EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.7.2012
COM(2012) 411 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2012) 232 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

I. Das Kooperations- und Kontrollverfahren: Unterstützung Bulgariens bei der Justizreform und bei der Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen

Im Vorfeld des Beitritts Bulgariens zur EU im Jahr 2007 wurde vereinbart, dass es in bestimmten Schlüsselbereichen weiterer Bemühungen bedurfte, um Unzulänglichkeiten im Justizwesen, bei der Korruptionsbekämpfung und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu beseitigen. Daraufhin wurde ein Rahmen für die Unterstützung Bulgariens und zur Überprüfung der Fortschritte in diesen Bereichen, das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM), eingeführt.[1] Darin wurden sechs von Bulgarien zu erfüllende Vorgaben genannt: die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens, seine Transparenz und Leistungsfähigkeit, die Verfolgung der Korruption auf hoher Ebene und der Korruption im öffentlichen Sektor sowie die Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Darüber hinaus wurde in der Entscheidung festgelegt, dass die Kommission regelmäßig Bericht erstattet, bis die Ziele des Kooperations- und Kontrollverfahrens erreicht sind und alle sechs Vorgaben zufriedenstellend umgesetzt wurden.[2]

Nach Ablauf von fünf Jahren wird in diesem Bericht untersucht, ob die Ziele des CVM erreicht wurden. Diese Bewertung legt die im technischen Bericht (siehe Anlage) enthaltene Analyse zugrunde und fasst zusammen, was bisher erreicht wurde und was noch zu vollenden bleibt. Untersucht werden die Arbeit der letzten fünf Jahre, die eingeführten Rechtsvorschriften und Instrumente und ihre jeweiligen Ergebnisse. In diesem Zeitraum gab es Zeiten rascheren Fortschritts und Zeiten von Rückschlägen. In bestimmten Phasen gab es eine aktive Zusammenarbeit, zu anderen Zeiten wurde am Kooperations- und Kontrollverfahren Anstoß genommen und Widerstand geleistet. Insgesamt gesehen ist die Kommission davon überzeugt, dass das CVM einen wesentlichen Beitrag zur Reform in Bulgarien geleistet hat. In diesem Bericht wird geprüft, ob der Reformprozess nachhaltig und unumkehrbar und insbesondere die Eigenverantwortung hinreichend verankert ist, um die Richtung der Reform beizubehalten.

Die Europäische Union ist heute von starker Interdependenz geprägt. Die Rechtsstaatlichkeit ist einer der Grundwerte der EU, an dem ein starkes gemeinsames Interesse besteht, das seine Entsprechung im Interesse der öffentlichen Meinung in Bulgarien an diesen Themen findet.[3] Laut einer Eurobarometer-Umfrage halten 96 % der Bulgaren Korruption und organisiertes

---

1 Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung 2006/929/EG der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens (K(2006) 6570).

2 Gemäß der Entscheidung können außerdem Schutzmaßnahmen getroffen werden, was bislang jedoch nicht erforderlich war.

3 Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. und 29. Juni umfassen eine Verpflichtung der EU, im Rahmen des Pakts für Wachstum und Beschäftigung vor dem Hintergrund der Modernisierung der Verwaltungen ihr Augenmerk auf die Beseitigung von Rückständen bei den Gerichten zu legen (Schlussfolgerungen des Rates vom 29. Juni 2012, S. 8).

Verbrechen sowie 92 % Unzulänglichkeiten im Justizsystem für ein wichtiges Thema in ihrem Land. Dieselbe Umfrage ergab auch, dass nach Auffassung von 76 % der Bulgaren die EU eine Rolle bei der Lösung dieser Probleme spielen sollte.[4]

Im Rahmen des CVM wird von Bulgarien nicht erwartet, die in anderen Mitgliedstaaten bestehenden Standards zu übertreffen. Das Verfahren stellt vielmehr darauf ab, Bulgarien dabei zu unterstützen, vergleichbare Standards wie andere Mitgliedstaten zu erreichen – ein Ziel, das von 78 % der Bulgaren mitgetragen wird.[5] Bei der Bewertung dessen, was Bulgarien seit dem Beitritt erreicht hat, ist die Situation in anderen Mitgliedstaaten ein wichtiger Faktor. Die Kommission verwendet in diesem Bericht nach Möglichkeit Bezugspunkte und Vergleichsindikatoren.[6] Um die Fortschritte Bulgariens mit der Situation in anderen Mitgliedstaaten zu vergleichen, stützt sich die Kommission außerdem auf führende Experten aus einschlägigen Berufsgruppen, die mit den genannten Problemen befasst sind.[7]

Seit 2007 hat die EU über die Strukturfonds Mittel in Höhe von rund 41 Mio. EUR zur Unterstützung der Justizreform in Bulgarien bereitgestellt. Mitte 2012 wurden 25 Projekte im Umfang von 13,6 Mio. EUR im Bereich der Fortbildung, Entwicklung von Humanressourcen, Heranbildung von Handlungskompetenzen und technische Unterstützung vereinbart. Gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten Bulgarien im Rahmen bilateraler Projekte in sämtlichen Bereichen der Justizreform einschließlich der Reform der Polizei sowie bei der Korruptionsbekämpfung und der Bekämpfung des organisierten Verbrechens unterstützt.[8]

II. Analyse der Fortschritte im Rahmen des CVM 2007-2012

Die Gesamtbewertung der Fortschritte im Rahmen des CVM seit dem Beitritt Bulgariens zeigt deutliche Fortschritte im grundlegenden gesetzlichen Rahmenwerk. In wichtigen Momenten hat die bulgarische Regierung einen nachdrücklichen politischen Willen unter Beweis gestellt, eine tiefgreifende, dauerhafte Reform durchzuführen. Jetzt geht es darum, einige wichtige strategische Lücken zu füllen und die wirksame Umsetzung sicherzustellen. Die Entschlossenheit der bulgarischen Gesellschaft, die CVM-Reformen durchzuführen, war uneinheitlich: Es bedarf einer konsequenten Umsetzung, damit einzelne Maßnahmen miteinander verknüpft werden. Eine solche konsequentere Ausrichtung der Reformen wäre der beste Indikator für die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit des Prozesses.

Seit 2007 hat Bulgarien eine Reihe wichtiger gesetzgeberischer und verfassungsrechtlicher Reformen durchgeführt. Selbst wenn diese noch unvollständig sind, wurden wichtige und bisweilen innovative Strukturen eingeführt, mit denen zum Beispiel Spezialisierungen zur Lösung der anstehenden Probleme gefördert werden. Wichtige Organe wie der Oberste Justizrat und die verbundene Inspektion haben ihre Arbeit aufgenommen. In die Strukturen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens wurde stark investiert, was auf Ebene der Justiz und Polizei zur Einrichtung spezialisierter Einheiten geführt hat; außerdem wurden wichtige Schritte zur Verbesserung der Rechtsvorschriften für die Einziehung von Vermögenswerten unternommen und erfolgreich mit anderen Mitgliedstaaten zusammengearbeitet.

---

4 Flash Eurobarometer, von der Kommission im Mai 2012 in Bulgarien durchgeführt (Flash Eurobarometer 351 „The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania“, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

5 Flash Eurobarometer 351.

6 Zu den Bezugspunkten gehören die Arbeit des Europarates, der OECD und der UN-Agenturen.

7 2012 haben u. a. Rechtspraktiker aus Deutschland, Frankreich, Irland, Polen, Slowenien, Spanien und dem Vereinigten Königreich mitgewirkt.

8 Technischer Bericht, S. 36.

Die durch diese Rechtsvorschriften gebotenen Möglichkeiten wurden allerdings noch nicht voll ausgeschöpft. Dem Obersten Justizrat wurden weitreichende Befugnisse in Bezug auf die Leitung und Verwaltung des Justizwesens eingeräumt. Diese wurden nicht dazu verwendet, die Rechtsberufe wirkungsvoll auf der Grundlage von Verdienst und Integrität zu steuern oder die Konstanz und Unabhängigkeit des Justizwesens voranzutreiben, wovon das Vertrauen der Öffentlichkeit abhängt.

Es bestehen noch immer Mängel bei der strategischen Ausrichtung der Maßnahmen, was Fortschritte behindert. Viele Einrichtungen haben nützliche Schritte unternommen, doch lassen der begrenzte Umfang dieser Maßnahmen innerhalb der Institutionen und das Fehlen eines koordinierten Ansatzes vermuten, dass die Richtung der Reform noch unklar ist. In den fünf Jahren des CVM sind verschiedene Regierungen und Parlamente diese Probleme mit unterschiedlichem Nachdruck und Lösungswillen angegangen. 2010 wurde ein Aktionsplan zur Justizreform verabschiedet. Grundprinzipien wie das der Unabhängigkeit der Justiz wurden nicht immer in vollem Umfang eingehalten. Die fehlende Konsequenz hat zur Folge, dass der Reformprozess nicht die Dynamik entwickelt hat, die notwendig wäre, um als Teil der Entwicklung Bulgariens akzeptiert zu werden.

Für diese Einschätzung spricht auch die Tatsache, dass viele wichtige Schritte anscheinend nur aufgrund von äußerem Druck unternommen wurden. Das CVM selbst war bei dieser Entwicklung von zentraler Bedeutung und wird von der bulgarischen Öffentlichkeit auch entsprechend wahrgenommen.[9] Er hat dazu beigetragen, in schwierigen Situationen den Reformkurs beizubehalten und Veränderungen herbeizuführen, die ein Infragestellen etablierter Interessen erforderlich machen. Die Tatsache, dass noch immer Druck von außen erforderlich ist, wirft Fragen nach der Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit des Wandels auf.

Eigenverantwortung und Umsetzung bilden somit die Kernelemente für die Erreichung der CVM-Vorgaben. Sie sind für die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der Reformen ausschlaggebend. Die Einsetzung und die Arbeit des neuen Obersten Justizrats und des neuen Generalstaatsanwalts zählen zu den Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Reformen.

II.1 Justizreform 2007-2012

Vorgabe 1: Annahme von Verfassungsänderungen, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens auszuräumen.

Vorgabe 2: Gewährleistung von transparenten und leistungsfähigen Gerichtsverfahren durch Annahme und Umsetzung eines neuen Gerichtsverfassungsgesetzes und einer neuen Zivilprozessordnung. Bericht über die Auswirkungen dieser neuen Gesetze sowie der Strafprozess- und der Verwaltungsgerichtsordnung mit besonderer Beachtung der vorgerichtlichen Phase.

Vorgabe 3: Fortsetzung der Justizreform zur Steigerung der Professionalität, der Rechenschaftspflicht und der Leistungsfähigkeit des Justizwesens. Bewertung der

[9] Diese Schlussfolgerungen spiegeln sich auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit wider: 71% der bei einer in Bulgarien durchgeführten Flash-Eurobarometer-Umfrage Befragten sind der Auffassung, dass sich die im Rahmen des CVM durchgeführten EU-Maßnahmen positiv auf die Unzulänglichkeiten im Justizwesen ausgewirkt haben. Für 67 % der Befragten gilt dies auch für die Korruptionsbekämpfung, für 65 % für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Zugleich vertritt die Mehrheit die Meinung, dass sich die Situation in diesen beiden Bereichen in den letzten fünf Jahren nicht verändert oder verschlechtert hat. (Flash Eurobarometer 351).

Folgen dieser Reform und jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse.

Beim Beitritt verpflichtete sich Bulgarien, die Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Integrität seines Justizwesens zu verbessern und für effizientere, widerspruchsfreie und transparente Gerichtsverfahren zu sorgen. Derart umfassende Reformziele erforderten gesetzliche Änderungen, die Reform der Struktur und des Personals der entsprechenden Justizstellen sowie eine Verbesserung der Gerichtsverfahrensordnung und der justiziellen Praxis. Außerdem bedurfte es einer geänderten Einstellung der Richter und anderer Akteure des Justizapparats. Dies setzte also - mit Unterstützung der Zivilgesellschaft - das Engagement aller Gewalten im Staat voraus, des Parlaments, der Exekutive und der Judikative.

Seit 2007 hat Bulgarien wichtige Grundsteine dafür gelegt, dass die im Rahmen der EU eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden können. Unmittelbar nach dem Beitritt wurden wichtige Schritte unternommen: Verfassungsänderungen, ein neues Gerichtsverfassungsgesetz, eine neue Zivilprozessordnung, eine neue Verwaltungsgerichtsordnung und Änderungen der Strafprozessordnung. Im ersten Jahr nach dem Beitritt wurden darüber hinaus neue Institutionen geschaffen. Es wurde eine unabhängige Justizinspektion ins Leben gerufen, und es nahm der Oberste Justizrat, ausgestattet mit weitreichenden Befugnissen im Hinblick auf die Leitung des Justizwesens, seine Tätigkeit auf.[10] Zu diesen Befugnissen zählte das Personalmanagement im Justizwesen, darunter Ernennungen, Beförderungen, Beurteilungen und die Personalzuteilung. Dem Rat wurde auch disziplinarische Verantwortung und somit die Aufgabe übertragen, die Verantwortlichkeit und Integrität des Justizwesens zu schützen und sicherzustellen, dass die justizielle Praxis hohen professionellen Anforderungen gerecht wird.[11] Dank dieser Befugnisse wurde der Rat zum wichtigsten Akteur bei der Umsetzung der Justizreform.

Bulgarien hat Ergebnisse bei der Umsetzung dieses neuen rechtlichen und institutionellen Rahmens erzielt. Erstmals wurden unabhängige Kontrollen der Büroräume von Gerichten und Staatsanwälten durchgeführt, es wurden Empfehlungen hinsichtlich der Gerichtsverwaltung und justiziellen Praxis herausgegeben, und die Dienstaufsicht wurde mit größerer Strenge ausgeübt. Ferner hat Bulgarien die Prozessordnungen in allen drei Rechtszweigen verbessert und damit begonnen, die justizielle Praxis zu verbessern.

Allerdings haben diese Bemühungen noch nicht zu spürbaren Verbesserungen bei Verantwortlichkeit und Effizienz im Justizwesen geführt. Gerichtsverfahren ziehen sich oft übermäßig in die Länge.[12] Das Vorgehen bei Disziplinarverstößen ist uneinheitlich und erbrachte in vielen wichtigen Fällen entweder kein Ergebnis oder wirkte nicht hinreichend abschreckend. Beurteilungen, Beförderungen und Ernennungen sind im Justizwesen noch

---

10 Die Struktur des Obersten Justizrats leitet sich aus der Verfassung ab (Technischer Bericht Seite 4, Fußnote 6).

11 Der Oberste Justizrat wird in diesem Bereich von der Justizinspektion, den Gerichtspräsidenten und der bulgarischen Ausbildungseinrichtung für Richter, dem Nationalen Justizinstitut, unterstützt.

12 Statistiken des EGMR zufolge weist Bulgarien EU-weit die höchste Anzahl von noch umzusetzenden EGMR-Urteilen auf. Zum größten Teil betreffen diese Urteile die Überlänge von Gerichtsverfahren und das Fehlen wirksamer Rechtsmittel. Andere Aspekte sind unzureichende Ermittlungen und der übermäßige Einsatz von Feuerwaffen durch die Polizei. (Jährlicher Bericht des Europarates „Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR“, 2011, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

nicht transparent und stützen sich nicht auf objektive Kriterien und Verdienste. Noch immer gibt es keine übergreifende Personalpolitik, die den Personalbedarf und die Arbeitsbelastung ausbalancieren kann. Die Maßnahmen zur Verbesserung der justiziellen Praxis wirken oberflächlich und haben sich bisher noch nicht konkret auf die Ergebnisse in wichtigen Fällen ausgewirkt. Die Unabhängigkeit der Justiz bleibt fraglich.

Einige dieser Schwächen können auf Mängel bei der Anwendung der Gesetze zurückgeführt werden. Sie offenbaren aber auch wesentliche strukturelle, verfahrensrechtliche und organisatorische Probleme im Obersten Justizrat und bei der Strafverfolgung. Die anstehenden Wahlen zum Rat in diesem Herbst und die Wahl eines neuen Generalstaatsanwalts und eines neuen Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs sind für Bulgarien ausschlaggebend als Zeichen seiner Entschlossenheit, den Weg der Justizreform fortzusetzen.

Das Potenzial, die aufgebauten Strukturen des Justizsystems dafür zu nutzen, die Reform voranzutreiben, das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizwesen zurückzugewinnen und ein System zu schaffen, dass sich auf Effizienz und Verantwortung stützt, ist vorhanden. So könnte eine in Bezug auf Effizienz, Verantwortlichkeit, Integrität und Unabhängigkeit ausgewogene Struktur entstehen. Allerdings erfordert dies ein höheres Engagement des Obersten Justizrats und der Strafverfolgung, das nicht davor zurückschreckt, stark verwurzelten traditionellen Interessen entgegenzutreten.

Das Engagement der Zivilgesellschaft und der Berufsverbände von Richtern und Staatsanwälten für die Justizreform seit 2007 ist ein großer Erfolg. Die bulgarische Regierung sollte diese Ressourcen besser nutzen, enger mit ausländischen Partnern zusammenarbeiten und alle wichtigen Akteure gemeinsam auf das Reformvorhaben verpflichten.

Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit und Integrität des Justizwesens

Die Verfassungsänderungen vom Februar 2007 bilden den Rahmen für eine unabhängige Justiz in Bulgarien. Die Verfassung sieht eine weitreichende Verwaltungsautonomie des Justizapparats vor. Allerdings wird auch den politischen Institutionen eine starke Rolle zugewiesen – die Hälfte der gewählten Mitglieder des Obersten Justizrats und sämtliche Inspektoren werden vom Parlament gewählt[13] – was der Venedig-Kommission des Europarats Anlass zu Kritik gegeben hat.[14] Laienrichter haben wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungen der Gerichte, werden aber von örtlichen politischen Kräften ernannt.[15] In CVM-Berichten wurde auch das Problem leistungsbezogener Ernennungen und Beurteilungen angesprochen.[16]

Diese Bedenken wurden insofern bestätigt, als es einigen wichtigen Ernennungen durch das Parlament und den Obersten Justizrat an Transparenz und Objektivität mangelte und der Vorwurf der politischen Einflussnahme erhoben wurde.[17] Auch die Unabhängigkeit wurde

---

13 Die vom Parlament gewählten Mitglieder des Obersten Justizrats werden mit einfacher Mehrheit gewählt, die Inspektoren dagegen mit Zweidrittelmehrheit.

14 Siehe Technischen Bericht, Seite 5, Fußnote 7.

15 Siehe Technischen Bericht, Seite 18.

16 Zuletzt in KOM(2011) 459 endg., S. 8.

17 In den CVM-Berichten der Kommission vom 20. Juli 2011 (KOM(2011) 459 endg., S. 4) und vom 8. Februar 2012 (COM(2012) 57 endg. S. 2) wurden Bedenken hinsichtlich der Transparenz und Objektivität bei Besetzungen leitender Stellungen im Justizwesen ausgesprochen (siehe Technischer Bericht, S. 6 und 14).

nach mehrfacher unmittelbarer politischer Kritik an einzelnen Richtern in Frage gestellt – die Entfernung des Vorsitzenden der Richtergewerkschaft aus der Justiz durch den Obersten Justizrat weckt in dieser Hinsicht Besorgnis.[18] Der Rat hat keine eindeutigen Maßnahmen ergriffen, um in diesen Fällen die Unabhängigkeit der Justiz zu schützen. Es entsteht der Gesamteindruck der Missachtung der Gewaltenteilung, was unmittelbare Folgen für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz hat.

Dieselben Verfassungsänderungen von 2007 und die Annahme des überarbeiteten Gerichtsverfassungsgesetzes im gleichen Jahr schufen auch die Grundlage für eine Politik der Integrität und Verantwortlichkeit des Justizsystems. Die Immunität der Richter und Staatsanwälte wurde auf die Wahrnehmung der beruflichen Pflichten begrenzt, und es wurde eine unabhängige Justizinspektion eingerichtet. 2009 nahm Bulgarien einen Verhaltenskodex für die Richter an und setzte innerhalb des Obersten Justizrats einen zentralen Integritätsausschuss ein.[19] 2010 wurde durch Gesetzesänderungen die Integritätsbeurteilung zu einem obligatorischen Schritt bei der Laufbahnentwicklung und Beförderung im Justizwesen. Ferner wurden örtliche Strukturen für Integrität und Beurteilung geschaffen. Dies führte zu ersten echten Disziplinarverfahren im bulgarischen Justizwesen.[20]

Die meisten dieser Disziplinarverfahren wurden nach Kontrollen der Inspektion eingeleitet, die 2008 ihre Tätigkeit aufnahm. Die Inspektion konnte im Obersten Justizrat aktiv ihre Auffassung zu Disziplinarverfahren vertreten; 2009 erhielt sie das Recht, gegen entsprechende Entscheidungen Widerspruch einzulegen. Sie unterbreitet den Gerichtspräsidenten detaillierte Empfehlungen. Die neue Kontrolltätigkeit der Inspektion ist ein positiver Beitrag zur Verbesserung der Disziplin und Verantwortlichkeit im Justizwesen.[21] Allerdings war die Arbeit der Inspektion nicht darauf gerichtet, Lösungen für Systemmängel hinsichtlich der Verantwortlichkeit und justiziellen Praxis zu finden. Beispielsweise gibt es keine Empfehlungen der Inspektion in Bereichen wie der Zuteilung der Fälle nach dem Zufallsprinzip oder zur Beseitigung wichtiger systematischer Mängel in der justiziellen Praxis.[22]

Die seit 2007 durchgeführten Disziplinarverfahren lassen eine gewisse Nachsicht und auch Scheu erkennen, schwerwiegende Fälle anzugehen, insbesondere wenn sie die Integrität betreffen. Zwei herausragende Fälle von Einflussnahme im Justizwesen wurden erst auf

---

18 Nach Vorwürfen eines Regierungsmitglieds von Einflussnahme und Befangenheit in Fällen, die das organisierte Verbrechen betrafen, wandten sich Richter des Stadtgerichts Sofia im Februar an den Obersten Justizrat, damit er die justizielle Unabhängigkeit schützte und die Tatsachen in diesem Fall klarstellte. Der beschuldigte Richter reichte eine Verleumdungsklage ein. Der Richter wurde anschließend am 12. Juli vom Obersten Justizrat wegen Verzögerung einer Urteilsbegründung entlassen. Dies führte zu Arbeitsniederlegungen und Protesten mehrerer Gerichte und zahlreicher Richter des Obersten Kassationsgerichtshofs.

19 Unabhängige, von der Kommission zu Rate gezogene Experten äußerten allerdings Bedenken, da die Rollen innerhalb des Rates nicht getrennt sind (Technischer Bericht S. 13, Fußnote 49).

20 Vor 2007 und der Schaffung der unabhängigen Inspektion gab es kaum disziplinarische Maßnahmen. Insgesamt beschloss der Oberste Justizrat zwischen Oktober 2007 und Dezember 2011 über 179 Disziplinarfälle. Die Zahl der Sanktionen erhöhte sich von 15 im Jahr 2008 auf 24 im Jahr 2009 und 34 im Jahr 2010, ging 2011 aber auf 13 zurück.

21 Die Inspektion führt regelmäßige und Ad-hoc-Kontrollen der Leitung örtlicher Gerichte und der Büros von Staatsanwälten durch, sie geht Beschwerden nach und untersucht auch Einzelprobleme wie Verfahrensverzögerungen. 2011 führte die Inspektion eine vollständige Bewertung aller Gerichtsbezirke durch.

22 Siehe Technischen Bericht, S. 7.

erheblichen öffentlichen Druck hin verfolgt.[23] Erfolgreiche Rechtsmittel vor dem Obersten Verwaltungsgericht deuten auf Schwächen des Gerichts, bei den Disziplinarverfahren des Obersten Justizrats oder in den gesetzlichen Vorschriften hin: Diese sollten analysiert und behoben werden. Gleiches gilt für die fehlende strafrechtliche Verfolgung, da die Staatsanwaltschaft nicht systematisch gegen die beteiligten Richter ermittelte. Dies steht in Verbindung mit den insgesamt schwachen Ergebnissen des Justizwesens bei der Verfolgung von Korruptionsfällen in den eigenen Reihen.[24]

Ingesamt betrachtet war die Rechtsprechung in Disziplinarverfahren nicht konsequent. Trotz Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes von 2010 war Bulgarien nicht in der Lage, der Integrität bei Beförderungen und Beurteilungen den gebührenden Platz im Justizwesen einzuräumen. Überprüfungen der Integrität waren formalistisch und hatten kaum eine vorbeugende Wirkung; manchmal mussten NRO die entsprechenden Informationen an die Öffentlichkeit bringen. Mehreren Ernennungen leitender Beamter aus diesem Zeitraum fehlt es an Transparenz, und sie sind Gegenstand von Vorwürfen der politischen Einflussnahme und mangelnden Integrität.[25] Die Unfähigkeit der Leitung des Justizwesens, eine echte Korruptionsbekämpfungsstrategie[26] zu entwerfen und umzusetzen, hat Teile des Justizwesens vor den Kopf gestoßen und kann als eine der Ursachen des geringen öffentlichen Vertrauens in diesen Bereich gesehen werden.[27]

Effizienz der Gerichtsverfahren

Der Oberste Justizrat ist zuständig für die Personalpolitik des Justizwesens. Dazu gehören Einstellungen, die Organisation der Fortbildung durch das Nationale Justizinstitut, regelmäßige Beurteilungen, Beförderungen und Besetzungen leitender Stellen. Durch gesetzliche Änderungen wurde dem Obersten Justizrat 2010 die Zuständigkeit für die Beurteilung der Arbeitsbelastung, Änderung der Rechtsprechungsbereiche, Zuteilung der Ressourcen und gegebenenfalls Auflösung von Gerichten übertragen. Somit verfügt der Rat über alle erforderlichen Befugnisse, um im Interesse der Effizienz des Justizwesens über Personal und Strukturen zu entscheiden.

Blickt man auf den Zeitraum seit 2007 zurück, so erscheint die Art und Weise, wie der der Oberste Justizrat seine Zuständigkeit in diesem Bereich wahrgenommen hat, stellenweise problematisch. Zunächst war der Rat bei den Beförderungen nicht in der Lage, die Ziele des überarbeiteten Gerichtsverfassungsgesetzes angemessen in die Praxis zu übertragen. Das System, wie es derzeit angewendet wird, stellt keine Laufbahnentwicklung der Beamten

---

23 In einem dieser beiden Fälle wurden sämtliche Disziplinarstrafen vom Obersten Verwaltungsgericht aufgehoben. Siehe Technischen Bericht S. 14-15.

24 Dies wurde in mehreren CVM-Berichten hervorgehoben, u. a. KOM(2011)459 endg., S. 4 und KOM(2012) 57 endg. S. 2-3.

25 Das Thema der Integrität wurde anlässlich der Ernennung von Richtern verschiedener Gerichte, der Mitglieder der Inspektion des Obersten Justizrats und im Hinblick auf bestimmte Mitglieder des Obersten Justizrats aufgebracht (technischer Bericht S. 6 und 14 sowie KOM(2011) 459 endg., S. 4.

26 Beispielsweise durch die Beseitigung der Mängel bei der Zuteilung der Fälle nach dem Zufallsprinzip, wo eine Überprüfung durch die Inspektion bisher noch nicht zu Abhilfemaßnahmen geführt hat (siehe Technischer Bericht S. 7 und 19).

27 In keinem anderen Mitgliedstaat ist der Korruptionsverdacht gegenüber der Justiz stärker ausgeprägt als in Bulgarien. Im September 2011 waren 76 % der befragten Bulgaren überzeugt, dass Korruption in der Justiz weit verbreitet ist. Allerdings hat sich die Wahrnehmung seit 2009 leicht verbessert. (Eurobarometer-Sonderumfrage Nr. 374 über die Korruptionswahrnehmung in der EU, veröffentlicht im Februar 2012).

entsprechend ihrem beruflichen Verdienst sicher und misst Fragen der Integrität keine angemessene Bedeutung bei. Die neuen gesetzlichen Beurteilungskriterien wurden nicht dazu verwendet, unterschiedlicher Leistung angemessen Rechnung zu tragen.[28] Diese Schwächen des Beurteilungssystems wirken sich auch auf die Beförderungsverfahren aus und haben dazu geführt, dass Beförderungsentscheidungen häufig gerichtlich angefochten werden.[29]

Beförderungen und Einstellungen wurden nicht nach einem einheitlichen und vorhersehbaren, am Personalbedarf und seiner Deckung ausgerichteten Plan[30] vorgenommen. Zwischen 2009 und 2011 wurden keine Beförderungsentscheidungen getroffen. Die dadurch in manchen Gerichten entstehenden zahlreichen freien Stellen wurden durch Abstellungen besetzt – einem Verfahren außerhalb des Beförderungssystems, das ausschließlich auf Vereinbarungen zwischen den Gerichtspräsidenten beruht.[31]

Die Arbeitsbelastung zwischen den Gerichten in Sofia und im restlichen Land ist sehr unterschiedlich.[32] Diese unterschiedliche Arbeitsbelastung hat in einigen Gerichten zu schwerwiegenden Verzögerungen geführt, was vor allem die Begründung von gerichtlichen Entscheidungen anbelangt. Diese Verzögerungen bei der Veröffentlichung der Begründungen behindern stark die Effizienz der Gerichtsverfahren. Darüber hinaus beeinträchtigen sie die Unabhängigkeit der Justiz: Da die hohe Arbeitsbelastung bei vielen Gerichten zu Verzögerungen bei der Veröffentlichung der Begründungen führt, verstoßen zahlreiche Richter gegen die gesetzlichen Bestimmungen. Berufsverbände haben darauf hingewiesen, dass dies der Ungleichbehandlung Tür und Tor öffnet, da einigen ihrer Mitglieder Sanktionen auferlegt wurden, während in anderen Fällen verspätete Begründungen von der Justizinspektion toleriert wurden.[33]

Andere wichtige Voraussetzungen für effizientere und einheitlichere Gerichtsverfahren sind wirksame Verfahren und berufliche Praxis der Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte. Seit 2007 hat Bulgarien alle drei Prozessordnungen (Straf-, Zivil- und Verwaltungsprozessordnung) verbessert.[34] Dies hatte zur Folge, dass die Polizei ihre Ermittlungstechnik verbessern konnte und die Verwendung von Beweismitteln vor Gericht erleichtert wurde. Außerdem können die Gerichte jetzt Ersatzverteidiger bestellen, wodurch die Gefahr von Verzögerungen verringert wird. Darüber hinaus kann die Staatsanwaltschaft jetzt Berufung gegen Gerichtsentscheidungen einlegen, damit weitere Ermittlungen vorgenommen werden. 2010 hat Bulgarien auch begonnen, ein neues Strafgesetzbuch zu

---

28 Siehe Technischer Bericht S. 13. Beispielsweise wurden die Beurteilungen des Jahres 2011, bei denen 98 % der Richter als „sehr gut“ eingestuft werden, vom Obersten Justizrat bestätigt.

29 Eine Beförderungsentscheidung des Obersten Justizrats wurde im Mai vom Obersten Verwaltungsgericht mit der Begründung aufgehoben, dass die Berücksichtigung akademischer Leistungen des Kandidaten durch den Obersten Justizrat in diesem Zusammenhang unangemessen sei.

30 Siehe Technischen Bericht, Seite 13, Fußnote 46.

31 De facto kommen die Abstellungen Beförderungen gleich und betreffen meistens Gerichte und Staatsanwaltschaften in Sofia. 2011 belief sich die Gesamtzahl der abgestellten Richter und Staatsanwälte auf 265 – im gleichen Jahr gab es 294 Stellen für Beförderungen und Versetzungen.

32 Nach Schätzungen von Fachleuten ist die Arbeitsbelastung des Stadtgerichts von Sofia acht Mal so hoch wie die anderer erstinstanzlicher Gerichte; beim Regionalgericht von Sofia wird die Lage als noch problematischer eingeschätzt. Die Neuverteilung von Stellen blieb mit durchschnittlich 20 bis 30 Versetzungen pro Jahr maßvoll (Technischer Bericht, S. 14). Es wurden bisher keine Entscheidungen zur Auflösung von Gerichten und Umverteilung des Personals getroffen.

33 Es wird der Fall einer im Januar ausgesprochenen Sanktion gegen einen Richter des Stadtgerichts Sofia und Präsidenten eines führenden Berufsverbands genannt, der mit der Exekutive in Konflikt geriet.

34 Die neue Zivilprozessordnung wurde im Juli 2007 verabschiedet, die Verwaltungsprozessordnung wurde 2007 und 2011 und die Strafprozessordnung 2010 geändert. Siehe Technischer Bericht S. 10-12.

erarbeiten, da das jetzige überholt ist und viele moderne Arten von Straftaten, darunter Korruption, Amtsmissbrauch und organisiertes Verbrechen, nicht abdeckt.[35] Die Arbeit am Strafgesetzbuch ist nicht gleichmäßig vorangekommen, und das ursprüngliche Ziel, den ersten Entwurf Anfang 2013 öffentlich zur Diskussion zu stellen, wurde verschoben.

Seit 2008 weist die Kommission auf Schwächen bei der justiziellen und Ermittlungspraxis hin, insbesondere, was Fälle von Korruption auf hoher Ebene und schwere organisierte Kriminalität anbelangt.[36] Bulgarien hat hierauf ursprünglich durch die Einführung der Überwachung einiger Fälle von öffentlichem Interesse durch den Obersten Justizrat sowie durch Fortbildungen und Kontrollen durch die Inspektion reagiert, um festzustellen, ob die Verfahrensregeln von den Richtern eingehalten worden waren. Die Reform der Strafverfahren des Jahres 2010 ging mit einer strukturellen Neuorganisation der polizeilichen Ermittlungen, der Verteilung der Ermittlungsaufgaben auf eine weitaus größere Gruppe von Polizeibeamten und der Bereitstellung entsprechender Fortbildung und Ausrüstung einher.

Diese Maßnahmen bewirkten eine Beschleunigung der Gerichtsverfahren in einigen Fällen, blieben jedoch bei den wichtigsten von der Kommission überwachten Fällen von Korruption auf hoher Ebene und organisierter Kriminalität weitgehend wirkungslos. Nach eingehender Analyse einiger Schlüsselfälle wurde im CVM-Bericht vom Juli 2011 empfohlen, die Organisationsstrukturen und gerichtlichen Verfahren genau zu untersuchen und in Zusammenarbeit mit internationalen Experten einen Aktionsplan durchzuführen, der mit Vertretern der Zivilgesellschaft überwacht werden sollte.[37] Dahinter stand die Überlegung, dass die verschiedenen Organe als Teil eines Gefüges gesehen werden sollten statt als isolierte Einheiten, die jeweils eine eigene Strategie verfolgen. Bulgarien traf daraufhin eine Reihe von Struktur- und Organisationsentscheidungen, darunter auch zur Staatsanwaltschaft und ihrer Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Organen. Diese Maßnahmen haben bisher noch keine spürbaren Verbesserungen hinsichtlich der Erfolge von Polizei und Justiz in Fällen von Korruption auf hoher Ebene und organisiertem Verbrechen erbracht (siehe unten). Darüber hinaus haben die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte noch nicht mit einer umfassenden und unabhängigen Bewertung der Schwächen der bestehenden Strukturen und Verfahren begonnen. Folglich bleibt die potenzielle Wirkung der von Bulgarien seit dem letzten Sommer in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen abzuwarten.

In diesem Zusammenhang muss betont werden, wie wichtig die Kohärenz des Justizwesens ist. Vor kurzem zeigte eine Konsultation innerhalb des Justizwesens völlig unterschiedliche Auffassungen unter den Richtern hinsichtlich der Bedingungen für die vorläufige Inhaftierung von Angeklagten in schwerwiegenden Straffällen. Uneinigkeit in so wichtigen Bereichen gibt Anlass zu ernsthaften Bedenken und weist auf Schwächen bei den Bemühungen der Justizbehörden um Kohärenz hin, wobei der Oberste Kassationsgerichtshof in diesem Zusammenhang der wichtigste Akteur ist. Eine vorausgreifende Strategie des Obersten Kassationsgerichtshofs, um die uneinheitliche Auslegung der Gesetze in wichtigen Bereichen zu erkennen und zu beheben, würde - insbesondere bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption - von großem Nutzen sein.[38] Ferner gibt es in Bulgarien noch keine vollständige Veröffentlichung der Gerichtsentscheidungen und Begründungen in einem einheitlichen Format.

---

35 Siehe Technischen Bericht, S. 9.

36 Siehe Technischen Bericht, S. 16.

37 KOM(2011) 459 endg., S. 8, Empfehlungen f und g.

38 Der Oberste Kassationsgerichtshof hat zwischen 2007 und 2011 lediglich fünf Auslegungsentscheidungen zum organisierten Verbrechen und zur Korruption getroffen.

Reform des Justizwesens

Die mangelnde Verantwortlichkeit des Justizwesens und Effizienz der Gerichtsverfahren muss im Zusammenhang mit den Organen gesehen werden, die hauptsächlich für den Fortschritt in diesem Bereich ausschlaggebend sind, nämlich dem Obersten Justizrat und den Staatsanwaltschaften. Daher hat die Kommission eine umfassende Reform dieser Organe sowie eine Evaluierung und Verbesserung der Organisationsstrukturen und der beruflichen Praxis hinsichtlich schwerer Straftaten empfohlen.[39] Obwohl auf Ebene der Strafverfolgung bestimmte Maßnahmen getroffen wurden, sind diese Empfehlungen im Wesentlichen noch nicht umgesetzt.[40]

Die Reform des Obersten Justizrats stand besonders im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, da die Amtszeit des derzeitigen Rates zu Ende geht. Dies war umso mehr der Fall, als zwei Mitglieder des Rates 2011 aus Enttäuschung über die Unfähigkeit des Rates, spürbare Verbesserungen in Bezug auf die Verantwortlichkeit und Integrität der Gerichte zu erwirken, und über die fehlende Transparenz der internen Organisation des Rates zurücktraten. Bei der Wahl zur Neubesetzung dieser Stellen lehnten einige Gerichte eine Beteiligung ab, da der derzeitige Rat ihrer Auffassung nach seine Legitimität als Repräsentanz der Justiz verloren hatte.

Diese Diskussion löste im Justizministerium Überlegungen über eine Reform der Wahl der Ratsmitglieder aus und führte zu einer Vielzahl von Beiträgen aus dem Justizwesen und aus der Zivilgesellschaft, die eine grundlegende Reform der Organisation und Wahl des Rates befürworteten[41]. Einige der in diesem Zusammenhang geäußerten Bedenken wurden durch die von der Kommission zu Rate gezogenen Experten bestätigt.[42]

Die Wahlen zum Obersten Justizrat in diesem Herbst bieten eine wichtige Gelegenheit, die Verantwortlichkeit und Legitimität gegenüber dem Justizwesen und der Öffentlichkeit zu stärken. Sie sollten den Anfang einer grundlegenderen Reform in Richtung auf einen Rat sein, der seine verfassungsmäßige Rolle besser wahrnehmen kann. Aus diesen Gründen riet die Kommission den bulgarischen Behörden zur Einführung direkter Wahlen auf Seiten der Justizvertreter als wichtigem Schritt zur Lösung der Probleme des heutigen Systems. Die bulgarische Regierung stimmte zwar direkten Wahlen zum Obersten Justizrat grundsätzlich zu, hielt es aber nicht für möglich, solche ordnungsgemäß in diesem Herbst durchzuführen. Die im Juni angenommenen Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes sind ein wichtiger Schritt zu größerer Transparenz der anstehenden Wahlen, sowohl in Bezug auf die Vertreter

---

39 Siehe S. 8, Punkte 1 und 3 des am 20. Juli 2011 angenommenen CVM-Berichts (KOM(2011) 459).

40 Die Staatsanwaltschaft führte beispielsweise zwei neue Abteilungen zur Bekämpfung der Finanzkriminalität und eine Abteilung für die Jugendgerichtsbarkeit ein. Bulgarien muss noch Maßnahmen zur Stärkung der internen Unabhängigkeit der Staatsanwälte ergreifen, um sicherzustellen, dass die Ermittlungen unabhängig, objektiv und wirkungsvoll durchgeführt werden. Insbesondere muss Bulgarien das Problem fehlender ausreichender Garantien im bulgarischen Recht für unabhängige Ermittlungen bei Straftaten lösen, die dem Generalstaatsanwalt oder anderen hochrangigen Beamten aus seiner Umgebung vorgeworfen werden (EGMR 1108/02 Kolevi, Urteil vom 5.11.2009, rechtskräftig am 5.2.2010).

41 Vorschläge für eine umfassende Reform des Obersten Justizrats wurden dem Justizminister im Februar 2012 durch einen Zusammenschluss der wichtigsten Berufsverbände und NRO unterbreitet, die im Bereich der Justizreform aktiv sind. Siehe Technischer Bericht S. 16.

42 Die Experten hoben insbesondere die fehlende förmliche Trennung innerhalb des Rates zwischen den Gruppen der Staatsanwälte und der Richter hervor. Dieser Sachverhalt wurde zuvor in der Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarats angesprochen, ebenso die starke politische Einflussnahme bei den Ernennungen.

der Parlamentarier als auch die der Justiz. Die von den Richtern entsandten Mitglieder werden jedoch noch immer indirekt gewählt, so dass der Oberste Justizrat erst nach fünf weiteren Jahren von der Durchführung direkter Wahlen profitieren wird.[43] Ersten Berichten ist zu entnehmen, dass, selbst wenn die Transparenzanforderungen einen Fortschritt darstellen, die aufgeschobene diesjährige direkte Wahl zu uneinheitlichen Verfahren und einer beherrschenden Rolle der Gerichtspräsidenten bei der Wahl der Vertreter geführt hat.

Die anstehenden Wahlen bieten die Möglichkeit, Mitglieder zu wählen, die für eine aktivere Rolle des Rates während der nächsten Amtszeit eintreten. Sowohl das Parlament als auch die Justiz können ihre Überlegungen auf Kriterien wie die berufliche und akademische Qualifikation, Integrität und Zukunftsvision stützen. Aus Transparenzgründen sollten die Bewerber durch die Zivilgesellschaft und das Parlament geprüft werden, und die Justiz sollte für die von ihr benannten Vertreter rechenschaftspflichtig sein.

Damit der Rat in seiner nächsten Amtszeit erfolgreich sein kann, gilt es, seine Struktur, Verfahren und Organisation zu verbessern. Die neue Leitung des Rates kann seine Rolle auf der Grundlage einer umfassenden Analyse der laufenden Amtszeit überdenken. Die von den Berufsverbänden und der Zivilgesellschaft zu Beginn dieses Jahres vorgebrachten Ideen könnten den neuen Rat zu neuen Überlegungen anregen. Ein erster Test ist die anstehende Wahl des Generalstaatsanwalts und des Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs. Der neue Rat könnte mit der Wahl zu diesen wichtigsten Stellen im Justizwesen des Landes ein Zeichen für ein neues Konzept mit offenen und transparenten Verfahren, eindeutigen Kriterien und einem echten Wettbewerb setzen.

II.2 Bekämpfung des organisierten Verbrechens 2007-2012

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

Bei seinem Beitritt verpflichtete sich Bulgarien, beim Kampf gegen das organisierte Verbrechen überzeugende Ergebnisse zu liefern. U. a. sollten die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz demonstrieren, dass sie in der Lage sind, in wichtigen Fällen organisierter Kriminalität erfolgreich zu ermitteln, zu verfolgen und abzuurteilen, um eine wirklich abschreckende Wirkung zu erzielen. Wesentliche Aspekte sind dabei die systematische Beschlagnahme und Einziehung des Vermögens, eine verbesserte professionelle Vorgehensweise der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Gerichte und die Einführung effizienter Strukturen und einer wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und anderen Behörden.

2010 wurde die Polizei aktiver; die Bekämpfung des organisierten Verbrechens hat sich intensiviert, und es wurde eine Reihe überfälliger verfahrenstechnischer und institutioneller Reformen vorgenommen. Dies führte zu solideren institutionellen Strukturen, verbesserten Verfahren und brachte Bulgarien das Vertrauen der Strafverfolgungsbehörden anderer EU-

[43] Stellenausschreibungen werden zwei Monate vor den Wahlen veröffentlicht, und es werden öffentliche Anhörungen aller Bewerber organisiert, um eine öffentliche Kontrolle zu gewährleisten. In diesem Herbst wird eine indirekte Wahl mit der doppelten Zahl von Delegierten durchgeführt. Die direkte Wahl ist für die nächsten Wahlen zum Obersten Justizrat im Jahr 2017 vorgesehen.

Mitgliedstaaten ein.[44] Die Ressourcen für polizeiliche Ermittlungen wurden erheblich aufgestockt.[45] Dennoch fehlen in der vorgerichtlichen und der gerichtlichen Phase immer noch überzeugende Ergebnisse im Umgang mit dieser Form der Kriminalität. Nach wie vor gibt es in diesem Bereich viele ungelöste und verschleppte Fälle. Nach Meinung unabhängiger Beobachter stellt das organisierte Verbrechen ein grundlegendes Problem für Staat und Gesellschaft dar[46], was durch die öffentliche Meinung bestätigt wird.[47]

Der institutionelle Rahmen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens wurde seit 2007 mehrfach angepasst.[48] Tendenziell gab es mehr Spezialisierungen, mehr Fortbildung und sorgfältigere Sicherheitsüberprüfungen.[49] 2010 wurden auf Ebene der fünf Bezirksgerichte spezialisierte gemeinsame Teams für organisiertes Verbrechen innerhalb der Staatsanwaltschaften geschaffen; 2012 nahmen eine neue Sonderstaatsanwaltschaft und ein neues Gericht für organisiertes Verbrechen ihre Tätigkeit auf.[50] Dieses Vorgehen entspricht den Empfehlungen mehrerer CVM-Berichte.[51]

Diese neuen Strukturen auf Ebene der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Gerichte lassen erkennen, dass der Wille vorhanden ist, die Strukturen so anzupassen, dass das organisierte Verbrechen besser bekämpft werden kann. Allerdings konnten sie bei wichtigen Fällen bisher nicht unter Beweis stellen, dass sie zu einer erfolgreichen Ermittlung, Strafverfolgung und Gerichtsverhandlung führen. Mit sehr wenigen Ausnahmen hat das Gericht zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens nur über kleinere Fälle verhandelt, da es dem Gericht gesetzlich nicht gestattet ist, die wichtigsten Fälle vorrangig zu behandeln.[52] Die Lage wird durch Personalknappheit sowohl in der Staatsanwaltschaft als bei den Gerichten verschärft. Ein anderer wichtiger Schwachpunkt der Gesetze besteht darin, dass sie es dem Gericht untersagen, Korruptionsfälle zu verhandeln, die aber in Wirklichkeit häufig mit dem organisierten Verbrechen verbunden sind. Im Verbund mit der allgemeinen Verbesserung der Strafverfahren und der Reform der polizeilichen Ermittlung zeigen diese neuen Strukturen und Reform deutlich, dass Bulgarien daran interessiert ist, bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens einen entscheidenden Schritt voranzukommen.

Bessere Ergebnisse bei der Einziehung von Vermögen sind ein wichtiger Bestandteil der Abschreckung im Kampf gegen organisierte Kriminalität, aber auch gegen Korruption. Im

---

44 Europol hat Verbesserungen bei der Zusammenarbeit Bulgariens mit Strafverfolgungsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten festgestellt, was einige erfolgreiche gemeinsame Einsätze ermöglicht hat.

45 Die Zahl der polizeilichen Ermittler erhöhte sich von 2000 im Jahr 2010 auf 6000 im Jahr 2011 und sollte weiter auf insgesamt 8000 steigen (SEK(2011) 967 endg., S. 18).

46 Nach Auffassung von Europol ist das organisierte Verbrechen in Bulgarien in der EU einzigartig, da es einen beträchtlichen Einfluss auf die Wirtschaft als Plattform für die Einwirkung auf politische Vorgänge und staatliche Institutionen ausübt. Der Jahresumsatz der zwölf wichtigsten Tätigkeitsfelder des organisierten Verbrechens in Bulgarien wird auf 1,8 Mrd. EUR bzw. 4,8 % des BIP geschätzt. (Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011. Zentrum für Demokratiestudien, Sofia, April 2012, S. 5). Europol stellt ferner fest, dass die Zahl der eingeleiteten Verfahren in Bulgarien zwar zunimmt, aber im Vergleich zum Ausmaß des organisierten Verbrechens immer noch gering ist.

47 96 % der Befragten betrachteten bei einer Umfrage vom Mai 2012 in Bulgarien das organisierte Verbrechen als wichtiges Problem (Flash Eurobarometer 351).

48 Siehe Technischen Bericht, S. 31.

49 Der allgemeine Ausbau der polizeilichen Ermittlungen im Jahr 2010 hat sich auch positiv auf die Leistung der Polizei in diesem Bereich ausgewirkt.

50 Siehe Technischen Bericht, S. 32.

51 KOM(2009) 402 endg., S. 7; KOM(2010) 400 endg., S. 8; COM(2011) 459 endg., S. 9.

52 Im bulgarischen Strafgesetzbuch wird organisiertes Verbrechen als eine Straftat definiert, die von mindestens drei Personen begangen wird.

ersten Jahr nach dem Beitritt wurden in diesem Bereich nur geringe Fortschritte erzielt; in wichtigen Fällen, die die organisierte Kriminalität oder die Korruption auf hoher Ebene betrafen, wurden nur wenige Vermögenswerte sichergestellt und eingezogen. 2011 nahm der Wert des eingezogenen Vermögens in Bulgarien signifikant zu. Die für die Vermögenseinziehung zuständige Kommission ging unter einem neuen Direktor aktiver und rigoroser vor. Dass er in diesem Jahr wegen unzureichender politischer Unterstützung zurückgetreten ist, hat Zweifel an der Dauerhaftigkeit dieser Verbesserung geweckt und umfassendere Hindernisse für eine wirksame Einziehung von Vermögen ins Licht gerückt.[53]

Um die Wirksamkeit der Vermögenseinziehung zu erhöhen, wurde im Mai vom Parlament ein neues Gesetz zur Einziehung von Vermögenswerten verabschiedet.[54] Dieses Gesetz bietet erstmalig – bei einer Reihe schwerwiegender Straftaten sowie bestimmten Verwaltungsverstößen – die Möglichkeit, ohne vorherige Verurteilung die Beschlagnahme illegaler Vermögenswerte mittels eines zivilgerichtlichen Verfahrens zu erwirken, das schon bei Einleitung einer justiziellen Untersuchung angestrengt werden kann. Mit der Annahme dieses Gesetzes, die den besonderen Einsatz der Regierung im Parlament erforderte, hat Bulgarien positiv auf die langjährigen Empfehlungen der internationalen Gemeinschaft und vieler bulgarischer Rechtspraktiker reagiert. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben dieses Vorhaben gefördert und unterstützt.[55] Mit dem Gesetz wird nicht allen einschlägigen Empfehlungen der Fortschrittsberichte nachgekommen,[56] und Sachverständige haben auf weitere potenzielle Unzulänglichkeiten hingewiesen.[57] Damit das neue Gesetz zur Einziehung von Vermögenswerten eine echte Abschreckungswirkung entfalten kann, sind eine systematische Durchleuchtung von Vermögenswerten in allen einschlägigen Fällen sowie eine bessere interinstitutionelle Zusammenarbeit erforderlich. Dazu müsste die Staatsanwaltschaft die Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten systematisch so frühzeitig in die Untersuchungen einbinden, dass das „Verschwinden“ von Vermögenswerten verhindert wird. Auch Kontrollbehörden werden eng mit der Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten zusammenarbeiten müssen, um einschlägige Fälle zu identifizieren und aufzuarbeiten, da die Kommission nicht von Amts wegen auf eigene Initiative tätig werden kann. Wie wirksam das neue Gesetz ist, wird in erheblichem Ausmaß auch davon abhängen, inwieweit insbesondere die dort vorgesehene Beweislastumkehr durchgängig von den Gerichten angewandt wird. Ferner wird es wichtig sein, die Unabhängigkeit und Effizienz der künftigen, mit dem neuen Gesetz geschaffenen Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten zu gewährleisten, insbesondere durch die Ernennung kompetenter und politisch unabhängiger Mitglieder in einem transparenten und objektiven Verfahren.[58]

Obwohl Bulgarien seit 2010 viel unternommen hat, um den institutionellen und rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verbessern, sind nur begrenzte Erfolge zu verzeichnen: Nur in wenigen großen Fällen organisierter Kriminalität sind Urteile

---

53 Siehe Technischer Bericht, Seite 34.

54 Anfang Juli wurde eine Verfassungsbeschwerde registriert.

55 Nach einem ersten Scheitern des Gesetzes im Parlament im Juli 2011 und den in zwei aufeinanderfolgenden Fortschrittsberichten von der Kommission unterbreiteten Empfehlungen haben zahlreiche Botschafter der Mitgliedstaaten das Gesetzesvorhaben im Mai öffentlich unterstützt, und die Kommission hat bei einigen Gesetzesteilen beratend zur Seite gestanden.

56 Insbesondere ist keine Kontrolle des Vermögens leitender Beamter und Politiker vorgesehen, und die Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten kann nicht von Amts wegen tätig werden.

57 Siehe Technischen Bericht, Seite 35.

58 Die Mitglieder der neuen Kommission werden von Parlament, Regierung und Präsident gewählt.

ergangen,[59] und mehrfach kam es in wichtigen Fällen, in denen die Beweislage in der Öffentlichkeit die Erwartung von Schuldsprüchen geweckt hatte, zu Freisprüchen.[60] Erhebliche Sorgen bereiten die mangelnden Erfolge bei der Aufdeckung von Auftragsmorden: Von den 33 von der Kommission seit 2006 gezählten Auftragsmorden mündeten bisher nur vier in ein Gerichtsverfahren, auch wenn die Ermittlungen in einer Reihe von Fällen noch nicht abgeschlossen sind.[61] Dieses Jahr ist es zu mehreren neuen Auftragsmorden gekommen. In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, dass die Kommission regelmäßig Beschwerden bulgarischer Bürger und ausländischer Ermittler über die Untätigkeit der Justiz und angebliche Komplizenschaft mit der organisierten Kriminalität auf lokaler Ebene erhält.[62] Mehr Fortschritte sind in Bereichen festzustellen, die mit der Zusammenarbeit Bulgariens mit anderen Mitgliedstaaten in Zusammenhang stehen. Hier wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die speziell auf Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension wie den Drogenhandel zugeschnitten sind.[63]

Die insgesamt schwachen Ergebnisse bei der Verfolgung von Einzelfällen können nicht einer bestimmten einzelnen Institution angelastet werden. Schwächen sind, wie Analysen erkennen lassen, auf sämtlichen Stufen des Ermittlungs- und Strafverfolgungsprozesses von der Polizei über die Staatsanwaltschaft bis hin zu den Gerichten anzutreffen.[64] Einige dieser Schwächen sind systemischer Natur, unter anderem die Aufsplitterung der Ermittlungsbefugnisse auf viele Einrichtungen, die nur unzureichend zusammenarbeiten, Schwächen bei der Verwendung von Beweismitteln und spezifische Unzulänglichkeiten in Bereichen wie dem Zeugenschutz und der wirtschaftlichen und finanziellen Analyse.[65] Bulgarien benötigt klare und wirkungsvolle Verfahren und Methoden sowie bessere Kooperationsinstrumente,[66] um in großen Fällen von organisierter Kriminalität erfolgreich zu sein. Am eindeutigsten ließen sich Fortschritte wohl erzielen, wenn die fehlgeschlagenen Fälle mit Unterstützung von EU-Partnern umfassend und unabhängig ausgewertet und Korrekturmaßnahmen in Form eines Aktionsplans ergriffen würden.

Vor kurzem wurden Systemfehler in der Strafverfolgung nachgewiesen, als zwei prominente verurteilte Straftäter ihrer vom Gericht angeordneten Haftstrafe entgehen konnten. Die bulgarischen Behörden haben einige der größten Schwerverbrecher des Landes nach

---

59 Erwähnenswerte Ausnahmen sind die Fälle von Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev und Angel Hristov.

60 Seit vergangenem Juli erließ der Oberste Kassationsgerichtshof in vier wichtigen Fällen Freisprüche: dem Fall der sogenannten „Krokodil-Bande“, dem Fall der „Margin-Brüder, dem Fall Ilian Varsanov und dem Fall Dimitar Vuchev. Die Freisprüche werden auch in KOM(2011) 459 endg. erwähnt, siehe dort S. 5.

61 Generell wird die Zahl der Auftragsmorde in den vergangenen 10 Jahren auf ungefähr 150 veranschlagt, von denen nur wenige aufgeklärt und bestraft wurden.

62 Dies gilt insbesondere für die Schwarzmeerregion.

63 Im Mai wurde ein wichtiger Kopf der organisierten Kriminalität gefasst; er wird an einen anderen Mitgliedstaat der EU ausgeliefert und dort vor Gericht gestellt werden. Die kürzlich gelungene Beschlagnahmung einer großen Drogenmenge war eine Frucht der Zusammenarbeit von Bulgarien, mehreren anderen Mitgliedstaaten und Europol.

64 Siehe Technischen Bericht, Seite 30.

65 Zu den von der neuen Sonderstaatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität ermittelten Fällen gibt es keine Angaben über sichergestellte und beschlagnahmte Vermögenswerte. Vor kurzem wurde ein großer Geldwäsche-Fall aufgerollt, in den Plamen Galev und Angel Hristov verwickelt sind.

66 Auf den Praktiken in anderen Mitgliedstaaten beruhende Expertenvorschläge beinhalten u. a. regelmäßige Berichtspflichten für die Führung von Staatsanwaltschaft und Polizei sowie ein zentrales Verzeichnis von Bankkonten, das die Ermittlung im Hinblick auf die finanzielle Komponente von Straftaten erleichtern soll.

Verkündung der Haftstrafe durch das Gericht nicht festgesetzt. Dies kann nur als wesentlicher Systemfehler eingestuft werden.

II.3 Korruptionsbekämpfung 2007-2012

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

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

Beim Beitritt des Landes wurde im Kooperations- und Kontrollverfahren dargelegt, wie Bulgarien erfolgreicher gegen Korruption vorgehen sollte. U. a. sollten die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz demonstrieren, dass sie in der Lage waren, in Fällen von Korruption auf hoher Ebene erfolgreich zu ermitteln, zu verfolgen und abzuurteilen, und in Fällen nicht erklärbaren Vermögens zu ermitteln. Wichtige Instrumente hierfür sind u. a. die Kontrolle des Vermögens leitender Beamter, Maßnahmen gegen Korruption in den Strafverfolgungsbehörden, an den Grenzen und in anderen Teilen der öffentlichen Verwaltung sowie spezifische Maßnahmen in Bezug auf Interessenkonflikte und öffentliche Aufträge.

Seit 2007 hat Bulgarien auf Verwaltungsebene umfassende Rahmenregeln und Präventionsmaßnahmen gegen Korruption entwickelt. Es stehen Risikobewertungsinstrumente zur Verfügung, und in wesentlichen Bereichen wie Vermögenserklärung und Interessenkonflikte werden spezifische Methoden eingesetzt. Reformen in Grenzpolizei und Zoll haben dazu geführt, dass die Gelegenheiten zu Korruption geringer geworden sind. Allerdings haben diese Reformen nicht flächendeckend gegriffen. In bestimmten Bereichen sind Rückschläge zu verzeichnen, beispielsweise das Amnestiegesetz von 2009.[67] Darüber hinaus wurde die Empfehlung der Kommission, aus der Vermögenserklärung und -überprüfung ein wirksames Instrument zur Aufdeckung von unrechtmäßiger Bereicherung zu machen, bisher nicht befolgt.[68]

In ihrer Analyse der bulgarischen Regelungen zur Korruptionsbekämpfung haben die von der Kommission zu Rate gezogenen Sachverständigen auf einige allgemeine Schwächen hingewiesen, die Fortschritten in diesem Bereich entgegenstehen. Bulgarien fehlen Institutionen zur Korruptionsbekämpfung, die unabhängig sowie befugt und verpflichtet wären, einschlägige Vorschläge zu unterbreiten und Maßnahmen voranzutreiben.[69] Dadurch ist ihre Freiheit, vorausgreifend zu intervenieren und unabhängig zu überwachen, eingeschränkt. Deshalb sind viele Verwaltungsmaßnahmen in diesem Bereich reaktiver Natur und beschränken sich auf formale Konformität. Das Fehlen von Sanktionsbefugnissen in einigen Bereichen bzw. die Nichtverhängung wirksamer Sanktionen in Bereichen, in denen

---

67 Das Amnestiegesetz von 2009 führte zur Einstellung von 458 Fällen u. a. von Amtsmissbrauch und missbräuchlicher Verwendung öffentlicher Gelder.

68 KOM(2011) 459 endg., S. 10.

69 Mit Ausnahme des nationalen Rechnungshofes unterstehen sämtliche einschlägigen Behörden der Exekutive.

die betreffenden Befugnisse vorhanden wären, veranschaulichen, wie schwer es der Korruptionsbekämpfung fällt, Fahrt aufzunehmen.[70]

Um im kommenden Überwachungszeitraum einen Leistungssprung in der Korruptionsbekämpfung zu vollziehen, sollte Bulgarien die Errichtung einer unabhängigen Stelle erwägen, die die Überwachung in diesem Bereich koordiniert und unterstützt. In diesem Zusammenhang sollten auch die nationale Strategie zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität einer unabhängigen Folgenabschätzung unterzogen und auf dieser Grundlage eine neue Strategie mit eindeutigeren Indikatoren und Richtwerten erarbeitet werden.

Die Bulgaren sind über die Korruption in ihrem Land äußerst besorgt: 96 % betrachten die Korruption als ein wichtiges Problem, und 68 % bewerten die Lage gegenüber 2007 als unverändert oder schlechter.[71] Das Bild in der Öffentlichkeit wird sich erst dann ändern, wenn deutlich wird, dass die Korruption entschlossen bekämpft wird.

Korruption auf hoher Ebene

Die Reaktion der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden auf Korruption, insbesondere Korruption auf hoher Ebene unter Beteiligung führender Persönlichkeiten aus Verwaltung und Politik, ist seit 2007 ein zentraler Punkt des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Bulgarien hat die Spezialisierung in diesem Bereich vorangetrieben. Auf Empfehlung der Kommission[72] hat Bulgarien 2009 eine gemischten Kommission zur Untersuchung und Verfolgung von Betrug mit EU-Mitteln gegründet und einschlägige Rechtsvorschriften verschärft.[73] Einige Korruptionsfälle auf hoher Ebene wurden von auf organisierte Kriminalität spezialisierten gemischten Kommissionen bearbeitet, die zur gleichen Zeit eingerichtet worden waren. Auf eine weitere Empfehlung aus den Fortschrittsberichten hin[74] gründete Bulgarien 2012 eine gemischte Sonderkommission für Korruption auf hoher Ebene, strukturierte die gemischte Kommission zur Bekämpfung von EU-Finanzbetrug neu und erweiterte ihre Zuständigkeit auf weitere Betrugsdelikte in Verbindung mit öffentlichen Geldern.

Die Ergebnisse dieser spezialisierten Strukturen sind nur teilweise zufriedenstellend. Die Schaffung der gemischten Kommission zur Bekämpfung von EU-Finanzbetrug führte zwar anfänglich zu einem Anstieg der Zahl der Ermittlungen und Gerichtsverfahren; 2011 ging die Zahl jedoch wieder zurück[75], und die überwiegende Mehrheit dieser Fälle ist von geringer

---

70 Der Rechnungshof und die Kommission für Interessenkonflikte können keine Sanktionen verhängen, wenn die Zusammenarbeit verweigert wird. Die Inspektionen sind befugt, die Nichteinhaltung von Regeln zur Korruptionsvorbeugung zu sanktionieren, machen von diesem Recht aber keinen Gebrauch.

71 Flash Eurobarometer 351 vom Juli 2012.

72 2009 hatte die Kommission Bulgarien empfohlen, zur Verfolgung und Aburteilung von Korruption und organisierter Kriminalität auf hoher Ebene spezielle Strukturen zu schaffen. KOM(2009) 402 endgültig, S. 7.

73 Durch eine Änderung des Strafgesetzbuches im Mai 2008 wurden vom Europäischen Betrugsbekämpfungsamt OLAF übergebene Beweismittel vor Gericht zugelassen.

74 KOM(2011) 459 endg., S. 8-9.

75 Die Zahl der Verurteilungen in Betrugsfällen in Verbindung mit EU-Mitteln nahm zwischen 2007 (0 Verurteilungen) und 2010 (243 Verurteilungen) stetig zu und ging 2011 wieder auf 159 zurück. Sämtliche 2011 verzeichneten einschlägigen Anklagen wurden von Straf- in Verwaltungsverfahren umgewandelt. (COM(2012) 57 final, Seite 6).

Bedeutung. Außerdem verzeichnet die Kommission in ihrer Auswertung eine hohe Zahl unerklärter Einstellungen und erfolgloser Verfahren.[76]

Die Bilanz der Justiz in anderen Korruptionsfällen ergibt ein ähnliches Bild: Die Zahl der Fälle nahm 2009 und 2010 zu und 2011 wieder signifikant ab.[77] Zudem gelangen nur wenige prominente Fälle vor Gericht, und diese kommen dort oftmals nur langsam voran und führen zu einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Freisprüchen.[78] Besonders selten wurde die Justiz in mutmaßlichen Fällen von Korruption und Amtsmissbrauch tätig, an denen Richter beteiligt waren.[79]

In diesem Kontext muss mit besonderer Sorge auf die ständigen Verzögerungen und Verschiebungen vor dem Appellationsgericht in zwei wichtigen Fällen von Betrug in Verbindung mit EU-Mitteln hingewiesen werden, in denen in erster Instanz im März bzw. im Oktober 2010 lange Haftstrafen verhängt worden waren. Es gab keine zufriedenstellende Erklärung dafür, dass die verfügbaren verfahrenstechnischen Möglichkeiten zur Beschleunigung dieser wichtigen Fälle von der Justiz nicht aktiv genutzt wurden.[80] Die enttäuschenden Resultate der Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene sowohl in der vorgerichtlichen als auch der gerichtlichen Phase können zum Großteil auf Systemschwächen zurückgeführt werden, die die Effizienz der Justiz in anderen Bereichen beeinträchtigen – wie den Rechtsrahmen, die Rechtsprechung sowie die Vorgehensweise von Staatsanwaltschaft und Verwaltungsaufsicht. Diese wurden von der Kommission 2011 dargelegt[81] und in einer Analyse der Staatsanwaltschaften aus dem Jahr 2012 aufgegriffen. Die von der Staatsanwaltschaft durchgeführten Abhilfemaßnahmen[82] zeugen von der wachsenden Einsicht innerhalb der Justiz, dass die berufliche Praxis und Organisation einer nachhaltigen Veränderung bedürfen, damit Bulgarien im Kampf gegen die Korruption auf hoher Ebene erfolgreicher wird.

Diese Maßnahmen sollten in umfassende gesetzgeberische und institutionelle Bemühungen um eine bessere Bewältigung von Korruptionsfällen durch den Justizapparat eingebettet sein, wie im Fortschrittsbericht 2011 empfohlen.[83] Dazu muss koordiniert in mehreren Bereichen vorgegangen werden. Erstens sollte Bulgarien Gesetzesänderungen in Betracht ziehen, um die

---

76 In den Berichten von Juli 2011 und Februar 2012 weist die Kommission auf eine hohe Zahl eingestellter Verfahren hin, während die zugrundeliegenden Sachverhalte in anderen Mitgliedstaaten von den Staatsanwaltschaften weiterverfolgt wurden (siehe KOM(2011) 459 endg., S. 6; COM(2012) 57 final, S. 6).

77 Neu aufgenommene vorgerichtliche Ermittlungen in Korruptionsfällen: 512 im Jahr 2007, 490 im Jahr 2008, 595 im Jahr 2009, 684 im Jahr 2010 und 522 im Jahr 2011.

78 Seit der letzten Auswertung der Kommission im Juli 2011 ergingen in fünf weiteren Fällen von Korruption auf hoher Ebene Gerichtsurteile, von denen zwei rechtskräftig sind. Rechtskräftige Urteile mit Haftstrafen wurden in zwei Fällen verhängt (gegen einen ehemaligen Parlamentsabgeordneten und einen ehemaligen Direktor eines Staatsunternehmens; in einem Fall wurde die Strafe ausgesetzt. Im gleichen Zeitraum endeten zehn Fälle mit Freisprüchen; betroffen waren drei ehemalige Minister, ein ehemaliger Staatssekretär und weitere ranghohe Beamte, Führungskräfte von Staatsunternehmen und Geschäftsleute.

79 Siehe oben Seite 7.

80 In beiden Fällen hat eine Reihe von Verzögerungen dazu geführt, dass die Rechtsmittelverfahren zu den 2010 ergangenen erstinstanzlichen Verurteilung kaum vorangekommen sind. Siehe Technischen Bericht, Seite 20, Fußnote 80.

81 Technischer Bericht vom 20. Juli 2011 (SEK(2011) 967 endg.), S. 12.

82 Siehe Technischen Bericht, Seite 16-17.

83 Die Kommission hatte eine umfassende Prüfung der justiziellen Praxis, Verfahren und Organisation sowie die Ausarbeitung eines ausführlichen Aktionsplans in Zusammenarbeit mit internationalen Experten empfohlen. KOM(2011) 459 endg., Empfehlungen unter Punkten 3 und 6, S. 8-9.

Verfolgung von Korruptionsdelikten durch die Justiz zu erleichtern.[84] Zweitens sollte sich die Verwaltungsaufsicht aktiv um die Aufdeckung von Fällen und eine wirksame Zusammenarbeit mit der Justiz bemühen. Drittens müssen Polizei und Staatsanwaltschaften die Kompetenz aufbauen, um komplexe Wirtschafts- und Finanzdaten zu analysieren. Schließlich muss die Staatsanwaltschaft in der Lage sein, komplexe Ermittlungen angemessen zu planen und zum Erfolg zu führen, und das Gerichtssystem muss die Fähigkeit der Richter zur Beurteilung wirtschaftlicher und finanzieller Beweismittel fördern, die Rechtsprechung vereinheitlichen und mittels Berufungsverfahren abschreckende Sanktionen unterstützen. In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, für eine enge operative Zusammenarbeit zwischen der für Korruption zuständigen gemischten Sonderkommission und der für organisierte Kriminalität zuständigen Sonderstaatsanwaltschaft zu sorgen.

Trotz der mannigfaltigen gegen Korruption auf hoher Ebene entwickelten Rechts- und Verfahrensinstrumente werfen die fortgesetzten Schwierigkeiten mit solchen Fällen vor Gericht Fragen zur Fähigkeit und Entschlossenheit der Justiz auf. An Fällen von Korruption auf hoher Ebene sind für gewöhnlich einflussreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens beteiligt; diese Fälle sind daher eine gute Messlatte für die Leistungsfähigkeit und die Unabhängigkeit des bulgarischen Justizsystems. Da Korruption und organisierte Kriminalität oftmals miteinander verknüpft sind, bilden ausführliche Untersuchungen finanzieller Zusammenhänge einen wichtigen Bestandteil einschlägiger Ermittlungen, die insbesondere für die Aufdeckung von Verbindungen zwischen organisierter Kriminalität und Politik belangreich sind. Diesen Aspekten wurde in Bulgarien nicht die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet. Darüber hinaus ist eine enge Zusammenarbeit mit der für die Einziehung von Vermögenswerten zuständigen Kommission und anderen Verwaltungskontrollbehörden wichtig, um Korruption auf hoher Ebene effizient zu verfolgen und potenzielle Täter abzuschrecken.

Korruption in der Verwaltung

Die Korruptionsbekämpfung der Strafverfolgungsbehörden muss durch wirksames Verwaltungshandeln ergänzt werden, um das Übertreten von Regeln aufzudecken, Sanktionen zu verhängen und vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Seit 2007 hat Bulgarien auf Verwaltungsebene umfassende Rahmenregeln in diesem Bereich entwickelt und unter anderem eine hochrangige Koordinierungsstelle zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet, die dem Ministerrat untersteht und die Durchführung der einschlägigen Strategie und Aktionspläne überwachen soll. 2010 wurden zwei neue Verwaltungseinrichtungen gegründet, eine Kommission für die Verhütung von Interessenkonflikten und eine horizontale Stelle zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung. Ferner wurden in allen Zweigen der Exekutive Verwaltungsinspektionen mit der Ausarbeitung und Kontrolle von Präventionsmaßnahmen und Risikobewertungsinstrumenten betraut; sie sollen gegebenenfalls auch Disziplinarmaßnahmen ergreifen. Ergänzend hierzu ist der nationale Rechnungshof für die Kontrolle des Vermögens von Amtsträgern zuständig.

Mit Hilfe dieses umfassenden Verwaltungsrahmens konnte Bulgarien seit 2007 in der Verhinderung und Ahndung von Korruption einiges erreichen. Risikobewertungsinstrumente und Verhaltenskodizes wurden in den meisten Bereichen staatlichen Handelns ausgearbeitet und eingeführt. Zudem müssen Amtsträger Interessenkonflikte, Unvereinbarkeiten und Vermögenswerte systematisch angeben, und einige Organe wie Zoll, Finanzbehörden und

---

[84] Siehe Technischen Bericht, Seite 9.

Grenzpolizei führen Strukturreformen durch, in denen Integrität und Korruptionsprävention eine zentrale Stelle einnehmen.

Allerdings gibt es auch eine Reihe von Unzulänglichkeiten, die Bulgarien korrigieren sollte, um bei der Abschreckung vor Korruption und der Heranbildung von Vertrauen in die Staatsorgane einen spürbaren Wechsel zum Besseren zu bewirken. Die Regelung zur Vermögenskontrolle, derzufolge der nationale Rechnungshof Vermögenserklärungen einholt und veröffentlicht, trägt sinnvoll zu mehr Transparenz bei, allerdings werden diese Erklärungen nicht immer verifiziert, und die Regelung bietet keine Möglichkeit, unrechtmäßige Bereicherungen aufzudecken. Nur in wenigen Fällen wurde berichtet, dass andere Behörden widersprüchlichen Angaben in solchen Erklärungen konkret nachgegangen wären.[85] Der Empfehlung der Kommission, im neuen Gesetz über die Einziehung von Vermögenswerten auch eine Vermögensüberprüfung vorzusehen, wurde nicht nachgekommen.[86] Der Umstand, dass nur wenige Fälle jemals untersucht werden, deutet nachdrücklich auf eine Lücke hin; die Zuständigkeit für die aktive Verfolgung illegaler Bereicherung muss in der Verwaltung ausdrücklich zugewiesen werden.

Bulgarien hat 2009 ein Gesetz über Interessenkonflikte verabschiedet und eine Behörde eingerichtet, die solche Interessenkonflikte feststellen und sanktionieren soll.[87] Die Einsetzung einer eigens für die Feststellung von Interessenkonflikten und für Sanktionsvorschläge zuständigen Kommission hat zu einem beeindruckenden Anstieg von Anzeigen von Interessenkonflikten aus den Reihen der Öffentlichkeit und zu einigen Entscheidungen geführt; allerdings konnte bisher nur ein einziger Fall abgeschlossen werden.[88] Die ersten 15 Monate der Arbeit dieser Kommission ergeben das Bild einer neuen Behörde, die ihre Herausforderungen entschlossen angeht und zügig arbeitet, aber noch nicht in der Lage war, ihren Wert mit überzeugenden Entscheidungen in wichtigen Fällen unter Beweis zu stellen.[89] Auch die Wirksamkeit des Gesetzes über Interessenkonflikte wirft Fragen auf. Die Entscheidungen der Kommission können in zwei Instanzen gerichtlich überprüft werden, und jede anschließende Verwaltungssanktion kann ebenfalls wieder vor zwei Instanzen angefochten werden. Infolge dieses schwerfälligen zweigleisigen Verfahrens konnte die Kommission bisher insgesamt lediglich fünf Strafanträge stellen.[90] Die Kommission muss zeigen, dass sie in der Lage ist, in sensiblen Fällen verlässliche Entscheidungen zu fällen. Die

---

85 Diese Erklärungen werden von einem IT-Programm automatisch mit anderen verfügbaren Daten wie Steuererklärungen abgeglichen, aber es gibt keine Risikoermittlung, keinen Zugang zu Bankdaten, keinen Abgleich mit Erklärungen der Vorjahre und damit keine Möglichkeit, nicht erklärbaren Vermögenszuwächsen nachzugehen.

86 Die Kommission hatte Bulgarien die „Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Regelung der urteilsunabhängigen Beschlagnahme von Vermögenswerten und deren Überprüfung von Amts wegen bei hohen Beamten, Richtern und Politikern sowie Nachweis der einschlägigen Maßnahmen“ empfohlen (KOM(2011) 459 endg., S. 9).

87 Nach Einführung des Gesetzes hat Bulgarien 2011 die Kommission zur Vorbeugung und Feststellung von Interessenkonflikten eingesetzt, nachdem im Sommer 2008 die Zahlung von EU-Mitteln ausgesetzt worden war, u. a. mit der Begründung, dass es zahlreiche Interessenkonflikte gebe und die EU-Mittel in diesem Bereich nicht geschützt seien. (Technischer Bericht, S. 27; s. a. KOM(2008) 496 endg., „Bericht über die Verwaltung von EU-Mitteln in Bulgarien“).

88 Siehe Technischen Bericht, S. 27.

89 Zu den jüngsten öffentlich in Frage gestellten Fällen gehören die des früheren Vorsitzenden der Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten und der frühere Vorsitzende sowie ein ehemaliges Mitglied der Verbraucherschutzkommission.

90 Zu den weiteren von Sachverständigen hervorgehobenen Schwächen zählen die fehlende Möglichkeit, anonymen Anzeigen nachzugehen, und Verwaltungsstrafen bei Vorlage unrichtiger Erklärungen zu verhängen (s. a. technischen Bericht, S. 27).

Empfehlung der Kommission, Regeln über Interessenkonflikte auf einzelne Dienstleistungsverträge anzuwenden, wurde bislang nicht befolgt.[91]

Für die Bewertung des Korruptionsrisikos in der Exekutive ist die Generalinspektion des Ministerrates zuständig. Die unter ihrer Verantwortung eingesetzte Methode kann als sinnvolles Instrument zur Korruptionsprävention angesehen werden. Allerdings ist ihre Anwendung nicht verbindlich vorgeschrieben und kann von der Generalinspektion nur in begrenztem Umfang nachgeprüft werden. Ferner ist die Bewertung des Korruptionsrisikos nur für die Exekutive verbindlich vorgeschrieben,[92] und in Fällen, in denen die Anforderungen nicht eingehalten wurden, sind bisher keine Disziplinarmaßnahmen ergriffen worden. Die neue Struktur zur Bewertung von Korruptionsrisiken im gesamten institutionellen Aufbau Bulgariens („Borkor“) ist noch nicht einsatzfähig. Sie würde nur als starkes zentrales Organ für die Koordinierung der Korruptionsbekämpfung mit der Befugnis, die Pläne anderer Organe zu bewerten, Erklärungen über Interessenkonflikte einer Risikobewertung zu unterziehen oder als Sekretariat für eine unabhängige Überwachung zu fungieren, einen Nutzen erbringen.

Öffentliches Beschaffungswesen

Mängel bei der Umsetzung des Vergaberechts sind eine wesentliche Ursache für Korruption. Sie führen zudem zu einem weniger effizienten Einsatz von EU-Mitteln und generell zu einer geringeren Qualität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter sowie zur Verschwendung öffentlicher Mittel. Rechnungsprüfungen und Kontrollen zahlreicher Kommissionsdienststellen haben in diesem Bereich substanzielle Risiken und Unzulänglichkeiten zutage gebracht.

Seit 2007 bemüht sich Bulgarien darum, den Rechtsrahmen des öffentlichen Auftragswesens und das einschlägige Verwaltungshandeln zu verbessern. Bulgarien hat seine Vorschriften über öffentliche Aufträge mit dem Ziel einer Vereinfachung und der Stärkung einiger Verwaltungskontrollen reformiert, um den Kommissionsempfehlungen nachzukommen.[93] Die staatliche Finanzkontrollagentur und der Rechnungshof erhielten die Befugnis, von Amts wegen Überprüfungen vorzunehmen, und die Verpflichtung der Vergabebehörde, Ausschreibungen vor ihrer Veröffentlichung zu kontrollieren, wurde ausgeweitet. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Sachkompetenz der Justiz u. a. durch Spezialisierung zu verbessern.

Allerdings haben diese Bemühungen bisher nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt. Die Beschwerden, die bei der Kommission über das öffentliche Auftragswesen in Bulgarien eingehen, nehmen weiterhin zu,[94] und es gibt eindeutige Fälle von schwerwiegenden Verstößen gegen Vergabevorschriften der EU. Trotz einer Personalaufstockung im Laufe dieses Jahres[95] reichen die Ressourcen zur Unterstützung der Vergabebehörden noch nicht aus. Bulgarien muss unbedingt neue Kontrollverfahren wirksam anwenden. Die Ausstattung

---

91 (KOM(2011) 459 endg., Empfehlung v, S. 10). Einzelne Dienstleistungsverträge fallen gegenwärtig unter das Gesetz über Pflichten und Verträge und daher nicht unter das Arbeitsrecht und seine Vorschriften über Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten.

92 Und nicht für das Parlament, die Justiz, die kommunale Selbstverwaltung oder staatliche Einrichtungen wie Agenturen, Institute, Versorger und Fondsverwaltungen.

93 KOM(2011) 459 endg., S. 10.

94 Zum Vergabewesen erhielt die Kommission 2008/2009 4 und 2010/2011 26 Beschwerden.

95 Die Vergabebehörde erhielt dieses Jahr 10 zusätzliche Stellen, vornehmlich für Aufgaben der Vorab-Kontrolle.

der Vergabebehörde mit einer Befugnis zu Überprüfungen von Amts wegen würde ein klares Signal aussenden, dass von allen Kontrollstellen ein aktiveres Voraushandeln auf Risikobasis erwartet wird.

III. Die nächsten Schritte

Der Kommissionsbewertung sind die Fortschritte zu entnehmen, die Bulgarien in den fünf Jahren seit seinem EU-Beitritt erzielt hat. Das Kooperations- und Kontrollverfahren hat einen positiven Beitrag zu diesen Fortschritten geleistet. Nach Auffassung der Kommission ist Bulgarien im Begriff, die Ziele des Verfahrens zu erreichen, wenn es die Durchführung des Reformprozesses vorantreibt. Die Vertiefung der Reformen erfordert eine stärkere Eigenverantwortung, insbesondere in der Spitze des Justizwesens. Ferner bedarf es einer klaren gemeinsamen Richtung für alle Behörden und eines umfassenden Ansatzes für Veränderungen, wobei die Arbeiten der verschiedenen Organe wirkungsvoller als bisher zusammengeführt werden müssen. Nachdrücklicher als bisher muss demonstriert werden, dass Integrität geschätzt wird und Korruption und organisierte Kriminalität wirksam geahndet werden. Das Kooperations- und Kontrollverfahren sollte fortgesetzt werden, damit diese Bemühungen weiterhin Unterstützung erfahren und die Dynamik des Wandels beibehalten wird, so dass sich ein nachhaltiger und unumkehrbarer Reformprozess etabliert, der stark genug ist, um die externe Intervention des CVM überflüssig zu machen.

Die vergangenen fünf Jahre haben gezeigt, dass Bulgarien deutliche Erfolge erzielen kann, wenn die politische Richtung klar ist. Das Land hat viele gute Instrumente eingeführt. Jetzt wird es in der nächsten Phase darauf ankommen, diese Instrumente zu nutzen, um Reformen voranzubringen und umzusetzen. Damit wird Bulgarien der Erfüllung der CVM-Anforderungen näherkommen und dem bulgarischen Volk seinen Reformwillen unter Beweis stellen. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bringt für alle Mitgliedstaaten sowohl Verpflichtungen als auch Chancen mit sich. Die Kommission erwartet, dass Bulgarien den speziellen Prozess des Kooperations- und Kontrollverfahrens abschließt und die Probleme auf derselben Grundlage wie andere Mitgliedstaaten angeht.

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Bulgarien die gefassten Beschlüsse nun umsetzen und dabei Rückschritte vermeiden und eine solide Erfolgsbilanz nachweisen muss, hat die Kommission beschlossen, ihre nächste Bewertung Ende 2013 vorzunehmen. Damit wird genügend Zeit zur Verfügung stehen, um konkrete Ergebnisse zu bewerten. Es wird auch keine Bestandsaufnahme der Kommission in Form von Zwischenberichten mehr geben. Allerdings wird die Kommission die Fortschritte in diesem Zeitraum genau überwachen; dies wird im Rahmen regelmäßiger Besuche vor Ort sowie häufiger Unterredungen mit Vertretern der bulgarischen Behörden und anderer Mitgliedstaaten geschehen.

IV. Empfehlungen

Damit weitere Fortschritte erreicht werden, fordert die Kommission Bulgarien auf, in den nachstehenden Bereichen auf der Grundlage dieser Empfehlungen tätig zu werden. Diese sollen Bulgarien dabei helfen, seine Anstrengungen mit Blick auf die nächste Bewertung seiner Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens Ende 2013 genauer auszurichten.

1. Justizreform

   – Erneuerung des Obersten Justizrates und Beauftragung mit einer grundlegenden Reform.

– Konzeption und Durchführung einer mittelfristigen Personalstrategie für das Justizwesen auf der Grundlage einer Analyse von Bedarf und Arbeitsbelastung, begleitet von Veränderungen im Aufbau des Gerichtswesens, bei der Einstellungspraxis und in der Aus- und Weiterbildung.

– Einsetzung eines neuen Generalstaatsanwalts mit dem Auftrag zur Reform von Struktur, Verfahren und Organisation auf der Grundlage eines unabhängigen Funktions-Audits und in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen.

– Vorgabe eines Termins für die Ausarbeitung und Einführung des neuen Strafgesetzbuchs.

– Gewährleistung der offenen Beteiligung aller bedeutsamen NRO und berufsständischen Organisationen bei der Festlegung und Überwachung der Reformstrategien.

2. Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit und Integrität des Justizwesens

– Konzentration der Arbeit der Inspektion auf Integrität und Effizienz des Justizwesens. Festlegung einer für das gesamte Staatsgebiet gültigen einheitlichen, wirkungsvollen Methode der Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip.

– Durchführung der Wahl des Generalstaatsanwalts in einem beispielhaft transparenten, auf Wettbewerb gegründeten Verfahren nach den Kriterien der Integrität und Effektivität.

– Gewährleistung, dass Transparenz, Objektivität und Integrität zu den maßgeblichen Kriterien bei Beurteilungen, Beförderungen, Ernennungen und Disziplinarverfahren im Justizwesen werden.

3. Effizienz der Gerichtsverfahren

– Ausarbeitung einer Strategie zur Verringerung des Rückstaus bei der Veröffentlichung von Urteilsbegründungen und Analyse, wie diesem Problem beizukommen ist.

– Schließung von Lücken bei der wirksamen Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen wie die Haftentziehung durch Flucht oder Nichtanwendung der vom Gericht verhängten finanziellen Sanktionen.

– Annahme einer Strategie zur rechtlichen Vereinheitlichung einschließlich des Auftrags an den Obersten Gerichts- und Kassationshof, konfligierende Rechtsprechung zu identifizieren und zu entscheiden.

4. Bekämpfung der organisierten Kriminalität

– Gewährleistung, dass die neue Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten nach dem Grundsatz der Integrität ernannt wird, dass andere Behörden, insbesondere die Staatsanwaltschaft, uneingeschränkt mit

ihr zusammenarbeiten, und dass der Oberste Gerichtshof erforderlichenfalls rasch Recht spricht, um ihre Autorität zu schützen.

– Unabhängige Analyse von Fehlschlägen, die sich auf Schwächen sowohl auf der Untersuchungs- als auch auf der Verfolgungsebene beim Zeugenschutz, bei wirtschaftlichen und finanziellen Analysen, bei der Beweiserhebung durch die Polizei und die Zusammenarbeit zwischen Justiz und Exekutive erstreckt.

– Auf dieser Grundlage Behebung der Schwächen bei Struktur, Management, Personalausstattung, Aus- und Weiterbildung, Zusammenarbeit und beruflicher Praxis.

5. Korruptionsbekämpfung

– Nutzung der Erfahrung mit vergangenen Fällen zur Verbesserung der Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten.

– Unabhängige Folgenabschätzung der nationalen Antikorruptionsstrategie. Beauftragung einer einzelnen Institution mit der Koordinierung der Korruptionsbekämpfung und der Unterstützung und Koordinierung der Anstrengungen in unterschiedlichen Sektoren, dem Bericht über die Ergebnisse der Antikorruptions-Strategie in allen öffentlichen Einrichtungen und der Förderung eines neuen unabhängigen Überwachungssystems unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft.

– Änderung des Gesetzes über Interessenkonflikte, um die tatsächliche Anwendung abschreckender Sanktionen zu ermöglichen. Überarbeitung der Vermögenserklärung und -überprüfung, um daraus ein wirksames Instrument zur Aufdeckung von unrechtmäßiger Bereicherung zu machen.