



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 4.2.2008  
KOM(2008) 63 endgültig

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

**Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens**

# ZWISCHENBERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

### 1. VORBEMERKUNG

Mit dem Beitritt Bulgariens zur EU am 1. Januar 2007 wurde ein *Kooperations- und Kontrollverfahren (KKV)*<sup>1</sup> eingerichtet, das Bulgarien dabei helfen soll, etwaige Defizite bei der Justizreform und der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität zu beheben. Gleichzeitig dient das Verfahren dazu, die dabei erzielten Fortschritte zu überwachen.

Der vorliegende Zwischenbericht ist der zweite Bericht, den die Kommission im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vorlegt<sup>2</sup>. Seit dem ersten Bericht sind sechs Monate vergangen. Dieser Zeitraum ist zu kurz, als dass Bulgarien alle Defizite hätte beseitigen und die Kommission ihre Einschätzung vom Juni letzten Jahres grundlegend hätte überprüfen können. Der vorliegende Bericht beschränkt sich daher auf die Darstellung der seither erzielten Fortschritte und verzichtet auf eine detaillierte Bewertung der Ergebnisse anhand der KKV-Vorgaben. Der Zwischenbericht zieht auch Bilanz in Bezug auf die Unterstützung, die Bulgarien bisher in für die Zielvorgaben relevanten Bereichen erhalten hat, um auf diese Weise etwaige Unzulänglichkeiten aufzudecken und sicherzustellen, dass Bulgarien jede erdenkliche Hilfe zuteil wird.

### 2. JUSTIZREFORM UND BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION UND ORGANISierter KRIMINALITÄT: AKTUELLER STAND

#### 2.1. Maßnahmen seit Juni 2007: der Aktionsplan

Seit dem letzten Kommissionsbericht vom Juni 2007 steht die Kommission in ständigem Kontakt mit den zuständigen bulgarischen Stellen in Brüssel und Sofia. Bulgarien hat die Kommission fortlaufend und im Detail über alle neuen Entwicklungen informiert.

Die bulgarischen Behörden haben den Vorschlag der Kommission aufgegriffen und einen Aktionsplan erarbeitet, der darlegt, wie die Vorgaben im Einzelnen erfüllt werden sollen. Die Kommission unterstützte Bulgarien dabei, indem sie den Aktionsplan einer methodischen Überprüfung unterzog. Anschließend gab die bulgarische Regierung im Oktober 2007 nach Anhörung aller Beteiligten ihre

---

<sup>1</sup> 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 (ABl. L 354 vom 14.12.2006, S. 56).

<sup>2</sup> Den ersten Bericht legte die Kommission am 27. Juni 2007 vor (KOM(2007) 377 endg.).

Zustimmung zu einem ausführlichen Bericht, den sie der Kommission vorlegte<sup>3</sup>. Die rechtzeitige Ausarbeitung und Annahme des Aktionsplans, die in so kurzer Zeit nur mit vereinter Anstrengung und durch Mobilisierung erheblicher Ressourcen möglich war, zeigt die Ernsthaftigkeit des Engagements der bulgarischen Behörden.

## 2.2. Fortschritte

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

- *Annahme der Änderungen an der bulgarischen Verfassung durch die Nationalversammlung*
- *Annahme der Änderungen am Gerichtsverfassungsgesetz durch die Nationalversammlung*
- *Einrichtung und Tätigwerden der Justizaufsicht, Veröffentlichung und Evaluierung der ersten Ergebnisse*

Die notwendigen Verfassungsänderungen wurden im Februar 2007 verabschiedet, das neue Gerichtsverfassungsgesetz im Juli 2007. Der Oberste Justizrat hat sich neu konstituiert und nach der Wahl seiner Mitglieder durch die Nationalversammlung und die Justizorgane seine Tätigkeit aufgenommen. Der Leiter der beim Obersten Justizrat angesiedelten Justizaufsicht sowie 8 seiner 10 Mitarbeiter wurden am 19. Dezember 2007 von der Nationalversammlung gewählt. Die Justizaufsicht dürfte im ersten Vierteljahr 2008 ihre Tätigkeit aufnehmen.

### 2.2.2. *Vorgabe 2: Gewährleistung von transparenten und effizienten 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 unter besonderer Beachtung der vorgerichtlichen Phase*

- *Annahme der neuen Zivilprozessordnung*
- *Annahme des neuen Gerichtsverfassungsgesetzes unter Berücksichtigung der Änderungen an der Verfassung und den Empfehlungen der Sachverständigen*
- *Einrichtung einer Systems zur Beobachtung der Funktionsweise der neuen Prozessordnungen*
- *Regelmäßige Berichte über die Ergebnisse der Überprüfung, vor allem was das Vorverfahren und die Vollstreckung von Urteilen betrifft*
- *Änderung der entsprechenden Prozessordnungen und Gesetze, falls nötig*

Die neue Zivilprozessordnung wurde im Juli 2007 verabschiedet und wird im März 2008 in Kraft treten. Zur Ausarbeitung des Sekundärrechts wurden Arbeitsgruppen eingerichtet.

Im neuen Gerichtsverfassungsgesetz, das im Juli 2007 verabschiedet wurde, ist der Oberste Justizrat als ständige Einrichtung verankert. Mit diesem Gesetz wird den Bedenken der Sachverständigen Rechnung getragen, die insbesondere der

---

<sup>3</sup> Zum Aktionsplan siehe Website:  
[http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan\\_BM\\_1\\_6\\_21\\_10\\_07\\_final.htm](http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm).

Aufgabenverteilung zwischen dem Obersten Justizrat und dem Justizministerium galten.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen, die die Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung und der Strafprozessordnung verfolgen, sind regelmäßig im Internet veröffentlicht worden<sup>4</sup>. Ein System zur Beobachtung der Funktionsweise der neuen Zivilprozessordnung muss noch eingerichtet werden. Die bulgarischen Behörden planen darüber hinaus die Einführung eines neuen Gesetzes, das den Gesetzgebungsprozess insgesamt regeln soll<sup>5</sup>.

Die in der bulgarischen Strafprozessordnung festgelegten förmlichen Beschränkungen im Ermittlungsverfahren verhindern ein zügiges Gerichtsverfahren und führen, wie berichtet wird, häufig dazu, dass das Gericht die Sache an die Staatsanwaltschaft zurückverweist. Bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene oder im Falle organisierter Kriminalität kam es auch weiterhin häufig zu einer Rückverweisung und zu langen Verzögerungen aus verfahrensrechtlichen Gründen<sup>6</sup>. In der bulgarischen Strafprozessordnung wird nicht hinreichend nach der Schwere der Straftat differenziert. Außerdem erscheint die Strafprozessordnung von ihrer Struktur her veraltet.<sup>7</sup>

Die Einrichtung der Agentur für Nationale Sicherheit Ende 2007 hat eine Debatte über die Ausweitung der Kompetenzen der Untersuchungsrichter (*sledovateli*) ausgelöst. Diese sollen u. U. auch in Fällen ermitteln können, die organisierte Kriminalität und Korruption auf höchster Ebene betreffen. Diskutiert wird, ob die Strafprozessordnung dahin geändert wird, dass der Generalstaatsanwalt im Einzelfall anordnen kann, dass die Ermittlungen von einem Untersuchungsrichter geführt werden, wenn sich der Fall in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht als komplex erweist oder ein erhebliches öffentliches Interesse besteht<sup>8</sup>. Jede Änderung der untersuchungsrichterlichen Befugnisse ist vor dem Hintergrund der vor dem EU-Beitritt eingegangenen Verpflichtung Bulgariens zu sehen, diese Befugnisse zu beschränken.

2.2.3. *Vorgabe 3: Fortsetzung der Justizreform und Steigerung der Professionalität, der Rechenschaftspflicht und der Leistungsfähigkeit des Justizwesens, Bewertung der Folgen dieser Reform und jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse*

- *Einführung eines transparenten, voll funktionsfähigen Beschlussfassungsprozesses in Disziplinarverfahren durch die künftige Justizaufsicht in Zusammenarbeit mit dem Obersten Justizrat*

---

<sup>4</sup> Die Berichte zur Strafprozessordnung wurden auf der Website des Justizministeriums und der Website der Staatsanwaltschaft veröffentlicht, die Berichte zur Verwaltungsgerichtsordnung auf der Website des Justizministeriums und auf der Website des Obersten Verwaltungsgerichts.

<sup>5</sup> Aktionsplan, Ziff. 2.10.

<sup>6</sup> Tatsächlich dürfen Informationen, die von den zuständigen bulgarischen Behörden nicht im Laufe des Strafverfahrens erlangt worden sind, rechtlich nicht als Beweis zugelassen werden. Auch gibt es keine Möglichkeit, Daten zu sichern, die nicht als Beweis anerkannt worden sind. Diese restriktive Handhabung von Beweismitteln, die vor Gericht zugelassen sind, erschwert die Ermittlungen in der vorgerichtlichen Phase und mindert die Leistungsfähigkeit der Justiz.

<sup>7</sup> Diverse öffentliche Einrichtungen – darunter die Generalstaatsanwaltschaft und der Oberste Justizrat – sowie unabhängige Experten vertreten die Auffassung, dass Bulgarien sein Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung reformieren muss.

<sup>8</sup> Änderung zu Artikel 194 der Strafprozessordnung.

- *Vollständige, übergreifende Anwendung des Ehrenkodexes für Richter und Staatsanwälte, insbesondere der Prüfungs-, Untersuchungs- und Entlassungs-/Strafverfolgungsverfahren wegen Rechtsverstößen*
- *Kontrolle der Anwendung der Auswahl- und Beurteilungsverfahren für Richter und Staatsanwälte*
- *Jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse der Justizreform, insbesondere der Art und Weise, wie bestimmte Probleme in Bezug auf Professionalität, Rechenschaftspflicht und Leistungsfähigkeit angegangen wurden*
- *Einführung einer Software für die Zuweisung von Fällen in den Strafverfolgungsbehörden nach dem Zufallsprinzip*
- *Verstärkte Schulung zu den Auswirkungen der neuen Gesetze*

Zusätzlich zu den unter der Zielvorgabe 2 vorgesehenen Maßnahmen wurde beim Obersten Justizrat ein Disziplinarausschuss für die Anwendung des Ehrenkodexes auf Richter und Staatsanwälte eingerichtet. Der Ausschuss konnte zwar noch keinen Tätigkeitsbericht vorlegen, doch zeigen die ersten Disziplinarmaßnahmen, die der Oberste Justizrat in seiner neuen Zusammensetzung verhängte, dass Verstöße rigoros verfolgt werden.<sup>9</sup>

Die Effizienz der Gerichtsverfahren lässt sich nur schwer kontrollieren, da es an relevanten Daten und Kapazitäten für eine qualitative Analyse fehlt. Es gibt nicht genügend zuverlässige Angaben, um die Bearbeitung von Fällen während des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens verfolgen zu können. Die der Kommission vorliegenden Angaben zu Korruptionsfällen auf höchster Ebene und organisierter Kriminalität im Rahmen der Zielvorgaben 4 und 6 lassen eine Leistungsbewertung der Justiz oder der Ermittlungsbehörden nicht zu. Bulgarien muss seine Kapazitäten in den Bereichen Datenerhebung und -auswertung dringend ausbauen. Die Fertigstellung des Einheitlichen Informationssystems ist hier von großer Bedeutung. Der Aktionsplan für Zielvorgabe 3 enthält eine Reihe aufeinander abgestimmter Maßnahmen, mit denen sich die Fortschritte der Justizreform verfolgen lassen und die deren Beständigkeit gewährleisten. Hierzu zählt die Veröffentlichung von Beschwerden im Zusammenhang mit Ernennungen und Auswahlverfahren sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse der vom Obersten Justizrat durchgeführten punktuellen Kontrollen bei Einstellungsverfahren. Vorgesehen ist auch eine kontinuierliche Weiterbildung der Richter und Staatsanwälte.

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

- *Anleitung und Unterstützung durch Experten aus anderen Mitgliedstaaten zwecks Verbesserung der Ermittlungen und des Berichtswesens*
- *Abstimmung und Koordinierung der institutionell zur Korruptionsbekämpfung befugten Gremien*

<sup>9</sup>

Am 13. Dezember 2007 entband der Oberste Justizrat einen Staatsanwalt und einen Ermittlungsbeamten wegen Korruption von ihren Aufgaben. In beiden Fällen legte der Oberste Justizrat die Rechtsvorschriften eng aus und lehnte verfahrensrechtliche Heilungsmöglichkeiten wie Eintritt der gesetzlichen Verjährung und Immunität der Richter und Staatsanwälte vor Änderung der Verfassung ab.

- *Einführung von Verwaltungsvorschriften zum Schutz von Personen, die Missstände anzeigen*
- *Vollständige Umsetzung der Rechtsvorschriften über die Unabhängigkeit der Aufsichtsstellen in der öffentlichen Verwaltung und Gewährleistung einer proaktiveren Ermittlungstätigkeit*
- *Bericht über die Durchführung von Maßnahmen zur Prävention und Unterbindung der Einflussnahme auf Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, insbesondere im Falle der Aussetzung/Einstellung/Einleitung von Strafverfahren gegen mutmaßlich korrupte Strafverfolgungsbehörden*
- *Einführung eines verlässlichen Systems zur Überprüfung von Einkommens- und Vermögenserklärungen sowie wirksame Sanktionen im Falle falscher oder fehlerhafter Erklärungen*

Vom 1. Juli bis 31. Oktober 2007 verzeichnete Bulgarien bei Korruptionsfällen auf höchster Ebene 51 Anklageerhebungen, 20 rechtskräftige Verurteilungen und 7 Freisprüche. Es wurden 11 Ermittlungsverfahren gegen Justizbeamte eingeleitet, über Verurteilungen wurde nichts berichtet. Darüber hinaus meldete Bulgarien eine beträchtliche Anzahl angekündigter und unangekündigter Kontrollen innerhalb der Zentralverwaltung und der Justiz<sup>10</sup>. Qualitative Angaben zu Kontrollstrategien, -prioritäten und Risikobewertungen lagen nicht vor. Es war daher nicht möglich festzustellen, welchen Beitrag diese Tätigkeiten zur Eindämmung der Korruption in Bulgarien leisten.

In organisatorischer Hinsicht wurden weitere Anstrengungen unternommen, doch es wurden keine konkreten Ergebnisse mitgeteilt, was die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen anbelangt, die mit der Bekämpfung der Korruption beauftragt sind. Der Antikorruptionsausschuss des Ministerrats wird bis Februar 2008 einen Aktionsplan zum Ausbau der Kapazitäten, zur Durchführung gemeinsamer Aktionen und zur Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit ausarbeiten.<sup>11</sup>

Über Maßnahmen zum Schutz von Personen, die Missstände anzeigen, wurde nichts berichtet. Der Aktionsplan sieht einen Runden Tisch vor, der sich mit der Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz von Personen, die Missstände anzeigen, befassen soll, sowie eine Sensibilisierungskampagne für Februar-März 2008.

---

<sup>10</sup> Im Zeitraum Juli-November 2007 führten die Aufsichtsstellen in der Zentralverwaltung insgesamt 784 Kontrollen durch, davon waren 373 angekündigt und 411 unangekündigt. Die meisten unangekündigten Kontrollen wurden von der Aufsichtsstelle der Zollagentur durchgeführt – 90. Die Aufsichtsstellen erhielten insgesamt 214 Hinweise auf Korruptionsverdacht. Gegen Verwaltungsbeamte wurden 73 Disziplinarverfahren eingeleitet. 54 Beamte wurden entlassen, 5 Beamte wurden vorübergehend vom Dienst suspendiert. In 30 Fällen wurde die Sache der Staatsanwaltschaft übergeben. 3 Beamte wurden rechtskräftig wegen Korruption verurteilt.

<sup>11</sup> Aktionsplan, Vorgabe 4, Ziff. 1.2.

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

- *Vollzug von Disziplinarstrafen und Vorgehen nach dem Null-Toleranz-Prinzip, insbesondere im Veterinärdienst, beim Zoll, beim Straßenverkehrsamt und anderen einschlägigen Diensten*
- *Einführung elektronischer Zahlungssysteme und eines Systems zur Ablösung von Grenzbeamten nach dem Zufallsprinzip*
- *Regelmäßige Durchführung von Prüfungen und Kontrollen, Veröffentlichung der Ergebnisse und Follow-up*
- *Untersuchung der Vermögensverhältnisse bei Vermögen ungeklärter Herkunft*

Präventivmaßnahmen, Schulungen, die Übernahme bewährter Praktiken wie die Einführung eines einheitlichen Formulars für die elektronische Zoll- und Grenzabfertigung<sup>12</sup>, der Einsatz und die Ablösung von Grenzbeamten nach dem Zufallsprinzip sowie die Rotation der Beamten haben die Bestechungsgefahr in den Reihen des Zolls und der Grenzpolizei verringert. Eine im August 2007 vom Königlich Niederländischen Automobilclub durchgeführte Umfrage bestätigt diesen positiven Trend. Bulgarien hat über Kontrollen, Disziplinarverfahren und Sanktionen bei Zoll und Grenzpolizei berichtet. Die Angaben zu den einzelnen Fällen und Sanktionen reichen jedoch nicht aus, um der Kommission in diesem Stadium eine Bewertung zu ermöglichen.<sup>13</sup>

In drei Regionen wurden versuchsweise elektronische Behördendienste sowie ein System zur Lenkung der Warteschlangen eingeführt.

In der Zollverwaltung fand eine interne Überprüfung der Vermögensverhältnisse bei Vermögen ungeklärter Herkunft statt. Über Untersuchungen in anderen Bereichen liegen keine Informationen vor. Überprüfungen sollten auf der Grundlage einer Risikoanalyse proaktiv durchgeführt werden und sich auf Kommunalverwaltungen sowie andere anfällige Bereiche erstrecken.

Duty-free-Shops auf bulgarischem Hoheitsgebiet an der Grenze zur Türkei und zu Serbien sowie Duty-Free-Tankstellen in Bulgarien werden weiter geduldet. Sie haben ihren Umsatz 2007 beträchtlich steigern können. Korruption und organisierte Kriminalität treten an diesen Stellen konzentriert auf.

Wie Bulgarien berichtet, wurden wegen Korruptionsvorwürfen bei den letzten Kommunalwahlen 13 Ermittlungsverfahren eingeleitet. Ermöglicht wurde dies durch die Änderung der Strafprozessordnung im Oktober 2007, die Stimmenkauf jetzt unter Strafe stellt.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ende Dezember 2007 sollten bereits fünf (von 11) Grenzübergangsstellen die Grenz- und Zollabfertigung mit Hilfe eines einheitlichen Formulars abwickeln, in dem alle Vorgänge erfasst sind.

<sup>13</sup> Den Angaben des Innenministeriums zufolge überprüfte die Zollagentur nach den angekündigten Kontrollen, die in der Zeit von Juli bis November 2007 durchgeführt worden sind, 86 Zollbeamte. Gleichzeitig wurden aufgrund von Hinweisen 12 Disziplinarverfahren eingeleitet und 15 Disziplinarstrafen verhängt. Im selben Zeitraum führte die Grenzpolizei 24 Kontrollen durch, die in 10 Fällen eine Entlassung, in 8 Fällen eine Versetzung und in 3 Fällen eine Entlastung zur Folge hatten. Gegen weitere 5 Beamte, die zur Entlassung anstehen, wurde ein Disziplinarverfahren eingeleitet.

<sup>14</sup> Am 28. Oktober und 4. November 2007 fanden in Bulgarien Kommunalwahlen statt. Die Behörden erhielten 179 Hinweise auf möglichen Stimmenkauf. Die Staatsanwaltschaft leitete am 22. November

2.2.6. *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*

- *Anleitung und Unterstützung durch Experten aus anderen Mitgliedstaaten zwecks Verbesserung der Ermittlungen und des einschlägigen Berichtswesens*
- *Übergabe eines Aktionsplans zur Durchführung der Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und dessen Umsetzung samt regelmäßiger Berichterstattung*
- *Uneingeschränkte Durchführung der Rechtsvorschriften über die Einziehung des Vermögens von Straftätern*
- *Regelmäßige Berichterstattung und interne Prüfung über neue und laufende Ermittlungen, Klagen und Urteile*
- *Veröffentlichung der Ergebnisse dieser internen Prüfungen*
- *Durchführung der neuen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche*

In der Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 2007 wurden in Bulgarien 48 Ermittlungsverfahren wegen Straftaten in Verbindung mit organisierter Kriminalität eingeleitet. Im gleichen Zeitraum wurde in 21 Fällen Anklage erhoben, und in 24 Fällen kam es zu einer rechtskräftigen Verurteilung. Trotz dieser positiven Entwicklung bleibt festzustellen, dass es an einer qualitativen Analyse dieser Daten in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Justiz und die Art der Verurteilung fehlt. Die Kommission hat eine Auswahl von Fällen geprüft, an denen hochrangige Personen beteiligt waren, und dabei festgestellt, dass seit 2000 erst ein Fall abgeschlossen wurde. Die Hälfte der Fälle ist immer noch in der Untersuchungsphase.<sup>15</sup>

Im Dezember 2007 gründete die Regierung eine *Agentur für Nationale Sicherheit*<sup>16</sup>, um Bulgariens Erfolgsbilanz bei der gerichtlichen Verfolgung schwerer Straftaten zu verbessern. In dieser Agentur werden der Staatssicherheitsdienst<sup>17</sup>, die Finanzfahndung<sup>18</sup> und der Militärische Abschirmdienst zusammengelegt. Die Agentur ist direkt dem Ministerrat unterstellt und verfügt über eigene Handlungsbefugnisse. Ihrer Konzeption nach dürfte die Sicherheitsagentur bestens in der Lage sein, im Ermittlungsverfahren – in der Praxis - die Initiative zu

---

13 Untersuchungen ein, die sich größtenteils auf Pernik, Varna, Stara Zagora und Berkovitsa konzentrierten.

<sup>15</sup> Da es an einer qualitativen Analyse der gerichtlichen Weiterbehandlung von Fällen der organisierten Kriminalität fehlt, hat die Kommission Bulgarien als Diskussionsgrundlage eine Auswahl bekannter Fälle übermittelt, die zwischen 2000 und 2007 registriert worden sind. Von den 10 bis 2006 registrierten Fällen wurde in 3 Fällen Anklage erhoben; die Verfahren laufen noch. In einem Fall schlug der Staatsanwalt einen Vergleich vor, der zurzeit vom Obersten Kassationsgericht geprüft wird. In einem weiteren Fall ist ein solcher Vergleich rechtswirksam geworden. In den anderen 5 Fällen, darunter ein Fall aus dem Jahr 2002 und ein anderer aus dem Jahr 2003, sind die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen.

<sup>16</sup> Gesetz über die staatliche Agentur für Nationale Sicherheit, Bulgarisches Staatsgesetzblatt Nr. 109 vom 20.12.2007.

<sup>17</sup> Dem Innenministerium unterstellter Dienst für Sonderermittlungen und verdeckte Ermittlungen.

<sup>18</sup> Die Eingliederung der Finanzfahndung in die neue Agentur für Nationale Sicherheit könnte sich auf die Stellung der bulgarischen Finanzfahndung im Netz der Europäischen FIUs (Financial Intelligence Units – Egmont-Gruppe) auswirken und muss mit den betreffenden Stellen abgesprochen werden.



übernehmen. Eine gleichzeitige Stärkung der Staatsanwaltschaft erscheint daher ratsam. Die genauen Befugnisse der Agentur und die Koordinierung mit anderen zuständigen Stellen im Innenministerium bedürfen noch einer eingehenden Regelung durch sekundärrechtliche Vorschriften und institutionelle Kooperationsvereinbarungen. Dabei ist zu klären, für welche Fälle die Agentur zuständig sein wird, und es muss dafür gesorgt werden, dass die Agentur bei ihren Ermittlungen unabhängig ist und vor Gericht aussagen kann.

### 3. UNTERSTÜTZUNGSMAßNAHMEN

Bulgarien hat im Bereich Justiz und Inneres sowohl durch EU-Programme wie PHARE und die Übergangsfazilität als auch durch die Mitgliedstaaten Unterstützung in erheblichem Umfang erhalten.<sup>19</sup> Die Unterstützungsleistungen der EU nach dem Beitritt konzentrieren sich auch weiterhin auf diesen Bereich: Über die Hälfte der EU-Mittel aus der Übergangsfazilität für Bulgarien sind hierfür bestimmt, einschließlich eines speziellen Budgets in Höhe von 6 Mio. EUR für Projekte, die direkt zur Erreichung der KKV-Vorgaben beitragen.

Die Projekte im Bereich Justiz und Inneres erstrecken sich auf die gesamte Bandbreite der Zielvorgaben. Eine genauere Betrachtung der seit 2003 durchgeführten Projekte<sup>20</sup> zeigt, dass für manche Bereiche wie die Justizreform (Vorgabe 3) sowie die Ausbildung und Ausstattung von Polizei und Grenzpolizei (Vorgabe 5) beträchtliche Beträge aufgewendet worden sind, so dass hier möglicherweise eine gewisse Sättigung eingetreten ist. Die Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene (Vorgabe 4) und der organisierten Kriminalität (Vorgabe 6) erhielt weniger Unterstützung. Auch gibt es bislang keine Projekte zur Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene oder in anfälligen Sektoren wie dem Bildungs- und Gesundheitswesen (Vorgabe 5).

Die Unterstützungsleistungen sind an den Fortschritten abzulesen, die Bulgarien gemacht hat. In Bereichen, in denen die internationale Zusammenarbeit eine große Rolle spielt (z. B. Justizreform und Grenzverwaltung), ist Bulgarien den

---

<sup>19</sup> Allein über PHARE flossen seit 2004 über 182 Mio. EUR in den Bereich Justiz und Inneres. Die Übergangsfazilität läuft noch bis 2010. Im Rahmen der Strukturfonds liegt das Schwergewicht auf dem Aufbau einer soliden, transparenten Verwaltung der EU-Mittel, einem Ziel, das eng mit der Korruptionsbekämpfung zusammenhängt. Technische Hilfe wird für Projektmonitoring und -evaluierung sowie für die Entwicklung eines funktionstüchtigen Einheitlichen Management-Informationssystems geleistet, das in der Lage ist, Aufschluss über die Art und Weise der Mittelverwendung zu geben. Im Zuge der Konformitätsprüfung werden die Prüfer der Kommission die von Bulgarien eingerichteten Systeme auch auf ihre Eignung zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung hin bewerten. Von TAIEX wurde im Bereich Justiz und Inneres eine beträchtliche Anzahl von Aktivitäten organisiert. Das Amt hält auch für künftige Maßnahmen weiterhin Mittel bereit.

<sup>20</sup> Um festzustellen, ob noch in bestimmten Bereichen Unterstützungsbedarf besteht, und um sicherzustellen, dass das ganze Spektrum an Unterstützungsleistungen zur Verfügung steht, sind im Anhang zu diesem Bericht die seit 2003 von der EU und den Mitgliedstaaten geleisteten Unterstützungsmaßnahmen aufgeführt. Die Liste wurde anhand der in der Kommission vorhandenen Informationen sowie von Informationen der Mitgliedstaaten erstellt. Da nicht alle Angaben zu Einzelprojekten aufgeführt werden konnten, wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit aggregierten Daten der Vorzug gegeben. Bulgarien wurde jedoch von allen vorliegenden Informationen umfassend in Kenntnis gesetzt, und die in diesem Kapitel aufgeführten Vorschläge wurden mit den bulgarischen Behörden erörtert.

Zielvorgaben näher gekommen als in Bereichen, die weniger Unterstützung erhielten.

Künftige Unterstützungsleistungen sollten auf die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ausgerichtet werden. Sie sollten direkt bei den Prioritäten und Erfordernissen ansetzen, die der bulgarische Aktionsplan ausweist. Generell sollte kleineren, gezielten Projekten der Vorzug gegeben werden, die dem Absorptionsvermögen der bulgarischen Behörden gerecht werden und diese dazu befähigen, sich die Ergebnisse dieser Projekte in vollem Umfang zu eigen zu machen. Es erscheint angebracht, die Unterstützung in Bereichen, in denen kein Bedarf mehr besteht, in geordneter Weise auslaufen zu lassen.

Bulgarien wird empfohlen, die beträchtliche EU-Hilfe, die über die Übergangsfazilität und TAIEX nach wie vor zur Verfügung steht, voll auszuschöpfen. Größere Vorhaben, die im Rahmen der Übergangsfazilität ab 2008 geplant sind und erst in ein oder zwei Jahren konkrete Ergebnisse erwarten lassen, müssen durch flexible, gezielte kurz- oder mittelfristige Projekte ergänzt werden („Twinning Light“).

Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Bulgarien mit direkteren und praxisbezogenen Maßnahmen zu unterstützen, z. B. in Form von gemeinsamen Ermittlungsteams, durch Unterstützung bei Zeugenschutzprogrammen, Austausch von fahndungsrelevanten Finanzinformationen und Fahndungstechniken, Abstellung von Fachleuten zu den Stellen, die gegen organisierte Kriminalität und Korruption vorgehen, und durch Einrichtung institutioneller Partnerschaften. Austauschprogramme und Stipendien für Institutionen wie der neuen Agentur für Nationale Sicherheit, dem Obersten Justizrat und den Justizaufsichtsstellen sowie den Strafverfolgungsbehörden, die mit Korruptionsfällen auf höchster Ebene und mit organisierter Kriminalität zu tun haben, kämen ebenfalls als vorrangige Maßnahmen in Betracht.

#### **4. FAZIT**

Im ersten Jahr nach seinem EU-Beitritt hat Bulgarien weiter an der Eliminierung von Schwachstellen gearbeitet, die der Anwendung des EU-Rechts, der EU-Politik und der EU-Programme entgegen stehen würden. In Schlüsselbereichen wie der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene und der organisierten Kriminalität sind jedoch noch keine überzeugenden Ergebnisse sichtbar.

Bei dem vorliegenden Zwischenbericht handelt es sich um eine Bestandsaufnahme und nicht um eine eingehende Prüfung der Fortschritte, da die Situation vor Ort zu Bedenken Anlass gibt, auf die reagiert werden muss, bevor die Kommission im Juni eine umfassende Bewertung vornehmen kann. Bulgarien ist bei der Justizreform (Vorgaben 1-3) und der Korruptionsbekämpfung an der Grenze vorangekommen, aber die Korruptionsbekämpfung auf kommunaler Ebene und in anfälligen Bereichen wie dem Gesundheits- oder Bildungswesen (Vorgabe 5) sollte intensiviert werden. Insbesondere gegen Korruption auf höchster Ebene (Vorgabe 4) und organisierter Kriminalität (Vorgabe 6) sollte Bulgarien energischer vorgehen.

Die Kommission räumt ein, dass große Anstrengungen unternommen worden sind, um einen glaubwürdigen Aktionsplan vorzulegen, doch ist dieser Aktionsplan in manchen Punkten inkohärent und lückenhaft. Einige Vorhaben bedürfen einer genaueren Erläuterung, es sollten Fristen gesetzt werden, und die Stellen, die für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen zuständig sind, müssen eindeutig bestimmt werden.<sup>21</sup> Die Kommission schlägt eine Korrektur des Aktionsplans in diesen Punkten vor.

---

<sup>21</sup> Die Vorschläge zur Justizreform (Vorgabe 3) sind detailliert und fundiert. Dies gilt insbesondere für die rechtliche Ausgestaltung des Justizwesens (Vorgaben 1 und 2). Bei den Vorgaben 4, 5 und 6 lässt der Aktionsplan hingegen eine konkrete Zielsetzung und aussagekräftige Leistungsindikatoren vermissen. Den vorgeschlagenen Maßnahmen (z. B. Sensibilisierungskampagnen usw.) gehen nicht weit genug, um die Schwachpunkte auszuräumen. Auch sind sie in organisationstechnischer Hinsicht unzureichend. Maßnahme 1.4 bei Vorgabe 5 beispielsweise sieht an wichtigen Grenzübergangsstellen *jährliche* Erhebungen vor, bei denen LKW-Fahrer und Autofahrer über das Verhalten der Grenzbeamten befragt werden sollen, um mögliche Korruptionsfälle aufzudecken. Um die Fortschritte in diesem Bereich genauer verfolgen zu können, könnten solche Umfragen an neuralgischen Grenzübergängen monatlich oder alle drei Monate durchgeführt werden. Sie könnten auch gemeinsam mit einer unabhängigen Organisation durchgeführt und mit einem operativen Aktionsplan für diese Grenzübergangsstellen verbunden werden, in dem Kontrollen, Inspektionen, Schulungsmaßnahmen usw. genau terminiert sind. Ein solcher operativer Aktionsplan könnte auf qualitative Daten Bezug nehmen, die eine Risikobewertung zulassen. Die regelmäßige Aktualisierung des Aktionsplans sollte von einer durchsetzungsfähigen zentralen Koordinierungsstelle rigoros überwacht werden.

## ANNEX

### Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime<sup>22</sup>

#### **Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process**

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

#### **Phare 2004-2006:**

- Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)
- Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)
- Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

#### **Transition Facility 2007:**

- Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

#### **Main Bilateral Projects:**

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

#### **Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR**

---

<sup>22</sup>

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

### **Benchmark 3: Judicial Reform**

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

#### **Phare 2004-2006:**

- Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)
- Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)
- Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)
- Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

#### **Transition Facility 2007:**

- Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)
- Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

#### **European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):**

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

#### **Bilateral Projects:**

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)
- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

**Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR**

## **Benchmark 4: High-Level Corruption**

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

### **Phare 2004-2006:**

- Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

### **Transition Facility 2007:**

- Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)
- Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

**Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR**

## **Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders**

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and have been implemented.

### **Phare 2003-2006:**

- 11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)
- Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

### **Bilateral Projects (examples):**

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

**Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR**

## **Benchmark 6: Organised Crime**

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

### **Phare 2004-2006:**

- Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)
- Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)
- Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)
- Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)
- Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

### **Transition Facility 2007:**

- Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)
- Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)
- Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)
- Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)
- Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)
- Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

### **Bilateral Projects:**

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector (Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)



- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics
- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

**Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR**