

046569/EU XXIV.GP
Eingelangt am 25/02/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.2.2011
KOM(2011) 81 endgültig

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

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

ZWISCHENBERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. VORBEMERKUNG

Mit dem Beitritt Bulgariens zur EU am 1. Januar 2007 wurde ein *Kooperations- und Kontrollverfahren*¹ eingerichtet, um Bulgarien bei der Behebung von Mängeln bei der Justizreform und der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität zu unterstützen und die Fortschritte in diesen Bereichen mittels regelmäßiger Berichte zu kontrollieren.

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um einen Zwischenbericht über wichtige aktuelle Entwicklungen in Bulgarien, die sich in den vergangenen sechs Monaten im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vollzogen haben. Der Bericht enthält keine umfassende Bewertung der erzielten Fortschritte, sondern listet lediglich Maßnahmen auf, die inzwischen durchgeführt wurden oder mit deren Abschluss in Kürze zu rechnen ist.

Maßgebend für die Bewertung der Fortschritte bei der Erfüllung der Vorgaben und für die Identifizierung der noch verbleibenden Aufgaben sind der letzte, von der Kommission am 20. Juli 2010 angenommene Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen. Die nächste Bewertung der Kommission steht im Sommer 2011 an.

2. JUSTIZREFORM UND BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION UND ORGANISIERTEM VERBRECHEN: AKTUELLER STAND

Seit dem letzten Bericht der Kommission hat Bulgarien sein Justizsystem weiter reformiert und maßgebliche Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes verabschiedet. Damit wurde die Rechtsgrundlage geschaffen für die weitere Umsetzung der Justizreformstrategie, eine Stärkung der Rechenschaftspflicht und der Leitungsbefugnisse des Obersten Justizrates sowie für verbesserte Ernennungs-, Fortbildungs-, Beurteilungs- und Beförderungsverfahren in der Justiz. Im genannten Zeitraum hat der Oberste Justizrat in disziplinarrechtlicher Hinsicht Fortschritte erzielt. Bei einer wichtigen Ernennung jedoch ist er seiner Rechenschafts- und Transparenzpflicht nicht im erforderlichen Maße nachgekommen.

In den vergangenen sechs Monaten hat Bulgarien die Einrichtung eines Fachgerichts für organisierte Kriminalität beschlossen. Die Zollverwaltung wurde weiter umgebaut und ein ehrgeiziges Antikorruptionsprojekt ins Leben gerufen. Ferner hat Bulgarien das Gesetz über Interessenkonflikte verschärft, mit dem eine proaktive

¹ 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. 58).

unabhängige Stelle zur Aufdeckung und Ahndung von Interessenkonflikten geschaffen wird.

Darüber hinaus ist in dem betrachteten Zeitraum die Zahl der Klageerhebungen und Urteile in wichtigen Korruptionsfällen gestiegen.

3. AUSBLICK

Seit der letzten Bewertung durch die Kommission hat Bulgarien die Umsetzung seiner Justizreformstrategie anhand eines detaillierten Aktionsplans weiter verfolgt.

Im Zeichen dieser Reformdynamik sollte Bulgarien sich weiterhin auf seine nationale Justizreformstrategie konzentrieren und sowohl das Justizsystem als auch die Polizei grundlegend umbauen. Sowohl die justizielle Praxis als auch die Organisations- und Führungsstrukturen sowie die Zusammenarbeit von Justiz-, Polizei- und anderen Ermittlungsbehörden müssen weiter reformiert werden.

Bis zur nächsten Bewertung der Kommission im Sommer 2011 sollte sich Bulgarien ferner auf die Verabschiedung eines wirksamen Gesetzes über die Einziehung von unrechtmäßig erlangten Erträgen, die Einrichtung einer Stelle zur Aufdeckung und Ahndung von Interessenkonflikten sowie die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität konzentrieren.

Die Kommission wird Bulgarien in seinen Bemühungen weiterhin unterstützen. Die nächste ausführliche Bewertung der Fortschritte steht im Sommer dieses Jahres an.

4. AKTUELLER STAND

Justizreform

Basierend auf den Empfehlungen der Kommission hat das bulgarische Parlament am 22. Dezember 2010 Änderungen zum Gerichtsverfassungsgesetz angenommen, mit denen die interne Verwaltung der Justiz verbessert und die Rolle des Obersten Justizrates gestärkt werden sollen.² Hierbei geht es um neue Ernennungs- und Beförderungsverfahren, ein besseres Fortbildungskonzept und mehr Integrität sowie um neue Rechte und Pflichten des Obersten Justizrats im Hinblick auf die Beurteilung der Arbeitslast und entsprechende Personalumschichtungen. Die Änderungen sehen eine funktional getrennte Beurteilung von Staatsanwälten und Richtern und ein dezentrales Beurteilungssystem vor. Während der gesamten Laufbahn von Richtern und Staatsanwälten wird bei den Beurteilungen der Integrität Rechnung getragen. Um eine einheitliche Anwendung der Beurteilungskriterien zu gewährleisten, wird es wesentlich darauf ankommen, dass der Oberste Justizrat das Beurteilungsverfahren überwacht bzw. mit einschlägigen Leitlinien begleitet und dass die Verwaltungschefs aktiv mitwirken. Dem Obersten Justizrat wurden zusätzliche Befugnisse übertragen, sowohl was die Beurteilung der Arbeitslast der Gerichte, Entscheidungen über ihre Personalausstattung, die Anpassung ihrer Zuständigkeiten sowie die Auflösung bestehender oder Einrichtung neuer Gerichte

² Die Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes traten am 4. Januar 2011 in Kraft.

anbelangt. Mittels verschiedener Vorschriften sollen die Transparenz verbessert und bei Entscheidungen des Obersten Justizrats Interessenkonflikte verhindert werden. Das Nationale Justizinstitut hat ein zweijähriges Fortbildungsprogramm für Richter und Staatsanwälte beschlossen, das den Prioritäten und Zielen der Justizreformstrategie Bulgariens Rechnung trägt.

Im Zuge der umfassenden Strafrechtsreform wurden auch die Arbeiten an einem neuen *Strafgesetzbuch* fortgesetzt und eine Konsultation der betreffenden Akteure über die wichtigsten Neuerungen durchgeführt. Der endgültige Entwurf des neuen *Strafgesetzbuchs* dürfte Ende 2011 vorliegen.

Darüber hinaus wurden in den vergangenen sechs Monaten *Disziplinarmaßnahmen* gegen Richter und Staatsanwälte ergriffen, denen Einflussnahme und Korruption in der Justiz vorgeworfen wurde. Im Nachgang zu einem Fall unerlaubter Einflussnahme beschloss der Oberste Justizrat, ein weiteres seiner früheren Mitglieder des Amtes zu entheben. Infolge eines Falles unerlaubter Einflussnahme beim Immobilienerwerb beschloss der Oberste Justizrat, den Vorsitzenden eines Berufungsgerichts wegen „Beschädigung des Ansehens der Justiz“ zu entlassen. Vier weitere Disziplinarverfahren sind anhängig. Die Staatsanwaltschaft hat gegen keinen der beteiligten Amtsträger Ermittlungsverfahren eingeleitet.

Bezüglich der *Ernennung des Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts* im November gab es Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich der Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der Besetzung hoher Ämter in der Justiz. Das mit den jüngsten Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes reformierte Ernennungssystem erfordert ein entschlossenes Vorgehen des Obersten Justizrates, um die Unabhängigkeit und Qualität von Ernennungen zu gewährleisten.

Die systematische *Veröffentlichung von Gerichtsurteilen* ist nach wie vor nicht gegeben. In einigen Fällen – insbesondere bei wichtigen Rechtssachen – wurden die Urteilsbegründungen erst mit erheblicher Verzögerung vorgelegt.

Bei der Staatsanwaltschaft am Obersten Kassationshof wurde eine vorläufige Version des *Einheitlichen Strafregisterinformationssystems* eingeführt. Aus EU-Mitteln wird nun die Erweiterung des Systems auf alle Staatsanwaltschaften, Gerichte und die Polizei finanziert.

Zur abschließenden Überprüfung der Justizbehörden in allen fünf Appellationsbezirken hat *die dem Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörde* ihre themenspezifischen planmäßigen Inspektionen fortgeführt. Es wurde ein System für die Inspektionen, Empfehlungen und Follow-Up-Kontrollen eingeführt, und die Justizaufsichtsbehörde und der Oberste Justizrat arbeiten in Disziplinarfällen nun eng zusammen. Allgemein haben sich die Inspektionen hinsichtlich Bearbeitungsdauer, Transparenz und Vereinheitlichung der Arbeitsweise positiv ausgewirkt. Ein noch gezielterer Beitrag der Justizaufsichtsbehörde zur Behebung systematischer Mängel in der justiziellen Praxis – insbesondere bei wichtigen Fällen – sowie zur Ausgestaltung der strukturellen Reform des Justizwesens muss noch umgesetzt werden.

Bulgarien hat Schritte unternommen, um die Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der justiziellen Praxis umzusetzen (Fortbildungsmaßnahmen,

Veröffentlichung von Leitlinien und bewährten Verfahren etc.). Basierend auf einer Analyse der Mängel der justiziellen Praxis in achtzehn wichtigen Fällen stellte eine NRO im November diesbezügliche Empfehlungen vor. Der Oberste Justizrat führte eine Vorschrift ein, wonach die Präsidenten von Berufungsgerichten bei Fällen von großem öffentlichen Interesse über die erzielten Fortschritte berichten müssen. Angaben zufolge führte dies zu Verbesserungen bei der Zeitplanung für Gerichtsverhandlungen und Zeugenvorladungen. Ferner sollen neue Vorschriften für ärztliche Bescheinigungen und die Einrichtung einer Exekutivagentur für Medizin zu einem geringeren Missbrauch ärztlicher Bescheinigungen vor Gericht geführt haben. Der Oberste Kassationshof plant, 2011 ein gesondertes Aufsichtssystem für Fälle von hohem öffentlichen Interesse einzuführen.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Auch in den vergangenen sechs Monaten setzte Bulgarien sich mit einer Reihe von Razzien und Verhaftungen aktiv für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ein. Diese Maßnahmen haben bislang aber nur in wenigen Fällen zu Anklagen geführt.

Im Dezember 2010 und im Januar 2011 verabschiedete das bulgarische Parlament ein Gesetz zur Einrichtung eines *Strafgerichts für organisierte Kriminalität und einer diesem Gericht zugeordneten Staatsanwaltschaft*, die bis August dieses Jahres die Arbeit aufnehmen sollen.³ Damit soll in Fällen der organisierten Kriminalität, die für die Justiz eine besondere Herausforderungen darstellen, für mehr rechtliche Konsistenz und schnellere Verfahren gesorgt werden. Dennoch müssen das gesamte Justizwesen noch stärker spezialisiert und die berufliche Praxis verbessert werden, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschafts- und Finanzkriminalität. Die Kommission hat diesbezüglich eine engere Zusammenarbeit zwischen Justiz, Verwaltungsbehörden und Polizei sowie den Ausbau der Kapazitäten gemeinsamer Teams empfohlen.

Um *polizeiliche Ermittlungen* effizienter zu gestalten, hat Bulgarien die für Untersuchungen zuständige Stelle mit der Kriminalpolizei zusammengelegt. In den vergangenen sechs Monaten fanden für die Polizeibeamten eine Reihe von Schulungen über jüngste Änderungen der Strafprozessordnung und die besonderen Zuständigkeiten der Polizei in der Untersuchungsphase statt. Die Beweiserhebung und -verwaltung seitens der Polizei muss jedoch noch weiter verbessert werden.

Seit dem letzten Bericht der Kommission hat Bulgarien weiter an der Verschärfung der Rechtsvorschriften für die Einziehung von unrechtmäßig erlangten Erträgen gearbeitet. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde mit der Venedig-Kommission (Beratungsgremium des Europarats für Verfassungsfragen) koordiniert. Hierbei ist wichtig, dass die endgültige Fassung des neuen Gesetzes die Grundrechte wahrt und die Möglichkeit zulässt, Einziehungen auch ohne Verurteilung vorzunehmen und anonymen Hinweisen nachzugehen. Ferner sollten mit diesem Gesetz auch die geltenden EU-Rechtsvorschriften über die erweiterte Einziehung wirksam umgesetzt werden.⁴ Das Gesetz wird eine enge und wirksame Zusammenarbeit zwischen der

³ Geändert wurden sowohl das Gerichtsverfassungsgesetz als auch die Strafprozessordnung.

⁴ Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates.

mit der Anwendung dieses Gesetzes betrauten Kommission und anderen Behörden, insbesondere der Staatsanwaltschaft, erfordern.

Bekämpfung der Korruption

In den vergangenen sechs Monaten wurden in wichtigen Korruptionsfällen zwei Urteile gesprochen und mehrere Anklagen erhoben.⁵ Im gleichen Zeitraum ergingen in Bulgarien eine Reihe von *Freisprüchen* in prominenten Fällen von Korruption auf hoher Ebene, Interessenskonflikten, Betrug und organisierter Kriminalität. Die Staatsanwaltschaft legte in allen Fällen Berufung ein.⁶

Die Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der *justiziellen Praxis* haben weiterhin Bestand. Die Kommission empfiehlt insbesondere eine umfassende und aktive Ermittlungsstrategie, bei der systematisch nach Verbindungen zwischen ähnlichen Fällen, Anhaltspunkten für organisierte Kriminalität und mögliche Verbindungen zu Verwaltungsbehörden gesucht wird. Da es im Bereich der Finanz- und Wirtschaftskriminalität in allen Fällen von Korruption auf hoher Ebene, Betrug und organisierter Kriminalität professioneller Ermittlungen bedarf, sollten gemeinsam mit internationalen Experten Netze von Staatsanwälten und Richtern geschaffen werden, die auf diese Themen spezialisiert und mit den international bewährten Praktiken vertraut sind.

Auf Empfehlung der Kommission hat Bulgarien sein *Gesetz zur Prävention und Ahndung von Interessenkonflikten* verschärft. Die vom Parlament im November angenommenen Änderungen sehen die Einrichtung einer proaktiven Stelle vor, die auf allen Verwaltungsebenen Interessenkonflikte aufdecken und ahnden soll. Das Gesetz umfasst Schutzklauseln, die die Unabhängigkeit der neuen Stelle gewährleisten sollen; insbesondere ist ein ausgewogenes Ernennungsverfahren vorgesehen. Die Vorschrift, wonach anonyme Hinweise nicht berücksichtigt werden dürfen, könnte dieses neue System jedoch schwächen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Identität von Informanten glaubhaft zu schützen.

Die bulgarische *Zollverwaltung* wurde weiter massiv umgebaut. In diesem Zusammenhang wurden auch die Kompetenzen und die Integrität der Mitarbeiter bewertet und der Dienst insgesamt massiv gestrafft. Zur Bekämpfung interner Korruption wurde eine gemeinsame Aufsichtsstelle des Finanzministeriums und der staatlichen Steuerverwaltung eingerichtet. Die beiden Behörden stimmen sich in Sachen Informationssysteme ab, tauschen Erkenntnisse aus und führen auch künftig in gemeinsamen Teams Überprüfungen durch. Wichtig ist hierbei, dass der Umbau dazu beiträgt, die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der zollamtlichen Ermittlungen weiter zu stärken. Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit mit der Polizei und der

⁵ Erstinstanzliche Urteile ergingen gegen einen ehemaligen Direktor der staatlichen Steuerverwaltung (Amtsmissbrauch) sowie gegen einen Unternehmer (Veruntreuung). Ein ehemaliger Minister für soziale Angelegenheiten wurde wegen Veruntreuung angeklagt, ein ehemaliger Gesundheitsminister wegen Schädigung des Staatshaushalts.

⁶ Folgende Personen wurden in Verfahren wegen Betrug, Korruption bzw. Interessenkonflikten freigesprochen: ein ehemaliger Verteidigungsminister, ein ehemaliger stellvertretender Innenminister, ein früherer Direktor des Staatlichen Landwirtschaftsfonds sowie der Vorsitzende einer im Parlament vertretenen Partei. Der Freispruch einer Person, die wegen eines Interessenkonflikts angeklagt war, wurde in der Berufung vom Obersten Verwaltungsgericht bestätigt.

Staatsanwaltschaft weiter ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang wurde erörtert, ob die Zollbeamten nicht mehr Ermittlungsaufgaben wahrnehmen sollten.

Als Teil der Strategie gegen Korruption und organisierte Kriminalität hat Bulgarien im Dezember ein *umfassendes Antikorruptionsprojekt (BORKOR)* gestartet. Bis Mitte 2011 wird eine neue Zentraleinheit eingerichtet, die für mehr Transparenz sorgen und die Korruption auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung bekämpfen soll. Sie wird mit bedeutenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet.⁷ Die neue Stelle wird bestehende Strukturen zur Prävention und Ahndung von Korruption nicht ersetzen, jedoch das derzeitige rechtliche und institutionelle Umfeld unter dem Aspekt der Effizienz bewerten und gegebenenfalls Verbesserungen vorschlagen.

Entsprechend den Empfehlungen der Kommission zur *Verbesserung des öffentlichen Beschaffungswesens* hat Bulgarien eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die der Regierung im Dezember Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften vorgeschlagen. Das von der Arbeitsgruppe vorgelegte Konzept umfasst eine Reihe von Vorschlägen zur Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie zur Verbesserung der Rechtsbehelfsmechanismen.

Nach der *Veröffentlichung von Aufzeichnungen abgehörter Gespräche* zu Beginn des Jahres wurden in der Öffentlichkeit Bedenken über die Anwendung und Kontrolle besonderer Ermittlungsmaßnahmen laut. Die zuständigen Behörden haben eine Untersuchung eingeleitet, die bislang noch nicht abgeschlossen ist. Nach bulgarischem Recht sind besondere Ermittlungsmaßnahmen ein wichtiges Instrument, das nur im Zusammenhang mit schweren Verbrechen und nach richterlicher Genehmigung eingesetzt werden darf. Hierbei ist eine enge Zusammenarbeit den zuständigen Stellen vorgeschrieben, um sicherzustellen, dass die abgehörten Gespräche umgehend der Staatsanwaltschaft übermittelt und vertraulich behandelt werden. Darüber hinaus wird das Verfahren von einem speziellen parlamentarischen Unterausschuss überwacht. Wichtig ist, dass die von Bulgarien angewandten besonderen Ermittlungsmaßnahmen in jeder Hinsicht mit dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang stehen.

Im Oktober hat GRECO Empfehlungen zu den Berichten über Bulgarien angenommen, in denen es einerseits um die *Kriminalisierung der Korruption* und andererseits um die *Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen* geht. Bulgarien sollte diesen Empfehlungen Rechnung tragen. Was die Kriminalisierung der Korruption anbelangt, so wird in dem Bericht vorgeschlagen, dass die bulgarischen Strafgesetze in mehreren Bereichen verschärft werden sollten. Hierzu gehören die Kriminalisierung der Korruption im Falle der Vorteilsnahme Dritter und der materiellen oder immateriellen Vorteilsnahme in Verbindung mit Korruption sowie gegebenenfalls eine Strafbefreiung, sofern der Betreffende tätige Reue zeigt.

⁷ Bulgarien stellt 2011 insgesamt 4 Mio. EUR für dieses Projekt zur Verfügung. Die für das Borkor-Projekt zuständige Zentraleinheit wird mit 40 festen Stellen ausgestattet.