

Maria Dečeva, Europäisierung des bulgarischen Verfassungsrechts infolge des EU-Beitritts. Eine Untersuchung im Lichte der deutschen Erfahrungen, Nomos, Baden-Baden, Universitätschriften Recht, Bd. 663, 2010, 306 Seiten

I. Es ist schade, dass die erste größere deutsche Abhandlung über Aspekte des bulgarischen Verfassungsrechts beim Leser keine rechte Freude aufkommen lässt. Dafür gibt es leider mehrere Gründe:

1. Die erste Enttäuschung erleidet der Leser, wenn er im Vorwort erfährt, dass er durch den Titel irreführt wurde. Denn nach dem Titel erwartet man, dass sich das bulgarische Verfassungsrecht sich *nach* dem Beitritt europäischen Einflüssen geöffnet hat, also eventuelle europäisierende Auswirkungen des Beitritts. Die Verfasserin beschreibt hingegen nur den Prozess der Adaptation der bulgarischen Verfassung zum Zwecke des Beitritts – die angebliche „Europäisierung“ *vor* dem Beitritt (S. 25).

2. Der Titel ist ferner präventiv. Es ist unfindlich, warum die rein technische Anpassung der bulgarischen Verfassung an die Erfordernisse des EU-Beitritts eine Europäisierung bedeutet. Der von der Verfasserin benutzte Begriff der Europäisierung ist willkürlich und wenig aussagekräftig (S. 24). Er gaukelt einen europäischen Standard Bulgariens vor, den es vielleicht *de jure*, jedoch nicht *de facto* gibt. Wenn *Dimităr Denkov* auf www.segabg.com vom 22. Oktober 2010 von einer „progressiven De-Europäisierung“ Bulgariens in den letzten 20 Jahren spricht, dann sollte das zu denken geben.

Das Buch ist derart *politically correct*, dass fast vermutet werden könnte, es sei eine von der bulgarischen Regierung bestellte Auftragsarbeit, um Brüssel zu be-

weisen, wie „europäisch“ die dortigen Auflagen erfüllt würden. Das Buch hätte besser heißen sollen: „Die Änderungen des Textes der bulgarischen Verfassung zur Ermöglichung des EU-Beitritts“.

Die rein technischen, die Ratifikation ermöglichenden Vorschriften haben nichts mit dem überaus wertgeladenen Begriff der Europäisierung zu tun. Dies gilt vor allem aber auch für die ständig neuen Änderungen der Gerichtsverfassung, die alles andere als europäisch sind. Was soll an der praktischen Entmachtung der Ermittler (*sledovateli*), der Stärkung der ohnehin schon hypertrophen, aber anscheinend weiterhin unfähigen oder unwilligen Staatsanwaltschaft, der Einrichtung eines weiteren (neben dem alten des Justizministeriums) Inspektorats beim Obersten Justizrat (OJR), der weiteren Stärkung der Rechte des OJR europäisch sein? Zumal dies nichts dazu beigetragen hat, dass die bulgarische Justiz endlich echte „europäische“ Standards erreicht. Dabei ist einzuräumen, dass dies nach dem Urteil des bulgarischen Verfassungsgerichts Nr. 3 vom 10. April 2003 (DV 36/2003) schwierig zu erreichen ist, denn danach ist für essentielle Änderungen der Verfassung die Einberufung einer Großen Nationalversammlung erforderlich.

Auch der Untertitel „Im Lichte der deutschen Erfahrungen“, also ein Vergleich mit dem deutschen Recht, ist nur teilweise zutreffend, da die meisten Änderungen (vor allem im Justizbereich, beim Eigen-

¹ Ständig ist in der bulgarischen Presse zu lesen, dass zigtausende von Strafverfahren unaufgeklärt bleiben und verjähren; siehe z.B. den Artikel von *Stepan Hindlijan*, Bulgarien ist Champion was die Zahl der Staatsanwälte und Richter betrifft, jedoch mit einer ineffektiven Justiz (www.mediapool.bg vom 2.10.2010); nach *Svetoslav Terziev* (www.segabg.com vom 25.10.2010) sind die bulgarischen Staatsanwälte „die meisten und die best-bezahlten in Europa“.

tumserwerb usw.) mit dem deutschen Recht nichts zu tun haben.

Im Übrigen war die bulgarische Verfassung von 1991 bereits eine Verfassung, die grundsätzlich alle Kennzeichen einer europäischen Verfassung besitzt, auch wenn sie verbessert werden kann. Die Krux ist weniger der Text, sondern der Geist, in dem sie angewendet wird.

3. Die Verfasserin beschreibt rein rechtshistorisch die vier Verfassungsänderungen seit 2003: Dabei sind diejenigen, die den Beitritt formal ermöglichen sollten, und diejenigen, die eine Reaktion auf die Kritik der EU-Kommission waren, zu unterscheiden. Inkonssequenterweise werden aber nicht nur diese beiden Änderungen, sondern auch sonstige Änderungen, die weder etwas mit dem Beitritt noch mit einer Europäisierung zu tun haben – wie die finanzielle Dezentralisierung der Gemeinden (Art. 141 Abs. 3–4 und Art. 84 Ziff. 3), das Haushaltsrecht des Parlaments (Art. 62 Abs. 2) und die Abschaffung des Wehrdienstes (Art. 59 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2) – beschrieben.

Die wichtigste Änderung, die am ehesten das Attribut „Europäisierung“ verdient hätte, wird leider nur am Rande erwähnt. Gemeint sind die Qualifizierung des *Ombudsmanns* als Institution der Verfassung (neuer Art. 91 a) und vor allem seine Befugnis, das Verfassungsgericht anzurufen (Art. 150 Abs. 2). Diese Neuerung hätte es verdient, als eine wichtige potentielle Etappe auf dem Weg Bulgariens zum Rechtsstaat besonders hervorgehoben zu werden, auch wenn sie bisherige Amtsinhaber nicht genutzt haben. Doch unter dem am 7. Oktober gewählten neuen Ombudsmann, dem bisherigen Chef des Obersten Verwaltungsgerichts, *Konstantin Penčev*, könnten die dem Ombudsmann verliehenen Befugnisse eine rechtsstaatliche Wende einleiten. Dies gilt vor allem für das dem Ombudsmann seit 2006 verliehene Recht, das Verfassungsgericht anzurufen und damit die immer noch fehlende Ver-

fassungsbeschwerde in gewisser Weise zu ersetzen.

4. Die Verfasserin beschreibt rein positivistisch und häufig redundant die Entstehungsgeschichte der Änderungen der bulgarischen Verfassung von 1991 aus Anlass des Beitritts im Jahre 2007 *ohne* das historische, politische und soziale Umfeld zu beschreiben,² das die Notwendigkeit der Änderungen (vor allem der Gerichtsverfassung) verständlich macht. Auch eine ausführliche Darlegung der ständig geübten Kritik der EU-Kommission an der grassierenden Korruption, Rechtlosigkeit, organisierten Kriminalität, mangelnden Rechtsstaatlichkeit usw. sucht man vergeblich. Man kann eine postsozialistische Rechtsordnung nicht einfach rechtspositivistisch oder – wie die Verfasserin auf S. 26/27 selbst sagt – rechtsdogmatisch darstellen, ohne ein völlig falsches Bild zu erzeugen.

Auch auf die Frage, ob die Änderungen verfassungsmäßig sind, erhält man keine Antwort, oder wird mit einer bejahenden Behauptung ohne Begründung abgespeist (S. 137). Gravierend ist das Fehlen einer Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Änderungen der Gerichtsverfassung überhaupt geeignet waren, die Missstände abzustellen, und wenn ja, ob sie dies bewirkt haben. Wenn die Anti-Betrugsbehörde der EU (OLAF) am 27. September 2010 weiterhin „die Effektivität“ der bulgarischen Justiz kritisiert,³ dann spricht dies Bände. Dasselbe gilt, wenn die EU-Kommission in ihrem Fortschrittsbericht vom 20. Juli 2010 „Gute Absichten, aber schwache Ergebnisse“⁴ und weiterhin „*important deficiencies in judicial practice*“ bei Staatsanwaltschaften und Gerichten bescheinigt.

² Sie behauptet, sie habe dies „ansatzweise“ getan (S. 27).

³ OLAF fordert mehr von der Justiz in Bulgarien, in: www.mediapool.bg vom 27.9.2010.

⁴ *Svetoslav Terziev*, Die EK sieht gute Absichten und schwache Ergebnisse in Bulgarien (www.sega.bg.com vom 21.7.2010).

5. Die Verfasserin unterliegt – gemeinsam mit dem bulgarischen Gesetzgeber und der EU-Kommission – der Illusion, dass mit einigen rechtstechnischen Feinheiten die bulgarische Verfassung, die bulgarische Justiz und damit Bulgarien „europäisiert“ werden kann. Dabei hat Bulgarien bereits die 80.000 Seiten des *acquis communautaire* inkorporiert und es hat sich wenig geändert (Unglaublichstes aktuelles Beispiel ist die Aufdeckung von seit Jahren illegal und wohl mit Schwarzgeld errichteten ganzen Ortschaften mit Luxusvillen von Zollbeamten u.a.).

Man unterliegt der Illusion, die bulgarische Justiz und Verwaltung könne allein durch Gesetzesänderungen, durch neue Institutionen wie das Inspektorat des OJR, durch eine noch stärkere Erweiterung der Unabhängigkeit der Justiz usw. verbessert werden. Dabei wird übersehen, dass das Übel gerade die unbeschränkte Freiheit vor allem der Richter, von der diese nicht angemessenen Gebrauch machen, ein Übermaß an unkontrollierter Freiheit, die missbraucht wird, ist. Denn das entscheidende Problem, das die Verfasserin in keiner Weise auch nur anrührt, ist die Diskrepanz zwischen der Unabhängigkeit der Justiz und ihrer Unfähigkeit, diese Unabhängigkeit auch im rechtsstaatlichen Sinne zu nutzen.

Kurz: Die Justiz oder Rechtspflege im Sinne von „*sădebnata vlast*“ wird immer unabhängiger, das – nach unserer Auffassung aber damit notwendigerweise einhergehende – ethische Verhalten ihrer Träger wächst nicht in gleichem Maße. Ein Teil der Magistrate ja sogar der Mitglieder des Obersten Justizrats missbrauchen die ihnen eingeräumte Unabhängigkeit nur um so schamloser, wie u.a. der Fall des „schwarzen *Krasju*“ und der Richter des Obersten Verwaltungsgerichts zeigt, die für „darbende Verwandte“ Grundstücke am Meer erschwindelten. Der Wurm ist nicht in dem Wortlaut der Vorschriften – der Wurm ist in der Mentalität der bulgari-

schen Magistrate, ja in Teilen der bulgarischen Gesellschaft, zu sehen.

II. Obwohl die Arbeit eine Fleißarbeit ist und die Verfasserin laut Literaturverzeichnis Unmengen von Material durchforstet haben müsste, fällt auf, dass sie die zu dem Thema in deutschen Zeitschriften (OER, SOM, SOE, WiRO, MfO-WGO) und in der Festschrift für *Roggemann*⁵ veröffentlichten Arbeiten anscheinend nicht kennt. Von meinen zahlreichen Aufsätzen wird nur die Übersetzung der Verfassung in JOR 48/ 20007 im Literaturverzeichnis aufgeführt. *Michael Heins* kritische Aufsätze werden nicht einmal erwähnt.⁶

IV. Das Buch zeigt – und das ist das Erfreulichste –, dass jedenfalls die Europäisierung der bulgarischen Juristen so weit fortgeschritten ist, dass es bulgarische Juristen wie die Verfasserin gibt, die auch im deutschen Recht und in der deutschen Sprache souverän zu Hause sind. Ich hoffe, dass sie künftig nicht nur kompetent, sondern auch mit der nötigen Skepsis und Kritik ihrer eigenen Rechtsordnung gegenüberstehen und damit der europäischen Tradition folgen wird.

Klaus Schrammeyer

⁵ Klaus Schrammeyer, Bulgariens Beitritt zur EU – Verfassungsrechtliche Voraussetzungen, in: Transformation des Rechts in Ost und West (Festschrift für Herwig Roggemann), (Hrsg. Dirk Fischer), Berlin 2006, S. 107 ff.

⁶ Verfassungspolitisches *perpetuum mobile* in Bulgarien, SOM 3/2007 S. 62 ff.; Prekäre Stabilität. Verfassungskonflikt und Verfassungspolitik in Bulgarien seit 2002, SOE 2/2006, S. 164 ff.