

STUDIE: BEWERTUNG DES ZEHNJÄHRIGEN KOOPERATIONS- UND KONTROLLVERFAHRENS FÜR BULGARIEN UND RUMÄNIEN

Fachabteilung D: Haushaltsfragen

ZUSAMMENFASSUNG¹

Die für das Europäische Parlament erstellte analytische Studie zielt grundsätzlich auf vier Punkte ab, nämlich auf die Bewertung

- der von der Kommission angewandten Methode, eine Bilanz über das seit zehn Jahren bestehende Kooperations- und Kontrollverfahren („Cooperation and Verification Mechanism“– CVM) zu ziehen;
- der Wirksamkeit der von der Kommission bereitgestellten finanziellen und technischen Unterstützung, mit der dazu beigetragen werden soll, Reformen umzusetzen, und der Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit dieser Unterstützung in den kommenden Jahren;
- der Ausrichtung, die die beiden Länder seit Beginn des Jahres verfolgen, und zwar unter Berücksichtigung der in den Berichten der Kommission vom Januar 2017 enthaltenen Empfehlungen und der Schlussfolgerungen des Rates vom März 2017;
- der Art und Weise der Berichterstattung über die bei diesen Reformen erzielten Fortschritte.

Die Studie zielt darauf ab, ein Fazit darüber zu erstellen, in welcher Situation sich die beiden Länder nunmehr befinden, was diese Länder im Vergleich zu ihrem jeweiligen Ausgangspunkt und den im Jahr 2007 eingegangenen Verpflichtungen erreicht haben (u. a. was die Nutzung von „Ampeln“ in Bulgarien und Rumänien betrifft, mit Hilfe derer die Fortschritte bei den verschiedenen Vorgaben angezeigt werden) und welche Erfolge und Versäumnisse zu verzeichnen waren. Schließlich wird in der Studie die Ausrichtung der beiden Länder seit Beginn des Jahres bewertet, wobei den Empfehlungen in den Berichten der Kommission vom Januar 2017 und den Schlussfolgerungen des Rates vom März 2017 Rechnung getragen wird.

1.1 Gesamtschlussfolgerungen

Das CVM stellt in vielerlei Hinsicht eine einzigartige Form der Zusammenarbeit dar, bei der technische Unterstützung und Finanzierung in einer umfassenderen Weise

¹ Die ursprüngliche englische Version dieser Zusammenfassung und die komplette Studie sind unter folgendem Link öffentlich zugänglich: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603813/IPOL_STU\(2018\)603813_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603813/IPOL_STU(2018)603813_EN.pdf)

kombiniert werden als bei der Unterstützung für andere Länder, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind. Die spezifischen Prioritäten und Vorgaben im Rahmen des CVM unterscheiden das Verfahren ebenfalls von anderen EU-Programmen. Dabei handelte es sich um eine Kompromisslösung in einem Kontext, in dem sich Bulgarien und Rumänien um den EU-Beitritt beworben hatten, ohne dafür nach allgemeiner Auffassung schon bereit zu sein.

Ohne das CVM hätten Bulgarien und Rumänien der EU im Jahr 2007 nicht beitreten können, oder, falls doch, wäre mehr Zeit verstrichen, bis beim Reformprozess Ergebnisse erzielt worden wären. So haben sich die bulgarische und die rumänische Regierung dazu verpflichtet, die CVM-Vorgaben zu erreichen, wodurch die Kommission einen gewissen Einfluss auf den Reformprozess und Druckmittel erhalten hat, über die sie andernfalls nicht verfügt hätte. Das CVM war für Reformer in beiden Ländern eine wichtige Quelle von Ansporn und Unterstützung.

Zu einem früheren Zeitpunkt lag der Fokus in Bulgarien und Rumänien auf der Einführung neuer Vorschriften zur Förderung der CVM-Ziele; nun allerdings liegt der Schwerpunkt auf der Umsetzung von Reformen und darauf, diese so unumkehrbar wie möglich zu gestalten.

1.2 Gesamtschlussfolgerungen – Bulgarien

Aus der Untersuchung geht hervor, dass sich bei einigen Vorgaben Fortschritte nicht so schnell wie ursprünglich angenommen erzielen ließen und dass erhebliche Defizite fortbestehen. Abgesehen davon handelte es sich bei dem CVM um ein in Bulgarien wichtiges Verfahren, damit die Aufmerksamkeit weiterhin schwerpunktmäßig auf der Justizreform, den Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruptionsbekämpfung liegt. Fortschritte sind in allen Bereichen ersichtlich, insbesondere was die Bekämpfung der organisierten Kriminalität betrifft. In diesem Bereich wurden althergebrachte Probleme mit großen Syndikaten überwunden; aktuell geht es darum, die Wirtschaftskriminalität zu bekämpfen. Auch im Bereich der Justizreform wurden Reformen umgesetzt, obgleich einige Fragen wie die Aufteilung des Obersten Justizrats und der nach wie vor bestehende Einfluss der Exekutive auf die Justiz weiterhin strittig sind. Der jüngste Fortschritt ist im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu verzeichnen, wenn auch derzeit über die Rechtsvorschriften im bulgarischen Parlament debattiert wird.

Die Unterstützung der EU im Rahmen des CVM in Form von finanzieller und technischer Hilfe sowie die Möglichkeiten eines Austauschs mit Kollegen in anderen Mitgliedstaaten werden als äußerst wertvoll empfunden. Was das CVM selbst betrifft, wurde es nicht einhellig aufgenommen; bisweilen wurde Kritik laut, dass sich die Spielregeln bei den Empfehlungen ändern, die Kontinuität zwischen den Berichten wurde als mangelhaft empfunden und es wurden Befürchtungen im Zusammenhang mit der Verlängerbarkeit des Instruments und der Wahrnehmung Bulgariens als EU-Mitgliedstaat „zweiter Klasse“ geäußert.

Allerdings muss noch vieles getan werden, wenn die CVM-Vorgaben erreicht werden sollen. Die Rechtsvorschriften und Institutionen müssen ihre Wirksamkeit mittels einer

(unumkehrbaren) positiven Bilanz von Strafverfolgungen nachweisen, wofür es Zeit braucht. Seit den Empfehlungen vom Januar 2017 hat die neue bulgarische Regierung Bereitschaft gezeigt, die Reformen wieder in Gang zu bringen.

Alles in allem erscheint das Szenario, die Vorgaben kurz- bis mittelfristig erreichen und das CVM beenden zu können, angesichts des derzeitigen Verlaufs der Fortschritte als optimistisch. Je länger das Instrument ohne einen klaren Ausstiegsplan fortbesteht, desto mehr wird es innerhalb Bulgariens zu Kontroversen Anlass geben. Künftig sollte der Schwerpunkt in Bereichen, in denen es weiterhin Defizite gibt, auf der Umsetzung der von der Kommission im Jahr 2017 empfohlenen Maßnahmen liegen. Da es allerdings unwahrscheinlich ist, dass die CVM-Vorgaben bis 2019 erreicht werden, wird erwogen werden müssen, entweder mit dem CVM oder aber mit einem ähnlichen Verfahren im Rahmen geeigneter EU-Strategien fortzufahren.

1.3 Gesamtschlussfolgerungen – Rumänien

In Rumänien wurden bei sämtlichen CVM-Vorgaben erhebliche Fortschritte erzielt, nach allgemeiner Auffassung entspricht die Justiz nunmehr dem europäischen Standard. In den CVM-Berichten der Kommission aus den Jahren 2014, 2015, 2016 und 2017 wird eine positive Tendenz ausgemacht und auf eine zunehmende Unumkehrbarkeit der Reformen hingewiesen. Die legislativen und institutionellen Fortschritte haben Ergebnisse gezeitigt und eine positive Bilanz nach sich gezogen, hauptsächlich aufgrund des Engagements nationaler Interessenträger und der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den rumänischen Behörden und der Kommission. Die starke Einbindung und Einbringung der Zivilgesellschaft war ebenfalls entscheidend, als es darum ging, die Reform des Justizwesens voranzubringen und wichtige Schritte zur Bekämpfung der Korruption einzuleiten. Allerdings geht aus den CVM-Berichten hervor, dass sich die Fortschritte bei der Verwirklichung der CVM-Ziele in bestimmten Phasen unausweichlich verlangsamt haben, hauptsächlich aufgrund einiger verbleibender Bereiche, in denen sich eine weitere Reform schwierig gestaltete oder auf Widerstände stieß. Zu diesen Problemen zählen die Infragestellung der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen sowie Versuche, Reformen wieder rückgängig zu machen, wie sie zu Beginn dieses Jahres im rumänischen Parlament zutage getreten sind.

Insgesamt stehen jetzt nur noch wenige wichtige Maßnahmen aus, um die CVM-Ziele vollständig zu erreichen. Die Kommission betonte, wie wichtig es ist, die bislang eingeleiteten Reformen zu konsolidieren, damit keine Rückschritte verzeichnet werden und die positive Dynamik unterstützt wird, indem alle in dem CVM formulierten Schlüsselempfehlungen angegangen werden. Ferner müssen nach dem Auslaufen des CVM Verfahren für die Berichterstattung und Rechenschaftspflicht beibehalten werden.

Angesichts der heutigen Position des Landes im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der CVM-Vorgaben ist es nicht länger erforderlich, dass das Land weiter unter besonderer Beobachtung steht. Obgleich die Reformen darauf ausgerichtet sein sollten, ihre Ziele in naher

Zukunft zu erreichen, sollte daher erwogen werden, das CVM zum Ende der Amtszeit der amtierenden Kommission auslaufen zu lassen. Weitere Reformen sollten im Rahmen von geeigneten Strategien und Programmen der EU fortgesetzt werden, die bei allen EU-Mitgliedstaaten Anwendung finden, sowie innerhalb bestehender nationaler Rahmen und Instrumente (beispielsweise der Korruptionsbekämpfungsstrategie 2016–2020). Zugleich sollten Maßnahmen ergriffen werden, um das CVM durch einen (stärkeren) Aufsichtsrahmen zu ersetzen, der von den rumänischen Behörden selbst verwaltet wird. Andernfalls besteht das Risiko, dass der Reformprozess nachlässt oder sogar umgekehrt wird.

1.4 Bereichsübergreifende Themen

Alles in allem stellt das CVM ein innovatives Instrument dar, in dessen Rahmen die finanzielle und technische Hilfe in einer umfassenderen Art und Weise mit einer regelmäßigen Überwachung der Reformfortschritte kombiniert wird, als dies bei der Unterstützung für andere neue EU-Mitgliedstaaten der Fall ist.

Nachdem das CVM seit zehn Jahren besteht, ist Rumänien auf dem besten Weg, in den Bereichen Justiz, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung europäische Standards zu erfüllen. Im Fall Bulgariens allerdings muss noch ein weiter Weg zurückgelegt werden. Während in Bulgarien noch Schlüsselreformen eingeleitet werden müssen, sollte der Reformprozess im Fall Rumäniens fortgesetzt werden; in vielerlei Hinsicht besteht die wichtigste Herausforderung nunmehr jedoch darin, Rückschritte zu vermeiden und die Änderungen unumkehrbar werden zu lassen.

In beiden Ländern waren und sind die im Rahmen des CVM erzielten Fortschritte davon abhängig, dass ein politischer Wille zur Umsetzung der Reformen besteht. So haben sich die langen Zeiträume, in denen es in Bulgarien keine stabilen Regierungen gab (vier Regierungen in den letzten beiden Jahren), als Problem erwiesen; auch in Rumänien kam es recht häufig zu einem Regierungswechsel. Dennoch wurden Reformer in beiden Ländern durch das CVM maßgeblich unterstützt, und ihnen wurde dabei geholfen, den Wandel durchzusetzen. Jedoch kam es auch zu einem nicht notwendigen Grad der Politisierung, wodurch sich eine objektive und weitgehend einhellige Bewertung der Situation in Bulgarien und Rumänien schwierig gestaltete.

Was die Funktionsfähigkeit des CVM selbst betrifft, ergibt sich aus unserer Untersuchung, dass Interessenträger in beiden Ländern der Kommission und dem Rat genügend Informationen zur Verfügung stellen, damit diese die Fortschritte bei den Vorgaben bewerten können. Die Festlegung quantitativer Ziele ist im Zusammenhang mit Rechtsreformen häufig ungeeignet, was zu einer in gewisser Weise unbefriedigenden Situation führt, in der qualitative Indikatoren regelmäßig einer Bewertung unterzogen werden, sodass beide Länder bemängeln können, dass Ziele abänderlich seien. In den Berichten der Kommission werden alle Informationen bereitgestellt, die für eine Bewertung der Fortschritte erforderlich sind. Zugleich bedeutet die Tatsache, dass sich die Vorgaben in den letzten zehn

Jahren nicht geändert haben, dass in gewisser Weise eine Loslösung von einem CVM erfolgte, das ein „Eigenleben“ entwickelt hat.

Wie die Kommission bereits erklärt hat, umfasst die Unterstützung für Bulgarien und Rumänien im Rahmen des CVM nicht nur eine Hilfestellung für beide Länder, die Vorgaben zu verwirklichen, sondern auch die Sicherstellung, dass bereits durchgeführte Reformen nicht zurückgenommen werden. Die Kommission hat ebenfalls hervorgehoben, dass die Wirksamkeit des CVM durch Politisierung untergraben werden kann. Dies wird insbesondere bei Wahlzyklen deutlich, wenn sich die Reformen verlangsamen und auch die Justiz ihre Tätigkeit einschränken und Fälle auf Eis legen kann, um den Ausgang der Wahl und die Beschlüsse der neuen Regierung abzuwarten.

1.5 Sollte das CVM in Zukunft fortgesetzt werden?

Wie vorgesehen, sollte beiden Ländern bis zum Ende der Amtszeit dieser Kommission Zeit gegeben werden, die Empfehlungen vom Januar 2017 umzusetzen. Sollte dies scheitern, wäre zu erwägen, das CVM zu schließen, es unverändert beizubehalten oder einen ganz anderen Ansatz zu verfolgen.

Aus **Sicht der europäischen Institutionen** liegen mehrere plausible Gründe vor, weswegen bestimmte Formen der Überwachung der von Bulgarien und Rumänien unternommenen Anstrengungen bei der Justizreform fortgesetzt werden sollten. Aus einer geopolitischen Perspektive ist es wichtig, beide Länder näher an einen gängigen europäischen Standard heranzuführen, ohne sie gegeneinander auszuspielen oder sie dem Einflussbereich externer Mächte zu überlassen. Vom Standpunkt des Binnenmarkts ist es wichtig dafür zu sorgen, dass dieses Vorhaben nicht durch organisierte Kriminalität und durch Korruption auf höchster Ebene beeinträchtigt wird, was auch die Interessen von Investoren anderer EU-Mitgliedstaaten in den beiden Ländern untergraben würde. Darüber hinaus hat die EU ein Interesse daran sicherzustellen, dass Korruption keinen Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln, die über die Strukturfonds und andere Mechanismen ausgezahlt werden, nach sich zieht. Schlussendlich wird eine engere europäische Integration im Bereich des Rechts, beispielsweise im Bereich der gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen² in den Mitgliedstaaten, nur Unterstützung finden, solange in der EU28 ein gemeinsames Mindestmaß an juristischer Unabhängigkeit glaubhaft nachgewiesen werden kann. Im Allgemeinen stützt sich eine engere politische Integration in der EU auf starke und fähige nationale Institutionen, durch die auch die für Bulgarien und Rumänien bereitgestellte technische und finanzielle Unterstützung im Rahmen des CVM gerechtfertigt werden kann.

Sollte das CVM weitergeführt werden, bestünde eine Option darin, die Ziele/Vorgaben mit den nationalen Regierungen neu auszuhandeln, wobei die Kommission anschließend spezifische Empfehlungen mit jeweils dazugehörigen festen Fristen ausarbeitet. Ein Zeitplan von zwei

² http://ec.europa.eu/justice/civil/commercial/judgements/index_en.htm

Jahren für die Umsetzung dieser Empfehlungen könnte realistisch sein. Damit die Fortsetzung der CVM-Reformen auf eine größere Akzeptanz stößt und gegen Defizite in anderen Mitgliedstaaten vorgegangen wird, könnte als Alternative erwogen werden, EU-weit eine weniger umfangreiche Version des CVM einzuführen. Ein solches Vorgehen könnte sich auf die Forderung des EP nach einem „Pakt der Europäischen Union für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte“³ stützen, die von der Kommission allerdings noch nicht aufgegriffen wurde, und möglicherweise dadurch vorangetrieben werden, dass das Verfahren beim EU-Bericht über die Korruptionsbekämpfung, das zuerst im Jahr 2011 aufgelegt, bis vor Kurzem jedoch noch nicht ausgelöst wurde, gestärkt wird. Ein weiterer Rahmen, der zu einer systematischeren Überwachung der Korruption führen könnte, ist der des Europäischen Semesters, der derzeit zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der Union herangezogen wird und für den Bereich der Justizreform angepasst werden könnte. Darüber hinaus könnte das derzeitige Modell, das bei Bulgarien und Rumänien (obgleich es unterschiedliche Vorgaben gibt) gleichermaßen angewendet wird, angesichts der Unterschiede zwischen den beiden Ländern und den künftigen Prioritäten durch einen maßgeschneiderteren Ansatz ersetzt werden. Für Bulgarien könnte zusätzliche Unterstützung für die Umsetzung seiner Justizreform und seiner Strategien zur Korruptionsbekämpfung bereitgestellt werden.

Aus der Erfahrung mit dem CVM in Bulgarien und Rumänien ist zu lernen, dass es angebracht sein könnte, ein System ähnlich dem CVM zu einem Kennzeichen künftiger EU-Beitrittsverhandlungen zu machen. Dies würde dazu beitragen sicherzustellen, dass Kandidatenländer nicht nur den EU-Besitzstand umsetzen, sondern auch die Institutionen in einer Weise reformieren, dass sie beim Zeitpunkt des Beitritts in Bezug auf ihre Justizsysteme gängigen europäischen Standard erreichen können, und dass Überwachungssysteme nicht über diesen Zeitpunkt hinaus fortbestehen.

1.6 Anmerkung zur Methodik

Die Forschung zu dieser Studie wurde vom Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) parallel in Bulgarien und Rumänien durchgeführt. Sie bestand aus Schreibtischstudien zur Prüfung und Erfassung bestehender Informationen, einem Interviewprogramm mit den EU-Organen sowie den nationalen Behörden und anderen wichtigen Beteiligten (beispielsweise nichtstaatlichen Organisationen) in den beiden Ländern sowie aus Fokusgruppen in jedem der beiden Länder zur Erörterung von sich abzeichnenden Ergebnissen der Studie und als Beitrag zur Ermittlung künftiger Prioritäten.

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//DE>