

# **EVALUIERUNG**

## **RECHTSSTAATSPROGRAMM SÜDOSTEUROPA**

Gutachter:  
Prof. Dr. jur. Otto Luchterhandt

Berlin 2013

Der Gutachter

Dr. Otto Luchterhandt ist seit 1991 Professor für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität Hamburg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen der Rechtsstatus des Individuums sowie der Status nationaler/ethnischer Minderheiten. Die allgemeine Verfassungsentwicklung, Regierungssysteme, Verfassungsgerichtsbarkeit u.a. mit dem Schwerpunkt Bulgarien sowie die EU-Osterweiterung sind weitere Forschungsthemen, mit denen sich Professor Luchterhandt beschäftigt.

Im Auftrag der  
**KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG**  
Klingelhöferstr. 23  
10785 Berlin

Herausgegeben von der Hauptabteilung  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
2013

Verantwortlich: Dr. Gerhard Wahlers  
Durchführung: Stephan Malerius (Stabsstelle Evaluierung)



## LIEBE LESERINNEN UND LESER,



Erfolgskontrolle ist auch im öffentlichen Sektor zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Das Wort Evaluierung ist heute einer sehr viel größeren Öffentlichkeit ein Begriff als noch vor einem Jahrzehnt.

Evaluierungen sind seit langem ein konstitutiver Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit: nicht umsonst gilt diese als einer der am häufigsten und gründlichsten analysierten und bewerteten Politikbereiche.

Auch in der Konrad-Adenauer-Stiftung haben Evaluierungen eine lange Tradition. Seit der Aufnahme der internationalen Projektarbeit vor mehr als 40 Jahren wurden über 150 Evaluierungen sowie projektvorbereitende und projektbegleitende Studien in zahlreichen unserer Einsatzländer durchgeführt. Diese Untersuchungen haben den Fortgang und die Ergebnisse der jeweiligen Projekte, in Einzelfällen aber auch die internationale Projektarbeit der Stiftung, in ihrer Gesamtheit maßgeblich beeinflusst.

Indem wir durch unabhängige externe Gutachter prüfen lassen, ob und in welchem Umfang wir die von uns selbst gesetzten Ziele unserer Arbeit im Ausland und die erwünschten entwicklungspolitischen Wirkungen erreicht haben, legen wir bewusst Rechenschaft vor allem gegenüber unseren Zuwendungsgebern und der Fachöffentlichkeit ab.

Das Wichtigste für uns ist jedoch, aus jeder Evaluierung zu lernen, wie wir Konzepte, Methoden und Verfahren der internationalen Zusammenarbeit so optimieren und anwenden können, dass sie zu besseren Projektergebnissen und erhöhten Wirkungen führen. Davon profitieren in erster Linie die Zielgruppen unserer Projekte in aller Welt, und deshalb dient unsere gesamte Evaluierungstätigkeit diesem Leitgedanken.

Allen Lesern wünsche ich eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Gerhard Wahlers

Stellvertretender Generalsekretär

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Executive Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Das politische und gesellschaftliche Umfeld des Projekts</b> .....	<b>8</b>
2.1. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Länder Südosteuropas (soweit projektrelevant) von 2006 bis heute unter besonderer Berücksichtigung des Transformationsprozesses.....	8
2.2. Defizitäre Aspekte im Entwicklungsprozess.....	16
<b>3. Evaluierung des KAS-Projekts</b> .....	<b>17</b>
3.1. Relevanz (Angemessenheit der Regionalkonzeption in Bezug auf die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen).....	17
3.1.1. Inwieweit zielt das regionale Rechtsstaatsprogramm SOE aus heutiger Sicht auf die Lösung entwicklungspolitisch wichtiger Kernprobleme der Region und der Zielgruppen? .	17
3.1.2. Sind das Wirkungsfeld des regionalen Rechtsstaatsprogramms klar abgesteckt, die Schwerpunkte richtig gesetzt und die Themen in einem ausgewogenen Verhältnis gewählt?.....	18
3.1.3. Ist es gelungen, das regionale Rechtsstaatsprogramm in den letzten drei Jahren „politischer“ zu gestalten?.....	19
3.1.4. Sind die Zielgruppen des Rechtsstaatsprogramms richtig gewählt und mit Blick auf die angestrebten Wirkungen der Stiftungsarbeit erfolversprechend? .....	20
3.1.5. Inwieweit entspricht die grundlegende entwicklungspolitische Ausrichtung und Konzeption des Rechtsstaatsprogramms heutigen Anspruchsniveaus, dem heutigen Wissensstand und den heutigen nationalen, regionalen und globalen Rahmenbedingungen? .....	21
3.1.6. Entspricht das Rechtsstaatsprogramm der Gesamtstrategie der Stiftung und trägt es aufgrund der Zielsetzung zur Profilschärfung der KAS bei? .....	21
3.2. Zielerreichung/Effektivität .....	22
3.2.1. Inwieweit sind (im Rückblick sowie aktuell) die Ziele des regionalen Rechtsstaatsprogramms SOE realistisch bzw. die Zielsystematik kohärent? Gibt es Optimierungsbedarf? .....	22
3.2.2. Welche Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Verfehlung der Ziele? .....	24
3.2.3. Welche sonstigen Effekte – auch negative – sind auf der Ebene der Maßnahmen und Ziele feststellbar? .....	25
3.2.4. Werden die richtigen Instrumente zur Zielerreichung im angemessenen Verhältnis zueinander eingesetzt oder gibt es ungenutztes Potenzial?.....	25
3.2.5. Ist die Zusammensetzung des Partnerspektrums sowohl quantitativ als auch qualitativ angemessen und ausgewogen?.....	26
3.2.6. Kann das Rechtsstaatsprogramm als ein Beratungs- und Kompetenzzentrum in der Region wirken?.....	26
3.2.7. Wie ist die Zusammenarbeit des Rechtsstaatsprogramms mit den Länderprojekten in der Region zu bewerten i. S. eines hinreichenden Inputs der Länderbüros in die Regionalprogramme und umgekehrt? Kann (sollte) es generelle Standards für eine Zusammenarbeit von Regional- und Länderprojekten geben oder ist diese Zusammenarbeit zu stark von den regionalen und personellen Besonderheiten abhängig?27	
3.2.8. Arbeitet das Rechtsstaatsprogramm regional genug, kommt die länderübergreifende Komponente klar genug zum Tragen? Besteht die Gefahr einer Überdehnung des Regionalprogramms? .....	28
3.2.9. Wie operativ kann das Rechtsstaatsprogramm in einer historisch, kulturell, ethnisch und auch sprachlich derart heterogenen Region wie Südosteuropa wirken? .....	29
3.2.10. Wie ist das Netzwerk zu bewerten, das im Rahmen des Rechtsstaatsprogramms aufgebaut wurde, wie flächendeckend ist es? .....	30
3.2.11. Kann/sollte das Thema Umwelt in einer passenden Form beim nächsten Fortführungsantrag in das Konzept des Rechtsstaatsprogramms integriert werden? Wenn ja, wo bieten sich Anknüpfungspunkte? .....	30

3.2.12. Welche Formen der Koordination mit anderen nationalen und internationalen Geberorganisationen bestehen? Sind diese adäquat oder wären andere/neue Formen der Geberkooperation und -koordination empfehlenswert? Inwiefern besitzt die KAS mit ihren Schwerpunktthemen innerhalb des Geberspektrums komparative Vorteile? .....	31
3.2.13. Wie sind Öffentlichkeitsarbeit und Internetpräsentation des Projektes als Instrument zur Verbesserung des Wirkungsgrades zu bewerten? Wäre die Nutzung Sozialer Medien bzw. Netzwerke (Facebook, Twitter) für das Rechtsstaatsprogramm sinnvoll? .....	32
3.2.14. Besteht ein projektbegleitendes Monitoring und welche praktischen Instrumente eignen sich besonders dafür? .....	33
3.2.15. Ist die Kooperation zwischen dem Rechtsstaatsprogramm und der Zentrale i. S. eines fortwährenden konstruktiven Informationsaustauschs und aktiven Steuerung des Projekts durch die Zentrale zufriedenstellend? .....	33
3.2.16. Wie ist die Zusammenarbeit des RSP SOE mit den anderen Länderprojekten der Region in Bezug auf die Betreuung von Stipendiaten für Studenten der Rechtswissenschaft zu bewerten? .....	33
3.3. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen .....	33
3.3.1. Welchen Beitrag leistet das Rechtsstaatsprogramm zur Erreichung der Oberziele bzw. zu langfristigen Veränderungen mit Blick auf grundlegende entwicklungspolitische Zielsetzungen? .....	33
3.3.2. Inwiefern war das Regionalprojekt modellhaft, strukturbildend und breitenwirksam?34	
3.3.3. Welche sonstigen Effekte – auch negative – sind auf der Ebene der übergeordneten Wirkungen feststellbar? .....	34
3.4. Effizienz .....	34
3.4.1. Steht der institutionelle Aufwand für nicht- entsandtes Personal und Infrastruktur im Büro des regionalen Rechtsstaatsprogramms SOE in einem angemessenen Verhältnis zum Projektvolumen? .....	34
3.4.2. Entspricht die quantitative und qualitative Gewichtung der Maßnahmen in den unterschiedlichen Themenschwerpunkten der Regionalkonzeption und den realen Bedürfnissen der Zielgruppen? .....	35
3.4.3. Wurden die Outputs rechtzeitig erbracht und Wirkungen in einem angemessenen Zeitraum erzielt? .....	36
3.5. Nachhaltigkeit .....	36
3.5.1. Kann die KAS mit Hilfe des regionalen Rechtsstaatsprogramms SOE und den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Förderung der Region im Sinne der Zieldefinitionen leisten? .....	36
3.5.2. Wie nachhaltig kann das Rechtsstaatsprogramm wirken, wenn es in zehn Ländern tätig ist und über einen begrenzten finanziellen Spielraum verfügt? Welche Maßnahmen des Rechtsstaatsprogramms sind mit Blick auf eine nachhaltige Wirkung am positivsten zu bewerten? .....	36
3.5.3. Welche Risiken und welche Potenziale zeichnen sich für die nachhaltige Wirksamkeit des Rechtsstaatsprogramms ab und wie wahrscheinlich ist das Eintreten dieser Faktoren?37	
3.5.4. Berücksichtigen die derzeitigen im Rahmen des Rechtsstaatsprogramms durchgeführten Maßnahmen neben den Erfordernissen der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit ebenso hinreichend die Notwendigkeit, die <i>ownership</i> des Projektes durch die lokalen Partner sicherzustellen? .....	37
<b>4. Handlungsorientierte Empfehlungen für die künftige Ausrichtung des Projektes .</b>	<b>37</b>
4.0. Vorbemerkungen .....	37
4.1. Auslandsmitarbeiter .....	38
4.2. Partner .....	39
4.3. Stiftungszentrale .....	40
<b>Anhang</b> .....	<b>41</b>
Programm Feldaufenthalt .....	41
Inception Report .....	46

## 1. Executive Summary

(1) Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime besteht in Südosteuropa eine prinzipiell neue historische Lage. Zwar war der Balkan schon immer Objekt internationaler Politik gewesen, aber er war es im Zeichen machtpolitischer Konflikte, von Eroberungen und Krieg. Die heutige dezidiert westliche, euro-atlantische Internationalisierung unterscheidet sich davon prinzipiell, weil sie die notorische Konflikträchtigkeit der Region nicht ausnutzen und verschärfen, sondern im Gegenteil durch politische, wirtschaftliche, soziale und – nicht zuletzt auch – juristische Entwicklungsstrategien abbauen und überwinden will. Die politische Integration der postkommunistischen Staaten Südosteuropas in die Europäische Union ist ein „Projekt“, das den Frieden zwischen den Völkern der Region und ihre freiheitliche Entwicklung und Prosperität nachhaltig sichern soll.

(2) Das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa (RSP SOE) der Konrad-Adenauer-Stiftung schließt sich nahtlos an die Fundamentalprinzipien der Europäischen Union und deren Mission an, nämlich die Realisierung „der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ (Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag von Lissabon). Mit seiner Ausführung leistet die Stiftung wesentliche Beiträge zur Verwirklichung dieser Grundsätze in derjenigen kulturhistorischen und politischen Region des europäischen Kontinents, die als Letzte ihrer Einfügung in die EU noch harrt, sich für die EU zugleich aber auch als eine besonders schwierige Aufgabe darstellt.

(3) Die Voraussetzungen für eine zügige und nachhaltige Errichtung einer funktionstüchtigen Rechtsstaatlichkeit in den zehn Staaten des RSP SOE sind aus dem geschichtlichen Blickwinkel betrachtet ungünstig, weil die Balkanstaaten Schlusslichter der sozioökonomischen Modernisierung und der Nationalstaatsentwicklung in Europa waren, ihre späten Ansätze zu einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat unter ihren kommunistischen Regimen dann aber weitgehend verkümmerten. Die Etablierung von demokratischen Rechtsstaaten in Südosteuropa ist infolgedessen ein schwieriger Weg, dessen erfolgreiche Bewältigung große, unablässige und nachhaltige Anstrengungen verlangt.

(4) Der Aufbau gut funktionierender demokratischer Rechtsstaaten wird insbesondere durch die folgenden strukturellen Defizite erschwert: 1. schwache zivilgesellschaftliche Strukturen infolge der jahrzehntelangen Unterdrückung von privater Initiative in Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Monopolisierung des öffentlichen

Raumes durch den Staat; 2. gravierende Strukturschwächen im Medienwesen, Gefährdung von Vielfalt und Meinungsppluralismus durch Konzentrationsprozesse bei den Print- und noch mehr bei den elektronischen Medien; 3. stößt die Entstehung von funktionsfähigen Mehrparteiensystemen nach der langen Einparteiherrschaft auf starke mentale, wirtschaftliche und soziale Hindernisse. Die schwach konturierten, noch kaum stratifizierten und daher amorph erscheinenden postsozialistischen Gesellschaften sind kein guter „Nährboden“ für die Entwicklung funktionsstarker politischer Parteien; 4. die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit wird insbesondere durch eine weitverbreitete und sämtliche Bereiche des Staatswesens durchziehende Korruption, durch einflussreiche, bis in Staatsorgane hineinreichende Strukturen der organisierten Kriminalität und wegen gravierender Mängel auf Seiten der Justiz, der Strafverfolgungsorgane und der Gerichte und schließlich durch eine staatliche Verwaltung erschwert, die in vielen Bereichen überfordert und wenig kompetent ist.

(5) Die Integration der postkommunistischen Balkanstaaten in die EU hat seit dem Start des RSP SOE (2005/2006) starke Schübe erhalten: Rumänien und Bulgarien wurden am 1. Januar 2007 EU-Mitglieder und den Staaten des „westlichen Balkan“ wurde zusammen mit dem Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) förmlich die EU-Beitrittsperspektive eröffnet. Zugleich hat die EU ihre Maßnahmen zur Unterstützung des Annäherungsprozesses der betreffenden Staaten ausgeweitet und verstärkt. Das EU-Monitoring erfasst alle Länder, die auch zum KAS-Rechtsstaatsprogramm zählen, und bedeutet infolgedessen eine erhebliche Unterstützung des RSP SOE, wie auch umgekehrt das RSP SOE die EU-Beitrittspartnerschaften mit den Ländern des westlichen Balkans in einem wichtigen Segment unterstützt.

(6) Mit dem Ausscheiden Montenegros aus der Konföderation mit Serbien (2006) und der Unabhängigkeitserklärung der Republik Kosovo und deren Aufstieg zu einem international anerkannten Staat (2008) hat die Nationalstaatsbildung in Südosteuropa während der Tätigkeit des RSP SOE ihren Abschluss gefunden. Die Zahl der vom KAS-Programm erfassten Länder ist dadurch auf zehn gestiegen, und die dem RSP SOE gestellte Aufgabe ist noch größer geworden.

(7) Das RSP SOE verfolgt vier „Oberziele“: 1. Rechtsstaatliche Strukturen und institutionelle Hauptelemente des Rechtsstaates – einschließlich einer funktionstüchtigen Verfassungsgerichtsbarkeit und einer angemessenen Aufarbeitung der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit –

sind weitgehend geschaffen und haben sich konsolidiert. 2. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist gefestigt und wird stärker beachtet, insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind weitgehend gewährleistet. 3. Die Grund- und Menschenrechte werden sowohl in ihrer materiell-rechtlichen als auch in ihrer verfahrensrechtlichen Dimension zunehmend gewahrt. 4. Der Beitrag regionaler Zusammenschlüsse zur Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ist erhöht. Diese allgemeinen Oberziele der gesamten, weltweiten Rechtsstaatsarbeit der KAS sind durch die folgenden thematischen Schwerpunkte überzeugend für das RSP SOE konkretisiert worden: 1. Förderung und Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit; 2. Auseinandersetzung mit der vorrechtsstaatlichen jüngeren und jüngsten Vergangenheit auf dem Balkan, mit einem Akzent auf der Lustration von Stasi-Akten; 3. Bekämpfung der Korruption in ihren mannigfachen Erscheinungen; 4. Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter und insbesondere Förderung einer richterlichen Berufsethik; 5. enge Kooperation und Unterstützung von NGOs mit rechtsstaatsfördernden Projekten, unter anderem solchen, die der Sensibilisierung und dem Schutz der Grund- und Menschenrechte dienen; 6. Vertiefung des Europagedankens sowie Förderung, Stärkung und Qualifizierung der Beschäftigung mit der EU und den beitriffsbedingten Problemen; 7. Stärkung länderübergreifender, regionaler Kooperation und des Erfahrungsaustausches; 8. rechtsstaatsorientierte Netzwerkbildung.

Die Beschäftigung mit der Justiz dominiert (Gerichte; Staatsanwaltschaft; Justizräte; Rechtsanwälte), während die Förderung einer rechtsstaatlichen Staatsverwaltung eine wesentlich geringere Rolle spielt.

(8) Das RSP SOE hat auf dem Balkan nicht seinesgleichen. Keine andere politische Stiftung Deutschlands und auch kein anderer in der Region tätiger Staat Europas und darüber hinaus haben ein vergleichbares Programm. Das RSP SOE ist ein echtes Alleinstellungsmerkmal der Stiftung.

(9) Was die Zielerreichung des RSP SOE anbetrifft, können die Oberziele selbstverständlich nur im Verbund mit vielen anderen – nationalen und internationalen – Akteuren angestrebt und auch nur schrittweise verwirklicht werden. Dabei kann es von vornherein nur um eine Annäherung an die Realisierung der Oberziele gehen. Unter diesem Vorbehalt ist festzustellen, dass die Zielerreichung durch die folgenden Faktoren begünstigt und gefördert wird:

- langjährige Präsenz der KAS in den Ländern SOE und

Arbeit ihrer dortigen Länderbüros in der Regel schon lange vor dem Start des RSP SOE (2005/2006); infolgedessen bereits vielfältige Erfahrungen mit potenziellen Partnerorganisationen im staatlichen und im gesellschaftlichen Bereich innerhalb der Region;

- die Bevorzugung kleinerer, d.h. hinsichtlich der Größenordnungen überschaubarer und daher organisatorisch leichter beherrschbarer Projekte, deren Finanzvolumen in der Regel 15.000 € nicht überschreitet;

- hohe Professionalität, Motivation und Engagement sowohl der entsandten als auch der einheimischen KAS-MitarbeiterInnen sowie deren Kenntnis der in den postkommunistischen Staaten Südosteuropas typischen Probleme und Risiken bei der Durchführung von Projekten;

- die Grundsatzentscheidung der KAS, nur Eigenmaßnahmen durchzuführen und von institutionalisierten Dauerk Kooperationen mit festen Partnern abzusehen, mit dem Vorteil einer besseren und dichteren Kontrolle über die Ausführung der Projekte;

- klar definierte Ziele der Projekte bzw. Maßnahmen aus dem Blickwinkel der Oberziele des RSP SOE sowie klare Vorstellungen von den anzustrebenden Ergebnissen unter Einschluss von Publikationen;

- sorgfältige Auswahl der Partner unter dem Gesichtspunkt ihrer "RSP-SOE-Kompatibilität", d.h. klare, überzeugende Rechtsstaatsorientierung, sachliche (nicht spezifisch finanzielle) Motivation und Interesse an effektiver Unterstützung, leistungsfähiges Projektmanagement und nach Möglichkeit auch Erfahrung mit internationaler Kooperation;

- Auswahl der Projekte aus einem breiten Bewerberfeld, indem aus finanziellen Gründen nur etwa ein Viertel bis ein Drittel der eingehenden Projektvorschläge angenommen und gefördert werden kann;

- der Einsatz zuverlässiger, hochqualifizierter externer Fachleute in den Projekten;

- gute Vorbereitung und Begleitung der Durchführung durch die RSP-SOE-MitarbeiterInnen sowie sorgfältige Nacharbeit unter Einschluss der Abrechnung der Projektmittel.

- Zusätzliche positive Effekte ergeben sich schließlich auch aus dem über die KAS-Zentrale in Deutschland vermittelten Erfahrungsaustausch mit den anderen regionalen Rechtsstaatsprogrammen der Stiftung.

(10) Das RSP SOE umfasste zunächst nur fünf Länder – Rumänien, Serbien-Montenegro, Mazedonien, Kroatien –, wuchs aber im Zuge der politischen Veränderungen in der Region sehr bald auf die doppelte Zahl an. Die Einbeziehung der Programmländer ist ungleichmäßig und insgesamt nicht ausgewogen. Das hat mehrere objektive und daher nicht einfach zu überwindende Ursachen: 1. die im Verhältnis zum Umfang des Programms, der Anzahl der von ihm erfassten Staaten und ihrer in vieler Hinsicht prekären innenpolitischen Verhältnisse dürftige Finanz- und Personalausstattung des RSP SOE; 2. zeitweilig eine gewisse Konzentration der Ressourcen des RSP SOE auf die bedeutenderen Programmstaaten, namentlich die beiden 2007 der EU beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien; 3. die schwache Neigung oder Bereitschaft einiger Staaten, sich mit Projektvorschlägen und Projektanträgen an das RSP SOE zu wenden; 4. die beträchtlichen Entwicklungsunterschiede zwischen den Rechtskulturen und Rechtsordnungen der Programmstaaten, die sich zum Nachteil der Kooperationsfähigkeit u.a. in einem beträchtlichen Mangel an qualifizierten Juristen und geeigneten Partnern manifestieren.

(11) Eine Analyse der in den Programmländern jährlich durchgeführten Projekte zeigt, dass die Leitungen des RSP SOE zwar um die Lösung des Problems einer regional ausgewogenen Vertretung der Programmländer bei den Projekten bemüht waren, das Problem bislang aber wegen der genannten objektiven Schwierigkeiten nicht in den Griff bekommen konnten. Die Disproportionen in der Berücksichtigung der Programmländer können angesichts der knappen Ressourcen des Programms bestenfalls langsam überwunden werden. Es könnte mit einer Strategie der zeitlichen Streckung geschehen, indem man auch die schwächeren Programmländer in die Regionalmaßnahmen vermehrt einbezieht und insgesamt schrittweise zu einer Angleichung des regionalen Kooperationsniveaus kommt.

(12) Die Projektverantwortlichen haben mit Erfolg an dem Aufbau eines rechtsstaatsbezogenen Netzwerkes gearbeitet. In institutioneller und organisatorischer Hinsicht ist es nicht nur ansatzweise gelungen, teils nationale, teils regionale Netzwerke aufzubauen: 1. bei den Verfassungsgerichten und sonstigen obersten Gerichten, 2. bei den Obersten Justizräten und Gerichten, 3. bei juristisch, rechtsstaatlich orientierten NGOs, 4. bei überdurchschnittlich qualifizierten Nachwuchsjuristen und 5. bei den KAS-Altstipendiaten der Region. In thematisch-juristischer Hinsicht hat man folgende Netzwerke bilden können: 1. hinsichtlich der Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit, 2. bei der Korruptionsbekämpfung insbesondere in der Justiz, 3. bei der kritischen Aufarbeitung der rechtsstaatswidrigen Vergangenheit, 4. beim

Schutz der Grund- und Menschenrechte und 5. bei der Beschäftigung mit den Anforderungen der EU-Mitgliedschaft.

(13) Die Umweltproblematik sollte aus drei Gründen nicht in das Konzept des Rechtsstaatsprogramms integriert werden: 1. ist der Schutz der Umwelt mitsamt seinen Bezügen zur Realwirtschaft und insbesondere zur Energiewirtschaft ein äußerst komplexes, beinahe universelles Sachgebiet nationaler, internationaler und globaler Politik, das nicht mit ein paar Veranstaltungen im regionalen Maßstab behandelt werden könnte; vielmehr würden seine Dimensionen die Einrichtung eines eigenen Regionalprogrammes vollauf rechtfertigen. 2. liegt die Umweltproblematik als eine *sektorale* Dimension von Sachpolitik auf einer anderen Ebene als Rechtsstaatsförderung, die ihrer logischen Struktur nach *funktionalen* Charakter hat und als solche Teil eines rechtlich-politischen Ordnungssystems und Ordnungsrahmens ist, innerhalb dessen sich Sachpolitik zu bewegen hat. Zwar berühren sich beide Ebenen, weil Umweltpolitik sich – zumindest in den Staaten des Europarates – im institutionellen und rechtlichen Rahmen eines demokratischen Rechtsstaates vollzieht und vollziehen muss, aber das gilt ebenso auch für alle anderen Sektoren von Sachpolitik. Der Rechtsstaat hat als solcher keine spezifische Umweltkomponente; er verhält sich zum Umweltschutz prinzipiell neutral. 3. würde die Integration des Umweltthemas die Ressourcen des RSP SOE in jeder Hinsicht – personell, logistisch, organisatorisch und fachlich – vollständig überfordern.

(14) Die wichtigsten übergeordneten Wirkungen des RSP SOE sind ein enormer Image- und Prestigeerfolg für Deutschland in der Balkan-Region, aber auch über diese hinaus, ferner ein positiver Werbeeffekt speziell für deutsches Recht und seinen Rang in der Region. Die vom Bundesjustizministerium zusammen mit den führenden juristischen Fachverbänden Deutschlands in den letzten Jahren betriebene Werbung für den „Rechtsstandort Deutschland“ wird durch das KAS-Rechtsstaatsprojekt wirkungsvoll ergänzt und überzeugend verstärkt.

## **2. Das politische und gesellschaftliche Umfeld des Projekts**

### **2.1. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Länder Südosteuropas (soweit projektrelevant) von 2006 bis heute unter besonderer Berücksichtigung des Transformationsprozesses**

(a) Paradoxes Nebeneinander von nationalen Sezessions- und euroatlantischen Integrationsprozessen in Südosteuropa (2004-2010)



Das paradoxe Nebeneinander von nationalen Sezessionsprozessen in Ost- und Südosteuropa einerseits, von Integrations- sowie Erweiterungsprozessen im euro-atlantischen Raum (EU; NATO) andererseits, das schon die osteuropäische Revolution von 1989/1991 begleitet und sich im Zerfallsprozess der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) besonders markant manifestiert hatte, erlebte just während der Startphase des RSP SOE eine Fortsetzung. Denn nun veränderte sich die politische Landkarte in Ex-Jugoslawien erneut nicht unerheblich: Im Mai 2006 kam es aufgrund eines Referendums zur Auflösung der Konföderation Serbiens und Montenegros („Solania“), und am 17. Februar 2008 erklärte sich Kosovo für unabhängig, nachdem die Vermittlungsmission gescheitert war, die der ehemalige Staatspräsident Finnlands, Martti Ahtissari, zwischen Belgrad und Priština unternommen hatte. Innerhalb weniger Monate wurde die Republik Kosovo von mehreren Dutzend Staaten anerkannt. Der IGH stellte am 22. Juli 2010 in einem Gutachten fest, dass die Unabhängigkeitserklärung nicht gegen Völkerrecht und insbesondere nicht gegen die Resolution des Weltsicherheitsrates (WSR) Nr. 1244 (1999) verstoße. Die Souveränität Kosovos erfuhr in jüngster Zeit eine weitere Aufwertung, indem die Internationale Lenkungsgruppe für Kosovo („International Steering Group for Kosovo“) am 10. September 2012 ihre Tätigkeit förmlich beendete.

Zu derselben Zeit erlebte die Integration der postkommunistischen Staaten Südosteuropas und damit der Länder des RSP SOE in die Strukturen der Europäischen Union und der NATO neue und nun besonders kräftige Schübe.

In Bezug auf die EU-Südosterweiterung führten die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien – trotz der in beiden Ländern fortbestehenden erheblichen Schwächen beim Stand ihrer Rechtsstaatsentwicklung in der Gesetzgebung und erst recht in der Rechtspraxis – zum Erfolg. Am 1. Januar 2007 wurden beide Staaten EU-Mitglieder.

Auch die EU-Integration der Länder des sogenannten „westlichen Balkan“ machte Fortschritte. Nachdem die EU-Kommission 1999 für diese Region die Konzeption eines Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) vorgelegt hatte, stellte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs auf seinem Gipfeltreffen 2003 in Thessaloniki den betreffenden Ländern die EU-Mitgliedschaft in Aussicht („Thessaloniki-Agenda“) und beschleunigte dadurch den Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit den Ländern des Westlichen Balkan als vertragliche Rahmen ihrer zielstrebigsten Heranführung an die Europäische Union.

SAA wurden mit Mazedonien (2001/2004), Kroatien (2001/2005), Albanien (2006/2009), Montenegro (2007/2010), Serbien (2008/2011) und Bosnien-Herzegowina (2008) abgeschlossen; sie sind bis auf Bosnien-Herzegowina in Kraft getreten. Moldova war als Mitgliedsstaat der GUS mit der EU zunächst über das 1998 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und ferner über die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) verbunden, wird künftig aber ebenfalls durch ein für 2013 geplantes Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit ihr verbunden sein.

Was die NATO-Südosterweiterung im postkommunistischen Raum des Balkans anbetrifft, waren Rumänien und Bulgarien auch insofern Vorreiter. In das Bündnis wurden beide Staaten 2004 aufgenommen. 2009 folgten Albanien und Kroatien. Etwa zu derselben Zeit verlieh die NATO Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina den Kandidatenstatus. Im Prinzip betrachtet die Allianz auch Serbien als Kandidaten, stößt damit aber in Serbien selbst, jedenfalls vorläufig noch, auf Zurückhaltung bis Ablehnung. 2006 trat Serbien immerhin dem Partnership-for-Peace/(PfP)-Programm der NATO bei. Kosovo dagegen strebt dezidiert die NATO-Mitgliedschaft an. Einstweilen ist dieser jüngste Balkanstaat der NATO aber nicht partnerschaftlich verbunden, sondern dadurch, dass das Bündnis auf der Grundlage der WSR-Resolution Nr. 1244 seit 1999 in der Republik die multinationale „Kosovo Force (KFOR)“ zur Sicherung des Friedens zwischen den Volksgruppen unterhält.

Anders stellt sich das Verhältnis zwischen Moldova und der NATO dar. Wie die anderen GUS-Staaten auch ist das Land seit 1994 über das eher lockere, im Prinzip aber auch eine engere Kooperation zulassende Programm Partnership for Peace (PfP) an die Allianz angeschlossen. Auch die gegenwärtig das Land regierende und entscheidend EU-orientierte Parteienkoalition strebt die NATO-Mitgliedschaft nicht an.

Die politischen Rahmenbedingungen des Handelns speziell der Staaten Ex-Jugoslawiens sind ferner nicht unerheblich durch die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag und insbesondere dadurch beeinflusst worden, dass die EU ihre finanziellen Hilfen und Fortschritte auf dem Wege zur EU-Mitgliedschaft von der Bereitschaft der betreffenden Staaten abhängig gemacht hat, mit dem ICTY bei der Verbrechenaufklärung aktiv zusammenzuarbeiten. Generell ist festzustellen, dass die Arbeit der ICTY-Ermittler schon bis zum Ende der 1990er Jahre ganz wesentlich dadurch gefördert worden war, dass im Zuge des Daytoner Friedenswerkes für Bosnien-Herzegowina (1995) und des Kosovo-Krieges (1999)

Einfluss und Kontrolle von NATO, USA und EU über das ehemalige Jugoslawien immer stärker geworden waren. Denn erst jetzt konnte die ICTY-Anklagebehörde mit wachsendem Erfolg den nötigen Druck auf Serbien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina ausüben, mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten, wichtige Informationen weiterzugeben und mutmaßliche Straftäter nach Den Haag auszuliefern. Ohne diese Rückendeckung wäre es der Anklagebehörde unmöglich gewesen, die Ermittlungen in allen noch schwebenden Verfahren, wie beschlossenen, bis Ende 2004 abzuschließen, und erst recht wäre es nicht zu den spektakulären Auslieferungen der schwersten Kriegsverbrecher gekommen. Bis auf den ehemaligen Staatspräsidenten Serbiens und Jugoslawiens, Slobodan Milošević (Juni 2001), fielen sie in die Zeit des RSP SOE: die Auslieferung des ehemaligen Führers der bosnischen Serben, Radovan Karadžić (Juli 2008), des ehemaligen Oberbefehlshabers der bosnisch-serbischen Armee, Ratko Mladić (Juni 2011), und des früheren Präsidenten der Serbischen Republik Krajna, Goran Hadžić (Juli 2011).

Die mehr oder weniger fest und dicht miteinander verknüpften und verflochtenen internationalen sowohl multilateralen als auch bilateralen politischen Programme, Projekte, Aktionen und Maßnahmen und deren dominante Ausrichtung vor allem auf die EU-Mitgliedschaft waren und sind die am mächtigsten wirkenden Gründe dafür, dass sich die politischen Kräfte in den postkommunistischen Ländern Südosteuropas und insbesondere Ex-Jugoslawiens auf den wichtigsten Gebieten der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschafts- und der Finanzpolitik im Laufe der Jahre einander deutlich angenähert haben und dass die programmatischen Gemeinsamkeiten zwischen den im Parlament vertretenen politischen Parteien erheblich gewachsen sind. Unter dem Vorzeichen ihrer jeweiligen Annäherung an den *acquis communautaire* der EU gilt das auch für große Bereiche der Rechtspolitik, eingeschlossen jene Materien des Verfassungs-, des Staats- und des Justizrechts, die für die Etablierung und Vertiefung des demokratischen Rechtsstaates essenziell sind.

Aus weltgeschichtlichem Blickwinkel haben wir heute in Südosteuropa eine für den Raum völlig neue politische Lage vor uns. Gewiss, der Balkan war bereits früher, ja schon seit Jahrhunderten Gegenstand internationaler Politik gewesen, aber er war es im Zeichen machtpolitischer Konflikte, von Eroberungen und Krieg, denn er war ein Feld imperialer Rivalitäten, Spielball der Großmächte und Objekt ihrer Machtansprüche – vor allem des Osmanischen Reiches, Russlands und Österreich (-Ungarns), aber auch Frankreichs, Englands und des Deutschen Reiches. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wäh-

rend der Epoche des Kalten Krieges, drückte der politische Macht- und ideologische Systemkonflikt zwischen der Sowjetunion und „dem Westen“ der Region einen neuen, unverwechselbaren Stempel auf. Scharf bewachte, nur schwach oder gar nicht durchlässige Grenzen zerteilten nun den Balkan.

Die Südosteuropa seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes aufs Neue erfassende, nun dezidiert westliche, euro-atlantische Internationalisierung unterscheidet sich prinzipiell von den früheren Verhältnissen, weil sie die notorische Konfliktträchtigkeit der Region nicht ausnutzen und verschärfen, sondern im Gegenteil durch politische, wirtschaftliche, soziale und – nicht zuletzt auch – juristische Entwicklungsstrategien abbauen, ausgleichen und überwinden will. Die politische Integration der postkommunistischen Staaten Südosteuropas in die Europäische Union ist ein „Projekt“, das den Frieden zwischen ihren Nationen und Völkern innerhalb der Staatsgrenzen und über sie hinweg nachhaltig sichern soll. Das Ziel strebt die EU, ihrer Eigenart entsprechend, im Wege einer „kulturellen Europäisierung“ in einem umfassenden Sinne an. In diese Strategie sind letztlich auch bilaterale Entwicklungsprogramme wie das RSP SOE der Konrad-Adenauer-Stiftung eingefügt.

Durch die Fortschritte bei der Integration des Balkans in die euro-atlantischen Strukturen sind die politischen Gegensätze zwischen den Parteien in den RSP-SOE-Programmstaaten bereits deutlich sichtbar relativiert worden. Der Umstand, dass die Konflikte zwischen den verschiedenen Teilen und Gruppen der Eliten des jeweiligen Landes gleichwohl häufig noch groß und heftig sind, hat nicht eigentlich weltanschauliche, ideologische Gründe, sondern beruht in erster Linie auf – nicht selten informellen – persönlichen Gegnerschaften und wirtschaftlichen Interessenunterschieden, die sich machtpolitisch auswirken. Das Ausmaß der Gemeinsamkeiten und die daher im Prinzip vorhandenen Möglichkeiten von Kompromiss und Konsens treten zum Nachteil von Staat und Gesellschaft allzu sehr in den Hintergrund und befinden sich daher im Schatten der öffentlichen Wahrnehmung.

Während die programmatischen Gemeinsamkeiten in existenziellen außen- und innenpolitischen Fragen in den Programmländern selbst und auch zwischen ihnen erheblich zugenommen haben, ist die relativ starke sozio-ökonomische Homogenität der Gesellschaften, welche die sozialistisch-kommunistische Gleichheitsideologie und die von ihr bestimmte Politik bewirkt hatten, im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformationsprozesse einer gesellschaftlichen Stratifizierung mit zunehmenden sozialen Unterschieden zwischen den Schichten und Gruppen der Gesellschaft gewichen.

(b) Zur Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung in den RSP-SOE-Ländern

Die Verhältnisse in der Wirtschaft und ihre Entwicklungsniveaus waren in den Programmländern trotz ihrer sozialistischen Systemstrukturen recht unterschiedlich. Während Rumänien und Bulgarien bei allen Besonderheiten dem sowjetischen Staatswirtschaftsmodell verhaftet waren, konnten sich die Wirtschaftsbetriebe im jugoslawischen Modell des Selbstverwaltungssozialismus stärker zur marktwirtschaftlich dominierten Weltwirtschaft hin öffnen und die Arbeitnehmer infolge der ihnen eingeräumten grenzüberschreitenden Freizügigkeit im kapitalistischen Ausland, insbesondere auch in Deutschland, arbeiten und mit ihren Geldüberweisungen indirekt die öffentliche Wirtschaftskraft und den privaten Wohlstand in der Heimat mehren. Dazu kamen erhebliche Einnahmen aus der attraktiven Tourismusbranche des Landes. Die Wirtschaft Albaniens war demgegenüber weitgehend von den ausländischen Märkten abgeschottet und entwickelte sich zunächst allein mit sowjetischer, seit den 1960er Jahren dank chinesischer Unterstützung, Technologie und einem auf China ausgerichteten Außenhandel.

In den 1990er Jahren gingen die Länder nach den Zusammenbrüchen ihrer staatswirtschaftlich geprägten Wirtschaftsordnungen zu marktwirtschaftlichen Prinzipien über. Zulassung von Privateigentum an Produktionsmitteln, Freigabe der Preise und Abbau von Subventionen, kleine und große Privatisierungen, darunter auch in der Landwirtschaft, Einführung privater Geldwirtschaft mit Banken und Versicherungen, Öffnung für Importe und Investitionen aus dem Ausland, Aufbau bzw. Modernisierung des staatlichen Steuerwesens usw. kennzeichneten die marktwirtschaftliche Transformation der Wirtschaftssysteme.

Die Entwicklungen verliefen mit unterschiedlichem Tempo und keineswegs gradlinig. Die aus dem Zusammenbruch der Bundesrepublik Jugoslawien hervorgegangenen Staaten wurden (mit Ausnahme Sloweniens) durch den weitgehenden Zusammenbruch des integrierten „sozialistischen“ Wirtschaftskreislaufes innerhalb des Bundesstaates mit der einheitlichen Währung des Dinar und mindestens ebenso massiv infolge der in ihren Grenztobenden interethnischen Bürgerkriege wirtschaftlich weit zurückgeworfen.

Nicht viel günstiger standen die Zentralverwaltungswirtschaften Rumäniens und Bulgariens da. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende der von ihr dominierten, nach dem kompensatorischen Prinzip der „sozialistischen Arbeitsteilung“ funktionierenden östlichen Wirtschaftsgemeinschaft (RGW/COMECON) ließ auch hier die

etablierten Absatzmärkte binnen kurzer Zeit zusammenbrechen. Der Weltmarkt bot den „sozialistischen“ Unternehmen dafür in aller Regel keinen Ersatz, weil ihre Güter international nicht wettbewerbsfähig waren.

Aus Mangel an Wettbewerbsfähigkeit, wegen der überdimensionierten Unternehmens- und Betriebsgrößen mit bei weitem zu hohen Belegschaftszahlen gingen Tausende von Staatsunternehmen in Konkurs. Die Wirtschaftsleistung erfuhr in allen Ländern Südosteuropas tiefe Einbrüche. Innerhalb kurzer Zeit sprangen die Arbeitslosenzahlen in die Höhe, kam es zur massenhaften Abwanderung von Arbeitnehmern in das nähere und fernere „kapitalistische“ Ausland, zur Verarmung großer Gruppen der Bevölkerung und sozialer Depression in breiten Schichten.

Die sozioökonomischen Kosten der Transformation waren hoch, aber letztlich unvermeidlich, weil unter den Bedingungen einer ökonomisch erzwungenen, zügigen Anpassung der „realsozialistisch geprägten“ Gesellschaften und wegen ihrer sich nun mehr oder weniger rasch vollziehenden Integration in die überlegenen marktwirtschaftlichen Strukturen der Weltwirtschaft ein langsamer, „von oben“ regulierter und kontrollierter, „gradueller Übergang“ in die neue Ordnung der Marktwirtschaft allenfalls im theoretischen Modell denkbar, in der Wirklichkeit aber nicht möglich war.

Gleichwohl haben es die Länder des RSP SOE geschafft, spätestens gegen Ende der 1990er Jahre aus ihren wirtschaftlichen Talsohlen herauszukommen, unter den völlig veränderten Rahmen- und Produktionsbedingungen sich der Wirtschaftskraft der späten 1980er Jahre wieder anzunähern und nach der Jahrtausendwende mehr oder weniger hohe Wachstumsraten (bis zu 10% im Jahr) zu erzielen. Hauptgründe und Hauptfaktoren ihrer wirtschaftlichen Erholung und des Aufschwunges waren und sind erstens die relative Nähe zu den mittel- und westeuropäischen Märkten der EU und ihre leichte Erreichbarkeit, aber auch zu den Wachstumsmärkten des Nahen Ostens, zweitens die breiten Auslandsinvestitionen mitsamt Know-how-Transfer aus EU-Ländern, namentlich aus Österreich und Deutschland, drittens ein hohes Potenzial und Angebot gut ausgebildeter und zugleich billiger Arbeitskräfte, viertens mannigfache Fördermaßnahmen der betreffenden Länder von Seiten der Europäischen Union, einzelner ihrer Mitgliedsstaaten und auch der USA. Eine nicht unerhebliche Rolle spielte fünftens eine geschickte Steuer- und Fiskalpolitik vieler Regierungen, die mit niedrigen Pauschalsätzen Auslandsinvestitionen im Lande massiv begünstigte.

Die Finanzkrise von 2009 hat zwar auch ihre Auswirkung

gen in den Ländern Südosteuropas gehabt, aber sie waren in der Regel aus mehreren Gründen schwächer, und zwar insbesondere deswegen, weil der Grad der Integration der betreffenden Staaten in die internationale Finanzwirtschaft deutlich geringer als der der EU-Mitgliedsstaaten ist, die Volkswirtschaften der Länder noch immer einen starken Nachholbedarf haben, beträchtliche Gruppen der Bevölkerung als Arbeitsmigranten in den EU-Staaten leben und einen Teil ihrer Löhne in die Heimatländer transferieren („remittances“) und wohl auch deswegen, weil ein erheblicher Anteil des realen Bruttoinlandsprodukts in Strukturen der Schattenwirtschaft erwirtschaftet wird.

Allerdings bestehen bei den makroökonomischen Indikatoren große Unterschiede zwischen den Programmländern (Zahlen für 2011), etwa bei der Arbeitslosigkeit, die in Kosovo, Serbien und Mazedonien mit teilweise weit über 30% extrem hoch ist, überraschend niedrig hingegen in Moldova (6,7%). Überhaupt liegen große Abstände zwischen der Stärke ihrer Volkswirtschaften. Kroatien rangiert beim Pro-Kopf-Einkommen (2011) weit vor Bulgarien und Rumänien. Zusammen bilden sie die Spitzengruppe vor Montenegro, Serbien und Mazedonien, denen Bosnien-Herzegowina, Albanien, Kosovo und, weit abgeschlagen, Moldova folgen. Mit der Beschäftigungsstruktur ihrer Volkswirtschaften korrelieren diese Unterschiede nicht: Während in Albanien die Landwirtschaft, die zu einem beträchtlichen Teil kleinbäuerliche Subsistenzwirtschaft ist, noch immer den größten Anteil an den Beschäftigten besitzt, dominiert in den anderen Programmländern, zumeist infolge von Tourismus und Handel, der Dienstleistungssektor, aber über die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens in dem betreffenden Land sagt dessen Anteil nichts aus.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass das soziale Gefälle und die Spreizung der Einkommen zwischen den Bevölkerungsgruppen unter den postkommunistischen Verhältnissen sehr stark zugenommen haben. Große Teile der Bevölkerung stehen, sozioökonomisch gesehen, anhaltend auf der Verliererseite der Transformation der Wirtschaftsordnungen in Südosteuropa.

Auf die inneren Zustände und die parteipolitischen Kräfteverhältnisse in den Ländern der Region haben sich die tiefgehenden sozialen Veränderungen im letzten Jahrzehnt und speziell während der Zeit des RSP SOE freilich weniger ausgewirkt, als man es vermuten könnte. Die nicht sehr hohen Wahlbeteiligungen scheinen darauf hinzudeuten, dass ein beträchtlicher Anteil der Bevölkerung politisch apathisch ist und nicht dazu neigt, mit dem Stimmzettel in der Hand seiner Frustration massenhaft und mit mehr oder weniger großen politischen Schwan-

kungen bzw. Ausschlägen an den Wahlurnen Ausdruck und Gewicht zu verleihen. Das soll nicht heißen, dass die Parlamentswahlen nicht zu Regierungs- und zu Machtwechseln führen und politische Zäsuren markieren (können), aber das Phänomen könnte bedeuten, dass sich die innenpolitischen Entwicklungen in den Programmländern, insgesamt betrachtet, ruhiger vollziehen. Die sehr ernste und schwere Verfassungskrise, die im Sommer 2012 in Rumänien ausbrach und die internationale Öffentlichkeit nicht zuletzt deswegen stark überrascht hat, weil das Land bereits seit einem halben Jahrzehnt Mitglied der EU ist, widerspricht dem nicht, denn es handelt sich um eine Ausnahmeerscheinung.

(c) Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Parteien im Spiegel der Parlamente

In allen Staaten des RSP SOE bestehen parlamentarische Regierungssysteme, allerdings mit der fast überall gegebenen Besonderheit eines mit relativ starken Kompetenzen ausgestatteten Staatspräsidenten. Er verfügt als Staatsoberhaupt über wichtige sachpolitische Befugnisse in der Außen- und Sicherheitspolitik und über wichtige Funktionen vor allem bei der Regierungsbildung. In der gelebten Verfassung des politischen Alltages geht seine Machtstellung meistens noch darüber hinaus, insbesondere dann, wenn der Präsident unmittelbar vom Volk gewählt ist und infolgedessen über eine gleichrangige demokratische Legitimation wie das Parlament und über eine höhere als die Regierung (Premierminister; Ministerkabinett) verfügt. Wie die Erfahrung mit den postkommunistischen Regierungssystemen gezeigt hat, ist die politische Versuchung für den Staatspräsidenten sehr groß, sein politisches Gewicht neben und gegenüber dem Parlament und dem von ihm eingesetzten Ministerkabinett sichtbar oder gar demonstrativ vor der Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen. Die Versuchung ist noch größer, wenn der Präsident zugleich der formelle oder zumindest informelle Führer derjenigen Partei ist, die die stärkste Fraktion im Parlament und den Regierungschef stellt oder jedenfalls an der Regierung beteiligt ist. Dann nähert sich das Regierungssystem de facto dem semipräsidentiellen System Frankreichs an, weil ebenso wie dort der Staatspräsident „über die Parteischiene“ zusätzliche politische Möglichkeiten und Hebel besitzt, auf den Kurs der Regierung Einfluss zu nehmen.

Die dominante Favorisierung und Einführung parlamentarischer Regierungssysteme in der Region war insofern gewagt, als ihre Funktionsfähigkeit entscheidend von der Existenz starker, profilierter politischer Parteien, von einem Mehrparteiensystem und von einem von den Parteien gesteuerten parlamentarischen Betrieb abhängt.

Keine dieser Voraussetzungen war bei dem Start in die postkommunistischen Verfassungsordnungen und politischen Systeme erfüllt. Mehr als das: Der Aufbau von politischen Parteien und Mehrparteiensystemen stieß (auch) in Südosteuropa nach den Jahrzehnten einer totalitären Einparteierrschaft und einer gleichgeschalteten Gesellschaft auf große und starke Hindernisse vielfältiger – mentaler, psychologischer, wirtschaftlicher und sozialer Art. Zivilgesellschaften als Medium und Träger nicht-staatlicher Strukturen, Organisationen, Einrichtungen und Verfahren mussten sich erst bilden. Die in soziologischer Hinsicht schwach konturierten, noch kaum stratifizierten und daher amorph erscheinenden postsozialistischen Gesellschaften waren ein denkbar ungünstiger „Nährboden“ für die Entwicklung funktionsstarker politischer Parteien. Das Problem ist auch heute, zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der KP-Herrschaften, noch nicht, und zwar weder in programmatischer noch in organisatorischer Hinsicht wirklich befriedigend gelöst. Die „Windrose“ klassischer, polarer programmatischer *cleavages* – Arbeit und Kapital, Demokratie und Autoritarismus/Diktatur, Markt und Plan, Zentralismus und Regionalismus/Peripherie, liberal und konservativ, religiös und säkular, Landwirtschaft und Industrie, Unternehmerfreiheit und Sozialbindung/soziale Sicherheit usw. – prägt das Parteienspektrum nur ansatzweise, schwach oder noch gar nicht. Auf die Region spezialisierte Politikwissenschaftler kommen vielmehr zu der Erkenntnis, dass diese für die westlichen Demokratien typischen *cleavages* für die Analyse und Beschreibung der Parteiensysteme in Südosteuropa, zumindest vorläufig, wenig relevant sind.

Der Start in ein Mehrparteiensystem nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Einparteiestaates zu Anfang der 1990er Jahre war von einer in den Ländern Südosteuropas verbreiteten Erscheinung begleitet: Die eben noch herrschende KP firmierte (mit Ausnahme Moldovas) in „sozialistisch“ (Bulgarien; Serbien; Albanien) oder „sozial-demokratisch“ (Montenegro, 1991; Rumänien, 1993) um und stellte sich unter dem neuen Namen zur Wahl. In der Regel hatte sie erhebliche Startvorteile, weil sie erstens noch immer über eine das ganze Land umspannende Organisation mit Büros und Personal verfügte, zweitens trotz des Verlustes des größten Teils ihrer Mitgliedschaft die Mitgliederstärke der anderen, neuen Parteien um ein Mehrfaches übertraf, drittens noch immer eng mit der Bürokratie, insbesondere mit den Staatssicherheitsdiensten, ferner mit den Staatsbetrieben und vielen gesellschaftlichen Organisationen verbunden war. Gegen die „gewendeten“ kommunistischen Parteien formierten sich die nun neu aufkommenden politischen Parteien, am entschiedensten jene, die anti-kommunistisch eingestellt waren, einen radikalen Bruch

mit dem alten Regime und einen politischen Neubeginn propagierten (z.B. UDK/SDS in Bulgarien). Allerdings gab es in Ex-Jugoslawien im Zeichen eines starken sowohl gegen Serbien und „Belgrad“ gerichteten Nationalismus als auch eines virulenten Antikommunismus auch den Fall, dass es der Opposition gelang, schon bei der ersten demokratischen Wahl an die Macht zu kommen, nämlich in Kroatien durch die Partei der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ) unter ihrem charismatischen Führer Franjo Tuđman. Die HDZ konnte sich bis zu dessen Tode (2000), d.h. ein volles Jahrzehnt, an der Macht halten.

In dem Maße, wie sich der Transformationsprozess entfaltet und vertieft, wie politischer Pluralismus, Privatisierung von Staatsunternehmen, hereinströmendes Auslandskapital und marktwirtschaftliche Strukturen zur Wirkung kamen, schwächte sich schon in den 1990er Jahren die Macht der früheren kommunistischen Parteien ab, teils infolge von Abspaltungen wegen persönlicher Rivalitäten und wirtschaftlicher Interessenkonflikte, teils durch den sich nun auswirkenden allgemeinen gesellschaftlichen Wandel, die um sich greifende Modernisierung und Europäisierung in der Region.

Trotz dieser Schrumpfungs- und Abschmelzungsprozesse spielen die aus den KP hervorgegangenen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien bis heute in Südosteuropa eine mehr oder weniger wichtige Rolle, signifikant in Moldova, wo die KP ihren Namen beibehalten hat.

Die Parteiensysteme in den Programmländern erfahren nach den dramatischen, von mächtigen soziopolitischen Umwälzungen, im ehemaligen Jugoslawien auch von Kriegen geprägten 1990er Jahren seit der Jahrtausendwende zwar anhaltende, nicht unerhebliche Veränderungen, haben aber, insgesamt gesehen, ein klareres, stabileres Erscheinungsbild bekommen: Die Beherrschung des politischen Systems durch eine einzige Partei ist nur noch eine seltene Ausnahme, bewirkt durch außergewöhnliche, mit schweren Konflikten verbundene Umstände. Eine Ausnahmeerscheinung ist auch die Herausbildung eines Zwei-Parteien-Systems. Man trifft es nur in Albanien an, wo bei den Parlamentswahlen von 2005 die Demokratische Partei Albanien 56 und die in Opposition stehende Sozialistische Partei Albanien 42 Sitze erringen konnte. 2009 führten beide Parteien einen Lagerwahlkampf, bei dem das von den regierenden Demokraten angeführte, aus vier Parteien bestehende Bündnis „Allianz der Veränderung“ 71 Sitze erhielt, die „Union der Veränderung“ dagegen 65 Sitze (vier Sitze entfielen auf die „Sozialistische Allianz für Integration“).

In der Regel haben sich in den Programmländern bei den

Parlamentswahlen im zurückliegenden Jahrzehnt vier bis sechs Parteien mittlerer Stärke durchgesetzt. Ihr programmatisch-politisches Profil ist dabei wenig aussagekräftig, weil sich die Programme nicht sonderlich voneinander unterscheiden. Wichtiger sind die Persönlichkeiten, die die Parteien anführen, ihre Biographien und das Image, das mit ihnen in der Öffentlichkeit und in den Medien verbunden wird. Da die Regierungen vom Parlament gewählt werden, stehen die Parteien und ihre Fraktionen unter dem Zwang, Koalitionen zu bilden. Das ist ausnahmslos nach den zurückliegenden Parlamentswahlen geschehen.

Eher seltener tritt dabei der Fall wie in Rumänien ein, wo die Nationalliberalen unter ihrem Vorsitzenden Crin Antonescu mit den Sozialdemokraten unter Victor Ponta Ende April 2012 eine Koalitionsregierung bildeten, an der sich auch die Liberaldemokratische und die Konservative Partei beteiligten. Das Programm dieser „Sozialliberalen Union“ bestand offenkundig darin, Staatspräsident Traian Basescu zu stürzen und auf diese Weise sämtliche Verfassungsorgane, insbesondere auch die Justiz – Generalstaatsanwalt und Verfassungsgericht –, dem Willen der Regierungsparteien zu unterwerfen, um weitere Verurteilungen von Angehörigen der Top-Elite des Landes wegen Korruption zu unterbinden. Sie löste mit ihrem der Verfassung und rechtsstaatlichen Prinzipien Hohn sprechenden Vorgehen eine schwere Verfassungskrise aus. Der Plan missglückte, weil die Absetzung des Staatspräsidenten keine Mehrheit der Bürger fand und das Verfassungsgericht diesen Sachverhalt verbindlich feststellte. Das rücksichtslose, machtgierige Verhalten der Regierung und der sie tragenden politischen Parteien hat unter anderem deutlich gemacht, dass die Namen der Koalitionsparteien, die sich an den klassischen ideologischen *cleavages* europäischer Parteiensysteme orientieren, zwar politische Seriosität versprechen, tatsächlich aber nur Schall und Rauch sind.

Es hat den Anschein, dass in neuerer Zeit die Tendenz zur politischen Lagerbildung in den Programmländern stärker geworden ist, indem die Parteien bei den Parlamentswahlen nicht selten in Bündnissen gegeneinander antreten und anschließend auf deren Grundlage die Regierung bilden. Das geschah in Moldova bei den Parlamentswahlen vom Juli 2009 und Ende November 2010, als der Kommunistischen Partei eine Allianz aus vier dezidiert proeuropäischen Parteien entgegentrat, die dann auch die Regierung bildete und die KP von der Macht ablöste. Ähnliches ereignete sich in Kroatien bei den Parlamentswahlen vom Dezember 2011. Hier standen einander die aus vier Parteien bestehende, von der Sozialdemokratischen Partei geführte „Kukuriku-Koalition“ und ein von der Regierungspartei HDZ geführter Block rech-

ter Parteien gegenüber. Die Opposition konnte von den 151 Sitzen im Sabor 92 erringen, während die Parteien der Regierungskoalition nur auf 55 kamen.

In Montenegro trat die regierende Demokratische Partei der Sozialisten (DPS) in einem Bündnis mit kleineren Parteien unter dem Namen „Europäisches Montenegro“ zur Parlamentswahl vom 14. Oktober 2012 an und errang 39 der 81 Parlamentssitze, die Opposition „Demokratische Front“ kam dagegen nur auf 20 Sitze. Die proserbische „Sozialistische Volkspartei“ (SNP) erhielt 9, die Partei „Positives Montenegro“ kam auf 7 Sitze. Vereinzelt Mandate gingen an ethnische Parteien der Bosniaken, Albaner und Kroaten.

Auch die Lage in Mazedonien trägt Züge eines Lagerwahlkampfes, wobei das dortige Parteiensystem allerdings sehr spezifische Charakterzüge durch die sehr starke albanische Minderheit im Lande und die sie repräsentierenden nationalen Parteien bekommt. Das zwingt die in der slawisch-mazedonischen Mehrheitsbevölkerung verankerte und bei den Parlamentswahlen siegreiche Partei, eine Koalition auch mit einer der albanischen Parteien einzugehen, wenn sie die absolute Mehrheit der Sitze verfehlt. Im Interesse des inneren Friedens und eines interethnischen Ausgleiches haben alle siegreichen Parteien seit den Parlamentswahlen von 1992 es sich aber zur Regel gemacht, auch dann mit einer der albanischen Parteien eine Regierungskoalition einzugehen, wenn sie nicht auf deren Stimmen im Parlament angewiesen sein würde. So haben sich bislang beide das Land dominierenden politischen Parteien verhalten, die Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Nationale Einheit (VMRO-DPMNE) und die Sozialdemokratische Liga Mazedoniens (SDSM). Bei den vorgezogenen Parlamentswahlen vom 5. Juni 2011 musste die VMRO-DPMNE zwar schwere Verluste (minus 9,56%) hinnehmen, blieb mit 39,22% jedoch stärkste Partei bzw. Fraktion mit 56 Sitzen. Die SDSM stieg von 23% (2008) auf 32,81% auf und erreichte 42 Sitze. Zusammen mit der zweitstärksten albanischen Partia Demokratike Shqiptare (PDSH), die auf 5,89% bzw. 8 Sitze kam, steht sie in der Opposition. Die Regierung bildete die VMRO-DPMNE zusammen mit der aus der mazedonischen UČK hervorgegangenen Bashkimi Demokratik për Integritet (Demokratischen Union für Integration – DUI), die 15 Sitze hat (10,28%). Von den 22 Mitgliedern des Kabinetts stellt die VMRO-DPMNE 13 und die DUI 7. Dazu kommt je ein Vertreter der Minderheit der Roma und der Türken.

Stark fragmentiert ist die Parteienlandschaft in Serbien, insbesondere seitdem Tomislav Nikolić die gegen die EU eingestellte Serbische Radikale Partei verlassen und eine

eigene Partei („Srpska Napredna Stranka/Serbische Fortschrittspartei“) gegründet hat. Bei den Parlamentswahlen vom 6. Mai 2012 standen sich teilweise Wahlbündnisse gegenüber: Das von Nikolić geführte, erstmals angetretene Bündnis „Steh` auf Serbien!“ wurde mit 24,01% und 73 Sitzen stärkste Kraft, dicht gefolgt von dem Bündnis „Wahl für ein besseres Leben“, an dessen Spitze Boris Tadić stand, mit 22,07% bzw. 67 Sitzen. An dritter Stelle steht das sozialistische Bündnis „Einiges Serbien“ (Ivica Dačić) mit 14,54% der Stimmen und 44 Sitzen. Auf den weiteren Plätzen folgen die Demokratische Partei Serbiens mit 7% (21 Sitze), das Wahlbündnis „Pre-Okret“ („Die Wende“) und Vereinte Regionen Serbiens mit 5,51% (16 Sitze). Die Serbische Radikale Partei, die 2008 mit Nikolić an der Spitze noch 30,10% erhalten hatte, scheiterte mit 4,61% an der 5-Prozent-Sperrklausel und zog nicht mehr in die Skupština ein. Einen einschneidenden Wechsel gab es zu derselben Zeit im Amt des Staatspräsidenten der Republik Serbien. Nachdem Tadić vom Amt zurückgetreten war, fanden im Mai 2012 Präsidentschaftswahlen statt, bei denen sich Nikolić klar gegen Tadić durchsetzte. Die Ende Juli 2012 gebildete Regierung trägt bereits seine Handschrift. Sie ist eine Koalition aus der Serbischen Fortschrittspartei, der Sozialistischen Partei Serbiens, den Vereinten Regionen Serbiens, der Sozialdemokratischen Partei Serbiens und der Demokratischen Aktion und integriert damit die gemäßigten Nationalisten und die Parteien des linken Spektrums. Ministerpräsident ist der Chef der Sozialistischen Partei, Ivica Dačić, der bis dahin Innenminister in der 2008 mit der Demokratischen Partei Boris Tadić` gebildeten Regierung war. Die Demokratische Partei befindet sich nun in der Opposition. Tadić hat sich aus der Politik zurückgezogen. Die neue Regierung verfügt mit 142 Mandaten zwar über eine klare Mehrheit der 250 Parlamentssitze und erscheint auf den ersten Blick politisch stabil. Als Koalition von fünf Parteien befindet sie sich aber in der relativ großen Gefahr, durch Ausscheiden bereits einer von ihnen die absolute Mehrheit im Parlament zu verlieren.

Ähnlich zersplittert wie in Serbien ist die Parteienlandschaft in der Republik Kosovo. In den ersten Parlamentswahlen nach der Unabhängigkeitserklärung, die am 12. Dezember 2011 abgehalten wurden, war der Kampf um die 120 Parlamentssitze nicht durch eine Sperrklausel eingeschränkt. Stärkste Kraft wurde die Demokratische Partei des Kosovo (PDK) mit 32,11% bzw. 34 Sitzen. Sie wird von Hashim Thaçi, einem der Führer der UÇK im bewaffneten Kampf um die Unabhängigkeit Kosovos, geführt. Auf dem zweiten Platz folgte die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) mit 24,69% (27 Sitze). Sie ist mit der Persönlichkeit des im Januar 2006 verstorbenen ersten Präsidenten der Republik Ko-

sovo, Ibrahim Rugova, verbunden, der für die Erringung der Unabhängigkeit auf gewaltfreiem Wege stand. 12,69% bzw. 14 Sitze erlangte auf Anhieb die neue Partei „Selbstbestimmung!“ (VV), dicht gefolgt von der „Allianz für die Zukunft Kosovos“ (AAK) mit 11,04% bzw. 12 Sitzen. Die aus sieben Kleinstparteien bestehende, von dem umstrittenen Unternehmer Behgjet Paccoli finanzierte „Koalition für ein neues Kosovo“ (AKR) kam auf 7,29% der Stimmen und erhielt 8 Sitze. Ferner beteiligte sich über ein Dutzend Parteien nationaler/ethnischer Minderheiten an den Wahlen. Mit Abstand am stärksten erwies sich unter ihnen die (serbische) Unabhängige Liberale Partei von Slobodan Petrović. Bei 2,05% erhielt sie 6 Mandate. Die Vereinigte Serbische Liste kam auf 3, die Demokratische Türkische Partei auf 2 Mandate. Acht weitere ethnische Parteien erhielten jeweils 1 Mandat.

Die Bildung einer Koalitionsregierung gestaltete sich unter diesen Umständen schwierig, da die Rugova-Partei LDK zunächst ein Zusammengehen mit der Thaçi-Partei ablehnte. Ende Februar 2011 gab sie schließlich nach, und es kam unter der Führung von Thaçi eine Koalition aus der PDK, der LDK Rugovas und der AKR Pacollis zustande. Sie war zugleich interethnisch zusammengesetzt, indem sie auch die (serbische) Unabhängige Liberale Partei Petrović` und eine bunte Koalition von Minderheitenparteien einschloss.

Teil der Koalitionsbildung war die Wahl Paccolis zum Staatspräsidenten, die am 22. Februar 2011 mit der hauchdünnen Mehrheit von 61 Stimmen erfolgte. Sie wurde jedoch wenig später vom Verfassungsgericht Kosovos wegen eines Verfahrensfehlers für unwirksam erklärt. Paccoli trat am 30. März zurück und kandidierte nicht erneut. Stattdessen wurde vom Parlament am 7. April 2011 auf massiven Druck des US-amerikanischen Botschafters im Kosovo, Withers, Atifete Jahjaga zur Kandidatin erhoben und mit 80 von 120 Stimmen zur Präsidentin Kosovos gewählt. Politisch war Frau Jahjaga bis dahin nicht hervorgetreten. Sie war stellvertretende Leiterin der Polizei des Kosovo und besaß das Vertrauen der USA.

Der skizzenhafte Überblick zeigt, dass die Parteiensysteme in allen Programmstaaten des RSP SOE ein für die Region typisches Merkmal haben, nämlich die Existenz von politischen Parteien nationaler und ethnischer Minderheiten. Zwar spielen sie nicht überall eine so bedeutende Rolle wie in Mazedonien, gleichwohl werden sie auch dort, wo sie zahlenmäßig mehr oder weniger schwach sind, nicht selten an Koalitionsregierungen beteiligt. Das ist eine politische Praxis, die gewiss in erster Linie der Notwendigkeit bei der Regierungsbildung geschuldet ist, eine Mehrheit im Parlament hinter sich zu

haben. Sie erfüllt daneben aber auch den politischen Zweck, sowohl nach innen als auch nach außen, insbesondere gegenüber der EU, zu demonstrieren, dass man das Interesse der nationalen Minderheiten an politischer Partizipation und überhaupt den Minderheitenschutz im Lande ernst nimmt. Angesichts der Tatsache, dass die Unterdrückung nationaler/ethnischer Minderheiten in den Ländern Südosteuropas seit dem 19. Jahrhundert und bis in die jüngste Zeit hinein starke Spannungen und gewaltsame ausgetragene Konflikte bis hin zum Krieg ausgelöst haben, stellt diese Praxis ein wichtiges Element und Instrument dar, diese Konfliktursache auf Dauer unter politische Kontrolle zu bringen und den interethnischen Frieden zu sichern.

## 2.2. Defizitäre Aspekte im Entwicklungsprozess

Der von den Programmstaaten des RSP SOE als politisches Ziel deklarierte Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates wurde und wird durch eine ganze Reihe von *strukturellen* Defiziten erschwert, die zu den sozio-politischen Bedingungen eines funktionsfähigen Rechtsstaates gehören und noch immer mehr oder weniger virulent sind. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Defizite:

1. schwache zivilgesellschaftliche Strukturen infolge der jahrzehntelangen Unterdrückung von privater Initiative in Wirtschaft und Gesellschaft und der politischen Monopolisierung des gesamten öffentlichen Raumes durch den Staat; gravierende Strukturschwächen im Medienwesen, Gefährdung von Vielfalt und Meinungspluralismus durch Konzentrationsprozesse bei den Print- und noch mehr bei den elektronischen Medien;

2. ein in der breiten Bevölkerung nur schwach entwickeltes, bereichsweise überhaupt fehlendes Freiheits- und gesellschaftliches Autonomiestreben bei einer vorherrschenden Orientierung der Erwartungen an den Staat und seine Institutionen, die paradoxerweise mit einer radikalen Ablehnung des Staates und Abkehr von ihm einhergehen können;

3. eine in der Bevölkerung tief sitzende Abneigung sich politisch zu engagieren und insbesondere gegen politische Parteien und eine Mitgliedschaft in ihnen, mit der Folge, dass deren Mitgliederzahl in der Regel nur gering und deren Organisation ganz überwiegend schwach ist, dass die Mitglieder auf starke Führerfiguren fixiert und die Parteien daher demokratisch nur schwach strukturiert sind, dass die politische Bindung der Anhänger an die Parteien gering ist und dementsprechend stark fluktuiert;

4. im Unterschied zu den 2004 in die EU aufgenommenen Staaten Ostmitteleuropas gab es in den Gesellschaften Südosteuropas nirgendwo relevante Dissidenten-Gruppen, die die Grundlage einer politischen Opposition und für die Bildung einer Gegenelite zum KP-Regime hätten gewesen sein können. Alle gesellschaftlichen Schichten und Gruppen waren in das kommunistische Herrschaftssystem, seine Institutionen und Organisationen verstrickt. Dementsprechend gering ist die Neigung und Bereitschaft der Menschen, sich kritisch mit der jüngeren und jüngsten Vergangenheit, mit den Strukturen der kommunistischen Regime und ihren gesellschaftlichen „Kosten“ und selbst mit den Gewaltausbrüchen in den 1990er Jahren auseinanderzusetzen und diese Perioden der Geschichte und Phasen der Zeitgeschichte aufzuarbeiten;

5. die während der Jahrzehnte währenden KP-Herrschaft zu einer neuen sozialen Klasse gewordene Staatsbürokratie („Nomenklatura“) ist nicht verschwunden, sondern wusste die Vorteile ihrer Nähe zu den Entscheidungszentren im Transformationsprozess vor allem bei der Privatisierung und Neuverteilung des Staatseigentums, bei der Bildung politischer Parteien und bei der Besetzung leitender Positionen im Staatsapparat zu nutzen. Die betreffenden Gruppen gehören zu den Gewinnern der Transformationsperiode. Sie haben deswegen nur ein geringes oder gar kein Interesse an der Aufarbeitung der Vergangenheit und ebenso wenig ein Interesse an der Herstellung von Transparenz in Bezug auf die Strukturen und Mechanismen ihrer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Macht und Einflussmöglichkeiten. Zu den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates und ihrer Verfassungen haben sie nur ein instrumentelles, utilitaristisches und infolgedessen nur ein taktisches Verhältnis.

6. In allen Staaten des RSP SOE bestehen gravierende Probleme bei der Etablierung und Anwendung der Grundsätze, Institutionen und Verfahren des Rechtsstaates, weil sie auch und gerade in den Eliten nicht von tieferen Überzeugungen getragen und internalisiert worden sind. Sie wirken sich besonders negativ aus:

(a) auf eine ernsthaft, erfolgreich und nachhaltig betriebene Korruptionsbekämpfung in allen Bereichen des staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens, insbesondere auf die Bekämpfung von Korruption in den oberen und obersten Rängen der Staatsorgane;

(b) gefährden und behindern sie eine entschlossene und erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität, deren Strukturen vielfach mit gewissen Segmenten der postsozialistischen Wirtschaft sowie mit Persönlichkeiten



und Gruppen verwoben sind, deren politischer Einfluss sich auf Netzwerke ehemaliger Stasi- und KP-Funktionäre gründet;

(c) zeigt sich die Schwäche der Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des RSP SOE besonders bei den Institutionen der Justiz, bei Obersten Justizräten, Gerichten und Staatsanwaltschaften, bei ihrem nicht selten willkürlichen und selektiven Umgang mit der Verfassung und den Gesetzen, vor allem in der Rechtsprechung sowie in der Anwendung der Gesetze und untergesetzlichen Rechtsakte durch die Verwaltung.

7. Infolge der anhaltenden Strukturschwächen der postkommunistischen Staatswesen ist ein Phänomen für sie charakteristisch, das schon in der vorkommunistischen Epoche für ihre politische Kultur typisch war: der Klientelismus. Die politischen Parteien bzw. ihre Führer, die bei den Parlamentswahlen die Mehrheit errungen haben und die Regierung bilden, streben danach, die staatlichen Behörden und Institutionen, von den Ministerien abwärts, mit ihren Anhängern und Vertretern ihnen nahestehender sozialer Gruppen zu besetzen und das dadurch entstehende politische Klientelsystem gegen die Gefahr eines Machtwechsels bei den Parlamentswahlen abzusichern. Im Falle von Koalitionsregierungen funktioniert das System nach dem Proporzprinzip. Der Klientelismus führt dazu, dass die Staatsbürokratie personell aufgebläht, sie mit politisch zwar zuverlässigen, fachlich aber allzu oft mit mittelmäßigen oder gar inkompetenten Personen besetzt wird, dass Parlamentswahlen wegen der Gefahr des Machtverlustes tendenziell als politischer Ausnahmezustand wahrgenommen werden, weswegen die Versuchung groß ist, die errungene Macht mit allen verfügbaren Mitteln zu verteidigen. Unter den Bedingungen des Parteienpluralismus, einer in den Ländern Südosteuropas effektiv arbeitenden internationalen Wahlbeobachtung und einer inzwischen stark sensibilisierten nationalen politischen Öffentlichkeit sind Wahlfälschungen heute allerdings enge Grenzen gesetzt.

### 3. Evaluierung des KAS-Projekts

#### 3.1. Relevanz (Angemessenheit der Regionalkonzeption in Bezug auf die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen)

Das RSP SOE ist zusammen mit den Projektregionen Lateinamerika, Asien, Subsahara-Afrika und neuerdings auch Nahost/Nordafrika eingefügt in das globale Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung. Den regionalen Rechtsstaatsprogrammen sind die folgenden vier Leit- bzw. Oberziele einheitlich vorgegeben:

1. Rechtsstaatliche Strukturen und institutionelle

Hauptelemente des Rechtsstaates – einschließlich einer funktionstüchtigen Verfassungsgerichtsbarkeit und einer angemessenen Aufarbeitung der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit – sind weitgehend geschaffen und haben sich konsolidiert.

2. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist gefestigt und wird stärker beachtet, insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind weitgehend gewährleistet.

3. Die Grund- und Menschenrechte werden sowohl in ihrer materiell-rechtlichen als auch in ihrer verfahrensrechtlichen Dimension zunehmend gewahrt.

4. Der Beitrag regionaler Zusammenschlüsse zur Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ist erhöht.

Eine spezifische, auf die Besonderheiten Südosteuropas abhebende und alle zehn Länder des Programms übergreifend erfassende „Regionalkonzeption“ hat die Stiftung zwar *expressis verbis* nicht entwickelt, wohl aber in der Broschüre „Weltweit für den Rechtsstaat“ etwas Vergleichbares geliefert (S. 25-29). Zu Recht werden dort drei Besonderheiten hervorgehoben, mit denen das RSP SOE ganz grundsätzlich konfrontiert ist und durch die es sich von den anderen regionalen Rechtsstaatsprogrammen unterscheidet, nämlich *erstens* wegen der Befassung mit der in geographischer und kulturhistorischer Hinsicht zwar klar umrissenen, in politischer Hinsicht aber besonders schwierigen, ja konfliktträchtigsten europäischen Region, eben des sprichwörtlichen „Balkan“, *zweitens* mit dem Phänomen ihrer postkommunistischen bzw. postsozialistischen Transformation und *drittens* mit dem Streben der Nationen und Staaten dieser Region, Mitglieder der Europäischen Union zu werden. Für das RSP SOE ergeben sich daraus spezifische Probleme und Konsequenzen bei der Verfolgung der Oberziele.

Die konzeptionellen Ansätze des Programms werden durch jene Teile der „Jahresplanungen“ und der „Fortführungsanträge“ konkretisiert und ergänzt, die mehr oder weniger ausführlich die politischen Rahmenbedingungen in der Balkan-Region darstellen, unter denen das RSP SOE durchgeführt wird. Sie schlagen sich ferner in den konkreten Maßnahmen nieder, mit welchen das Regionalprogramm die Verwirklichung der globalen Oberziele in Südosteuropa zu erreichen sucht.

#### 3.1.1. Inwieweit zielt das regionale Rechtsstaatsprogramm SOE aus heutiger Sicht auf die Lösung entwicklungspolitisch wichtiger Kernprobleme der Region und der Zielgruppen?

(a) Die in und von den postkommunistischen Balkanstaaten zu lösenden entwicklungspolitischen *Kernprobleme* fallen im Großen und Ganzen mit den *Kopenhagener Kriterien* für den Beitritt zur EU zusammen, also mit der Etablierung einer stabilen demokratischen Ordnung, Schaffung eines funktionierenden Rechtsstaates unter Einschluss eines wirksamen Schutzes der Grund- und Menschenrechte, Schaffung einer funktionstüchtigen, wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft, wirksamer Schutz für nationale, ethnische Minderheiten und der Fähigkeit, die aus der EU-Mitgliedschaft fließenden Verpflichtungen nachhaltig, d.h. insbesondere durch leistungsfähige Organe der Verwaltung und Justiz, zu erfüllen.

Die Kriterien wurden zwar 1993 aufgestellt, sind aber auch heute noch aktuell und werden es in der Region noch auf unbestimmte Zeit sein. Das gilt selbst für die 2007 in die EU aufgenommenen Länder Rumänien und Bulgarien. In dem Katalog spielt die Rechtsstaatlichkeit eine strategische, ja eine Schlüsselrolle, denn ohne ihre Realisierung sind weder funktionierende demokratische Institutionen noch leistungsfähige Verwaltungsbehörden und unabhängige Gerichte vorstellbar. Daraus folgt, dass das RSP SOE gerade in entwicklungspolitischer Hinsicht eine wesentliche Bedeutung für die Balkan-Region besitzt.

(b) Die *Zielgruppen* des Programms sind, auf eine Formel gebracht, sämtliche mit dem Recht und dem Aufbau und der Tätigkeit juristischer Institutionen befassten Berufs- und Funktionsgruppen in allen Teilen von Staat und Gesellschaft (siehe ihre erschöpfende Auflistung unter Punkt 2.4 des Fortführungsantrages 2008-2010, S. 20). Die Zielgruppen des RSP SOE sind also breit definiert. Wegen der ihrer Natur nach stark verästelten Rechtsstaatsmaterie ist das auch vollauf gerechtfertigt, und ebenso zutreffend ist es, die Ansprache der juristisch-politischen Zielgruppen und die Kooperation mit ihnen in einen direkten Zusammenhang mit einer sozio-politischen Zielsetzung zu rücken, nämlich dem "Elitenwandel in der Region". Denn darum muss es bei der Rechtsstaatsförderung auch gehen, nämlich die für das kommunistische Herrschaftssystem typische Bürokratie austauschbar erscheinender Funktionärskader durch eine pluralistisch strukturierte Elite abzulösen, die von den Werten einer freiheitlichen Zivilgesellschaft und den Prinzipien des Rechtsstaates geprägt ist. Der intendierte Elitenwechsel ist der strategischen Zielsetzung des RSP SOE in der Tat vollkommen angemessen.

### **3.1.2. Sind das Wirkungsfeld des regionalen Rechtsstaatsprogramms klar abgesteckt, die Schwerpunkte richtig gesetzt und die Themen in einem ausgewogenen Verhältnis gewählt?**

(a) Klar abgestecktes Wirkungsfeld?

Die Frage ist uneingeschränkt mit Ja zu beantworten, und zwar sowohl in regionaler als auch in sektoraler und in funktionaler Hinsicht.

In *regionaler* Hinsicht umgreift das RSP SOE den ehemals kommunistisch (sozialistisch) regierten Teil des Balkans und ist zugleich auf ihn beschränkt. Das ist sachlich gerechtfertigt, weil – bei allen zwischen den kommunistischen Staaten Südosteuropas bestehenden, im Inception Report des Evaluators skizzierten Unterschieden – ihre Ideologien und auch ihre Herrschaftssysteme in einem mehr oder weniger idealtypischen Gegensatz zum freiheitlichen, demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat standen. Ihre Nationen und Gesellschaften befanden und befinden sich daher in Bezug auf die Transformationsprobleme und die Annäherung an die EU in einer vergleichbaren Lage.

In *sektoraler* und in *funktionaler* Hinsicht konzentriert sich das Programm auf diejenigen staatlichen Institutionen und Organe (Gerichte; Parlamente; Staatsanwaltschaften; Verwaltungsorgane usw.) sowie diejenigen Organisationen und Berufsgruppen der Zivilgesellschaft (Rechtsanwälte; Medien; auf die Förderung von Rechtlichkeit und Rechtsschutz spezialisierte NGOs usw.), die kraft ihrer Zielsetzung und Aufgabenstellung dem Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates am nächsten stehen und zugleich zentrale Bedeutung für dessen nachhaltige Funktionsfähigkeit haben. Im Prinzip gilt das für die Durchführung des RSP SOE in allen Programmländern, wenngleich mit unterschiedlicher Intensität. Die Unterschiedlichkeit lässt sich vor allem damit erklären, dass das RSP SOE wegen seiner begrenzten Kapazitäten die zehn Länder nicht alle von Anfang an und auch danach nicht alle in gleichem Umfange bedienen konnte. Politische Gründe bzw. Hindernisse traten hinzu (z.B. im Falle Kosovos).

(b) Sind die Schwerpunkte des RSP SOE richtig gesetzt?

Die Schwerpunkte sind von vornherein durch die „Oberziele“ verbindlich abgesteckt. Allerdings weisen diese teilweise eine erhebliche sachliche Bandbreite auf und lassen in ihrem Rahmen unterschiedliche Akzentsetzungen zu, ja verlangen solche je nach den aktuellen Problemlagen, nach dem generellen Fortschritt des Programms und auch entsprechend den politischen Besonderheiten einzelner oder mehrerer Länder.

In diesem Gesamtrahmen sind seit dem Start des RSP SOE folgende Schwerpunkte gesetzt worden: 1. Förderung und Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit; 2. Auseinandersetzung mit der vorrechtsstaatlichen jüngeren und jüngsten Vergangenheit auf dem Balkan, mit einem Akzent auf der Lustration von Stasi-Akten; 3. Bekämpfung der Korruption in ihren mannigfachen Erscheinungen; 4. Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter und insbesondere Förderung einer richterlichen Berufsethik; 5. enge Kooperation mit und Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere von NGOs mit rechtsstaatsfördernden Projekten, unter anderem solchen, die der Sensibilisierung und dem Schutz der Grund- und Menschenrechte dienen; 6. Vertiefung des Europagedankens sowie Förderung, Stärkung und Qualifizierung der Beschäftigung mit der EU und den beitriffsbedingten Problemen; 7. Stärkung länderübergreifender, regionaler Kooperation und des Erfahrungsaustausches innerhalb des Programmgebietes sowie darüber hinaus im EU-Maßstab; 8. regionale rechtsstaatsorientierte Netzwerkbildung.

Diese Schwerpunkte sind im Prinzip richtig gesetzt, denn sie lehnen sich offensichtlich mehr oder weniger eng an die Oberziele des Programms an. Auffällig ist allerdings, dass die Beschäftigung mit der Justiz im weiteren Sinne (Gerichte; Staatsanwaltschaft; Justizräte; Rechtsanwälte) dominiert. Eine deutlich geringere Rolle spielt daneben die Förderung einer rechtsstaatlichen Staatsverwaltung. Das 2007–2010 in Bulgarien zusammen mit den Bulgarian Lawyers for Human Rights (BLHR) in mehreren Teilen durchgeführte Projekt „Improved Guarantees for Fair Trial in Administrative Court Proceedings“ berührt das Verwaltungsrecht nur am Rande, denn es handelt sich (in der deutschen Terminologie) um Ordnungswidrigkeitenrecht. Mit dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz hat die Materie daher eigentlich nichts zu tun.

Die Unterstützung einer rechtsstaatlichen Staatsverwaltung stellt allerdings ein sehr weites, mit vielfältigen Problemen behaftetes Arbeitsfeld dar, dessen Beackung ein eigenes überregionales Projekt rechtfertigen würde. Seine Vernachlässigung lässt sich mit Blick auf die begrenzten Mittel des RSP SOE aber nur bedingt, mit pragmatischen Gründen wegen begrenzter Kapazitäten rechtfertigen.

(c) Ausgewogene Themenwahl?

Innerhalb der erfolgten Schwerpunktsetzung erscheint die Auswahl der in den diversen Veranstaltungsformaten behandelten Themen im Großen und Ganzen als ausgewogen. Bei dieser Bewertung ist berücksichtigt, dass sich die Evaluierung vor allem auf die Aufbauphase des RSP

SOE bezieht. Auf eine längere Sicht könnte man allerdings die Frage aufwerfen, ob nicht die heute festzustellende thematische Konzentration auf die Verfassungsgerichtsbarkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Korruptionsbekämpfung und „Vergangenheitsbewältigung“ durch eine Erweiterung des Spektrums wichtiger rechtsstaatlicher Probleme und Themen zu korrigieren wäre. Als Themenbereiche könnten (aus spezifisch rechtsstaatlicher Sicht) Parlamentsrecht und Gesetzgebungsverfahren, Parteienrecht und Parteienfinanzierung, Kernprobleme des Polizei- und sonstigen Verwaltungsrechts sowie der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz, Aspekte der Juristenausbildung und der Rechtsstaatsforschung in Betracht kommen.

### 3.1.3. Ist es gelungen, das regionale Rechtsstaatsprogramm in den letzten drei Jahren „politischer“ zu gestalten?

(a) Im Kontext der Rechtsstaatsförderung ist der idealtypische Gegenbegriff zu einem politischen Ansatz ein technisch-juristischer oder rechtstechnischer Ansatz. Von den *zwischenstaatlichen*, seien es bilaterale oder multilaterale Rechtsberatungs- und Rechtsförderungsprogramme, unterscheidet sich das RSP SOE wesentlich dadurch, dass es ein *rechtsstaatspolitisches Dialogprogramm* sein soll. Als ein solches hat es andere Ansätze, setzt es andere Akzente, bedient es sich anderer Methoden und ist es inhaltlich teilweise breiter angelegt als etwa die Tätigkeit der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit („IRZ-Stiftung“) oder der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Wie der Evaluator aus seiner Erfahrung bei der Durchführung zwischenstaatlicher Rechtsberatung wohl weiß, gibt es allerdings gewisse Schnittmengen zwischen den Einsatzfeldern und Arbeitsweisen beider Akteure in der Rechtsstaatsförderung und auch Übergänge zwischen ihnen. Das ist unvermeidlich, ändert aber nichts an der Vorgabe einer primär rechtspolitischen Ausrichtung des RSP SOE der KAS als einer politischen Stiftung.

Insgesamt kann man für den gesamten Zeitraum der Evaluierung feststellen, dass das RSP SOE im Wesentlichen das Profil eines rechtsstaatlichen Dialogprogramms besitzt. Dafür hat vor allem die Tatsache gesorgt, dass rechtspolitische Themen eine beherrschende Rolle spielen: Korruptionsbekämpfung in Kooperation sowohl mit staatlichen Einrichtungen als auch mit NGOs, Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit und – in Ex-Jugoslawien – der interethnischen Kriege, Sensibilisierung für Menschenrechtsverletzungen und speziell für Diskriminierung von Minderheiten, intensive und breite Beschäftigung mit der Verfassungsgerichtsbarkeit, die ihrer Natur nach im Schnittbereich von Recht und Politik agiert, Thematisierung und Einsatz für die Stärkung der

richterlichen Unabhängigkeit und Werben für das Idealbild eines unbestechlichen, in ethischer Hinsicht vorbildlichen Richters. Das alles sind schon für sich gesehen hochpolitische Themen, die im postkommunistischen Südosteuropa noch zusätzlich politisch besetzt, umstritten und umkämpft sind.

(b) Der Evaluator ist bei seinen Interviews, die er in der Feldforschungsphase im September 2012 mit Vertretern der KAS-Projektpartner in Bukarest, Chişinău, Sofia, Belgrad und Zagreb durchführte, nur in einem Falle auf ein ausgesprochen technisch-juristisches Projekt gestoßen, nämlich in Belgrad bei dem Gespräch mit der Leiterin des Sektors für Gesetzgebung im Parlament der Republik Serbien, Frau Mirjana Radaković. Der Sektor befasst sich ausschließlich mit den technisch-juristischen Aspekten einer in redaktioneller Hinsicht guten Gesetzgebung und arbeitet bei dieser dezidiert unpolitischen Funktion dem Parlamentsausschuss für Verfassungsfragen und Gesetzgebung zu. Gegenstand der Kooperation mit dem RSP SOE ist die Arbeit an einem „Handbuch“ (priručnik) einheitlicher Regeln für die Abfassung von Rechtsvorschriften, eine Materie, die in Deutschland durch das vom Bundesjustizministerium herausgegebene (rechtstechnische) „Handbuch der Rechtsförmigkeit“ abgedeckt wird. Es ist denn auch kein Zufall, dass zeitweilig die GIZ an diesem Projekt beteiligt war. Es soll Ende 2012 abgeschlossen sein. Die KAS hatte sich bei diesem Projekt vor allem deswegen engagiert, weil sie bei der auf erhebliche Hindernisse stoßenden Einbeziehung Serbiens in das RSP SOE Fortschritte machen wollte.

(c) Aus dem Blickwinkel eines primär rechtspolitischen Dialogprogramms liegt die Förderung des Projekts der Fort- und Weiterbildung im Grenzbereich zu einer rechtstechnischen Kooperation, das die Regierungsagentur für Kapazitätenaufbau (SUK) der Republik Serbien auf der Grundlage des im Juli 2006 in Kraft getretenen Gesetzes über den öffentlichen Dienst seit 2007 betreibt und das in den ersten Jahren wegen chronischer Unterfinanzierung auf ausländische Geber angewiesen war. Die KAS hat 2008-2011 durch ihr Engagement finanzielle Engpässe überbrücken helfen. Zwar ist das Fortbildungsprogramm in parteipolitischer Hinsicht neutral gestaltet, weil es sich um Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung und beruflichen Qualifizierung der Angestellten des öffentlichen Dienstes schlechthin handelt, aber die Inhalte der 16 Themenbereiche des Programms sind – abgesehen von ihren selbstverständlichen rechtstechnischen Aspekten – durchaus politischer Natur und überschneiden sich mit den Oberzielen des RSP SOE. Unter dem Gesichtspunkt der Förderung des Aufbaus einer aus dem Geiste des demokratischen Rechtsstaates arbeitenden Staatsverwaltung erscheint das KAS-Engagement daher ge-

rechtfertigt.

(d) Wiederholt ist von Partnern in den Interviews lobend und als ein „Markenzeichen“ des RSP SOE der KAS hervorgehoben worden, dass sie es verstanden habe, mitunter in kritischen, von innenpolitischen Spannungen geprägten Phasen politische und juristische Akteure mit ganz unterschiedlichen, bisweilen sogar konträren Ansichten und wechselseitigen feindseligen Einstellungen „an einen Tisch zu bekommen“ und sozusagen „auf neutralem Boden“ miteinander ins Gespräch zu bringen. Dem Evaluator gegenüber wurde das selbst in Bezug auf Rumänien während der aktuellen innenpolitischen Krise erklärt, und das, obwohl allen Beteiligten in den politischen Kämpfen nicht zweifelhaft sein konnte, gewiss auch nicht zweifelhaft war und ist, bei welchen Positionen die Sympathien des KAS-Rechtsstaatsprogramms liegen. Eine schönere Bestätigung von externer Seite, dass die KAS ihrem Selbstverständnis als rechtsstaatspolitischer Dialogpartner gerecht wird, wird man sich kaum vorstellen können.

(e) Das Profil des RSP SOE als rechtsstaatspolitisches Dialogprogramm ist bei den Feldeinsätzen durch die intensiven Interviews des Evaluators zusammen mit dem auch in dieser Hinsicht sehr prononciert auftretenden Projektleiter des RSP SOE durchgehend bekräftigt, den KAS-Partnern erneut ins Bewusstsein gerückt und dadurch indirekt insgesamt gestärkt worden.

#### **3.1.4. Sind die Zielgruppen des Rechtsstaatsprogramms richtig gewählt und mit Blick auf die angestrebten Wirkungen der Stiftungsarbeit erfolgversprechend?**

(a) Die beiden Fragen wurden ansatzweise bereits unter 3.1.1. (b) behandelt. Wie dort schon geschehen, kann ich sie ohne jede Einschränkung mit Ja beantworten. Wenn das RSP SOE überhaupt erfolgreich sein und zu nachhaltigen Veränderungen in der überaus schwierigen Region des postkommunistischen Südosteuropas beitragen soll, dann müssen Vertreter jener vom Programm angesprochenen Zielgruppen und Funktionsträger als Kooperations- und Projektpartner gewonnen werden.

(b) Die starke Konzentration des RSP SOE auf die Justiz bringt es naturgemäß allerdings mit sich, dass deren Vertreter, Organe und Institutionen unter den Zielgruppen dominieren. Betrachtet man überhaupt, welchen Anteil die Zielgruppen jeweils an den Projekten und Maßnahmen des RSP SOE besitzen, kann man feststellen, dass sie recht unterschiedlich erfasst und vertreten sind. Ein gewiss sehr erfreulicher Umstand ist, dass die Zusammenarbeit mit NGOs stark ist und dass diese Organisationen in der Programmdurchführung eine bedeu-

tende Rolle spielen.

(c) Zwei andere in strategischer Hinsicht einflussreiche Funktionsträger bzw. Zielgruppen des RSP SOE sind *erstens* die Vorsitzenden (und Stellvertretenden Vorsitzenden) derjenigen Parlamentsausschüsse, die mehr als andere mit der Rechtsstaatsproblematik befasst sind, also vor allem die (von Land zu Land unterschiedlich heißenden) Rechtsausschüsse und die Innenausschüsse, sowie *zweitens* Juraprofessoren, vor allem solche des Öffentlichen Rechts (Verfassungsrecht, Staatsrecht, Verwaltungsrecht; Europarecht; Völkerrecht). Beide Funktionsgruppen eröffnen wesentliche Zugänge zur Rechtsstaatsproblematik, die Ausschussvorsitzenden in operativ-politischer Hinsicht, die Öffentlichrechtler in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht, und beide Gruppen vermögen in wichtige Segmente der Gesellschaft und der Öffentlichkeit auszustrahlen. Die Verfassungs- und Staatsrechtslehrer dürften sich darüber hinaus besonders für die grenzüberschreitende, regionale Netzwerkbildung eignen, weil sie in persönlicher und politischer Beziehung unabhängiger und beweglicher sind als parteipolitisch eingebundene Parlamentarier und in der Regel auf ihrer fachlichen Ebene schon von vornherein über diverse internationale Kontakte innerhalb und außerhalb Südosteuropas verfügen. Da die Rechtsstaatsproblematik *ratione materiae* geradezu in die Zuständigkeit der Öffentlichrechtler fällt, die theoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates in den postkommunistischen Staaten Südosteuropas von ihnen von Land zu Land aber vorerst nur sehr unvollkommen oder noch gar nicht untersucht, konzeptionell entwickelt und mit einem klarem Profil in den nationalen Rechtswissenschaften etabliert worden sind, würden sich dem RSP SOE durch eine Intensivierung der Kooperation mit dieser Zielgruppe große Möglichkeiten eröffnen<sup>1</sup>. Sie könnte einerseits erheblich zur Integration der Staats- und Verfassungsrechtslehre im gesamten postkommunistischen Raum Südosteuropas beitragen, andererseits aber auch und gerade der konzeptionellen und operativen Arbeit des RSP SOE in allen zehn Staaten des Programms selbst in vielfältiger Weise zu Gute kommen. Insbesondere könnte man von dieser „Kooperations-schiene“ auf mittlere Sicht eine Verstärkung der Präsenz des Rechtsstaatsprinzips in der juristischen Ausbildungsliteratur und im gesamten Lehrbetrieb in den Jurafakultäten der Region erwarten. Dadurch aber würde man die Grundgedanken des demokratischen Rechtsstaates

<sup>1</sup> *Nachahmenswert in anderen Ländern Südosteuropas erscheint in dieser Hinsicht eine Dissertation, die 2011 bei Oliver Lepsius, Universität Bayreuth, zu Bulgarien erschienen ist: Sheljaskow, Anelia: Das Rechtsstaatsprinzip im bulgarischen Verfassungsrecht am Maßstab der deutschen Verfassungsrechtslehre und -praxis. Zugleich ein Beitrag zu den Funktionen des Rechtsstaatsprinzips, Baden-Baden 2012, 354 Seiten (Nomos Verlag).*

nachhaltig an den juristischen Nachwuchs in der Region herantragen und wenigstens mittelbar an eine weitere und zahlenmäßig besonders große Zielgruppe herankommen, die in dem oben bereits thematisierten langfristigen (auch) qualitativen Elitenwandel in Südosteuropa eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt.

### **3.1.5. Inwieweit entspricht die grundlegende entwicklungspolitische Ausrichtung und Konzeption des Rechtsstaatsprogramms heutigen Anspruchsniveaus, dem heutigen Wissensstand und den heutigen nationalen, regionalen und globalen Rahmenbedingungen?**

Die Frage ist äußerst breit angelegt und tief gestaffelt. Im Grunde und der Sache nach ist sie aber bereits durch die Antworten auf die vorangegangenen Fragen, insbesondere die Ausführungen unter 3.1.1. beantwortet worden. Man muss sie in allen ihren Facetten positiv beantworten, kann das aber nur, wenn man den Akzent auf *„die grundlegende entwicklungspolitische Ausrichtung und Konzeption des Rechtsstaatsprogramms“* legt, denn nur *insofern* wird man von einer „Entsprechung“ reden können. In einem, und zwar ganz wesentlichen Punkt fehlt es nämlich an einer solchen Adäquanz: Die KAS müsste die für das RSP SOE bereitgestellten Mittel verzehnfachen, ja wahrscheinlich verhundertfachen, wenn sie dem heute und noch in eine unbestimmte Zukunft hinein zu prognostizierenden realen Bedarf der Rechtsstaatsarbeit auf dem Balkan gerecht werden wollte, einer Arbeit, die in dieser Region im Vergleich zum postkommunistischen Ostmitteleuropa, wie alle dort engagierten und tätigen Akteure sehr wohl wissen, vor weitaus größeren Schwierigkeiten und höheren Hindernissen steht.

### **3.1.6. Entspricht das Rechtsstaatsprogramm der Gesamtstrategie der Stiftung und trägt es aufgrund der Zielsetzung zur Profilschärfung der KAS bei?**

(a) Die KAS beschreibt auf ihrer Homepage ihre grundlegende politische Werthaltung und Zielsetzung, die man mit „der Gesamtstrategie der Stiftung“ wohl gleichsetzen kann, mit den folgenden Sätzen: „National und international setzen wir uns durch politische Bildung für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit ein. Die Festigung der Demokratie, die Förderung der europäischen Einigung, die Intensivierung der transatlantischen Beziehungen und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit sind unsere besonderen Anliegen.“ Rechtsstaatlichkeit ist hier zwar als Ziel nicht ausdrücklich ausgewiesen, sie wird aber in der KAS-Broschüre „Weltweit für den Rechtsstaat“ (September 2008) zusammen mit der Rechtssicherheit als wesentliche Voraussetzung und Bedingung einer erfolgreichen, nachhaltigen Entwicklungspolitik im Weltmaßstab hingestellt (Dr. Gerhard Wahlers, Vorwort). Sie ist also als Aspekt in „die entwicklungspolitische Zusam-

menarbeit“ der Stiftung integriert. Insofern, als die KAS ihre Rechtsstaatsarbeit auch im postkommunistischen Südosteuropa als einen Teil ihrer globalen Entwicklungsarbeit versteht und nach einheitlichen „Oberzielen“ betreibt (s.o. bei 3.1.), ist die Frage klar mit Ja zu beantworten.

Indem „Rechtsstaatlichkeit“ und „Demokratie“ nicht identisch, sondern zwei selbständig nebeneinander stehende, wenngleich funktional eng miteinander verbundene Verfassungsprinzipien sind, Rechtsstaatlichkeit außerdem ihren Eigenwert besitzt und daher nicht lediglich als Teilelement von „Entwicklungspolitik“ betrachtet werden kann und darf, sei die kritische Anregung gestattet, die zitierte Selbstdarstellung der KAS zu überprüfen und „Rechtsstaatlichkeit“ als selbständigen Grund- und Leitwert der Stiftungsarbeit hinzuzufügen.

(b) Das Rechtsstaatsprogramm der KAS im Allgemeinen und das RSP SOE im Besonderen haben nicht seinesgleichen, weder im Kreise der politischen Stiftungen Deutschlands noch in irgendeinem dem Evaluator bekannten Staat Europas und darüber hinaus. Es ist ein echtes, in heutiger Zeit so oft berufenes „Alleinstellungsmerkmal“ der Stiftung. Wenn etwas zur „Profilschärfung“ einer Institution beitragen kann, dann aber gewiss dies! Der Evaluator konnte sich in Deutschland und bei seinem Feldforschungseinsatz in den Programmstaaten wiederholt davon überzeugen, dass sowohl den anderen auf dem Gebiet der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit tätigen deutschen – staatlichen und nichtstaatlichen – Akteuren als auch den Partnerorganisationen der KAS im RSP SOE dieses Alleinstellungsmerkmal wohl bewusst ist. Das gilt insbesondere für die Stiftungen der anderen politischen Parteien, die nach meinem Eindruck einerseits die KAS um dieses „Format“ beneiden, andererseits aber auch bereit zu sein scheinen, sich bei der Rechtsstaatsförderung wenigstens punktuell an Projekten der KAS zu beteiligen. Das kann man nur begrüßen, denn gerade auf dem Gebiet müssten und sollten im Prinzip alle politischen Stiftungen „an einem Strang ziehen“.

### **3.2. Zielerreichung/Effektivität**

#### **3.2.1. Inwieweit sind (im Rückblick sowie aktuell) die Ziele des regionalen Rechtsstaatsprogramms SOE realistisch bzw. die Zielsystematik kohärent? Gibt es Optimierungsbedarf?**

(a) Sind die Ziele realistisch?

Die oben unter I. (7) zitierten allgemeinen, für die weltweite KAS-Rechtsstaatsarbeit maßgebenden vier Oberziele sind für Südosteuropa im Fortführungsantrag 2011-

2013 jeweils durch einfache „Ziele“ konkretisiert worden. Sie sind zunächst in Erinnerung zu rufen.

Die Ziele zur Realisierung des Oberziels 1 sind:

(1) Die Verfassungsgerichte verfügen über die notwendigen Voraussetzungen, um ihre Aufgabe besser zu erfüllen, die verfassungsmäßige Ordnung, insbesondere die verfassungsmäßigen Grundrechte zu schützen sowie die Höchststrangigkeit der Staatsverfassung gegenüber den Parlamentsgesetzen und die Gewaltenteilung zu garantieren.

(2) Die Grundlagen für Verfassungsreformen sind geschaffen.

(3) Nachhaltige Rechtsstaats- und Justizreformen sind eingeleitet.

(4) Foren für die rechtsstaatliche Aufarbeitung der totalitären/autoritären Vergangenheit und der Kriegsvergangenheit sind geschaffen.

(5) Besonders qualifizierte Nachwuchsjuristen verfügen über bessere Voraussetzungen, um eine aktive Führungsrolle in einem demokratischen Rechtsstaat einzunehmen.

(6) Reformansätze für das Wahlrecht, die Wahlkampf- und Parteienfinanzierung sowie die Wahlprüfungsverfahren bestehen.

Die Ziele zur Realisierung des Oberziels 2 sind:

(1) Die Institutionen, deren verfassungsrechtlicher Auftrag es ist, die Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren (zuvörderst die Obersten Justiz- und Magistratsräte), nehmen ihre Aufgaben effizienter, transparenter, demokratisch und ethisch verantwortungsvoller wahr.

(2) Die Institutionen, Behörden und Organe, deren Aufgabe es ist, Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit im öffentlichen Sektor zu kontrollieren und sicherzustellen, arbeiten verantwortlicher, effizienter und wirksamer; ihre Bedeutung als Kontroll- und Aufsichtsorgane ist gestiegen.

(3) Die Faktoren, die Korruption befördern, und Strategien zu ihrer Bekämpfung werden öffentlich diskutiert und sind den Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Justiz bekannt.

Die Ziele zur Realisierung des Oberziels 3 sind:

(1) Die Rechtsanwender (Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Verwaltungsbeamte) kennen die regionalen wie internationalen Abkommen und Standards zum Menschenrechtsschutz und berücksichtigen sie bei ihrer Rechtspflege- und Verwaltungstätigkeit.

(2) Die Zivilgesellschaft berücksichtigt in ihrer Arbeit verstärkt den Menschenrechtsschutz.

(3) Bei den Rechtsanwendern und Rechtspolitikern ist das Bewusstsein für den grundrechtssichernden Charakter des Verfahrensrechts, insbesondere des Straf- und Verwaltungsverfahrensrechts gewachsen.

Zur Realisierung des Oberziels 4 ist nur das folgende Ziel formuliert:

(1) Unter den Fachpolitikern in den neuen EU-Mitgliedsländern Rumänien und Bulgarien findet ein Austausch über die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die nationale Rechtspolitik statt.

Sind die so formulierten Ziele des RSP SOE unrealistisch, weil sie eventuell zu hoch gesteckt oder gar utopisch sind? Wollte oder sollte die KAS die Ziele mit ihrem Programm *allein* erreichen wollen, müsste man das tatsächlich ein aussichtsloses, hoffnungsloses Unterfangen nennen, denn dafür sind die eingesetzten Ressourcen angesichts der enormen Schwierigkeiten der gestellten Aufgaben und gesetzten Ziele bei Weitem zu gering. Aber so kann die Frage wohl nicht gemeint sein. Das wäre ein Missverständnis. Denn die auf die Region Südosteuropa hinuntergebrochenen Oberziele des RSP SOE, also seine Ziele, können selbstverständlich nur im Verbund mit vielen anderen – nationalen und internationalen – Akteuren angestrebt und in den Programmländern auch nur schrittweise verwirklicht werden. Dabei kann es von vornherein nur um eine *Annäherung* an die Realisierung der Ziele gehen, um eine aus sie abgestimmte Vielzahl einzelner mehr oder weniger gut gelingender Maßnahmen. So gesehen, kann man die Ziele des RSP-SOE-Programms durchaus als realistisch bezeichnen.

Die "Zielerreichung" (bzw. Zielannäherung) hat eine *zeitliche* und eine sich auf die dafür zum Einsatz kommenden Mittel beziehende, also eine *praktische* Dimension.

Was die *zeitliche* Dimension anbelangt, geschieht die Arbeit im RSP SOE abschnittsweise, nämlich grundsätzlich im Rhythmus eines Haushaltsjahres. Die Frage der Zielerreichung ist also auf das jeweilige Jahr, aber rückblickend auch auf den gesamten Zeitraum seit dem Start des RSP SOE (2006) zu beziehen. Dabei ist der Realisie-

rungsfortschritt im Rückblick an den Oberzielen des Rechtsstaatsprogramms zu messen: Ist man ihrer Verwirklichung "messbar" oder wenigstens erkennbar näher gekommen oder nicht oder gibt es gar Rückschritte? Bei der Messung und institutionellen Zuordnung des Erfolges steht man freilich vor einem ernsten Dilemma: Weil die Arbeit des RSP SOE sich nämlich, wie bemerkt, in einem komplexen politischen Gesamtgeschehen vollzieht, in welchem die KAS nur ein Akteur von vielen ist, ist es naturgemäß schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die erfolgreiche Annäherung an die abstrakten Programmziele kausal nur auf Maßnahmen der KAS zurückzuführen. In einem isolierten Einzelfall mag das nicht auszuschließen sein, im Regelfall aber gewiss.

Was die *praktische* Dimension anbelangt, wird die Frage dahingehend zu konkretisieren sein, ob bzw. inwieweit die für die einzelnen Maßnahmen der Programmrealisierung bereitgestellten Mittel (relativ) angemessen gewesen und wirksam zum Einsatz gekommen sind.

Diese problematisierenden Erwägungen vorausgeschickt, kommt der Evaluator aufgrund der Analyse der Jahresberichte und seiner Interviews in der Region insgesamt zu der positiven Einschätzung, dass die Einzelmaßnahmen des RSP SOE kraft ihres zielgerechten Inhalts und ihres operativen Zuschnitts die Verwirklichung der aufgelisteten Programmziele im Ablauf der Jahre näher gebracht haben, dass also – mit anderen Worten gesagt – Fortschritte erzielt worden sind. Im Falle Rumäniens ist das hervorstechend. Dort sind positive Entwicklungen mit erheblicher Breite sowohl in der Arbeit der Justizinstitutionen (Verfassungsgericht; CSM usw.) als auch bei NGOs, die sich mit der Stärkung des Menschenrechtsschutzes befassen, sowie bei der rechtsstaatlichen Qualifizierung juristischen Führungsnachwuchses festzustellen. Bei den meisten anderen Programmländern lassen sich positive Wirkungen auf diversen rechtsstaatsrelevanten Gebieten zumindest punktuell ausmachen (Bulgarien; Serbien; Mazedonien; Kroatien; Montenegro).

(b) Zielsystematik kohärent?

Die Frage bezieht sich darauf, ob die zur Erreichung der Oberziele definierten und eingangs zitierten Ziele ein stimmiges Ganzes ergeben. Die Frage ist rundheraus mit „ja“ zu beantworten.

Wie oben (3.1.) bereits bemerkt wurde, decken die die generellen Oberziele konkretisierenden Ziele des RSP SOE den Zweck der Rechtsstaatsförderung überzeugend ab. Die Konfiguration der für die Region Südosteuropa formulierten Ziele ist in sich stimmig. Man kann daher von einer "kohärenten Zielsystematik" sprechen. Sie

zeigt sich im Prozess der praktischen Programmrealisierung nicht zuletzt darin, dass einzelne Projekte und Maßnahmen nicht selten, vielleicht sogar in aller Regel, mehrere Oberziele und (Teil-) Ziele zugleich fördern (können). Das gilt z.B. für die zahlreichen Maßnahmen des RSP SOE zur Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit, denn sie liegen selbstverständlich auch im Interesse der Gewaltenteilung, stärken die Justiz und dienen letztlich auch dem Schutz der Grund- und Menschenrechte. Nicht alle Ziele haben allerdings für alle Programmländer und in allen Programmländern den gleichen Stellenwert. So ist die „Schaffung der Grundlagen einer Verfassungsreform“ zwar für Bosnien-Herzegowina sowie neuerdings für Moldova und wohl auch für Rumänien besonders aktuell, aber in den anderen Programmländern weniger oder gar nicht. Die meisten Ziele aber sind für alle Länder gleichermaßen von hoher Bedeutung, und zwar auch in denjenigen Ländern wie z.B. Kroatien oder Montenegro, deren rechtsstaatliche Gesamtentwicklung in den letzten Jahren relativ zufriedenstellend verlaufen ist und deren Zukunft von internationaler Seite eher günstig eingeschätzt wird. Denn Rückschritte können, wie die Erfahrung lehrt, nicht ausgeschlossen werden, weil die Nachhaltigkeit der Rechtsstaatsentwicklung noch mit vielen Unsicherheiten behaftet ist.

Entsprechendes gilt für die Auseinandersetzung mit der rechtsstaatsfeindlichen nationalen Vergangenheit. Sie stößt zwar in allen Ländern auf massive Widerstände, weist aber gleichwohl von Land zu Land nicht unerhebliche Unterschiede bzw. Grade der Offenheit der Diskussion auf. Ähnlich differenziert ist das Bild bei der Korruptionsbekämpfung, wo in letzter Zeit in Rumänien, in Kroatien und auch in Serbien beachtliche Fortschritte verzeichnet werden konnten.

#### (c) Optimierungsbedarf?

Wenn man mit „Optimierungsbedarf“ eine ausgewogenere Zielkonfiguration unter Einbeziehung der bisherigen Projektarbeit meint, dann scheint mir einiges für eine stärkere Gewichtung des Zieles der Förderung einer rechtsstaatlich arbeitenden *Verwaltung* zu sprechen. Dieses Ziel ist in dem eingangs zitierten Katalog der Ziele des RSP SOE nicht so berücksichtigt, wie es seiner überragend großen Bedeutung für das Staatsleben entspricht, und rangiert auch in der bisherigen Programmarbeit an nachrangiger Stelle. Darauf wurde oben bereits hingewiesen (siehe 3.1.2. b). Es wäre daher zu überlegen, in den Katalog der Ziele des RSP SOE deutlicher, als das im Fortführungsantrag geschehen ist, die Förderung einer rechtsstaatlich arbeitenden Verwaltung mittelfristig zu berücksichtigen.

Einen weiteren Optimierungsbedarf sehe ich derzeit

nicht.

### 3.2.2. Welche Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Verfehlung der Ziele?

#### (a) Vorbemerkung

Mit Blick auf den gesamten Programmzeitraum der Evaluierung, also der Jahre 2006 bis 2011, ist vorauszuschicken, dass der Evaluator bei seinen Interviews in keinem der von ihm besuchten fünf Länder und bei keinem der bei den über 30 ganz unterschiedlichen RSP- SOE- Projektpartnern abgefragten Erfahrungen von einem schlecht gelaufenen oder gar missglückten Projekt etwas vernommen hat. Im Gegenteil, er verließ die Gespräche durchgehend mit dem bestimmten Eindruck, dass die Partner mit der Kooperation sehr zufrieden und dankbar für die erwiesene Unterstützung waren, die besonders wegen ihrer Schnelligkeit und Effektivität von verschiedenen Seiten gelobt wurde.

Darüber hinaus wurde dem Engagement der KAS in den einzelnen Ländern im Allgemeinen und der Arbeit im RSP SOE im Besonderen hohe Anerkennung ausgesprochen und wiederholt als vorbildlich hingestellt. Namentlich in Rumänien und Bulgarien wurden diverse Male dankbar hervorgehoben, dass die KAS im Unterschied zu den meisten „internationalen Gebern“ nach dem EU-Beitritt (1.1.2007) im Lande geblieben sei und ihre Tätigkeit unvermindert fortgesetzt habe. Sie sei dadurch ein noch wichtigerer Unterstützungspartner geworden. Gewiss, bei solchen Äußerungen mag auch die Höflichkeit gegenüber dem Gast aus Deutschland eine Rolle gespielt haben, aber die jeweils sehr in die Tiefe gehenden Gespräche machten deutlich, dass die Gesprächspartner keine billigen Freundlichkeiten austeilten, sondern die mit der KAS bzw. dem RSP SOE gemachten Erfahrungen sachlich würdigen wollten.

#### (b) Für die Zielerreichung ausschlaggebende Faktoren

Aufgrund des Studiums der Jahresberichte, der Interviews mit den RSP-SOE-Partnerorganisationen und der Gespräche mit den MitarbeiterInnen in der Zentrale des RSP SOE und in den KAS-Länderbüros sieht der Evaluator eine ganze Reihe von Faktoren, die sich, auch wegen ihrer positiven Wechselwirkung, günstig auf die Verfolgung der Ziele des RSP SOE ausgewirkt haben und weiter auswirken werden. Man kann davon keines der Programmziele ausnehmen. Die Faktoren lassen sich zu dem folgenden Katalog zusammenfassen und auflisten, wobei die Reihenfolge der Faktoren nicht unbedingt den Grad ihrer Wichtigkeit ausdrückt:

langjährige Präsenz der KAS in den Ländern SOE und Arbeit ihrer dortigen Länderbüros in der Regel schon



lange vor dem Start des RSP SOE (2005/2006); infolgedessen bereits vielfältige Erfahrungen mit potenziellen Partnerorganisationen im staatlichen und im gesellschaftlichen Bereich innerhalb der Region bei der Behandlung rechtsstaatlicher Themen und der Durchführung entsprechender Maßnahmen;

die Bevorzugung kleiner, d.h. hinsichtlich der Größenordnungen überschaubarer und daher organisatorisch leichter beherrschbarer Projekte, deren Finanzvolumen in der Regel 15.000 € nicht überschreitet;

hohe Professionalität, Motivation und Engagement sowohl der entsandten als auch der einheimischen KAS-MitarbeiterInnen sowie deren Kenntnis der in den postkommunistischen Staaten Südosteuropas typischen Probleme und Risiken bei der Durchführung von Projekten;

die Grundsatzentscheidung der KAS, nur Eigenmaßnahmen durchzuführen und von institutionalisierten Dauerk Kooperationen mit festen Partnern abzusehen, mit dem Vorteil einer besseren und dichteren Kontrolle über die Ausführung der Projekte;

klar definierte Zwecksetzungen der Projekte bzw. Maßnahmen aus dem Blickwinkel der Ziele des RSP SOE sowie klare Vorstellungen von den anzustrebenden Ergebnissen unter Einschluss von Publikationen;

sorgfältige Auswahl der Partner unter dem Gesichtspunkt ihrer "RSP-SOE-Ziel-Kompatibilität", d.h. klare, überzeugende Rechtsstaatsorientierung, sachliche (nicht spezifisch finanzielle) Motivation und Interesse an effektiver Unterstützung, leistungsfähiges Projektmanagement und nach Möglichkeit auch Erfahrung mit internationaler Kooperation;

Auswahl der Projekte aus einem breiten Bewerberfeld, indem aus finanziellen Gründen nur etwa ein Viertel bis ein Drittel der eingehenden Projektvorschläge angenommen und gefördert werden kann;

der Einsatz zuverlässiger, hochqualifizierter externer Fachleute in den Projekten;

gute Vorbereitung und Begleitung der Durchführung durch die RSP-SOE-MitarbeiterInnen sowie sorgfältige Nacharbeit unter Einschluss der Abrechnung der Projektmittel.

Zusätzliche positive Effekte dürften sich schließlich auch aus dem über die KAS-Zentrale in Deutschland vermittelten Erfahrungsaustausch mit den anderen regionalen

Rechtsstaatsprogrammen der Stiftung ergeben. (Insofern kann auf die treffenden Bemerkungen im „Sachbericht der KAS-Zentrale zur Projektdurchführung für den Zeitraum 2008-2010“ verwiesen werden, den Frau Dr. Christina Caterine Krause ihrer Zeit verfasst hat.)

Fast alle Faktoren haben dahin gewirkt (und wirken zweifelsfrei weiter dahin), dass schon bei der Projektvorbereitung, vom frühesten Stadium an, das Risiko des Misserfolges und erst recht des Scheiterns von Maßnahmen auf ein Minimum reduziert wird.

### (c) Gründe für Zielverfehlung

Wie sich den Jahresberichten 2006-2008 entnehmen lässt, stand das RSP SOE in den ersten Jahren in mehreren Ländern, namentlich in Serbien, vor dem Problem, geeignete, zuverlässige und leistungsfähige Partnerorganisationen zu finden. Organisatorische Leistungsschwächen mancher Partner führten außerdem dazu, dass das RSP SOE sich bisweilen stärker bei der Projektdurchführung engagieren musste, als seine sehr begrenzten Kräfte es eigentlich erlaubten (z.B. NGO "Society for Justice", Rumänien/2006). Solche Schwierigkeiten werden sich vermutlich auch künftig nicht ausschließen lassen, zumal das RSP SOE namentlich in Moldova und Kosovo noch am Anfang seiner Arbeit steht. Durch den personellen Ausbau steht das RSP SOE inzwischen allerdings deutlich besser da, als das in den ersten Programmjahren der Fall war.

### **3.2.3. Welche sonstigen Effekte – auch negative – sind auf der Ebene der Maßnahmen und Ziele feststellbar?**

Der Evaluator hat keine sonstigen Effekte, weder positive noch negative, festgestellt, die er nicht bereits an anderen Stellen angesprochen hat.

### **3.2.4. Werden die richtigen Instrumente zur Zielerreichung im angemessenen Verhältnis zueinander eingesetzt oder gibt es ungenutztes Potenzial?**

Als "Instrumente" sind im RSP SOE zur Erreichung der Ziele Veranstaltungen und Maßnahmen verschiedenster Art eingesetzt worden, nämlich unter anderem ein- und mehrtägige Seminare, Informationsveranstaltungen (u.U. mit Dokumentationen; Filmvorführungen usw.), Vorträge und Vortragsserien, Fachkonferenzen, Runde Tische, Workshops, Stipendiaten-Treffen, kurz- und langfristige Fortbildungsmaßnahmen, Sommerschulen, Expertengespräche, Kooperationsgespräche, Beratungsmaßnahmen, Informationsreisen, Publikationen verschiedener Art und ihre Präsentation in der Öffentlichkeit. Einige dieser Formate sind inzwischen feste, wiederkehrende Bestandteile des RSP SOE geworden, wie

z.B. die Internationale Sommerschule in Sarajevo (mit jährlich wechselnden Themenausschnitten zur Rechtsstaatlichkeit), das Menschenrechtsfilmfestival "One World" in Rumänien oder die KAS-Altstipendiatentreffen an wechselnden Orten der Region.

Die Breite und Unterschiedlichkeit der vom RSP SOE eingesetzten Instrumente sind beachtlich. Sie zeugen von Lebendigkeit, Phantasie und Vielfalt des Programms. Die meisten Formate dienen dem Dialog, der Diskussion und der Wissensvermittlung auf weiten Gebieten der Rechtsstaatsthematik. Sie sind den Zielen des RSP SOE angemessen und daher auch "richtig" eingesetzt.

Dass im RSP SOE irgendwelches Potenzial oder Kapazitäten ungenutzt geblieben wären, hat der Evaluator nicht feststellen können. Im Gegenteil. Das gesamte Team arbeitet nach seinem Eindruck ständig an den Grenzen seiner Kapazitäten und nicht selten durch Überstunden auch darüber hinaus.

### **3.2.5. Ist die Zusammensetzung des Partnerspektrums sowohl quantitativ als auch qualitativ angemessen und ausgewogen?**

Das Partnerspektrum ist, abstrakt gesehen, relativ beschränkt, denn es dominieren NGOs und Justizinstitutionen (Verfassungsgerichte; Justizräte; Justizministerien). Die NGOs weisen allerdings eine sehr große Bandbreite auf – von Juristen-, insbesondere Richterverbänden, über juristische Weiterbildungszentren, Medienakteure, Menschenrechts- und Antikorruptionsorganisationen bis zu Zentren der Rechts- und Politikberatung. Im Partnerspektrum finden sich auch parlamentarische Gremien, Verwaltungseinrichtungen, Ombudsmänner und Juraprofessoren rechtswissenschaftlicher Fakultäten, aber sie treten nur sporadisch in Erscheinung. Ihre geringere Präsenz im RSP SOE könnte vor allem darauf beruhen, dass von ihrer Seite nur selten Projektvorschläge an die Stiftung herangetragen werden. Solche Vorschläge bzw. Anträge sind aber die Voraussetzung dafür, dass die Stiftung tätig wird.

Die starke laufende Präsenz von Nichtregierungsorganisationen unter den Projektpartnern ist nicht zum Geringsten auch damit zu erklären, dass sie im Unterschied zu etablierten staatlichen oder staatsnahen Einrichtungen in aller Regel über keine sichere Finanzierung verfügen und dementsprechend immer wieder auf Unterstützung von dritter Seite angewiesen sind. Das RSP SOE ist daher für NGOs in der Region zu einer wichtigen Adresse und Anlaufstelle geworden.

Betrachtet man das Partnerspektrum nicht aus einem institutionell-organisatorischen, sondern aus einem the-

matischen Blickwinkel, so verschiebt bzw. korrigiert sich der auf den ersten Blick entstehende Eindruck der Unausgewogenheit, denn in thematischer Hinsicht decken die Partnerorganisationen die vom RSP SOE gesetzten Arbeitsschwerpunkte, wie oben im Zusammenhang mit der Zielgruppenproblematik schon bemerkt wurde (siehe 3.1.2.), im Wesentlichen ab. Gleichwohl wäre zu wünschen, dass das RSP SOE sein Partnerspektrum auch in institutioneller Hinsicht noch erweitert. Für die Zielgruppe der Juraprofessoren (Öffentlichrechtler) wurde der Gedanke oben bereits konkretisiert (siehe 3.1.4. c).

### **3.2.6. Kann das Rechtsstaatsprogramm als ein Beratungs- und Kompetenzzentrum in der Region wirken?**

(a) Der Gedanke, das RSP SOE zu einem Kompetenzzentrum mit einem Beratungsauftrag in Sachen Rechtsstaatlichkeit für Südosteuropa auszubauen, scheint bestechend, denn ansatzweise könnte man von einer solchen Einrichtung aufgrund der seit 2006 in der Bukarester Zentrale bereits erworbenen Erfahrung vielleicht schon sprechen. Gleichwohl muss man bei nüchterner Betrachtung feststellen, dass das RSP SOE erstens mit seiner schwachen personellen, sachlichen und finanziellen Ausstattung heute bei weitem nicht in der Lage wäre, als ein Beratungs- und Kompetenzzentrum in der Region zu wirken, dass es aber – zweitens – selbst im Falle einer deutlich verbesserten Ausstattung mit einer solchen Aufgabenstellung überfordert wäre. Die Gründe für die negative Einschätzung sind objektiver Natur. Sie wurzeln einerseits in den Besonderheiten der Region Südosteuropas, andererseits in den sachlichen Anforderungen an ein solches Zentrum.

(b) Obwohl Südosteuropa in geographischer Hinsicht einen eher kleinen Raum darstellt, ist die Region – bei allen Gemeinsamkeiten – primär von großer Vielfalt geprägt und noch immer bestimmt. Das beginnt bereits bei den Staatssprachen, die zugleich die nationalen Rechtssprachen sind und für das RSP SOE ein großes Hindernis bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedeuten. In der für die Region typischen sprachlichen Vielfalt manifestieren sich die nationalen, religiösen und kulturellen Unterschiede zwischen den Völkern des Balkans, Unterschiede zwischen ihren Identitäten und Geschichtsbildern, die nicht selten in einem scharfen Gegensatz zueinander stehen und eine politische, „horizontale“ Konsensfindung zwischen den Staaten der Region immer wieder massiv erschweren. Für die Arbeit eines integrierten KAS-Beratungs- und Kompetenzzentrums würde das eine schwere Last bedeuten.

(c) Für ein Beratungs- und Kompetenzzentrum wäre Bukarest als dessen Sitz eher ungünstig, da es sich geo-

graphisch gesehen am Rande der Region und außerdem in einem Land befinden würde, zu welchem die in der Region dominierenden slawischen Nationen in Distanz stehen. Beide Faktoren würde die Tätigkeit eines solchen Zentrums sowohl in logistisch-praktischer als auch in politischer Hinsicht erschweren.

(d) Der entscheidende Einwand gegen den Ausbau des RSP SOE zu einem Beratungs- und Kompetenzzentrum ergibt sich aber daraus, dass die Rechtsstaatsmaterie weit verästelt ist und ihre „kompetente“ Bearbeitung daher nur unter breiter Heranziehung hochkarätiger, vielfältig spezialisierter Fachexpertise möglich wäre. Solche Experten müsste das Zentrum von außen, vor allem aus Deutschland, hinzuziehen. Aus seiner langjährigen Tätigkeit als Rechtsberater für die IRZ-Stiftung und die GIZ in den GUS-Staaten mit dem Schwerpunkt im Öffentlichen Recht weiß der Evaluator, dass das ohne den Einsatz beträchtlicher finanzieller Mittel – schon allein für die Gutachten und die anfallenden Übersetzungen – nicht realisierbar wäre.

(e) Abschließend sei die freimütige Bemerkung gestattet, dass bei der Stiftung evtl. verfügbare zusätzliche finanzielle Mittel dafür verwendet werden sollten, das derzeitige RSP SOE so auszubauen, dass es seine schwierige Aufgabe im Maßstab der zehn Länder des Programms – flächendeckend und ausgewogen – noch besser erfüllen könnte.

### **3.2.7. Wie ist die Zusammenarbeit des Rechtsstaatsprogramms mit den Länderprojekten in der Region zu bewerten i. S. eines hinreichenden Inputs der Länderbüros in die Regionalprogramme und umgekehrt? Kann (sollte) es generelle Standards für eine Zusammenarbeit von Regional- und Länderprojekten geben oder ist diese Zusammenarbeit zu stark von den regionalen und personellen Besonderheiten abhängig?**

Auch bei der Antwort auf diese Frage kann sich der Evaluator sowohl auf die Jahresberichte der RSP-SOE-Leiter als auch seine persönliche Erfahrung während der Feldforschungseinsätze in der Region im September 2012, konkret in Rumänien, Moldova, Bulgarien, Serbien und Kroatien, stützen.

(a) Aus den Jahresberichten geht hervor, dass die KAS-Länderbüros in der zwei- bis dreijährigen Aufbauphase des RSP SOE eine ganz wesentliche Rolle gespielt haben. Das geschah zunächst in Bukarest bzw. Rumänien selbst, wo der Leiter des Länderbüros, Dr. G. Dill, das regionale Rechtsstaatsprogramm in Personalunion geleitet und „angeschoben“ hat, und setzte sich in den anderen Staaten der Region fort, wo die Länderbüros die „geborenen“

Stützpunkte für das RSP SOE bei dem Aufbau seiner eigenen, spezifisch regionalen Kooperationsbeziehungen waren. Das RSP SOE hätte nicht so schnell und nicht so qualifiziert die Aufbauphase in dem so schwierigen Umfeld der Balkanregion bewältigt, wenn es über diese Unterstützung nicht hätte verfügen können.

(b) Auch heute, Jahre nach dem Abschluss des Programmaufbaus, hängt die erfolgreiche Durchführung des RSP SOE strukturell von der logistischen Unterstützung durch die Länderbüros ab, denn außerhalb des Büros in Bukarest verfügt das RSP SOE über keine eigenen Ressourcen in der Region. Der Evaluator hat sich bei seinen Einsätzen in Chişinău, Sofia, Belgrad und Zagreb von der Bedeutung und Qualität der Unterstützung überzeugen können: Sie erfolgte reibungslos, zuverlässig und effektiv. Ohne die enge, gute persönliche Zusammenarbeit zwischen dem Bukarester Büro des RSP SOE und dem Personal der Länderbüros hätte er das von ihm zu absolvierende dichte Interview-Programm in den betreffenden Ländern nicht in so kurzer Zeit, so zügig und ohne Friktionen abwickeln können.

(c) Die Bedeutung der Länderbüros für das RSP SOE ist nicht auf kommunikative, organisatorische und logistische Hilfestellung beschränkt, sondern sie erstreckt sich auch auf den Gegenstand des Regionalprojekts, die Rechtsstaatsproblematik, selbst. Das folgt daraus, dass die Länderbüros um Themen wie Justiz und Gerichte, um Menschenrechte, Korruption und organisiertes Verbrechen „keinen Bogen machen können“, sondern die betreffenden Entwicklungen in ihrem Einsatzland selbstverständlich verfolgen und in schriftlichen Kurzanalysen darstellen. Auf diese Weise tragen sie jeweils zur Informationsgrundlage des RSP SOE in Bezug auf die Rechtsstaatsentwicklung in den Staaten der Region insgesamt bei. Sie wirken aber auch bei der Identifizierung weiterer, für das Regionalprogramm geeigneter Partnerorganisationen mit und erleichtern die RSP-SOE-Projektplanung im regionalen Maßstab. Umgekehrt profitieren die Länderbüros bzw. -projekte von den Maßnahmen des Regionalprogramms, sei es, dass rechtsstaatsbezogene Veranstaltungen in ihrem Land, etwa in Bosnien-Herzegowina, selbst durchgeführt werden, oder dadurch, dass sich Juristen aus Bosnien-Herzegowina aktiv an RSP-SOE-Veranstaltungen in einem anderen Land der Region, etwa in Rumänien oder Kroatien, beteiligen.

Das Verhältnis zwischen den Länderbüros und dem RSP SOE ist daher durch eine laufende Wechselwirkung gekennzeichnet. Sie ist für beide Seiten nützlich und vorteilhaft, denn sie versorgt einerseits das Regionalprojekt u.a. mit wichtigen Informationen, Verbindungen und auch Einschätzungen zur Rechtsstaatsthematik im Lande

und stärkt andererseits die Stellung und Autorität der Länderbüros durch öffentlichkeitswirksame regionale bzw. internationale Rechtsstaatsaktivitäten des RSP SOE der KAS. Bei seinem Feldforschungseinsatz wurde der Evaluator unmittelbar Zeuge dieser Wechselwirkung, denn seine Interviews bzw. Gespräche mit den KAS-Partnerorganisationen fanden in Begleitung des Leiters des RSP SOE, Herrn T. Geissler, sowie von Verantwortlichen des jeweiligen Länderbüros statt und strahlten dadurch auf beide KAS-Programm-Akteure aus.

(d) Generelle Standards für die Kooperation zwischen dem Regionalprogramm und den Länderbüros werden durch die länderspezifischen Besonderheiten innerhalb der Region nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil, gerade die große Unterschiedlichkeit der Länder Südosteuropas zwingt die KAS-Akteure in der Region dazu, eng zusammenzuarbeiten, um jeweils einen maximalen Gewinn aus ihren Aktivitäten zu erlangen. Entsprechend den Realitäten der zwischen ihnen längst etablierten und eingespielten Kooperation sollte zwischen Standards in technischer, logistischer, organisatorischer und kommunikativer Hinsicht einerseits und Kooperationsstandards in Bezug auf die Rechtsstaatsarbeit andererseits differenziert werden. Die Standards sollten sich, wie es ihrem Wesen ja auch entspricht, auf einige Grundregeln beschränken.

### **3.2.8. Arbeitet das Rechtsstaatsprogramm regional genug, kommt die länderübergreifende Komponente klar genug zum Tragen? Besteht die Gefahr einer Überdehnung des Regionalprogramms?**

(a) Partielle Unausgewogenheit und ihre Ursachen  
Das RSP SOE umfasste zunächst nur fünf Länder – Rumänien, Serbien-Montenegro, Mazedonien, Kroatien, wuchs aber im Zuge der politischen Veränderungen in der Region sehr bald auf die doppelte Zahl an. Die Einbeziehung der Programmländer in das RSP SOE ist unterschiedlich intensiv, ungleichmäßig und daher insgesamt nicht ausgewogen. Das hat mehrere objektive und daher nicht einfach zu überwindende Ursachen: 1. die im Verhältnis zum Umfang des Programms, der Anzahl der von ihm erfassten Staaten und ihrer in vieler Hinsicht prekären innenpolitischen Verhältnisse dürftige Finanz- und Personalausstattung des RSP SOE; 2. zeitweilig eine gewisse Konzentration der Ressourcen des RSP SOE auf die größeren bzw. bedeutenderen Programmstaaten, namentlich die beiden 2007 der EU beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien; 3. die schwache Neigung oder Bereitschaft einiger Staaten, sich mit Projektvorschlägen und Projektanträgen an das RSP SOE zu wenden; 4. die beträchtlichen Entwicklungsunterschiede zwischen den Rechtskulturen und Rechtsordnungen der Programmstaaten, die sich zum Nachteil der Kooperationsfähigkeit

u.a. in einem beträchtlichen Mangel an qualifizierten Juristen und geeigneten Partnern manifestieren.

(b) Stark abgestufte Länderpräsenz im RSP SOE

Der Fortführungsantrag 2008-2010 beschreibt den regionalen Projektansatz nach Beginn des Programms mit folgenden Worten: „Der Schwerpunkt der Aktivitäten des RSP SOE lag in der Aufbauphase auf Rumänien. Dies ist vor dem Hintergrunde des EU-Beitritts Rumäniens sowie der erforderlichen Programm-Aufbaumaßnahmen gerechtfertigt. Künftig sollen die anderen großen Programmländer wie Kroatien, Serbien und Bulgarien noch stärker in die Aktivitäten des RSP SOE – insbesondere auch durch länderübergreifende Maßnahmen – einbezogen werden.“

2009, als die Zahl der Projekte mit 27 einen Höhepunkt erreichte, ist es tatsächlich gelungen, eine größere regionale Ausgewogenheit der Projekte zu erreichen. Zwar dominierte weiterhin Rumänien mit 8 Maßnahmen, war nun aber dicht gefolgt von Serbien (6). Insgesamt fanden Maßnahmen in sieben der zehn Programmstaaten statt, nämlich ferner in Bosnien-Herzegowina (4), Bulgarien (3), Mazedonien und Montenegro je 2 sowie in Albanien (1). Im Jahre 2010 nahm die regionale Unausgewogenheit dagegen wieder zu, indem bei 26 Projektmaßnahmen auf Rumänien 12, Serbien 5, Bosnien-Herzegowina 3, Albanien 2 und auf Mazedonien, Moldova und Bulgarien je 1 Projekt entfielen. 2011 ging die regionale Ausgewogenheit noch weiter zurück, denn an den 21 Projekten war Rumänien mit 10, Serbien mit 3, Bosnien-Herzegowina mit 3, Albanien mit 2, Montenegro und Mazedonien zusammen mit 1 und Kroatien mit 1 Projekt beteiligt. Die Projektplanung für 2012 umfasst 20 Projekte, bei denen Rumänien zwar wiederum weit vorn liegt (10), der regionale Ansatz nun aber paradoxerweise wesentlich stärker als bisher zur Wirkung kommt. Denn während im RSP SOE bis 2011 jährlich maximal zwei bis drei Projekte (länderübergreifende) Regionalmaßnahmen waren, weist die Planung nun deren sechs auf.

Die Übersicht zeigt, dass die Leitungen des RSP SOE zwar um die Lösung des Problems einer regional ausgewogenen Vertretung der Programmländer bei den Projekten bemüht waren, das Problem bislang aber nicht in den Griff bekommen haben und wegen der genannten Schwächen auch nicht in den Griff bekommen konnten. Weder ist die Dominanz Rumäniens nachhaltig zurückgedrängt bzw. relativiert worden, noch sind die anderen größeren Staaten der Region, Bulgarien, Kroatien und Serbien, neben Rumänien deutlich nach vorne gerückt, noch ist im RSP SOE ein stabiles Verhältnis zwischen Rechtsstaatsprojekten in einzelnen Programmländern

und länderübergreifenden Regionalmaßnahmen erreicht worden. Die Ursachen dafür wurden oben aufgelistet. Sie sind vor allem objektiver Natur und daher besonders widerständig. Erschwerend dürfte sich die Instabilität in der Programmleitung des RSP SOE nach dem Ausscheiden von Frau Dr. Roos ausgewirkt haben, indem die Leitung übergangsweise von Herrn Dr. Dix wahrgenommen wurde, um dann im Spätherbst 2010 zu dem jetzigen Leiter, Herrn Thorsten Geissler, zu wechseln, Vorgänge, die wegen der in der so heterogenen Balkan-Region besonders schwierigen Einarbeitung zwangsläufig einen gewissen „Tempoverlust“ mit sich brachten. Der derzeitige Programmleiter hat sich gleichwohl bemerkenswert schnell eingearbeitet und in die Verhältnisse hineingefunden.

### (c) Gefahr der Überdehnung?

Der Ansatz, das RSP SOE hinsichtlich der Einbeziehung und Beteiligung der Programmstaaten strikt symmetrisch oder gleichgewichtig durchzuführen, wäre von Anfang an unrealistisch gewesen, wenn die projektverantwortlichen Akteure ihn jemals vertreten haben sollten. Die beschriebenen objektiven Unterschiede zwischen den Ländern und die breite Spreizung zwischen ihnen hinsichtlich des Entwicklungsstandes ihrer Rechtskulturen ließen das von vornherein nicht zu; sie hätten es selbst dann nicht zugelassen, wenn das RSP SOE in finanzieller Hinsicht von Anfang an mit erheblich größeren Mitteln ausgestattet gewesen wäre.

Unter den vorhandenen Umständen und gegebenen Bedingungen haben die RSP-SOE-Leiter einen mittleren Kurs gesteuert, den man mit einem Handeln in konzentrischen Kreisen beschreiben könnte: Die Programmländer gliedern sich de facto in drei Gruppen, die bislang in unterschiedlicher Intensität an den grenzüberschreitenden regionalen Aktivitäten teilhatten und teilhaben: Rumänien spielt als Land des Sitzes der RSP-SOE-Leitung eine Sonderrolle. Es dominiert bei den Projektmaßnahmen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Serbien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Mazedonien und Montenegro bilden die zweite Gruppe, Kroatien, Albanien, Moldova und Kosovo die dritte.

Kroatien stellt dabei offenkundig einen Sonderfall dar. Der Hauptgrund für seine relativ schwache Einbeziehung in das RSP SOE ist der, dass aus Kroatien kaum Initiativen zur Beteiligung an dem Programm gekommen sind. Das wiederum könnte damit zusammenhängen, dass Kroatien sich eher „in einer Liga“ mit dem EU-Staat Slowenien sieht. Das Land scheint deswegen in einer gewissen politischen Distanz zu den anderen RSP-SOE-Programmstaaten zu stehen. Die bereits durch die Jah-

resberichte nahegelegte Vermutung sah der Evaluator bei den in Zagreb geführten Gesprächen bestätigt, in denen auch die noch immer auffällig geringe Beteiligung Kroatiens am RSP SOE zur Sprache kam. Diese Tatsache ist umso erstaunlicher, als die Gespräche erstens beinahe durchgehend schwerwiegende Mängel im kroatischen Rechts- und Justizsystem offenlegten und die kroatischen Partner zweitens keineswegs den Eindruck von „Berührungängsten“ gegenüber den RSP-SOE-Ländern vermittelten. Im Gegenteil wiesen sie mehrfach auf besonders enge und gute juristische Kooperationsbeziehungen mit den Staaten des „westlichen Balkan“ hin. Auch von regelmäßigem Erfahrungsaustausch mit juristischen Institutionen in Serbien und Mazedonien war die Rede. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Gespräche in Zagreb eine stärkere Beteiligung Kroatiens am RSP SOE zur Folge haben.

Von der Gefahr einer „Überdehnung“ des RSP SOE wird man trotz der besagten starken Entwicklungsunterschiede in der Region nicht sprechen können. Die Disproportionen zwischen den beiden Ländergruppen sollten vielmehr zügig angegangen und so weit wie möglich überwunden werden. Das ist angesichts der knappen Ressourcen des Programms bestenfalls langsam möglich. Es könnte mit einer Strategie der zeitlichen Streckung geschehen, indem man auch die schwächeren Programmländer in die Regionalmaßnahmen vermehrt einbezieht und insgesamt schrittweise zu einer Angleichung des regionalen Kooperationsniveaus kommt. Da sämtliche Programmstaaten eine EU-Beitrittsperspektive haben und es zu den Zielen des RSP SOE gehört, auch die Staaten des zentralen und westlichen Balkan an die EU-Mitgliedschaft heranführen zu helfen, sollte man diesen Kurs entschlossen verfolgen. Noch besser wäre es freilich, wenn die Kapazitäten des RSP SOE ausgebaut würden.

### **3.2.9. Wie operativ kann das Rechtsstaatsprogramm in einer historisch, kulturell, ethnisch und auch sprachlich derart heterogenen Region wie Südosteuropa wirken?**

Der operativen Arbeit des RSP SOE auf seinem gesamten Territorium sind in der Tat schon durch die sprachlichen Mauern, an die die externen Projektmitarbeiter allenthalben stoßen, feste Grenzen gezogen. Dazu kommen banale logistische Probleme: Um als solches operativ handeln zu können, müsste das RSP SOE über eigene MitarbeiterInnen und weitere Ressourcen in den jeweiligen Ländern verfügen. Das würde sich mit dem derzeitigen Kooperationsmodell von RSP SOE und Länderbüros aber nicht ohne Weiteres vereinbaren lassen. Denkbar wäre allerdings, dass man in den Länderbüros Referenten für Rechtsstaatsfragen installiert, welche als Außenmitarbei-

ter des RSP SOE fungieren, zumindest teilweise aus diesem Programm bezahlt werden und für das Programm am Ort in enger Absprache mit der Zentrale in Bukarest operative Aufgaben erfüllen. Man könnte, sollten die knappen Finanzen eine flächendeckende Lösung nicht zulassen, ihre Installierung – kompensatorisch – auf jene Staaten beschränken, die bislang (aus unterschiedlichen Gründen) völlig im Schatten der regionalen Kooperation gestanden haben, um zu erreichen, dass sie ihre Defizite schneller ausgleichen. Das wäre ein Weg, die heute im RSP SOE bestehende strukturelle Asymmetrie, das „Gefälle“ zwischen Rumänien und den weiteren Programmstaaten, zu verringern und für eine gleichmäßigere örtliche Präsenz und zugleich eine stärkere operative Tätigkeit des Regionalprogramms in der Fläche zu sorgen.

### **3.2.10. Wie ist das Netzwerk zu bewerten, das im Rahmen des Rechtsstaatsprogramms aufgebaut wurde, wie flächendeckend ist es?**

Es liegt auf der Hand, dass für die Durchführung eines Rechtsstaatsprogramms in einer so heterogenen, strukturschwachen Region wie derjenigen Südosteuropas die Netzwerkbildung, also eine kontinuierliche und möglichst dichte länderübergreifende Kommunikation und Kooperation mit stabilen juristischen Akteuren – Organen, Institutionen und Einzelpersonlichkeiten, den „Knoten“ des Netzes –, eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Arbeit des Programms und für seine nachhaltige Sicherung insgesamt ist. Es gilt aber auch umgekehrt, dass ein der Rechtsstaatsförderung dienendes übernationales Netzwerk in der Balkanregion am besten durch ein Programm wie das RSP SOE aufgebaut und genutzt werden kann.

Die Projektverantwortlichen sind sich der großen Bedeutung eines Netzwerkes von Anfang an bewusst gewesen und haben nach der Aufbauphase Schritte zu seiner Bildung unternommen. Naturgemäß kostet sie viel Zeit und bedarf laufender Bemühungen.

In vier institutionellen und organisatorischen Dimensionen ist es dem RSP SOE nicht nur ansatzweise gelungen, teils nationale, teils regionale Netzwerke aufzubauen: 1. bei den Verfassungsgerichten und sonstigen obersten Gerichten, 2. bei den Obersten Justizräten und Gerichten, 3. bei juristisch, rechtsstaatlich orientierten NGOs, 4. bei überdurchschnittlich qualifizierten Nachwuchsjuristen und 5. bei den KAS-Altstipendiaten der Region. In thematisch-juristischer Hinsicht hat man folgende Netzwerke bilden können: 1. hinsichtlich der Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit, 2. bei der Korruptionsbekämpfung insbesondere in der Justiz, 3. bei der kritischen Aufarbeitung der rechtsstaatswidrigen Vergangenheit, 4. beim Schutz der Grund- und Menschenrechte und 5. bei der Beschäftigung mit den Anforderungen der

EU-Mitgliedschaft. Die Netzwerke sind in beiderlei Hinsicht ausbaufähig und erweiterungsbedürftig. Insbesondere sollten Anstrengungen unternommen werden, die die Netzwerke noch intensiver auf die beiden Ländergruppen, die schwächer in das RSP SOE integriert sind und oben identifiziert wurden (siehe unter 3.2.8. c), auszuweiten. Das wird die RSP-SOE-Leitung allerdings ohne eine aktive, gezielte Projekteinwerbung und Projektsteuerung in jenen Ländern, also ohne ein strategisches Vorgehen in enger Kooperation mit den Länderbüros, wohl nicht erreichen können.

Was die juristische Nachwuchs- und Elitenförderung quer durch die juristischen Institutionen und zugleich die Netzwerkbildung anbelangt, ist das seit Jahren in Rumänien laufende Projekt „Leaders for Justice“ vorbildlich. Es wäre zu wünschen, dass es in anderen Programmstaaten Nachahmung fände. Vorbildlich erscheint auch die „Donauraumstrategie“ der KAS, in welcher zusammen mit dem RSP SOE unter Federführung des bulgarischen Innenministeriums die bedeutendsten Programmstaaten der Region eng bei der Umsetzung von EU-Vorgaben auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung zusammenarbeiten.

### **3.2.11. Kann/sollte das Thema Umwelt in einer passenden Form beim nächsten Fortführungsantrag in das Konzept des Rechtsstaatsprogramms integriert werden? Wenn ja, wo bieten sich Anknüpfungspunkte?**

Die Frage wird von mir mit einem klaren Nein beantwortet, und zwar aus drei Gründen: 1. ist der Schutz der Umwelt mitsamt seinen Bezügen zur Realwirtschaft und insbesondere zur Energiewirtschaft nicht nur ein „Thema“, sondern ein äußerst komplexes, weit verzweigtes, beinahe universelles Sachgebiet nationaler, internationaler und globaler Politik, das nicht mit ein paar Veranstaltungen im regionalen Maßstab behandelt werden könnte; vielmehr würden seine Dimensionen die Einrichtung eines eigenen Regionalprogrammes vollauf rechtfertigen. 2. liegt das „Thema Umwelt“ als eine *sektorale* Dimension von Sachpolitik auf einer anderen Ebene als Rechtsstaatsförderung, die ihrer logischen Struktur nach *funktionalen* Charakter hat und als solche Teil eines rechtlich-politischen Ordnungssystems und Ordnungsrahmens ist, innerhalb dessen sich Sachpolitik zu bewegen hat und entfalten kann. Gewiss berühren sich beide Ebenen, weil Umweltpolitik sich – zumindest in den Staaten des Europarates – im institutionellen und rechtlichen Rahmen eines demokratischen Rechtsstaates vollzieht und vollziehen muss, aber das gilt ebenso auch für alle anderen Sektoren von Sachpolitik. Der Rechtsstaat hat als solcher keine spezifische Umweltkomponente; er verhält sich zum Umweltschutz prinzipiell neutral. 3. würde die In-

tegration des Umweltthemas die Ressourcen des RSP SOE in jeder Hinsicht – personell, logistisch, organisatorisch und fachlich – vollständig überfordern, und zwar selbst dann, wenn man die Programmmittel deutlich erhöhen würde.

Alle drei Gründe bzw. Einwände können nicht isoliert voneinander gesehen werden, was sich zum Beispiel daran zeigt, dass der strukturelle Unterschied zwischen Umweltpolitik und Rechtsstaatsförderung die operative Handhabung eines entsprechend umgestalteten RSP SOE nachhaltig erschweren würde. Im Ergebnis könnte ein solches Programm weder dem „Thema Umwelt“ noch dem des „Rechtsstaates“ gerecht werden. Die KAS würde sich damit keinen Gefallen tun.

Seine Skepsis zu der in der Frage enthaltenen Idee hatte der Evaluator schon bei der Diskussion des Projekts in der Stabsstelle Evaluierung der KAS-Zentrale am 6. Juni 2012 in Berlin geäußert. Die Teilnahme an der internationalen Regionalkonferenz „Climate Change. Challenges in South Eastern Europe“ (5.-7.9.2012), die in die Zeit seines Aufenthaltes in Bukarest fiel, hat ihn in seiner negativen Einschätzung nicht schwankend gemacht. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Von den auf zehn Themen entfallenen fast 20 auf dem Programm stehenden Referaten hatte nur ein Thema bzw. das Referat „Human Rights and Climate Change“ (Ref.: Prof. Dr. Oliver Ruppel, Stellenbosch) einen unmittelbaren Bezug zur Rechtsstaatsproblematik, und zwar vor allem in dem Sinne, dass der Klimawandel in einigen Weltregionen, insbesondere in Entwicklungsländern sehr ernste und nachteilige Folgen für die Wirksamkeit der Menschenrechte habe und das bereits absehbar sei.

Was die Lage in Europa anbetrifft, ist sie durch die Paradoxie gekennzeichnet, dass sich der Klimawandel zwar schon seit längerer Zeit vor allem im Süden des Kontinents mit fühlbaren und teilweise dramatischen Auswirkungen zeigt, dass demgegenüber aber das gesellschaftliche Problembewusstsein und überhaupt das Interesse an ökologischen Themen in den Mittelmeeranrainerstaaten auffallend gering ist. Dieses Bild charakterisiert, das bestätigte der Länderüberblick auf der Konferenz, auch die Lage im Raum des RSP SOE. In Mittel- und Nordeuropa dagegen liegen die Verhältnisse gerade umgekehrt: Dort sind die Auswirkungen des Klimawandels zwar (zumindest vorläufig noch) gering, aber das gesellschaftliche Bewusstsein in Bezug auf dieses Phänomen und das Interesse für ökologische Themen überhaupt sind mehr oder weniger hoch.

Daraus ergibt sich für das RSP SOE und die oben gestellte Frage eine wichtige Schlussfolgerung, nämlich die,

dass zwischen dem staatlichen Niveau demokratischer Rechtsstaatlichkeit einerseits und dem ökologischen Problembewusstsein andererseits keine Korrelation besteht, denn auch in Rechtsstaaten wie Portugal, Spanien, Italien und Griechenland befindet sich das ökologische Bewusstsein auf einem niedrigen Niveau. Eine Verknüpfung beider Themen wäre daher nicht aus der Eigenart beider Gegenstände begründet, sondern „künstlich“.

### **3.2.12. Welche Formen der Koordination mit anderen nationalen und internationalen Geberorganisationen bestehen? Sind diese adäquat oder wären andere/neue Formen der Geberkooperation und -koordination empfehlenswert? Inwiefern besitzt die KAS mit ihren Schwerpunktthemen innerhalb des Geberspektrums komparative Vorteile?**

Im postkommunistischen Raum im Allgemeinen und in Südosteuropa im Besonderen sind viele ausländische und internationale Entwicklungshilfeorganisationen tätig, die sich teilweise oder auch ausschließlich mit Rechtsberatung (im weiteren Sinne) beschäftigen. Von deutscher Seite sind es vor allem die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) und die deutschen politischen Stiftungen, von US-amerikanischer Seite die Regierungsagentur USAID und die American Bar Association (ABA), von europäischer Seite der Europarat („Venedig-Kommission“) und die EU sowie die OSZE.

Was das Verhältnis zu den politischen Stiftungen in Rumänien anbelangt, ergeben sich keine Überschneidungen mit der Hanns-Seidel-Stiftung, die zwar mit der Polizei und den Kommunalverwaltungen des Landes, nicht aber mit den Justizinstitutionen zusammenarbeitet. Anders steht es mit dem Länderbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die eine feste Partnerschaft mit der „Nationalen Vereinigung der Richter“ unterhält. Mit der FES hat die KAS 2007, 2009 und 2010 gemeinsame Konferenzen im Justizbereich durchgeführt. Im Übrigen hat die Leitung des RSP SOE an den regelmäßigen Koordinationstreffen der politischen Stiftungen teilgenommen.

Gewisse Überschneidungen ergaben sich bei der Durchführung des RSP SOE in einzelnen Programmländern mit denjenigen ausländischen und internationalen Geberorganisationen, die sich bei der Reform des Öffentlichen Rechts unter Einschluss der Justiz sowie des Straf- und Strafprozessrechts engagierten.

Mit der Rechtsberatungsarbeit der GIZ ist die Schnittmenge am geringsten, weil erstens die GIZ (auch auf dem Balkan) bei der Reform vor allem des Zivil- und Wirtschaftsrechts tätig ist und zweitens das Profil der

Rechtsberatung sich strukturell deutlich von dem Profil des RSP SOE als rechtsstaatspolitisches Dialogprogramm unterscheidet. Im Prinzip liegt darin auch der Unterschied zur Arbeit der IRZ-Stiftung in der Region. Diese ist allerdings auch in der Reform des öffentlichen Rechts (Verfassungs- und Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Justizrecht) seit Jahren stark engagiert, insbesondere in der Republik Moldova. Die Leitung des RSP SOE hat sich deswegen regelmäßig mit der IRZ-Stiftung in Verbindung gesetzt, über die geplanten Projekte des Programms informiert und damit für eine Abstimmung zwischen beiden Organisationen gesorgt (vgl. Fortführungsantrag 2008-2010, Punkt 4.2). Eventuellen Konflikten konnte auf diese Weise rechtzeitig begegnet werden. Im Falle Moldovas, wo der Evaluator als Gutachter bzw. Berater der IRZ-Stiftung in den letzten Jahren mehrfach tätig geworden ist, dürfte sich bei der dort vorgesehenen Verfassungsreform in überschaubarer Zeit weiterer konkreter Informations- und Abstimmungsbedarf ergeben.

Bei Reformen auf dem Gebiet des Staats- und Verfassungsrechts können sich im Prinzip dieselben Probleme im Verhältnis zur Tätigkeit der „Venedig-Kommission“ des Europarates stellen und dementsprechender Abstimmungsbedarf ergeben. Die Leitung des RSP SOE hat sie bisher schon durch direkte Gespräche mit der Leitung der Kommission, namentlich im Falle Rumäniens, zu beherrschen gewusst.

Zwar haben, wie von einigen Interviewpartnern mit Bedauern festgestellt wurde, u.a. US-amerikanische Hilfsorganisationen nach dem EU-Beitritt Rumänien und Bulgarien verlassen, aber tätig ist USAID weiterhin in Albanien, Mazedonien, Kosovo, Serbien, Bosnien-Herzegowina sowie in Moldova, allerdings nicht mit einem spezifischen „Rule of Law“-Ansatz, sondern – einheitlich – unter dem allgemeineren Programmtitel „Democracy, Human Rights and Governance“. In diesem Rahmen werden auch typische Rechtsstaatsprojekte, etwa zur Justiz in Mazedonien, durchgeführt. In Teilen der Region sowie punktuell bei einzelnen Themen oder auch Partnern muss das RSP SOE also mit Überschneidungen rechnen. Das gilt z. B. auch im Falle Mazedoniens für die Entwicklungsagentur der Schweiz, wie der Evaluator aus seinem Interview mit „Zenith“, der Partner-NGO der KAS in jener Republik, erfuhr. Das RSP SOE sollte daher insbesondere bei der Anbahnung neuer Kooperationen in einem der betreffenden Länder Kontakt auch zu der USAID-Mission aufnehmen und Informationen über in demselben thematischen Bereich evtl. laufende Projekte einholen.

Insgesamt gesehen dürfte aber die Gefahr unliebsamer Überschneidungen und Konflikte mit anderen Geberorga-

nisationen in Südosteuropa gering sein, weil das RSP SOE in der Region nicht seinesgleichen hat. Die KAS besitzt daher mit ihren dezidiert rechtsstaatsorientierten Schwerpunktthemen und als rechtsstaatliches Dialogprogramm in der Tat definitiv erhebliche „komparative Vorteile“ gegenüber allen anderen Geberorganisationen.

Für die Anwendung anderer Formen der Koordination mit anderen Geberorganisationen bei Rechtsstaatsaktivitäten als die bisher vom RSP SOE praktizierten sieht daher der Evaluator, abschließend festgestellt, keinen Anlass. Sie wären organisatorisch mit einem zu hohen Aufwand verbunden und stünden in keinem Verhältnis zu dem erstrebten Nutzen. Das bislang zur Anwendung gekommene Instrumentarium vor allem bilateraler Information und Abstimmung hat dagegen seine Zwecke ordentlich erfüllt.

### **3.2.13. Wie sind Öffentlichkeitsarbeit und Internetpräsentation des Projektes als Instrument zur Verbesserung des Wirkungsgrades zu bewerten? Wäre die Nutzung Sozialer Medien bzw. Netzwerke (Facebook, Twitter) für das Rechtsstaatsprogramm sinnvoll?**

(a) Der Evaluator ist zwar ein Medienkonsument, aber kein Medienspezialist. Nach seiner Einschätzung ist der Internetauftritt des RSP SOE gelungen. Die Seite ist geradezu vorbildlich übersichtlich und zugleich ästhetisch ansprechend gestaltet. Sie informiert über die wichtigsten aktuellen Veranstaltungen auch der nahen Zukunft und lädt die Besucher dazu ein, sich mit ihren Anliegen direkt mit einer der auf der Seite vorgestellten MitarbeiterInnen in Verbindung zu setzen. Die Startseite ermöglicht daher insgesamt einen problemlosen Einstieg in das Programm und einen raschen Zugriff auf die für sie relevanten Informationen. Die Öffentlichkeitsarbeit des RSP SOE war bislang augenscheinlich erfolgreich. Davon zeugt jedenfalls die Tatsache, dass das Programm und mit ihr die KAS bei den Rechtsinstitutionen der Programmländer über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügen, der zugleich dem Alleinstellungsmerkmal des RSP SOE entspricht.

Eine Begrenzung der „Reichweite“ und des Wirkungsgrades des elektronischen Öffentlichkeitsauftritts des RSP SOE liegt darin, dass er zwar in Deutsch, Englisch und auch in Rumänisch, nicht aber in Serbisch, Bulgarisch und Albanisch, ja in keiner slawischen Sprache angeboten wird. Da bis auf Slowenien ganz Ex-Jugoslawien unter das Programm fällt, das „Serbokroatische“ aber, quantitativ gesehen, im südslawischen Raum von den meisten Menschen – auch im Kosovo! – verstanden wird, wäre ernsthaft zu überlegen, die Homepage auch in Serbisch zu präsentieren. Zwar ist die Sprachenfrage in den



Nachfolgestaaten Jugoslawiens – Serbisch, Kroatisch, Bosnisch – vorläufig zumindest noch psychologisch-politisch stark emotional besetzt und umstritten, aber das sollte einer pragmatischen Entscheidung dieser Frage, nämlich zugunsten des Serbischen (oder Kroatischen) nicht im Wege stehen, denn hier geht es um eine möglichst kostensparende Lösung eines praktischen Problems.

(b) Auf der Homepage des RSP SOE sind Links zu „Facebook“ und „Twitter“ (natürlich mit Passwort) bereits eingerichtet. Angesichts der Verbreitung dieser neuen Sozialen Medien auch und gerade im gesamten postkommunistischen Raum des Balkans unter den Angehörigen der jüngeren Generation und ferner bei den NGOs der Region erscheint die Nutzung dieser beiden Medien durch das RSP SOE zweckmäßig und wünschenswert. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Projektkosten sollte man nicht scheuen, denn sie würden durch den Publizitätsgewinn des Programms und seine Wirkung in der Fläche aufgewogen.

### **3.2.14. Besteht ein projektbegleitendes Monitoring und welche praktischen Instrumente eignen sich besonders dafür?**

Ein die Ausführung des RSP SOE begleitendes, von Seiten der KAS-Zentrale durchgeführtes Monitoring hat im verflossenen Programmzeitraum nicht bestanden. Dem Evaluators sind nur die knappen „Bewertungen“ bekannt, die der für das RSP SOE einige Jahre hindurch in der KAS-Zentrale zuständige Dr. Jan Woischnik jeweils zu den Jahresberichten verfasst hat, die man aber immerhin als einen begrenzten funktionalen Monitoring-Ersatz ansehen könnte.

Für ein begleitendes Monitoring besteht m.E. keine besondere Notwendigkeit, und zwar vor allem deswegen nicht, weil sich die Durchführung des Programmes als Teilprojekt einer weltweiten Rechtsstaatsarbeit bereits in einem von der KAS-Zentrale gesteuerten und hinreichend intensiven methodologischen und praktischen Reflexionsprozess bewegt.

### **3.2.15. Ist die Kooperation zwischen dem Rechtsstaatsprogramm und der Zentrale i. S. eines fortwährenden konstruktiven Informationsaustauschs und aktiven Steuerung des Projekts durch die Zentrale zufriedenstellend?**

Indem das RSP SOE als Teilprogramm in die weltweite Rechtsstaatsförderung der KAS eingebettet ist, unterliegt es nicht nur einer laufenden sorgfältigen Beobachtung der Zentrale, sondern auch einem laufenden Strukturvergleich mit den Teilprogrammen auf den anderen Kontinenten. Davon zeugt nicht zuletzt der „Fortführungsan-

trag 2011-2013. Rechtsstaatsprogramm“, den die KAS beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) im Jahre 2010 gestellt hat und welcher das RSP SOE in diesem integrierten Gesamtzusammenhang systematisch darstellt. Ein wesentliches Element der zentralen Begleitung und Steuerung (auch) des RSP SOE sind die regelmäßigen Zusammenkünfte bzw. Konferenzen der für die Teilprogramme der globalen Rechtsstaatsförderung verantwortlichen MitarbeiterInnen in Berlin zusammen mit den in der KAS-Zentrale für das Rechtsstaatsprogramm an oberster Stelle zuständigen leitenden Persönlichkeiten. Die hohe Professionalität und tiefgestaffelte Strukturierung des RSP SOE legen berechtigt Zeugnis davon ab, dass die KAS-Zentrale ihre Steuerungsfunktion aktiv und effektiv wahrnimmt.

### **3.2.16. Wie ist die Zusammenarbeit des RSP SOE mit den anderen Länderprojekten der Region in Bezug auf die Betreuung von Stipendiaten für Studenten der Rechtswissenschaft zu bewerten?**

Vorauszuschicken ist, dass die Stipendien von den Länderprogrammen vergeben werden und das RSP SOE auf deren Entscheidungen keinen Einfluss hat. Das ist auch sachgerecht, weil die Stipendienvergabe nach Kriterien erfolgt, die am besten von den Länderbüros beurteilt werden können. Sofern es sich aber um Jura-Studierende handelt, werden deren Namen dem RSP-SOE-Büro in Bukarest mitgeteilt. Auch dies ist sachgerecht, und so ist bisher verfahren worden. Das RSP SOE nimmt seinerseits an der Betreuung der betreffenden StipendiatInnen teil, indem sie sie jährlich zu einem Stipendiaten-Treffen an wechselnden Orten in der Region, 2012 in Durrës/Albanien, einlädt. Es ist eine Regionalmaßnahme, die unter dem Thema „Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Südosteuropa“ steht und eine perfekte Verknüpfung der Zielsetzungen des RSP SOE mit dem Gedanken der Nachwuchs- und Elitenförderung der KAS (auch) in dieser Hinsicht darstellt.

## **3.3. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen**

### **3.3.1. Welchen Beitrag leistet das Rechtsstaatsprogramm zur Erreichung der Oberziele bzw. zu langfristigen Veränderungen mit Blick auf grundlegende entwicklungspolitische Zielsetzungen?**

Wie oben unter 3.1.1. bemerkt, fallen die von den postkommunistischen Balkanstaaten zu lösenden entwicklungspolitischen Kernprobleme im Großen und Ganzen mit den Kopenhagener Kriterien für den Beitritt zur EU zusammen. Indem aber die Oberziele des RSP SOE und folglich auch die ihrer Konkretisierung dienenden Ziele auf die Erreichung nicht nur eines der Kopenhagener Kriterien, sondern mehrerer von ihnen abzielen, darf

man ohne Übertreibung sagen, dass das Rechtsstaatsprogramm – trotz der Bescheidenheit seines Volumens – bedeutende Beiträge zur europäischen Entwicklung und Modernisierung der Balkan-Region leistet. Mit Blick auf die mittel- und langfristige EU-Beitrittsperspektive unterstützt das RSP SOE die Programmstaaten dabei, die in den Monitoringberichten der EU-Kommission vermerkten Mängel und Schwächen ihrer Rechtsstaatlichkeit zu überwinden und sich der EU-Mitgliedschaft weiter anzunähern.

### **3.3.2. Inwiefern war das Regionalprojekt modellhaft, strukturbildend und breitenwirksam?**

Seiner Idee und seinem Zuschnitt nach könnte das RSP SOE ein Modell, sei es für andere Organisationen und/oder für andere Themengebiete (wie oben unter 3.2.11. für das Umweltthema in Erwägung gezogen und ange-regt), in der Region sein. Tatsächlich hat das RSP SOE die in der Frage angeschnittenen Wirkungen aber bislang nicht gehabt. Es hat nicht einmal bei den anderen politischen Stiftungen „Schule gemacht“, was eigentlich erstaunlich ist, weil es an geeigneten Themenkomplexen wahrlich nicht mangelt. So ist das (globale) Rechtsstaatsprogramm ein Alleinstellungsmerkmal der KAS geblieben.

### **3.3.3. Welche sonstigen Effekte – auch negative – sind auf der Ebene der übergeordneten Wirkungen feststellbar?**

Hinsichtlich evtl. übergeordneter Wirkungen vermag der Evaluator „negative Effekte“ des RSP SOE nicht zu erkennen. Ein bedeutender politischer Nebeneffekt des RSP SOE ist wohl vor allem ein enormer Image- und Prestige-gewinn für Deutschland in der Balkan-Region, aber auch über diese hinaus, ferner ein positiver Werbeeffekt speziell für deutsches Recht und seinen Rang in der Region. Die vom Bundesjustizministerium zusammen mit den führenden juristischen Fachverbänden Deutschlands in den letzten Jahren betriebene Werbung für den „Rechtsstandort Deutschland“ wird durch das KAS-Rechtsstaatsprojekt wirkungsvoll ergänzt und überzeugend verstärkt. Der Evaluator weiß aufgrund seiner jetzt fast 20-jährigen Tätigkeit und Erfahrung als Rechtsberater im postkommunistischen eurasiatischen Raum, wie groß das politische Vertrauen gegenüber Deutschland und die auf dem weiten Gebiet der Rechtsreformen in Deutschland gesetzten Erwartungen in jenem Teil der Welt sind, und zwar erstaunlicherweise ganz unabhängig von dem Grad der Rechtsstaatlichkeit der betreffenden Staaten. Das wäre nicht der Fall, wenn Regierungen, Ministerien, Gerichte und Justizeinrichtungen, Fachverbände, Menschenrechtsorganisationen und andere NGOs, Rechtswissenschaftler und Rechtspraktiker nicht in ungezählten Entwicklungsprojekten über die Jahre hinweg

ganz überwiegend gute und sehr gute Erfahrungen mit dem deutschen Arbeitsstil, der fachjuristischen Qualität der Beratungs- und Dialogprogramme, deren Maßnahmen und Veranstaltungsformaten gemacht hätten. Das RSP SOE steht hier mit in der vordersten Linie.

Da andere EU-Staaten in der Balkan-Region in der Förderung von Rechtsreformen kaum oder gar nicht tätig sind, stellt ein Projekt wie das RSP SOE auch ein Element der EU-Präsenz in Südosteuropa dar, und zwar umso mehr, als es zum Profil des KAS-Rechtsstaatsprogramms gehört, gezielt und dezidiert die EU-Dimension, inhaltlich und organisatorisch, in die Durchführung des Programms einzubeziehen.

## **3.4. Effizienz**

### **3.4.1. Steht der institutionelle Aufwand für nicht-entsandtes Personal und Infrastruktur im Büro des regionalen Rechtsstaatsprogramms SOE in einem angemessenen Verhältnis zum Projektvolumen?**

Der institutionelle Aufwand für die Durchführung des RSP SOE muss aus dem Blickwinkel des Anspruches betrachtet und bewertet werden, den die KAS mit diesem Programm erhebt. Dieser Anspruch manifestiert sich in den vier „Oberzielen“. Er ist sehr hoch! Man könnte ihn kaum „anspruchsvoller“ bestimmen.

(a) Gemessen daran und unter gebührender Berücksichtigung der notorischen Schwierigkeiten, denen die Durchführung eines solchen Programmes gerade auf dem Balkan begegnet, hat das RSP SOE bei der *personellen Besetzung* seines Büros äußerst und ungewöhnlich bescheiden angefangen. Das zeigt sich in zwei Punkten besonders deutlich.

*Erstens:* Obwohl der Bedarf einer Stelle für die Buchhaltung nicht umstritten war, wurde dafür erst 2010 eine Fachkraft (Betriebswirtin) eingestellt. Das geschah zunächst nur als Honorarkraft, wurde inzwischen aber zu einer Vollzeitstelle aufgewertet. Hauptarbeitsinhalt ist die finanzielle Abwicklung der ca. 25 jährlichen Projekte, die von der Antragstellung bis zur Schlussabrechnung nach festen Vorgaben von den Partnerorganisationen ausgeführt werden müssen und erheblichen Beratungs- und Kontrollaufwand von Seiten der Sachbearbeiterin erfordern. Die Übergänge zur inhaltlichen Projektberatung sind dabei fließend.

*Zweitens:* Ebenso wenig zweifelhaft konnte vom Start des RSP SOE an die Notwendigkeit wenigstens einer wissenschaftlichen Assistentenstelle sein, dazu bestimmt, der aus Deutschland entsandten, auf Südosteuropa nicht spezialisierten KAS-Programmleitung mit professionellen Studien zu den zahlreichen Facetten von Rechtsstaatlich-

keit und deren Situation in den zehn Programmstaaten zu unterstützen und so in die Lage zu versetzen, das Programm in der Fläche auf dem gebotenen Niveau zu steuern. Die Stelle wurde erst 2012 eingerichtet und just im September, während des Aufenthaltes des Evaluators in Bukarest, besetzt.

Zusammen mit der Stelle einer „Büroleiterin“ und der Stelle eines „Projektkoordinators“ verfügt das RSP SOE erstmals seit seinem Start 2005/2006 über eine personelle Grundausstattung, die dem eingangs thematisierten Anspruch des Rechtsstaatsprogramms angemessen ist und es seiner Leitung im Prinzip ermöglicht, seine manifesten Schwächen wirksam anzugehen, nämlich die Präsenz des RSP SOE in der gesamten Region zu verstärken und den Anteil der spezifisch regionalen Maßnahmen in der Gesamtstruktur auf ein höheres Niveau zu bringen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die *personelle* Besetzung des RSP SOE nunmehr in einem angemessenen Verhältnis zum Programmvolumen steht.

(b) In Bezug auf die Sachausstattung kann man das vorläufig noch nicht sagen, denn um das feststellen zu können, müsste das RSP SOE aus der „Untermiete“ bei dem Länderprogramm Rumänien ausziehen und über ein eigenes Büro mitsamt den notwendigen Einrichtungen unter Einschluss auch eines Konferenzraumes u.a. für Teambesprechungen verfügen. Die Lage, in welcher sich das RSP-SOE-Büro derzeit noch befindet, behindert fühlbar seine Arbeit. Davon konnte sich der Evaluator während seiner mehrstündigen Aufenthalte in den Büroräumen und durch die ausführlichen Interviews mit den MitarbeiterInnen ein ebenso klares wie realistisches Bild machen. Die Tatsache, dass das RSP SOE so viele Jahre unter diesen Verhältnissen erfolgreich gearbeitet hat, beruht vor allem darauf, dass sich die für die Leitung des Länderprogramms einerseits und des RSP SOE andererseits verantwortlichen Persönlichkeiten und ihre jeweiligen MitarbeiterInnen jeweils streng auf ihre Sache konzentriert sowie diszipliniert und loyal, in guter menschlicher Atmosphäre, zusammengearbeitet und koexistiert haben. Das ist erstaunlich lange gut gegangen; selbstverständlich war und ist es nicht. Es ist zu hoffen, dass das RSP SOE 2013 in ein eigenes, angemessen ausgestattetes Büro umziehen kann.

#### **3.4.2. Entspricht die quantitative und qualitative Gewichtung der Maßnahmen in den unterschiedlichen Themenschwerpunkten der Regionalkonzeption und den realen Bedürfnissen der Zielgruppen?**

Die Frage ist insgesamt mit Ja zu beantworten. Eine thematische Feinanalyse der einzelnen Projekte bzw.

Maßnahmen seit 2006 vermittelt folgendes Bild: Das erste Oberziel zum allgemeinen Rechtsstaatsverständnis sowie zur Verfassungsgerichtsbarkeit und „Vergangenheitsbewältigung“ und das zweite Oberziel zur Stärkung der Gewaltenteilung durch eine unabhängige, rechtsstaatlich agierende Justiz werden quantitativ etwa gleich stark bedient und drücken dem RSP SOE den Stempel auf. Das dritte Oberziel zur Wahrnehmung der Grund- und Menschenrechte tritt demgegenüber deutlich zurück, während das vierte Oberziel zur Rechtsstaats- und Demokratieförderung durch regionale Zusammenschlüsse vor allem indirekt über die anderen Oberziele verfolgt wird.

Bei der Implementierung des ersten Oberziels spielen Publikationen zur Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber einschlägigen Vortragsveranstaltungen und Konferenzen eine beherrschende Rolle, und bezüglich der Implementierung des zweiten Oberziels ist zu vermerken, dass neben der sehr intensiven und facettenreichen Bearbeitung der Justiz den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung *als solchen* bislang nur geringe Aufmerksamkeit zuteilgeworden ist.

Dass die thematischen Schwerpunkte an den „realen Bedürfnissen“ der Zielgruppen des RSP SOE vorbeigegangen seien bzw. vorbeigingen, wird man gleichwohl nicht behaupten können, denn so wie das Programm bisher ausgeführt wurde, stehen Gerichte, Richter und die Justizinstitutionen insgesamt im Zentrum seiner Arbeit. Auch die eine starke Rolle im Programm spielende Korruptionsbekämpfung und die Auseinandersetzung mit der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit setzen einen kräftigen Akzent auf die Institutionen der Justiz.

Wie oben schon in anderem Zusammenhang bemerkt wurde (siehe 3.1.2. b und c), sollte die Förderung einer rechtsstaatlichen Verwaltung und einer entsprechenden Verwaltungskultur neben der Befassung mit der Justiz verstärkt in den Blick genommen und zum Gegenstand von Maßnahmen gemacht werden. Die Traditionen eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes reichen in den Balkanstaaten teilweise bis in das (späte) 19. Jahrhundert zurück und waren selbst in der kommunistischen Epoche nicht völlig zum Erliegen gekommen. Deutscher, französischer und österreichischer Einfluss haben das vorkommunistische Verwaltungsrecht in rechtsstaatlichem Sinne beeinflusst. In der postkommunistischen Ära hat man sich hier und da darauf zurückbesonnen. Hier ergäben sich daher für das RSP SOE mancherlei Anknüpfungspunkte.

### **3.4.3. Wurden die Outputs rechtzeitig erbracht und Wirkungen in einem angemessenen Zeitraum erzielt?**

Was die erste Frage anbelangt, ist zu den durchgeführten, insbesondere bei den sich über längere Zeit erstreckenden Maßnahmen regelmäßig deren Abschluss in den Jahresberichten vermerkt worden. Der Abschluss ist in der Regel auch planungsgemäß erfolgt. Das gilt auch für die Herausgabe von Publikationen, bei denen wegen der zeitaufwendigen Übersetzungen, etwa von verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, in diverse Sprachen der Region gewisse zeitliche „Bandbreiten“ natürlich unvermeidlich waren. Die in der Bukarester Zentrale für die nicht nur korrekte, sondern auch für die zügige finanzielle Abrechnung der Projekte zuständige Finanzsachbearbeiterin (Frau Iona Petra) hat denn auch mit wachsendem Erfolg auf die Projektpartner entsprechend eingewirkt. Unangemessen hat sich nach Kenntnis des Evaluators der Abschluss keines der Projekte hingezogen.

## **3.5. Nachhaltigkeit**

### **3.5.1. Kann die KAS mit Hilfe des regionalen Rechtsstaatsprogramms SOE und den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Förderung der Region im Sinne der Zieldefinitionen leisten?**

Die KAS kann mit Hilfe des RSP SOE solche Beiträge leisten. Sie hat das seit dem Start des Programms 2005/2006 auch bewiesen, nämlich in Rumänien, an seinem offiziellen Sitz, wo das RSP SOE Jahr für Jahr einen Schwerpunkt seiner Aktivitäten gesetzt hat. Denn man wird füglich behaupten können und dürfen, dass die erfolgreiche Verteidigung elementarer rechtsstaatlicher Prinzipien in Rumänien während der innenpolitischen Krise des Sommers 2012 mit auf die intensive und nachhaltige Zusammenarbeit des RSP SOE mit allen Spitzeninstitutionen der Justiz und insbesondere mit dem Verfassungsgericht und mit dem Höchsten Rat der Magistrate (CSM) zurückzuführen ist. In dieser Feststellung liegt keine Übertreibung oder gar Anmaßung. Gewiss, das RSP SOE der KAS war nicht der einzige in dem Land für rechtsstaatliche Standards eintretende und wirkende Akteur, aber es ist in dem Lande selbst der wichtigste, wie dem Evaluator von allen Interviewpartnern in Bukarest einhellig erklärt wurde. Die jahrelange Zusammenarbeit namentlich mit dem Verfassungsgericht trug nun Früchte.

Um diese Leistung richtig verstehen und würdigen zu können, ist zu bedenken, dass die rechtsstaatsfeindlichen Kräfte in der Verfassungskrise zielstrebig vorgingen, mit offenem Visier agierten und große Chancen hatten, den Sturz des Staatspräsidenten und damit die von

ihnen erstrebte Kontrolle über alle Verfassungsinstitutionen auch tatsächlich zu erreichen. In dieser machtpolitisch fragilen Lage befand sich das Verfassungsgericht unversehens in einer Schlüsselposition. Denn von der Standhaftigkeit der Verfassungsrichter hing der Ausgang des Machtkampfes entscheidend ab. Das Gericht hat die Probe bestanden. In dieser machtpolitisch ungewissen und bis zum Äußersten zugespitzten Lage hat sich die langjährige Kooperation des RSP SOE der KAS mit dem Verfassungsgericht als ein Gewicht auf seiner Waagschale der Rechtsstaatlichkeit ausgewirkt. Der Evaluator scheut nicht vor der Formulierung zurück, dass das RSP SOE in Rumänien „Geschichte mitgeschrieben“ hat.

### **3.5.2. Wie nachhaltig kann das Rechtsstaatsprogramm wirken, wenn es in zehn Ländern tätig ist und über einen begrenzten finanziellen Spielraum verfügt? Welche Maßnahmen des Rechtsstaatsprogramms sind mit Blick auf eine nachhaltige Wirkung am positivsten zu bewerten?**

Die Antwort auf diese sehr globale und eher rhetorische Frage ist bereits durch eine Reihe bisheriger Ausführungen zumindest indirekt gegeben worden. Da nachhaltige Wirkung naturgemäß eine auf eine bestimmte, begrenzte Sache gerichtete, kräftige, kontinuierliche und langanhaltende Tätigkeit voraussetzt, fehlen dem RSP SOE für eine nachhaltige *flächendeckende* Wirkung seiner Arbeit in Südosteuropa ganz offensichtlich wesentliche Voraussetzungen. Die soeben beschriebene Wirkung des RSP SOE in Rumänien widerspricht dem nur scheinbar, denn die massive Konzentration, Bündelung und Breite der KAS-Aktivitäten in dem Land über Jahre hinweg entsprechen gerade den Anforderungen nachhaltiger Wirkung. Vergleichbare Verhältnisse hat das RSP SOE in keinem anderen seiner Programmländer geschaffen. Dementsprechend wäre es vermessen, von den dort entfalteten Aktivitäten schon für sich gesehen „Nachhaltigkeit“ erwarten zu wollen. Diese Feststellung heißt aber natürlich nicht, die Tätigkeit des RSP SOE in den anderen Ländern sei wirkungslos, bedeutungslos und daher verzichtbar. Wollte man so urteilen, würde übersehen, dass *erstens* das RSP SOE von vornherein in einem Zusammenhang mit vielen anderen Kräften und Akteuren in Südosteuropa gesehen werden muss, die sich für eine von der Rechtsstaatsidee geprägte Rechtsordnung im Allgemeinen und für den demokratischen Rechtsstaat im Besonderen einsetzen, und dass das RSP SOE in diesem Gefüge rechtsstaatliche Aktivitäten verstärken und effektuieren kann; dass *zweitens* nicht ausgeschlossen ist, man vielleicht sogar erwarten kann, dass das RSP SOE im Laufe der Zeit auch in denjenigen Programmstaaten einen nachhaltigen Erfolg seiner Rechtsstaatsarbeit erlebt, in denen die Frequenz seiner Projekte niedriger als in Rumänien war und ist. *Drittens* darf man nicht ausschlie-

ßen, dass ein Ressourcen-Einsatz, der, in absoluten Zahlen gemessen, zwar gering ist, aber konzentriert in einem für die Rechtsstaatlichkeit wichtigen Segment der Rechtsordnung erfolgt, in dieser Beziehung sehr wohl nachhaltige Wirkungen erzielen kann.

Beispiele dafür können intensive Kooperationen mit Schlüsselinstitutionen des Justizsystems eines Landes sein. Ansatzweise folgt das RSP SOE diesem Gedanken seit seinem Beginn, indem es besonders eng mit den höchsten Gerichten in der Region, voran mit den Verfassungsgerichten, sowie ferner mit den Obersten Justizräten der Programmländer zusammenarbeitet. In der Tat können angesichts der knappen Finanzmittel von diesem Vorgehen des RSP SOE am ehesten nachhaltige Wirkungen seiner Tätigkeit erwartet werden.

### **3.5.3. Welche Risiken und welche Potenziale zeichnen sich für die nachhaltige Wirksamkeit des Rechtsstaatsprogramms ab und wie wahrscheinlich ist das Eintreten dieser Faktoren?**

Die Frage dürfte wohl dahingehend zu verstehen sein, welche Entwicklungen insbesondere politischer oder wirtschaftlicher Art die Arbeit und Wirksamkeit des RSP SOE innerhalb der Region nachteilig oder vorteilhaft beeinflussen können. Da eine ganz entscheidende Voraussetzung für die Schaffung eines funktionsfähigen demokratischen Rechtsstaates die Wahrung des inneren und äußeren Friedens ist, ist nach wie vor die größte Gefahr für das RSP SOE, dass sich die diversen interethnischen, territorialen und zwischenstaatlichen Spannungen in Südosteuropa und insbesondere in Ex-Jugoslawien von Neuem in blutigen Konflikten entladen und die fragile internationale Ordnung in der Region zerbricht. Die Wahrung und Sicherung des Friedens und die weitere Entschärfung der noch schwelenden Konfliktherde, namentlich in den Republiken Kosovo, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, sind deswegen von höchster Dringlichkeit und Wichtigkeit.

Die Wirksamkeit des RSP SOE wird *vorteilhaft* dagegen vor allem durch eine noch stärkere Präsenz der EU in Südosteuropa, also durch eine kontinuierliche Fortsetzung des Beitrittsprozesses in der Region, beeinflusst. Zwar hat die Verfassungskrise des Sommers 2012 in Rumänien nachdrücklich bewusst gemacht, dass der EU-Beitritt keine sichere, hinreichende Garantie für eine gradlinige Vertiefung der Rechtsstaatlichkeit des betreffenden Staates ist, ebenso aber auch gezeigt, dass infolge seiner EU-Mitgliedschaft das betreffende Land einer zusätzlichen politischen und rechtlichen Kontrolle durch die Institutionen der Union unterliegt und sich u.U. dem von ihnen ausgehenden Druck beugen muss, die demokratischen und rechtsstaatlichen Mindeststandards ein-

zuhalten. Im Falle der Rumänien-Krise hat dieser Druck aus „Brüssel“ eine ganz wesentliche Rolle gespielt. Der politische Druck von Seiten der EU ist umso wirkungsvoller, je stärker ein Staat in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht von Transferleistungen der Europäischen Union abhängig ist. Man wird daher prognostizieren können, dass sich der für den 1. Juli 2013 vorgesehene EU-Beitritt Kroatiens günstig auch auf die Rechtsstaatsperspektiven der Region insgesamt und insbesondere auch auf die Arbeit in Serbien auswirken werden. Der von der KAS unternommene Versuch, einen politischen Ausgleich zwischen Serbien und Kosovo zu befördern, wird man daher als eine wichtige „Investition in die Zukunft“ auch des RSP SOE ansehen können.

### **3.5.4. Berücksichtigen die derzeitigen im Rahmen des Rechtsstaatsprogramms durchgeführten Maßnahmen neben den Erfordernissen der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit ebenso hinreichend die Notwendigkeit, die *ownership* des Projektes durch die lokalen Partner sicherzustellen?**

Das RSP SOE führt grundsätzlich nur Eigenmaßnahmen durch, d.h. es beteiligt sich unmittelbar selbst an der Durchführung der Projekte, die von Akteuren aus der Region vorgeschlagen werden, auf verschiedene Weise (Stellung von Referenten, Materialien usw.) und finanziert sie, sei es vollständig oder mit einem vorab bestimmten Anteil. Dabei muss die Partnerorganisation die Antrags- und Abrechnungsvorgaben des RSP SOE akzeptieren, wenn sie in den Genuss der Förderung kommen will. Insofern wird die *ownership* des lokalen Partners von der KAS eingeschränkt. Und natürlich prüft die Zentrale des RSP SOE zunächst, ob der Projektvorschlag in das Rechtsstaatsprogramm, ausgehend von seinen „Oberzielen“, hineinpasst. Im Übrigen aber liegt die Verantwortung für das Projekt in den Händen des lokalen Partners. Die Projekte des RSP SOE tragen infolgedessen dem Gedanken der Autorenschaft des lokalen Partners – zum beiderseitigen Vorteil – hinreichend Rechnung. Die vom Evaluator bei den Partnerorganisationen durchgeführten Interviews haben keine Anhaltspunkte dafür geliefert, diese Einschätzung mit einem Fragezeichen zu versehen. Im Gegenteil wurde die Rolle des RSP SOE bei der Zusammenarbeit durchweg als hilfreich, zuverlässig, effektiv und fair gelobt.

## **4. Handlungsorientierte Empfehlungen für die künftige Ausrichtung des Projektes**

### **4.0. Vorbemerkungen**

(a) Das RSP SOE hat sich trotz seiner vergleichsweise geringen Ressourcen und daher auch begrenzten Möglichkeiten als eine Erfolgsgeschichte erwiesen. Es stellt ein Ruhmesblatt in der Entwicklungspolitik der Konrad-

Adenauer-Stiftung dar. Wie kaum ein anderes im post-kommunistischen Südosteuropa laufendes Programm entspricht es dem Geist und der Praxis der Südosterweiterungsstrategie der EU, indem das RSP SOE kontinuierlich durch gezielte, qualifizierte Beiträge in einem Kernbereich der Kopenhagener Beitrittskriterien sowohl die Heranführung der Staaten der Region an die EU wirkungsvoll unterstützt, als auch mithilft, dass die der EU bereits beigetretenen Programmstaaten nicht hinter die elementaren Standards von „Kopenhagen“ und des Art. 6 des EU-Vertrages zurückfallen. Der Ausgang der Verfassungskrise Rumäniens im Sommer 2012, die eine Krise der Rechtsstaatlichkeit und zugleich ein Test auf die Stärke der sich in dem Land für sie einsetzenden Kräfte war, hat den Beweis dafür erbracht, dass die KAS mit ihrem bislang schwerpunktmäßig in Rumänien tätigen „Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa“ nachhaltige Wirkungen bei der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit erzielen kann. Bedenkt man, wie spannungsreich, schwankend und fragil die innenpolitischen Verhältnisse auch in anderen Staaten der Region sind, könnte sich eine solche Krise wie die in Rumänien jederzeit auch in anderen Programmstaaten ereignen. Das RSP SOE sollte daher organisatorisch und logistisch so weit ausgebaut und kapazitätsmäßig abgerundet werden, dass es auch in anderen Teilen der Region mit nachhaltigerer Wirkung als bisher aufzutreten vermag.

(b) Die meisten Anregungen und Empfehlungen des Evaluators beziehen sich auf die Auslandsmitarbeiter im Bukarester Büro des RSP SOE. Soweit es um die personelle, organisatorische und technische Ausstattung des Büros geht, richten sie sich an die Stiftungszentrale. Die Anregungen und Empfehlungen an die Projektpartner des RSP SOE sind aus naheliegenden Gründen nur marginal.

#### 4.1. Auslandsmitarbeiter

Nachstehend liefert der Evaluator als Erstes einen Katalog von Rechtsstaatsthemen, die er während der Gespräche mit den Partnerorganisationen in Bukarest, Chişinău, Sofia, Belgrad und Zagreb als besonders wichtig und bearbeitungsbedürftig notiert hat und die vom RSP SOE zum Gegenstand eines Projekts in einem geeigneten Veranstaltungsformat gemacht werden könnten. Unterschieden wird dabei strukturell zwischen Problemkomplexen (a) und Einzelthemen (b), wobei die Übergänge natürlich fließend sind. Danach werden unter (c) einige praktische Maßnahmen und mögliche Vorgehensweisen bei der Ausführung des RSP SOE angesprochen. Die Punkte ergänzen und vertiefen die Anregungen, die sich verstreut bei den Antworten auf die gestellten Fragen finden.

(a) Komplexe Probleme:

(1) Anfertigung von Länderanalysen darüber, was die jeweilige nationale Rechtswissenschaft und das Verfassungsgericht unter „Rechtsstaat“ verstehen, welche Elemente ihrer Ansicht nach für den Begriff konstitutiv sind, inwieweit die Judikatur europäischer Gerichte (EGMR und EuGH) oder auch ausländischer Verfassungsgerichte in die nationalen Rechtsstaatskonzepte eingeflossen, verarbeitet worden und unter Umständen prägend geworden sind;

(2) Das konzeptionelle Verständnis der Gewaltenteilung und das Problem ihrer Gewährleistung unter den Bedingungen eines parlamentarischen Regierungssystems und eines klientelistisch strukturierten politischen Parteiwesens; die Durchsetzung einer „personellen“ Gewaltenteilung durch Inkompatibilitäts- und Ineligibilitätsvorschriften sowie wirksame Mechanismen der Ermittlung und Offenlegung von Interessenkonflikten in persönlicher, beruflicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht;

(3) Die rechtlichen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit in persönlicher und sachlicher Hinsicht, die Ursachen und Gründe richterlicher Abhängigkeit in Gesetzen und untergesetzlichen Rechtsakten, in personellen Strukturen der Gerichte und Justizinstitutionen sowie in den ungeschriebenen Regeln und Stereotypen einer traditionellen politischen und Rechtskultur („coutumes“); Mechanismen zur Stärkung, Sicherung und Wahrung richterlicher Unabhängigkeit;

(4) Die Problematik des Rechtsinstituts der „Dringlichkeitsverordnung“ im Vergleich (Rumänien; Kroatien, Serbien usw.), seine quantitative und qualitative Bedeutung, seine Rechtfertigung unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitrittsprozesses sowie seine negativen Folgen für das Parlament, die Gesetzgebung, die Rechtspraxis und die Rechtsordnung insgesamt;

(5) Schwierigkeiten und Hindernisse der Gewährleistung einer einheitlichen nationalen Rechtsprechung im regionalen Vergleich sowie Bestimmungen, Formen, Mechanismen und Erfahrungen bei ihrer Durchsetzung;

(6) Beschäftigung mit Kernproblemen des Allgemeinen Verwaltungsrechts, und zwar in materiell-rechtlicher Hinsicht insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Anwendung des Gleichheitsprinzips, mit Ermessenstatbeständen und der Staatshaftung, in formell-rechtlicher Hinsicht mit der Idee und Schlüsselproblemen des Verwaltungsverfahrensrechts und des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes sowie im Besonderen ver-

waltungsrechtssystematische, kritische Analysen der Ermächtigungen der Polizei- und Ordnungsbehörden zu Eingriffen in die Rechte und Freiheiten der Bürger sowie der polizeilichen Praxis.

(b) Einzelne Themen:

(1) Der Stil der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen und ihrer Begründung: Normenbezug, Subsumtion, Auslegungsregeln, Einbeziehung von und Auseinandersetzung mit Meinungen in der rechtswissenschaftlichen (Kommentar-) Literatur; Verkündung und Veröffentlichung der Urteile;

(2) Die Obersten Justizräte im Vergleich: ihre Kreation, Zusammensetzung und der Grad ihrer Unabhängigkeit (Autonomie), ihre Kompetenzen, ihre innere Leitungsstruktur und Verfahrensweise sowie ihre reale Bedeutung für die Etablierung der Justiz als „dritte Gewalt“ im Verfassungsgefüge;

(3) Unmittelbare und mittelbare Zugangsmöglichkeiten natürlicher und juristischer Personen zum Verfassungsgericht im regionalen Vergleich sowie praktische Erfahrungen damit in der einen wie in der anderen Hinsicht;

(4) Der Stellenwert der liberalen Freiheitsrechte und der sozialen Teilhabe- bzw. Leistungsrechte im Verständnis der Bürger im postkommunistischen Südosteuropa von den Menschenrechten sowie in den Medien der Region;

(5) Die verfassungsrechtliche, strafprozessuale Unschuldvermutung und die mediale Ermittlungs- und Prozessberichterstattung – rechtsstaatlicher Anspruch und rücksichtslose Wirklichkeit;

(6) Das Bild von der Rechtsanwaltschaft in der Öffentlichkeit, ihr institutionelles Profil und Selbstverständnis sowie ihre heutige Bedeutung im Justizsystem neben den Richtern und Staatsanwälten unter dem Gesichtspunkt des Einsatzes für rechtsstaatliche Standards;

(7) Die Kompetenz- und Machtstellung der Gerichtsvorsitzenden in der inneren Organisation des Gerichts, insbesondere hinsichtlich der Geschäftsverteilung in Straf- und Zivilsachen, sowie seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Tätigkeit des einzelnen Richters.

(c) Bemerkungen und Anregungen zur praktischen Arbeit:

(1) Die Entscheidung der Programmleitung, jährlich den Finanzmitteln entsprechend etwa 20 bis 30 Projekte kleinerer und mittlerer Größenordnung durchzuführen und

darauf den Akzent zu setzen, hat sich bewährt. Sie ist richtig, denn die Überschaubarkeit der Projekte beschleunigt ihre Vorbereitung, erleichtert ihre Ausführung und ermöglicht es dem RSP SOE, in den vielen Staaten der Region mit einer höheren Frequenz tätig zu sein, Präsenz zu zeigen und ein breites Netzwerk von Partnerorganisationen aufzubauen. Die Durchführung großformatiger, aufwendigerer Maßnahmen im regionalen Maßstab schließt das selbstverständlich nicht aus; im Gegenteil, sie tritt als sinnvolle Erweiterung und Ergänzung im Programm hinzu. Die RSP-SOE-Partner haben denn auch durchweg den „Nischen-Charakter“ der RSP-SOE-Projekte als besonders effektiv gelobt.

(2) Es erscheint sinnvoll, dass der Projektleiter allein oder zusammen mit seinem wissenschaftlichen Mitarbeiter eine oder mehrere Partner- und Projekterkundungsreisen in jene Programmländer unternimmt, aus denen nur wenige oder gar keine Projektvorschläge kommen, um ihre Teilhabe und Teilnahme im RSP SOE zu verstärken. Das bezieht sich vor allem auf Albanien und Kosovo, aber auch auf Montenegro.

(3) Die Einbeziehung der „klassischen“ juristischen Institutionen in das RSP SOE ist im regionalen Maßstab der Programmländer ungleichmäßig und lückenhaft. Das gilt insbesondere für die Anwaltschaft, aber auch für Juraprofessoren, namentlich Öffentlichrechtler. Die Unausgewogenheit könnte verringert werden, wenn es gelänge, Regionalmaßnahmen zu Themen durchzuführen, die für diese Zielgruppen attraktiv sind.

(4) Die RSP-SOE-Leitung sollte versuchen, jährlich konstant mindestens vier repräsentative, nach Möglichkeit alle Programmländer einbeziehende Regionalmaßnahmen, über die Region verteilt, durchzuführen, um die Wirkung und Ausstrahlung des RSP SOE in der Fläche zu erhöhen.

(5) Es wäre für die Wahrnehmung und Ausstrahlung des RSP SOE in der gesamten Region sehr nützlich, wenn die Homepage auch in einer slawischen Sprache Ex-Jugoslawiens präsentiert würde. Dafür würden sich Serbisch/Kroatisch/Bosnisch anbieten.

#### 4.2. Partner

(1) Die Interviews des Evaluators gaben Hinweise darauf, dass die Partnerorganisationen ihre Kommunikation mit der Zentrale des RSP SOE jenseits der Ausführung konkreter Projekte und Maßnahmen verbessern könnten und sich insbesondere durch Besuche der Homepage über laufende Aktivitäten des RSP SOE regelmäßig informieren sollten.

(2) Es wäre für das RSP SOE nützlich, wenn die Partnerorganisationen in ihrem Erfahrungsbereich auftretende ernste Probleme hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit aus eigener Initiative an das Büro in Bukarest signalisieren würden.

#### **4.3. Stiftungszentrale**

Die oben unter 4.0. b) angekündigten Vorschläge für den Ausbau und die Abrundung des RSP SOE lassen sich in folgendem Katalog auflisten:

(1) Einrichtung eines eigenen Büros des RSP SOE in Bukarest, das insbesondere über einen Konferenz- bzw. Besprechungsraum verfügt und eine begrenzte Aufstockung des Personals zuließe;

(2) Erhöhung der Mittel, die für Reisen des entsandten Leiters innerhalb der Region bestimmt sind und im Bedarfsfalle auch Fahrten mit dem Auto zwischen Einsatzorten insbesondere in Ex-Jugoslawien, z.B. zwischen Belgrad und Zagreb, zulassen, um zeitraubende und teure Flüge mit Umsteigen in München oder Wien vermeiden zu können;

(3) Gezielter Einsatz des Stipendienprogramms der KAS-Begabtenförderung für die Förderung von Dissertationen zur Rechtsstaatsthematik in den Ländern des RSP SOE, seien es länderbezogene Einzeluntersuchungen oder mehrere Länder der Region einschließende Vergleichsstudien. Die oben unter 3.1.4. (in der Anmerkung) aufgeführte Dissertation von Sheljaskow, Anelia: Das Rechtsstaatsprinzip im bulgarischen Verfassungsrecht am Maßstab der deutschen Verfassungsrechtslehre und -praxis. Zugleich ein Beitrag zu den Funktionen des Rechtsstaatsprinzips, Baden-Baden 2012, 354 Seiten (Nomos Verlag) kann insofern als ein Musterbeispiel gelten.

(4) Das Büro des RSP SOE sollte um die Stelle eines serbokroatisch und albanisch sprechenden wiss. Mitarbeiters erweitert und abgerundet werden. Entsprechend qualifizierte und auch „projektpolitisch“ geeignete Juristen dürfte man am ehesten in den Republiken Kosovo und Montenegro finden. Der vom RSP SOE erhobene Anspruch, die gesamte Region abzudecken, die zu einem beträchtlichen Teil aus Ex-Jugoslawien besteht, könnte überzeugender und nachhaltiger realisiert werden, wenn das Büro in Bukarest über eine solche wiss. MitarbeiterIn verfügen würde.

(5) Im Interesse einer stärkeren Präsenz und einer Intensivierung der Arbeit des RSP SOE „in der Fläche“ soll-

te die KAS-Zentrale ferner in Erwägung ziehen, dezentrale Rechtsstaatsmitarbeiterstellen des Regionalprojektes in den Länderbüros zumindest derjenigen Programmstaaten einzurichten, die in Sachen Rechtsstaatlichkeit besonders förderungsbedürftig erscheinen, etwa in Albanien. Da solche MitarbeiterInnen wohl auch für das Länderprogramm tätig sein müssten und würden, könnten bzw. sollten ihre Stellen anteilig aus dem Budget des Regionalprojektes und des Länderbüros finanziert werden.

Die Erfüllung der Vorschläge und Anregungen würde das derzeit 419.000 € im Jahr betragende Budget des RSP SOE zwar merklich erhöhen, das Programm dafür aber auf ein qualitativ weitaus höheres Niveau heben und infolgedessen die Aussichten auf die Nachhaltigkeit seiner Arbeit in Südosteuropa – über Rumänien hinaus – wesentlich verbessern.



## Anhang

### Programm Feldaufenthalt

#### Teil 1

Montag, den 03. September 2012	
18:00 Uhr anschließend:	Ankunft in Bukarest Abholung durch Thorsten Geissler, Leiter Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der KAS  Fahrt zum Hotel  Unterbringung im Hotel  <u>Ort:</u>  <i>Hotel Novotel Bucharest City Center</i> Calea Victoriei 37B, Bukarest Tel.: +40 21 308 8500
Dienstag, den 04. September 2012	
08:30 Uhr	Abholung vom Hotel durch Thorsten Geissler und Fahrt ins KAS-Büro, Bukarest
09:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Thorsten Geissler</b> , Leiter RSP SOE Ort: Büro KAS
10:00 Uhr	Gespräch mit Fr. Prof. Univ. Dr. <b>Iulia Antoanella Motoc</b> – Richterin am Verfassungsgericht Ort: Palatul Parlamentului/Verfassungsgericht Sala de Plen
11:30 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Cornel Calinescu</b> , Direktor, und Fr. <b>Cristina Dumitru</b> , Justizministerium Ort: Justizministerium Str. Apolodor, Nr.17, sector 5 www.just.ro
15:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Dragos Petrescu</b> , Direktor CNSAS, und Hrn. <b>Silviu Moldovan</b> , Projektkoordinator CNSAS (Staatlicher Rat für das Studium der Securitate-Archive) Ort: Büro CNSAS Strada Matei Basarab nr. 55-57, sector 3 www.cnsas.ro
16:30 Uhr	Gespräch mit den Hrn. <b>Cristi Danilet</b> und <b>Horatius Dumbrava</b> , Richter und Mitglieder CSM (Oberster Rat der Magistratur) Ort: CSM Gebäude Calea Plevnei nr. 141B, sector 6 www.csm1909.ro
Mittwoch, den 05. September 2012	
09:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Doru Toma</b> , Projektassisstent RSP SOE Ort: Büro KAS
10:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Sven-Joachim Irmer</b> , Leiter Länderprogramm Rumänien und Republik Moldau Ort: Büro KAS
14:30 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Laura Stefan</b> , Projektkoordinatorin Expert Forum Ort: Büro Expert Forum Str. Aurel Vlaicu 87 et. 2 ap. 3, sector 1 www.expertforum.ro
16:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Valeriu Stoica</b> – Justizminister a.D., Direktor CADI, Stoica&Asociatii Rechtsanwälte Ort: Kanzlei Stoica&Asociatii Opera Center II, Str. Dr. Staicovici, nr. 2, etaj 2, Sector 5

19:00 Uhr	<p>www.stoica-asociatii.ro/ www.cadi.ro</p> <p>Eröffnung Umweltkonferenz des RSP SOE</p> <p><i>Ort: Hotel Novotel Bucharest City Center</i> Saal Rive Gauche Calea Victoriei 37B</p>
<b>Donnerstag, den 06. September 2012</b>	
09:00 – 20:00 Uhr	Teilnahme an der Umweltkonferenz des RSP SOE (siehe gesondertes Programm)
<b>Freitag, den 07. September 2012</b>	
09:00 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Ioana Petra</b> , Buchhaltung RSP SOE Ort: Büro KAS
10:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Klaus Sollfrank</b> , Leiter Hanns-Seidel-Stiftung Rumänien und Republik Moldau Ort: Büro HSS Str. Alexandru Constantinescu 12/sector 1
11:30 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Dan Tapalaga</b> , Journalist HOTNEWS Ort: Redaktion HOTNEWS Calea Victoriei 21-23
14:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Matthias Jobelius</b> , Leiter Friedrich-Ebert-Stiftung Rumänien und Republik Moldau Ort: Büro FES Str. Porumbaru Emanoil 21
<b>Samstag, den 08. September 2012</b>	
	Zur freien Verfügung
<b>Sonntag, den 09. September 2012</b>	
	Zur freien Verfügung
<b>Montag, den 10. September 2012</b>	
09:30 Uhr	Treffen mit Hrn. <b>Radu Nicolae</b> , Programmkoordinator (CRJ) Center for Legal Resources Ort: Büro CRJ Str. Arcului Nr.9, sector 2 www.crj.ro
11:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Cristi Ghinea</b> , Direktor CRPE (Romanian Center for European Policies) Ort: Büro CRPE Str. Stirbei Voda nr. 29 Ap. 4, sector 1 <a href="http://www.crpe.ro">www.crpe.ro</a>
14:00 Uhr	Gespäch mit Fr. <b>Ana Blidaru</b> , Hrn. <b>Alexandru Solomon</b> und Hrn. <b>Rene Kubasek</b> – One World Romania Ort: Tschechisches Zentrum Str. Ion Ghica Nr. 6 ww.oneworld.ro
15:30 Uhr	Gespäch mit Hrn. <b>Sebastian Metz</b> , Leiter dt.-rum. Außenhandelskammer tbc. Ort: AHK Str. Clucerului 35 et. 2 sector 1
<b>Dienstag, den 11. September 2012</b>	
09:30 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Suzana Maurer</b> , Office Manager RSPSOE Ort: Büro KAS
10:00 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Ilinca Iordache</b> , Projektkoordinatorin Länderprogramm Rumänien Ort: Büro KAS

15:00 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Julia Gross</b> , ständige Vertreterin des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland Ort: Dt. Botschaft Str. Cpt. Av. Ghe. Demetriade 6-8
17:00 Uhr	Gespräch mit den Hrn. <b>Mihai Dragoi, Ion Georgescu, Codru Vrabie</b> – Trainer „Leaders for Justice“-Programm – Lobby Hotel
18:00 Uhr	Round Table mit TN des Programms „Leaders for Justice“  Ort: Hotel Novotel Bucharest City Center Saal Marseille Calea Victoriei 37B, Bukarest Tel.: +40 21 308 8500
<b>Mittwoch, den 12. September 2012</b>	
07:20 Uhr	Abflug nach Chişinău, Republik Moldau
08:20 Uhr	Abholung durch Fr. Natalia Corobca-Ianusevic, Projektkoordinatorin KAS Chişinău
09:00 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Natalia Corobca-Ianusevic</b> , Projektkoordinatorin KAS Chişinău
10:00 Uhr	Gespräch im Außenministerium tbc.
11:30 Uhr	Gespräch im Justizministerium tbc.
14:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Ion Druta</b> , Richter und Vorsitzender Richterbund Republik Moldau Ort: Judecatoria Botanica Str. Zelinschi Nr. 13
16:30 Uhr	Abflug nach Bukarest
17:45 Uhr	Ankunft in Bukarest Fahrt ins Hotel
<b>Donnerstag, den 13. September 2012</b>	
08:55 Uhr 10:05 Uhr	Flug nach Sofia, Bulgarien Ankunft in Sofia Abholung durch Fahrer KAS Bulgarien und Fahrt ins Hotel  Hotel Anel 14 Todor Alexandrov Str. Sofia 1303, Bulgaria
11:30 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Marco Arndt</b> , Leiter des Länderbüros Bulgarien Ort: Büro KAS
14:00 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Boyko Slavchev</b> , Kabinettschef; Fr. <b>Snezhina Marinova</b> , Leiterin Abteilung EU- und Internationale Kooperation und Hrn. <b>Rosen Kukushev</b> Ort: Innenministerium 29, Shesti Septemvri Str
15:30 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Katia Hristova-Valtcheva</b> , Kabinettschefin, bulg. Justizministerium Ort: Justizministerium 1, "Slavianska", str. 1040 Sofia
17:00 Uhr	Gespräch mit <b>Dilyana Giteva-Gancheva</b> , Direktorin BLHR (Bulgarian Lawyers for Human Rights) Ort: Büro BLHR Gurko Street 49A floor 3 Phone: +359 2 980 39 67
<b>Freitag, den 14. September 2012</b>	
09:00 Uhr	Gespräch mit Fr. <b>Nelly Koutzkova</b> , Richterin, und <b>Pavel Nedelchev</b> , Richter/Richterbund tbc.

10:30 Uhr	Gespräch mit Hrn. <b>Zoran Nechev</b> – Zenith (Mazedonien) Ort: Hotel Anel 14 Todor Alexandrov Str. Sofia 1303, Bulgaria
13:40 Uhr	Abflug Prof. Luchterhandt nach Hamburg

Teil 2

<b>Montag, den 24. September 2012</b>	
08:50 Uhr	Ankunft Hr. Geissler in Belgrad und Abholung durch Herrn Bojan Dubovac, KAS Belgrad
anschließend	Fahrt ins Hotel
10:30 Uhr	Gespräch mit Fr. Aleksandra <b>Popovic</b> , Projektkoordinatorin KAS Serbien  Ort: Konrad-Adenauer-Stiftung Belgrad Kralja Petra 3
12:00 Uhr	zur freien Verfügung
19:00 Uhr	Ankunft von Prof. Dr. Otto Luchterhandt und Abholung durch Herrn Bojan Dubovac, KAS Belgrad
anschließend:	Fahrt zum Hotel
20:00 Uhr	Hintergrundgespräch im Rahmen eines Abendessens mit: Hrn. Henri <b>Bohnet</b> , Leiter der Auslandsbüros Serbien und Montenegro Prof. Dr. Otto <b>Luchterhandt</b>  Ort: Restaurant
<b>Dienstag, den 25. September 2012</b>	
	<b><i>Bitte, Personalausweis mitnehmen!</i></b>
09:00 Uhr	Gespräch mit der Leiterin der Regierungsagentur für Kapazitätenaufbau (SUK): Fr. Jasmina <b>Damjanovic</b>  Ort: Agentur für Kapazitätenaufbau der Regierung der Republik Serbien Bulevar Mihaila Pupina 2 11070 Belgrad Tel.: +381 11 3113943
10:30 Uhr	Fahrt zum:
11:00 Uhr	Gespräch mit der stellv. Präsidentin des Verfassungsgerichts der Republik Serbien Richterin Prof. Dr. Marija <b>Draskic</b> und Beraterin des Präsidenten des Verfassungsgerichts der Republik Serbien Frau Ljubica <b>Pavlovic</b>  Ort: Verfassungsgericht der Republik Serbien Nemanjina 26 11070 Belgrad Tel.: +381 11 3616371
12:40 Uhr	Fahrt zum:
13:00 Uhr	Gespräch im Rahmen eines Mittagessens mit der Präsidentin des Richterverbandes Serbiens Frau Dragana <b>Boljevic</b>  Ort:

14:45 Uhr	Restaurant „Lovac“ Alekse Nenadovica 19 11000 Belgrad Tel.: +381 11 2436128
15:00 Uhr	Fahrt zum:  Gespräch mit Prof. Dr. Marijana <b>Pajvancic</b> , Professorin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Novi Sad  Ort: Konrad-Adenauer-Stiftung Belgrad Kralja Petra 3
16:30 – 17:00 Uhr	Gespräch mit Fr. Aleksandra <b>Popovic</b> , Projektkoordinatorin KAS Serbien  Ort: Konrad-Adenauer-Stiftung Belgrad Kralja Petra 3
17:00 – 17:45 Uhr	Fußgang zum:  Gespräch im Rahmen eines Abendessens mit der Leiterin des „Balkan Media Teams“ und Redakteurin beim Öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehdienst RTS Frau Olivera <b>Jovicevic</b>  Ort: Restaurant „Square Nine“ Studentski trg 9, 11000 Belgrad Tel.: +381 11 3333533 www.squarenine.rs
18:20 Uhr	
18:30 Uhr	
<b>Mittwoch, den 26. September 2012</b>	
08:30 Uhr	<b>Bitte sich aus dem Hotel abmelden!</b>  Abholung vor dem Hotel seitens Herrn Bojan <b>Dubovac</b> , Technischer Assistent bei der Konrad-Adenauer-Stiftung Belgrad
09:00 Uhr	Gespräch mit der Leiterin des Sektors für Gesetzgebung im Parlament der Republik Serbien Frau Mirjana <b>Radakovic</b>  Parlament der Republik Serbien Kralja Milana 14 11000 Belgrad
11:00 Uhr	Fahrt zum Flughafen seitens Herrn Bojan <b>Dubovac</b> , Technischer Assistent bei der Konrad-Adenauer-Stiftung Belgrad
13:10 Uhr	Abflug nach Zagreb
16:45 Uhr	Ankunft in Zagreb

## Vorbemerkung

Der Report beruht in der Hauptsache auf der Auswertung der mir von der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Verfügung gestellten Materialien zum Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa, insbesondere den Jahres- und Maßnahme-Berichten sowie den Förder- und Fortführungsanträgen, ferner auf dem vorbereitenden Gespräch in der Stabsstelle Evaluierung der Konrad-Adenauer-Stiftung am 6. Juni 2012 in Berlin und auf dem Referenzrahmen für die Evaluierung des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa.

## I. Die Ausgangslage des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa (RSP SOE)

(1) Die vom RSP SOE erfassten Staaten gehören zwar in geographischer, geschichtlicher, politischer und soziokultureller Hinsicht zu einem relativ klar abgegrenzten Raum in Europa, zeichnen sich aber, insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihrer inneren Konsistenz und Stabilität, durch große, teilweise sogar größte Unterschiede aus. Für eine ruhige Rechtsstaatsentwicklung und sie begleitende Rechtsstaatsförderung ist das ziemlich ungünstig und stellt Letztere vor besonders schwierige Probleme, weil Rechtsstaatsarbeit naturgemäß stabile staatliche Verhältnisse braucht, wenn sie erfolgreich und nachhaltig sein soll.

(2) Eine Reflexion über die Rechtsstaatsarbeit und ihre Grundlagen in den zehn Staaten des RSP SOE sollte als Erstes – zumindest kurz – die geschichtliche Tiefendimension, d.h. die Zeit des Erwerbs der staatlichen Unabhängigkeit bzw. das Ende der Fremdherrschaft sowie den Beginn der nationalen Eigenstaatlichkeit und wesentliche unter ihr gemachte Erfahrungen betrachten. Das führt zu folgender Übersicht der Nationalstaatswerdung:

Serbien: (1830) 1878-1920/(1991) 2006; Rumänien (Moldau und Walachei): (1861) 1877; Bulgarien: 1879/1908; Montenegro: 1878-1920/2006; Albanien: 1914/1920; Kroatien: (1868-1920) 1991; Moldova, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien: 1991; Kosovo: 2008. Die Dauer der vollen nationalstaatlichen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit klafft bei den Staaten also weit auseinander. Serbien (später als Kernstaat Jugoslawiens), Rumänien, Bulgarien und Albanien sind die „alten“ Nationalstaaten auf dem Balkan, mit starken Einschränkungen kann man ihnen noch Kroatien zurechnen. Sie sind nicht zufällig in territorialer Hinsicht auch die bedeutendsten. Die anderen sind – mit allen Implikationen – junge Nationalstaaten.

(3) Aus dem Blickwinkel von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind die Erfahrungen der Staaten mehr oder weniger prekär. Soweit sie bereits vor dem Ersten Weltkrieg unabhängig geworden waren, waren sie konstitutionelle Monarchien mit einer starken monarchischen Exekutive. Rechtsstaatlichkeit war vor allem in Gestalt unabhängiger Gerichte und der Anfänge eines gerichtlichen Rechtsschutzes der Bürger gegenüber der Verwaltung präsent. Demokratische Institutionen, Wahlrecht und Parlament, waren demgegenüber schwach ausgeprägt. Die Parlamentswahlen waren weder allgemein noch gleich.

Nach dem Ersten Weltkrieg erlebten die Balkanstaaten in den 1920er Jahren ausnahmslos instabile innenpolitische Verhältnisse. Demokratie und Parlamentarismus drangen zwar spannungsreich gegenüber der überall fortbestehenden monarchischen Gewalt vor, aber eine feste Gewaltenteilung bildete sich nicht heraus. Rechtsstaatliche Institutionen wurden unter den prekären Umständen nicht gestärkt, sondern geschwächt. Seit der Wende zu den 1930er Jahren und verschärft unter der deutschen Okkupation im Zweiten Weltkrieg breiteten sich überall autoritäre, kleriko-faschistische Regime sowie Diktaturen aus. Demokratie, Parlamentarismus und Rechtsstaat wurden zügig ausgehöhlt und beseitigt, die jene Werte in der Gesellschaft tragenden politischen Kräfte verfolgt und in die Emigration getrieben.

(4) Während der folgenden sowjetkommunistischen Epoche standen die KP-Regime in Rumänien und Bulgarien einer institutionellen Entwicklung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im Zeichen der Sowjetideologie sowohl theoretisch als auch praktisch entgegen. Im jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus unter KP-Herrschaft konnten sich dagegen seit den 1960er und verstärkt seit den 1970er Jahren sowohl demokratische Verfahren als auch in Verbindung mit der Verfassungsgerichtsbarkeit rechtsstaatliches Denken jeweils freilich nur sehr begrenzt entwickeln.

*Fazit:* Man kann zusammenfassen, dass die Voraussetzungen für die Institutionalisierung und Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Gewaltenteilung sowie von Demokratie und Parlamentarismus in den zehn Staaten des RSP SOE bis zum Ende der kommunistischen Regime in der osteuropäischen Revolution von 1989/91 am Anfang schwach waren und seit den 1930er Jahren nahezu gänzlich fehlten.

(5) Die Unterschiedlichkeit der Staatlichkeit der zehn Staaten des RSP SOE *heute* im Überblick:

Die Republik *Moldova* (Bessarabien) gehört zwar kulturgeographisch und historisch noch zum Balkan, war aber Unionsrepublik der Sowjetunion, daher einer ihrer Nachfolgestaaten und ist seit ihrer Unabhängigkeit Teil der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Das unterscheidet das Land von allen anderen Staaten des Programms. Ein weiteres, kaum weniger bedeutsames Unterscheidungsmerkmal ist die Tatsache, dass die Verfassungsorgane Moldovas nicht über das ganze Territorium gebieten, weil der jenseits des Dnjestr liegende Teil des Staates – *Transnistrien* – seit dem Ende der Sowjetunion von Moldova abgespalten und ein völkerrechtlich nicht anerkannter Staat ist, ein De-facto-Regime, das seine Unabhängigkeit von der Zentralregierung in Chişinău Russland verdankt.

*Rumänien* und *Bulgarien* sind seit dem 1. Januar 2007 Mitglieder der EU, vorläufig als einzige der zehn Staaten des Programms. Das hebt sie statusmäßig ganz wesentlich von den anderen Staaten ab. Zwar hatten beide Länder auch schon zuvor ein gemeinsames Schicksal, weil sie seit dem Zweiten Weltkrieg zum sowjetischen Machtbereich und Hegemonialverband gehörten, Mitglieder des Warschauer Paktes und des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) waren, aber ihre kommunistischen Regime unterschieden sich stark voneinander: Während *Bulgarien* recht und schlecht unter dem relativ liberalen KP-Regime Todor Schiwkows lebte, ächzte *Rumänien* unter der despotischen und äußerst repressiven Willkürherrschaft Präsident Ceauşescus, die besonders tiefe „Flurschäden“ im Lande auf allen Lebensgebieten angerichtet hat.

Die aus dem *früheren Jugoslawien* hervorgegangenen Staaten des RSP SOE weisen untereinander enorme Unterschiede auf. *Kroatiens* 2011 beschlossene Aufnahme in die EU wird am 1. Juli 2013 erfolgen. Das Land wird von den ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens dann das zweite EU-Mitglied nach Slowenien sein, das schon seit dem 1. Mai 2004 Mitglied der EU ist, längst Anschluss an deren Standard gefunden hat und daher zu Recht gar nicht erst in das RSP SOE einbezogen worden ist.

*Serbien* hat als Kernstaat Jugoslawiens seit dessen Zerfall ein besonders kompliziertes völkerrechtliches und staatsrechtliches Schicksal. 1992 bildete das Land zusammen mit Montenegro die „Bundesrepublik Jugoslawien“, die dann in zwei Schüben auseinanderbrach: 2003 wurde, unter starkem EU-Einfluss, der gescheiterte Bundesstaat zunächst noch in einer Konföderation aus *Serbien und Montenegro* („Solania“) aufgefangen, die sich 2006 aber, fast erwartungsgemäß, durch den Austritt Montenegros auflöste.

*Montenegro* ist in seiner Entwicklung nach Erlangung der Unabhängigkeit nicht zurückgefallen, sondern innenpolitisch und wirtschaftlich stabil geblieben und setzt seinen Kurs in Richtung auf eine EU-Mitgliedschaft konsequent fort.

2008 erklärte *Kosovo*, einst autonome Provinz Serbiens und nach dem Ende des „Jugoslawienkrieges“ (1999) ein UN-Protectorat, seine staatliche Unabhängigkeit, spaltete sich dadurch von Serbien ab und ist heute von fast 100 Staaten völkerrechtlich anerkannt. Kosovos Staatlichkeit ist aber anhaltend mit erheblichen Problemen konfrontiert – durch die schwierige Integration der serbisch besiedelten Gebiete im Norden („*Mitrovica*“), durch Serbiens Interventionen und Versuche, Kosovo zu isolieren, durch innenpolitische Instabilität und die wenig koordinierte Einflussnahme internationaler Organisationen.

Das aus der Zeit der Balkankriege vor dem Ersten Weltkrieg überkommene und seitdem ungelöste Problem der albanischen Nationalstaatlichkeit bedrohte auch die territoriale Integrität und Staatlichkeit *Mazedoniens*, als der Kosovo-Konflikt 1999 auf die albanischen Siedlungsgebiete der Republik bzw. ihre ungewöhnlich starke *albanische Minderheit* von 25% übergreif. Durch das von der EU vermittelte Abkommen von Ohrid (2001) konnte der Bürgerkrieg jedoch bald beendet und die Einheit des Staates bewahrt werden. Sie ist aber fragil. Seiner vollen Integration in internationale Organisationen, insbesondere der Aufnahme Mazedoniens in die NATO, steht vorläufig der unentschiedene Streit mit Griechenland über den Staatsnamen („*Former Yugoslav Republic of Macedonia - FYROM*“) und die damit begründete Blockade durch Griechenland entgegen.

*Albanien* war unter der Despotie des KP-Führers Enver Hoxha und infolge einer besonders radikalen Variante der kommunistischen Ideologie, angelehnt an die Volksrepublik China und von dieser unterstützt, Jahrzehnte hindurch von der europäischen Außenwelt und selbst von seiner jugoslawischen Nachbarschaft streng isoliert und daher in seiner gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung auch im Vergleich zu den Nachfolgestaaten Jugoslawiens weit zurückgeblieben. Der postkommunistische Neuaufbau des Landes gestaltet sich daher in allen Dimensionen des staatlich-gesellschaftlichen Lebens sehr schwierig. Er ist geprägt von scharfen inneren Gegensätzen.

Von allen zehn Staaten des Programms ist *Bosnien-Herzegowina* der mit Abstand schwierigste Fall. Das Land wurde nach dem Ende Jugoslawiens Opfer eines mehrjährigen, von „ethnischen Säuberungen“ begleiteten und bis zum Völkermord gesteigerten Bürgerkrieges, der erst 1995 durch Vermittlung und Druck von außen (USA) mit dem Vertrag von Dayton/Ohio und der von ihm in Kraft gesetzten Verfassung beendet werden konnte. Die Verfassung besiegelte de jure die Teilung des Landes in zwei Teilstaaten („Entitäten“), der *Serbischen Republik* und der *Föderation Bosnien und Herzegowina*, wozu noch als Sonderverwaltungsgebiet der *Distrikt Brčko* tritt. Bosnien-Herzegowina ist zwar Mitglied der Vereinten Nationen, aber kein souveräner Staat, denn es steht unter der Oberaufsicht eines mit diktatorischen Interventionsbefugnissen („Bonn Powers“) ausgestatteten Hohen Beauftragten der Staatengemeinschaft. Die Institutionen des Gesamtstaates sind wegen ihrer insgesamt geringen Kompetenzen schwach, die Integration des Landes, seine Entwicklung zu einem funktionsfähigen Bundesstaat ein bislang ungelöstes Problem.

*Zusammenfassend* kann man aus dem gedrängten Überblick eine für die Rechtsstaatsarbeit in den Ländern bedeutsame Schlussfolgerung ziehen, dass nämlich die innere Stabilität und teilweise auch die Homogenität der Staaten des RSP SOE sehr unterschiedlich sind, dass ihre gesellschaftliche Modernisierung (Europäisierung) sich auf ganz verschiedenen Entwicklungsstufen befindet und dass der Zustand ihrer Rechts- und Verwaltungskultur zwar erhebliche Unterschiede aufweist, insgesamt aber im Vergleich zum Durchschnittsstandard in der EU als niedrig einzuschätzen ist.

(6) Daraus folgt, dass für die Rechtsstaatsarbeit in Südosteuropa aus gesamteuropäischer Sicht ein sehr starker Bedarf besteht. Selbst eine mehrjährige EU-Mitgliedschaft gibt keine Garantie gegen krasse und gehäufte Verletzungen elementarer verfassungs- und rechtsstaatlicher Prinzipien! Das beweisen die dramatischen innenpolitischen Ereignisse in Rumänien, der Machtkampf zwischen der Regierung der sozial-liberalen Koalition unter Ministerpräsident Ponta und dem Staatspräsidenten Basescu im Sommer 2012. Umso mehr gilt das für jene



Staaten des Programms, die sich erst im Prozess der „Heranführung“ an die Mitgliedschaft in der EU befinden.

(7) Heute, über 20 Jahre nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in der osteuropäischen Revolution von 1989/90 haben wir in Südosteuropa keine Transformationsgesellschaften mehr vor uns, sondern postkommunistische, posttotalitäre Staatswesen, die zwar durch die sozialen, politischen und geistigen Umwälzungen und Verwüstungen der kommunistischen Epoche zutiefst geprägt sind, aber inzwischen infolge der in den 1990er Jahren in nahezu allen Lebensbereichen von Staat und Gesellschaft eingetretenen Veränderungen jeweils auf neuen, mehr oder weniger festen soziopolitischen Grundlagen stehen und sich auf ihnen eigenständig fortentwickeln. Charakteristisch für die postkommunistische Evolution der Staaten Südosteuropas ist allerdings, dass sie unter sehr komplexen und insgesamt starken internationalen Einflüssen geschieht, die teils ökonomischer (z.B. OECD), teils politischer und juristischer (Europarat), teils universeller, quasi-staatlicher Natur sind, wie Einflüsse und Wirkungsweisen der EU. Dazu kommen mannigfache starke bilaterale Einflüsse, insbesondere von Seiten der USA und – je nach Region und geschichtlichen Bindungen – von EU-Staaten, an vorderer Stelle von Deutschland und Österreich.

(8) Vor diesem Hintergrund ist es alles andere als verwunderlich, dass die zehn Programmstaaten bei dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit ausnahmslos an einem Tiefpunkt beginnen mussten. Das aber nicht allein: Der von ihnen als politisches Ziel deklarierte Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates wurde und wird durch eine ganze Reihe von *strukturellen* Defiziten erschwert, die zu den soziopolitischen Bedingungen eines funktionsfähigen Rechtsstaates gehören. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Schwächen:

1. schwache oder gar fehlende zivilgesellschaftliche Strukturen infolge jahrzehntelanger Unterdrückung von privater Initiative in Wirtschaft und Gesellschaft und der politischen Monopolisierung des gesamten öffentlichen Raumes durch den Staat;
2. ein in der breiten Bevölkerung nur schwach entwickeltes, bereichsweise überhaupt fehlendes Freiheits- und gesellschaftliches Autonomiestreben bei einer vorherrschenden Orientierung der Erwartungen auf den Staat und seine Institutionen, die paradoxerweise mit einer radikalen Ablehnung des Staates und Abkehr von ihm einhergehen können;
3. eine in der Bevölkerung tief sitzende Abneigung gegen politische Parteien, deren Mitgliederzahl daher nur gering und deren Organisation meist schwach ist, die auf starke Führerfiguren fixiert und daher demokratisch nur schwach strukturiert sind und deren Anhänger und Wählerschaft stark fluktuiert;
4. im Unterschied zu den 2004 in die EU aufgenommenen Staaten Ostmitteleuropas gab es in den Gesellschaften Südosteuropas nirgendwo relevante Dissidenten-Gruppen, die die Grundlage einer politischen Opposition und für die Bildung einer Gegenelite zum KP-Regime hätten gewesen sein können. Alle gesellschaftlichen Schichten und Gruppen waren in das kommunistische Herrschaftssystem, seine Institutionen und Organisationen verstrickt;
5. die während der Jahrzehnte währenden KP-Herrschaft zu einer neuen sozialen Klasse gewordene Staatsbürokratie („Nomenklatura“) ist nicht verschwunden, sondern wusste die Vorteile ihrer Nähe zu den Entscheidungszentren im Transformationsprozess vor allem bei der Privatisierung und Neuverteilung des Staatseigentums, bei der Bildung politischer Parteien und bei der Besetzung leitender Positionen im Staatsapparat zu nutzen.

(9) In allen Staaten des RSP SOE bestehen infolgedessen gravierende Probleme bei der Etablierung und Anwendung der Grundsätze, Institutionen und Verfahren des Rechtsstaates. Sie wirken sich negativ aus

1. auf eine ernsthaft, erfolgreich und nachhaltig betriebene Korruptionsbekämpfung in allen Bereichen des staatlich-gesellschaftlichen Lebens, insbesondere auf die Bekämpfung von Korruption in den oberen und obersten Rängen der Staatsorgane;
2. gefährden und behindern sie eine entschlossene und erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität, deren Strukturen vielfach mit gewissen Segmenten der Wirtschaft

sowie mit Persönlichkeiten und Gruppen verwoben sind, deren politischer Einfluss sich auf Netzwerke ehemaliger Stasi- und KP-Funktionäre gründet;

3. zeigt sich die Schwäche der Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des RSP SOE besonders bei den Institutionen der Justiz, bei Obersten Justizräten, Gerichten und Staatsanwaltschaften, bei deren Umgang mit Verfassung und Gesetzen, Rechtsanwendung und Rechtsprechung sowie dem Einfluss der Exekutive auf sie.

(10) Infolge der Strukturschwächen der postkommunistischen Staatswesen ist ein Phänomen für sie charakteristisch, das schon in der vorkommunistischen Epoche für ihre politische Kultur typisch war: der Klientelismus. Die politischen Parteien bzw. ihre Führer, die bei den Parlamentswahlen an die Macht gelangt sind, streben so gut wie ausnahmslos danach, die staatlichen Behörden und Institutionen, von der Regierung abwärts, mit ihren Anhängern und Vertretern ihnen nahestehender sozialer Gruppen zu besetzen und das dadurch entstehende politische Klientelsystem gegen die Gefahr eines Machtwechsels bei den Parlamentswahlen abzusichern. Das führt dazu, dass die Staatsbürokratie erstens personell aufgebläht, zweitens mit politisch zwar zuverlässigen, fachlich aber eher inkompetenten Personen besetzt wird, dass drittens Parlamentswahlen wegen der Gefahr des Machtverlustes psychologisch nicht selten als eine Art von politischem Not- und Ausnahmezustand wahrgenommen werden und man daher, viertens, dahin tendiert, die errungene Macht mit allen verfügbaren Mitteln zu verteidigen. Unter den Bedingungen des Parteienpluralismus, vor allem aber einer in den Ländern Südosteuropas effektiv arbeitenden internationalen Wahlbeobachtung sind Wahlfälschungen und Manipulationen inzwischen allerdings enge Grenzen gesetzt. Dass sich der Klientelismus auf eine staatliche Verwaltung, die rechtsstaatlich arbeiten soll, negativ auswirken muss und auswirkt, ist evident, und natürlich gilt das erst recht für die Organe der Justiz.

(11) Als *Fazit* ergibt sich aus dem Problemüberblick, dass die Voraussetzungen für eine zügige und nachhaltige Errichtung einer funktionstüchtigen Rechtsstaatlichkeit in den zehn Programmstaaten nach wie vor mehr oder weniger ungünstig sind. Der Aufbau von demokratischen Rechtsstaaten in Südosteuropa ist deswegen ein langer Weg, der mit erheblichen Schwierigkeiten, mit Stagnation und auch mit Rückschlägen gepflastert ist. Aus einer spezifischen, nämlich der EU-Perspektive gibt es zu ihm jedoch keine wünschenswerte politische Alternative. Die Verbindlichkeit der Kopenhagener EU-Beitrittskriterien (1993) und die grundlegenden Bestimmungen des EU-Vertrages lassen sie nicht zu.

## **II. Der bisherige Verlauf des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa**

(1) Das RSP SOE wurde 2005 begonnen, nachdem die KAS insbesondere in Lateinamerika gute, ermutigende Erfahrungen mit einer auf Rechtsstaatlichkeit zentrierten Arbeit gemacht hatte. Die Platzierung des Büros für das sektorale Regionalprogramm in Bukarest bot sich an, weil Rumänien das bedeutendste Land des postkommunistischen Balkan ist, nicht mit den spezifischen Schwierigkeiten der Nachfolgerepubliken Jugoslawiens behaftet ist und seine Aufnahme in die EU absehbar war. Die Entscheidung für den Ort hat sich als richtig erwiesen, und zwar im Nachhinein auch deswegen, weil um die Durchsetzung von Rechtsstaat und Demokratie in Rumänien mittlerweile „ohne Visier“ und besonders heftig gekämpft wird.

(2) Wie auch den anderen sektoralen Rechtsstaatsprogrammen der KAS sind dem RSP SOE die folgenden vier Leit- bzw. Oberziele einheitlich vorgegeben:

1. Rechtsstaatliche Strukturen und institutionelle Hauptelemente des Rechtsstaates – einschließlich einer funktionstüchtigen Verfassungsgerichtsbarkeit und einer angemessenen Aufarbeitung der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit – sind weitgehend geschaffen und haben sich konsolidiert.

2. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist gefestigt und wird stärker beachtet, insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind weitgehend gewährleistet.

3. Die Grund- und Menschenrechte werden sowohl in ihrer materiell-rechtlichen als auch in ihrer verfahrensrechtlichen Dimension zunehmend gewahrt.

4. Der Beitrag regionaler Zusammenschlüsse zur Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ist erhöht.

(3) Die Erprobungsphase des Regionalprojekts, das zunächst „Rechtsstaat und Demokratie“ hieß und vom KAS-Büro Rumänien durchgeführt wurde, setzte in regionaler Hinsicht Schwerpunkte in Rumänien, Bulgarien, Serbien und Kroatien und war dabei auf die Heranführung an die EU-Mitgliedschaft konzentriert. Sie endete am 31. März 2006. Seither wird das Programm von einem selbständigen Regionalbüro gesteuert und ausgeführt. Es hat entschieden, ausschließlich eigene Projekte durchzuführen und deswegen auf Partnerschaftsleistungen aus der Region zu verzichten. Die Entscheidung leuchtet ein, weil überörtliche juristische Veranstaltungen, jede für sich, ganz besonders eng mit dem Programm, dem Profil und dem Image der Stiftung verbunden sind. Sie kann sich hier am allerwenigsten Ausfälle leisten. Regionale Maßnahmen bedürfen daher besonders sorgfältiger Vorbereitung, sind aufwendig und bringen erheblichen Koordinationsbedarf mit sich.

(4) Als überaus vorteilhaft für die Durchführung des Programms erwies sich von vornherein, dass die KAS bereits seit den 1990er Jahren in den meisten postkommunistischen Balkanstaaten mit Länderbüros vertreten war und reiche Erfahrungen während der Transformationsperiode gesammelt hatte, dass die vom Rechtsstaatsprogramm erfassten Staaten einen im Verhältnis zu ihrer Zahl (10) recht begrenzten und überschaubaren Raum einnehmen, dass die Balkanstaaten trotz ihrer erheblichen Besonderheiten vielerlei Gemeinsamkeiten aufweisen, dass alle diese Staaten Mitglieder des Europarats und infolgedessen der Europäischen Menschenrechtskonvention unterworfen waren sowie schließlich mehr oder weniger nahe vor der Frage einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union standen. Der Focus von Europarat, EU und anderen internationalen Organisationen auf die Balkanstaaten verschaffte dem regionalen Rechtsstaatsprogramm SOE der KAS von vornherein eine qualitativ völlig andere, nämlich weitaus günstigere Grundlage (Voraussetzungen), als sie für ihre Rechtsstaatsarbeit auf den anderen Kontinenten bestanden und bestehen.

(5) Der Vorteil wird besonders deutlich bei dem Bestreben des Regionalbüros, ein die zehn Staaten des Programms verknüpfendes Netzwerk der Kooperation von Institutionen, Organisationen und Fachjuristen aufzubauen, denn durch die Arbeit der Länderbüros waren bereits bei dem Start des Regionalprogramms viele „Knoten“ eines Netzes zumindest potenziell, teilweise aber auch aktuell vorhanden. Die Knüpfung eines RSP-SOE-Netzwerkes ist denn auch in der ersten bis 2010 reichenden Arbeitsperiode ziemlich rasch gelungen. Die Netzwerkbildung wurde durch eine Reihe typischer überörtlicher Maßnahmen und Veranstaltungsformate gefördert, insbesondere durch regionale Verfassungsrichtertreffen, durch Ermittlung und gezielte Förderung von qualifiziertem juristischem Nachwuchs, durch den Einsatz von Altstipendiaten bei regionalen Veranstaltungen, mit der Durchführung von Sommerschulen und Trainingsprogrammen, aber auch mit der Bestimmung und Ansprache von juristischen Zielgruppen weit über den Kreis der Verfassungsrichter hinaus.

(6) In inhaltlicher Hinsicht konzentrierte sich das Programm darauf, die Maßnahmen so nah wie möglich an den Oberzielen zu orientieren. Im Zentrum standen Veranstaltungen und Aktionen zur Verfassungsgerichtsbarkeit, zur Auseinandersetzung mit der jüngsten totalitären, rechtsstaatsfernen bzw. -feindlichen Vergangenheit sowie mit dem Krieg in Ex-Jugoslawien und mit der darauf bezogenen internationalen Strafjustiz in Den Haag, zur Gewährleistung einer unabhängigen Justiz und Identifizierung der ihr drohenden Gefahren, zu Verfahren der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, zu einzelnen

Menschenrechten (Medienfreiheit usw.) und zum Menschenrechtsschutz im europäischen Maßstab sowie zu sonstigen europarechtlichen und europapolitischen Fragen im Zusammenhang mit EU-Beitritt und EU-Mitgliedschaft. Integriert in diese und sonstige Maßnahmen war jeweils die Darlegung und Vermittlung der allgemeinen, grundlegenden Ideen und Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit sowie deren Wirkungsweise, aber auch ihre Gefährdung in den konkreten Rechtsbereichen.

(7) Das Regionalbüro hat bei der Behandlung und Verfolgung der Oberziele des RSP SOE zwischen den Ländern des Regionalprojekts unter dem Gesichtspunkt ihrer Unterschiedlichkeit nicht erkennbar konzeptionell differenziert. Es war vielmehr sichtlich bestrebt, Veranstaltungen und sonstige Maßnahmen in allen vom RSP SOE erfassten Staaten durchzuführen und als regionales Programm in allen Staaten präsent zu sein. Das ist im bisherigen Verlauf des Programms insgesamt auch gelungen. Akzente aus aktuellem Anlass schloss das aber nicht aus. So führte das Büro am häufigsten Veranstaltungen in Rumänien und Bulgarien durch, um auch von Seiten des Programms her den EU-Beitritt der beiden Länder zu begleiten und zu dessen Erfolg in der unmittelbaren Übergangsphase beizutragen.

(8) Die Leitung des regionalen Rechtsstaatsprogramms stand von Anfang an vor der Aufgabe, ein produktives, von Friktionen und Überschneidungen möglichst freies Kooperationsverhältnis zu den Länderbüros der KAS in SOE herzustellen. Diese naturgemäß nicht leichte Aufgabe ist im Laufe der Jahre, wie es scheint, gut, zum Vorteil beider Seiten, gelöst worden.

(9) Als ein schwieriges und bislang anscheinend noch nicht befriedigend gelöstes Problem hat sich der Umgang mit der Tatsache herausgestellt, dass in den zehn vom Programm erfassten Staaten sieben verschiedene Staatssprachen gesprochen werden. Auswirkungen hat das vor allem auf die Planung von Veröffentlichungen. Die Umgehung des Problems durch Ausweichen auf das Englische ist keine überzeugende Lösung, denn sie schränkt die Wirkung der Publikationen stark ein, weil die Verbreitung der Kenntnis der englischen Sprache bislang noch sehr ungleichmäßig und insgesamt gesehen ziemlich gering ist. Publikationen in allen Staatssprachen sind hingegen sehr aufwendig und teuer.

### **III. Ziele und Aufgaben der Evaluierung**

(1) Die *Relevanz* des RSP SOE folgt in grundsätzlicher, allgemeiner Hinsicht unmittelbar aus der realen Schwäche von Rechtsstaat und Demokratie in ausnahmslos allen Staaten des Programms auch noch 20 Jahre nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime. Das gilt selbst für die Verhältnisse in den beiden EU-Mitgliedsstaaten Rumänien und Bulgarien, ja, die jüngste Entwicklung in Rumänien, der massive Angriff der Regierung Ponta auf die Rechtsstaatsprinzipien der Verfassung, bezeugt eindrucksvoll die Relativität des EU-Beitritts und die Notwendigkeit, jedenfalls auf dem Balkan, die Rechtsstaatsarbeit auch nach dem EU-Beitritt fortzusetzen.

Es ist nicht zuletzt der prinzipielle, EU-politische Zusammenhang, welcher dem RSP SOE der KAS hohe politische Bedeutung verleiht. Die Stiftung ist hier auf einem politischen Feld tätig, dessen Bedeutung für die politische Gesamtentwicklung Südosteuropas gar nicht überschätzt werden kann. Zugleich ist offensichtlich, dass es sich um ein Langzeitprogramm handelt.

(2) Die Fortführung des SOE-Programms ist nicht dadurch entbehrlich, dass auch andere, nationale und internationale, Einrichtungen Rechtsstaatsförderung in Südosteuropa betreiben: Weder die Monitoring-Verfahren der EU in Bezug auf Rumänien und Bulgarien und die kontinuierliche Beobachtung der EU-Beitrittskandidaten durch die EU-Kommission mitsamt

den von ihr jährlich veröffentlichten „Fortschrittsberichten“ noch bilaterale, staatliche Programme der rechtlichen Zusammenarbeit mit Deutschland, namentlich mit der GIZ und der IRZ-Stiftung, stellen eine „Konkurrenz“ des RSP SOE der KAS dar. Zwar gibt es gewisse Überschneidungen, weil die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ein gemeinsames Ziel ist, aber sie sind erstens begrenzt und zweitens unterscheidet sich das RSP SOE strukturell von den genannten staatlichen bzw. zwischenstaatlichen Programmen wesentlich dadurch, dass es ein *rechtsstaatspolitisches Dialogprogramm* ist. Als ein solches hat es andere Ansätze, setzt es andere Akzente, bedient es sich anderer Methoden und ist es inhaltlich weitaus breiter angelegt als die zwischenstaatlichen Rechtsförderungsprogramme.

(3) „Unterhalb“ der generellen Feststellung der Relevanz des Programms wird es bei der Evaluierung darauf ankommen, zu ermitteln, ob es bereits möglich ist, in regionaler Hinsicht eine gewisse Abstufung der Staaten nach dem Grade ihrer Entwicklung auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit (und auch der demokratischen Kultur), sei es generell oder zumindest speziell (sektoral) in Bezug auf signifikante Institutionen des Rechtsstaates, etwa bezüglich der Stärke und Autorität des Verfassungsgerichts, vorzunehmen. Die eingangs dargelegte große Unterschiedlichkeit wichtiger Ausgangsbedingungen der vom RSP SOE erfassten Staaten scheint für eine zumindest begrenzte Differenzierung zu sprechen. Ein differenziertes Bild könnte sich insbesondere hinsichtlich der Zielgruppen ergeben, was unter Umständen Akzentverschiebungen nahelegen würde.

(4) Unter dem Gesichtspunkt der Relevanz des RSP SOE wäre auch die Frage aufzuwerfen und zu prüfen, welchen konkreten Inhalt das jeweils in den Verfassungen der zehn Staaten positiv verankerte „Rechtsstaatsprinzip“ hat bzw. wie, mit welchen Akzenten es in den betreffenden Staaten von maßgeblichen juristischen und politischen Akteuren gesehen wird. Ausgehend vom Fall des deutschen Grundgesetzes und der Rechtsprechung des BVerfG gibt es kein objektives, überall gleichermaßen geltendes (abstraktes) Rechtsstaatsprinzip, sondern in nationaler Hinsicht legitimerweise durchaus unterschiedliche rechtsdogmatische Akzentsetzungen und Spielarten.

(5) Die Frage der *Zielerreichung und Effektivität* des RSP SOE nimmt im Referenzrahmen zu Recht den breitesten Raum ein. Zunächst steht fest, dass sich die Evaluierung an den oben (S. 50/51) zitierten vier Oberzielen des RSP SOE auszurichten hat, die für die Rechtsstaatsarbeit der KAS weltweit verbindlich sind. Die ersten drei Oberziele enthalten die klassischen Elemente des Rechtsstaatsprinzips (im materiellen Sinne). Sie sind so umfassend formuliert, dass sie alles abdecken.

(6) Einige Präzisierungen und begrenzte theoretische Problematisierungen erscheinen in ihrem Rahmen mit Blick auf die Region gleichwohl angebracht. So ist auf ein Grundproblem bei dem Prinzip der *Gewaltenteilung* hinzuweisen, nämlich ihre besondere Ausprägung und in gewisser Weise institutionelle Schwächung *im parlamentarischen Regierungssystem*, welches in allen zehn Staaten des Programms von Verfassungen wegen besteht. In diesem System bilden bekanntlich Parlamentsmehrheit und Regierung (Kabinetts) eine geschlossene politische Willens- und Handlungseinheit, mit der Folge, dass sich die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive de facto auf die parlamentarische Opposition und damit die Minderheit der Abgeordneten verlagert. Aus der Sicht der Gewaltenteilung fällt ihr daher eine Schlüsselrolle zu. Die Evaluierung wird dieses Grundproblem ins Auge fassen bzw. im Auge behalten müssen.

Die *Unabhängigkeit der Gerichte* sowie die *Bindung von Justiz und Verwaltung an Verfassung und Gesetz* sind Schlüsselinstitutionen der Gewaltenteilung. Justiz (Gerichte) und Verwaltung stellen dabei aber – jede für sich – bedeutende, in sich vielfältig differenzierte Elemente des Rechtsstaates dar. Darauf hat die Evaluierung zu achten. Ein wichtiger, häufig übersehener Aspekt der Unabhängigkeit der Gerichte ist die Unabhängigkeit des Rich-

ters auch von inneren Einflüssen, insbesondere seine Sicherung gegenüber Beeinflussungen von Seiten des Gerichtsvorsitzenden. Hierher gehört auch das Problem des gesetzlichen Richters.

Hinsichtlich der *Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung* sind besonders die Existenz eines Verwaltungsverfahrensrechts, die Funktionsfähigkeit eines gerichtlichen Verwaltungsschutzes, die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und die gerichtliche Kontrolle von Ermessensentscheidungen hervorzuheben.

Ein weiteres für die Evaluierung relevantes Problem auf der Ebene des Zielkataloges sollte der sich bei den Grund- und Menschenrechten ergebende Zusammenhang zwischen Rechtsstaat und Demokratie sein. Hier sind es nämlich die sog. *demokratischen Kommunikationsgrundrechte* – von der Meinungs- und Medienfreiheit über die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bis zum Wahlrecht –, die sowohl die Organisation der Zivilgesellschaft als auch den demokratischen Willensbildungsprozess konstituieren und zugleich dynamisch steuern. Und hier hat auch der spezifische Zusammenhang der beiden überregionalen Programme der KAS seinen systematischen Ort: das Medien- und das Rechtsstaatsprogramm. Auch darauf wird die Evaluierung Bedacht nehmen müssen.

Bei dem Programmkomplex *„Umgang mit der totalitären Vergangenheit“*, dem zu Recht große Bedeutung beigemessen wird, stellt sich heute, zwei Jahrzehnte nach dem Sturz der KP-Regime, die Frage mit Nachdruck, ob Lustrationsgesetze den von ihnen erhofften Zweck noch erfüllen (können) und wünschenswert sind oder ob nicht inzwischen die Gefahr eines politischen Missbrauches solcher Gesetze ihr historisch-moralisches Gerechtigkeitsanliegen konkretisiert und unmöglich macht.

(7) Bei der Prüfung der *Effektivität* wird besonders darauf zu achten sein, ob die sachliche, institutionelle Breite des Rechtsstaatsprogramms, gepaart mit der Vielzahl der von ihm erfassten Staaten, nicht eine Überforderung der Leistungsfähigkeit des Regionalbüros und der ihm zur Verfügung stehenden personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen darstellt und, falls ja, welche Schlussfolgerungen man daraus ziehen müsste und welche Lösungen man anstreben sollte.

Wie wirkungsvoll sind die Hauptinstrumente der Programmdurchführung, die sich im weitesten Sinne als *Bildungs-, Informations- und Beratungsmaßnahmen* einordnen lassen:

Dialogveranstaltungen; Runde Tische; Informationsveranstaltungen (mit Dokumentationen; Filmvorführungen); Vorträge; (internationale) Fachkonferenzen; ein- und mehrtägige Seminare; Workshops; kurz- und langfristige Fortbildungsmaßnahmen; Sommerschulen; Expertengespräche; Kooperationsgespräche; Präsentationen von Veröffentlichungen usw.? Werden die Formate richtig eingesetzt?

Wie „repräsentativ“ sollen die Regionalmaßnahmen angelegt sein? Sollen sie nach Möglichkeit Vertreter aller zehn Länder einbeziehen oder kann die Zusammensetzung je nach Thema und Betroffenheit einer engeren Region verschieden sein?

Lassen sich Regeln für das *Zusammenwirken von (sektorialem) Regionalbüro mit den (universellen) Länderbüros* bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen aufstellen? Haben sich solche inzwischen herausgebildet und, wenn ja, welche? Gibt es insofern einen Katalog von „best praxis“?

Wie funktionieren die *Netzwerke*? Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der Erfahrung mit ihnen ziehen? Zu welchen rechtsstaatsbezogenen Themen funktionieren Netzwerke gut oder weniger gut? Sind die Netzwerke eher universell geprägt oder zeichnen sie sich durch Spezialisierung aus? Welchem Ansatz wäre der Vorzug zu geben? Wie stark ist die Fluktuation in den Netzwerken? Gibt es in den Programmländern rechtsstaatszentrierte, an das KAS-Programm verlässlich angeschlossene Arbeitskreise? Hat man schon Erfahrungen damit gesammelt? Wie stark überschneiden sich die Netzwerk-Knoten in den Programmländern mit Persönlichkeiten, die mit den KAS-Länderbüros verbunden sind und an ihren Programmen teilnehmen? Wie sind solche Überschneidungen zu bewerten?

(8) Bei der Frage nach *übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen* des RSP SOE sollte, ergänzend zu dem Referenzrahmen, die Aufmerksamkeit noch auf weitere Aspekte

gerichtet werden: Was lässt sich über die Wirkungen von Veranstaltungen mit EU- zentrierten Themen sagen? Haben sie in den angesprochenen Fachkreisen eine mehr oder weniger starke Resonanz? Wie sind die Reaktionen auf Veranstaltungen europapolitischen Charakters und mit EU-bezogenem, sei es rechtlichen oder rechtspolitischen Inhalts? Und: Werden „Formate“ der regionalen Rechtsstaatsarbeit der KAS von anderen internationalen Geberorganisationen kopiert oder finden sie auf der nationalen Ebene der Programmstaaten Nachahmung bzw. Fortsetzung? Wird das RSP SOE von den Regierungen der im Programm erfassten Länder wahrgenommen und welches Image hat es insofern?

(9) Unter dem Gesichtspunkt der *Effizienz* stellt sich als weitere Frage, ob die knappen Mittel des Regionalbüros durch die Nutzung von modernen Kommunikationstechniken (Twitter usw.) vervielfältigt werden könnten. Wäre das ein Weg, bei geringen Zusatzkosten eine wesentliche Leistungssteigerung des Programms zu erzielen?

(10) Zeichnen sich aus dem Blickwinkel der *Nachhaltigkeit* bei gewissen rechtsstaatlichen Institutionen und/oder Verfahren in einzelnen oder mehreren Ländern inzwischen Trends zu ihrer Stabilität, Berechenbarkeit und öffentlichen Autorität ab? Wenn ja, welches sind die (mutmaßlichen) Gründe dafür und welche Schlussfolgerungen könnten sich daraus für das Regionalprogramm ergeben?

#### **IV. Methodische Vorgehensweise**

Grundlagen der Evaluierung sind erstens der „Referenzrahmen für die Evaluierung des Regionalen Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa“, zweitens die vom Regionalbüro des RSP SOE verfassten Jahresplanungen und Jahresberichte der Jahre 2005 bis 2011 sowie der Fortführungsantrag 2011-2013, drittens die Vorbesprechung am 6. Juni 2012 in der Stabsstelle Evaluierung der KAS in Berlin und viertens die beiden Feldaufenthalte des Gutachters in der Balkanregion, nämlich vom 3. bis 14. September 2012 in Rumänien, Moldova und Bulgarien sowie vom 24. bis 28. September 2012 in Serbien und Kroatien. Eine herausragende, entscheidende Rolle werden naturgemäß die Interviews und Gespräche, die der Gutachter dort führt, und die ihm dabei ausgehändigten Materialien sowie die Eindrücke spielen, die er von den Personen, den Örtlichkeiten und Institutionen bei den Feldaufenthalten in den genannten Ländern empfängt. Darüber hinaus wird sich der Gutachter auf die EU-Monitoring-Berichte zu Rumänien und Bulgarien und auf die EU-Fortschrittsberichte zu anderen Programmländern, auf wissenschaftliche Publikationen zur Rechtsstaatsentwicklung in Südosteuropa sowie auf einschlägige Presseberichte über die laufende politische Entwicklung in der Region stützen. Die Auswertung des gesamten Materials bildet die Grundlage des vom Gutachter zu erstellenden Evaluationsberichtes über das RSP SOE der KAS.

Gez.  
*Otto Luchterhandt*

Lüneburg, den 30. August 2012