



Brüssel, den 28.1.2015
COM(2015) 36 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2015) 9 final}

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) wurde zum Zeitpunkt des Beitritts Bulgariens zur Europäischen Union im Jahr 2007 eingerichtet.¹ Damals wurde vereinbart, dass es in bestimmten Schlüsselbereichen weiterer Bemühungen bedurfte, um Unzulänglichkeiten bei der Justizreform, der Korruptionsbekämpfung und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu beseitigen. Seitdem haben die CVM-Berichte die Fortschritte Bulgariens nachgezeichnet und mit gezielten Empfehlungen dazu beigetragen, die bulgarischen Behörden bei der Ausrichtung ihrer Reformen zu unterstützen.

Das Kooperations- und Kontrollverfahren hat bei der Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien als Schlüsselaspekt der europäischen Integration eine wichtige Rolle gespielt. Die Kontrolle durch die Kommission und die Zusammenarbeit mit den bulgarischen Behörden in dem Bemühen, die Reformen voranzubringen, hatten konkrete Auswirkungen auf Tempo und Umfang der Reformen. Die Schlussfolgerungen der Kommission und die CVM-Methode wurden im Rat² durchgängig mit Nachdruck unterstützt ebenso wie von zahlreichen Mitgliedstaaten, die daran mitgewirkt haben.

In diesem Bericht werden die Schritte des vergangenen Jahres zusammengefasst und Empfehlungen für das weitere Vorgehen ausgesprochen. Er ist das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse der Kommission, die sich auf Beiträge der bulgarischen Behörden, der Zivilgesellschaft und anderer Beteiligter stützt. Die Kommission konnte auch auf die Unterstützung durch Richter aus anderen Mitgliedstaaten zurückgreifen, die ihre Sicht aus der Praxis einbrachten.

Die politische Unsicherheit im vergangenen Jahr in Bulgarien hat keine stabile Handlungsgrundlage geboten. In diesem Bericht wird auf eine Reihe von Bereichen hingewiesen, in denen Probleme festgestellt wurden und in denen sich jetzt erste Lösungsansätze abzeichnen. Diese müssen sich weiter konkretisieren und festigen, damit sich der Wandel als dauerhaft erweist. Bulgarien könnte auch mehr tun, um Daten über die Justiz und Strafverfolgung zu erheben (und zu veröffentlichen).

Wie groß die Herausforderung ist, hat sich an der Meinungsumfrage unter der bulgarischen Bevölkerung gezeigt. Einem Eurobarometer vom Herbst 2014 zufolge ist sich die bulgarische Gesellschaft einig in der Einschätzung, dass die Justizreform, die Korruptionsbekämpfung und das Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität zu den großen Problemen Bulgariens gehören. Nach den Umfrageergebnissen zeigen sich die bulgarischen Bürger besorgt angesichts der Verschlechterung der Lage, hoffen aber auf eine Umkehr dieses Trends. Die Rolle der EU bei der Bewältigung dieser Probleme und die Fortsetzung der EU-Maßnahmen, bis Bulgarien ein den anderen Mitgliedstaaten vergleichbares Niveau erreicht hat, wurde nachdrücklich befürwortet.³ Diese Meinungsbekundungen zeigen, dass die Fortsetzung der Reformen wegen der Folgen der Korruption und der organisierten Kriminalität für die

¹ Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung 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 Schlussfolgerungen des Rates zu den früheren Berichten: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometer 406.

bulgarische Wirtschaft und wegen der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für eine funktionierende, freie Gesellschaft für die Lebensqualität der Bürger immens wichtig ist.

Die Berichte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens sind nicht als Momentaufnahme gedacht, sondern sollen vielmehr längerfristige Trends verfolgen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt allerdings auch die Perspektiven, die die im November 2014 angetretene Regierung eröffnet hat, und zeigt Weichenstellungen auf, die Rückschlüsse auf den weiteren Verlauf dieser Politik in der Zukunft ermöglichen. Die Kommission hofft, dass dieser Bericht zu einem neuen Konsens im Hinblick auf die Beschleunigung der Reformen in Bulgarien beitragen wird. Die Empfehlungen dieses Berichts, der zielgerichtete Einsatz der EU-Mittel und das Engagement anderer Mitgliedstaaten⁴ stehen für die Bereitschaft der EU zur Unterstützung neuer Reformanstrengungen.

2. STAND DES REFORMPROZESSES IN BULGARIEN

2.1 Reform des Justizwesens

Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Integrität der Justiz

Der Oberste Justizrat (SJC) verfügt in Bezug auf das bulgarische Justizsystem über umfassende Verwaltungs- und Organisationsbefugnisse. Im CVM-Bericht von 2014 wurde festgestellt, dass der SJC trotz einiger wichtiger Reformmaßnahmen im Bereich des Managements allgemein nicht als „eigenständige und unabhängige Autorität angesehen wird, die in der Lage wäre, die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber der Exekutive und der Legislative wirksam zu verteidigen“⁵. Die Arbeit des SJC war auch im Jahr 2014 nicht unumstritten: Es gab mehrere Vorfälle im Zusammenhang mit Ernennungen, Entlassungen und der Kontrolle der in den Gerichten praktizierten Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip. Hinzu kam, dass sich mit der Zeit Spannungen zwischen dem SJC und dem Zivilrat, der als Vertretung der Zivilgesellschaft eingerichtet worden war, eingestellt haben. Von den Vertretern der Zivilgesellschaft wurde beanstandet, dass ihre Sicht der Dinge nicht angemessen berücksichtigt wird. Infolgedessen sind mehrere Organisationen, darunter der größte Richterverband, aus dem Zivilrat ausgeschieden. Möglicherweise teilweise als Reaktion darauf hat der SJC an seiner Kommunikationsstrategie gearbeitet und weitere Schritte in Richtung auf mehr Transparenz unternommen.⁶

Ein Aspekt, der von Interessenvertretern im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit angesprochen wurde, betrifft die Art und Weise, wie die Vertretung der Richter und Staatsanwälte organisiert ist. Die Autonomie der Richter und Staatsanwälte in den Justizräten ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ausgeprägt. Dies gab in Bulgarien Anlass zur Diskussion. Mehrere Stimmen forderten getrennte Kammern innerhalb des SJC für Richter und Staatsanwälte betreffende Laufbahn- und Disziplinentscheidungen, während allgemeinere Fragen im Plenum behandelt werden sollen. Diese Forderungen sind nicht nur in der unterschiedlichen Organisationsstruktur und Rolle der Richter und Staatsanwälte

⁴ Manche Mitgliedstaaten leisten Bulgarien technische Unterstützung in CVM-relevanten Bereichen.

⁵ COM(2014) 36 final, S. 3.

⁶ Siehe Technischer Bericht, Abschnitt 2.1.

begründet, sondern auch in dem Umstand, dass Ernennungen und Disziplinarsachen von einer Fraktion des SJC dazu genutzt werden könnten, die andere Fraktion unter Druck zu setzen.

Die neue Reformstrategie für das Justizwesen, die von der bulgarischen Regierung und vom Parlament beschlossen wurde, sieht ebenfalls eine Änderung der SJC-Struktur vor.⁷ Der SJC stellt die Durchführbarkeit in Frage, ohne das Vorhaben allerdings rundheraus abzulehnen. Eine Änderung der SJC-Struktur würde eine Verfassungsänderung erfordern und ließe sich nicht durch eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes bewirken. Zudem werden in der Reformstrategie auch allgemeinere Fragen angesprochen wie die Wahl der SJC-Mitglieder. In früheren CVM-Berichten wurden bereits Empfehlungen ausgesprochen, die für die nächsten SJC-Wahlen von Nutzen wären, um Transparenz und Integrität des Auswahlverfahrens zu erhöhen, nicht zuletzt durch die Regel „ein Richter eine Stimme“ für die von der Justiz bestimmten Mitglieder des Justizrats.⁸ Die neue Strategie thematisiert auch die Beschneidung der Befugnisse der Gerichtspräsidenten. In der Vergangenheit war dies ein wichtiger Aspekt, wenn es um die Unabhängigkeit einzelner Richter ging.

In den CVM-Berichten wurde beständig darauf hingewiesen, wie wichtig eine größere Transparenz und Unabhängigkeit bei der Ernennung der von der Justiz bestimmten Ratsmitglieder ist.⁹ Obwohl sich 2014 eine Zuspitzung des Konflikts, wie sie 2012-2013 zu beobachten war, vermeiden ließ, blieb die Besetzung hoher Richterämter problematisch. Die Wahl des Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs wurde mehrmals wegen Kontroversen über das Abstimmungsverfahren verschoben, obwohl qualifizierte Bewerber mit einer soliden Erfahrung am Kassationsgerichtshof selbst zur Verfügung standen. Die Ernennung der administrativen Leitung an anderen Gerichten gab zu Zweifeln an der Offenheit des Auswahlverfahrens und dessen Leistungsorientiertheit Anlass. Hinzu kommt, dass auf Fragen von NRO an den Obersten Justizrat, die die Integrität einiger Bewerber betrafen, anscheinend nicht immer eingegangen worden ist, obwohl der Justizrat alle Bewerber einer förmlichen Integritätsprüfung unterzieht, die einen wichtigen Schritt im Verfahren darstellt, da sie zu einer negativen Stellungnahme führen kann. Das Verfahren wurde in einigen Punkten verbessert, was eine größere Transparenz zur Folge haben könnte. So wurde für die Richter im Obersten Justizrat die Möglichkeit eingeführt, die Bewerber um das Amt des Gerichtspräsidenten zu einer Anhörung einzuladen. Mit den neuen Verfahrensoptionen können Ernennungen auf eine seriösere Grundlage gestellt und die Richter gleichzeitig stärker in die Pflicht genommen werden.

Ein maßgeblicher Akteur im Hinblick auf die Förderung der Integrität und Effizienz innerhalb der Justiz war stets die Justizinspektion. Die Wahl des Chefinspektors der Justizinspektion nach einer langen Vakanz wurde im CVM-Bericht vom Januar 2014 als Testfall angesehen.¹⁰ Die Wahl steht immer noch aus. Für das im Frühjahr 2014 durchgeführte Verfahren meldeten sich Bewerber, die für den Posten durchaus qualifiziert erschienen, doch ist das Verfahren so langwierig, dass das Parlament noch nicht zur Abstimmung gelangt ist. Infolgedessen fehlt es der Justizinspektion nach wie vor an der in der Verfassung vorgesehenen starken, unabhängigen Führung. Die Wahl des Chefinspektors wird daher auch 2015 ein wichtiger

⁷ Berichten zufolge ist dieser Aspekt jedoch vom Parlament am 21. Januar 2015 in Frage gestellt worden.

⁸ COM(2012) 411 final, S. 11.

⁹ Siehe hierzu u. a. COM(2012) 411 final, S. 6, und COM(2014) 36 final, S. 9.

¹⁰ COM(2014) 36 final, S. 4.

Testfall für die Fähigkeit der bulgarischen Behörden bleiben, hohe Ämter in der Justiz nach transparenten, leistungsbezogenen Kriterien zu besetzen.¹¹

Im Bericht von 2014¹² wurde des Weiteren eine sorgfältige, unabhängige Prüfung der Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip empfohlen, um die Sicherheit des Systems zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die administrative Leitung der Gerichte bei allen vom System abweichenden Entscheidungen in vollem Umfang rechenschaftspflichtig ist. Der SJC hat einige Schritte unternommen, um potenzielle Schwachstellen zu analysieren, und im Rahmen eines längerfristigen E-Justiz-Projekts Pläne zur Modernisierung des Systems entworfen. Die Verfahrenszuweisungen können jetzt zentral erfasst und somit leichter überprüft werden. Die Sicherheit scheint sich durch diese Zwischenlösung jedoch nicht verbessert zu haben. Bei einer im März 2013 durchgeführten Prüfung wurden beim Obersten Verwaltungsgericht und beim Stadtgericht Sofia konkrete Mängel beanstandet, die jedoch nicht weiterverfolgt wurden. Daraufhin kam es im Herbst 2014 zu einer Reihe von Skandalen, die die Verfahrenszuweisung am Stadtgericht Sofia betrafen.¹³ Diese Probleme wurden nicht vom SJC aufgegriffen, sondern mussten von externen Akteuren zur Sprache gebracht werden.

Zwar ist es misslich, dass längerfristige Lösungen auf sich warten lassen, wichtiger ist jedoch, wie auf Beweise für Rechtsverletzungen reagiert wird. Die Reaktion des SJC im Herbst 2014 legt nahe, dass dies für den Rat trotz des möglichen Vorliegens eines strafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Vergehens eine geringe Priorität hat. Das Ansehen der bulgarischen Justiz hat Schaden genommen, und es sieht so aus, als würde dies so bleiben, bis ein völlig sicheres System eingerichtet ist. Die Inanspruchnahme externer Expertise im Bereich der IT-Sicherheit für die Überprüfung des neuen Systems würde das Vertrauen darauf stärken, dass die Weichen richtig gestellt sind.¹⁴

Strategien für die Reform des Justizwesens

Das Justizministerium hat mit dem Fahrplan zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem CVM-Bericht 2014 (auch wenn dessen Stellenwert und Zeitplan noch klärungsbedürftig sind) und mit der Präsentation der lange erwarteten Reformstrategie für das Justizwesen im Herbst erste Schritte unternommen.¹⁵ Das umfassende Strategiepapier ersetzt die Strategie aus dem Jahr 2010, die nur zum Teil umgesetzt wurde. Die neue Strategie wurde am 17. Dezember 2014 im Ministerrat beschlossen und am 21. Januar 2015 vom Parlament in ihren Grundzügen gebilligt.¹⁶

Um den Konsens zu fördern und zu erreichen, dass die Reformstrategie auf breiter Ebene mitgetragen wird, wurde eine Diskussion des Strategiepapiers angeregt.¹⁷ Der Generalstaatsanwalt und der SJC haben sich bereits im Detail geäußert. Das Strategiepapier enthält zahlreiche Elemente, die von der Zivilgesellschaft und den Berufsverbänden

¹¹ Die bulgarische Nationalversammlung hat das Verfahren inzwischen wieder aufgenommen und für die Nominierung der Bewerber den 30. Januar 2015 als Stichtag festgesetzt.

¹² Siehe Empfehlung in COM(2014) 36 final, S. 9.

¹³ Insbesondere im Zusammenhang mit der Zuweisung von Insolvenzverfahren in zwei aufsehenerregenden Fällen. Siehe Technischer Bericht, Abschnitt 4.1.

¹⁴ Hier könnte sich eine finanzielle Unterstützung der EU als sinnvoll erweisen.

¹⁵ Siehe Website des bulgarischen Justizministeriums: <http://mjs.bg/107/>.

¹⁶ Einige Aspekte der Strategie sind anscheinend im Parlament hinterfragt worden.

¹⁷ Das Strategiepapier war von der Übergangsregierung im Oktober 2014 als Entwurf vorgelegt worden.

eingefordert worden sind, und nicht zuletzt auch Aspekte, die in früheren CVM-Berichten zur Sprache kamen.¹⁸ Die Reform soll nicht nur eine gute Verwaltung der Justizbehörden gewährleisten und gewisse Aspekte der Personalpolitik verbessern, sondern auch allgemein die Strafrechtspolitik modernisieren und den Grundrechtsschutz verbessern. Das Strategiepapier hat eine gewisse Klarheit und Dringlichkeit in die Diskussion um die Justizreform eingebracht – es muss jetzt in die Tat umgesetzt werden.

Aufseiten der Staatsanwaltschaft gab es signifikante Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans, den der Generalstaatsanwalt 2013 vorgelegt hatte. Im November 2014 legte der Generalstaatsanwalt – angeregt zum Teil von der Reformstrategie – neue Vorschläge zur Dezentralisierung der Strafverfolgungsbehörden und zur Einführung zusätzlicher Garantien für die Nichteinmischung in die Arbeit der Staatsanwaltschaften vor.¹⁹

Die Arbeiten an einem neuen Strafgesetzbuch sind vorangekommen; eine Einigung konnte aber noch nicht erzielt werden. Die Vertreter aus Lehre und Praxis sind unterschiedlicher Meinung darüber, ob eine völlige Überarbeitung notwendig ist oder Änderungen ausreichen. Auch über Sinn und Zweck sind sie sich nicht einig. Intendiert scheint derzeit ein Vorgehen in zwei Phasen: In einer ersten Phase sollen bestimmte Teile des Strafgesetzbuchs (und möglichst auch der Strafprozessordnung) zu dringlicheren Aspekten wie Korruptionsbekämpfung und organisierter Kriminalität zügig geändert werden. In einer zweiten Phase würde auf der Grundlage einer eingehenden Folgenabschätzung und öffentlichen Konsultation entschieden, ob ein neues Strafgesetzbuch erforderlich ist. Dies könnte Teil eines umfassenderen Reflexionsprozesses über die künftige Strafrechtspolitik werden, der Zeit braucht, um zu einem konsensfähigen Abschluss zu gelangen.²⁰

Effizienz der Justiz

Die Arbeiten innerhalb des SJC an einer Methodik für die Messung der Arbeitsbelastung der Richter und Justizbehörden wurden fortgesetzt.²¹ Aufgestellt werden sollen unter anderem Regeln für die quantitative Erfassung und Verteilung der Arbeitslast unter Berücksichtigung von Komplexität und Umfang der Fälle. Eine unterschiedliche Arbeitsbelastung gilt heutzutage als eine der Hauptursachen für die Ineffizienz des Systems. Alle Bezirksgerichte werden unter Zugrundelegung sozioökonomischer und demografischer Faktoren sowie im Hinblick auf das Gebot, den Zugang zu den Gerichten zu garantieren, überprüft, um bis Ende 2015 einen Vorschlag für einen neuen Gerichtsatlas der Bezirksgerichte vorzulegen. Es wurden bereits konkrete Schritte zur Rationalisierung der Militärgerichte unternommen. Auf

¹⁸ Siehe insbesondere die vorgenannten Vorschläge für eine Aufteilung des SJC in Kammern bei Entscheidungen über Ernennungen und in Disziplinarsachen.

¹⁹ Die vom Generalstaatsanwalt vorgelegten konkreten Vorschläge, die auf stärker dezentralisierte, transparentere und rechenschaftspflichtige Strafverfolgungsbehörden abzielen, können ebenfalls im Rahmen der umfassenderen Änderungen der Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes betrachtet werden.

²⁰ Die seit 2009 in diesem Bereich laufenden Arbeiten dürften eine reiche Grundlage an analytischem Input bieten.

²¹ Die teilweise auch als Reaktion auf die CVM-Empfehlungen (siehe z. B. COM(2014) 36 final, S. 10) im SJC durchgeführten Analysen könnten die Beurteilungsgrundlage ebenfalls weiter verbessern, z. B. durch eine bessere Erfassung der Arbeitsbelastung und Erstellung einer klareren Basis für die regelmäßige Beurteilung der Richter.

der Grundlage einer soliden Methodik könnte zuverlässig geprüft werden, ob es gerechtfertigt ist, Gerichte mit sehr geringer Auslastung zu schließen (oder „mobile Gerichte“ einzuführen), so dass überlasteten Gerichten mehr Ressourcen zugewiesen werden könnten. Eine umfassendere Überarbeitung des Gerichtsatlas würde vermutlich länger dauern, zumal sich der SJC mit einer größeren Gruppe von Akteuren²² abstimmen müsste, auch wenn die letzte Entscheidung bei ihm liegt.

Beurteilungs- und Beförderungssysteme sowie die Qualität der Fortbildung sind wichtige Faktoren des Personalmanagements allgemein. Die Reformstrategie der Regierung enthält einige Elemente für künftige Verbesserungen. Das Nationale Justizinstitut weitet sein Fortbildungsangebot für Richter weiter aus.²³

Disziplinarische Maßnahmen sind ein weiterer Bereich, der in den CVM-Berichten behandelt wird. Probleme bereitet unter anderem der Mangel an Kohärenz (und klaren Standards, wie diese zu bewerkstelligen ist) und der hohe Anteil von Entscheidungen, die nach Anfechtung aufgehoben werden. Der SJC ist unlängst tätig geworden und hat unter anderem allgemeine Leitlinien zu diesem Thema herausgegeben. Allerdings sieht es nicht so aus, als läge diesen Leitlinien eine eindeutige Analyse der Mängel zugrunde. Es ist noch zu früh, um sagen zu können, ob die Maßnahmen ausreichen, um langwierige Auseinandersetzungen wegen Disziplinarverfahren in Zukunft auszuschließen.

Ein anderes Problem, das den CVM-Berichten zufolge dringend angegangen werden muss, ist der wirksame Vollzug von Strafurteilen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich verurteilte Straftäter der Justiz durch Flucht entziehen konnten. Einiges wurde bereits getan, und im Rahmen eines behördenübergreifenden Aktionsplans für 2014 wurden eine Reihe von Managementmaßnahmen getroffen. Der Reaktion der Behörden ist jedoch nach wie vor nicht überzeugend. Die Problematik wurde allerdings nicht von allen Seiten beleuchtet, so dass es schwierig ist zu beurteilen, inwieweit die Lücken mit einmaligen Maßnahmen (wie der elektronischen Überwachung) geschlossen werden können.²⁴

2.2 Korruption

Korruption ist in Bulgarien nach wie vor ein ernstes Thema. In einer aktuellen Eurobarometer-Umfrage bezeichneten fast alle Befragten (97 %) die Korruption als großes Problem.²⁵

Im Rahmen des Kooperations- und Überwachungsmechanismus wird seit langem empfohlen, dass Bulgarien seine nationale Antikorruptionsstrategie überprüfen und aktualisieren soll.²⁶ Die ersten informellen Ergebnisse einer aktuellen Wirkungsanalyse der von den bulgarischen Behörden in den vergangenen Jahren verfolgten Antikorruptionsstrategie leisten hierzu einen wichtigen Beitrag insofern, als es sich anscheinend um eine ehrliche Einschätzung der Unzulänglichkeiten dieser Strategie handelt. Beanstandet werden eine unsystematische

²² Dies hat Auswirkungen auf die territoriale Organisation anderer öffentlicher Dienste.

²³ Siehe Technischer Bericht, Abschnitt 4.2.

²⁴ Siehe Technischer Bericht, Abschnitt 6.2.

²⁵ Flash Eurobarometer 406.

²⁶ Auch im EU-Antikorruptionsbericht 2014 wurde auf diesbezügliche Herausforderungen für Bulgarien hingewiesen (COM(2014) 38 final). Korruption (und Unabhängigkeit der Justiz) werden auch in den länderspezifischen Empfehlungen von 2014 im Rahmen des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung als Herausforderung für Bulgarien genannt (2014/C 247/02).

Vorgehensweise, eine unzureichende Risikobewertung und fehlende Kontroll- und Evaluierungsmechanismen. Zwar wurden in den Ministerien Inspektionsdienste geschaffen, die sich eine bessere Kontrolle zu eigen gemacht haben, doch fehlt es an einer zentralen Struktur oder gemeinsamen Vorgaben, so dass die verschiedenen Inspektionsdienste in unkoordinierter Weise agieren. Die Vorkehrungen auf lokaler Ebene scheinen erhebliche Lücken aufzuweisen. Die Ergebnisse, die die von Bulgarien mit der Risikoanalyse betraute Einrichtung (BORKOR) vorgelegt hat, scheinen nicht im Verhältnis zu den dafür aufgewandten Kosten zu stehen. Ohnehin ist von dieser Stelle nicht mehr als analytischer Input zu erwarten, da sie nicht dazu bestimmt ist, politische Weisungen zu erteilen.²⁷

Diese Mängelanalyse des derzeitigen Antikorruptionssystems könnte der Ausgangspunkt der seit langem erwarteten Reform sein. Eine Konsultation aller Akteure böte die Möglichkeit, Erfahrungen nutzbar zu machen und den Aspekt der Eigenverantwortung zu stärken. Die Zivilgesellschaft verfügt über nützliche Erfahrungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung, die voll ausgeschöpft werden sollten.

Die Prävention scheint überwiegend noch in den Kinderschuhen zu stecken. In manchen Bereichen²⁸ hat man aus der Erfahrung gelernt, aber es bleibt Stückwerk. Es gibt keinen Hinweis auf eine Struktur, über die vorbildliche Verfahren ausgetauscht oder Erfolge öffentlich verbreitet werden können. In der öffentlichen Verwaltung existiert kein lückenloses System für die obligatorische Überwachung von Antikorruptionsmaßnahmen und die Berichterstattung an eine zentrale Stelle.

Wie in den CVM-Berichten immer wieder hervorgehoben, gehört das öffentliche Auftragswesen zu den Bereichen mit hohem Korruptionsrisiko. Die Systeme zur Verfahrenskontrolle können entsprechend der aktuellen Strategie für die öffentliche Auftragsvergabe in Bulgarien, die als Reaktion auf die Empfehlungen der Kommissionsdienststellen ausgearbeitet worden ist, weiter verstärkt werden.

Was den Umgang mit Interessenkonflikten und illegaler Bereicherung anbelangt, so wartet die Kommission für die Prävention und die Feststellung von Interessenkonflikten (CPACI) sowohl auf Gesetzesänderungen als auch auf die Besetzung von Führungsstellen. Beides ist wichtig für die effiziente Arbeitsweise der Kommission²⁹, und der erzwungene Rücktritt des früheren Kommissionsvorsitzenden nach erwiesener unerlaubter Einflussnahme³⁰ legt nahe, dass eine gewisse Dringlichkeit besteht, die Kommission wieder auf eine verlässliche Grundlage zu stellen. Diese Entscheidungen stehen seit 2014 aus. Verantwortlich hierfür ist das Parlament. Die Verzögerungen bergen die Gefahr, dass sich der Eindruck verstärkt, dass Entscheidungen, bei denen Integritätserwägungen überwiegen sollten, politisch motiviert sind. Im Hinblick auf die Korruptionsprävention könnten Vermögenserklärungen von Amtsträgern besser genutzt werden, um Risikobereiche zu ermitteln und mögliche Fälle illegaler Bereicherung aufzudecken.

Eine effektive Strafverfolgung und Verfahren, die zu einer rechtskräftigen Verurteilung führen, sind für die Glaubwürdigkeit jeder Korruptionsbekämpfungsstrategie wesentlich.

²⁷ COM(2014) 36 final, S. 7; Technischer Bericht, Abschnitt 5.4.

²⁸ Bei Zoll- und Grenzschutz wird beispielsweise der Umgang mit Bargeld vermieden, oder es ist eine Rotation des Personals vorgesehen.

²⁹ Technischer Bericht, Abschnitt 5.4.

³⁰ Dieser Fall ist jetzt Gegenstand eines Strafverfahrens.

Trotz der Größenordnung des Problems gibt es nur sehr wenige abschließende Verurteilungen in größeren Korruptionsfällen.³¹ Auf Ebene der Generalstaatsanwaltschaft wurden positive Maßnahmen ergriffen, um Korruptionsfälle vorrangig zu behandeln. Die Anzahl der eingeleiteten Verfahren hat sich daraufhin ebenso erhöht wie das Tempo der Bearbeitung. Einige dieser Fälle betreffen Personen in hohen Positionen. Wie bei der organisierten Kriminalität ist es äußerst wichtig zu verfolgen, welchen Verlauf Korruptionsfälle vor Gericht nehmen, um festzustellen, an welchen Stellen die Gerichtspraxis manipuliert werden kann, um das Verfahren zu verzögern. Mitunter scheint es so, dass Fälle vor Gericht eine erhebliche Zeit lang unbearbeitet bleiben und dann an die Staatsanwaltschaft mit dem Auftrag zurückverwiesen werden, kurzfristig Ergänzungen vorzunehmen.

Von der Staatsanwaltschaft wurde eine kleine Fachgruppe mit Staatsanwälten und Ermittlern der Staatsagentur für Nationale Sicherheit (SANS) eingerichtet, um in der öffentlichen Verwaltung effizienter gegen Korruption zu ermitteln. Die Gruppe hat bislang überwiegend gegen Korruptionsfälle auf lokaler Ebene ermittelt, denen auf dieser Ebene wegen des Beziehungsgeflechts und der Machtverhältnisse nicht nachgegangen werden konnte. Das Modell kleiner Fachgruppen zur Bekämpfung von Korruption hat schon früh Ergebnisse gebracht, aber ob es sich auch bei Korruptionsfällen auf höherer Ebene bewährt und die Einsatzkapazitäten weiter ausgebaut werden, muss sich erst noch zeigen. Zudem dürfen strukturelle Veränderungen der SANS die Effizienz dieser Arbeit nicht unterminieren.

Ein anderes Problem scheint darin zu bestehen, dass die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs zur Korruptionsbekämpfung, insbesondere zur Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene und unerlaubter Einflussnahme sowie die Unterscheidung zwischen Bestechung und Bestechlichkeit, nicht ausreichen. Eine Modernisierung des Strafgesetzbuchs durch rasche Änderung der einschlägigen Bestimmungen in diesem Bereich erscheint dringend geboten, parallel zu einer umfassenderen Reflexion über die Strafrechtspolitik und über ein neues Strafgesetzbuch.

2.3 Organisierte Kriminalität

Organisierte Kriminalität ist in Bulgarien nach wie vor ein Problem. Dies ergibt sich nicht nur aus Meinungsbekundungen der Öffentlichkeit.³² Aufsehenerregende Fälle der jüngsten Zeit mit Schießereien auf offener Straße und dem Mord an einem Zeugen haben den Ernst der Lage unmissverständlich deutlich gemacht. Zwar scheint die Staatsanwaltschaft 2014 deutlich mehr Verfahren eingeleitet zu haben, doch ist die Zahl der abgeurteilten Fälle nach wie vor niedrig.³³ Behörden, die in diesem Bereich tätig sind, haben der Kommission von ihrer Sorge berichtet, dass auf lokaler Ebene Druck ausgeübt wird, der wirksame Straf- und Korruptionsermittlungen behindert. Ein nach wie vor ernstes Problem ist die Einschüchterung von Zeugen. Es könnte Wege geben, um Zeugen dazu zu bringen, bereitwilliger an einem Zeugenschutzprogramm teilzunehmen.³⁴

³¹ Der Tätigkeitsbericht 2014 der Staatsagentur SANS ließ sehr viel mehr Aktivitäten im Bereich der organisierten Kriminalität erkennen als im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

³² Im Flash Eurobarometer 406 sahen 96 % der befragten bulgarischen Bürger darin ein großes Problem.

³³ Technischer Bericht, Abschnitt 6.1.

³⁴ In einem aufsehenerregenden Fall wurde unlängst ein Zeuge ermordet, der die Teilnahme an einem Zeugenschutzprogramm abgelehnt hatte.

Die Einrichtung der Sonderstaatsanwaltschaft und des Fachgerichts vor zwei Jahren trägt mit einigen rechtskräftigen Verurteilungen und gewissen Anzeichen für einen schnelleren Verfahrensverlauf langsam Früchte. Ihre Arbeit wird jedoch durch die nicht zielführende Aufgabenzuweisung und sehr formalistische Bestimmungen der Strafprozessordnung behindert. Der Generalstaatsanwalt legte im November zu einigen dieser Problemen Vorschläge vor.

Trotz erheblicher Bemühungen scheint die Einziehung und Abschöpfung von Vermögen nach wie vor nicht ausreichend auf organisierte kriminelle Gruppen ausgerichtet zu sein. In dringenden Fällen ordnet die Staatsanwaltschaft die einstweilige Sicherstellung von Vermögenswerten an und übergibt die Sache dann der für die Einziehung von Vermögenswerten zuständigen Kommission. Trotz der aufwendigen Vorschriften, die die Kommission beachten muss, erzielt sie nach wie vor signifikante Ergebnisse. Im letzten CVM-Bericht wurde die neue Regelung für die Vermögenseinziehung hinterfragt.³⁵ Diese Fragen sind noch ungeklärt.

Das Innenministerium verfügt über eigene kriminaltechnische Kapazitäten für forensische, ballistische, grafologische und DNA-Untersuchungen. In anderen Fachdisziplinen müssen allerdings bei Gericht zugelassene Sachverständige herangezogen werden, was Fragen aufwirft in Bezug auf Verfügbarkeit, Kompetenz, Kosten und – unter Umständen – Unparteilichkeit. Ein Forensik-Institut oder eine ähnliche Einrichtung gibt es in Bulgarien nicht. Beobachter haben dies als einen möglichen Grund angeführt, warum Verfahren vor Gericht nicht vorankommen.³⁶

Die neue bulgarische Regierung hat angekündigt, der Staatsagentur für Nationale Sicherheit (SANS) das Mandat für die Verfolgung der organisierten Kriminalität zu entziehen und damit die umstrittene Fusion der früheren Polizeidirektion für organisierte Kriminalität – GDBOP – mit der SANS im Jahr 2013 rückgängig zu machen.³⁷ Die Fusion hatte zur Folge, dass die Verfolgung der organisierten Kriminalität (und die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsdiensten anderer Mitgliedstaaten) mehrere Monate lang aus organisatorischen Gründen unterbrochen war. Es wurden Bedenken laut, dass eine erneute Reorganisation der für die organisierte Kriminalität zuständigen Dienststellen zu einer ähnlichen Störung führen könnte, doch die Regierung ist sich dieses Risikos nach eigenem Bekunden bewusst und wird Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs veranlassen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Seit dem letzten Bericht der Kommission von Januar 2014 ist die Justizreform schleppend vorangekommen und die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität ließ nur langsam konkrete Fortschritte erkennen. Der Umstand, dass im Berichtszeitraum drei verschiedene Regierungen im Amt waren und im Parlament eine Patt-Situation herrschte, hat eindeutig zu einer Schwächung des Reformwillens beigetragen. Die Erkenntnis, dass es Probleme gibt, und die Suche nach Lösungsmöglichkeiten ist jedoch der erste entscheidende

³⁵ COM(2014) 36 final, S. 8.

³⁶ Technischer Bericht, Abschnitt 6.1.

³⁷ COM(2014) 36 final, S. 8.

Schritt, um die Reform voranzubringen. Die jetzige Regierung hat mit der beeindruckend konkreten Reformstrategie für das Justizwesen einen wichtigen Schritt getan. Auch gibt es Anzeichen dafür, dass die anstehende Analyse der bestehenden Antikorruptionsmaßnahmen sich für die Überlegungen zu einer künftigen Antikorruptionsstrategie als hilfreich erweisen wird. In der nächsten Phase müsste gezeigt werden, dass die Reform tatsächlich eine politische Priorität darstellt. Hierzu müssten diese Überlegungen rasch vorangebracht und es müsste auf einen Konsens hingearbeitet werden. Des Weiteren sind konkrete Maßnahmen mit bestimmten Etappenzielen festzulegen, für deren Umsetzung gesorgt werden muss. Dies würde einen weiterreichenden Wandel in der politischen Kultur und die Erkenntnis erfordern, dass diesen Themen oberste Priorität einzuräumen ist.

Einige Institutionen, die eine Schlüsselstellung innehaben, arbeiten weiter an Änderungen auf Ebene des Managements, die zu den Bemühungen beitragen dürften, einen Wandel in der Praxis herbeizuführen. Vertrauen in die Kompetenz und in das Engagement der Behörden könnte außer durch eine schnellere Umsetzung der Reformstrategie auch durch eine systematischere, professionellere Datenerhebung und mehr Transparenz bei der Veröffentlichung von Informationen gefördert werden.

Ob auf den Fortschritt Verlass ist, wird auch von der Reaktion auf bestimmte Kontroversen und von den Entwicklungen in bestimmten Rechtssachen abhängen. In früheren CVM-Berichten wurde aufgezeigt, wie die Skepsis der Öffentlichkeit gegenüber Reformen durch Kontroversen unter anderem im Zusammenhang mit einer transparenten, leistungsbezogenen Ernennung in der Justiz und durch die Reaktion auf Missachtung des Gesetzes, z. B. in Fällen, in denen sich verurteilte Straftäter ihrer Strafe durch Flucht entziehen konnten, oder auf ein offenkundiges Versagen der Fallzuweisung nach dem Zufallsprinzip verstärkt wurde. Die Reaktionen der bulgarischen Behörden in diesen Fällen lassen nach wie vor die notwendige Überzeugung vermissen und nähren Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz. Die Zahl rechtskräftiger Verurteilungen ist bei Korruption auf hoher Ebene und in Fällen organisierter Kriminalität immer noch sehr niedrig. Diese Mängel bei den für den Wandel entscheidenden Maßnahmen sind, wie eine Meinungsumfrage zeigt, auch der Grund, warum die bulgarische Bevölkerung den Reformen bisher skeptisch gegenübersteht.³⁸

Die Kommission fordert Bulgarien auf, in den nachstehenden Bereichen tätig zu werden:

1. Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Integrität der Justiz

Die Reformstrategie für das Justizwesen enthält zahlreiche Vorschläge, wie die Unzulänglichkeiten in diesem Bereich behoben werden können. Die Maßnahmen müssen aus der Erkenntnis erfolgen, dass die Glaubwürdigkeit des Systems von der Entschlossenheit der Behörden abhängt, ein Höchstmaß an Objektivität walten zu lassen und Gesetzesübertretungen konsequent zu ahnden.

- Fortsetzung der Reorganisation des SJC unter Einbeziehung der Berufsverbände und anderer relevanter Interessenvertreter mit Blick unter anderem auf die Verfahren für die nächsten Wahlen zum SJC, aus denen ein Justizrat hervorgehen muss, der Vertrauen einfordern kann;
- Anwendung objektiver Leistungs-, Integritäts- und Transparenzstandards für die Ernennung auch von hohen Beamten innerhalb der Justiz und Gewährleistung einer

³⁸ Flash Eurobarometer 406.

zügigen Ernennung. Integrität ist von besonderer Bedeutung, und die für die Ernennungen Verantwortlichen müssen zeigen, dass allen diesbezüglichen Fragen nachgegangen wurde;

- Rasche Überwindung der Blockade bei der Besetzung der Stelle des Chefinspektors;
- Rasche Verbesserung der Sicherheit bei dem System der Fallzuweisung nach dem Zufallsprinzip und Beschleunigung der Modernisierungsarbeiten; Durchführung konsequenter, unparteiischer Ermittlungen in allen Fällen, in denen Verdacht auf eine mögliche Manipulation des Systems laut wird.

2. Reform des Justizwesens

Die Reformstrategie für das Justizwesen bildet eine solide Grundlage für künftiges Handeln. Im Zuge der Debatte, die diese Strategie ausgelöst hat, hat sich gezeigt, dass Institutionen wie die Generalstaatsanwaltschaft konstruktive Beiträge leisten.

- Umsetzung der neuen von der Regierung beschlossenen Reformstrategie sowie der detaillierten Vorschläge der Staatsanwaltschaft;
- Überarbeitung der kritischen Bereiche des Strafgesetzbuchs, die dringend verbessert werden müssen, um wirksamer gegen Korruption und organisierte Kriminalität vorgehen zu können;
- Vereinbarung eines detaillierten Zeitplans für die längerfristige Arbeit an der grundsätzlichen Ausrichtung eines neuen Strafgesetzbuchs.

3. Effizienz des Justizsystems

Der Oberste Justizrat hat einige wichtige Management-Maßnahmen ergriffen, die nun konsequent umgesetzt werden müssen.

- Abschluss der Arbeiten an der Methode zur Messung der Arbeitsbelastung der Richter und Gerichte und Konsultation aller wichtigen Akteure im Interesse einer objektiven Grundlage für eine Reform des Richtersatlas (erforderlichenfalls von anderen öffentlichen Einrichtungen getrennte Erfassung der Gerichte);
- Durchsetzung klarer Verfahren, Standards und Strafen, um eine kohärente Entscheidung in Disziplinarangelegenheiten zu gewährleisten;
- Schließung von Lücken im wirksamen Vollzug von Gerichtsentscheidungen, z. B. Unterbindung der Möglichkeit, sich Gefängnisstrafen durch Flucht zu entziehen oder gerichtlich festgelegte Geldstrafen nicht anzuwenden;
- Konkrete Fortschritte im Bereich der E-Justiz als eine Möglichkeit zur Verbesserung justizieller Abläufe.

4. Korruption

Die anstehende Bewertung der Antikorruptionsstrategie Bulgariens dürfte eine nützliche Analyse der Herausforderungen bieten, mit denen Bulgarien konfrontiert ist. Sie kann sowohl zur Formulierung einer neuen Strategie beitragen als auch zur Veranlassung konkreter, problemlösungsorientierter Maßnahmen im Bereich der Prävention wie der Strafverfolgung.

- Ausstattung einer zentralen Einrichtung mit der nötigen Autorität und Autonomie, um die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu koordinieren und zu kontrollieren; Einführung einheitlicher Mindeststandards für den öffentlichen Sektor in Bezug auf Kontrollorgane, Risikobewertung und Berichtspflichten;

- Veröffentlichung der Mängelanalyse der derzeitigen Antikorruptionsstrategie als Ausgangspunkt für die Einführung einer robusten nationalen Antikorruptionsstrategie;
- Sicherstellung konsequenter Folgemaßnahmen zu der im Juli 2014 beschlossenen Strategie im Bereich des öffentlichen Auftragswesens;
- Abschluss des Ernennungsverfahrens für die ausstehenden Mitglieder der Kommission zur Vorbeugung und Feststellung von Interessenkonflikten und Abschluss der Änderungen am Gesetz über Interessenkonflikte;
- Prüfung, wie sich das System der Vermögenserklärung besser nutzen lässt (z. B. durch zielgerichtete Kontrollen auf der Grundlage einer Risikobewertung);
- Ausbau der Strafverfolgungskapazitäten für hochrangige Korruptionsfälle;
- Beobachtung des Verfahrensverlaufs in hochrangigen Korruptionsfällen sowie Festlegung und Ergreifung von Maßnahmen, die die Ausnutzung von Verfahrenslücken mit dem Ziel der Prozessverschleppung verhindern.

5. Organisierte Kriminalität

Die hohe Zahl der noch nicht abschließend entschiedenen Fälle und die wenigen Beispiele, bei denen Fortschritte erzielt worden sind, überschatten auch weiterhin die Bemühungen im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und zur Verbesserung der Strafverfolgungskompetenz in diesem Bereich.

- Schaffung der notwendigen Voraussetzungen, damit das Sondergericht für organisierte Kriminalität und die ihm angegliederte Sonderstaatsanwaltschaft in der Lage sind, sich auf hochkarätige, komplexe Fälle zu konzentrieren;
- Beobachtung des Verfahrensverlaufs in Fällen organisierter Kriminalität auf hoher Ebene sowie Festlegung und Ergreifung von Maßnahmen, die die Ausnutzung von Verfahrenslücken mit dem Ziel der Prozessverschleppung verhindern;
- Gewährleistung notwendiger Sicherheitsvorkehrungen, um zu verhindern, dass sich hochrangige Angeklagte ihrer Strafe vor der rechtskräftigen Verurteilung durch Flucht entziehen oder unrechtmäßig erworbenes Vermögen beiseite schaffen, und klare Zuweisung der Verantwortung für den Fall, dass diese Vorkehrungen nicht greifen;
- Gewährleistung, dass jeder strukturelle Eingriff in Organisationen, die an Ermittlungen gegen die organisierte Kriminalität beteiligt sind, in einer Weise vorgenommen wird, die ihre operationelle Kontinuität wahrt.