



Rat der  
Europäischen Union

130455/EU XXV. GP  
Eingelangt am 27/01/17

Brüssel, den 26. Januar 2017  
(OR. en)

5675/17

COVEME 1

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Januar 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 43 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 43 final.

---

Anl.: COM(2017) 43 final

---

5675/17

/ar

DG C 2A

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 25.1.2017  
COM(2017) 43 final

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

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

{SWD(2017) 24 final}

**DE**

**DE**

## 1. EINFÜHRUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) wurde zum Zeitpunkt des Beitritts Bulgariens zur Europäischen Union im Jahr 2007 eingerichtet<sup>1</sup>, um Mängel bei der Justizreform und bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität zu beheben. Seitdem haben die CVM-Berichte den bulgarischen Behörden mit gezielten Empfehlungen Hilfestellung bei der Ausrichtung ihrer Anstrengungen geleistet und die Fortschritte Bulgariens nachgezeichnet. Anlässlich des zehnjährigen Bestehens des CVM zieht die Kommission Bilanz und gibt einen Überblick über die Ergebnisse, die verbleibenden Herausforderungen und die noch nötigen Schritte zur Verwirklichung der CVM-Ziele.

Wie der Rat wiederholt klargestellt hat<sup>2</sup>, endet das CVM, sobald alle sechs Vorgaben für Bulgarien zufriedenstellen erfüllt sind. Die Vorgaben waren zum Zeitpunkt des Beitritts festgelegt worden und umfassen Bereiche wie Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz, Integrität sowie Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, die für die Arbeit der Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung sind. Zu ihrer Erfüllung sind verschiedene legislative und institutionelle Maßnahmen erforderlich. Zudem ist eine umfassende Bewertung dieser Maßnahmen nur möglich, wenn geprüft wird, ob sich ihre beabsichtigte Wirkung konkret niederschlägt und ob sie als im rechtlichen und institutionellen Gefüge Bulgariens verankert und als nachhaltig angesehen werden können. Dies ermöglicht es den Bürgern, darauf zu vertrauen, dass die Entscheidungen und Praktiken in Bulgarien vollständig dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit entsprechen, und bietet die für die wirksame Umsetzung des EU-Rechts erforderliche Grundlage für gegenseitiges Vertrauen.

Justizreform und Korruptionsbekämpfung waren in den vergangenen zehn Jahren zentrale Anliegen für die bulgarische Gesellschaft.<sup>3</sup> Das CVM spielt in Bulgarien eine wichtige Rolle als Triebkraft für Reformen und als Instrument zur Verfolgung der Fortschritte. Die Schlussfolgerungen der Kommission und die CVM-Methode wurden vom Rat kontinuierlich unterstützt; viele Mitgliedstaaten haben sich an der Arbeit beteiligt und einen Beitrag dazu geleistet. Auch die Zusammenarbeit wurde durch die Unterstützung Bulgariens im Rahmen von EU-Fonds verstärkt, zuletzt mittels einer gezielten Unterstützung, die vom Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) der Europäischen Kommission koordiniert wurde.

Im Zusammenhang mit der Verfolgung der in den letzten zehn Jahren erzielten Fortschritte wurde in den CVM-Berichten auch festgestellt, dass das Tempo der Reformen Schwankungen unterlag, was vor allem auf Perioden politischer Instabilität zurückzuführen ist. Es wurde schrittweise ein Rahmen eingeführt, der zwei wichtige nationale Strategien für die Justizreform und die Korruptionsbekämpfung enthält. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Strategien zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität auf hoher Ebene

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, 13. Dezember 2006 (K(2006) 6570 endg.).

<sup>2</sup> Zuletzt in den Schlussfolgerungen des Rates vom März 2016, in denen nachdrücklich noch mehr Anstrengungen gefordert wurden, um allen in dem Kommissionsbericht von 2016 enthaltenen Empfehlungen nachzukommen. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/de/pdf>). Für einschlägige Dokumente zum CVM siehe [http://ec.europa.eu/cvm/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm)

<sup>3</sup> Flash Eurobarometer 445: The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, veröffentlicht am 25. Januar 2017.

stellt nach wie vor eine Herausforderung dar: Damit den Reformen bescheinigt werden kann, dass sie fassen, müssen entsprechende Fälle auf hoher Ebene vor Gericht nachweislich zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden.

Dieser Bericht bietet einen Rückblick auf die Entwicklungen in Bulgarien seit 2007. Wie in den Vorjahren ist der Bericht das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse, bei dem sich die Europäische Kommission auf die enge Zusammenarbeit mit den bulgarischen Behörden sowie auf Informationen vonseiten der Zivilgesellschaft und anderer Beteiligter, auch vonseiten anderer Mitgliedstaaten, gestützt hat.

In diesem Zusammenhang muss Klarheit über den Anwendungsbereich des CVM bestehen. Die Beschlüsse über die Einrichtung des CVM enthalten die Parameter des Anwendungsbereichs des CVM im Hinblick auf die Justizreform und die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität. Aufgrund dieser Parameter lässt sich bestimmen, wann die Vorgaben erfüllt sind. Tempo und Reichweite der Reform sind jedoch zwangsläufig durch das Umfeld bedingt, in dem Fortschritte in den vom CVM erfassten Bereichen zu erzielen sind, und hängen somit von den Merkmalen der bulgarischen Gesellschaft und Staatsführung ab. So dauern derzeit die Bemühungen der vergangenen Jahre zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten noch an, was Folgen für den Reformprozess hat. Der Rechtsetzungsprozess in Bulgarien hat zu keinem stabilen und vorhersehbaren Rechtsrahmen geführt.<sup>4</sup> Die bulgarischen Medien sind oft gekennzeichnet durch ein geringes Maß an Unabhängigkeit und die unwirksame Durchsetzung journalistischer Standards, was sich negativ auf die öffentliche Debatte über Reformen auswirkt.<sup>5</sup> Auch wenn diese Bereiche nicht vom CVM erfasst werden, haben sie einen unmittelbaren Einfluss auf die Fähigkeit zur Durchführung von Reformen und erschweren es Bulgarien, Fortschritte zu erzielen.

In diesem Bericht wird im Zusammenhang mit der Funktionsweise des CVM auch eine Reihe von Empfehlungen für eine intensivere Berichterstattung und mehr Transparenz abgegeben. Kurzfristig würde dies der Kommission helfen, endgültige Schlüsse zu ziehen; sobald das CVM abgeschlossen ist, würden hierdurch auch die Nachhaltigkeit der Reformen und die Rechenschaftspflicht unterstützt.

Schließlich spricht der unterschiedliche Charakter des Anwendungsbereichs des CVM dagegen, direkte Verbindungen zu anderen Politikbereichen herzustellen. Die Kommission ist daher nicht der Ansicht, dass es angebracht ist, das CVM mit Entscheidungen in anderen Bereichen, etwa über die Förderfähigkeit im Rahmen des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds oder über den Zugang zum Schengen-Raum, in Verbindung zu bringen.

In diesem Bericht wird ermittelt, welches auf lange Sicht die wichtigsten verbleibenden Schritte zur Verwirklichung der Ziele des CVM sind. Aufgrund der bisherigen Dynamik kann der Schwerpunkt auf die wichtigsten noch zu ergreifenden Maßnahmen verlagert werden. Sobald die Maßnahmen gemäß den Vorgaben in diesem Bericht ergriffen wurden, gilt die entsprechende Vorgabe als vorläufig erfüllt. Trifft dies auf alle Vorgaben zu, wird das CVM eingestellt werden. Daher können die abgegebenen Empfehlungen als ausreichend zur Erreichung dieses Ziel angesehen werden (es sei denn, die Entwicklungen würden die Fortschritte eindeutig rückgängig machen). Nach Auffassung der Kommission dürfte dies

<sup>4</sup> Eine wichtige Entwicklung erfolgte im November 2016, als das Gesetz über die Rechtsakte dahin gehend geändert wurde, das für neue Rechtsvorschriften, die von der Regierung vorgeschlagen werden, eine Folgenabschätzung erforderlich ist.

<sup>5</sup> Bulgarien schnitt 2016 auf der Weltrangliste der Pressefreiheit von allen EU-Mitgliedstaaten am schlechtesten ab (siehe <https://rsf.org/en/ranking>).

auch dazu führen, dass der Prozess durch die bulgarischen Behörden und durch die EU als Ganzes beschleunigt wird. Die Vorgaben, bei denen wesentliche Fortschritte erzielt wurden, sind nach Ansicht der Kommission schnell zu erfüllen, wenn sie entschlossen umgesetzt werden und zugleich das Tempo und die Ausrichtung der Reformen konsequent beibehalten werden. Bei anderen Vorgaben gestaltet sich die Situation problematischer. Die Kommission beabsichtigt daher, den nächste Bericht auf Ende 2017 vorzuziehen, und ist bereit, weitere Unterstützung zu leisten, um die Nachhaltigkeit der Fortschritte zu stärken und das Verfahren somit zu einem Abschluss zu bringen.

## **2. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER ERFÜLLUNG DER VORGABEN SEIT DEM BEGINN DES CVM**

In diesem Abschnitt werden über die Fortschritte zu den Empfehlungen des CVM-Berichts 2016 hinaus die Reformen der letzten zehn Jahre allgemein bewertet. Die wichtigsten Entwicklungen und Ergebnisse sind ausführlich im beigefügten technischen Bericht<sup>6</sup> enthalten. Die sechs Vorgaben können einzeln bewertet werden, aber es gibt Verknüpfungen zwischen ihnen. Im Rahmen der Bewertung der Fortschritte wurden die strukturellen Voraussetzungen (z. B. Rechtsvorschriften, Institutionen und Ressourcen), die Ergebnisse und Bilanzen sowie Nachhaltigkeitsaspekte des Prozesses geprüft. Zudem gab es seit der Festlegung der CVM-Vorgaben bedeutende Entwicklungen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, internationale Standards und bewährte Praktiken sowie vergleichende Informationen über die nationalen Justizsysteme in der EU, die den bulgarischen Behörden bei ihren Reformen als Orientierung dienten und eine objektive und vergleichende Messung der Entwicklung des bulgarischen Justizsystems und der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität im Rahmen der sechs Vorgaben ermöglichen.

### **2.1 Justizreform**

#### *Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz*

Die erste Vorgabe bezieht sich auf die Reform der Justiz, wobei der Schwerpunkt auf der Errichtung eines stabilen verfassungsrechtlichen Rahmens für eine *unabhängige und rechenschaftspflichtige Justiz* liegt. In den letzten zehn Jahren hat Bulgarien seine Verfassung zweimal geändert und dabei die Arbeitsweise des Obersten Justizrats verbessert und eine dem Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörde eingerichtet, um ein gutes Management der Justizbehörden zu fördern und die Integritätsstandards für die Richterschaft aufrechtzuerhalten. Die ersten Änderungen erfolgten kurz nach dem Beitritt. Weitere bedeutende Reformen erfolgten durch Verfassungsänderungen, die im Dezember 2015 von der Nationalversammlung verabschiedet wurden. Durch diese wurden insbesondere getrennte Kammern für Richter und Staatsanwälte beim Obersten Justizrat eingerichtet, wobei auch die Transparenz bei der Beschlussfassung in Personalangelegenheiten und bei der Wahl der Mitglieder des Obersten Justizrats verbessert und die Rolle der dem Obersten Justizrat angeschlossenen Justizaufsichtsbehörde im Hinblick auf die Integrität der Richter gestärkt wurde. Einige dieser Änderungen – beispielsweise der Grundsatz „ein Richter, eine Stimme“ bei den Wahlen zum Obersten Justizrat – waren Folgemaßnahmen zu früheren CVM-Berichten. Die Umsetzung der jüngsten Änderungen in Rechtsvorschriften erfolgte im Laufe

---

<sup>6</sup> SWD(2017) 24.

des Jahres 2016, sodass die Durchführung noch abgeschlossen werden muss, bis die vollen Auswirkungen sichtbar sind. Bislang ist zu erkennen, dass die Reform des Justizrates zu mehr Transparenz bei seiner Beschlussfassung geführt hat, und ein verstärkter Demokratisierungsprozess wird auch in die Wahlen zum Justizrat im Jahr 2017 einfließen. Allerdings stellen anhaltende Spannungen zwischen den Mitgliedern des Rates angesichts von Vorwürfen in Bezug auf mangelnde Objektivität bei wichtigen Beschlüssen nach wie vor ein Problem dar. Die verspäteten und unvollständigen Folgemaßnahmen zur festgestellten Situation beim Stadtgericht Sofia gegen Ende 2014 wurden in den beiden letzten CVM-Berichten hervorgehoben und haben die Vorwürfe einer ungebührlichen Einflussnahme innerhalb des Obersten Justizrates weiter genährt. Insgesamt hat Bulgarien erhebliche Fortschritte bei der ersten Vorgabe erzielt, muss jedoch noch den Nachweis für die erfolgreiche Umsetzung der jüngsten verfassungsrechtlichen Änderungen erbringen.

### *Der Rechtsrahmen*

Der Schwerpunkt der zweiten Vorgabe liegt auf dem Rechtsrahmen in Bezug auf *die grundlegenden Rechtsvorschriften, die sich auf die Justiz und die Gerichtsverfahren auswirken*. In den letzten zehn Jahren haben wesentliche Entwicklungen stattgefunden, insbesondere in Bezug auf das Gerichtsverfassungsgesetz und die Verbesserung der Zivilverfahren. 2016 wurden als Folgemaßnahme zu der umfassenden Strategie für die Justizreform, die von der Regierung ausgearbeitet und 2015 von der Nationalversammlung verabschiedet wurde, weitreichende Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes erlassen. Mit diesen Änderungen, die in enger Absprache mit Interessenträgern und Angehörigen der Rechtsberufe<sup>7</sup> durchgeführt wurden, sollen die Rechtsvorschriften in einer Reihe von Bereichen verbessert werden, von der Laufbahnentwicklung von Richtern bis zur internen gerichtlichen Governance. Zusammen mit früheren Reformen stellen diese Änderungen einen weiteren wichtigen Schritt bei der Reform der bulgarischen Justiz dar.

Im Bereich der Strafverfahren waren die Entwicklungen weniger ausgeprägt, sodass wichtige Herausforderungen noch angegangen werden müssen. Trotz wichtiger Verbesserungen in den Jahren nach dem EU-Beitritt weisen Strafverfahren in Bulgarien nach wie vor ernsthafte Probleme im Zusammenhang mit wirksamen Ermittlungen in komplexen Fällen auf, darunter in Fällen von Korruption auf hoher Ebene und schwerer organisierter Kriminalität. Im Lauf der Jahre wurde eine Reihe konkreter Probleme ermittelt, von denen einige mit gesetzgeberischen Maßnahmen angegangen wurden. Der Formalismus des Strafverfahrens ist jedoch nach wie vor eine Herausforderung für das bulgarische Rechtssystem. Seit Kurzem sind weitere Legislativvorschläge in Vorbereitung, von denen einige – verbunden mit geeigneten organisatorischen Maßnahmen – erhebliche Auswirkungen haben könnten.

Das Strafgesetzbuch wurde ebenfalls als eine der Ursachen für Probleme bei der strafrechtlichen Verfolgung schwerer Straftaten ermittelt und war Gegenstand fortwährender Erörterungen durch verschiedene aufeinander folgende Regierungen.<sup>8</sup> 2015 leitete die Regierung einen neuen Prozess der Reflexion über eine weiter reichende Reform der Strafrechtspolitik ein, der im Jahr 2016 unter Einbeziehung unabhängiger Experten mit einem Projekt für technische Hilfe vorangebracht wurde. Ziel ist eine umfassende Reform, die eine sorgfältige Analyse und Vorbereitung voraussetzt und eine breite Konsultation innerhalb der

<sup>7</sup> Die Regierung hat einen dem Justizministerium angeschlossenen Beirat für die Justizreform eingesetzt, der eine zentrale Rolle bei der Fertigstellung der Legislativvorschläge spielte.

<sup>8</sup> Der Entwurf einer von einer früheren Regierung 2014 ausgearbeiteten Reform des Strafgesetzbuchs scheiterte, da er nicht den Erwartungen entsprach und die Nationalversammlung kurz nach seiner Vorlage aufgelöst wurde.

Justiz und bei den Angehörigen der Rechtsberufe umfassen wird. Es liegt auf der Hand, dass eine allgemeine Reform des Strafgesetzbuchs ein langfristiger Prozess wäre. Dennoch würde ein solcher Prozess sofortige Änderungen nicht ausschließen, die positive Auswirkungen im Hinblick auf die strafrechtliche Verfolgung von Korruption oder organisierter Kriminalität haben könnten. Insgesamt hat Bulgarien einige Fortschritte bei der zweiten Vorgabe erzielt, aber es müssen noch erhebliche Probleme bewältigt werden, insbesondere in Bezug auf formalistische Strafverfahren und die Verbesserung des Rechtsrahmens hinsichtlich der Ermittlungen und der strafrechtlichen Verfolgung im Zusammenhang mit Korruption und organisierter Kriminalität.

### *Fortführung der Justizreform*

Der Schwerpunkt der dritten Vorgabe liegt auf der Justizreform in Bezug auf die Verbesserung der *Professionalität, Rechenschaftspflicht und Effizienz der Justiz*. Im Rückblick auf die zurückliegenden zehn Jahre zeigt sich klar, dass es schwierig ist, Fortschritte zu erzielen, wenn kein Konsens zwischen Richtern oder Staatsanwälten besteht. Im Laufe der Jahre wurden erhebliche Verbesserungen in verschiedenen Bereichen erzielt, beispielsweise bei der Schulung von Richtern, der Zuweisung von Fällen bei Gerichten nach dem Zufallsprinzip und der Analyse der Arbeitsbelastung von Justizbehörden und einzelnen Richtern. Auch in Bereichen wie E-Justiz wurden Maßnahmen ergriffen. Die Bereitschaft von Richtern und Zivilgesellschaft, sich für Reformen auszusprechen, war ein entscheidender Faktor bei der Herbeiführung dieser Fortschritte. Allerdings hat es sich als schwierig erwiesen, Entscheidungen in sensiblen Bereichen wie der Umstrukturierung der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Rahmen einer allgemeinen Reform des Justizwesens zu treffen. Zwar haben sensible Managemententscheidungen – wie etwa über die jährliche Neuzuweisung von Posten – in gewissem Maße zur Verringerung dieser Lücken beigetragen, doch war der Oberste Justizrat nicht in der Lage oder willens, Reformen in diesen Bereichen voranzubringen. Dies hat zu einer unausgewogenen Verteilung der Arbeitsbelastung bei den größeren Gerichten des Landes und zu negativen Auswirkungen auf die Gesamtleistung des bulgarischen Justizsystems geführt. Gleichzeitig wurden nur wenige Fortschritte im Hinblick auf Gerechtigkeit und Transparenz in Disziplinarverfahren des Obersten Justizrates erzielt.

Die Reform der Staatsanwaltschaft ist ein weiterer Bereich, der sich in Bulgarien als besonders sensibel und komplex erwiesen hat. Die bulgarische Staatsanwaltschaft ist Teil der Judikative und unabhängig von der Exekutive. Gleichzeitig spielt sie nicht nur in Strafverfahren eine wichtige Rolle, sondern auch bei der Überwachung der Verwaltung insgesamt. Diese fehlende Unterscheidung zwischen ihren Aufgaben und der Exekutive facht Mutmaßungen über eine ungebührliche Einflussnahme und die Kritik hinsichtlich einer fehlenden allgemeinen Rechenschaftspflicht der Staatsanwaltschaft an. Über die hitzige Debatte über die von Kritikern als allzu mächtig empfundene Staatsanwaltschaft hinaus steht die Strafverfolgung auch im Zentrum der Debatte darüber, dass Bulgarien immer noch keine überzeugende Erfolgsbilanz im Hinblick auf Verurteilungen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene und schwerer organisierter Kriminalität vorzuweisen hat. In den letzten zehn Jahren war die Staatsanwaltschaft mehrfach umstrukturiert worden und Gegenstand legislativer und sonstiger Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit gewesen. Trotz all dieser Bemühungen zeigen die Ergebnisse, dass nach wie vor große Herausforderungen zu bewältigen sind.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund beantragte Bulgarien im Jahr 2016 die Unterstützung des SRSS und von Experten aus einer Reihe anderer Mitgliedstaaten in einem

<sup>9</sup> Die Herausforderungen beschränken sich nicht nur auf die interne Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft, sondern betreffen alle an den verschiedenen Stufen des Strafverfahrens beteiligten Institutionen.

Projekt zu einer unabhängigen Analyse der bulgarischen Staatsanwaltschaft. Dieses Projekt ergänzt frühere Analysen, die im Lauf der Jahre durchgeführt wurden. Bulgarien muss noch die Schlussfolgerungen daraus ziehen und den künftigen Weg in diesem wichtigen Bereich abstecken. Insgesamt hat Bulgarien zwar einige Fortschritte bei der dritten Vorgabe erzielt, doch müssen wichtige Herausforderungen noch angegangen werden.

## 2.2 Korruption

Die vierte und fünfte Vorgabe bezieht sich auf die *Bekämpfung der Korruption* auf hoher Ebene und im Allgemeinen, insbesondere auf lokaler Ebene und an den Grenzen. In beiden Bereichen werden im Zeitrahmen von zehn Jahren die Herausforderungen ersichtlich, denen Bulgarien in dem Bemühen gegenübersteht, nach und nach die notwendigen Rechtsvorschriften und Institutionen einzuführen, mit denen das in der öffentlichen Meinung wahrgenommene Glaubwürdigkeitsdefizit in Bulgarien behoben werden soll. Bisher hat Bulgarien eine sehr begrenzte Erfolgsbilanz im Hinblick auf konkrete Fälle rechtskräftiger Verurteilungen wegen Korruption auf hoher Ebene vorzuweisen – das deutlichste Zeichen dafür, dass die Bekämpfung der Korruption eine echte Priorität ist. Bulgarien gilt weiterhin als einer der EU-Mitgliedstaaten mit dem höchsten wahrgenommenen Korruptionsniveau<sup>10</sup>, und sowohl Bürger<sup>11</sup> als auch Unternehmen<sup>12</sup> sehen Korruption nach wie vor als ein großes Problem an. Medienwirksame Skandale wie der Skandal um die Kommission für Interessenkonflikte im Jahr 2013<sup>13</sup> lassen keine klaren und entschlossenen Folgemaßnahmen erkennen. Die Probleme wurden im Lauf der Jahre umfassend analysiert. Als mögliche Ursachen wurden veraltete Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, fehlende Kapazitäten innerhalb der wichtigsten Institutionen, chaotische oder zersplitterte Strukturen und umständliche Verfahren angeführt – alles Probleme, die nur zeitaufwändig und mit Engagement und Entschlossenheit bewältigt werden können. In den ersten Jahren nach dem Beitritt führte Bulgarien eine Reihe rechtlicher und institutioneller Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption durch. Auch wenn die ersten Ergebnisse in gewisser Hinsicht vielversprechend waren, haben diese Bemühungen nicht zu dem notwendigen Tempowechsel bei der Bekämpfung der Korruption geführt. Die Regierung hat in den Jahren 2015 und 2016 weitere Anstrengungen unternommen, in deren Mittelpunkt die Einrichtung einer einheitlichen Agentur für Korruptionsbekämpfung mit der Befugnis zur Durchführung verwaltungsrechtlicher Untersuchungen und zur Überprüfung von Interessenkonflikten und persönlichen Vermögenswerten hochrangiger Beamter stand. Das Gesetz zur Korruptionsbekämpfung, mit dem diese Stelle eingerichtet werden sollte, scheiterte jedoch am Parlament, was verdeutlicht, dass hinter den Anstrengungen kein allgemeiner politischer Konsens steht.

Der allgemeine institutionelle Rahmen zur Bekämpfung der Korruption in Bulgarien ist nach wie vor fragmentiert und deshalb weitestgehend unwirksam. In der Folge stellen auch allgemeine Korruptionsprobleme auf unteren Ebenen der öffentlichen Verwaltung weiterhin

---

<sup>10</sup> Im Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) 2015 von Transparency International rangiert Bulgarien auf Platz 69 von 168 Ländern weltweit und bildet damit das Schlusslicht unter den EU-Mitgliedstaaten.

<sup>11</sup> Flash Eurobarometer 445: The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, veröffentlicht am 25. Januar 2017.

<sup>12</sup> Im Global Competitiveness Report 2016-2017 des Weltwirtschaftsforums wird Korruption als problematischster Faktor für unternehmerisches Engagement in Bulgarien genannt. Global Competitiveness Report 2016-2017, S. 130.

<sup>13</sup> Ihr Vorsitzender wurde im Jahr 2013 des Missbrauchs von Befugnissen angeklagt und später zu einer Bewährungsstrafe verurteilt. Die Stelle des Vorsitzenden der Kommission ist jedoch weiterhin unbesetzt.

eine Herausforderung dar.<sup>14</sup> Die Regierung legte mit ihrer Korruptionsbekämpfungsstrategie 2015 eine wertvolle Analyse der Probleme vor. Allerdings befindet sich die Umsetzung dieser Strategie erst in einem frühen Stadium.<sup>15</sup> Insgesamt hat Bulgarien nur eingeschränkt Fortschritte zu der vierten und fünften Vorgabe erzielt, sodass noch erhebliche Herausforderungen im Hinblick auf den institutionellen und rechtlichen Rahmen sowie auf das Erreichen einer Erfolgsbilanz zu bewältigen sind.

## 2.3 Organisierte Kriminalität

Im Mittelpunkt der letzten Vorgabe steht die Bekämpfung der *organisierten Kriminalität*. Diese ist teils darin begründet, dass sich in Bulgarien nach dem Übergang große und mächtige Gruppen der organisierten Kriminalität mit einem erheblichen Gewaltpotenzial ausgebrettet haben. Seit dem Beitritt verzeichnen die bulgarischen Behörden eine Entwicklung, die von einer Fragmentierung der organisierten Kriminalität geprägt ist, wobei das Problem nun eher mit der Situation in einigen anderen Mitgliedstaaten vergleichbar ist. Um diese Vorgabe zu erfüllen, muss Bulgarien jedoch auch aufzeigen, dass seine Strafverfolgungsbehörden in der Lage sind, die organisierte Kriminalität effizient zu bekämpfen und eine Erfolgsbilanz in diesem Bereich zu erzielen. Bulgarien hat im Laufe der Jahre wichtige institutionelle Änderungen vorgenommen, vor allem im Jahr 2012 durch die Einrichtung eines Fachgerichts und einer Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität und einer unabhängigen Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten, die ein Mandat zur urteilsunabhängigen Beschlagnahme illegal erworbener Vermögenswerte erhielt. Die Erfolge insbesondere dieser Kommission zeigen, in welch erheblichem Maße dieser Aspekt der Reformen verankert ist. Allerdings entwickelt Bulgarien nur schleppend eine Erfolgsbilanz im Bereich der rechtskräftigen Verurteilungen in Fällen von schwerer organisierter Kriminalität. In den letzten Jahren haben politische Entscheidungen zur Neuorganisation der mit der organisierten Kriminalität befassten Untersuchungsbehörden den Fortschrittsprozess unterbrochen und hatten negative Auswirkungen auf die Ergebnisse. Die Lage hat sich inzwischen stabilisiert, wenngleich eine weitere Änderung vereinbart wurde, mit der die Befugnisse der Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (GDBOB) auf Korruption, Cyberkriminalität und Schleuserkriminalität ausgeweitet werden sollen, wobei die Direktion bereits in einem früheren Stadium strafrechtliche Ermittlungen aufnehmen kann. Der aktuelle institutionelle Rahmen benötigt daher einige Zeit, um eine Erfolgsbilanz aufweisen zu können. Zudem wird die wirksame strafrechtliche Verfolgung der organisierten Kriminalität – wie oben erwähnt – weiterhin durch einen formalistischen Rechtsrahmen behindert. Insgesamt hat Bulgarien erhebliche Fortschritte bei der sechsten Vorgabe erzielt, aber es bleiben noch Herausforderungen.

## 3. ENTSCHEIDENDE VERBLEIBENDE SCHRITTE

<sup>14</sup> Erhebungen auf der Grundlage von Erfahrungen, Wahrnehmungen von Korruption sowie internationale Studien deuten beständig darauf hin, dass die Korruption ein wesentliches Problem in Bulgarien darstellt; sie hemmt die Wirtschaft und untergräbt das Vertrauen in die ordnungsgemäße Funktionsweise öffentlicher Einrichtungen.

<sup>15</sup> Eine bemerkenswerte Ausnahme in dieser Hinsicht bilden die konkreten Maßnahmen, die in den vergangenen zwei Jahren im Innenministerium im Rahmen der Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption innerhalb des Ministeriums, u. a. bei der Grenzpolizei, ergriffen wurden. Ebenso standen die Zollbehörden im Mittelpunkt ernsthafter Anstrengungen. Im Allgemeinen hat Bulgarien in den vergangenen Jahren auch verschiedene Verbesserungen seines Systems der öffentlichen Auftragsvergabe erreicht, eines Sektors mit erheblichen Korruptionsrisiken auch auf lokaler Ebene.

Die Erfahrung von zehn Jahren zeigt insgesamt, dass die aufeinanderfolgenden Regierungen und die Justizbehörden erhebliche Anstrengungen unternommen haben. Es gab wichtige gesetzgeberische und institutionelle Entwicklungen, vor allem in Bezug auf die Justiz. Allerdings wurden auf dem Weg zu einer nachhaltigen Erfolgsbilanz konkrete Fortschritte langsamer erzielt, als bei der Einführung des CVM erwartet worden war. Dabei wurde den an die Institutionen gerichteten CVM-Empfehlungen, zur Ermittlung gemeinsamer Schwachstellen zusammenzuarbeiten und gemeinsame Lösungen zu finden, bisweilen nur zögerlich nachgekommen. Damit die Vorgaben zufriedenstellend und nachhaltig erfüllt werden, müssen die Reformen fortgesetzt und interne Strukturen gestärkt werden. In diesem Abschnitt sollen deshalb die verbleibenden Schritte skizziert werden, die notwendig sind, um die Verwirklichung der CVM-Ziele sicherzustellen.

### **3.1 Justizreform**

#### *Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz*

In den jüngsten Berichten wurde anerkannt, dass die Strategie für die Justizreform, die 2014 von der Regierung angenommen und Anfang 2015 von der Nationalversammlung gebilligt wurde, ein umfassendes Konzept für die Reform der bulgarischen Justiz bietet. Seither hat die Regierung in einer Reihe von Bereichen Folgemaßnahmen ergriffen. Vor allem stellen die Verfassungsänderungen, die im Dezember 2015 angenommen wurden und zu legislativen Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der internen Verfahren im Jahr 2016 führten, einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zu einer besseren Funktionsweise des Obersten Justizrats und der Erfüllung der ersten Vorgabe dar. Obwohl der Schwerpunkt der ersten Vorgabe auf Verfassungsänderungen liegt, lässt sich volle Gewissheit in Bezug auf die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz nur im Lichte der praktischen Umsetzung dieser Änderungen erlangen.

Der Oberste Justizrat ist die wichtigste Institution der bulgarischen Justiz, weshalb konkrete Ergebnisse im Bereich der Justizreform in hohem Maße von einer guten Funktionsweise des Justizrates in puncto Professionalität und Transparenz abhängen. Seine Tätigkeit ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, das Ansehen der Justiz zu bestimmen und der breiteren Öffentlichkeit zu versichern, dass die Unabhängigkeit der Justiz verteidigt wird. Hierfür müssen sich alle staatlichen Akteure klar zur Unabhängigkeit der Justiz und zur loyalen Zusammenarbeit der Institutionen bekennen. Ein unpolitisches und professionelles Arbeitsklima innerhalb dieser Institution mit Ausrichtung auf die Prioritäten der Justizreform ist von entscheidender Bedeutung. Die Meinungsverschiedenheiten und Auseinandersetzungen, von denen der Oberste Justizrat in den letzten Jahren geprägt war, haben den Verdacht der externen Einflussnahme genährt und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz beeinträchtigt.<sup>16</sup> Deshalb wird eine der wichtigsten Bewährungsproben im Jahr 2017 die Wahl des neuen Justizrats sein, sowohl für die innerhalb der Richterschaft als auch die vom Parlament ernannten Mitglieder. Es ist wichtig, dass diese Wahlen im Anschluss an eine ernsthafte Debatte über die Verdienste der jeweiligen Kandidaten offen und transparent durchgeführt und auch so wahrgenommen werden. Das neu gewählte Kollegium wird dann eine Erfolgsbilanz in Bezug auf eine unparteiische und professionelle Beschlussfassung in wichtigen Bereichen entwickeln müssen.

- **Empfehlung:** Gewährleistung einer transparenten Wahl zum zukünftigen Obersten Justizrat auf der Grundlage einer öffentlichen Anhörung in der Nationalversammlung vor

---

<sup>16</sup> Bulgarien gehört kontinuierlich zu den EU-Mitgliedstaaten mit der niedrigsten wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz. EU-Justizbarometer 2016, S. 35-36.

der Wahl der vom Parlament zu ernennenden Mitglieder, wobei die Zivilgesellschaft die Möglichkeit haben soll, zu den Kandidaten Stellung zu nehmen.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Obersten Justizrates ist die Ernennung der vorsitzenden Richter und leitenden Staatsanwälte sowie die Ernennung der Präsidenten der drei höchsten bulgarischen Justizbehörden, der Präsidenten der beiden obersten Gerichte und des Generalstaatsanwalts. Die Durchführung dieser Ernennungen in einer leistungsbezogenen und transparenten Weise ist für den Justizrat eine wichtige Bewährungsprobe, die zeigen wird, ob er in der Lage ist, als professionelle und unabhängige Institution zu handeln, die das Vertrauen der Justiz und der breiteren Öffentlichkeit erlangen kann. Eine besonders wichtige Wahl im Jahr 2017 ist die Wahl des Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts.

- **Empfehlung:** Aufstellung einer Bilanz von transparenten und leistungsbasierten Ernennungen in hohe Justizämter, einschließlich der bevorstehenden Ernennung eines neuen Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts.

Die dem Obersten Justizrat angeschlossene Justizaufsichtsbehörde hat durch ihre regelmäßigen Kontrollen und Berichte zur Rechenschaftspflicht und Effizienz der bulgarischen Justiz beigetragen. Ihr Potenzial ist jedoch noch nicht voll ausgeschöpft. Im Januar 2017 erhielt die Aufsichtsbehörde erweiterte Befugnisse zur Untersuchung von Interessenkonflikten und Fragen der Integrität von Richtern und wurde von der Regierung mit zusätzlichen Mitteln für die Wahrnehmung ihrer neuen Aufgaben ausgestattet. Zwar trifft der Oberste Justizrat letztlich die Entscheidungen über disziplinarrechtliche Sanktionen, doch geben die neuen Bestimmungen über die Integrität von Richtern der Justizaufsichtsbehörde eine zentralere Rolle im Hinblick auf wesentliche Folgemaßnahmen zu Unregelmäßigkeiten. Die Justizaufsichtsbehörde benötigt die bestmöglichen Bedingungen für die Erfüllung ihrer neuen Aufgaben. In diesem Zusammenhang kann externes Fachwissen ein nützliches Element zur Unterstützung der Bemühungen um die Verbesserung ihrer organisatorischen Kapazitäten sein.

- **Empfehlung:** Verbesserung der praktischen Arbeitsweise der Justizaufsichtsbehörde und der Folgemaßnahmen des Obersten Justizrats zu den Ergebnissen der Aufsichtsbehörde, insbesondere im Zusammenhang mit Integritätsfragen, und Erwägung der Einholung externer Hilfe, beispielsweise des SRSS und/oder des Europarates.

### *Der Rechtsrahmen*

Im Jahr 2016 brachte die bulgarische Regierung im Rahmen der Strategie für die Justizreform zwei wesentliche Pakete zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes voran. Der Ausarbeitung dieser Rechtsakte gingen eine breit angelegte Debatte und eine Konsultation der Zivilgesellschaft voran. Die Umsetzung dieses neuen Rechtsrahmens wird eine große Herausforderung für die Justizbehörden sein und in starkem Maße von den allgemeinen Fortschritten bei der Justizreform abhängen (dritte Vorgabe). Im Einklang mit der Strategie für die Justizreform sollte sich Bulgarien fortgesetzt Problemen im Zusammenhang mit dem Rechtsrahmen widmen und prüfen, ob weitere Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes diese Probleme beheben würden.

Ein wichtiges Paket zur Änderung der Strafprozessordnung wurde mit Unterstützung der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden vom Justizministerium ausgearbeitet. Hierdurch würde die Reaktion auf schwere Kriminalität erheblich verbessert, insbesondere durch die Beseitigung von Verzögerungen in Strafverfahren und Erleichterungen bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsdelikten. Aus jüngsten Analysen geht hervor,

dass es noch weiterer Änderungen im Zusammenhang mit Strafverfahren bedarf. Deshalb ist es wichtig, diesen Prozess voranzubringen.

In früheren Berichten wurde eine vollständige Überarbeitung der Strafprozessordnung als wichtig angesehen; diese erfordert jedoch umfassende Überlegungen über die künftige Strafrechtspolitik sowie eine breit angelegte Debatte und eine sorgfältige Vorbereitung. Sie sollte als längerfristiges Projekt gesehen werden, wobei auch die Verwaltungskapazitäten Bulgariens zu berücksichtigen sind. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sollte eine Reihe gezielter Änderungen in Bereichen durchgeführt werden, in denen bestehende Vorschriften operative Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption oder organisierter Kriminalität bereiten.

- **Empfehlung:** Annahme von Änderungen der Strafprozessordnung und des Strafgesetzbuchs zur Verbesserung des Rechtsrahmens für die strafrechtliche Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene und schwerer organisierter Kriminalität.

Zur Bewältigung der komplexen Herausforderungen im Zusammenhang mit Strafverfahren in Bulgarien sind Anstrengungen und Prioritätensetzung seitens der neuen bulgarischen Behörden erforderlich. Die bereits eingeleiteten vorbereitenden Arbeiten sowie die Beiträge von Projekten der technischen Hilfe, darunter das kürzlich fertig gestellte Projekt, das vom Dienst zur Unterstützung der Strukturreform (SRSS) der Kommission koordiniert wurde, bieten jedoch eine gute Ausgangsbasis. Die Umsetzung der Empfehlungen dieser verschiedenen Studien sollte es Bulgarien ermöglichen, Probleme im Rahmen der zweiten Vorgabe und anderer Vorgaben anzugehen, insbesondere diejenigen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität.

#### *Fortführung der Justizreform*

Die weitreichende Umsetzung der Strategie für die Justizreform erfordert kontinuierliche Anstrengungen und das Engagement der bulgarischen Behörden. Eine Reihe von Projekten ist bereits abgeschlossen, andere laufen noch oder sind in Vorbereitung. Das neue IT-System für die Fallzuweisung nach dem Zufallsprinzip bei Gerichten, das bislang umstritten funktioniert, ist ein vielversprechendes Anzeichen dafür, dass seit langem bestehende Probleme bewältigt werden können. Das geänderte Gerichtsverfassungsgesetz sollte dazu beitragen, rasch Fortschritte im Hinblick auf E-Justiz-Lösungen zu erreichen, um die Transparenz der Justiz und den Zugang zu ihr im ganzen Land zu verbessern. Es wurde erhebliche Arbeit geleistet, um Standards für die Bewertung der Arbeitsbelastung bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften zu entwickeln. Diese Arbeit kann nun vorangebracht werden, damit diese Standards zur Grundlage für Managemententscheidungen in Bereichen wie Beurteilungen, Beförderungen, Disziplinarverfahren und Personalzuweisung werden.

- **Empfehlung:** Veröffentlichung eines Berichts für die öffentliche Konsultation, in dem die Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Strategie für die Justizreform und die noch zu ergreifenden Maßnahmen dargelegt werden. Einrichtung eines Verfahrens der kontinuierlichen öffentlichen Berichterstattung für die verbleibende Zeitspanne der Umsetzung der Strategie.

Der Oberste Justizrat und die Staatsanwaltschaft haben Vorbereitungen für umfassende Reformen des Justizwesens in die Wege geleitet. Dabei handelt es sich zwangsläufig um einen langfristigen Prozess, da er Zeit für die Koordinierung und die Konsensbildung in der Gesellschaft insgesamt erfordert. Kurzfristig können bereits praktische Maßnahmen ergriffen werden, um die ungleiche Arbeitsbelastung zwischen den Justizbehörden anzugehen und

insbesondere die Arbeitsbedingungen in einigen der größten und am stärksten ausgelasteten Gerichte zu verbessern. Bis diese greifen, lassen sich Rückstaus bei der Veröffentlichung von Urteilsbegründungen schwer auf einer objektiven Grundlage bewerten. Der Oberste Justizrat hat in den letzten Jahren bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen, doch lässt sich auf der Grundlage der neuen Arbeitsbelastungsstandards der Bedarf an einer Umverteilung von Ressourcen zwischen den Gerichten objektiver bewerten.

- **Empfehlung:** Bewältigung der Arbeitsbelastungsprobleme der am stärksten ausgelasteten Gerichte auf der Grundlage der neuen Arbeitsbelastungsstandards, und parallel zur Entwicklung der E-Justiz Festlegung eines Fahrplans für die Reform des Justizwesens.

Die strukturellen Einschränkungen der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht in der Organisation der Staatsanwaltschaft sind ein Problem, das in der Strategie für die Justizreform hervorgehoben wurde. Die jüngsten Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes enthalten einige Elemente zur Behebung dieser Situation. Darüber hinaus hat Bulgarien um die Unterstützung des SRSS zur Erstellung einer unabhängigen Analyse der Staatsanwaltschaft ersucht. In der Folge wurde von Experten aus Deutschland, Spanien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich ein Bericht über die Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft erstellt, der auch Empfehlungen enthält.

- **Empfehlung:** Aufstellung eines Fahrplans für die Umsetzung der Empfehlungen des SRSS-Berichts zur Reform der Staatsanwaltschaft und zu ihrem Zusammenspiel mit anderen Institutionen, einschließlich eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte.

Im Mai 2016 hat der Generalstaatsanwalt eine Studie zur Analyse der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Auftrag gegeben, in denen festgestellt wurde, dass die bulgarischen Behörden ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind, eine wirksame Untersuchung durchzuführen<sup>17</sup> und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen in den Fällen, in denen Verstöße noch relevant sind. Die Analyse wurde im November 2016 abgeschlossen und enthält eine Reihe wertvoller Empfehlungen.

- **Empfehlung:** Aufstellung eines Fahrplans für die Umsetzung der Empfehlungen der Studie, einschließlich eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte.

Die Durchführung der Maßnahmen zur dritten Vorgabe erfordert erhebliche Anstrengungen. Die Entwicklung weiterer Projekte der technischen Hilfe unter der Schirmherrschaft des SRSS in Bereichen, die unter die dritte Vorgabe fallen, dürfte die bulgarischen Behörden bei diesen Anstrengungen unterstützen.

### 3.2 Korruption

Die vierte und die fünfte CVM-Vorgabe für Bulgarien betreffen die Notwendigkeit wirksamer Maßnahmen gegen die Korruption, darunter die Korruption auf hoher Ebene sowie generell die Korruption in öffentlichen Einrichtungen. Die Entwicklung einer aktualisierten nationalen Strategie für die Bekämpfung der Korruption durch die Regierung war ein wichtiger Schritt, doch es bleibt eine Herausforderung, für ihre Umsetzung zu sorgen, den erforderlichen Rechtsrahmen anzunehmen und die vorgesehenen Institutionen zu schaffen. In dieser Hinsicht

---

<sup>17</sup> *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria, ECHR 070 (2015).*

halten sich weitere Fortschritte auch ein Jahr nach dem Bericht vom Januar 2016 nach wie vor in Grenzen.

### *Korruption auf höchster Ebene*

Der Entwurf des Antikorruptionsgesetzes der Regierung wurde nicht angenommen, weshalb die vorgeschlagene neu zentrale Antikorruptionsbehörde nicht eingerichtet wurde. Diese wäre dafür verantwortlich, Interessenkonflikte und Vermögenserklärungen hochrangiger Beamter zu überprüfen und Verwaltungsuntersuchungen zu etwaigen Korruptionsdelikten und Fällen illegaler Bereicherung durchzuführen.

Die Bereitschaft Bulgariens zu entschlossenem Handeln wird sich 2017 maßgeblich daran erkennen lassen, ob das Gesetz verabschiedet und eine wirksame und rechenschaftspflichtige neue Antikorruptionsbehörde eingerichtet wird. Einige Merkmale der geplanten neuen Behörde wie die Einbindung der für die Einziehung von illegalen Vermögenswerten zuständigen Kommission in die neue Struktur sollten sorgfältig überdacht werden. Angesichts der Erfolgsbilanz der für die Einziehung von illegalen Vermögenswerten zuständigen Kommission ist es wichtig, dass organisatorische Änderungen die bereits erzielten Fortschritte nicht gefährden. Einige weniger kontroverse Elemente der Strategie für die Korruptionsbekämpfung müssen ebenfalls noch umgesetzt werden, insbesondere die Stärkung der Verwaltungsaufsichtsbehörden, hinsichtlich derer die erforderlichen Legislativvorschläge noch vorgelegt werden müssen.

- **Empfehlung:** Verabschiedung eines neuen Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung im Einklang mit den in der Strategie für die Korruptionsbekämpfung dargelegten Absichten sowie Sicherstellung seiner Umsetzung. Einrichtung einer wirksamen Antikorruptionsbehörde.
- **Empfehlung:** Annahme und Umsetzung einer Reform des Gesetzes über die öffentliche Verwaltung, um die Aufsichtsbehörden innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu stärken.

Bulgarien verzeichnet Fortschritte im Hinblick auf die Meldung neuer untersuchter und vor Gericht gebrachter Fälle. Letztlich hängt jedoch jede Bewertung der Erfolgsbilanz bei der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene von rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidungen und ihrer Durchsetzung ab, wie die geringen Verurteilungsraten in Fällen von Korruption auf hoher Ebene belegen. Wenn die Öffentlichkeit sieht, dass Übertretungen festgestellt und die Täter wirksam vor Gericht gestellt werden können, ist das der beste Nachweis für den Erfolg der Anstrengungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Bulgarien muss noch eine derartige Erfolgsbilanz im Hinblick auf endgültige Ergebnisse nachweisen. Im Jahr 2016 wurden verschiedene nützliche Analysen durchgeführt, darunter eine Analyse der Staatsanwaltschaft zu bisherigen Korruptionsfällen, die als Grundlage für weitere konkrete Maßnahmen dienen kann.

- **Empfehlung:** Ausgehend von der Analyse bisheriger Fälle Aufstellung eines gemeinsamen Fahrplans aller einschlägigen Institutionen, um Mängel bei der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene zu beseitigen, einschließlich eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte.
- **Empfehlung:** Einrichtung eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte in Fällen von Korruption auf hoher Ebene im öffentlichen Sektor. Berichterstattung der Generalstaatsanwaltschaft über Ermittlungen und Anklagen, wobei die Unschuldsvermutung zu wahren ist. Berichterstattung des Obersten

Kassationsgerichtshofs und des Justizministeriums über Verurteilungen sowie den Strafvollzug.

Zur Erfüllung der vierten Vorgabe müssen die bulgarischen Behörden einen neuen Ansatz verfolgen, um eine überzeugende Erfolgsbilanz in Bezug auf Fälle von Korruption auf hoher Ebene aufzustellen. Die bereits eingeleiteten Vorbereitungen könnten eine solide Grundlage bieten, auch wenn einige Vorschläge für Änderungen an bestehenden Institutionen weiter analysiert und sorgfältig geprüft werden sollten, damit etwaige negative Auswirkungen auf die Leistung vermieden werden.

#### *Korruption auf lokaler Ebene und an den Grenzen*

Es bedarf umfassenderer Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption auf unteren Ebenen, insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen zur Verbesserung der Prävention, die zusammen mit stärkeren Bemühungen für mehr Transparenz und Professionalität in der öffentlichen Verwaltung in Angriff genommen werden sollten. Das öffentliche Auftragswesen ist allgemein als besonders anfällig für Korruption bekannt. Bulgarien hat seit ihrer Annahme im Jahr 2014 Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie für das öffentliche Auftragswesen gemacht, unter anderem durch die Einführung von eingehenden risikobasierten Ex-ante-Kontrollen. Nun muss das Land eine Erfolgsbilanz im Hinblick auf wirksame Folgemaßnahmen zu diesen Kontrollen nachweisen und wirksame Sanktionen für Unregelmäßigkeiten einführen.

- **Empfehlung:** Durchführung einer externen Überprüfung der Ex-ante-Kontrollen der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und ihrer Folgemaßnahmen, einschließlich Ex-post-Kontrollen, sowie der aufgedeckten Fälle von Interessenkonflikten oder Korruption und der Abhilfemaßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel.

Das Innenministerium hat im Rahmen einer umfassenderen Reform des Ministeriums eine Reihe konkreter präventiver Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen (insbesondere bei der Verkehrs- und Grenzpolizei) eingeführt. Diese Maßnahmen sollten fortgesetzt und kontinuierlich weiterverfolgt werden. Außerdem sollte die geplante Ausdehnung dieser Anstrengungen auf andere Ministerien intensiviert werden.

- **Empfehlung:** Einführung risikobasierter Maßnahmen, um die Korruption in besonders anfälligen Bereichen innerhalb der öffentlichen Verwaltung nach dem Vorbild der im Innenministerium eingeführten Maßnahmen zu bekämpfen. Fortsetzung der Anstrengungen im Innenministerium.
- **Empfehlung:** Einrichtung eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Umsetzung der nationalen Strategie für die Korruptionsbekämpfung für die verbleibende Zeitdauer der Umsetzung der Strategie.

### **3.3 Organisierte Kriminalität**

Die sechste CVM-Vorgabe betrifft die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Die Analyse der Entwicklung der organisierten Kriminalität in den letzten zehn Jahren ergibt, dass diese fragmentierter, vielseitiger und diversifizierter geworden ist, sich zunehmend an legalen Geschäftstätigkeiten orientiert und weniger durch offene Gewalt geprägt ist. Viele bulgarische Gesprächspartner sind der Ansicht, dass die vor zehn Jahren festgelegte sechste Vorgabe mittlerweile an Relevanz verloren hat, da das sich wandelnde Kriminalitätsbild mehr mit der Situation in einigen anderen Mitgliedstaaten vergleichbar ist. Bulgarien muss allerdings noch

unter Beweis stellen, dass es über ein funktionierendes System zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität verfügt, indem es eine Erfolgsbilanz aufstellt, aus der hervorgeht, dass rechtskräftige Gerichtsurteile in Fällen schwerer organisierter Kriminalität gefällt und durchgesetzt werden.

Nach einer Reihe von Umstrukturierungen in den letzten Jahren scheint die Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität nun ihre operative Stabilität und Leistungsfähigkeit weitgehend wiedererlangt zu haben. Die genannten strukturellen Probleme im Zusammenhang mit der Strafprozessordnung, die Ermittlungen erschweren, geben jedoch nach wie vor Anlass zur Besorgnis. Außerdem gibt es weiterhin Herausforderungen in Bezug auf operative Kapazitäten, Schulungen und Ausrüstung, die weiter gestärkt werden müssen.

Das Fachgericht und die Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität sind dabei, eine Erfolgsbilanz aufzustellen. Im Zuge einer Bewertung der Leistung der Fachgerichte durch das Oberste Kassationsgericht wurden einige kritische Punkte herausgestellt, denen im Lichte der allgemeineren Probleme im Zusammenhang mit der zweiten und dritten Vorgabe (siehe oben) nachgegangen werden muss. Es liegt ein Vorschlag zur Ausdehnung der Zuständigkeit des Fachgerichts auf Fälle von Korruption auf hoher Ebene vor. Diese Zuständigkeitsänderungen müssen sorgfältig vorbereitet werden und von angemessenen Analysen flankiert sein, in denen auf den Ressourcenbedarf und die möglichen rechtlichen Auswirkungen der Änderungen eingegangen wird. Es müsste Klarheit darüber bestehen, dass es keine unbeabsichtigten negativen Auswirkungen auf Fälle organisierter Kriminalität gäbe.

Ganz allgemein müssen die zuständigen Institutionen und Behörden, die mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität befasst sind, die notwendige Stabilität für die Arbeit an ihren Fällen erhalten und diese Fälle vor Gericht abschließen können. In Bulgarien zeichnen sich Ansätze einer Erfolgsbilanz bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ab. Dieser positive Trend sollte fortgesetzt und weiter ausgebaut werden.

- **Empfehlung:** Einrichtung eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte in Fällen von Korruption auf hoher Ebene im öffentlichen Sektor. Berichterstattung der Generalstaatsanwaltschaft über Ermittlungen und Anklagen, wobei die Unschuldsvermutung zu wahren ist. Berichterstattung des Obersten Kassationsgerichtshofs und des Justizministeriums über Verurteilungen sowie den Strafvollzug.

Im Hinblick auf die Einziehung von Vermögenswerten wurden Vorschläge zur Änderung des Gesetzes über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten vorgelegt, um eine Reihe von Problemen zu beheben (beispielsweise Herabsetzung der Schwelle für ungerechtfertigte Bereicherung). Diese wurden jedoch noch nicht von der Nationalversammlung verabschiedet. Die für die Einziehung von illegalen Vermögenswerten zuständige Kommission erzielt dennoch weiterhin solide Ergebnisse. Allerdings bleibt ihre Zukunft als unabhängige Stelle unklar, da Vorschläge auf dem Tisch liegen, sie in die künftige zentrale Antikorruptionsbehörde zu integrieren.

- **Empfehlung:** Verabschiedung der erforderlichen Änderungen des Gesetzes über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten und Sicherstellung der fortgesetzten unabhängigen und effizienten Arbeit der für die Einziehung von illegalen Vermögenswerten zuständigen Kommission.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNG**

In den CVM-Berichten 2015 und 2016 der Kommission konnten CVM-Berichten wichtige Maßnahmen festgestellt werden, die von den bulgarischen Behörden ergriffen worden waren, um den Reformprozess wieder auf die Tagesordnung zu setzen. Im Laufe des Jahres 2016 hat Bulgarien weitere bedeutende Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie für die Justizreform erzielt, wohingegen sich die Umsetzung der nationalen Strategie für die Korruptionsbekämpfung nach wie vor in einem frühen Stadium befindet. Generell sind in den vergangenen zehn Jahren insgesamt nicht so rasch wie erhofft Fortschritte erzielt worden, sodass eine Reihe erheblicher Herausforderungen noch bewältigt werden muss. Die neue Regierung muss die Reformen voranbringen, um nachhaltige Ergebnisse sicherzustellen. Deshalb kann in diesem Bericht nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Vorgaben in diesem Stadium zufriedenstellend erfüllt sind. Es ist jedoch möglich, eine begrenzte Zahl wesentlicher Empfehlungen zu ermitteln, die zum vorläufigen Abschluss einzelner Vorgaben und anschließend zum Abschluss des CVM-Prozesses führen können.

Nach Ansicht der Kommission können die CVM-Ziele erreicht werden, wenn den Empfehlungen in diesem Bericht nachgekommen wird. Das Tempo des Prozesses hängt davon ab, wie schnell Bulgarien den Empfehlungen auf nachhaltige Weise nachkommen kann. Die Kommission fordert Bulgarien daher auf, Maßnahmen zu ergreifen, um den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen nachzukommen. Die Kommission wird die erzielten Fortschritte Ende 2017 bewerten.