen, insbesondere an den Grenzen und in den Kommunalverwaltungen.
- 7) Eine Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens umsetzen, die sich auf schwere Kriminalität und Geldwäsche, sowie auf die systematische Beschlagnahme des Vermögens von Straftätern fokussiert. Über neue und laufende Untersuchungen sowie Anklageerhebungen und Verurteilungen in diesen Bereichen berichten (vgl. Europäische Kommission 2006 in: Primatarova 2010:3).

Welche und inwieweit diese Zielvorgaben erfüllt wurden, wird im empirischen Teil dieser Arbeit näher erläutert. Eines der Ziele der folgenden Untersuchung ist auch festzustellen, inwieweit die verhängten Sanktionen der Kommission reale Auswirkungen auf die Funktionsweise des Justizsystems und nicht lediglich formale Änderungen der Gesetze verursacht haben. Das Kooperations- und Kontrollverfahren wurde vor allem aufgrund der dysfunktionalen Rechtssysteme in den beiden Beitrittsländern eingeführt. Daher war auch im Laufe der Untersuchung interessant in Erkenntnis zu bringen, ob es auch nach dem Beitritt Bulgariens 2007 Druck seitens der Kommission im Hinblick auf die Justizreform gegeben hat und welchen Ausmaß dieser hatte.

6.2.8. Zusammenfassung

Wie bereits erwähnt, hatte die EU einen erheblichen Einfluss auf die Beitrittsländer Zentral- und Osteuropas und die Anwendung der EU-Konditionalität kann - insbesondere nach Beginn der Beitrittsverhandlungen – beobachtet werden. Die Anforderungen gegenüber den Beitrittsländern waren zu Beginn des Beitrittsprozesses sehr allgemein und unspezifisch

gehalten, mit dem Fortschreiten der Beitrittsgespräche wurden diese jedoch immer präziser und länderspezifisch unterschiedlich ausdifferenziert. Bei dem Beitritt neuer Mitglieder zur EU waren die Verhandlungen bisher immer ein gegenseitiger Prozess, der nicht nur „uns“ und „sie“ betraf, sondern auch die gemeinsame Zukunft dieser Länder (vgl. Avery 1995 in: Grabbe 1999:19).

Diese Machtverhältnisse zwischen Mitgliedsländern und Beitrittskandidaten haben sich allerdings seit der Osterweiterung geändert. In der letzten Erweiterung stellten die Beitrittspartnerschaften für die Länder Mittel- und Osteuropas detaillierte Anforderungen in einer ganzen Reihe von Politikfeldern, die in früheren Erweiterungsrounds nur auf zwischenstaatlicher Ebene verhandelt wurden. Teilweise war dies aufgrund der Ausweitung des Besitzstandes, der viele weitere Politikbereiche als bei früheren Erweiterungen umfasste. Allerdings geschah dies auch, da ein anderer Ansatz für die Bewerber aus Osteuropa Anwendung fand (vgl. Grabbe 1999:19). Die Mitgliedsstaaten der EU wollten für den Beitritt dieser Länder stärkere Garantien haben, dass sie sich an die Gemeinschaftsregeln halten würden. Das galt insbesondere für Bulgarien und Rumänien, bei welchen die EU weitere Beweise für ein wirksames Justizsystem und eine bessere Korruptionsbekämpfung sehen wollte. Auch bis zum heutigen Tag besteht wenig Vertrauen seitens der EU-Mitglieder in das Justizsystem und die Fähigkeit der Korruptionsbekämpfung der beiden Länder. Ein Beweis dafür war das im Herbst 2011 verabschiedete Veto gegen den Beitritt der beiden Länder zum Schengen-Raum.

7. Die Justizreform in Osteuropa nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes

Bevor der Einfluss der Europäischen Union auf die Justizreform in Bulgarien genauer analysiert wird, wird in diesem Kapitel dargestellt, welche allgemeinen Auswirkungen die Europäisierung auf die Justizsysteme in den ehemaligen Ostblock-Ländern hatte. Der Prozess der Justizsystem-Reform nach der politischen Wende zu Beginn ist sehr unterschiedlich in jedem einzelnen Land verlaufen. Dennoch existieren einige gemeinsame Entwicklungen, die wichtige Hinweise für die weitere Analyse der Justizreform in Bulgarien liefern könnten.

Nach den Revolutionen des Jahres 1989 und dem Zerfall der Sowjetunion wurde in den neuen unabhängigen Staaten ein Prozess der Reformen und des Übergangs zur Demokratie und Marktwirtschaft in Gang gesetzt. Die Transitionen in Zentral- und Osteuropa waren jedoch insofern einzigartig, als sie aus einem „dreifachen Übergang“ bestanden. Es fand in diesen Ländern ein gleichzeitiger Prozess der Vermarktlichung, Demokratisierung und der Staatsbildung statt. Ein wesentliches und gleichzeitig unterbetontes Element dieses schwerfälligen und komplexen Übergangsprozesses war die Reform der Justiz (vgl. Koslovsky 2009:204f.). Die Einrichtung einer unabhängigen, fairen und effizienten Justiz war ein wichtiger Faktor des Transformationsprozesses, der in diesen Ländern stattgefunden hat. Die Gerichte wurden zu entscheidenden Akteuren im Prozess der Transformation. Diese haben zur Entwicklung einer neuen Gesetzgebung, der Anpassung alter Regeln an neue Zusammenhänge und der Verhinderung von Willkür beigetragen (vgl. Larkins 1986; Czarnota & Sadurski 2006 in: Dallara 2007:1). Eine unabhängige Justiz als Hüterin des Rechtsstaates wird als wesentlicher Bestandteil sowohl des Übergangs als auch der Konsolidierung von Demokratie betrachtet. Viele Studien haben die Rolle einer unabhängigen Justiz, die in der Lage ist, exekutive und legislative Entscheidungen in Frage zu stellen, als eine entscheidende Voraussetzung für die Schaffung eines Rechtsstaates hervorgehoben. Ein Rechtsstaat tritt dann ein, wenn seine Bürger in der Lage sind, ihre politischen und bürgerlichen Rechte gegenüber Eingriffen des Staates effektiv durchzusetzen und dadurch die Verfügungsgewalt der Exekutive und der Legislative einzugrenzen (vgl. Koslovsky 2009:219).

7.1. Justizreformen in Übergangsphasen: die wichtigsten theoretischen Ansätze und Überlegungen

Innerhalb der vergleichenden Rechtswissenschaften werden zwei wichtige theoretische Ansätze zur Erklärung der Justizreform in Transformationsländern angewendet (vgl.

Magalhaes 1999; Ishiyama & Ishiyama 2000; Herron & Randazzo 2000 in Dallara 2007:1f.). Der erste Ansatz betont die Bedeutung des institutionellen und kulturellen Erbes der vorangegangenen undemokratischen Regime, die den Rahmen für die Annahme demokratischer institutioneller Regelungen geschaffen haben. Die zweite Perspektive hebt die Eigeninteressen-Strategien neuer politischer Akteure hervor. Dieser Perspektive zufolge ist das Ergebnis der Reformen das Produkt von Verhandlungen zwischen den wichtigsten politischen Akteuren (vgl. Magalhaes, Guarnieri & Kaminis 2006 in Dallara 2007:1f.).

Der erste theoretische Ansatz, der auch als der „Erbe der Vergangenheit“-Ansatz bezeichnet wird, wurde ursprünglich von Toharia (1975) in seiner Arbeit über das Richteramt während des Franco-Regimes in Spanien angewendet. Laut Toharia genießt die Justiz im Rahmen eines autoritären Regimes einige begrenzte Unabhängigkeits-Garantien. Das Regime beeinflusst die Ernennung von Richtern auf den höheren hierarchischen Stufen, die dann mit der Verwaltung des Justiz-System beauftragt werden. Die Justiz wird isoliert und ihr Handlungsspielraum auf Fälle ohne politische Relevanz begrenzt, während die wichtigsten Fällen direkt von der Exekutive kontrolliert werden (vgl. Guarnieri 2003 in: Dallara 2007:2).

Die Justiz ist andererseits im Kontext der totalitären Regime total kontrolliert und in das politische System integriert. Ihre Garantie für die Unabhängigkeit wird ebenfalls stark reduziert. Die Entscheidungen der Justiz dürfen nicht in Konflikt mit dem Regime stehen. Das Richteramt wird eigentlich zur Unterstützung des Regimes durch die Integration von Richtern in die politischen Organisationen des Regimes mobilisiert. In diesem Fall kann die Unabhängigkeit der Justiz nicht gewährleistet werden und die Rekrutierungs- und Karrieremechanismen werden stark gesteuert. Dieser Ansicht zufolge könnte man erwarten, dass die Justizsysteme in post-totalitären Staaten aufgrund ihrer starken Politisierung und ihrer ständigen Unterordnung während der undemokratischen Regime, schwach professionalisiert und schwer zu verändern bleiben würden (vgl. Dallara 2007:2f.). Angesichts dieser Unterscheidung könnte der Schluss gezogen werden, dass die Justiz im Fall von Bulgarien post-totalitäre Züge zeigt. Die Organisation der Justiz in der Volksrepublik Bulgarien war ähnlich dem sowjetischen Gerichtsmodell und weist mehr totalitäre als autoritäre Züge auf.

Die zweite Perspektive, laut welcher der Ausgang von Justizreformen das Ergebnis politischer Kämpfe darstellt, stammt aus der Rational Choice Literatur. Magalhaes argumentiert, dass die Justizbehörden aufgrund ihrer zentralen Bedeutung zum Zeitpunkt des Übergangs und entsprechend der Strategien der dominanten politischen Akteure, die Kongruenz zwischen den neuen Strukturen und ihren eigenen Interessen zu maximieren versuchen (vgl. Dallara 2007:3).

Politische Akteure sind aus zwei Gründen an der Kontrolle der Gestaltung der gerichtlichen Institutionen interessiert: Erstens würde die Reform der gerichtlichen Institutionen bestimmen, inwieweit die politischen Akteure die Zusammensetzung der Gerichte beeinflussen können, indem sie ihren Einfluss auf die Ernennung von Richtern verhindern oder erlauben würde; zweitens haben die Vorschriften, die den Status und die Karriere betreffen, einen Einfluss auf die Ansprechbarkeit der Justiz gegenüber den politischen Akteuren (vgl. Guarnieri & Pederzoli 2002 in: ebd.). Als relevanter Faktor, um die Muster der Justizreform in Schwellenländern zu verstehen, gilt das Ausmaß, in dem Gerichte in der Lage sind, die Qualitäten einer existenzfähigen Institution zu erlangen. Damit wird der Prozess der Institutionalisierung gemeint, durch welchen Organisationen und Verfahren Wert und Stabilität erlangen (vgl. Huntington 1968:12 in: ebd.).

Laut Bumin, Randazzo und Walker (2005), die die institutionelle Entwicklung des Justizsystems in 39 postkommunistischen und lateinamerikanischen Staaten in einer vergleichenden Perspektive untersucht haben, ist es in erster Linie notwendig, das Niveau der Institutionalisierung der Justiz im Land zu berücksichtigen, um die Reform nachvollziehen zu können. In der Tat sind die Justizbehörden nur dann in der Lage, eine bedeutende Rolle im Demokratisierungsprozess einzunehmen, wenn sie ein gewisses Maß an organisatorischer Komplexität und Autonomie entwickeln. Nur in diesem Fall werden gerichtliche Institutionen innerhalb des politischen Systems strategisch relevant und können für die politische Elite ein Mittel darstellen, um ihre eigenen Interessen zu schützen (vgl. Dallara 2007:4).

Obwohl viele Wissenschaftler verschiedene Indikatoren vorgeschlagen haben, um den Grad der Institutionalisierung zu messen, bleibt dies ein abstrakter Begriff, der in empirischer Hinsicht schwer operationalisierbar ist. Huntington (1968) argumentiert, dass der Grad der Institutionalisierung einer bestimmten Organisation anhand ihrer Anpassungsfähigkeit, Komplexität, Autonomie und Kohärenz definiert und gemessen werden kann (vgl. ebd. 2007: 4). Die Anpassungsfähigkeit lässt sich zum Teil aus der Langlebigkeit der Institution ableiten. Laut Huntington gilt eine Organisation dann als stark institutionalisiert, wenn sie sich an Veränderungen in ihrer Umgebung angepasst und eine oder mehrere Veränderungen in ihren wichtigsten Funktionen überlebt hat (vgl. Huntington 1968:15 in: ebd. 2007:5).

Die organisatorische Komplexität kann sowohl die Multiplikation organisatorischer Untereinheiten (hierarchische und funktionelle), als auch die Differenzierung verschiedener Arten von organisatorischen Untereinheiten einbeziehen (vgl. Huntington 1968:18 in: ebd. 2007:5). Die Autonomie bezieht sich auf den Umfang, in dem Organisationen und Verfahren

unabhängig von anderen Gruppen, Organisationen und Verhaltensweisen existieren. Die Kohärenz bezieht sich auf den Grad des Konsens innerhalb der Organisation innerhalb ihrer funktionalen Grenzen, sowie auf die Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, die innerhalb diesen Grenzen auftreten (vgl. Randall & Svåsand 2002 in: Dallara 2007:5). Die Autonomie wird zu einem Mittel der Kohärenz, indem sie der Organisation ermöglicht, einen unverwechselbaren Stil und Esprit zu entwickeln und indem sie das Eindringen störender, äußerer Kräfte verhindert (vgl. Dallara 2007:5).

Auf Grundlage der Dimensionen von Huntington, die den Grad der Institutionalisierung messen, hebt Dallara (2007) einige Aspekte der Justizreform hervor, um den Grad der Komplexität, Autonomie und Kohärenz eines Justizsystems zu bewerten (vgl. ebd. 2007:5). Diese Aspekte könnten bei der folgenden Analyse behilflich sein, um den Grad der Institutionalisierung des bulgarischen Justizsystems beurteilen zu können.

Tabelle 1. Dimensionen der Institutionalisierung der Justiz, die in den einzelnen Ländern ausgewertet wurden (vgl. Dallara 2007:5).

Dimension der Institutionalisierung	Aspekte, die in den einzelnen Ländern ausgewertet wurden
Komplexität	- Hierarchische Struktur - Verbreitung der Gerichte auf das Territorium des Landes (horizontale Struktur) - Stufen der Berufung - Sondergerichte
Autonomie	- Verfassungsrechtliche Garantien - Die Rolle der Selbstverwaltung - Exekutive Gewalt der Justizverwaltung - Externer Einfluss auf den Auswahlprozess - Zuständigkeit des Gerichtshofs
Kohärenz	- Rolle und Status der Richtervereinigung - Art der beruflichen Sozialisation - Organisation des Berufsbildungssystems

Diese Aspekte werden bei der weiteren Analyse der Fortschritte der Reform des bulgarischen Justizsystems berücksichtigt.

7.2. Hintergrundbedingungen

Bei der Analyse der Justizreform müssen zwei wichtige Faktoren in Betracht gezogen werden: der Ausgangspunkt der Reform und das Endergebnis. Eine Diskussion über das kommunistische Erbe und über die Herausforderungen, mit welchen die Staaten Zentral- und Osteuropas zu Beginn ihrer Transformationsperiode konfrontiert waren, wäre bei der Bestimmung, welche Variablen der Reform für die Analyse geeignet sein können, sehr nützlich (vgl. Koslovsky 2009:208). Da das Justizsystem in Bulgarien während des kommunistischen Regimes nach sowjetischen Modell ausgerichtet war, wird im nächsten Abschnitt das sowjetische Justizsystem, seine normative Grundlagen und sein Vermächtnis kurz dargestellt.

7.2.1 Das kommunistische, justizielle Erbe

Die unabhängig gewordenen Staaten Zentral- und Osteuropas hatten aufgrund des Erbes des Kommunismus wenig Erfahrung mit der Unabhängigkeit der Justiz und gerichtlicher Kontrolle. Obwohl einige Länder mit gerichtlicher Kontrolle zuvor experimentiert hatten, erhielten die meisten ihre Unabhängigkeit vom Sowjetunion, ohne jede normative und institutionelle Grundlage für eine unabhängige Justiz zu haben. Der Übergang zur Demokratie, sowie die Konsolidierung und Einrichtung einer Marktwirtschaft setzen voraus, dass diese Institutionen im Laufe der Zeit geschaffen, aufrechterhalten und angepasst werden müssen (vgl. Koslovsky 2009:209). Die gerichtliche Kontrolle in der Sowjetunion und den Warschauer-Pakt-Staaten war auffällig abwesend. Das kommunistische System lehnte das Recht als eine grundlegende Komponente der Staatlichkeit völlig ab (vgl. Feofanov 1993:623ff. in ebd.2009:210).

Die gesetzgebenden Organe wurden als der höchste Ausdruck des Menschenwillens anerkannt und befanden sich entsprechend außerhalb der Reichweite des gerichtlichen Vorbehalts (vgl. Hazard, Buttler & Maggst 1984 in: ebd. 2009:210). Da die Menschen nicht entgegen ihren eigenen Interessen handeln konnten, gab es keine Notwendigkeit für gerichtliche Institutionen dies zu gewährleisten. Das heißt, der mehrheitliche Charakter des Gesetzgebers konnte durch die Justiz zugunsten einer politischen Präferenz, die von einer Minderheit befürwortet wurde, nicht aufgehoben werden. Denn das würde bedeuten, dass die Justiz den gleichen Stellenwert wie die Gesetzgebungsorgane der Regierung gehabt hätte. Da dies dogmatisch abgelehnt wurde, wurde der Justiz eine untergeordnete Rolle innerhalb des Systems zugeschrieben (vgl. ebd.2009:212).

Das klassische kommunistische System ordnete die Justiz den anderen Staatsgewalten unter. Die feste Amtszeit und die Entschädigungen der Richter sind zwei wichtige Faktoren, die dabei helfen, die Unabhängigkeit der Justiz zu etablieren und aufrechtzuerhalten.

Allerdings war die Partei für die Ernennung von Richtern verantwortlich und das Justizministerium verwaltete das Budget für die Gerichte. Darüber hinaus wurden Richter als Rechtsexperten mit einer sehr begrenzten Autorität betrachtet und nicht als Teilnehmer am Prozess des Regierens. Dies kann als Symptom des allgemeinen Mangels an Legitimität der Justiz gewertet werden. Dem Rechtssystem, in jener Form, wie es unter dem Kommunismus in der UdSSR existierte, fehlten jegliche normativen und institutionellen Grundlagen, die mit einer modernen Justiz in Verbindung gebracht werden (vgl. Koslovsky 2009:212).

Nach Zusammenbruch des sozialistischen Regimes musste im Justiz-Sektor vieles überwunden und neu etabliert werden. Die Richter waren im vorherigen politischen System nicht immer unabhängige Entscheidungsträger, sondern vielmehr Vollstrecker des Willens der Politiker (vgl. Atkins 2010:1). Nach der politischen Wende Anfang der 1990er Jahre standen sie vor der Aufgabe, neue Rollen und Verantwortlichkeiten zu übernehmen. Auch die fehlende Unterstützung des Prinzips der Gewaltenteilung untergrub die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz. (vgl. Atkins 2010:1). Diese Unabhängigkeit musste in der Transitionsperiode neu geschaffen und aufrechterhalten werden.

7.2.2 Justizreformen in den Ländern Zentral- und Osteuropas nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes

Eines der ersten Ziele der frühen Justizreform nach dem Zusammenbruch des Sozialismus war es, die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten. Unter Unabhängigkeit war nicht nur die Beendigung des unzulässigen äußeren Einflusses auf gerichtliche Entscheidungen zu verstehen, sondern insgesamt auch die Stärkung der Position der Richter und der Justiz in der Gesellschaft. Die Idee war es, ein System zu etablieren, in dem Gerichte, neben der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Privatpersonen, auch die Kontrolle der anderen Gewalten ausüben würden. Dafür mussten sie allerdings von den anderen Gewalten funktional unabhängig sein (institutionelle Unabhängigkeit). Darüber hinaus mussten sie von unabhängigen Richtern zusammengesetzt sein (personelle Unabhängigkeit) (vgl. Atkins 2010:1). Es wurde bald klar, dass diese Ziele nicht einfach zu erreichen sein würden. Mehrere Hindernisse standen im Weg zu erfolgreichen Reformen. In erster Linie gab es großen Widerstand seitens der Exekutive, die Kontrolle über die Justiz freizugeben. Die Justiz wurde als unterentwickelt und nicht imstande, sich selbst zu regieren, wahrgenommen. Der Einfluss der Exekutive auf die Finanz- und Haushaltspolitik-Kanäle sollte sicherstellen, dass diese Wahrnehmung zur Realität wird. Und wo die Justiz an Stärke gewonnen hatte, war von erhöhter Rechenschaftspflicht der Richter und von der Möglichkeit des Machtmissbrauchs die Rede (vgl. Atkins 2010:1).

Diese neuen Probleme und Anforderungen haben zu einer Verlagerung des Schwerpunkts der Justizreform geführt. Neue Fragen und Probleme haben weitere Reformen geschürt, als erkannt wurde, dass die Unabhängigkeit, die Leistungsfähigkeit und die Rechenschaftspflicht der Justiz eng miteinander zusammenhängen (vgl. ebd. 2010:1). Der Versuch, diese drei Konzepte näher zu untersuchen, würde den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten. Diese Zusammenhänge sind allerdings bei der Untersuchung eines demokratischen Systems von großer Bedeutung. In der vorliegenden Arbeit werden vor allem die Unabhängigkeit und die Leistungsfähigkeit der Justiz in Bulgarien näher betrachtet, da dies zwei der Hauptkriterien sind, nach denen die Justizreform in Bulgarien beurteilt wird.

7.2.3 Der Einfluss der Europäisierung auf die Justizreform in den Ländern Zentral- und Osteuropas

Die Justizreformen, die in den ex-kommunistischen Ländern auf ihrem Weg zur europäischen Integration durchgeführt wurde, folgten zuerst normativen Einschränkungen des Europarates. Sie wurden in den zentral- und osteuropäischen Staaten durch die Förderung des Rechtsstaatsprinzips und durch die Beratungstätigkeit der Venedig-Kommission angewendet. Dieses Komitee überwachte die Ausarbeitung der neuen demokratischen Verfassungen und drängte die mittel- und osteuropäischen Länder, die Standards für die Verfassungsgerichtbarkeit weiter zu entwickeln. Darüber hinaus hatte der Europarat durch die Überprüfung der Zivil- und Strafgesetze Einfluss auf die mittel- und osteuropäischen Ländern (vgl. Piana 2005:3). Die Reformen, die in den Ländern Zentral- und Osteuropas im Zuge der Beitrittsverhandlungen durchgeführt wurden, waren zur Verbesserung der Effizienz der Rechtssysteme und zu ihrer Integration in das europäische Rechtsraum bestimmt. Alle Länder verzeichneten ähnliche Probleme, die sich auf unterbesetzte Gerichte und Staatsanwaltschaften, langsame Gerichtsverfahren, den Verdacht der Korruption und ein geringes Vertrauen der Öffentlichkeit in der Justiz bezogen (vgl. Ivanova & Boev 2008:7).

Während der Heranführungsphase bezog sich der Prozess der Übertragung und Verbreitung von Normen von der EU Ebene auf die Ebene der Kandidatenländer auf drei Dimensionen: die Anpassung der Zivil- und Strafgesetze an die Vorgaben der EU, die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten der richterlichen Ämter und die Einführung eines Musters von Regeln und Programmen zur Stärkung der fachlichen Kompetenz der Richter, so dass die Durchsetzung des Gesetzes einzig und allein auf unparteiischen, objektiven und formalisierten Kriterien basiert (vgl. Piana 2005:6). Die Art und Weise, wie diese Probleme gelöst werden sollten, wurden nicht im Rahmen der Bedingungen für die EU-Mitgliedschaft im Sinne eines Ansatzes oder einer Methode vorgegeben. Im Gegensatz zu den anderen

Themen in den Verhandlungskapiteln, die EU für die Probleme der Beitrittsländer in den Bereichen Justiz und Inneres keine Lösungen vorgegeben (vgl. Ivanova & Boev 2008:6).

In der Abwesenheit eines soliden Besitzstandes, griffen die Beitrittsländer Zentral- und Osteuropas bei der Reform ihrer Rechtssysteme zu verschiedenen Ansätzen. Diese wurden weitgehend von den kulturellen und historischen Traditionen des jeweiligen Landes beeinflusst. Sie wurden auch von den Lösungen, die in einigen der alten Mitgliedstaaten übernommen wurden, unter Einfluss der Heranführungsprogramme gestaltet. Somit haben sich praktisch identische institutionelle Lösungen oft als inhaltlich unterschiedlich herausgestellt (vgl. ebd. 2008:6). Dies war auch in Bulgarien der Fall. Obwohl vorliegende Arbeit hauptsächlich den externen Einfluss auf die Justizreform untersucht, können die kulturellen und historischen Hintergründe nicht außer Acht gelassen werden. Die Justizreform in Bulgarien kann nur im Lichte der juristischen Traditionen und des historischen Erbes des Landes betrachtet werden.

Aus diesem Grund wird im folgenden Kapitel in kurzen Zügen die Struktur und Arbeitsweise des bulgarischen Justizsystems vor und während des sozialistischen Regimes dargestellt. Es werden ebenfalls die wichtigsten Aspekte der Justizreform nach der Wende präsentiert.

8. Das Justizsystem in Bulgarien

Bei der Auseinandersetzung mit der Justizreform in Bulgarien ist es von großer Bedeutung, die Rechtstradition in diesem Land zu berücksichtigen, damit die möglichen Widerstände bei ihrer Umsetzung besser erklärt werden können. Die bulgarische Rechtstradition umfasst zwei gänzlich unterschiedliche Justizmodelle. Das erste bezieht sich auf die Periode, die nach der Befreiung Bulgariens vom osmanischen Reich begann und bis zum Übergang zum Sozialismus fortbestand. Das zweite Justizmodell existierte während der Zeit des Sozialismus. Beide Modelle haben auf den Aufbau der Justiz nach der Wende 1989 einen starken und gleichzeitig damit gegensätzlichen Einfluss ausgeübt.

„Während das Erste oft als eine Quelle der schon bestehenden rechtlichen Institute und gesetzgebenden Praktiken dient, äußert sich die Einwirkung des Zweiten in seiner fast totalen Negation.“ (Tsvetkova 2008:11).

Da die beiden Modelle eine wichtige Rolle bei der Gestaltung des modernen Justizsystems gespielt haben, ist es wichtig, einige grundlegende Charakteristika dieser Modelle zu schildern.

8.1. Das Justizwesen nach der Befreiung Bulgariens vom Osmanischen Reich bis zum Übergang zum Sozialismus (1878-1944)

Die Errichtung der Gerichtsgewalt war nach der Befreiung Bulgariens im Jahr 1878 ein wichtiger Schritt zur Wiederherstellung des Staates. Dieser Prozess war am Anfang mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, denn es bestand keine einheitliche Hierarchie der Rechtsquellen. Teilweise wurden das Bulgarische Gewohnheitsrecht und einige türkische Gesetze, die noch in Kraft waren, angewendet (vgl. Tsvetkova 2008:12). Die erste Verfassung wurde im Jahr 1879 verabschiedet und diese legte, gemeinsam mit dem ersten Gerichtsverfassungsgesetz, den Grundstein für ein modernes Justizsystem in Bulgarien. Unter anderem legte sie indirekt das Prinzip der Teilung der Gewalten fest.

„Gemäß Art. 13 der Verfassung, wurde die richterliche Gewalt in ihrem ganzen Umfange gerichtlichen Behörden und Personen übertragen, welche ihr Amt im Namen des Fürsten ausübten.“ (Tsvetkova 2008:13).

Das Gerichtsverfassungsgesetz regelte die Fragen über die Gerichtsbarkeit und die Funktionsweise der Justiz. Laut diesem Gesetz hatten die Gerichte folgende Struktur: auf dem niedrigsten Niveau standen die Regionalrichter für jede Gemeinde. Diese Institution

wurde aus dem russischen Rechtssystem aufgrund des starken Einflusses, den das russische Rechtssystem bei dem Wiederaufbau des bulgarischen Staates ausgeübt hat, übernommen. Sie war außerdem mit der bulgarischen Tradition vereinbar (vgl. Tokushev 2003:133 in: Tsvetkova 2008:13). Die Regionalrichter waren Einzelrichter, jedoch existierten auch Kollegialgerichte, die in der Zusammensetzung von drei Richtern tagten. Die Kreisgerichte verhandelten als erste Instanz über die Sachverhalte, die nicht in die Zuständigkeit der Regionalrichter fielen. Sie bestanden aus Zivil- und Strafkammern (vgl. ebd. 2008:13).

Als zweite Instanz waren die Berufungsgerichte tätig. Das Oberste Kassationsgericht war die oberste Instanz und beaufsichtigte die genaue und gleiche Anwendung der Gesetze durch alle Gerichte. Es wurden ebenfalls spezialisierte Gerichte eingerichtet - die Militär- und Geistigengerichte (vgl. ebd. 2008:13). Die Staatsanwaltschaft und die Ermittlungsbehörde wurden auch durch das Gerichtsverfassungsgesetz geregelt. Die Staatsanwaltschaft wurde innerhalb der Struktur der Gerichte platziert, wobei alle Staatsanwälte, einschließlich der Obersten Staatsanwaltschaft, dem Justizminister untergeordnet waren. Die Gerichte, die Staatsanwaltschaft und die Struktur von Ermittlungsrichtern hatten eine gemeinsame Finanzierung (vgl. ebd. 2008:14).

8.2 Das Justizsystem im sozialistischen Bulgarien (1944-1989)

Der Übergang zum Sozialismus vollzog sich allmählich, wobei die entscheidenden Ereignisse der Staatsputsch vom 9. September 1944, das Referendum zur Beseitigung der Monarchie vom 8. September 1946 und die Ausrufung der Volksrepublik Bulgarien durch die neue Verfassung vom 4. Dezember 1947 waren. Die Verfassung der Volksrepublik Bulgarien legte die Grundlagen für eine Gesellschaftsordnung nach sowjetischem Modell. Sie bestimmte nicht nach dem Gewaltenteilungsprinzip. Ganz im Gegenteil - sie erkannte den Grundsatz der Einheit und der Unteilbarkeit der Gewalt an. In diesem Zusammenhang blieb das Prinzip der Unabhängigkeit der Richter, das die Verfassung festlegte, nur eine bloße Deklaration (vgl. Tsvetkova 2008:14f.).

Das Gerichtsverfassungsgesetz vom 1952 regelte den Gerichtsaufbau, die Gerichtsverfahren, die Kriterien für die Wählbarkeit zum Richteramt, das Verfahren für die Wahl und Abberufung der Richter und Beisitzern, sowie das Verhältnis der Gerichte zueinander. Das Gerichtssystem bestand aus den Regionalgerichten, den Kreisgerichten und dem Obersten Gerichtshof. Es gliederte sich in drei Stufen mit je zwei Instanzen, wobei zusätzlich auch ein System von Militärgerichten bestand (vgl. ebd. 2008:15). Die ordentlichen Gerichte tagten unter Beteiligung von Beisitzern. Mit einigen im Gesetz genau

definierten Ausnahmen wurden die Richter aller Stufen sowie die Beisitzer gewählt. Ein Teil von ihnen wurde von den Bürgern in geheimer Abstimmung gewählt, der Rest durch die örtlichen Volksräte oder durch die Volksversammlung nominiert. Die Richter des Obersten Gerichtes wurden für die Periode von fünf Jahren beauftragt (vgl. ebd. 2008:15).

Die Staatsanwaltschaft war eine selbständige Institution und wurde als solche nach den Prinzipien der Einmannleitung und des Zentralismus eingerichtet. Sie setzte sich aus dem Obersten Staatsanwalt, den Regionalstaatsanwälten und den Bezirksstaatsanwälten zusammen. Der Oberste Staatsanwalt übte die oberste Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze durch die Staatsorgane sowie durch die Bürger aus. Er wurde von der Volksversammlung auf die Dauer von fünf Jahren gewählt und war nur ihr unterstellt. Die übrigen Staatsanwälte wurden vom Obersten Staatsanwalt nominiert und abberufen. Bei der Ausführung ihrer Aufgaben waren sie nur den entsprechenden übergeordneten Staatsanwälten unterstellt, wobei alle Staatsanwälte allerdings nur unter der Kontrolle des Obersten Staatsanwaltes der Volksrepublik standen (vgl. ebd. 2008:15f.).

8.3 Das Justizsystem in Bulgarien nach der Wende

Die Ersetzung des sozialistischen Justizsystems und der Aufbau einer unabhängigen, leistungsfähigen Justiz war eine der größten Herausforderungen der bulgarischen Gesellschaft und des Gesetzgebers nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes. Die Umgestaltung der sozialistischen Justiz war ein langer und komplexer Prozess, der mehr als zehn Jahre in Anspruch nahm (vgl. Tsvetkova 2008:17). Im Jahr 1991 wurde die neue bulgarische Verfassung verabschiedet, die als Grundlage für das heutige Rechtssystem dient. Laut Art. 119, Abs.1 wird die Rechtsprechung vom Obersten Kassationsgericht, vom Obersten Verwaltungsgericht und von den Appellation-, Bezirks-, Militär und Kreisgerichten wahrgenommen. Das Oberste Kassationsgericht ist für die Ausübung der obersten gerichtlichen Aufsicht über die Anwendung der Gesetze durch alle Gerichte zuständig (Art. 123, Verf. 1991 in: Riedel 2010:716f.). Das Oberste Verwaltungsgericht kontrolliert die Anwendung der Gesetze in der Verwaltungsrechtsprechung und prüft auch die Gesetzlichkeit der Akte des Ministerrates und der Minister (vgl. Art. 125, Verf.1991 in 2010:716f.)

Die Struktur der Staatsanwaltschaft ist dem Aufbau der Gerichte entsprechend, wobei der Generalstaatsanwalt die Tätigkeit aller Staatsanwälte beaufsichtigt (vgl. Art.126, Verf. 1991 in ebd.: 2010:716f.). Der 25-köpfige Oberste Justizrat hat die Befugnis, die Richter, Staatsanwälte und Untersuchungsführer (auch Magistrate genannt) zu ernennen, versetzen oder entlassen. Diese sind allerdings bereits nach einer dreijährigen Amtszeit unkündbar.

„Auf Vorschlag des Staatspräsidenten ernennt der Oberste Justizrat auch die Vorsitzenden des Obersten Kassationsgerichts, des Obersten Verwaltungsgerichts und den Generalstaatsanwalt für die Dauer von sieben Jahren ohne das Recht auf Wiederwahl“ (Riedel 2010:717).

Der Oberste Justizrat steht unter der Leitung des Justizministers, hat jedoch bei Entscheidungen kein Stimmrecht. Stimmberechtigte Mitglieder dieses Organs sind

„die Vorsitzenden des Obersten Kassationsgerichts, des Obersten Verwaltungsgerichts, der Generalstaatsanwalt, sowie elf Mitglieder, die von der rechtssprechenden Gewalt und elf Mitglieder, die von der Nationalversammlung gewählt werden(ebd. 2010:717).

Die gewählten Mitglieder müssen eine mindestens 15-jährige juristische Tätigkeit nachweisen. Ihr Mandat beträgt fünf Jahre (vgl. ebd.). In ihrer Arbeit müssen die Magistrate allein dem Gesetz unterworfen sein – das bedeutet, dass weder Staatsorgane noch anderweitige Organe oder Privatpersonen Einfluss auf ihre Tätigkeit ausüben dürfen. Auf diese Art und Weise ist die Unabhängigkeit der Justiz auf dem Verfassungsniveau garantiert (vgl. Tsvetkova 2008:21). Die Unabhängigkeit des Justizsystems wird auch durch das Bewahren ihrer materiellen Autonomie von der Exekutive gewährleistet. Art. 117, Abs. 3 der Verfassung bestimmt, dass die Justiz über ein eigenes Budget verfügt. Die finanzielle Souveränität der Justiz ist dabei die wichtigste Garantie ihrer Unabhängigkeit (vgl. ebd. 2008:21).

Um den Verlauf der Justizreform in Bulgarien verfolgen zu können und die durchgeführten Reformen korrekt zu bewerten, sind weitere Details über die Besonderheiten und Schwächen des bulgarischen Justizmodells wichtig. Diese werden jedoch im Verlauf des analytischen Teils vorliegender Arbeit behandelt, damit die zugrunde liegenden Änderungen gleich ersichtlich gemacht werden können.

9. Empirische Untersuchung

Nachdem die wichtigsten theoretischen Ansätzen der Europäisierung dargestellt wurden, wird in diesem Kapitel der Brückenschlag zwischen theoretischen Konstrukten und der empirischen Untersuchung gewagt. Dabei werden die Forschungsfragen und Hypothesen, die daraus ableitbaren Kategorie, sowie die ausgewählten Untersuchungs- und Auswertungsmethoden vorgestellt. Wie bereits eingangs erwähnt, wird in vorliegender Forschungsarbeit ein Top-Down-Ansatz angewandt. Dabei dient der Einfluss der Europäischen Union – sowie im Speziellen der Einfluss der Europäischen Kommission – als unabhängige Variable, während das bulgarische Justizsystem die abhängige Variable darstellt.

9.1 Forschungsfragen und Hypothesen

Der zentrale Untersuchungsgegenstand vorliegender Arbeit ist einerseits die Art und Weise, wie die Europäische Union Einfluss auf die Reformen des Justizsystems in Bulgarien ausgeübt hat, sowie andererseits die Effizienz dieses Einflusses. Effizienz meint hierbei das Ausmaß, in dem Justizreformen tatsächlich durch die EU beeinflusst wurden. Weiters soll untersucht werden, ob Faktoren auf nationaler Ebene diesen Einfluss eher verhinderten oder begünstigten. Aufgrund dieser Forschungsziele wurden folgende Forschungsfragen und Hypothesen formuliert:

FF1: Durch welche Instrumente übte die Europäische Union Druck auf Bulgarien aus, Reformen im Justizsystem durchzuführen?

H1: Die Europäische Kommission übte durch die Monitoringberichte, sowie das Versprechen des EU-Beitritts für Bulgarien Druck aus.

FF2: Inwiefern war der Druck der Europäischen Union auf Bulgarien, sein Justizsystem zu reformieren, erfolgreich?

H2: Der Druck der Europäischen Union auf Bulgarien hat zu einer formellen Anpassung des Justizsystems an die Anforderungen der EU geführt.

Der Druck der EU hat nicht ausreichend dazu beigetragen, das reale Funktionieren des Justizsystems zu verbessern – d.h die Justiz effizienter, unabhängiger und weniger korrupt zu machen.

FF3: Welche Gründe liegen für den Erfolg bzw. Misserfolg der EU, Einfluss auf den Fortschritt der Justizreform in Bulgarien auszuüben, vor?

H 3. Die Veto-Kräfte auf nationaler Ebene, sowie der abnehmende Druck seitens der Europäischen Kommission seit des EU Beitritt Bulgariens, haben nicht zu einem ausreichenden Erfolg der Justizreform beigetragen.

9.2 Zentrale Untersuchungskategorien

Bei der ersten Forschungsfrage sollen jene Instrumenten analysiert werden, anhand welcher die Europäische Union und im Speziellen die Europäische Kommission Druck auf Bulgarien ausgeübt, bestimmte Reformen im Justizsystem durchzuführen. Die wichtigste Variable ist dabei die Art des Anpassungsdrucks, der Seitens der Kommission auf Bulgarien ausgeübt wurde, sein Rechtssystem zu reformieren.

Um die Art des Anpassungsdrucks zu analysieren, werden die von Grabe (2003) vorgeschlagenen Instrumente der Europäisierung in der Analyse miteinbezogen. Diese sind die Bereitstellung rechtlicher und institutioneller Vorlagen, Finanzierung und technische Unterstützung, Benchmarking und Monitoring, Beratung und Twinning sowie Gatekeeping. Anhand der empirischen Daten soll festgestellt werden, welches dieser Instrumente am Beispiel des bulgarischen Justizsystems angewendet wurden. Es soll auch analysiert werden, welche Form diese Instrumente hatten. Nachdem in diesem ersten Schritt festgestellt wurde, welche Instrumente der Beeinflussung angewandt wurden, soll im Rahmen der zweiten Forschungsfrage die Wirksamkeit des Anpassungsdrucks untersucht werden. Dabei soll zunächst beschrieben werden, auf welche Bereiche des Justizsystems die Bemühungen der EU, Reformen zu erzwingen, konzentriert waren. Anhand einer Analyse der Monitoring Berichte der Kommission, sowie Experteninterviews kann festgestellt werden, welche Bereiche des Justizsystems von der EU als problematisch empfunden wurden.

Weiters soll der Erfolg des ausgeübten Einflusses einer Analyse unterzogen werden. Um die Effizienz des Einflusses messbar zu machen, wird an erster Stelle das von Schimmelfennig und Sedelmeier (2005) vorgeschlagene Modell der externen Anreize unter einer Strategie der Verstärkung durch Belohnung angewandt. Diesem Modell zufolge hängt die Wirksamkeit des EU-Einflusses in maßgeblichem Ausmaß davon ab, ob die Vorteile der Anpassung an die EU-Vorschriften größer als die Kosten der Anpassung an diese Vorschriften sind. Laut Schimmelfennig und Sedelmeier (vgl. 2005:12) ist diese Kosten-Nutzen-Bilanz von vier unterschiedlichen Faktoren abhängig: Bestimmtheit der Konditionalität, Ausmaß und Geschwindigkeit der Belohnung, Glaubwürdigkeit der Drohungen und Versprechungen und die Größe der Anpassungskosten. Diese Faktorengruppen sollen als eigene Kategorie untersucht werden.

Um die Wirksamkeit des EU-Einflusses beurteilen zu können, wird der Ansatz der Anpassungsgüte von Risse, Cowles und Caporaso (2000) angewandt. Anhand dieses Ansatzes kann die Wirksamkeit der EU-Vorschriften auf nationaler Ebene anhand der Nicht-Anpassung (Misfit) zwischen der EU-Direktiven und der nationalen Ebene beurteilt werden. Wenn der Misfit zu groß ist, kann es nur schwer zu einer Harmonisierung kommen. Das Konzept des Misfits wird von Toshkov (2005) noch weiter präzisiert. Er unterscheidet zwischen einem rechtlichen, einem organisatorischen und einem kulturellen Misfit. Diese drei Arten werden in der folgenden Analyse als eigene Variablen behandelt. Es ist von zentraler Rolle, diese Formen des Misfits zu unterscheiden, da anhand dieser festgestellt werden kann, auf welchen Dimensionen es zu einer Änderung kommen konnte.

Um den rechtlichen Misfit festzustellen, wird die Änderung der gesetzlichen Lage in Bulgarien analysiert. Es soll festgestellt werden, inwiefern die Transposition der EU-Legislative auf die nationale Gesetzgebung erfolgreich war (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:45). Das organisatorische Misfit besteht aus einer Beschreibung der formellen, institutionellen Organisation und der interinstitutionellen Beziehungen zwischen der Exekutive, Legislative und Judikative. Diese soll mit der normativen Definition des Rechtsstaates, die hinter den Bedingungen der EU steht, verglichen werden. Diese Variable soll sich vor allem auf drei wichtige Unterkategorien beziehen: Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Justiz (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:45).

Die dritte Art von Misfit, der kulturelle Misfit, bezieht sich auf Normen und Regeln, welche das Verhalten von Akteuren beeinflussen können. Die Analyse in diesem Bereich wird sich auf die Möglichkeiten für Korruption innerhalb des Justizsystems beziehen und diese mit den Forderungen der EU vergleichen.

Bei der dritten Forschungsfrage wird explizit nach den Gründen für den Erfolg bzw. Misserfolg der EU, bestimmte Reformen im Justizsystem zu initiieren, bzw. eine Durchführung durchzusetzen, gefragt. Um den Erfolg/Misserfolg der EU erklären zu können, werden einerseits die Ergebnisse der Analyse des Misfits verwendet, weiters jedoch auch mit dem Konzept der „vermittelnden Faktoren“ gearbeitet, das sich auf die nationale Ebene bezieht.

Anhand des Konzeptes der vermittelnden Faktoren soll festgestellt werden, ob der Europäisierungsprozess durch nationale Akteure eher verhindert oder verstärkt wurde. Laut rationalem Institutionalismus ist der Einfluss innerstaatlicher Akteure von zwei Hauptfaktoren abhängig: der Existenz multipler Veto-Spieler und der Anwesenheit vermittelnder formeller Institutionen (vgl. Bürzel & Risse 2000 in Pollack 2007:41).

In diesem Teil der Untersuchung werden einerseits die institutionellen Beziehungen zwischen Legislative und Judikative im Zentrum der Betrachtungen stehen. Auf diese Weise soll es möglich sein festzustellen, ob die bestehende institutionelle Struktur bestimmte Akteure ermächtigt und ob diese Akteure als Veto-Spieler tätig sind und die Reform behindern. Diese Analyse wird sich vornehmlich mit der Unabhängigkeit der bulgarischen Justiz und der Rolle des obersten Justizrats als Schnittstelle zwischen der Legislative und der Judikative beschäftigen (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:45). Weiters wird auch das Justizsystem an und für sich betrachtet um festzustellen, ob bestimmte Veto-Spieler innerhalb der Justiz die Reformprozesse behindern oder sich diesen widersetzen. In diesem Teil wird vor allem auf die Immunität der Magistrate, sowie auf die besondere Stellung der Staatsanwaltschaft innerhalb der Judikative eingegangen (vgl. ebd. 2010:47).

9.3 Operationalisierung der Untersuchungskategorien

Auf Grundlage dieser Überlegungen wurden folgenden Untersuchungskategorien und Merkmale, die diese aufweisen, gebildet

Kategorie 1: Mechanismen der Konditionalität

Diese Kategorie weist folgende Unterkategorien auf:

- **Unterkategorie 1.1.** Übertragung von Modellen: Bereitstellung von rechtlichen und institutionellen Vorlagen;
- **Unterkategorie 1.2.** Förderungen: Die Bereitstellung von Finanzmittel für den Aufbau des Justizsystems;
- **Unterkategorie 1.3.** Benchmarking: Bereitstellung von Beispielen vorbildlicher Praktiken im Bereich des Justizwesens;
- **Unterkategorie 1.4.** Monitoring: die Veröffentlichung von Stellungnahmen zur Lage des Justizsystems innerhalb der „Regelmäßigen Berichte“ über den Fortschritt Bulgariens;
- **Unterkategorie 1.5.** Entwicklung von Twinning Projekte - die Entsendung von Beamten aus den EU-Mitgliedsstaaten in bulgarische Institutionen;
- **Unterkategorie 1.6.** Gatekeeping: Der Zugang zu Verhandlungen und den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses;

Kategorie 2: Wirksamkeit der Konditionalität der EU

Diese Kategorie weist folgende Unterkategorien auf:

- **Unterkategorie 2.1.** Bestimmtheit der Konditionen
- **Unterkategorie 2.2.** Glaubwürdigkeit der Drohungen, die Belohnungen vorzuenthalten, im Falle einer Nichteinhaltung der Konditionen;
- **Unterkategorie 2.3.** Ausmaß der Anpassungskosten für Bulgarien im Falle einer Einhaltung der Konditionen;
- **Unterkategorie 2.4.** Ausmaß der Anpassungskosten für Bulgarien im Falle einer Nicht-Einhaltung der Konditionen;

Kategorie 3: Ausmaß des Misfits

Diese Kategorie weist folgende Unterkategorien auf:

- **Unterkategorie 3.1.:** Ausmaß des rechtlichen Misfits: Formelle Übertragung des EU-Rechts auf das bulgarische Recht
- **Unterkategorie 3.2:** Ausmaß des organisatorischen Misfits
Diese Unterkategorie weist folgende Merkmale auf:
 - Unabhängigkeit der Justiz;
 - Rechenschaftspflicht der Justiz;
- **Unterkategorie 3.3.: Ausmaß des kulturellen Misfits**
Diese Unterkategorie weist folgende Merkmale auf:
 - Anwesenheit von Korruption innerhalb des Systems;
 - Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz

Kategorie 4: Anwesenheit von Veto-Kräften auf dem nationalen Niveau

Diese Kategorie weist folgende Unterkategorien auf:

- Der Oberste Justizrat als Veto-Kraft
- Die institutionelle Struktur der Justiz als Veto-Kraft
- Die Staatsanwaltschaft als Veto-Kraft
- Der Verfassungsgerichtshof als Veto-Kraft

9.4 Methode

Aufgrund der Komplexität der untersuchten Phänomene kommt bei der vorliegenden empirischen Studie ein Methodenmix zur Anwendung. Da die Forschungsfragen sich einerseits auf den Druck der EU auf Bulgarien, sein Justizsystem zu reformieren und andererseits auf die realen Veränderungen bzw. das Fehlen an Veränderungen im Justizsystem in Bulgarien in Betracht ziehen, ist es ausgeschlossen, dies mit nur einer einzelnen Methode zu erfassen. Für den ersten Teil der Studie, welcher sich mit dem extern ausgeübten Druck der EU auf Bulgarien beschäftigt, wird eine Dokumentenanalyse gewählt.

9.4.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse zählt zu den sekundären Erhebungsmethoden, wobei unter „Dokumenten“ vor allem Urkunden und amtliche Schriftstücke zu verstehen sind. Aus diesen ist es möglich, Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten oder Überlegungen ihres Verfassers zu ziehen (vgl. Lau & Wolf 1981 in: Wolf 2010:503). Dokumente werden von den Sozialwissenschaften oft als Quelle angesehen, die auf andere, dahinter liegende Phänomene hinweisen. Laut Wolf (2010:504) würde dem Grundverständnis der qualitativen Forschung allerdings mehr entsprechen, Dokumente als *„eigenständige methodische und situativ eingebettete Leistung ihrer Verfasser (bei der Rezeption auch ihrer Leser) anzuerkennen und als solche zum Gegenstand der Untersuchung zu machen“* (ebd. 2010: 504).

Dokumente sollten Wolf zufolge dabei nicht auf die Funktion eines „Informations-Containers“ (ebd. 2010:511) herabgesetzt, sondern als methodisch gestaltete Kommunikationsauszüge untersucht werden. Man sollte inhaltsanalytische Paraphrasierungs- und Reduktionstechniken, die lediglich auf ihren mutmaßlichen Informationsgehalt zielen, vermeiden, da diese die „Eigenständigkeit“ von Dokumenten nicht in Betracht ziehen (vgl. ebd. 2010:411).

Im ersten Teil der Untersuchung werden als empirisches Material alle Monitoring-Berichte der Europäischen Kommission seit der Gründung der Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien bis heute betrachtet. Jene Stellen, an welchen die Probleme des Bulgarischen Justizsystems behandelt werden, werden dabei einer genaueren Betrachtung unterzogen und miteinander verglichen. Diese Stellen werden dann folglich anhand von Kategorien ausgewertet. Die Analyse der Monitoring-Berichte der Kommission soll Antworten auf Forschungsfrage 1 und Forschungsfrage 2 geben. Dazu soll bei der Untersuchung von Forschungsfrage 1 in den Berichten nach expliziten Stellen gesucht werden, in welchen Mechanismen der Beeinflussung genannt werden und auch, ob diese sich in konkreten Versprechen oder Drohungen äußern bzw. ob Hilfe zur Verbesserung der Lage der Justiz angeboten wird. Das konkrete Festlegen von Fristen für die Einführung bestimmter Reformen, um den Assoziierungsprozess einzuleiten, ist ebenfalls ein starker Beeinflussungsmechanismus.

Im Zuge der Dokumentenanalyse sollen die konkreten Bereiche der Justiz aufgezeichnet werden, welche die Europäische Kommission im Laufe des Assoziierungsprozesses als problematisch betrachtet hat. Wichtig wäre herauszufinden, welche Änderungsvorschläge konkret vorgebracht wurden und ob sich die Meinung der Kommission im Laufe der Zeit

geändert hat und ihre Kritik am Justizsystem an Schärfe zu- oder abgenommen hat. Folglich werden auch die von der Kommission verzeichneten Fortschritte im Blickpunkt stehen.

Für eine Beantwortung der zweiten Forschungsfrage sollen die Berichte der Kommission anhand der Kategorien „Wirksamkeit des Einflusses der Europäischen Union“ und „Ausmaß des Misfits“ analysiert werden. Hier wird es für die Studie von zentraler Bedeutung sein, wie sich konkret die Empfehlungen der Kommission bezüglich der Reformen im Justizsystem zusammensetzen. Zentral ist hierbei auch die Glaubwürdigkeit. Für die Kategorie „Misfit“ sollen die Kritikpunkte der Europäischen Kommission am Justizsystem Bulgariens im Verlauf der Zeit betrachtet und diese mit der tatsächlichen Lage in Bulgarien verglichen werden.

9.4.2 Experteninterviews

Da sich die zweite wie auch die dritte Forschungsfrage auf die tatsächliche Situation auf nationaler Ebene beziehen, würde eine Analyse der Monitoring-Berichte der Europäischen Kommission zu kurz greifen, um eine konkrete Einschätzung des realen Einflusses, den die Europäische Kommission auf das Bulgarische Justizsystem hatte, zu liefern. Daher wurden zum Zweck dieser Untersuchung qualitative Interviews durchgeführt. Die Methodik des Experteninterviews wurde deshalb gewählt, da die Spezifik der Fragestellung die Expertise von fachlich involvierten und umfassend mit der Thematik in Verbindung stehenden Spezialisten benötigt.

Unter einem Experteninterview ist im Verlauf vorliegender Arbeit eine offene bzw. teilstandardisierte Befragung von ExpertInnen zu verstehen, wobei diese zu einem konkreten Thema oder einem bestimmten Bereich interviewt werden (vgl. Bortz & Döring 2005:315). Die Gespräche wurden in Form eines fokussierten Interviews durchgeführt, eine Art, wie sie von den Autoren Merton und Kendall (1979) als ein Verfahren dargestellt wird, bei dem ein spezifischer Untersuchungsgegenstand im Mittelpunkt des Gespräches steht. Für die fachlich einwandfreie Durchführung und Anwendung des Verfahrens ist zentral, dass der Interviewer vor der Befragung „eine gründliche Analyse des Untersuchungsobjektes durchführt und zu Hypothesen über Bedeutung und Wirkung einzelner Aspekte dieser Situation gelangt“ (Bortz & Döring 2006:316).

Anhand der Experteninterviews sollte die Lage der Rechtsreform in Bulgarien vom Gesichtspunkt jener Menschen, die in das System direkt integriert sind, eingeschätzt werden.

Weiters werden die Experteninterviews bei der Misfit-Analyse benutzt, da sie zeigen können, inwiefern die von der Europäischen Kommission in den Monitoringberichten erwähnten Probleme mit der Realität übereinstimmen und inwieweit ihre Empfehlungen für Reformen

aus Sicht der Experten in Bulgarien erreichbar wären. Weiters sollten diese Interviews Auskunft über die vermittelnden Faktoren geben sowie Antworten auf die dritte Forschungsfrage finden – d.h. Antworten auf die Frage, welche Gründe es für den Erfolg bzw. Misserfolg der EU, Reformen durchzuführen, gibt.

Zum Zwecke der Studie wurden nur Personen ausgewählt, die sowohl in Bulgarien beheimatet sind wie auch im Justizsystem arbeiten. Dabei war vor allem wichtig, dass sie sich aufgrund ihres beruflichen Wiedergangs mit dem Justizsystem aus verschiedenen Perspektiven auseinandersetzen. Dabei war auch wichtig, dass sich die befragten Personen hinsichtlich der Alterskategorie unterscheiden, da es einen großen Unterschied macht, ob sie bereits vor der politischen Wende in Bulgarien im Justizsystem gearbeitet haben und den ganze Transformationsprozess mitverfolgen konnten, oder ob sie erst nach dem Zusammenbruch des Sozialismus in Bulgarien beruflich tätig geworden sind. Zweitens war es wichtig, dass sie in unterschiedlichen Instanzen der Justiz tätig sind, damit sie Auskunft über die Arbeit der unterschiedlichen Gerichtsinstanzen geben könnten. Drittens wurde darauf Wert gelegt, sowohl Richter der Kriminal- wie auch Sachjustiz zu befragen. Angesichts dieser Überlegungen wurden folgende Kategorien von Experten gebildet:

Die erste Kategorie von Experten stellt Richter dar, die an einem Kreisgericht tätig sind oder zum Zeitpunkt der Befragung waren. Das Kreisgericht stellt das wichtigste erstinstanzliche Gericht in Bulgarien dar² und ist zuständig für Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen.

Die zweite Kategorie von Experten umfasst Richter, die an einem Bezirksgericht tätig sind, oder zum Zeitpunkt der Befragung waren. In Bulgarien gibt es insgesamt 28 Bezirksgerichte, wobei diese als Erstinstanz wie auch als Zweitinstanz zuständig sein können.

Die dritte Kategorie stellt Richter dar, die am dem Obersten Kassationsgericht arbeiten. Experten, die auf dieser Ebene arbeiten, sind für diese Untersuchung besonders wichtig, da das Oberste Kassationsgericht die höchste gerichtliche Instanz in Straf- und Zivilsachen ist und dafür zuständig, die Anwendung der Gesetze durch die anderen Gerichte zu überwachen.

Eine vierte Kategorie stellt Richter dar, die am Obersten Verwaltungsgericht tätig sind, oder zum Zeitpunkt der Untersuchung waren. Dieses Gericht ist für die Überwachung der Anwendung der Gesetze in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig.

Eine fünfte Kategorie stellt Experten dar, die ehemalige Mitglieder des Obersten Justizrats sind. Dass auch solche Experten befragt werden ist für die folgende Untersuchung von

² https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-bg-de.do?member=1

großer Bedeutung, da das Oberste Justizrat der höchste Verwaltungs- und Leitungsorgan der Judikative ist. Er ist die Schnittstelle zwischen der Judikative und der Legislative und kann als wichtiger Veto-Spieler bei der Gerichtsreform gelten.

Eine sechste Kategorie stellt Richter dar, die an einem Appellationsgericht tätig sind. Appellationsgerichte prüfen Beschwerden gegen Entscheidungen eines Bezirksgerichts, das als erstinstanzliches Gericht entscheidet.³

Aufgrund der Mandat-Funktion des obersten Justizrates fallen einige der befragten Experten in mehr als eine der oben genannten Kategorien. Richter werden auf bestimmte Zeit beurlaubt, um bei dieser Einrichtung tätig zu werden. Die Experten wurden einerseits aufgrund der oben aufgelisteten Charakteristika ausgesucht, jedoch kam auch eine Schneeballmethode zur Anwendung, die sich der Großteil der Richter in Bulgarien untereinander kennt und somit nach der Befragung direkt an andere mögliche Befragungspersonen weiter vermittelte.

Insgesamt wurden 5 Experten interviewt. Die Interviews wurden persönlich vom Autor vorliegender Forschungsarbeit durchgeführt, wobei alle Gespräche auf Bulgarisch durchgeführt wurden.

9.5 Interviewleitfaden

Aufgrund der im Kapitel 6.3. gebildeten Kategorien 2 und 3 wurde folgender Interviewleitfaden in entsprechenden thematischen Blöcken erstellt:

Ad: Aktueller Stand der Rechtsreform in Bulgarien

1. Welche wichtigen Reformen im Justizsystem wurden bisher durchgeführt und welche Reformen müssen noch durchgeführt werden?

Ad: Einfluss der Europäischen Union auf die Rechtsreform in Bulgarien

2. In welchen Bereichen der Justizreform konnte ein Einfluss der Europäischen Kommission festgestellt werden?
3. Wie haben die unter den Empfehlungen der Europäischen Kommission durchgeführten Reformen die Arbeit des Justizsystems beeinflusst?

Ad: Misfit zwischen EU Forderungen und Lage in Bulgarien

³ https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-bg-de.do?member=1

4. Inwiefern wurden die Empfehlungen der Europäischen Kommission bezüglich der Reformen des Justizsystems erfüllt?
5. In welchen Bereichen sollten weitere Reformen durchgeführt werden, damit die Empfehlungen der Kommission erfüllt werden?
6. Inwiefern sind die Empfehlungen der Kommission bezüglich der Rechtsreform mit der Situation in Bulgarien vereinbar?

Ad. Aktuelle Probleme: Veto Spieler gegen die Justizreform

7. Welche sind die derzeitigen Probleme des bulgarischen Justizsystems?
8. Wie würden Sie die Arbeit des Höchsten Justizrats beurteilen?
9. Welche Faktoren sind für die negativen Bewertungen der Europäischen Kommission bezüglich der Lage der Justizreform in Bulgarien ausschlaggebend?

9.6 Die Experten

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden Gespräche mit fünf bulgarischen Richtern geführt. Die Gesprächspartner werden nicht namentlich erwähnt, um ihr Anonymität zu schützen. Im Folgenden sollen die Gesprächspartner kurz vorgestellt werden:

Die erste Gesprächspartnerin, mit IP1 bezeichnet, war zum Zeitpunkt der Untersuchung am Obersten Kassationsgericht tätig und ebenfalls zweimalig Mitglied des Obersten Justizrates. Sie stellt eine wichtige Expertin für die vorliegende Untersuchung dar, da sie nicht nur Teil des Obersten Justizrates war und Richterin am Obersten Kassationsgericht in Strafsachen, sondern auch, da sie zu jener Generation bulgarischer Richter gehört, die am Transformationsprozess der bulgarischen Justiz direkt teilnahmen.

Die zweite Gesprächspartnerin - IP2 - war zum Zeitpunkt des Interviews am Obersten Verwaltungsgericht tätig, davor war sie ebenfalls am obersten Kassationsgericht. IP2 wurde aufgrund ihrer aktuellen Tätigkeit am Kassationsgericht ausgewählt, jedoch auch, da sie viele Jahre als Richterin in Zivilsachen tätig war. Auch sie zählt zur älteren Generation bulgarischer Richter.

Die dritte Gesprächspartnerin war zum Zeitpunkt der Untersuchung am Bezirksgericht in Sofia tätig. Ihre Karriere als Richterin begann am Kreisgericht in Sofia. Sie ist im Gebiet des Kriminalrechts tätig und war außerdem Vorstand der Richtervereinigung in Bulgarien. Diese Tatsache hat sie zusätzlich zu einer interessanten Interviewpartnerin für vorliegende Untersuchung gemacht, da ihr als Vorstand die Probleme der Richter als berufliche Gruppe sehr gut bekannt und vertraut sind und sie darüber hinaus eine Expertin der Justizreform ist.

Der vierte Gesprächspartner, IP4, war zum Zeitpunkt der Befragung Vortragender an der Bulgarischen Richterakademie. Die Richterakademie ist eine öffentliche Institution, die Bildungsangebote für Juristen zur Verfügung stellt. Laut Gesetz über das Justizsystem, werden Richter über eine bestimmte Zeitperiode als Lehrenden an diesem Institut beauftragt. Während dieser Periode dürfen sie nicht als Richter tätig sein. IP4 ist außerhalb dieser Periode als Richter in Kriminalsachen am Sofia Appellationsgericht tätig. Er gehört der jüngeren Generation von bulgarischen Richtern an.

Die fünfte Gesprächspartnerin, IP5, war zum Zeitpunkt der Untersuchung am Blagoevgrad Bezirksgericht tätig, davor war sie einige Jahre am Blagoevgrad Kreisgericht tätig. Sie wurde ausgewählt, da sie einerseits Zivilrichterin ist und Auskunft über die Probleme der Richter in Belangen des Zivilrechts geben kann, aber auch, da sie sowohl am Kreisgericht wie auch Bezirksgericht tätig war. Sie ist eine Expertin für jene Schwächen des Systems, die von diesen zwei Instanzen aus betrachtet werden können. Ihre Expertise war auch deshalb von großer Bedeutung für die vorliegende Untersuchung, da sie außerhalb Sofias beruflich tätig ist und angenommen werden kann, dass sie mit anderen Problemen innerhalb des Justizsystems konfrontiert ist, als Richter aus der Hauptstadt. Sie gehört zur mittleren Generation der Richter in Bulgarien.

9.7 Auswertungsprozess

Die vorliegende Untersuchung hat einerseits zum Ziel herauszufinden, auf welche Arten und Weisen die EU Einfluss auf Bulgarien ausgeübt hat, ihr Justizsystem zu reformieren. Andererseits soll auch untersucht werden, in welchen konkreten Bereichen ein Einfluss stattgefunden hat, wie wirksam dieser war und welche Gründe dafür vorliegen. Im Zuge der ersten Forschungsfrage sollen jene Instrumente, welche die EU im Fall des Justizsystems in Bulgarien angewandt hat, beschrieben werden. Obwohl die Beantwortung der ersten Forschungsfrage eher deskriptiver Natur ist, könnte diese Hinweise zur Beantwortung der zweiten und die dritten Forschungsfrage liefern.

Die zweite und dritte Forschungsfrage soll die Interaktion zwischen Bulgarien und der Europäischen Kommission im Laufe des Beitrittsprozesses näher erläutern. Es sollten einige im Theorieteil der vorliegenden Arbeit vorgestellte Ansätze angewendet werden, um die Stärke der Beeinflussung festzustellen. Bei der dritten Forschungsfrage sollen weiters Kausal-Zusammenhänge festgestellt werden und überprüft, ob bestimmte Akteure oder Institutionen in Bulgarien einen Einfluss auf die Stärke der Beeinflussung hatten. Bei der Auswertung und der Interpretation der Daten wird vor allem mit dem Ansatz der Qualitativen

Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring gearbeitet. Es lassen sich nach Mayring vier verschiedene Formen der Vorgehensweise unterscheiden, jedoch können in demselben Projekt mehr als nur eine dieser Formen angewandt werden. Bei der ersten Form – der Zusammenfassung – werden wichtige Textinhalte in einem ersten Schritt komprimiert. Die zweite Form beinhaltet die induktive Kategorienbildung, bei der auf Grundlage der analysierten Texte relevante Kategorien erstellt werden. Die Explikation versucht anschließend, einzelne Teile des Textes näher zu beleuchten, indem direkt der Kontext der Textpassage ausgewertet wird. Die vierte Form – die Strukturierung – teilt den Text anhand bestimmter Kriterien auf, damit relevante Strukturen identifiziert werden können (vgl. Behnke, Bauer & Behnke 2006: 340).

Sowohl bei der Analyse der Monitoring-Berichte wie auch der transkribierten Experteninterviews wird vor allem die Herangehensweise des Strukturierens angewendet. Es wird anhand der Fragestellungen und der gebildeten Kategorien relevante Stellen aus den Texten gesucht, um bestimmte Zusammenhänge deutlich zu machen. Im Zuge der qualitativen Textanalyse werden einige spezifische Auswertungstechniken Verwendung finden (vgl. Behnke, Bauer & Behnke 2006:344f.):

Zuerst werden die zu untersuchenden Texte codiert, wobei bei der Codierung darauf geachtet wird, Sinneinheiten des Textes zu erfassen und Strukturen zu bilden. Da es sich bei den transkribierten Interviews um Leitfadeninterviews handelt, befindet sich der Großteil der für vorliegende Untersuchung relevanten Kategorien bereits im Interviewleitfaden. Bei der Analyse der Monitoring-Berichte der Europäischen Kommission wurden auch im Vorhinein Untersuchungskategorien erstellt. Es wird daher in erster Linie ein deduktives Codieren vorgenommen. Die Codes, die den Texten zugeordnet werden, beruhen auf Konzepten, die bereits im Theorieteil behandelt wurden. Im Zuge der Untersuchung wird allerdings auch nach weiteren Kategorien gesucht, die sich möglicherweise im Laufe der Auswertung als wichtig erweisen könnten (vgl. ebd. 2006:348f.).

Nachdem an die einzelnen Textstellen entsprechende Codes vergeben wurden, wird eine erste Strukturierung vorgenommen. Das Ziel der Strukturierung ist vor allem, Sinnzusammenhänge zu erfassen und Theorien zu bilden oder zu prüfen. Praktisch bedeutet dies, dass die einzelnen Textpassagen je nach Code, der ihnen zugewiesen wurde, miteinander verglichen werden. Im Zuge dieses Prozesses wird nach Mustern, Widersprüchen sowie latenten Dimensionen gesucht, welche die gestellte Hypothese bestätigen oder widersprechen (vgl. ebd. 2006:351f.).

Das Schreiben von Memos ist eine weitere qualitative Auswertungstechnik, die bei der Analyse sehr hilfreich sein kann und bei der vorliegenden Studie angewendet wurde. Die Idee von Memos besteht darin, Gedanken, die dem Forscher während der Arbeit mit dem Textmaterial einfallen, aufzuzeichnen und zum Ausdruck zu bringen (vgl. ebd. 2006:353). Zur Unterstützung der qualitativen Auswertung wird mit dem Computerprogramm Atlas/ti gearbeitet. Der Vorteil dieses Programmes liegt darin, dass es effizient Textstellen archivieren und verwalten kann. Dies ist bei vorliegender Untersuchung besonders wichtig, da hier mit großen Textmengen gearbeitet wird (vgl. ebd. 2006:358).

10. Ergebnisse

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung vorgestellt und analysiert. Es gliedert sich dabei in drei unterschiedliche Teile, die der Beantwortung der Forschungsfragen gewidmet sind. Im ersten Teil finden sich jene Instrumente, anhand derer die Europäische Union Druck auf Bulgarien ausübte, Reformen im Bereich des Justizwesens durchzuführen. Im Verlauf dieses Teils der Analyse werden als empirisches Material die regelmäßigen Berichte über den Fortschritt Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, sowie die Berichte und Zwischenberichte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, welche von der Europäischen Kommission verfasst wurden, verwendet. Ebenso findet sich hier sekundäre Literatur zum Thema.

Im zweiten Teil der Analyse werden die Ergebnisse des Einflusses der EU auf das Justizsystem in Bulgarien bewertet. Es soll untersucht werden, inwiefern der Druck der EU auf Bulgarien Änderungen im Justizsystem bewirkt hat. Weiters soll festgestellt werden, in welchen Bereichen eine positive Änderung stattfand und in welchen Bereichen weithin keine Änderung zu erkennen ist. Durch die Misfit-Analyse soll untersucht werden, ob die Empfehlungen der EU bezüglich der Änderungen im Justizbereich im Vergleich zur realen Situation in Bulgarien überhaupt adäquat waren. Als empirisches Material werden hierzu ebenfalls die regelmäßigen Berichte der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, wie auch die durchgeführten Experteninterviews sowie Zeitungsartikel dienen.

Im dritten Teil der Analyse sollen die Faktoren auf nationaler Ebene untersucht werden, welche die Justizreform in positiver oder negativer Weise beeinflussten und entsprechend die Bemühungen der EU, das Justizsystem zu verbessern, unterstützt oder unterminiert haben. Als empirisches Material werden vor allem die Experteninterviews herangezogen.

10.1 Die Instrumente der Konditionalität am Beispiel der Justizreform in Bulgarien

Dieser Teil der Analyse widmet sich der unabhängigen Variable und zwar der Europäischen Union und den Instrumenten, die sie eingesetzt hat, um eine Reform des Justizwesens in Bulgarien zu initiieren und voranzutreiben. Diese Instrumente sind vorwiegend politischer Natur und sollten nicht fälschlicherweise als theoretische Mechanismen der Europäisierung interpretiert werden (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:49). Zunächst sollen die unterschiedlichen Instrumente der Europäisierung, welche von der EU eingesetzt wurden, identifiziert und beschrieben werden. Es ist allerdings in diesem Zusammenhang nicht

ausreichend, die Instrumente nur zu benennen. Sie sollen auch anhand der Art und Weise, wie sie eingesetzt wurden, analysiert werden, da sie unterschiedliche Ziele haben könnten. Anhand des im theoretischen Teil erwähnten Mechanismus der Konditionalität sollen die einzelnen Instrumente der Europäisierung analysiert werden. Sie sollen anhand der Variablen „Glaubwürdigkeit“, „Bestimmtheit“ und „Ausmaß der Anpassungskosten“ untersucht werden um festzustellen, welche Wirkung die einzelnen Instrumente der Europäisierung auf die Justizreform hatte. In diesem Teil der Analyse soll die erste Forschungsfrage, wie auch in Grundzügen die zweite Forschungsfrage Beantwortung finden.

10.1.1 Bereitstellung von rechtlichen und institutionellen Vorlagen

Der große Wunsch Bulgariens, der Europäischen Union beizutreten, gab der EU die Möglichkeit, auf die im Land vorherrschenden politischen Prozesse und Strukturen großen Einfluss auszuüben. Um der Europäischen Union beitreten zu dürfen, musste Bulgarien erst „beweisen“, dass sie die *acquis communautaire*, welche über 80.000 Seiten Rechtsetzung beinhaltet, umsetzen kann (vgl. Jantzen & Stokholm 2010:50). Bulgarien stellte seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union bereits am 14. Dezember 1995. In ihrer Stellungnahme zum Antrag Bulgariens auf Beitritt (Agenda 2000) bestätigte die Europäische Kommission den Beschluss des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993, dass die mittel- und osteuropäischen Länder Mitglied der EU werden können, vorausgesetzt, dass sie die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen erfüllen. Die politischen Kriterien umfassen sowohl die „institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“ (Kommission 1997:5).

Unter „institutioneller Stabilität“ ist auch die Stabilität des Gerichtssystems zu verstehen. Die Justizreform wird in den Regelmäßigen Berichten der Kommission unter dem Kapitel „Politische Kriterien“, sowie unter dem Kapitel „Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen“ unter Kapitel 24 „Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres“ behandelt. Die Empfehlungen der Kommission bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres sind allerdings sehr vage. Sie beinhalten keine detaillierten Regulierungen oder konkrete Zielvorgaben, wie Bulgarien ihre Kapazitäten in diesem Bereich verbessert kann. Das liegt vor allem an der Tatsache, dass die EU keine strafrechtliche Gerichtsbarkeit hat. Im Bereich der Strafrechtsverwaltung sind die Mitgliedstaaten alleine für die Administration und die Arbeitsweise dieser Einrichtungen zuständig. Der Besitzstand in diesem Bereich ist noch immer nicht weit genug entwickelt (vgl. Bozhilova 2007:290 in: Jantzen & Stokholm 2010:54f.).

In dem Kapitel, der dem Justizwesen als politisches Kriterium gewidmet ist, sind auch keine konkreten Zielvorgaben für die Reform des Justizwesens dargestellt. Bulgarien wird lediglich aufgefordert, seine Institutionen zu stärken, so dass *„das Rechtsstaatlichkeitsprinzip auf allen Ebenen des Staatsapparats besser beachtet wird.“* (Kommission 1997: 21). In den Berichten der Kommission wird die Strafverfolgung in Bulgarien stark kritisiert. Die Kommission betrachtet es als äußerst problematisch, dass eine große Anzahl von Verfahren nicht zu Ende geführt wird. Die Struktur der Justiz wird ebenfalls als problematisch betrachtet (vgl. Kommission 2000; Kommission 2002). Die EU stellt das existierende Verfassungsmodell, laut dessen das Justizsystem aus Richtern, Staatsanwälte und Ermittlungsbeamten besteht, in Frage. Laut der Europäischen Kommission ist es *„ungewöhnlich, dass Ermittlungsbeamte aufgrund der Aufgaben, die sie in Bulgarien erfüllen, Mitglieder der Justiz sind“* (Kommission 2002: 27).

Die unzureichende Unabhängigkeit der Justiz wird ebenfalls als eine große Hürde zum richtigen Funktionieren des Systems betrachtet (vgl. Kommission 1998:9 ; Kommission 1999: 12). Allerdings wurden für keine der genannten Probleme konkrete rechtliche oder institutionelle Vorlagen genannt, an welchen sich Bulgarien orientieren sollte. Smilov zufolge wäre das für die EU auch nicht möglich, da jedes Land sowohl in West- als auch in Osteuropa über ihr eigenes institutionelles Modell des Justizsystems verfügt. In jedem Land wird beispielsweise die Unabhängigkeit der Justiz durch andere Instrumente gewährleistet:

“A further point of disagreement in the interpretation of the principles of judicial independence involves the position of public prosecutors in the constitutional model. In some systems, the prosecutors are part of the executive, and thus fully accountable to politically elected bodies. In other systems they are part of the judiciary and enjoy different degrees of autonomy both vis-à-vis the other branches, but also vis-à-vis the other parts of the judiciary as well.” (Smilov 2006:321).

Im Bereich der Justiz gibt es keine konkreten rechtlichen oder institutionellen Vorgaben seitens der EU. Dies liegt vor allem an der Tatsache, dass die EU über kein einheitliches Modell zum Aufbau eines demokratischen, unabhängigen, funktionsfähigen Justizsystems verfügt.

10.1.2 Förderung und technische Unterstützung

Die Europäische Gemeinschaft hat insgesamt drei Instrumente zur Unterstützung der Bewerberländer bei ihren Vorbereitung zur EU-Mitgliedschaft eingesetzt: PHARE, ISPA und SAPARD. PHARE war jenes Programm, das die ostmitteleuropäischen Länder bei der Umgestaltung ihrer Wirtschaft und ihres politischen Systems unterstützt hat. Dem

Europäischen Rat von Luxemburg Jahr 1997 zufolge wurde PHARE auf die Beitrittsvorbereitung ausgerichtet (vgl. Kommission 2002: 13).

Im Rahmen von PHARE erhielten die mittel- und osteuropäischen Bewerberländer Unterstützung beim Aufbau von Institutionen, bei der Stärkung ihrer Verwaltung und ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. PHARE unterstützte auch die Ko-Finanzierung von technischer Hilfe, Partnerschaften- sogenannte „Twinning“ Projekte - sowie Investitionsförderprojekten. Diese Maßnahmen sollten den Bewerberländern bei der Übernahme des Besitzstands und dem Ausbau der für dessen Umsetzung erforderlichen Institutionen helfen. Dem Ausbau der Verwaltungs- und Justizkapazitäten wurden ebenfalls besondere Aufmerksamkeit beigemessen (vgl. Kommission 2000: 9; Kommission 2002: 13).

Während des Heranführungszeitraums erhielt Bulgarien erhebliche finanzielle Mittel im Rahmen von PHARE. Im Zeitraum 1992 bis 2003 bekam Bulgarien PHARE-Mittel in Höhe von 1, 35 Mrd. EUR. Einer der Hauptschwerpunkte des PHARE-Programms in diesem Zeitraum war die Durchführung von Projekten zur Stärkung der Justiz- und Verwaltungskapazitäten (vgl. Kommission 2004: 8). Im Jahr 2002 wurden für Projekte zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung finanzielle Mittel in der Höhe von 36 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Ein Teil dieser Mittel wurden für Projekte bezüglich der Justizreform, Bekämpfung der Korruption und Stärkung der Staatsanwaltschaft investiert (vgl. Kommission 2002: 14). Im Jahr 2003 wurden Bulgarien für den Bereich Justiz- und Inneres finanzielle Mittel in der Höhe von 14 Mio. EUR zugewiesen. Diese Maßnahme umfasste Projekte in den Bereichen zivil- und Strafverfahrensordnung und Informationstechnologie für die Reformierung des Justizwesens (vgl. Kommission 2003: 8).

Im Jahr 2004 wurden für Projekte zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung und der Justiz Gelder in Höhe von 36 Mio. € zugewiesen. Zusätzlich wurden für Projekte zur Stärkung der Justiz und Verwaltungskapazitäten, die für die Übernahme und Durchsetzung des Besitzstandes erforderlich sind, 42 Mio. EUR zugewiesen (vgl. Kommission 2004: 9).

Im Rahmen von PHARE hat Bulgarien im Zeitraum zwischen 2004 und 2007 im Bereich Justiz und Inneres finanzielle Mittel in der Höhe von 182 Mio. EUR erhalten. Einige der Projekte in diesem Bereich waren (Kommission 2008a: 12):

- *„Strengthening the Bulgarian Judiciary- Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor’s office (PPO) and other concerning bodies in fighting organized crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR).“*

- *“Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates’ status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)”*
- *“Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)”*

Im Bereich Justiz und Inneres hat Bulgarien ebenfalls Unterstützung durch die Übergangsfazilität erhalten. Zu diesem Projekte zählt beispielsweise (Kommission 2008a: 13):

- *“Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EU)”*;
- *“Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1, 6 MEUR).”*

In dieser Zeit wurden ebenfalls viele bilaterale, so genannten „Twinning“ Projekte finanziert. Die meisten dieser Projekte wurden auf die Stärkung der Unabhängigkeit, der Effizienz und der Rechenschaftspflicht der Justiz, sowie auf die Weiterführung der Justizreform ausgerichtet. Unter diesen Projekten sind zu nennen:

- *„Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)”*.
- *“Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101, 000 EUR);*
- *“Prosecution Office Reform (Jun 206-2008: 80, 700 EUR).*

Bulgarien hatte auch nach 2007 Ansprüche auf Förderungen im Rahmen des Strukturfonds, sowie des Kohäsionsfonds usw. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds sollten bis 2013 mehrere Projekte zur Verbesserung der Professionalität, Transparenz und Rechenschaftspflicht des Bulgarischen Justizsystems unterstützt werden. Das Gesamtbudget dieser Hilfe beläuft sich auf 12 Mio. € (Kommission 2008a: 13). Die finanzielle Unterstützung, die Bulgarien im Laufe seiner Vorbereitung zum EU-Beitritt erhalten hat, sowie die Förderungen, die es - seitdem es offizielles Mitglied der Union ist – bekommen hat, spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Justizreform in Bulgarien. Die Förderungen der Europäischen Union waren ein wichtiges Instrument, mithilfe dessen die EU Einfluss auf Bulgarien ausgeübt hat, sein Justizsystem zu reformieren. Wie groß die Stärke dieses Einflusses war, wird genauer im nächsten Kapitel erläutert.

10.1.3 Monitoring und Zugang zu den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses

Das Monitoring war eines der wichtigsten Instrumente der Europäischen Union, Einfluss auf Bulgarien auszuüben. In der Agenda 2000 erklärte die Kommission, dass sie über die

Fortschritte, die die einzelnen Beitrittskandidaten auf dem Weg zum Beitritt erreicht haben, regelmäßig Bericht erstattet. Der Europäische Rat in Luxemburg beschloss daraufhin (Kommission 1998:4):

„Die Kommission wird dem Rat regelmäßig- erstmals Ende 1998- für jeden mittel- und osteuropäischen Bewerberstaat einen Bericht, der gegebenenfalls Empfehlungen für die Eröffnung bilateraler Regierungskonferenzen enthalten wird, vorlegen, in dem sie untersucht, welche Fortschritte der betreffende Staat auf dem Weg zum Beitritt unter dem Gesichtspunkt der Kopenhagener Kriterien gemacht hat, und insbesondere wie rasch er den Besitzstand der Union übernimmt (...).“

Im Rahmen der Regelmäßigen Berichte der Europäischen Kommission über Bulgariens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt wurde eine Bewertung der Lage der Justiz innerhalb der Bewertung der Erfüllung der vom Europäischen Rat aufgestellten politischen Bedingungen (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Minderheitenschutz) gemacht. Im Zeitraum zwischen 1997 und 2004 hat die Kommission die Bedingungen für das Rechtssystem allmählich spezifiziert und verschärft. In den jährlichen Berichten kritisierte die Kommission vor allem die unzureichende Effizienz und Transparenz der Justiz, sowie die unklare Auswahlkriterien bei der Ernennung von Richtern. Im Bezug auf die Immunität von Richtern herrschte laut der Kommission ebenfalls Klärungsbedarf (vgl. Kommission 1997; Kommission 1998; Kommission 2000).

Ein wichtiger Punkt, der immer wieder von der Kommission kritisiert wurde, war - wie schon oben ausgeführt - die Struktur des Justizsystems und insbesondere die Stellung der Ermittler innerhalb der Justiz (vgl. Kommission 2001: 17). Die Kommission forderte auch zusätzlich eine Reform im Bereich der Rechtsetzung, insbesondere nach einer Abkürzung und Vereinfachung der Rechtsverfahren (vgl. Kommission 1999). Der Oberste Justizrat - das Verwaltungsorgan der Justiz - wurde ebenfalls von der Kommission mehrmals kritisiert (vgl. Kommission 2001: 18; Kommission 2002: 28).

Die Verhandlungen mit Bulgarien wurden im Februar 2000 aufgenommen. Im November 2002 wurde ein Beitrittsfahrplan angenommen, bei dem die wichtigsten Schritte für Bulgarien festgelegt wurden, um für eine Mitgliedschaft vorbereitet zu sein. Die zur Umsetzung des Besitzstands erforderliche Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Justiz wurde als einer der wichtigsten Schwerpunkte genannt (vgl. Kommission 2003: 12).

Die Beitrittsverhandlungen wurden im Dezember 2004 mit dem Ziel abgeschlossen, Bulgarien im Januar 2007 als Mitgliedstaat aufzunehmen. In dem umfassenden Monitoring

Bericht 2005 kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Bulgarien noch eine Reihe von Mängel im Bereich des Justizwesens aufweist. Die Funktionsweise der Justiz wurde als weiterhin verbesserungswürdig angesehen, vor allem, was die vorgerichtlichen Phasen und Strafverfahren anbelangt. Auch bei der wirksamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption waren aus der Sicht der Kommission zusätzliche Anstrengungen erforderlich (vgl. Kommission 2005: 4). Der Beitrittsvertrag wurde am 25. April 2005 unterzeichnet. Er beinhaltete drei Schutzklausen, die der Union ermöglichten, konkrete Vorteile von der Mitgliedschaft in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt aufzuheben. Eine diese Bestimmungen erlaubte der Union gegen eine mangelhafte Zusammenarbeit Bulgariens in zivil- und strafrechtlichen Fragen vorzugehen. Der Beitritt Bulgariens konnte um ein weiteres Jahr verschoben werden, sollte es *„eindeutige Anhaltspunkte dafür geben, dass das Land in einer Reihe wichtiger Bereiche offenkundig nicht in der Lage sei wird, den mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Anforderungen gerecht zu werden (...)“* (Kommission 2005: 6).

In dem Monitoring Bericht vom Mai 2006 wurde Bulgarien aufgefordert *„eindeutige Beweise für Ergebnisse bei der Korruptionsbekämpfung insbesondere auf hoher Ebene“* vorzulegen (Kommission 2006a: 10). Trotz zahlreicher Warnungen, dass Sanktionen eingesetzt würden, wenn Mängel in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung nicht beseitigt würden, hat die Kommission im September 2006 den Beitritt Bulgariens am 1. Januar 2007 empfohlen. Allerdings bewahrte sich die Kommission das Recht, das Justizsystem und die Korruptionsbekämpfung in Bulgarien auch nach dem Beitritt des Landes weiter zu beobachten (vgl. Kommission 2006b: 3).

Zum Zeitpunkt des Beitritts zeigte Bulgarien noch immer Mängel bei der Reform der Justiz und bei der Bekämpfung der Korruption. Als Reaktion auf diese Mängel und als Bestandteil der Schutzklauseln wurde das Kooperations- und Verifikationsverfahren eingeführt. Innerhalb dieses Verfahrens wurden Zielvorgaben für Bulgarien in Bereich des Justizwesens und der Korruptionsbekämpfung eingeführt. Diese waren (Kommission 2006b: 11):

- *„Annahme von Verfassungsänderungen, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens auszuräumen*
- *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,*

- *Fortsetzung der Justizreform und Steigerung der Professionalität, der Rechenschaftspflicht und der Leistungsfähigkeit des Justizwesens, Bewertung der Folgen dieser Reform und jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse,*
- *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,*
- *Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere an den Grenzen und in den Kommunalverwaltungen,*
- *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“.*

Innerhalb dieses Verfahrens verpflichtete sich Bulgarien regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Erfüllung der von der Kommission gestellten Vorgaben zu berichten, wobei der erste Bericht am 31. März 2007 veröffentlicht wurde. Die Kommission verpflichtete sich dabei, die von Bulgarien gemeldeten Fortschritte zu überprüfen. Ihre Aufgabe war es, zu bewerten, ob die Vorgaben eingehalten werden und ob weitere Fortschrittsberichte notwendig sein würden. Es wurde ebenfalls entschieden, das Kooperations- und Verifikationsverfahren solange beizubehalten, bis alle Verpflichtungen erfüllt werden (vgl. Kommission 2006b: 11/Kommission 2007b: 2).

In der Entscheidung zur Einrichtung eines Kooperations- und Kontrollverfahrens ist vorgesehen, dass die Kommission alle sechs Monate Bericht erstattet. Es wurden bisher fünf Jahresberichte und fünf Zwischenberichte der Kommission veröffentlicht und obwohl die Kommission innerhalb des Kooperations- und Kontrollverfahrens zahlreiche Fortschritte im Bereich der Justizreform, wie auch im Bereich der Bekämpfung der Korruption der organisierten Verbrechen festgestellt hat, wurde das Kooperations- und Kontrollverfahren weiter beibehalten. Im Sommer 2012 wird die Kommission die im Rahmen dieses Verfahrens erzielten Fortschritte bewerten und entsprechende Empfehlungen formulieren (vgl. Kommission 2011b: 2).

Alle jährlichen Berichte beinhalten spezifische Empfehlungen im Hinblick auf das zukünftige Vorgehen Bulgariens in der Reform der Justiz, wobei das Hauptaugenmerk auf dem Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen liegt. Der Kommission zufolge gibt es zwei langfristige Ziele der Justizreformstrategie: Stärkung der Rechenschaftspflicht und die

weitere Professionalisierung der Justiz. Seit der Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens hat die Kommission mehrere Fortschritte festgestellt, allem voran begrüßte sie die Einrichtung einer an den Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörde. Die Behörde ist dafür zuständig, Disziplinarverstöße in der Justiz aufzudecken (vgl. Kommission 2009b: 5).

Die Kommission hat auch die umfassende Staatsrechtsreform, die in Bulgarien durchgeführt wurde, als sehr positiv bewertet. Die Strafverfolgung wurde im Bereich Betrugsbekämpfung und organisierte Kriminalität strukturell verstärkt und aktuell wird an einem neuen Strafgesetzbuch gearbeitet, das bis Ende 2011 vorliegen sollte (vgl. Kommission 2010b: 4/Kommission 2011a: 4). Basierend auf den Empfehlungen der Kommission wurden auch Änderungen zum Gerichtsverfassungsgesetz durchgeführt. Aufgrund dieser Änderungen sollte die interne Verwaltung der Justiz verbessert und die Rolle des Obersten Justizrates gestärkt werden. Diese Änderungen haben auch die Vorschriften für die Ernennung, Schulung, Beurteilung und Beförderung von Richtern verbessert (vgl. Kommission 2010b: 5; Kommission 2011a: 4).

Die Europäische Kommission hat allerdings trotz der positiven Entwicklung auch viele Mängel im Bereich des Justizwesens festgestellt. Die Justiz konnte bei der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene und von organisiertem Verbrechen nur mäßige Erfolge erzielen. Weiters geht aus der Analyse der Kommission hervor, dass *„sowohl auf Ebene der Strafverfolgung als auch auf Ebene der Gerichte in der Praxis nach wie vor erhebliche Defizite bestehen“* (Kommission 2010b: 3). Die größten Herausforderungen des bulgarischen Justizsystems sind nach wie vor die Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der beruflichen Praxis innerhalb der Justiz und der Ermittlungsbehörden, um bei der Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen bessere Ergebnisse zu erzielen. Die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten werden auch nicht immer transparent durchgeführt, was zu Imageproblemen der Justiz führt. Weiter kritisierte die Kommission an den bulgarischen Behörden, dass Korruptionsvorwürfen innerhalb des Justizsystems nicht systematisch nachgegangen wurden (vgl. Kommission 2011b: 3).

Das Monitoring und der Zugang zu den weiteren Phasen des Beitrittsprozesses waren zwei sehr wichtige Instrumente, mit welchen der Europäischen Union und im speziellen die Kommission Einfluss auf Bulgarien ausüben konnte. Dieser Einfluss kann an den Änderungen im Bereich des Justizsystems eindeutig festgestellt werden. Bulgarien führte auf Empfehlung der Europäischen Kommission zahlreiche Reformen im Bereich der Justiz erfolgreich durch. Der Berufungsgerichtshof und der Verwaltungsgerichtshof wurden eingerichtet und waren mit der Durchsetzung des neuen, auf der *acquis* basierenden Rechts

betrachtet. Im Zuge der Reformen wurden auch bedeutende Änderungen in der Zivil- und Strafprozessordnung, sowie am Gerichtsverfassungsgesetz verabschiedet, welche sich vor allem positiv auf die Stärkung der Rechenschaftspflicht, auf die Unabhängigkeit und die weitere Professionalisierung der Justiz auswirkten. Weiters wurden auch Schritte zur Stärkung des Obersten Justizrates unternommen, damit dieser das reibungslose Funktionieren der Justiz insgesamt garantieren konnte. Zusätzlich nahm eine unabhängige Justizaufsichtsbehörde ihre Arbeit auf und leitete Kontrollmaßnahmen ein.

Trotzdem kam die Kommission in ihren letzten Berichten zum Schluss, dass – von einigen Einzelmaßnahmen abgesehen – die Justiz keine ernsthaften Bemühungen unternommen hat, den Empfehlungen der Kommission nachzukommen. Sowohl die justizielle Praxis, die Organisations- und Führungsstrukturen sowie die Zusammenarbeit von Justiz und Strafverfolgungsbehörden müssen weiter reformiert werden (vgl. Kommission 2011a: 5; Kommission 2011b: 5).

In den folgenden beiden Unterkapiteln dieser Analyse werden die Gründe für den unzureichenden Grad der Reformen in der Justiz und dem eher begrenzten Einfluss der Europäischen Union in diesem Bereich näher erläutert. Im zusammenfassenden Teil dieser Arbeit werden die wichtigsten Reformen am Justizsystem, sowie die Hauptkritikpunkte der Europäischen Kommission in Bezug auf das Rechtswesen in Bulgarien noch ein Mal überblicksmäßig dargestellt.

10.2 Wirksamkeit der EU Konditionalität

In diesem Teil der Analyse werden die oben beschriebenen Instrumente der Beeinflussung, welchen sich die Europäische Union bedient hat, um die Rechtsreform in Bulgarien voranzutreiben, in Bezug auf ihre Wirkung beurteilt. Zu diesem Zweck wird der Ansatz der Konditionalität – genauer das Modell der externen Anreize – angewendet. Die Auswirkung der EU-Konditionalität wird anhand von 4 Variablen gemessen: „Bestimmtheit der Konditionen“, „Glaubwürdigkeit der Konditionalität“, „Ausmaß der Anpassungskosten“ und „Ausmaß der Belohnungen“. Da im Fall von Bulgarien das Ausmaß der Belohnungen eindeutig feststeht und sich in einer vollen Mitgliedschaft in der Europäischen Union äußert, werden nun die übrigen drei Variablen näher betrachtet.

10.2.1 Glaubwürdigkeit der Konditionalität

Im letzten Bericht der Europäischen Kommission im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vom Sommer 2012 wird festgestellt, dass - obwohl das Verfahren bisher von einigen bulgarischen Instanzen kritisiert worden ist - heute allgemein anerkannt wird,

„dass es das Land wirksam dabei unterstützt hat, die notwendigen Änderungen auf den Weg zu bringen“ (Kommission 2011b: 1).

Sollte diese Unterstützung so wirksam gewesen sein, würde allerdings das Kooperation- und Kontrollverfahren 5 Jahre seit seiner Einführung nicht länger fortbestehen müssen. Die Kommission stellte ebenfalls fest, dass die von Bulgarien durchgeführten Reformen im Bereich des Justizwesens noch immer unzureichend sind. Wäre daraus der Schluss zu ziehen, dass die von der EU eingesetzten Instrumente nicht erfolgreich genug gewesen waren? In den Monitoring Berichten der Kommission nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien im Dezember 2004 werden noch zahlreiche Mängel im Bereich der Justiz festgestellt. Die Rechtssprechungsverfahren werden als schwerfällig und langwierig eingeschätzt und gleichzeitig zeigte die Kommission erhebliche Probleme bei Rechenschaftspflicht, Transparenz und Interims-Management der Staatsanwaltschaft auf (vgl. Kommission 2005: 12; Kommission 2006a: 7). Trotz der ständigen Kritik seitens der Kommission und der Warnungen, dass Sanktionen gegen Bulgarien eingesetzt würden, wurden die Mängel im Bereich der Justiz und der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Verbrechen nicht behoben. Auch die Drohung, dass der Beitritt Bulgariens um ein Jahr verschoben würde, wenn keine konkreten Ergebnisse in den problematischen Bereichen nachgewiesen werden, wurde nicht eingesetzt. Bulgarien ist der EU wie geplant am 1. Januar 2007 beigetreten und da die EU keine Sanktionen verhängte, haben die Drohungen an Glaubwürdigkeit verloren.

Nach dem Beitritt Bulgariens wurden mehrere Probleme in den verschiedenen Programmen im Rahmen der finanziellen Unterstützung der EU aufgedeckt. Das hat entweder zum Entzug der Rechte der lokalen Verwaltung auf Hilfsprogramme, oder zu der Aussetzung von Zahlungen. geführt OLAF (the European Commission Anti-fraud office) hat Untersuchungen für Fälle in welchen PHARE und- SAPARD-Gelder involviert waren, durchgeführt und wies auf einige grundlegende Schwächen in den bulgarischen Verwaltungs- und Justizbehörden hin. Die ersten Sanktionen wurden im Februar 2008 aufgrund von schlechtem Management und Korruption in den bulgarischen Straßenagentur auferlegt. Dies führte zur Blockierung von ISPA-Finanzierungen und weiter dazu, dass OLAF eine Reihe von Prüfungen durchführte und einen Korruptionsskandal enthüllte, in den sowohl 50 bulgarische Unternehmen, wie auch die bulgarische Regierung involviert waren. Diese Enthüllungen führten zur Aussetzung von 560 Mio. Euro aus dem PHARE-Programm und weiteren 144 Mio. Euro aus dem ISPA-Programm (vgl. Trauner 2009: 19 in: Jantzen & Stokholm 2010: 53f.).

Trotz Fortsetzung des Kooperations- und Kontrollverfahrens und die zahlreichen Kritikpunkte, die in jedem Report der Kommission bezüglich der Lage des Justizsystems erwähnt wurden, wurden keine weitere Sanktionen über Bulgarien verhängt (vgl. Kommission 2010b: 2-8; Kommission 2011b 2-9). Dies wirft natürlich die Frage auf, ob die bloße Androhung von Sanktionen ausreichend ist, um die Reform der Justiz weiter voranzutreiben. Dem Modell der externen Anreize zufolge sollten die Kosten für die Vorenthaltung der Belohnungen – in diesem Fall die Vorenthaltung von EU-Fördermittel – größer sein als der Aufwand, Reformen durchzuführen, um die Belohnungen zu erhalten. Die Tatsache, dass die bestehenden Probleme im Justizsystem nicht beseitigt wurden, könnte darauf hinweisen, dass die vorhandenen Sanktionen und Fördermittel der EU nicht ausreichend hoch waren oder die EU so weit an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat, dass die Veto-Kräfte im Inland die notwendigen Reformen nicht vollziehen wollten (vgl. Jantzen & Stockholm 2010: 54).

10.2.2. Bestimmtheit der Konditionen

Unter Bestimmtheit der Konditionen ist zu verstehen, wie eindeutig und klar die von der Europäischen Union eingeführten Regeln waren. Es war sehr wichtig, dass die Empfehlungen der EU bezüglich der Reform des Justizsystems in Bulgarien klar definiert sind, damit die Bulgarischen Behörden eine Orientierung erhalten, welche Schritte als nächste durchzuführen sind. Die Eindeutigkeit dieser Empfehlungen war auch aus einem weiteren Grund sehr wichtig, denn je klarer die Bedingungen formuliert sind, desto weniger Interpretations- und Manipulationsspielraum haben die Akteure auf nationaler Ebene. Zwar hatte die Europäische Kommission während der Beitrittsverhandlungen einige Hauptprobleme der Justiz ausformuliert und Verbesserungsvorschläge vorgebracht, die Kopenhagen-Kriterien waren jedoch sehr breit gefasst und vage, so dass es keine konkreten Zielvorgaben für die Durchführung der Reform gab.

Mit der Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens wurden 6 Vorgaben in Bereich des Justizwesens und der Korruptionsbekämpfung eingeführt, welche bereits eingangs ausführlich behandelt wurden. Weiters wurden auch in den einzelnen Berichten im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens zusätzliche Empfehlungen zur Fortsetzung der Reform formuliert, wobei die Rolle der Vorgaben innerhalb des Kooperations- und Kontrollverfahrens von der Kommission in einem der Berichte folgendermaßen erklärt wird (vgl. Kommission 2009b:2f.):

„Die Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens verfolgen keinen Selbstzweck, sondern dienen der Entwicklung einer unabhängigen, stabilen Justiz, die in der Lage ist, Interessenskonflikte zu erkennen und zu sanktionieren, die

Korruption auf allen Ebenen zu bekämpfen und wirksam gegen organisierte Kriminalität vorzugehen.“

Obwohl diese Zielvorgaben ein genaueres Bild vorgegeben, in welche Richtung die Justizreform sich entwickeln sollte, lassen sie dennoch enormen Spielraum für Interpretationen. Beispielsweise wird nicht definiert, was genau unter einem „transparenten und leistungsfähigen Gerichtsverfahren“ zu verstehen ist. Ebenfalls unklar ist, unter welchen Kriterien ein Justizsystem als unabhängig gilt. Im ihrem aktuellsten Bericht stellte die Kommission fest, dass *„[d]ie Änderungen des Rechtssystems und der Justiz im Hinblick auf eine weitere Annäherung an die Systeme der übrigen Mitgliedstaaten (...) eine nationale Aufgabe [ist]“* (Kommission 2011b:2).

Welches „System“ der übrigen Mitgliedstaaten ist damit gemeint? Das italienische Justizsystem unterscheidet sich deutlich vom britischen und dem finnischen Justizsystem. Auf der einen Seite werden von der Kommission Vorgaben zur Verfügung gestellt, auf der anderen Seite dienen sie jedoch nur der Orientierung. Wie diese Vorgaben erreicht werden sollen, hängt stark vom Staat selbst ab.

Die Benchmark Methodik in Bezug auf den Kooperations- und Verifikationsmechanismus weist einen eindeutigen Mangel an Bestimmtheit auf und lässt den Umfang, den Inhalt und die Endziele offen und stellt somit nur einen vagen Rahmen für die Reform dar. Laut Bozhilova ist die aktuelle Schwerpunktsetzung der EU-Verfahren auf rechtliche Integration im Falle bulgarischen Fall problematisch, da das Land nicht über die vorausgesetzten institutionelle Kapazitäten verfügt, um die gewünschten Reformen umzusetzen (vgl. Bozhilova 2007:290 in: Jantzen & Stokholm 2010:54f.). Wie bei der Analyse der nationalen Ebene gezeigt wird, bestehen in Bulgarien zu viele Veto Spieler, was die Einsetzung dieser Art der EU Konditionalität problematisch macht, da sie von einigen Akteuren oft missbraucht oder falsch interpretiert wird.

10.2.3. Ausmaß der Kosten

In folgendem Kapitel wird sowohl das Ausmaß der Kosten für die Anpassung Bulgariens an die EU-Konditionalität wie auch die Kosten für die Nicht-Einhaltung der EU-Regeln betrachtet.

Die politischen Eliten in Bulgarien haben es während der Jahre der europäischen Annäherung und Integration verabsäumt, eine klare Reformstrategie für das Justizsystem auszuarbeiten und diese auch zu befolgen. Von Experten wird dies oft als eines der größten Probleme der Reform genannt, da es an einer klaren Strategie und klaren Zielvorgaben für die Richtung

der Reform mangelte. Zum ersten Mal wurde eine Reform-Strategie im Oktober 2001 verabschiedet, im März 2002 folgte der Aktionsplan zur Umsetzung derselben (vgl. Kommission 2002:27). Nach den beträchtlichen Fortschritten bei der Ausarbeitung dieser Strategie kam die Reform zum Stillstand, als das Verfassungsgericht einige Bestimmungen des geänderten Justizgesetzes für verfassungswidrig erklärte und sie im Dezember 2002 aufhob. In April 2003 entschied das Verfassungsgericht eine Auslegung vorzugeben, die sich auf die geplante Änderungen der Verfassung in Bezug auf Aufbau und Mandat der Justiz auswirkte. *„Nach der Verfassung kann eine Änderung von Staatsform oder Aufbau nur durch eine verfassunggebende große Nationalversammlung verabschiedet werden, was Neuwahlen erforderlich machen würde“* (Kommission 2003:20).

Eines der Hauptanliegen der Europäischen Union bezüglich des bulgarischen Rechtssystems ist eine Änderung der Justiz-Struktur. In mehreren Reporten der Kommission wird es festgestellt, dass es „ungewöhnlich“ ist, dass die Ermittlungsbehörde, die teilweise Funktionen übernimmt, die in anderen Ländern von der Polizei ausgeübt werden, ein Teil der Justiz ist (vgl. Kommission 2001:17). Dass die Staatsanwaltschaft auch innerhalb des Justizsystems platziert ist, wird ebenfalls von der Europäischen Union kritisiert (Interview 1: 1).

Eine derartig systemimmanente Struktur zu verändern, wie sie die Änderung des Justizsystems mit sich bringen würde, ist jedoch in Bulgarien nur unter erheblichem Aufwand durchführbar, da eine solch grundlegende Verfassungsänderung die Bildung einer großen Nationalversammlung voraussetzt und zu Neuwahlen führen würde. Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass viele der von der Europäischen Union vorausgesetzten Reformen des Justizsystems mit erheblichen Kosten verbunden sind. Diese Kosten entstehen für Bulgarien auch aus der Unbestimmtheit der Konditionen der EU – da es an eindeutigen Vorgaben fehlt, ist es für bulgarische Behörden aufwendig, bestimmte Reformen voranzutreiben. Besonders dann, wenn diese Reformen mit umfangreichen Ressourcen verbunden sind, wird oft mit den Vorschriften der Kommission spekuliert und nur die Bereiche weiter entwickelt werden, die mit weniger Kosten verbunden sind.

Die Nicht-Einhaltung der EU-Konditionen hat ebenfalls Kosten für Bulgarien verursacht. Bulgarien wurde mehrmals aufgrund zu langsamer Gerichtsverfahren vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt. Im Zuge der zahlreichen Urteile war Bulgarien laut Experteninterview (5) gezwungen, die Gerichtsverfahren zu beschleunigen und sich allgemein an die Praxis des Europäischen Gerichtshofes anzupassen (vgl. Interview 5:1). Allerdings wurden über Bulgarien nicht in allen Fällen des Regelverstößes sanktioniert. Eine der Voraussetzungen für den Beitritt war, dass das Land Strategien und Methoden zur

Bekämpfung der Korruption entwickelt. Es wurde erwartet, eine institutionelle Struktur zu errichten, welche die Umsetzung der Strategie für Korruptionsbekämpfung begleiten soll. Allerdings konnte die EU keine klar formulierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption vorschlagen, wie auch keine Unterstützung bei der Entwicklung von institutionellen Strukturen in diesem Bereich anbieten. Als Lösungsvorschlag machte die EU zur Bedingung, die internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption⁴ zu übernehmen, obwohl diese nicht Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes sind und nicht durch alle Mitglieder ratifiziert wurden. Eine weitere Lösung war auch die Unterstützung durch das PHARE-Programm und der Austausch von „best practices“ durch mehrerer Twinning-Partnerschaften (vgl. Bozhilova 2007: 297f. in: Jantzen & Stokholm 2010:55).

Allerdings gingen nur wenige dieser Mittel an Institutionenbildungsprojekte, der Großteil wurde in technische Unterstützung investiert (vgl. Bozhilova 2007:303). Weiters wird ersichtlich, dass die meisten dieser Projekte beim Beitritt 2007 bereits längst überfällig waren. Das bedeutet, dass die Mittel nicht ausbezahlt und die Reformen folglich nicht stattgefunden haben. Dieses Beispiel wirft die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Konditionalität auf, da es keinerlei Sanktionen für nicht stattgefundene Twinning-Projekte gab, obwohl dies ein Missbrauch von EU-Mitteln darstellt (vgl. Jantzen/Stokholm 2010:55).

Daraus ist zu schließen, dass – wenn die Kosten für die Anpassung zu groß sind und die Nicht-Anpassung nur unzureichend sanktioniert wird – es wahrscheinlich ist, dass ein Land, das der Konditionalität ausgesetzt ist, sich nicht anpassen wird. Die Idee hinter dem Modell der externen Anreize ist, dass bestimmte Änderungen durch Anreize vorangetrieben werden. Wenn jedoch die in Aussicht gestellten Belohnungen die Kosten der Veränderung nicht überseigen, kann es zu keiner bedeutenden Änderung kommen. Im Falle des bulgarischen Justizsystems waren einige von der EU geforderten Reformen mit zu hohen Kosten verbunden, wobei die Unbestimmtheit der EU-Vorgaben diese Kosten noch zusätzlich erhöht haben. Die von der EU zur Verfügung gestellten Mittel wurden – wie bereits ausführlich beschrieben – in einigen Fällen missbraucht, in anderen Fällen am falschen Ort investiert. Die eher milden Strafen seitens der EU in Bezug auf Betrugsfälle mit EU-Fördergeldern hat die Glaubwürdigkeit der Union, gegen Nicht-Einhaltung der Regeln vorzugehen, weiter unterminiert.

Obwohl die einzelnen Instrumente, welche die EU zur Beeinflussung Bulgariens, sein Rechtssystem zu reformieren, in vielen Fällen eine große Wirkung erzielt haben, waren sie in anderen Bereichen nicht schlagend. Ein Grund dafür könnte in der Unbestimmtheit der Konditionen, sowie an den milden Strafen liegen.

⁴ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

Im letzten Teil der Analyse werden auch die nationalen Faktoren, welche die Reformschritte beeinflusst haben, untersucht um festzustellen, inwiefern sie sich dem Einfluss der EU widersetzt oder dagegen gearbeitet haben.

10.3. Festlegung des Misfits

In diesem Teil der Analyse soll festgestellt werden, welche Bereiche der Justiz bei der Durchführung der von der EU geforderten Reformen die größten Schwierigkeiten bereitet haben. Diese Analyse hat besondere Relevanz bei der Untersuchung des Einflusses der EU auf die Justizreform in Bulgarien. Wenn in bestimmten Bereichen Änderungen erwartet werden, die zu weit von der realen Situation entfernt sind, kann nur schwer davon ausgegangen werden, dass es in diesen Bereichen tatsächlich zu einer Reform kommen wird. Dem im theoretischen Teil vorliegender Arbeit vorgestelltem Modell von Toshkov zufolge, soll zwischen drei Arten von Nicht-Einhaltung unterschieden werden: rechtlicher, organisatorischer und kultureller Misfit. Anhand dieser Unterscheidung sollen Schlüsse darüber gezogen werden, welche Art von Regel-Aneignung im Falle der bulgarischen Justiz stattgefunden hat und ob dies lediglich eine formelle oder auch verhaltensmäßige Anpassung war. Wie bereits einleitend erwähnt, besteht eine formelle Aneignung in der Errichtung formeller Institutionen und Verfahren im Einklang mit EU-Vorschriften. Die Schaffung von Institutionen und Gesetzen muss dabei allerdings nicht notwendigerweise zu bedeutenden Veränderungen in der Praxis führen. Nur im Fall der Angleichung des Verhaltens kommt es zu einer vollständigen Aneignung (vgl. Schimmelfennig & Sedelmeier 2005:17). Dabei würde der kulturelle Misfit Informationen darüber liefern, inwiefern eine Verhaltensänderung innerhalb des bulgarischen Justizsystems stattgefunden hat.

10.3.1. Der rechtliche Misfit

In Bezug auf die formelle Umsetzung der EU-Gesetzgebung konnte Bulgarien gute Erfolge nachweisen. Bei der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien konnte mit dem Stand vom 21. März 2011 ein Umsetzungsdefizit von 0,4 erreicht werden (Kommission 2011c:4), was bedeutet, dass Bulgarien in der Lage war, beinahe alle Binnenmarkt-Richtlinien in der vorgegebenen Zeit umzusetzen. Lediglich Malta übertraf diese Erfolge, auf gleicher Ebene wie Bulgarien stehen ebenso Dänemark und Lettland (vgl. ebd. 2011c:4).

Bei der Anzahl der Verstöße gegen die Auflagen des EU-Rechts hat Bulgarien ebenfalls positive Ergebnisse gezeigt. Im Jahr 2010 hat Bulgarien rund 40, ein Jahr davor und 38 Mahnschreiben erhalten. Dies ist der erste Schritt im Vertragsverletzungsverfahren. Im Falle,

dass diese ungeklärt bleiben, werden sie dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt (vgl. Kommission 2011d:14).

Unter den 27 Mitgliedsländern belegt Bulgarien im Jahr 2010 den 6. Platz bezüglich der am wenigsten gemeldeten Verstöße. Im Jahr 2010 wurden dem Europäischen Gerichtshof nur lediglich 2 Verstöße vorgelegt (vgl. ebd. 2011d:14). Betrachtet man die formellen Transpositionen der EU-Richtlinien, so können diese ebenfalls positiv bewertet werden. Allerdings gilt dies nicht für die Umsetzung der Richtlinien.

Bezüglich der Harmonisierung der bulgarischen Gesetzgebung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand wurden große Erfolge erzielt. Laut Interviewpartner 1 entstehen bei der Anwendung dieses Rechts jedoch nach wie vor Probleme. Dies ist vor allem in der Struktur der bulgarischen Justiz begründet und auch in den Menschen, die in dieses System eingebunden sind (vgl. Interview 1: 4). Aufgrund der Tatsache, dass die Ermittlungsbehörde wie auch die Staatsanwaltschaft Teil dieses Systems sind, kommt es zu einer „Verwässerung der Verantwortung“ (vgl. Interview 1:3). Laut Interviewpartner 1 dauern Gerichtsfälle oftmals so lange, da es bereits bei der Ermittlungsbehörde wie auch der Staatsanwaltschaft zu Zeitverzögerungen kommt. Das führt dazu, dass Fälle erst dann vor Gericht kommen, wenn sie bereits seit langer Zeit überfällig sind. Da jedoch Ermittlungsbehörde wie auch Staatsanwaltschaft teil des justiziellen Systems sind, mangelt es an einer eindeutigen Zuweisung von Verantwortlichkeiten.

„Dann sagt die Öffentlichkeit immer, dass das Gericht schuld ist. Allerdings sind wir die letzte Instanz und wenn die ersten zwei ihre Arbeit nicht gewissenhaft erledigt haben, können wir relativ wenig machen“ (Interview 1:3).

Viele Probleme entstehen auch aufgrund der Mentalität der systemintegrierten Menschen. Es gibt „korrupte“ Magistrate und der Einfluss der politischen Parteien auf die Justiz kann nicht bestritten werden (vgl. Interview 1:3f.). Dies führt zu einem niedrigen Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem und andere Institutionen.

Trotz dieser Probleme hat es bei der formellen Übertragung des EU-Rechts in Bulgarien keine nennenswerten Schwierigkeiten gegeben. Es ist daher auf dieser Anpassungsebene kein großer Misfit zwischen den Anforderungen der EU und der Reaktion auf nationaler Ebene festzustellen.

10.3.2 Organisatorischer Misfit

In diesem Teil der Analyse sollen die Beziehungen zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative - also die Trennung der Gewalten - näher betrachtet werden. Es soll festgestellt werden, ob es eine Nicht-Anpassung zwischen den Anforderungen der Europäischen Union bezüglich dem institutionellen Aufbau in Bulgarien gegeben hat.

Nach dem Beschluss des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993 durften die mittel- und osteuropäischen Bewerberländer Mitglieder der Union werden, wenn sie *„eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und Schutz von Minderheiten verwirklicht haben* (Kommission 1997:5). Die Bulgarische Verfassung von 1991 bekennt sich zu der Rechtsstaatlichkeit, indem sie erklärt, dass Bulgarien ist *„a state governed by the rule of law. It shall be governed by the constitution and the laws of the country“* (Verfassung von der Republik Bulgarien: Art. 4).

Bulgarien musste zunächst die Form eines Rechtsstaates annehmen, um die Beitrittskriterien der EU zu erfüllen, wobei immer noch Klärungsbedarf der Begrifflichkeit besteht. Unter dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip ist

„a legal political regime under which the law restrains the state and its authorities- legislation, executive authority and judiciary- by promoting certain liberties and creating order and predictability regarding how a country functions“ (Roos 2007:3)

zu verstehen. Im einfachsten Sinne meint das Rechtsstaatlichkeitsprinzip also ein System, das die Rechte der Bürger vor willkürlichem und missbräuchlichem Einsatz staatlicher Gewalt zu schützen sucht. Dem formellen Verständnis des Rechtsstaatlichkeitsprinzips zufolge herrscht in einem Land so lange Rechtsstaatlichkeit, wie die Exekutive im Einklang mit dem Gesetz handelt. In diesem formalistischen Ansatz spielt jedoch der Inhalt eines solchen Gesetzes keine Rolle (vgl. ebd. 2007:3).

Damit das Konzept im Einklang mit den Werten einer demokratischen Gesellschaft steht, wurde diesem eine zusätzliche substantielle Bedeutung beigemessen:

„For a government action to be categorized as being in accordance with the “rule of law”, the laws in place must fulfill certain minimum requirements. These requirements are first and foremost the respect for fundamental rights enshrined in the Constitution.“ (Roos 2007: 4f.).

Die grundlegenden Elementen eines Rechtsstaats sind die „Trennung der Gewalten“, die „Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung“ und die „Garantierung der Grundrechte und Grundfreiheiten, sowie die Gleichstellung vor dem Gesetz“ (vgl. ebd. 2007:5). Die Unabhängigkeit der Justiz von den anderen zwei Gewalten ist besonders für das Prinzip der Gewaltentrennung wichtig. Die Unabhängigkeit der Justiz ist von entscheidender Bedeutung, um das Rechtsstaatlichkeitsprinzip zu gewährleisten. Daher war und bleibt eines der wichtigsten Beitritts- und Monitoring-Kriterien in Bulgarien die Gewährleistung einer unabhängigen und unparteiischen Justiz (vgl. ebd. 2007:6).

In ihren regelmäßigen Berichten hat die Europäische Kommission die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht der Justiz als zwei der Hauptproblembereiche des Justizsystems genannt. Die erste Vorgabe im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens erfordert „die Annahme von Verfassungsänderungen, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens auszuräumen“ (Kommission 2010 Zwischenbericht: 3). Diese zwei Problembereiche wurden besonders aufmerksam von der Kommission beobachtet. Obwohl es laut der letzten Berichte zu Fortschritten in diesen beiden Bereichen gekommen ist, werden diese im letzten Bericht vom Sommer 2011 immer noch als verbesserungswürdig angesehen: „Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht der Justiz besteht weiter Anlass zu ernster Sorge.“ (Kommission 2011b: 4).

Der Oberste Justizrat, eine unabhängige Institution, die sich aus 25 Mitgliedern zusammensetzt, ist für die Verwaltung und die Kontrolle der Justiz zuständig. Der Oberste Justizrat ist laut Art. 129 (1) der bulgarischen Verfassung dazu befugt, „to dismiss, appoint, promote, demote and reassign judges, prosecutors and investigating magistrates“ (Verfassung der Republik Bulgarien 1991: Art 129 (1)).

Der Rat hat den Auftrag, jährlich einen Bericht über die Arbeit der Justiz zu erstellen und dem Parlament vorzulegen. Dies sollte dazu beitragen, die Verantwortlichkeit der Justiz gegenüber der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Gleichzeitig ist der Oberste Justizrat dafür zuständig, einen Haushaltsvorschlag für das Justizsystem zu erstellen und ihn ohne das Eingreifen der Regierung dem Parlament direkt vorzulegen. Durch dieses Vorgehen soll die Unabhängigkeit der Justiz von den anderen Gewalten gewährleistet werden (vgl. Kommission 1997:16; Kommission 2003:19;). Der Oberste Justizrat wurde immer wieder aufgrund von Problemen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit und der personellen Besetzung kritisiert. In den Berichten der Kommission wird immer wieder betont, dass die Rolle des Obersten Justizrates als unabhängige Aufsichtsbehörde der Justiz gestärkt werden sollte und jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit dieses Organs behoben werden müssen (vgl. Kommission 2007b:7).

Obwohl Fortschritte in der Arbeit des Obersten Justizrates festgestellt wurden, gibt diese Institution nach wie vor Anlässe für Kritik, nicht nur seitens der Europäischen Union, sondern auch seitens der gesamten bulgarischen Öffentlichkeit. Mitglieder des Obersten Justizrates waren nicht selten in schwere Korruptionsskandale verwickelt. Beispielsweise wurden im Jahr 2009 massive Korruptionsvorwürfe im Zusammenhang mit der Besetzung hoher Ämter im Justizbereich, welche unter anderem auch Mitglieder des Obersten Justizrates betrafen, erhoben. Dies führte einerseits zur Entlassung dreier Richter, zur Verhängung von Disziplinarstrafen in 15 weiteren Fällen, sowie zum Rücktritt zweier Mitglieder des Obersten Justizrates, wobei diese beiden Mitglieder ihr Richteramt behielten (vgl. Kommission 2010b:4).

Die Funktionsweise des Obersten Justizrates wurde von den befragten Experten einstimmig als eines der Hauptprobleme der Justiz genannt (vgl. Interview 1:3f./ Interview 2:3f./ Interview 3:2f./ Interview 4:1ff./ Interview 5:6). Laut Interviewpartner 4 ist die Reform des Obersten Justizrates eine der wichtigsten Aufgaben, noch vor der Justizreform im Allgemeinen. Es müssen in erster Linie Änderungen vorgenommen werden, die ihn tatsächlich zu einem professionellen, unabhängigen Organ machen, welches im Stande ist, das Justizsystem effektiv und unparteiisch zu verwalten (vgl. Interview 4:1).

Die entstandenen Probleme im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit des Obersten Justizrates liegen auch in der personellen Zusammensetzung dieses Organs begründet. Seine Mitglieder werden nach einem Quotenprinzip ernannt, wobei 11 Mitglieder von der Nationalversammlung gewählt werden, weitere 11 von der Gesamtheit der Richter und Staatsanwälte und je einer vom Vorsitzenden des obersten Kassationshof, dem Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichtshofs und vom Generalstaatsanwalt ernannt werden (vgl. Kommission 1997:16). Laut Interviewpartner 1 ist bei dieser Zusammensetzung ein politischer Einfluss nahezu unvermeidlich – und dieser Einfluss ist vor allem bei der Ernennung von Richtern zu spüren, was wiederum die Justiz beträchtlich gefährdet:

„Im Jahr 2003, als ich Mitglied des Obersten Justizrates war, wurden die Verwaltungsgerichte geschaffen. Wir waren dafür zuständig, die Leiter dieser Gerichte zu ernennen. Du kannst dir nicht vorstellen, im welchen Ausmaß es für bestimmte Persönlichkeiten lobbyiert wurde. Es wurden damals auch extrem viele unpassenden Kandidaten gewählt!“ (Interview 1:3).

Ein weiteres Problem, welches sich sowohl negativ auf die Unabhängigkeit wie auch die Rechenschaftspflicht der Justiz auswirkt, ist die Tatsache, dass der Oberste Justizrat

Richter, Staatsanwälte wie auch Ermittlungsbeamte gleichzeitig vertritt. Die drei Gruppen übernehmen verschiedene Funktionen im Justizsystem, woraus sich auch unterschiedliche Interessen ergeben (vgl. Kommission 2002:28). Laut Interviewpartner 3 hat die Tatsache, dass die Justiz und die Staatsanwalt von ein und demselben Organ verwaltet werden, großen Einfluss auf die Unabhängigkeit der Justiz, da *„Staatsanwälte, die Mitglieder des Obersten Justizrates sind die Möglichkeit haben Richter zu ernennen. Da die Staatsanwaltschaft eine der Seiten bei den Gerichtsverfahrens vertritt, kann sie dadurch Einfluss auf die Richterschaft ausüben (Interview 3:3f.).*

Auch bezüglich der Rechenschaftspflicht dieses Organs wurden Probleme festgestellt. Wie bereits eingangs erwähnt, wurden die Mitglieder des Obersten Justizrates in Korruptionsskandale verwickelt⁵. Interviewpartner 3 zufolge ist der Grund dieser Probleme in den unklaren Kriterien zu sehen, nach welchen die Mitglieder des Obersten Justizrates gewählt werden. Sie geht davon aus, dass eine andere Methode ausgearbeitet werden muss, damit nur fähige und motivierte Magistrate Mitglieder werden dürfen:

„Momentan besteht das Problem, dass die meisten Mitglieder des Obersten Justizrats kurz vor der Pension stehen. Da das Mandat dieses Organs 5 Jahre dauert, wollen jüngere Leute solche Posten nicht besetzen, da sie sich innerhalb dieser Zeit viel zu sehr von der Praxis entfernen würden(...). Deswegen bin ich der Meinung, dass das Mandat des Obersten Justizrates verkürzt gehört (...), damit dieses Organ auch von jüngere Juristen besetzt wird, die danach wieder in die Praxis zurückkehren und sich daher verantwortlicher gegenüber ihren Kolleginnen fühlen würden“ (Interview 3:4).

Ebenfalls positive Entwicklungen konnten beim Obersten Justizrat festgestellt werden, denn basierend auf den Empfehlungen der Kommission wurde in 2008 eine dem Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörden eingerichtet, deren Hauptaufgabe die Inspektionen innerhalb des gesamten bulgarischen Justizwesens ist. In konkreten Verdachtsfällen – wie beispielsweise bei Verdacht auf Korruption – obliegt ihr die Untersuchung (vgl. Kommission 2009b: 5/Kommission 2010a:3). Bei der Ernennung der Mitglieder der Justizbehörde durch das Bulgarische Parlament Ende Dezember 2011 bestanden die Vorwürfe, dass die Wahl nicht transparent durchgeführt wurde und das Ernennungsverfahren vorbestimmt war⁶.

Anhand dieser Beispiele kann aufgezeigt werden, dass sich Bulgarien an die Bestimmungen der EU bezüglich Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht nur schwer anpassen konnte.

⁵ <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=2540451>

⁶ http://www.novinite.com/view_news.php?id=135043

Neue Strukturen, wie beispielsweise die Justizaufsichtsbehörde, wurden geschaffen, um den Obersten Justizrat zu stärken und ihn in seiner Funktion, die Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Justiz zu garantieren, zu unterstützen. Trotzdem können in der Praxis dieses Organs immer noch erhebliche Probleme festgestellt werden, die den weiteren Fortschritt der Justizreformen bremsen.

10.3.3. Kultureller Misfit

Im Folgenden soll ebenfalls die kulturelle Nicht-Anpassung Bulgariens bezüglich seines Rechtssystems behandelt werden. Dabei wird das Ausmaß an Korruption innerhalb des Justizsystems im Zentrum der Betrachtungen stehen. Es werden ebenfalls statistische Daten bezüglich des Vertrauens der Öffentlichkeit in das Gerichtssystem in Betracht gezogen. Die Anwesenheit eines hohen Grades an Korruption innerhalb der Justiz würde eindeutig auf einen kulturellen Misfit hinweisen, da diese mit der tatsächlichen Praxis der Behörden in Bulgarien in Zusammenhang steht.

Die meiste Kritik der EU an Bulgarien wurde im Bereich der unzureichenden Korruptionsbekämpfung ausgesprochen, denn zwei wichtige Vorgaben der Kommission innerhalb des Kooperations- und Kontrollverfahrens waren auf die Korruptionsbekämpfung ausgerichtet. In den Berichten wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Fortschritte bei der justiziellen Behandlung der Korruption auf höchster Ebene nur unzureichend sind (vgl. Kommission 2007: 14). Die Bemühungen Bulgariens, die Korruption auf höchster Ebene in den höchsten Ämtern zu bekämpfen, wurden von der EU stark begrüßt. Bulgarien initiierte im November 2009 eine nationale Antikorruptionsstrategie ein, die durch einen diesbezüglichen Aktionsplan beschlossen wurde. Dem Aktionsplan zufolge wurden weitreichende Präventivmaßnahmen mit ausländischer Hilfe im ganzen öffentlichen Sektor geplant, jedoch nicht vollständig umgesetzt und 2011 auch nicht aktualisiert (vgl. Kommission 2010b:7; Kommission 2011b:7f.).

Im Sommer 2009 wurde Bulgarien von einem umfangreichen Korruptionsskandal erschüttert, bei dem gegen hochrangige Justizbeamte ermittelt wurde. Krasimir Georgiev, ein junger Geschäftsmann, hatte angeblich hochrangige Stellen bei der Justiz um 200.000 € verkauft. Dies war möglich, da er sowohl auf die Unterstützung von zwischen 8 und 13 Mitgliedern des Obersten Justizrates, die für die Ernennung zuständig waren, zählen konnte, außerdem hatte er dutzende private Telefonnummern von leitenden Beamten in seinem eigenen Handy gespeichert.⁷

⁷ http://sofiaecho.com/2010/04/16/888331_us-ambassador-

Nach diesen Enthüllungen kam es zur Entlassung von drei Richtern durch den Obersten Justizrat, doch für die Mitglieder des Obersten Justizrates gab es beinahe keine Konsequenzen. Zwei der Mitglieder traten zurück, behielten jedoch weiterhin ihr Richteramt (vgl. Kommission 2010b:4). Dieser und weitere Korruptionsfälle haben das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz weiter untergraben (vgl. Kommission Sommer 2011:5). Einer Eurobarometer-Umfrage zufolge hatten im Jahr 2009 lediglich 17 % der Bulgaren Vertrauen in ihr eigenes Justizsystem. Zum Vergleich dazu liegt der EU-Durchschnitt für Vertrauen in das Justizsystem bei 42 %. Bulgarien ist also eines jener Länder mit dem geringsten Vertrauen in sein Justizsystem, gefolgt von Lettland, wo lediglich bei 15 % der Bürger Vertrauen besteht. Den höchsten Wert erreicht Dänemark mit 80 % (vgl. Eurobarometer 2009:128).

Die Interviewpartner gaben ebenfalls an, dass in ihrem eigenen Justizsystem Korruptionsprobleme feststellbar sind. Laut Interviewpartner 4 wurde gegen einige Korruptionsfälle absichtlich nicht ermittelt, jedoch wurden auch Fälle, die mit organisiertem Verbrechen in Zusammenhang stehen, mehrmals verzögert, da bestimmte Kreise, die mit organisiertem Verbrechen in Verbindung zu stehen scheinen, dies nicht wollten (vgl. Interview 4:6). Interviewpartner 1 stellte ebenfalls fest, dass bedauerlicherweise in den letzten 20 Jahren viele Leute mit fragwürdiger Moral in das Justizsystem integriert wurden. Sie ist der Meinung, dass die Korruption im System daher nicht so gering geworden ist, wie sie sich erhoffte (vgl. Interview 1:4).

Aber nicht nur die Europäische Union ist aufgrund des hohen Korruptionsgrades in Bulgarien – speziell im Justizsystem – besorgt. Auch die Öffentlichkeit hat das Vertrauen in ihr System aufgrund der zahlreichen Vorfälle verloren und die Richter sind selbst beunruhigt. Das Weiterbestehen von Korruption in hohen Ämtern, das keine Konsequenzen mit sich bringt, zeigt, dass die Europäisierung im Bereich der Justiz nur zu formellen und teilweisen strukturellen Änderungen geführt hat, jedoch nicht zu einer Verhaltensänderung der beteiligten Akteure. Der kulturelle Misfit zwischen den Ansprüchen der EU und der nationalen Ebene war offensichtlich zu groß und so konnte es zu keinen umfassenden und tiefgreifenden Veränderungen kommen.

10.4. Die nationale Ebene: Veto Kräfte und institutionelle Strukturen

In diesem Teil der Analyse werden die Faktoren auf der nationalen Ebene betrachtet, die eine Auswirkung auf die Justizreform gehabt haben. Anhand der durchgeführten Experteninterviews soll untersucht werden, welche Akteure oder institutionellen Strukturen die Reform der Justiz in Bulgarien beeinflusst haben. Daraus können Schlüsse darüber gezogen werden, ob der EU-Einfluss durch die nationalen Akteure eher befördert oder eher

behindert wurde und ob die EU-Vorschriften überhaupt in der Lage gewesen sind, ausreichend in die nationalen Institutionen vorzudringen, um umfassenden Veränderungen hervorzurufen. Um den Einfluss der nationalen Akteure auf die Justizreform zu untersuchen, wird nach der Rolle von möglichen Veto-Spielern und von formellen Institutionen beim Reformprozess gefragt. Zum Zwecke der Analyse der bestehenden Veto-Kräfte wurden einige Kategorien gebildet, die im Folgenden näher betrachtet werden.

10.4.1. Die Unabhängigkeit der Justiz: der Oberste Justizrat

Von allen Experten wurde die Lage des Obersten Justizrates als größtes Problem des bulgarischen Justizsystems genannt. Es ist einerseits ein sehr wichtiges Organ, das sowohl für die Verwaltung der Justiz, wie auch für ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und der Gesellschaft verantwortlich ist, andererseits ist das gute Funktionieren des Systems von großer Bedeutung für das Funktionieren aller mit ihm verbundenen Systeme. Alle Interviewpartner gehen konform in der Ansicht, dass eine Strukturänderung des Obersten Justizrats notwendig ist. Durch die parlamentarische Quote, welche relativ hoch ist – 11 von 25 Mitgliedern werden vom Parlament ernannt – wird ein starker politischer Einfluss auf den Rat ausgeübt. Interviewpartner 1 war bei zwei Mandaten des Obersten Justizrats Mitglied aus der Quote der Richter, hat diese Beeinflussung selbst beobachten können. Ihr zufolge gab es eine sehr wirksame Methode, um politischen Einfluss auf das administrative Organ der Justiz auszuüben:

„Der Oberste Justizrat existiert schon fast seit 20 Jahren. Während dieser Zeit hat ein einziger Rat bis zum Ende seines Mandats überlebt. Weißt du was das heißt? Dass jede neue Regierung einen neuen Rat ernennt, weil ihnen der alte nicht passt. Mit welchem Gesetz sollten wir das denn regeln? Das Gesetz ist da, die Verfassung bestimmt, dass der Oberste Justizrat ein bestimmtes Mandat haben muss. Aber wenn eine neue Partei an die Macht kommt, findet sie einen Weg, aus einem formellen Grund, einen neuen Rat zu wählen, dessen Zusammensetzung nach ihren Wünschen bestimmt wäre.“ (Interview 1:6).

Laut Interviewpartner 1 suchen bulgarische Politiker, wenn sie an die Macht kommen, direkt einen Weg, das Justizsystem unterzuordnen. Die frühere Unterbrechung des Mandates des Rates wird vor allem dann durchgeführt, wenn bedeutende Posten innerhalb des Justizsystems neu besetzt werden sollen. Sie war selbst Mitglied eines Rates, der früher als geplant aufgelöst wurde. Kurz danach musste ein neuer Vorsitzender des Obersten Kassationsgerichts gewählt werden. Da dies Posten vom Obersten Justizrat ernannt werden, wollte die damals regierende Partei diese Position einem „ihrer“ Mitglieder sichern (vgl. Interview 1:7). Interviewpartner 5 findet es darüber hinaus problematisch, dass die Kriterien

für Konkurse für bestimmte Posten durchgeführt werden, nicht ausreichend transparent sind. Nach jedem Regierungswechsel werden neue Regeln zur Durchführung solcher Konkurse entwickelt. Innerhalb einer kurzen Zeit, in der neue Änderungen kommen, haben die Richter keine Möglichkeit, die Konkursmodalität auszutesten und zu entscheiden, welche Methode tatsächlich gewährleistet, dass die am besten geeigneten Richter in die entsprechenden Positionen erhoben werden. Neben der Unklarheit über die Methode der Beurteilung der Richter ist ebenfalls problematisch, dass viele Konkurse „nicht nach ganz objektiven Kriterien durchgeführt werden“ (Interview 5:4).

Viele der Interviewpartner erwähnten ebenfalls, dass die Mitglieder des Obersten Justizrates weder als die kompetentesten noch die motiviertesten Leute gelten:

„Dem Obersten Justizrat sind nicht die besten Juristen aus dem mittleren Alter beigetreten - keine Leute mit Ehrgeiz, die wirklich etwas verändern wollen. Die meisten seiner derzeitigen Mitglieder stehen kurz vor der Pension. Sie sind 65- 67 Jahre alt. Sie sind dort, weil der Rat ein Mandat hat und sie dadurch ohne viel zu arbeiten, länger einen Gehalt kriegen würden.“ (Interview 2:3).

Das lange Mandat ist einer der Hauptgründe, warum keine jüngeren Juristen Mitglieder des Justizrates werden wollen, denn dadurch würden sie sich für 5 Jahre von der Praxis entfernen, was negativen Einfluss auf ihre Karriere haben kann. Laut Interviewpartner 3 sollte ein Weg gefunden werden, jüngere Juristen dem Rat hinzuzuziehen. Dies wäre möglich, indem die Mandatszeit von 5 auf 3 Jahre reduziert wird. Jüngere Mitarbeiter, die nach Ende des Mandats wieder in ihren Beruf zurückkehren, würden sich ihren KollegInnen gegenüber wesentlich verantwortlicher fühlen und ihre Entscheidungen während des Mandats ernster nehmen (vgl. Interview 3:4). Eine weitere Schwäche des Organs ist die Art und Weise, wie die Mitglieder ernannt werden. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnt, hat es vor kurzem in Bulgarien eine heftige Diskussion darüber gegeben, wie die Mitglieder der Kommission ernannt werden. Laut Interviewpartner 5 werden die Mitglieder der Aufsichtsbehörde offensichtlich nach ihrer Parteizugehörigkeit gewählt. Die Mitglieder dieser Behörde haben die Befugnis, die Magistrate zu kontrollieren. Daher müssen Richter mit umfangreicher Erfahrung diese Stellen besetzen, die einerseits hohes Ansehen in der Bevölkerung und den Kollegen besitzen, wie auch Moral- und Wertvorstellungen vertreten, die mit dem neuen System vereinbar ist (vgl. Interview 5:6).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Oberste Justizrat nicht nur eine bedeutende Rolle als Verwaltungsorgan der Justiz inne hat, sondern auch, dass sich gerade aus dieser Tatsache heraus eine Notwendigkeit ergibt, Garantien bereitzustellen, um die

Unabhängigkeit zu bewähren und eine Möglichkeit zu schaffen, das System effektiv zu verwalten (vgl. Interview 4:4).

10.4.2. Der Einfluss der Politik auf die Justizreform

Im Laufe der qualitativen Auswertung der Experteninterviews wurden einige zusätzliche Kategorien gebildet. Anhand der Interviews wurde festgestellt, dass die Politik auch als Veto-Spieler in der Justizreform betrachtet werden kann. Es wurde von den Interviewpartnern mehrmals betont, dass in Bulgarien keine einheitliche Justizreformstrategie stattgefunden hat. Diese Meinung wird auch von der Europäischen Kommission in ihren Berichten geteilt. Die Verhandlungen über die Richtung der Justizreform wurden laut Interviewpartner 4 immer wieder begonnen und abgebrochen. Es gab keine allgemeine und einheitliche Vision der Reformen. Er glaubt, dass das politische Establishment dieses Problem absichtlich ignoriert und nicht ausreichend damit auseinandergesetzt hat, da es die politische Klasse in Bulgarien vorzieht, das Justizsystem in Bulgarien in einem Zustand der Unbestimmtheit zu halten. Er ist auch der Meinung, dass dieses unzureichende Engagement der gesamten Gesellschaft über die Zukunft der Justiz mit der politischen Reife in Zusammenhang steht. Den bulgarischen Bürgern war lange Zeit die Rolle und Wichtigkeit eines funktionierenden Rechtssystems für Demokratie im eigenen Land nicht klar (vgl. Interview 4:2).

Ein weiterer Fehler der Politik war es, dass viele der Reformen vorschnell und überstürzt durchgeführt wurden. Politiker wollten noch vor dem nächsten Monitoring-Bereich der Kommission rasch Ergebnisse vorweisen. Oft wurde dabei nicht an auf den langjährigen Einfluss der Reformen Wert gelegt, sondern lediglich eine kurzfristige Lösung herbeigeseht, welche dem Land den EU-Beitritt sichern würde. Weiters wurde von Interviewpartner 4 kritisiert, dass viele Änderungen im Bereich der Justiz – beispielsweise betreffend des Gerichtsverfassungsgesetzes – unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der Richterschaft durchgeführt wurden. Viele Gesetze wurden ohne effektive Debatten mit den Magistraten vorbereitet, dem Parlament vorgelegt und im Endeffekt aufgrund politischer Überlegungen durchgesetzt. Die professionelle Debatte und Argumentation, ob das Gesetz nun sinnvoll und anwendbar ist, wurde teilweise vollständig ignoriert (vgl. Interview 4:3).

10.4.3. Die institutionelle Struktur der Justiz als Veto Spieler

Die institutionelle Struktur der Justiz wird ebenfalls von den meisten Experten im Lichte der Justizreform als problematisch betrachtet. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erläutert wurde, besteht das bulgarische Justizsystem aus Richtern, Staatsanwälten und Ermittlungsbeamten - diese Struktur wird in der Verfassung festgelegt. Diese Form der

Zusammensetzung des Justizsystems wurde regelmäßig in den Berichten der Kommission kritisiert.

Sämtliche Interviewpartner haben die Struktur der Justiz als eines der größten Probleme genannt. Die Reform kann ihrer Meinung nach nicht durchgeführt werden, ohne ihre generelle Struktur aufzubrechen und zu ändern. Die derzeitige Zusammensetzung der Justiz ist problematisch, da durch sie die Rechenschaftspflicht einzelner Instanzen unklar ist:

„Wenn Fehler in der ersten Instanz - der Ermittlungsbehörde - bezüglich eines Gerichtsverfahrens zugelassen wurden, reflektieren diese auch auf der letzte Instanz - dem Gericht. Das führt dazu, dass die Gesellschaft den Richtern für die Ineffizienz des Systems die Schuld gibt. Aber wer wirklich schuld ist, kann bei dieser Zusammensetzung schwer nachgewiesen werden.“ (Interview 1:1).

Wenn die Staatsanwaltschaft und die Ermittlungsbehörde von der Justiz getrennt würden, würde das in einem besser funktionierenden System resultieren. Diese Ansicht vertritt Interviewpartner 1, denn in diesem Fall wäre die Rechtssetzung in Bulgarien wesentlich schneller und effizienter, da jede Instanz für sich selbst verantwortlich wäre und nicht mehr in der Lage, die Schuld an ihrer unprofessionellen Arbeit einer anderen Instanz zuzuschieben (vgl. Interview 1:3). In Bulgarien wurden mehrere Versuche unternommen, die Struktur der Justiz zu ändern. Da diese in der Verfassung festgelegt ist, musste die Verfassung geändert werden, um damit gleichzeitig eine Strukturreform durchführen zu können. Im Jahr 2002 wurden ebenfalls Änderungen der Verfassung in Bezug auf Aufbau und Mandat der Justiz vorbereitet, wobei das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung mit April 2003 eine Auslegung vorgab, die zum kompletten Stillstand der Strukturreform führte. Eine Änderung der Staatsform oder des Staatsaufbaus kann – laut bulgarischer Verfassung – nur durch eine große Nationalversammlung verabschiedet werden, was Neuwahlen erforderlich machen würde (vgl. Kommission 2003:19; Interview 4:1).

Der institutionelle Aufbau der Justiz war eines der großen Hindernisse für die weitere Durchführung der Justizreform in Bulgarien. Trotz der vehement geäußerten Kritik der Europäischen Kommission bezüglich der Zusammensetzung und der Versuche von Judikative und Legislative, diese Struktur zu ändern, sind diese Versuche gescheitert. Dabei kann der Verfassungsgerichtshof als ein weiterer Veto-Spieler betrachtet werden, denn er hat mehrere Versuche, die Justizreform voranzutreiben, verhindert. Laut Interviewpartner 4 kam es nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 2003 zu einem kompletten Stillstand der Debatten über die Justizreform (vgl. Interview 4:2).

10.4.4 Die Staatsanwaltschaft als eine Veto-Kraft

Eine weitere Schwachstelle der Justiz ist die Lage der Staatsanwaltschaft, die bis zum heutigen Tag einen Teil der Justiz darstellt. Diese Problematik liegt vor allem in der Stellung der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Justizsystems begründet, denn dadurch wird die Transparenz und Rechenschaftspflicht nicht zur Gänze gewährleistet (vgl. Interview 3:2). Eine Reform der Staatsanwaltschaft ist laut Interviewpartner 3 und 4 dringend notwendig, da dort große Probleme festzustellen sind. Die Staatsanwaltschaft wurde aufgrund des starken Zentralismus, der mangelnden Effizienz und des Korruptionsverdachts sowohl von der Europäischen Union wie auch vom Europarat kritisiert:

„Die Staatsanwaltschaft muss grundlegend reformiert werden. Letztes Jahr wurde Bulgarien vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei dem Fall Nikolay Kolev gegen Bulgarien verurteilt. Es handelt sich dabei um einen ehemaligen Generalstaatsanwalt, der ermordet und in dessen Mord nicht effektiv ermittelt wurde. Bei diesem Urteil werden sehr beunruhigenden Schlussfolgerungen über die Funktionsweise der bulgarischen Staatsanwaltschaft gemacht“ (Interview 3:2).⁸

Um sowohl ein effizienteres wie auch transparentes System zu gewährleisten, sollte die Staatsanwaltschaft dezentralisiert und modernisiert werden. Ebenfalls sollte die Frage bezüglich ihrer Stellung innerhalb des Justizsystems gelöst werden (vgl. Interview 3:2; Interview 4:1). Laut Interviewpartner 4 ist dieses Problem allerdings nicht leicht zu lösen, denn es existiert bislang kein europäisches Modell, das angibt, wie das Justizsystem eines Staates aufgebaut sein soll, um eine maximale Einhaltung der demokratischen Prinzipien zu gewährleisten. Auch in anderen Ländern Europas ist die Staatsanwaltschaft innerhalb des Justizsystems platziert wie beispielsweise in Frankreich, Spanien und Italien. Um das Problem zu lösen, sollten daher professionelle Debatten geführt werden um Modelle anzudenken, wie eine endgültige Lösung für Bulgarien gefunden werden kann (vgl. Interview 4:2).

Sollte jedoch die Staatsanwaltschaft weiterhin als Teil des Justizsystems weiterbestehen, sollten – laut Interviewpartner 3 – die beiden Instanzen Staatsanwaltschaft und Justiz von zwei getrennten Verwaltungsorganen administriert werden:

⁸ Der ehemalige General-Staatsanwalt Nikolay Kolev wurde am 28. Dezember 2002 vor seinem Haus erschossen. Sein Mord ist bis heute ungelöst geblieben. Im November 2009 hat Nanka Koleva, die Frau von Kolev, ein Verfahren gegen Bulgarien vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg gewonnen. In dem Urteil entschied das Gericht, dass die Untersuchung weder unabhängig, noch objektiv war.: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/8522678.stm

„ (...) da die Staatsanwaltschaft erstens viel zu viele ungelöste Probleme hat, die einen Einfluss auf die Arbeit des Gerichts haben. Zweitens ist sie eine der Seiten des Gerichtsverfahren. Diese Tatsache hat auf jeden Fall einen Einfluss auf die Unabhängigkeit des Gerichts. Es darf nicht zugelassen werden, dass die Karriereentwicklung der Magistrate einen Einfluss auf die Unabhängigkeit des Verfahrens ausübt“ (Interview 3:3f.).

Von den befragten Experten wurde als mögliche Lösung angesprochen, den derzeitigen Justizrat in zwei Kammern zu organisieren, die jeweils für die Staatsanwaltschaft und für das Gerichtswesen zuständig sein würden (vgl. Interview 3:3f.; Interview 4:4). Die Staatsanwaltschaft hat Justizreformen bislang eher verhindert als sie voranzutreiben und kann ebenfalls als wichtiger Veto-Spieler betrachtet werden. Es bedarf einer grundlegenden Reform innerhalb der Staatsanwaltschaft, um ihre Effizienz und Transparenz zu erhöhen. Im Zuge dessen muss jeglicher Zweifel an der Integrität der Staatsanwaltschaft vor allem in Bezug auf Korruption beseitigt werden.

10.4.5 Weitere Faktoren, welche die Reform verhindern - der Menschenfaktor

Ein weiterer wichtiger Faktor, der einen negativen Effekt auf die Justizreform in Bulgarien hat und immer wieder von den Experten angesprochen wird, ist der Faktor Mensch. Die Interviewpartner waren sich einig, dass – unabhängig davon, welches Gesetz verabschiedet wird – die Durchsetzung und Interpretation des Gesetzes im Endeffekt vom Menschen abhängt. Das Hauptproblem der Menschen, die in dieses System integriert sind, kann folgendermaßen beschrieben werden.

„Bulgarien wird immer wieder vorgeworfen, dass die Strafverfahren zu langsam sind. Was kann mehr getan werden? Unsere Strafprozessordnung wurde an die Europäische Menschenrechtskonvention angepasst. Das Prinzip der angemessenen Fristen wurden in die Strafprozessordnung übernommen. Trotzdem sind die Strafprozesse in Bulgarien zu langsam. Es liegt also nicht an dem Gesetz, es liegt an den Menschen, die dieses anwenden“ (Interview 1:5).

Zu fordern, dass Gesetze perfekt sein müssen, wäre zu weit gefasst. Auch die Tatsache, dass die Justizreform nicht bis zum Ende durchgeführt wurde, würde nicht so schwer wiegen, wenn professionelle Menschen im System tätig wären. Das Justizsystem fordert verantwortliche und engagierte Menschen, die danach streben, einen konkreten Fall bestmöglich zu lösen (vgl. Interview 2:5).

Laut dem Urteil der meisten Interviewpartner haben viele Magistrate eine eher fragwürdige Moral und sind weder ausreichend kompetent noch motiviert. Dies liegt vor allem in der

Tatsache begründet, dass die Richterausbildung in Bulgarien keine Qualitätsgarantie bietet und nicht fundiert ist. Es gab über viele Jahre keine eindeutigen Kriterien für die Ernennung und weitere Karriereentwicklung der Magistrate und viele Menschen, die derzeit am Obersten Kassationsgericht tätig sind, haben keine dezidierten Ausbildungen für diese Posten teilgenommen (vgl. Interview3:3). Die Experten waren sich auch einig darüber, dass die Qualität der Rechtsprechung in Bulgarien vor allem von den Menschen, die in das System integriert sind, abhängig ist. Da in den letzten 20 Jahren dieses System von Menschen mit fragwürdiger Moral infiltriert wurde, ist es dazu gekommen, dass die Rechtsprechung unzureichend effizient, professionell und unabhängig ist. Daher kann der Faktor Mensch als Veto-Kraft in Bezug auf die Justizreform gesehen werden.

Wie in der Analyse festgestellt werden konnte, gab es eine Reihe von inneren Faktoren, welche die erfolgreiche Durchsetzung der Justizreform und die effiziente Funktionsweise des Justizapparats behindert haben. Unter diesen Faktoren ist vor allem der Oberste Justizrat zu nennen, der als Verwaltungsorgan der Justiz über große Befugnisse hinsichtlich der Verwaltung und Karriereentwicklung, sowie Kontrolle der Justizinstanzen verfügt. Ohne jedoch eine Möglichkeit für die Beseitigung externer Einflüsse – vor allem von politischen Parteien auf den Obersten Justizrat – gefunden zu haben, kann die Unabhängigkeit und Effizienz des Justizsystems nicht gewährleistet werden.

Die derzeitige Zusammensetzung der Justiz, vor allem in Hinblick auf die Effizienz und Rechenschaftspflicht der einzelnen Instanzen innerhalb des Justizsystems, ist ebenfalls problematisch. Es muss ein Weg gefunden werden, der eine bessere Kontrolle für die Arbeit und Leistungen der Instanzen gewährt. Die Probleme der Staatsanwaltschaft sind ein weiterer Problemkreis, denn um eine erfolgreiche Umsetzung der Justizreform zu sichern, darf Korruption und Klientelismus innerhalb der Staatsanwaltschaft nicht geduldet werden.

Anhand der Experteninterviews wurde weiters festgestellt, dass viele Justizbeamten über unzureichende Qualifikationen verfügen und eine niedrige Arbeitsmoral aufweisen. Damit sich das System von solchen Menschen befreit, sollten adäquate Kriterien für die Beurteilung der richterlichen Arbeit ausformuliert werden. Die Karriereentwicklung der Justizbeamten sollte stärker kontrolliert werden, damit nur fähige und motivierte Personen die Möglichkeit des Zugangs zu den höchsten Ämtern erhalten.

Obwohl die Europäische Union erheblichen Einfluss auf die Weiterführung der Justizreform ausgeübt hat, könnte dieser Einfluss ohne die Unterstützung der nationalen Akteure nur schwer zu Ergebnissen führen. Die Situation in Bulgarien war allerdings durch das Vorhandensein zu vieler unterschiedlicher Interessenskonstellationen und Veto-Kräfte

gekennzeichnet, welche die Reformen eher verhinderten als unterstützten. Es mangelte vor allem am politischen Willen und einer gemeinsamen Vision der Justizreform. Die politischen Parteien wollten ihren Einfluss auf die Justiz nicht gänzlich verlieren, daher waren sie an der Reform nur in einem solchen Ausmaß beteiligt, wie er für den Beitritt zur EU unbedingt erforderlich war. Auch das Justizsystem hat den Reformprozess verhindert, indem es unzureichend qualifizierte und teilweise korrupte Beamten duldet. Angesichts dieser Problematik ist es nicht überraschend, dass die Europäische Union ihren Einfluss auf die Justizreform vor allem auf formeller Ebene und weniger auf Verhaltensebene ausgeübt hat.

11. Zusammenfassung und Ausblick

Vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, jenen Einfluss, den die Europäische Union in Bezug auf die Justizreform in Bulgarien ausgeübt hat, einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Im Zuge dessen wurden unterschiedliche politische Mechanismen erläutert, durch welche die EU Druck auf Bulgarien ausüben konnte, sein Justizsystem zu reformieren, damit in Zukunft Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewährleistet werden können, wobei der Einfluss in Hinblick auf seine Wirksamkeit analysiert wurde. Es sollte festgestellt werden, wie effizient die einzelnen Instrumente der Beeinflussung waren und anhand einer Misfit-Analyse ermittelt werden, in welchen Bereichen der Justiz die Europäische Union zu hohe Anforderungen an Bulgarien stellte bzw. in welcher Form Bulgarien bemüht war, den Anforderungen nachzukommen. Zuletzt wurde auch nach dezidierten nationalen Akteuren und Strukturen gefragt, welche die Justizreform gefördert oder verhindert haben. Dadurch konnte der Erfolg bzw. Misserfolg der Europäisierung in Bezug auf das Justizsystem erklärt werden.

Im Laufe der Untersuchung fanden einige theoretische Ansätze Anwendung. Zunächst wurde anhand des Modells der externen Anreize – ein rationalistisches, akteurszentriertes Verhaltensmodell – Ausmaß der Kosten, Aufwendungen und Belohnungen für Bulgarien untersucht. Diesem Modell zufolge wurden sich Nationalstaaten den EU-Regeln dann bedienen, wenn die Belohnungen seitens der Europäischen Union die Kosten der Regelanpassung übersteigen. Die Wirkung der EU-Konditionalität soll laut diesem Modell im Lichte einer Strategie der Belohnung durch Verstärkung betrachtet werden. Wie wirksam die EU-Konditionalität tatsächlich ist, hängt von einigen Faktoren ab, die im Verlauf der Arbeit als eigene Kategorien analysiert wurden. Diese Faktoren sind einerseits die Bestimmtheit der Konditionen, die Glaubwürdigkeit der Drohungen, Sanktionen bei Nicht-Erfüllung der Bedingungen einzusetzen, die Kosten der Anpassung, sowie andererseits jene Kosten, die entstehen, wenn sich das Land weigert, diese anzupassen.

Weiters wurde der Ansatz der Anpassungsgüte angewandt, der besagt, dass es dann zu einer effektiven Übernahme von EU-Vorschriften auf nationaler Ebene kommt, wenn der Unterschied zwischen der von der EU angestrebten Idealsituation und der tatsächlichen Lage im Land nicht zu groß bzw. zu klein ist. Um diese Analyse präziser gestalten zu können, wurden die von Toshkov vorgeschlagenen Arten von Misfits als eigene Kategorie untersucht.

Um jene Faktoren zu identifizieren, die auf nationaler Ebene den EU-Einfluss verhindert oder gefördert haben, wurde das Konzept der vermittelnden Faktoren angewandt. Dem Rational

Choice Institutionalismus zufolge kann Europäisierung als eigene Opportunitätsstruktur betrachtet werden, welche einigen Akteuren zusätzlich Ressourcen anbietet, um Einfluss auszuüben, während sie die Fähigkeit von anderen Akteuren, ihre Ziele zu verfolgen, stark einschränkt. Anhand der Analyse der Veto-Kräfte in Bulgarien sollte festgestellt werden, ob die relevanten Akteure von der Europäisierung eher verstärkt oder eher bedroht wurden und ob sie die Europäisierung in weiterer Folge eher verhindert oder vorangetrieben haben.

Um einen umfassenden Überblick über die Art der Beeinflussung seitens der EU auf das bulgarische Justizsystem zu erhalten, gleichzeitig aber auch Einblicke in die Konstellationen innerhalb des Systems selbst, wurde mit zwei unterschiedlichen Arten von Quellen gearbeitet. In einem ersten Schritt wurden alle Berichte der Europäischen Kommission seit Stellung des Beitrittsantrags von Bulgarien bis zum EU-Beitritt des Landes analysiert. Es wurden auch jene Berichte der Europäischen Kommission im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens betrachtet und anhand der Analyse der Berichte ein Überblick über die wichtigsten politischen Instrumente, welche die Kommission einsetzte, um Einfluss auf die Justiz in Bulgarien auszuüben, gewonnen. Im Zuge der Analyse wurde auch in Erfahrung gebracht, welche Bedingungen der Justiz gestellt wurden und welche dieser Bedingungen nicht erfüllt werden konnten. Diese Erkenntnisse waren vor allem für die Misfit-Analyse von großer Bedeutung. Anhand dieser Berichte sollte ebenfalls nach Stärke und Richtung der Beeinflussung der EU geforscht werden.

Da bei vorliegender Arbeit die nationale Perspektive als sehr bedeutend für die Analyse erachtet wurde, fanden zum Zweck der Untersuchung Experteninterviews mit bulgarischen Juristen statt. Die 5 befragten Experten wurden hinsichtlich der derzeitigen Lage und der Probleme des Justizsystems, sowie über Effekte der EU auf die Justizreform aus unterschiedlichen Blickwinkeln befragt.

Bevor die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit dargestellt werden, sollen nochmals die Hauptkritikpunkte der EU bezüglich des Justizsystems in Bulgarien genannt werden. Danach folgt ein Überblick über die wichtigsten Reformen, die im Justizsystem tatsächlich stattgefunden haben.

Aus den Monitoring-Berichten der Europäischen Kommission geht die Beschreibung einiger zentraler Problembereiche im Justizsystem Bulgariens hervor. Allen voran wurde es aufgrund der langsamen Verfahren kritisiert und dazu aufgefordert, die Straf- und Prozessordnung zu ändern, um die Länge der Verfahren erheblich zu verkürzen. Auch die Unabhängigkeit der Staatsanwälte und Richter wurde als unzureichend eingeschätzt, die Effizienz des Gerichtswesens als verbesserungswürdig eingestuft. Weiters wurden die

intransparenten Auswahlkriterien bei der Ernennung und Beförderung von Richtern sowie das Fehlen eines nationalen Auswahlverfahrens kritisiert. Auch in Bezug auf die Immunität der Richter wurde das Land aufgefordert, umfangreiche Verbesserungen durchzuführen.

Bulgarien wurde dazu angehalten, seine Justizsystem-Struktur von Grund auf zu ändern, wobei die Kommission betonte, dass die Ermittlungsbehörde nicht Teil der Justiz bleiben darf. Die Funktionsweise des Obersten Justizrates war ebenso ein Kritikpunkt und die Kommission forderte, dass die Verwaltung dieses Organs gestärkt werden muss. Der Oberste Justizrat sollte in weiterer Folge eine ständige Einrichtung werden, um ein wirksames Funktionieren zu gewährleisten. Die vorgerichtliche Phase wurde aufgrund des formalisierten Charakters der Strafprozessordnung als ein großes Hindernis für die effiziente Durchführung von Gerichtsverfahren betrachtet, da Fälle organisierter Kriminalität nicht binnen angemessener Fristen geklärt werden konnten. Zur Verbesserung der justiziellen Praxis wurde Bulgarien aufgefordert, Reformen bei Lehrplänen für das Jus-Studium und der Juristenausbildung, sowie bei Beurteilungssystemen durchzuführen, um Anreize für antizipatives Verhalten zu schaffen.

In einer Vielzahl von Kommissions-Berichten finden sich Apelle, eine höhere Transparenz bei der Stellenbesetzung in der Justiz zu gewährleisten, wobei auch die Rechenschaftspflicht der Justiz ebenso als ernstzunehmendes Problem genannt wird. Auch die Staatsanwaltschaft sollte dezentralisiert werden, um sie transparenter zu gestalten und den Verdacht auf Korruption innerhalb des Systems zu beseitigen.

Obwohl die Empfehlungen und Kritikpunkte der Kommission nicht immer spezifisch waren, kam es in Bulgarien zu zahlreichen Reformen, die zu einer allgemeinen Verbesserung der Lage der Justiz beigetragen haben. Ohne Druck der Kommission wäre dies nicht möglich gewesen, gibt Interviewpartner 3 an (vgl. Interview 3:2). Die Europäische Union fungierte als Motor der Justizreform in Bulgarien, da die nationalen Entscheidungsträger einsehen mussten, dass ohne diese Veränderungen die herbeigesehnte EU-Mitgliedschaft nicht möglich wäre. Obwohl das Justizsystem auch heute noch zahlreiche Schwachpunkte aufweist, wurden viele zentrale Reformen verabschiedet, die das Justizsystem heute in seiner Gesamtheit effizienter, transparenter und professioneller machen. Unter den wichtigsten Änderungen sind die Einführung von Gerichtsverfahren in drei Instanzen (erste, zweite Instanz, Kassation) im Jahr 1999 zu nennen sowie die Gründung eines Zentrums für Magistratenausbildung, die im Jahr 2003 zu einer staatlichen Richterakademie umgewandelt wurde. Die staatliche Richterakademie führte in weiterer Folge Schulungsprogramme für Richter und Staatsanwälte ein und bietet Einführungskurse für neu ernannte Mitglieder der Justiz an. Es wurden ebenfalls wichtige Änderungen am Gerichtsverfassungsgesetz

durchgeführt, wodurch es nun möglich ist, klare Vorschriften betreffend der Ernennung und Beförderung von Richter einzuhalten. Die Einrichtung von Verwaltungsgerichten in Bulgarien kann ebenfalls als bedeutsamer Schritt in Richtung Zukunft betrachtet werden.

Ein großer Erfolg für die Reformen im Land war ebenfalls die Einrichtung der Justizaufsichtsbehörde innerhalb des Obersten Justizrates, welche seit 2008 funktionsfähig und tätig ist und der eine wichtige Aufgabe bei der Aufdeckung von Disziplinarverstößen und Systemschwächen der Justiz zukommt. Bulgarien hat ebenfalls seine Strafverfahren in wichtigen Punkten reformiert, wobei die Strafverfolgung im Bereich der Betrugsbekämpfung und organisierten Kriminalität strukturell verstärkt wurde. Auch die Rolle des Obersten Justizrates wurde gestärkt, die Vorschriften für die Ernennung, Schulung, Beurteilung und Beförderung von Richtern erheblich verbessert.

Trotz zahlreicher positiver Veränderungen im Justizbereich, bestehen immer noch Schwachpunkte im System. Die Struktur der Justiz wurde nicht verändert, da diese Änderungen gleichzeitig eine Verfassungsänderung erforderlich machen würden. Es bestehen weiter Probleme in Bezug auf das effiziente und transparente Funktionieren des Obersten Justizrates und die Kommission stellte in ihrem aktuellen Bericht fest, dass weitere Anstrengungen in Bezug auf die Rechenschaftspflicht der Justiz unternommen werden müssen. Bei der Ernennung von Richtern besteht noch immer der Verdacht, dass einige Beförderungen und Ernennungen nach fragwürdigen Kriterien durchgeführt werden. Auch die Staatsanwaltschaft soll einer Reform unterzogen werden, denn es kommt nach wie vor zu Korruptionsverdächtigungen innerhalb der Justiz. Die allgemeine Öffentlichkeit hat noch zu wenig Vertrauen in die Institution der Justiz, was für eine schlechte Stellung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien spricht.

In Bezug auf die Fortschritte in der Justizreform war die Europäische Union ein wichtiger und förderlicher Antrieb. Vor allem durch die regelmäßigen Berichte der Europäischen Kommission, durch die Programme zur Stärkung der Justiz und vor allem durch die Zulassung Bulgariens zu weiteren Phasen des Beitrittsprozesses konnte die EU Druck auf Bulgarien ausüben, die Lage der Justiz zu verbessern. Leider wurden die Änderungen hauptsächlich auf einer formellen Ebene erzielt, formell konnte Bulgarien auch die notwendigen Beitrittskriterien erfüllen. Allerdings bedeutet dies nicht, dass es in allen Fällen zu einem besseren Funktionieren der Institutionen geführt hat. Obwohl strukturelle Änderungen stattfanden, konnte die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz nicht vollständig garantiert werden. Insbesondere bezüglich der Arbeit des Verwaltungsorgans der Justiz sind erhebliche Mängel feststellbar. Über dieses Organ wird nach wie vor starker Einfluss von der Exekutive und Legislative auf die Justiz ausgeübt.

Auch die transparente Ernennung und Beförderung von Richtern von nicht vom Obersten Justizrat vollständig garantiert, da der politische Einfluss auf dieses System nicht unterbunden werden kann. Die wichtigste Funktion des Rates – die Kontrollfunktion – ist ebenso als problematisch zu bewerten, da die Mitglieder der Justizaufsichtsbehörde vom Parlament ernannt werden und eine vollständige Unparteilichkeit dieser Beamten nicht garantiert werden kann.

Die Wirksamkeit der EU auf die Reform kann zusammenfassend eher als mäßig eingestuft werden. Der Grund dafür ist einerseits in den unspezifischen Bedingungen seitens der Kommission zu sehen, denn ohne eindeutige Vorschriften kann schwer erwartet werden, dass sich Reformen erwartungsgemäß entwickeln. Andererseits hat das Fehlen jeglicher Sanktionen bei der Nichteinhaltung der Beitrittsverpflichtungen den Einfluss der EU unterminiert. Die EU hat vor allem nach dem Beitritt Bulgariens erheblich an Wirksamkeit eingebüßt. Das stärkste Druckmittel der EU – das Vorenthalten des Beitritts – ist nun nicht mehr vorhanden. Aber auch durch die nationalen Veto-Kräfte lässt sich die unzureichende Wirksamkeit der EU erklären. Es hat mangelte in erster Linie am politischen Willen und der Vision über die Durchführung der Justizreform. Viele Akteure sahen sich von einem richtig funktionierenden Justizsystem schlichtweg bedroht und verhinderten den Reformprozess. Der Einfluss der politischen Parteien auf die Justiz, die intransparente Beförderungspolitik des Obersten Justizrates und der hohe Anteil an Korruption innerhalb des Systems waren einige der wichtigsten nationalen Veto-Kräfte.

Abschließend kann festgestellt werden, dass der Druck, der seitens der Europäischen Union ausgeübt wird, wichtig ist, um die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in einem Beitrittsland zu stärken. Um diesem Land in der Umsetzung von notwendigen Reformen Unterstützung zu gewähren und die Transformation voranzutreiben, können sowohl materielle Mittel, Expertenhilfe, wie auch mögliche Modelle angeboten werden, um dem Land eine Orientierungshilfe zu bieten. Allerdings muss – damit eine vollständige Transformation der Gesellschaft zustande kommen kann – der Druck von nationalen Entscheidungsträgern ausgeübt werden. Jener Druck, der von der EU selbst ausgeübt wird, ist nicht nahe genug an der Gesellschaft, ein Antrieb direkt aus dem eigenen Land würde die Mechanismen beschleunigen und verstärken. Auch werden die Empfehlungen und Vorschriften der EU von den nationalen politischen Eliten an die breite Öffentlichkeit nicht immer richtig kommuniziert und manchmal für die eigenen Zwecke einzelner Akteure eingesetzt. Dies war auch teilweise bei der Reform der Justiz in Bulgarien der Fall. Um das System vollständig und transparent zu machen, muss sich die Veränderung auch in den Menschen selbst vollziehen, die Teil des Systems sind.

Literatur

- Atkins, Lucie** (2010): The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity. Open Society Institute, New York
URL: http://www.soros.org/resources/articles_publications/articles/judicial-capacity-europe-20020801/judicial-capacity-europe-20020801.pdf, (zuletzt zugegriffen Januar 2012)
- Auel, Katrin** (2006): Europäisierung nationaler Politik. 293-321 in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2006): Theorien der europäischen Integration. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina/ Behnke, Nathalie** (2006): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika** (Hrsg.) (2006): Theorien der europäischen Integration. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bortz, Jürgen/ Döring, Nicola** (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4. Aufl. Heidelberg: Springer.
- Börzel, Tanja/ Risse, Thomas** (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe in Featherstone, Kevin/ Radaelli, Claudio (Hrsg.) (2003): The politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press;
- Bulmer, Simon/Radaelli, Claudio** (2004): The Europeanisation of National Policy? Queen's Papers on Europeanisation No1/2004,
URL:<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38405,en.pdf> (zuletzt zugegriffen Dezember 2011)
- Cowles, Maria/ Carporaso, James/ Risse, Thomas** (Hrsg.) (2001): Transforming Europe. Cornell University Press: Corner.
- Dallara, Christina** (2007): Judicial reforms in transition: Legacy of the past and judicial Institutionalization in post-communist countries, University of Bologna,
URL:http://amsacta.cib.unibo.it/2810/1/Judicial_Reforms_in_Transition..pdf (zuletzt geprüft 27. Dezember 2011).
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio** (2003): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, Kevin** (2003): Introduction: In the Name of "Europe" in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (2003): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press.
- Flick, Uwe** (Hrsg.) (2010): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

- Grabbe**, Heather (1999): A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants. Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- Grabbe**, Heather (2001): How does Europeanisation affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. *Journal of European Public Policy*, Band 8/4
- Grabbe**, Heather (2003): Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Jantzen**, Peter Ostenfeld/ Stokholm, Lene Barrit (2010): Post-Conditionality in Bulgaria- an Institutional analysis of the absence of judicial reform. DA, Roskilde University.
- Jørgensen**, Knud Erik/ Pollack, Mark/ Rosamund, Ben (Hrsg.) (2007): *Handbook of European Union Politics*, London: SAGE Publications
- Lenschow**, Andrea (2006): Europeanisation of Public Policy in Richardson, Jeremy (Hrsg.) (2006), *European Union: power and policy-making*, London: Routledge
- Nikolova**, Pavlina (2006): Negotiating for EU Membership? The case of Bulgaria and Romania, *Croatian Yearbook for European Law and Policy*, 2, 1
- Noutcheva**, Gergana/ Bechev, Dimitar (2008): The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU. *East European Politics and Societies* 22/114: Sage.
- Piana**, Daniela (2005): Reforms and judicial cooperation in the European policy of promotion of the „rule of law“. A comparative analysis of new members. A paper presented at the annual conference of the Italian Association of Political Science at Cagliari 21-23 September 2005.
- Pollack**, Mark A. (2007): Rational Choice and EU Politics in: Jørgensen, Knud Erik/ Pollack, Mark /Rosamund, Ben (Hrsg.) (2007): *Handbook of European Union Politics*, London: SAGE Publications
- Primatarova**, Antoaneta (2010): On High Stakes, Stakeholders and Bulgaria's EU Membership. European Policy Institute Network. Working Paper No. 27, April 2010.
- Radaelli**, Claudio (2003): The Europeanization of Public Policy in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse**, Thomas/ Cowles, Maria/ Caporaso, James (2001), *Europeanization and Domestic Change: Introduction* in: Risse, Thomas/ Cowles, Maria/ Caporaso, James (Hrsg.) (2001): *Transforming Europe*, Cornell University Press, New York.
- Roos**, Stefanie (2007): The „Rule of Law“ as a Requirement for EU Accession, unter URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_12154-1522-2-30.pdf?071026144549 (zuletzt geprüft Dezember 2011)

- Sadurski**, Wojciech/Czarnota, Adam/Krygier, Martin (Hrsg.) (2006): Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement of the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders. Dordrecht: Springer;
- Sadurski**, Wojciech/Ziller, Jacques/Zürek, Karolina (Hrsg.) (2006): Apre's Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe. San Domenico di Fivole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Schimmelfennig**, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko (2003): Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. JCMS 41/3, S. 495-518
- Schimmelfennig**, Frank/Sedelmeier, Ulrich (2004): Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. Journal of European Public Policy 11:4 August 2004: 669-687
- Schimmelfennig**, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.) (2005): The Europeanisation of Central and Eastern Europe. New York: Cornell Paperbacks
- Sedelmeier**, Ulrich (2006): Pre-accession Conditionality and Post-accession Compliance in the New Member States: A Research Note in: Sadurski,Wojciech/Ziller, Jacques/Zürek, Karolina (Hrsg.) (2006): Apre's Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe. San Domenico di Fivole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Smilov** Daniel (2006): EU Enlargement and the Constitutional Principle of Judicial Independence. 313-334 in: Sadurski, Wojciech/Czarnota, Adam/Krygier, Martin (Hrsg.) (2006): Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement of the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders. Dordrecht: Springer;
- Trauner**, Florian (2009): Post-accession compliance with EU-law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective. Working paper No.1 Institute for European Integration Research
- Toshkov**, Dimitar (2005): Taking seriously the goodness-of-fit hypothesis, Department of Public Administration, Leiden University.
- Tsvetkova**, Rositsa (2008): Die Justizreform in Bulgarien. Zustand und Perspektiven im Hinblick auf den EU-Beitritt. Saarbrücken: Müller
- Wolf**, Stephan (2010): Dokumenten- und Aktenanalyse in: Flick, Uwe (Hrsg.) (2010): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8 Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Analysierte Dokumente

Kommission (1997): Agenda 2000-Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bulgariens auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel

Kommission (1998): Regelmäßiger Bericht der Kommission über Bulgariens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission (1999): Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission (2000): Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Commission (2001): Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession

Kommission (2002): Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission (2003): Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission (2004): Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission (2005): Umfassender Monitoring-Bericht 2005, Brüssel.

Kommission (2006a): Monitoring-Bericht Mai 2006, Brüssel

Kommission (2006b): Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens

Kommission (2007a): Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2007b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2008a): Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2008b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2009a): Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2009b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2010a): Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2010b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2011a): Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2011b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel

Kommission (2011c): Binnenmarktanzeiger:

Bemühungen der Mitgliedstaaten um Realisierung des Binnenmarkts allmählich erfolgreich, URL:http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_de.htm, (zuletzt zugegriffen Januar 2012)

Kommission (2011d): 28th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2010), Brüssel, URL:http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_28/s_tatannex_1-3_en.pdf, (zuletzt zugegriffen Januar 2012)

Experteninterviews

Interviewpartner 1: Interview 1: 1-10;

Interviewpartner 2: Interview 2: 1-5;

Interviewpartner 3: Interview 3: 1-5;

Interviewpartner 4: Interview 4: 1-7

Interviewpartner 5: Interview 5: 1-9

Online Quellen:

Eurobarometer (2009): Eurobarometer 72. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union Url: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_vol1_de.pdf (zuletzt zugegriffen Januar 2012).

United Nations Office on Drugs and Crime (2004): United Nations Convention against Corruption, Vienna

URL:http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (zuletzt zugegriffen Januar 2012)

Zeitungsartikel

ВСС обяви 13 магистрати, контактували с Красьо, 29.10.2009

<http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=2540451>, (zuletzt zugegriffen Januar 2012)

Bulgarian Parliament Holds Problematic Vote on Judicial Inspectors, 21.12.2011:

http://www.novinite.com/view_news.php?id=135043

US ambassador: Fix the system, Mr Prime Minister, 16.04.2010:

http://sofiaecho.com/2010/04/16/888331_us-ambassador- (zuletzt zugegriffen Januar 2012)

Lebenslauf

Ausbildung

11/2009	Abschluss des Magisterstudiums der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien
02/2007-	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien
02/2007	Abschluss des Bakkalaureats der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien
06/2003	Abschluss des Deutschkurses an der Universität Wien
05/2002	Abschluss des Englischen Gymnasiums in Blagoevgrad

Berufliche Laufbahn

03/2010 - dato	South East Europe Media Organisation (SEEMO), Wien, Konferenz Koordinatorin, Presse Freiheit Assistentin, deScripto Managing Editor
08/2010 - 10/2010	„Das sozialwissenschaftliche Forschungsbüro“, Wien, Assistentin
07/2007 - 07/2008	Sendung „Brigada“, OKTO TV, Wien, Redakteurin, Produzentin
02/2007- dato	Zeitschrift „Die Bulgaren in Österreich“, Wien, Redakteurin
4/2004 - 10/2007	ECE Consulting, Wien, Assistentin

Abstract

Obwohl Bulgarien schon seit 5 Jahre Mitglied der Europäischen Union ist, sind in dem Land weitere ernsthafte Probleme in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit, Korruption und den Kampf mit dem organisierten Verbrechen zu verzeichnen. Diese Probleme werden vor Allem mit der unzureichenden Funktionsfähigkeit der Judikative und der nicht zu Ende gebrachte Justizreform in Verbindung gebracht. Die Justizreform in Bulgarien begann gleich nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes. Die Reform umfasste tiefgreifende Veränderungen des Systems der Judikative, die aufgrund des Wechsels des politischen Regimes nach ganz anderen Prinzipien aufgebaut sein musste. Die Europäische Union wurde bei der Durchführung der Justizreform in Bulgarien als ein wichtiger Partner wahrgenommen. Sie hat das Land bei dem Aufbau der Justiz sowohl technische, als auch finanzielle und Expertenhilfe bereitgestellt. Die Einrichtung eines unabhängigen, effizienten und der Gesellschaft gegenüber verantwortlichen Justizsystems war ein der wichtigsten Bedingungen für den Beitritt Bulgariens in die EU. Diese Bedingung wurde von der Europäischen Union als Druckmittel an Bulgarien verwendet, die Justizreform voranzutreiben. In dieser Arbeit soll untersucht werden, welcher Einfluss die Europäische Union auf die Justizreform in Bulgarien ausgeübt hat. Es sollen die politischen Druckmittel anhand welcher die EU und vor Allem die Europäische Kommission angewendet hat, um weitere Verbesserungen im Bereich der Justiz zu erzwingen. Es werden weiter die Gründe für die noch bestehenden Probleme im Bereich der Justiz untersucht.

Abstract

Although Bulgaria has been a member of the European Union since 5 years, some serious problems connected to the rule of law, corruption and the fight against organized crime are still present in the country. These problems are mainly being connected with the inadequate functioning of the judiciary and the incomplete judicial reform. The reform of the judiciary began immediately after the collapse of the communist regime. It comprised of major changes of the judicial system, which had to be built according to entirely different principles due to the change of the political regime. The European Union has been perceived as an important partner in the implementation of the judicial reform in Bulgaria. It provided technical as well as financial and expert assistance during the reform of the judiciary. The establishment of an independent, efficient and responsible towards the society judicial system was one of the most important conditions for the accession of Bulgaria to the European Union. This condition has been used by the EU to put pressure on Bulgaria to make further progress concerning the reform of the judiciary. This thesis investigates the influence, which the European Union exerted on the judicial reform in Bulgaria. The political pressure which the EU and especially the European Commission has applied in order to force further improvement in the area of justice are the main subject of this study. The reasons for the still existing problems in the field of the judiciary are also to be examined.