

006562/EU XXIV.GP
Eingelangt am 12/02/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.2.2009
KOM(2009) 69 endgültig

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

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

ZWISCHENBERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. EINLEITUNG –

Mit dem Beitritt Bulgariens zur EU am 1. Januar 2007 wurde ein *Kooperations- und Kontrollverfahren* eingerichtet¹, um Bulgarien bei der Behebung bestimmter Mängel in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens zu unterstützen und die einschlägigen Fortschritte mittels regelmäßiger Berichte zu kontrollieren.

Bei dem gegenwärtigen Bericht handelt es sich um einen Zwischenbericht über wichtige aktuelle Entwicklungen in Bulgarien in den vergangenen sechs Monaten im Zusammenhang mit dem Kooperations- und Kontrollverfahren². Er enthält keine Beurteilung der erzielten Fortschritte, sondern listet lediglich Maßnahmen auf, die inzwischen durchgeführt wurden oder mit deren Abschluss in Kürze zu rechnen ist.

Maßgeblich für die Beurteilung der an den Vorgaben gemessenen Fortschritte und die Identifizierung der verbleibenden Herausforderungen bleibt die am 23. Juli 2008 von der Kommission angenommene Mitteilung. Die nächste Beurteilung wird von der Kommission im Sommer 2009 vorgenommen.

2. JUSTIZREFORM UND BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION UND DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS: ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUM ENTWICKLUNGSSTAND

Die bulgarische Regierung hat die Beurteilung der Fortschritte durch die Kommission vom Juli 2008 im Großen und Ganzen akzeptiert. Um die von der Kommission benannten Herausforderungen zu bewältigen, wurden von der Staatsanwaltschaft, dem Justiz- und dem Innenministerium erste Schritte zu einer Struktur- und Rechtsreform unternommen. Diese Maßnahmen müssen fortgesetzt und ausgeweitet werden, damit konkrete Ergebnisse erzielt werden.

Seit Juli 2008 sind bei der Justizreform (Vorgaben 1-3) gewisse Entwicklungen zu verzeichnen. Die dem Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörde verfügt inzwischen über einige Kapazitäten. Der Oberste Justizrat hat eine Auswertung der Rechtsprechung in Disziplinarfällen in die Wege geleitet, mit einer Untersuchung begonnen, warum Fälle an die Staatsanwaltschaft zurückverwiesen werden, und ein Berichtsverfahren eingeführt, um die einzelnen Fälle nachzuverfolgen. Weitere Maßnahmen wurden angekündigt, um die unterschiedliche Arbeitsbelastung der Gerichte auszugleichen, die Justizverwaltung zu verbessern und ein transparentes Ernennungsverfahren einzuführen, damit auf der Führungsebene der Justizorgane ein hoher Standard an Professionalität und Integrität gewährleistet werden kann. Unter den gesetzgeberischen Maßnahmen sind die Annahme des

¹ Entscheidung der Kommission 2006/929/EG 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 v. 14.12.2006, S. 58).

² Der Bericht spiegelt den Stand zum 15. Januar 2009 wider.

Gesetzes über Interessenkonflikte und die Änderung des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen zu erwähnen.

Eine bedeutsame Entwicklung im Bereich der Korruptions- und Verbrechensbekämpfung (Vorgaben 4-6) bildet die Einleitung des Pilotprojekts gemeinsamer Ermittlerteams der Staatsanwaltschaft, der nationalen Sicherheitsbehörde und des Innenministeriums. Als nächster Schritt sollte es zu Anklageerhebungen gegen Täterkreise aus dem Bereich der Schwerekriminalität kommen, zu deren Bekämpfung diese Untersuchungsteams gegründet wurden.

Maßnahmen zur Reform des Innenministeriums und zur Klärung der Kompetenzverteilung in der vorgerichtlichen Phase wurden ergriffen, haben aber noch nicht zu messbaren Ergebnissen und Folgen geführt. Weiterhin muss darauf geachtet werden, dass es zu transparenten Absprachen zwischen der nationalen Sicherheitsbehörde und dem Innenministerium beispielsweise über die Nutzung besonderer Überwachungsinstrumente, den Umfang der parlamentarischen Kontrolle über die Sicherheitsbehörde und die Ausweitung der Befugnisse ermittelnder Polizeikräfte mit klaren Verantwortlichkeiten kommt.

Eine umfassende Reform der vorgerichtlichen Phase, um das System der Zulassung von Beweismitteln zu verbessern, sowie wichtige gesetzgeberische Vorhaben in Bezug auf Grundstücks-Tauschgeschäfte, Parteienfinanzierung und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten stehen noch aus.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN - AUSBLICK

Der nächste Fortschrittsbericht der Kommission im Sommer 2009 wird zeigen, inwieweit Bulgarien in der Lage war, die von der Kommission festgestellten Mängel bei der Justizreform zu beheben und im Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen überzeugende und greifbare Ergebnisse zu erzielen. Um einen irreversiblen Systemwechsel nachzuweisen, muss Bulgarien deutlich machen, dass es ein unabhängig funktionierendes, stabiles Justizwesen eingerichtet hat, das in der Lage ist, Interessenkonflikte, Korruption und organisiertes Verbrechen aufzudecken und zu sanktionieren und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren. Dazu gehören insbesondere die Annahme der noch ausstehenden Gesetze zur Vervollständigung des Rechtsrahmens und der Nachweis mittels konkreter Anklageerhebungen, Gerichtsverfahren und Verurteilungen in Fällen der Korruption auf höchster Ebene und des organisierten Verbrechens, dass die Justiz in der Lage ist, die Gesetze unabhängig und effizient anzuwenden.

4. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UNTER DEN EINZELNEN VORGABEN

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

Die Umsetzung der Verfassungsänderungen erfordert eine voll funktionsfähige unabhängige Justizaufsichtsbehörde mit einer gewissen Fallpraxis in Disziplinarverfahren. Seit der zweiten Jahreshälfte 2008 nimmt die dem Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörde ihre Tätigkeit in vollem Umfang wahr. Die Behörde hat (nach Medienberichten oder von Amts wegen) zahlreiche Ad-hoc-Untersuchungen durchgeführt, zwei der fünf Gerichtsbezirke auf

Berufungsinstanz-Ebene³ inspiziert und themenspezifische Ermittlungen (u.a. zur Immobilienkriminalität in Kostinbrod) durchgeführt.

Die Aufsichtsbehörde hat auch disziplinarische Untersuchungen durchgeführt und Bedarf an klärenden Urteilen, Entscheidungen oder Erlässen im Falle widersprüchlicher Gerichtsurteile festgestellt.

Die Behörde ist bei der Ausübung ihres Mandats auch vorausgreifend tätig geworden und kann ermutigende erste Ergebnisse vorweisen. Es muss unbedingt gewährleistet werden, dass der Oberste Justizrat, die Staatsanwaltschaft, die Gerichte und die übrigen zuständigen Behörden die Arbeiten der Aufsichtsbehörde aufgreifen und erforderlichenfalls entsprechende Korrekturen vornehmen.

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

Die Umsetzung des neuen Gerichtsverfassungsgesetzes und der neuen Zivilprozessordnung schreitet voran; in der Strafgerichtsbarkeit bestehen jedoch weiterhin beträchtliche Probleme. Die bulgarischen Behörden müssen in dieser Hinsicht die Strafprozessordnung umfassender angehen, um eine wirksame und effiziente Handhabung von Beweismitteln vor Gericht bei Einhaltung verfahrensrechtlicher Garantien zu gewährleisten.

Obwohl Vorschläge aus der Justiz und von externen Sachverständigen vorliegen, wurde das Strafrecht bisher noch nicht reformiert, und die extrem umständlichen Strafverfahren noch nicht in ausreichendem Umfang gestrafft. Eine Teilreform der Strafprozessordnung wurde am 17. Dezember 2008 angenommen⁴. Probleme können entstehen, weil das neue Gesetz die Gerichte verpflichtet, ein „beschleunigtes Verfahren“ anzuwenden, bei dem ungeachtet der Schwere des Verbrechens eine Strafe unterhalb der gesetzlichen Mindeststrafe verhängt wird, wenn der Angeklagte geständig ist und dieses Verfahren beantragt. Vor dem 1. Januar 2009 konnte der Richter de facto nach eigenem Ermessen über einen solchen Antrag befinden. Die Kommission wird die Wirkung dieser Änderung in ihrem nächsten Bericht genau untersuchen und bewerten, ob sie im Kampf gegen die Schwereverbrechen und insbesondere gegen Betrug und Korruption auf höchster Ebene einen Rückschritt darstellt.

Gegen den Mangel an Effizienz der Ermittlungsverfahren in der vorgerichtlichen Phase wurde noch nichts unternommen. Zu wenige komplizierte Strafverfahren werden vor Gericht gebracht, und dort kommt es weiterhin zu Rückverweisungen an

³

Die Bezirke Veliko Turnovo und Burgas.

⁴

Nach Angaben bulgarischen Behörden gegenüber der Kommission soll die Reform die vorgerichtliche Phase und die Beweislast in OK-Fällen vereinfachen, die Haftung von Bestochenen in bestimmten Fällen für die Zwecke der Beweiserhebung ausgesetzt und die Haftung für kriminelle Zuwiderhandlungen gegen das Wahlrecht verschärft werden.

die Staatsanwaltschaft⁵ oder Verzögerungen, die oft auf einem Missbrauch der Verfahrensvorschriften beruhen.

Mit der Änderung des Gesetzes über das Innenministerium vom 22. Juli 2008 sollten die Verwaltungsabläufe durch eine Verringerung der Hierarchieebenen, die Beseitigung von Doppelzuständigkeiten, die Übertragung einer direkten Kontrolle auf operative Funktionen an die Hierarchie und die Einführung nachrichtendienstlich gestützter Ermittlung verbessert werden. Am 2. Oktober hat das Kabinett die Verordnung über die Anwendung des Gesetzes angenommen. Ein wichtiger Bestandteil ist die Reform der polizeilichen Ermittlungsbefugnisse, mit der Einführung einer Möglichkeit, Spezialisten verschiedener Fachrichtungen, z.B. aus dem Finanzbereich, hinzuzuziehen. Noch ist nicht absehbar, ob diese Reformen ihre Ziele, z.B. effizientere polizeiliche Ermittlungstätigkeit, insbesondere in komplexen Fällen, erreichen wird.

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über besondere nachrichtendienstliche Mittel wurde von der Nationalversammlung am 17. Dezember 2008 angenommen. Für eine Beurteilung der Auswirkungen ist es noch zu früh.

Die Frage der parlamentarischen Kontrolle über die nationale Sicherheitsbehörde muss gelöst werden.

4.3. *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*

2008 ging fast die Hälfte (47 %) aller Disziplinarverfahren vor dem Obersten Justizrat auf Vorschläge der Aufsichtsbehörde zurück. Sechs Verfahren wurden abgeschlossen, neun standen kurz vor dem Abschluss und in drei weiteren Verfahren stehen die Termine für die ersten Anhörungen fest. Die Ergebnisse von Ermittlungen wie der zu den Ursachen der Rückverweisung von Fällen an die Staatsanwaltschaft müssen zu spürbaren Korrekturmaßnahmen seitens des Obersten Justizrats führen. Einer der wichtigsten Gradmesser für die Professionalität und die Transparenz der Justiz wird die Ernennung der Verwaltungschefs der Justizbehörden sein, bei der der Justizrat eine entscheidende Rolle spielt.

Alle 180 Gerichte Bulgariens verfügen über ein funktionierendes Internetportal, das zur Transparenz des Justizwesens beitragen und den Zugang zur Justiz verbessern dürfte. Dabei ist es von wesentlicher Bedeutung, dass der Schutz persönlicher Daten und der Privatsphäre uneingeschränkt gewährleistet wird.

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

Insgesamt ist bei den Folgemaßnahmen zu Korruptionsfällen in der zweiten Jahreshälfte 2008 ein Abwärtstrend gegenüber dem ersten Halbjahr festzustellen⁶, der auch in den Monaten November und Dezember anzuhalten schien.

⁵ Besonders häufig sind Rückverweisungen in Sofia, wo die Mehrzahl der komplizierten Fälle verhandelt wird und durchschnittlich 20 % aller Fälle zurückverwiesen werden.

⁶ Bulgarien hat folgende Zahlen zu Korruptionsfällen auf höchster Ebene übermittelt:

Auf den Fortschrittsbericht vom Juli 2008 hat Bulgarien mit dem Aufbau dienststellenübergreifender Ermittlungskommissionen in Fällen von Betrug mit EU-Geldern, organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche bei der Staatsanwaltschaft am Obersten Kassationshof reagiert. Ihnen gehören Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft, der Polizei, der nationalen Sicherheitsbehörde und des Landeskriminalamtes an. Andere Behörden (z.B. Finanzbehörden) werden je nach Fall hinzugezogen. Diese Maßnahme dürfte sich positiv auswirken, auch wenn es für eine Ergebnisbilanz noch zu früh ist.

Die Nationalversammlung hat am 16. Oktober 2008 das Gesetz zur Prävention und Offenlegung von Interessenkonflikten verabschiedet, das am 1. Januar 2009 in Kraft trat und sich auf Konflikte zwischen öffentlichen Ämtern und privaten Interessen erstreckt. Mit dem Gesetz werden gleichartige Anforderungen an die Inhaber öffentlicher Ämter in allen staatlichen Einrichtungen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene eingeführt. Der vorgesehene dezentrale Kontrollmechanismus muss seine Wirksamkeit angesichts vielfach fehlender funktionaler Unabhängigkeit noch unter Beweis stellen. Die Kommission wird die Durchsetzung dieses Gesetzes genau verfolgen⁷.

Die Nationalversammlung hat die Aussprache über die Vorschriften zur Parteienfinanzierung noch nicht abgeschlossen. Die Vorschriften über die Wahlkampffinanzierung unterscheiden sich je nach Wahl und enthalten keine Bestimmungen über Sachspenden, formlose Bargeldtransaktionen oder öffentliche Verzeichnisse von Geldgebern. Die Bestimmungen über die Wahlkampffinanzierung müssen kohärent und klar sein und im Hinblick auf die nationalen Wahlen und die Europawahlen im Sommer 2009 strenge Kontrollmechanismen enthalten. Die Behörden müssen ferner vermehrte Anstrengungen gegen den Stimmenkauf unternehmen. Die Initiativen der Zivilgesellschaft zur Verhinderung von Wahlbetrug sind ermutigend.

Mit Inkrafttreten des Handelsregistergesetzbuchs könnte ein Verlust an Transparenz der Eigentumsstruktur von Unternehmen eintreten. *Änderungen* der Eigentumsverhältnisse durch Übernahmen oder Übertragung von Anteilen nach der Erstregistrierung werden nicht unbedingt erfasst. Die Kommission wird diese Entwicklung genau beobachten, da sie die Ermittlungen in Finanzdelikten behindern könnte.

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

Am 16. Oktober 2008 beschloss die Nationalversammlung mehrere Änderungen zum Gesetz über das öffentliche Auftragswesen, die am 1. Januar 2009 in Kraft traten⁸.

- Januar - Mai 2008: 200 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 78 Vorlagen vor Gericht, 103 Anklagen und 55 Verurteilungen.

- Juni - Oktober 2008: 179 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 63 Vorlagen vor Gericht, 76 Anklagen und 50 Verurteilungen.

- November- Dezember 2008: 30 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 18 Vorlagen vor Gericht, 19 Personen angeklagt und 11 verurteilt.

⁷ Die Anwendung des Gesetzes wurde teilweise bis 1. März ausgesetzt. Gleichzeitig läuft eine Debatte über mögliche Änderungen. Es wäre wichtig, dass sich das Gesetz wie bisher auch auf familiäre und parteipolitische Verbindungen und die Mitgliedschaft in gemeinnützigen Organisationen erstreckt.

⁸ Zu den wichtigsten Veränderungen zählen die Pflicht zur Veröffentlichung aller abgeschlossenen Vergabeverfahren im Auftragsregister, die Pflicht zur Veröffentlichung der Angebotspreise, höhere

Diese Änderungen sollten zu mehr Transparenz und Gleichbehandlung beitragen und den Spielraum für Diskriminierungen im öffentlichen Auftragswesen einengen. Die Auswirkungen dieser Änderungen müssen genau beobachtet werden; ergänzend sind eine Stärkung der Verwaltungskapazitäten und wirksame, auf einer kontinuierlichen Risikoabschätzung beruhende Kontrollverfahren erforderlich⁹.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Gesetze, mit denen der missbräuchliche Tausch von Grundstücken und Waldgrundstücken verboten werden sollte, am 1. Februar (Waldgrundstücke) bzw. 1. März (Grundstücke) in Kraft treten. Die Kommission wird die Konsequenzen dieser Gesetze genau beobachten.

4.6. *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*

Um das organisierte Verbrechen effizienter zu bekämpfen, wurden bei der Staatsanwaltschaft am Obersten Kassationshof dienststellenübergreifende Ermittlungskommissionen eingerichtet (siehe Vorgabe 4).

Die von den bulgarischen Behörden vorgelegten Statistiken weisen für 2008 jedoch noch keine signifikanten Veränderungen bei der Verfolgung und gerichtlichen Aufbereitung von Fällen aus dem Bereich des organisierten Verbrechens auf¹⁰. In den letzten Monaten sind keine wichtigen Gerichtsurteile in prominenten Fällen organisierter Kriminalität ergangen.

Sanktionen bei Verstößen, die obligatorische Mitwirkung externer Sachverständiger in den Evaluierungsausschüssen, erhöhte Schwellenwerte, zusätzliche Prüfungen in Vergabeverfahren, von denen EU-Mittel betroffen sind, mehr Spielraum für zusätzliche Bonuszahlungen an Beamte, die an Vergabeverfahren beteiligt sind, und ein aus Datenschutzgründen eingeschränkter Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen.

⁹ Zu den typischen Verstößen gegen Vergaberegeln in Bulgarien zählen die Aufteilung von Großaufträgen in viele kleinere Aufträge unterhalb der Schwellenwerte für offene Ausschreibungen, Missbräuche bei Unteraufträgen, die Beteiligung mehrerer verbundener Unternehmen an Ausschreibungen, um Wettbewerb vorzutäuschen, sowie die Manipulation der Vergabebedingungen und der Angebotsauswertung.

¹⁰ OK-Statistik für den Zeitraum Juni – Oktober 2008: 39 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 43 Vorlagen vor Gericht, 147 Anklagen und 65 Verurteilungen, von denen 35 rechtskräftig geworden sind. Für den Zeitraum Januar – Mai 2008: 48 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 30 Vorlagen vor Gericht, 132 Anklagen und 60 Verurteilungen, von denen 48 rechtskräftig geworden sind. Für den Zeitraum November – Dezember 2008: 11 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 10 Vorlagen vor Gericht, 52 Anklagen und 17 Verurteilungen, die alle rechtskräftig geworden sind.