



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.1.2014
COM(2014) 36 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

**über die Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und
Überprüfungsmechanismus**

{SWD(2014) 36 final}

1. EINFÜHRUNG

Im Jahr 2012 und damit dem fünften Jahr des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (CVM) beschloss die Kommission, eine längerfristige Bewertung vorzunehmen, um ein umfassendes Bild der Fortschritte zu vermitteln. Diese Bewertung wurde im Juli 2012 veröffentlicht.¹ Sie machte deutlich, dass bei der Anpassung des grundlegenden rechtlichen und institutionellen Rahmens zwar bedeutende Fortschritte erzielt worden waren, jedoch noch einige große Defizite bestanden und eine wirksame und konsequente Umsetzung der Reformen vonnöten war. Nach wie vor galt es beträchtliche Herausforderungen zu meistern. Vor diesem Hintergrund wurde beschlossen, den nächsten Bericht mit größerem zeitlichen Abstand (d. h. nach 18 Monaten) zu verfassen, um zu sehen, wie die bereits durchgeführten Reformen Bulgariens griffen, und um deren Nachhaltigkeit vor der nächsten Bewertung beurteilen zu können. Der Bericht von 2012 wurde samt seiner Methodik und seinen Schlussfolgerungen auch in den Schlussfolgerungen des Ministerrates gebilligt.²

Im vorliegenden Bericht werden die Fortschritte Bulgariens in den Kernbereichen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus bewertet: Justizreform, Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Diese Problemfelder stehen im Zentrum der Modernisierung der bulgarischen Gesellschaft: Soll die Reform ein Erfolg werden, braucht es einen konsequenten und kohärenten Ansatz, der auf einem breiten Konsens in der bulgarischen Gesellschaft fußt. Die unsicheren politischen Verhältnisse in Bulgarien waren einem solchen Konsens nicht gerade förderlich. Im Berichtszeitraum haben drei Regierungen einander abgewechselt, wenngleich die Ereignisse im Lande auch vom großen Reformwillen der Bevölkerung zeugen.

Die Kommission ist überzeugt, dass die Überwachung im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus ebenso wie die durch die EU-Fonds entstehenden Möglichkeiten und das konstruktive Engagement der Kommission sowie zahlreicher Mitgliedstaaten nach wie vor eine wertvolle Stütze der Reformen in Bulgarien darstellen. Der nächste förmliche Bericht soll in etwa einem Jahr vorgestellt werden.

2. STAND DER REFORMEN IN BULGARIEN

2.1 Reform des Justizwesens

Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht

Die bulgarische Öffentlichkeit bringt ihrer Justiz nicht viel Vertrauen entgegen.³ In den CVM-Berichten wurden Wege aufgezeigt, dieses Vertrauen zu stärken, etwa durch ein professionelles Management des Justizwesens, damit Ernennungen und Entscheidungen der politischen Einflussnahme entzogen werden.⁴

Seit Juli 2012 wurden einige signifikante Schritte unternommen. Die Verfahren für die Ernennung hoher Richter wurden öffentlicher gemacht und beständigere Anstrengungen unternommen, bestimmte Probleme bei der Justizverwaltung, etwa die unausgewogene Arbeitsbelastung, anzugehen. Bei einer Reihe gravierender Probleme wurde Handlungsbedarf eingeräumt, etwa die Notwendigkeit, die Verfahrenszuweisung vor Manipulation zu schützen. Seit der zweiten Jahreshälfte 2013 haben auch die Fontalangriffe

¹ COM(2012) 411 final.

² 24. September 2012.

³ Siehe jüngste Zahlen des Weltwirtschaftsforums <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>.

⁴ Z.B. COM(2012) 411, S. 6-8.

der Exekutive auf die Justiz nachgelassen.⁵ Wie schon in früheren Berichten deutlich wurde, bestehen allerdings nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der bulgarischen Justiz.

Im Juli 2012 hatte die Kommission die nachdrückliche Hoffnung geäußert, dass sich der Oberste Justizrat (SJC) unter seiner neuen Leitung zu einer Institution entwickeln möge, die die Justizreform maßgeblich vorantreiben werde. Mit den Reformen von 2012 wurden die Wahlverfahren für den SJC öffentlicher. Allerdings war die Durchführung der SJC-Wahl vom Herbst 2012 kein überzeugendes Beispiel für offenen Wettbewerb, bei dem Verdienste und Integrität im Vordergrund gestanden hätten. Das Verfahren zur Wahl der vom Parlament bestimmten SJC-Mitglieder war zwar offener als früher,⁶ ließ jedoch auf erhebliche parteipolitische Einflussnahme schließen. Die Wahl der von der Justiz bestimmten SJC-Mitglieder krankte daran, dass keine direkte Wahl durch die Richter zugelassen wurde.⁷ Dadurch erhielt die etablierte Führungsspitze der Gerichte großen Einfluss, was die Chancen auf einen Neustart schmälerte.

Der SJC hat seine Prioritäten klarer festgelegt als früher. Auch ist er um mehr Offenheit bemüht. So wurden Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit angestoßen und ein Zivilrat eingerichtet, der den SJC aus der zivilgesellschaftlichen Perspektive beraten soll und in dem maßgebliche NRO sowie Berufsverbände vertreten sind. Im Bericht vom Juli 2012 wurde eine starke Zivilgesellschaft in diesem Bereich als wichtiger Fortschritt für Bulgarien bezeichnet.⁸ Ihr tatsächlicher Einfluss auf die Politik bleibt jedoch unklar; die Wirkkraft des Zivilrates würde erhöht, wenn das Verfahren für die Konsultation des Zivilrates klarer geregelt und die Nichtbefolgung seiner Empfehlungen begründet würde. Generell sollte der SJC weitere Schritte in Richtung Transparenz unternehmen.

Der SJC hat gewisse Maßnahmen zur Management-Reform ergriffen. Im Hinblick auf die Verteilung von Arbeitsbelastung und Ressourcen wird ein praxisorientierter Ansatz verfolgt, der in gewissem Umfang voranzukommen scheint. In anderen Bereichen, etwa bei objektiven Beurteilungs- und Beförderungsverfahren oder konsequenteren Disziplinarverfahren, gibt es bislang wenig konkrete Schritte.⁹ Vom Ethikausschuss wäre zu erwarten, dass er in Sachen Integrität als Autorität auftritt, doch hat sich der SJC nicht so aufgestellt, dass Integrität zur oberen Priorität erhoben würde.¹⁰ Insofern tut er sich schwer, die anhaltenden Bedenken hinsichtlich der politischen Beeinflussung seiner Entscheidungen zu zerstreuen.

Folge ist, dass der SJC heute allgemein nicht als eigenständige und unabhängige Autorität angesehen wird, die in der Lage wäre, die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber der Exekutive und der Legislative wirksam zu verteidigen. Wenn es darum geht, die Unabhängigkeit der Justiz zu verteidigen oder zu hinterfragen, ob politisch heikle Fälle unparteiisch behandelt werden,¹¹ ist, wie es scheint, oft die Zivilgesellschaft gefragt. Der SJC sollte dies als wichtige Priorität anerkennen und transparente Verfahren einrichten, damit

⁵ Mittlerweile ist man beispielsweise von der Praxis abgerückt, Polizeieinsätze nach Richtern zu benennen, die von einer Inhaftierung festgenommener Verdächtiger abgesehen hatten.

⁶ Technischer Bericht, S. 2.

⁷ COM(2012) 411 final, [Verweis einfügen]

⁸ COM(2012) 411 final, S. 6.

⁹ Technischer Bericht, S. 13-14.

¹⁰ Technischer Bericht, S. 11-12.

¹¹ In diesem Zusammenhang werden die aktuellen Fälle, bei denen es um mutmaßliche Abhörvorgänge und Wahlmanipulationen geht, ein Test sein.

aufkommende Probleme umgehend auf konsequente Weise gehandhabt werden können. Dies erfordert wohl auch eine konsequentere Politik gegenüber den Medien.

Die öffentliche Wahrnehmung von Strafverfolgung und Justiz wird vor allem auch durch die Ernennungen geprägt, die das Interesse von Medien und Politik auf sich ziehen. Die Sorge, dass über wichtige öffentliche Ernennungen hinter verschlossenen Türen und unter dem Einfluss starker Interessengruppen aus Wirtschaft und Politik beschlossen werde, hat sich im vergangenen Jahr durch verschiedene Besetzungen hoher Ämter verschärft. Konkrete Beispiele waren die fehlgeschlagenen Besetzungen des Chefpostens des Verfassungsgerichts und der Staatsagentur für Nationale Sicherheit (SANS).¹² In beiden Fällen mussten die Kandidaten letztlich den Rückzug antreten – doch die Bedenken, wie das System funktioniert, blieben. Dies waren nur die aufsehenerregendsten Beispiele. In anderen Fällen waren die Entscheidungen weniger umstritten, doch ließen die Verfahren dennoch den Eindruck zurück, dass Verhandlungen hinter verschlossenen Türen eine größere Rolle spielen als die offiziellen Verfahren, auch wenn sich die Transparenz verbessert hat.¹³

Derartige Vorkommnisse zeigen, dass transparente Verfahren für die ordnungsgemäße Funktionsweise öffentlicher Einrichtungen zwar wichtig sind, förmliche Regeln aber oftmals nicht ausreichen. Damit Vertrauen in Bulgariens Institutionen entstehen kann, muss das Land über längere Zeit unter Beweis stellen, dass den Entscheidungen über Berufungen auch in hohe Ämter ein echter Wettbewerb zwischen den Kandidaten vorausgeht, bei dem klare Standards für die Verdienste und die Integrität gelten, wie auch in früheren CVM-Berichten unterstrichen wurde.¹⁴ Eine wichtige Probe wird die bevorstehende Nominierung und Wahl des Chefinspektors der Justizinspektion sein. Wie die auftretenden Verzögerungen nahelegen, liegt das Hauptproblem offenbar darin, dass man sich im Vorfeld nicht auf einen Kandidaten einigen kann. Ein solcher Posten sollte jedoch im Anschluss an ein offenes Verfahren besetzt werden, das darauf angelegt ist, einen fachlich hochqualifizierten Kandidaten zu benennen, der vollkommene Unparteilichkeit an den Tag legen kann. Eine weitere 2014 anstehende wichtige Ernennung ist die des Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs.

Bei der Wahrung der Rechenschaftspflicht und Integrität der Justiz spielen die für Richter geltenden Disziplinarverfahren eine wichtige Rolle. Hierfür braucht es systematische Kriterien, die die Kohärenz bei Disziplinarmaßnahmen sicherstellen.¹⁵ Gibt es für die Bewertung einzelner Fälle keine klaren Standards, eröffnen sich Möglichkeiten für willkürliche Entscheidungen. Dass Entscheidungen des SJC häufig vom Obersten Verwaltungsgericht gekippt werden, lässt ebenfalls entweder auf mangelnde Konsequenz oder uneinheitliche Regelauslegung schließen. Eine systematische disziplinarrechtliche Praxis ist ein zentraler Faktor für die Unabhängigkeit und Integrität der Justiz, denn willkürliche Entscheidungen in diesem Bereich bereiten den Grund dafür, dass Richter – objektiv oder subjektiv – unzulässig unter Druck gesetzt werden können.

Die neu eingerichtete Dienststelle, die Straftaten von Richtern untersuchen soll, wird für einen besonders heiklen Bereich zuständig sein. Erweist sie sich über längere Zeit als unparteiisch und effektiv, könnte dies die Bemühungen um Integrität in erheblichem Maße

¹² Technischer Bericht, S. 4 und 25.

¹³ Technischer Bericht, S. 5

¹⁴ Für entsprechende Verfahren gibt international anerkannte Standards, etwa jene des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen:

http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf.

¹⁵ Bei Beurteilungen und Beförderungen werden Disziplinarverfahren bisweilen berücksichtigt, bisweilen aber nicht.

unterstützen. Die von der derzeitigen Leitung der Staatsanwaltschaft aufgedeckten Missbräuche innerhalb der letzten Staatsanwaltschaftsinspektion machen allerdings auch deutlich, welche Risiken eigenständige Stellen innerhalb der Staatsanwaltschaft bergen.¹⁶ Um diese Risiken auszugleichen, bedarf es der Einführung und Anwendung klarer, transparenter und auf dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht beruhender Verfahren.

Rechtsrahmen

Die aktuellen Diskussionen über die Reform des Strafgesetzbuches zielen darauf ab, die langwierigen Gespräche über einen ersten Entwurf zum Abschluss zu bringen, und im Januar wurde dem Parlament ein Vorschlag vorgelegt. Das neue Strafgesetzbuch dürfte entscheidende Verbesserungen mit sich bringen. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass eine Reform des – regelmäßig geänderten – Strafgesetzbuches von 1968 zwar hilfreich sein wird, sich jedoch in ein breiter angelegtes Konzept für die Strafgerichtsbarkeit einfügen und mit Vertretern aus Praxis und Zivilgesellschaft gründlich erörtert werden sollte. In den vom Kooperations- und Überprüfungsmechanismus abgedeckten Bereichen wird es wichtig sein, Bestimmungen, die die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität verbessern sollen, festzulegen und zu erläutern; es wird aber auch wichtig sein, Wege zu finden, wie sich die entsprechenden Änderungen mit einem besser geführten Justiz- und Strafverfolgungswesen kombinieren lassen. Dies könnte Änderungen an der Strafprozessordnung erfordern. Zugleich sollten die notwendigen Gesetzesänderungen kein Hinderungsgrund für zweckmäßige praktische und organisatorische Schritte sein, die unabhängig von dem neuen Gesetz schon kurzfristig durchgeführt werden können. Eine wichtige Rolle sollten dabei die Ergebnisse einer von der Kommission empfohlenen Analyse¹⁷ der erfolglosen Fälle spielen sowie andere Analysen von Problemen wie Verzögerungen von Strafverfahren (siehe unten).

Strategischer Rahmen für die Justizreform

Der andere maßgebliche Akteur bei der Justizreform ist neben dem SJC das Justizministerium. Angesichts der Veränderungen in der Leitung des Ministeriums und der mathematischen Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die Gesetzesänderungen schwierig machen, tut sich das Ministerium schwer, die nötige Perspektive vorzugeben, auch wenn sich die Priorisierung von Themenfeldern wie E-Justiz später noch auszahlen könnte. Übernehmen die Beteiligten echte Eigenverantwortung, könnten die derzeitigen Bemühungen um eine Aktualisierung der längerfristigen Strategie für die Justizreform als hilfreicher Fokus wirken.

Der Justizminister hat führende NRO um Unterstützung bei der Analyse des aktuellen Stands der Justizreform gebeten. Angedacht ist, auf der nur teilweise umgesetzten Strategie von 2010 aufzubauen und verschiedenste Themenfelder abzudecken, unter anderem eine bedarfsgerechte Umverteilung der Ressourcen, Integritätsaspekte, die Harmonisierung der Verwaltungspraxis der Gerichte und die Rolle der Verwaltungsleiter. Diese Analyse sollte bereits im Herbst 2013 fertiggestellt sein, hat sich jedoch verzögert. Sie soll 2014 nach Konsultation der einschlägigen Interessenträger angenommen werden und sich auf einen Reformumsetzungszeitraum von sieben Jahren erstrecken, teils um Übereinstimmung mit dem Planungszeitraum für Hilfen aus den EU-Strukturfonds herzustellen. Es ist wichtig, dass zu dieser Strategie breit angelegte Konsultationen durchgeführt werden, an denen auch die Zivilgesellschaft und die Berufsverbände beteiligt werden, dass sie dann aber als

¹⁶ Technischer Bericht, S. 10.

¹⁷ COM(2012) 411 final, S. 21.

einvernehmliche Leitschnur von der Regierung und vom SJC verabschiedet wird, um ein Maximum an Eigenverantwortung sicherzustellen.

Effizienz von Justiz und Strafverfolgung

Erste Schritte werden unternommen, um schwierige Fragen in Bezug auf die Arbeitsbelastung und die Umverteilung von Ressourcen zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften anzugehen. Dies könnte bei bestimmten Akteuren zwar auf gewissen Widerstand stoßen, doch wenn diese Schritte nachweislich auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen, kann damit auch unter Beweis gestellt werden, dass die Verantwortlichen in der Justiz in der Lage sind, heikle Fragen anzugehen. Zusammen mit der Wiederaufnahme ausgesetzter Auswahlverfahren dürfte dies nun zu einigen echten Verbesserungen führen.¹⁸ Die Arbeiten des SJC an methodischen Leitlinien für eine ausgewogenere Verteilung der Arbeitsbelastung dürften ebenfalls eine gute Grundlage für die Zukunft bieten. Eine gerechte Verteilung der Arbeitsbelastung wird nicht nur ein effizienteres System hervorbringen, das der bulgarischen Öffentlichkeit bessere Dienste leistet, sondern wird auch Konsequenzen für die Disziplinarverfahren haben. Die Realität der weit verbreiteten Verzögerungen lässt sich gegenwärtig nur allzu leicht – oft in nicht stimmiger Weise – für Disziplinarverfahren nutzen, während die Verantwortung für das Problem eher bei den Führungsspitzen der Justiz und bei den Verwaltungsleitern liegen könnte.

Was die Verfahrenszuweisung angeht, so will der SJC ein zentrales System einführen, mit dem die Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip in allen Gerichten nachverfolgt werden kann, um Bedenken über die Manipulationsanfälligkeit des heutigen Systems zu zerstreuen.¹⁹ Dass das Problem inzwischen anerkannt wird, ist zu begrüßen. Um wieder Vertrauen zu schaffen, sollte eine dauerhafte Regelung auch auf externe Gutachten und die Beteiligung von Interessenträgern und Zivilgesellschaft setzen. Wichtig sind auch gemeinsame Durchführungsbestimmungen, damit sich alle Beteiligten über die praktische Regelumsetzung im Klaren sind und mutmaßliche Regelverstöße untersucht werden können.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Justizverwaltung ist die dem Obersten Justizrat angegliederte Justizinspektion. Wie schon in früheren CVM-Berichten²⁰ angemerkt, könnte die Justizinspektion entscheidend dazu beitragen, ein rigoroseres Management-Konzept voranzutreiben und ermittelte Schwachstellen gezielt anzugehen, indem sie ihren Prüfungsansatz von formalen hin zu qualitativen Aspekten umorientiert. Gegenwärtig wertet die Justizinspektion Statistiken über die Einhaltung von Fristen aus oder prüft die Anwendung der Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip; sie kontrolliert jedoch kaum die Qualität der Fallakten noch berücksichtigt sie systematisch die mit der Arbeitsbelastung zusammenhängenden Aspekte. Infolgedessen scheinen die Schlussfolgerungen, zu denen die Justizinspektion beispielsweise in einem Bereich wie der Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip gelangt, den Problemen nicht in vollem Umfang gerecht zu werden. Hinzu kommt, dass sich die Justizinspektion nicht mit Fragen der Integrität oder dem ethisch einwandfreien Verhalten von Richtern befasst, da sie sich hierfür nicht zuständig sieht. Darunter leidet die Wirkung, die die Justizinspektion bei der Behebung der allgemeinen Schwächen des bulgarischen Justizwesens erzielt.²¹

¹⁸ Technischer Bericht, S. 14.

¹⁹ Technischer Bericht, S. 6-7.

²⁰ COM(2012) 411 final, S. 7 und 21.

²¹ Technischer Bericht, S. 11.

Ein Beispiel für einen Bereich, in dem die Leitung systematischer vorgeht, ist die Staatsanwaltschaft.²² Die vom Generalstaatsanwalt durchgeführte Prüfung und der daran anschließende Aktionsplan bieten eine klare und oft schonungslose Analyse der bestehenden Schwachstellen und versuchen, gezielte Abhilfemaßnahmen zu nennen. Wird der Aktionsplan erfolgreich umgesetzt, könnte er signifikante Ergebnisse bringen und dabei auch deutlich machen, dass Veränderungen nicht immer zusätzliche Ressourcen erfordern. Zwar lässt sich ein solches Vorgehen in der Staatsanwaltschaft angesichts der weniger hierarchischen Strukturen nicht eins zu eins auf die Justiz übertragen, doch ist es im Hinblick auf die Bereitschaft, Probleme anzugehen und geplante Lösungen beim Namen zu nennen, beispielhaft. Indes wäre es wünschenswert, den Prozess transparenter zu gestalten, um bei seiner Umsetzung eine wirksame Rechenschaftspflicht sicherzustellen. Im Rahmen der allgemeinen Strategie für die Justizreform muss auch die Reform der Staatsanwaltschaft weitergehen – Probleme z. B. mit der Heranziehung von Sachverständigengutachten vor Gericht erfordern ein gemeinsames Vorgehen von Staatsanwaltschaft und SJC. Aspekte wie Leistungsbewertungen könnten ebenfalls in einer Weise vorangetrieben werden, die ein übereinstimmendes Vorgehen bei Richtern und Staatsanwälten sicherstellt.

Ganz allgemein hat das Innenministerium eine Reihe wichtiger Reformen durchlaufen, um die Rechtsdurchsetzung als Hauptgegenstand seiner Tätigkeit wieder in den Mittelpunkt zu rücken und Personal von administrativen auf operative Posten umzuschichten. Die problematische Praxis, Behörden und öffentlichen Unternehmen Spenden an das Ministerium zu ermöglichen, wurde, wie es heißt, eingestellt. Zugleich steht das Ministerium vor Herausforderungen wie dem angemessenen Umgang mit Demonstrationen und dem Druck an den Grenzen.

2.2 Korruption

Die weit verbreitete Korruption wird als großes Problem betrachtet und stellt für die bulgarischen Behörden eine erhebliche Herausforderung dar.²³ Sie wirkt sich ganz klar auf die Bereitschaft der Unternehmen aus, in Bulgarien zu investieren.²⁴ 2010 beschloss die damalige Regierung eine Korruptionsbekämpfungsstrategie, die derzeit aktualisiert wird – es bietet sich an, hierbei auch unabhängige externe Sachverständige heranzuziehen. Alles in allem halten sich die Ergebnisse früherer Anstrengungen sehr in Grenzen. Generell entsteht das Bild einer schwachen und unkoordinierten Antwort auf ein Problem, das den gesamten Staatsapparat betrifft. Die im vorherigen CVM-Bericht aufgezeigten Schwächen bleiben.²⁵

In den letzten Jahren hat es verschiedene institutionelle Veränderungen gegeben, doch besteht die Tendenz, dass derartige Initiativen auf Probleme stoßen oder einfach keine sichtbaren Ergebnisse bringen. So hätte beispielsweise die Kommission für Interessenkonflikte maßgeblich dazu beitragen können, irreguläre Praktiken auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors auszumerzen. Doch stattdessen geriet sie in einen schwerwiegenden Skandal wegen mutmaßlicher politischer Einflussnahme. Das Antikorruptionsprojekt BORKOR, das als maßgebliches Instrument zur Aufdeckung und Ausschaltung von

²² Technischer Bericht, S. 9.

²³ Center for the Study of Democracy, Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013), Policy Brief No. 43, November 2013. Nach dem von Transparency International veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex für 2013 rangiert Bulgarien unter den EU-Mitgliedstaaten bei der Korruptionswahrnehmung auf dem zweithöchsten Platz (<http://www.transparency.org/cpi2013>).

²⁴ Im Global Competitiveness Report 2013 wird die Korruption als größtes Hindernis für unternehmerisches Engagement in Bulgarien genannt. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf S. 138.

²⁵ COM(2012) 411 final, S. 14.

Korruptionsrisiken beworben wurde, hat noch immer keine konkreten Ergebnisse gebracht, trotz der hierfür aufgewandten Ressourcen. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ist es durch einen komplexen und ständig im Wandel begriffenen Rechtsrahmen noch schwieriger geworden, eine Kultur der Objektivität und der Stringenz zu etablieren. Unternehmensstimmen bezweifeln allmählich, ob der weitverbreiteten Manipulation von Ausschreibungen überhaupt Einhalt geboten werden kann.²⁶

Allerdings sind auch positive Entwicklungen festzustellen. Die internen Inspektionen des staatlichen Verwaltungsapparats, die unter Leitung der dem Ministerpräsidentenamt unterstellten Generalinspektion tätig sind, wurden seit 2007 gestärkt. Sie könnten eine wichtige Rolle dabei spielen, Unregelmäßigkeiten aufzudecken und abzuwenden sowie weitere Verbesserungen am Antikorruptionssystem vorzuschlagen. Die Praxis, gemeinsame Kommissionen aus Angehörigen von Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaft zu bilden, dürfte die Handlungsfähigkeit bei schweren Korruptionsdelikten ebenfalls erhöhen. Die Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung bleiben diffus, da es keine zentrale Behörde mit der nötigen Befugnis und Unabhängigkeit gibt, die den Wandel vorantreibt. Die Generalinspektion könnte als Zentrum dieser Arbeiten wirken, bewegt sich momentan aber nicht in einer ausreichenden Größenordnung, um große Wirkung zu entfalten.

Erfahrungsgemäß hängt die Glaubwürdigkeit der Korruptionsbekämpfung allerdings hauptsächlich von der erfolgreichen Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene ab, durch die sichtbar wird, dass Vergehen gerichtlich geahndet werden. Angesichts der noch immer mangelhaften Erfolgsbilanz bei der Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene ist die bulgarische Öffentlichkeit nach wie vor schwer von der Ernsthaftigkeit der Antikorruptionsanstrengungen zu überzeugen.

2.3 Organisierte Kriminalität

Ebenso wirken sich die fehlenden allgemeinen Fortschritte bei spektakulären Fällen organisierter Kriminalität unweigerlich darauf aus, wie deren Bekämpfung wahrgenommen wird. Mehrere aufsehenerregende Fälle wurden fallengelassen, während es bei anderen Schwerverbrechen wie Auftragsmorden nach mehrjährigen Ermittlungen letztlich doch nicht zur Anklage kam.

Das Wichtige Köpfen der organisierten Kriminalität am Vorabend ihrer rechtskräftigen Verurteilung im Juli 2012 die Flucht vor der Justiz gelang, gab weithin Anlass zur Sorge.²⁷ Ein noch deutlicheres Signal für die Unfähigkeit des Systems, der Probleme Herr zu werden, ist aber, dass niemand die Verantwortung hierfür übernehmen wollte und keine Schritte unternommen wurden, um sicherzustellen, dass sich so etwas nicht wiederholen kann.²⁸

Die wichtigste Maßnahme, die die neue Regierung ergriffen hat, war die Stärkung der Staatsagentur für Nationale Sicherheit (SANS), die sich künftig nicht mehr nur mit Spionage und Spionageabwehr befassen soll, sondern auch mit organisierter Kriminalität und verschiedenen anderen Straftaten, die als staatsicherheitsrelevant angesehen werden. Dies beinhaltet auch die Verlagerung der für organisierte Kriminalität zuständigen Sondereinheiten der Polizei (GDBOP) in den Staatssicherheitsdienst (SANS). Beim Betrieb der betroffenen Dienststellen ist es dadurch zu gewissen Störungen gekommen; wichtig ist, dafür zu sorgen, dass sie vorübergehender Natur bleiben. Schwerer noch wiegt aber, dass

²⁶ Direkte Kontakte zwischen Kommission und Unternehmensverbänden.

²⁷ Diese Sorge verschärft sich dadurch, dass ein Verfahren zur Einziehung von Vermögen gegen dieselbe kriminelle Gruppe inzwischen stillsteht.

²⁸ Tatsächlich gab es im Dezember 2013 einen ähnlichen Fall mit einem des zweifachen Mordes Angeklagten.

durch die Art und Weise, wie diese Entscheidung damals getroffen wurde – ohne Konsultation oder Begründung – der Ruf der betroffenen Dienste und der neuen Regierung erheblichen Schaden genommen hat, der nur behoben werden kann, indem die betreffenden Dienste unter Beweis stellen, dass die Veränderungen auch bessere operative Ergebnisse hervorbringen. Wie vorstehend erläutert, wurde das allgemeine Bild von einer überhastet durchgeführten Reform in diesem Fall noch zusätzlich durch die Kontroverse um die Ernennung des neuen Chefs der Sicherheitsagentur getrübt.

Problematisch ist auch die Arbeitsteilung innerhalb des Innenministeriums. So wird beispielsweise für Drogenherstellung und internationalen Drogenhandel die SANS zuständig sein, für andere Drogendelikte jedoch die Polizei. Die SANS soll sich mit Korruption auf hoher Ebene fassen, die Polizei mit allen anderen Formen der Korruption. Mitunter wird es notwendig sein, Fälle im Laufe der Ermittlungen neu zuzuweisen.

SANS und Staatsanwaltschaft haben Spezialeinheiten für Korruption, illegalen Handel und Finanzkriminalität gebildet.²⁹

Angesichts der Zusammenhänge zwischen Korruption und organisierter Kriminalität könnte diese Neuordnung insbesondere aufgrund ihres eher ganzheitlichen Ansatzes zwar gewisse positive Entwicklungen bewirken, doch wird der neue Dienst eine überzeugende Erfolgsbilanz aufstellen müssen, wenn er den negativen Eindruck, den die kontroversen Umstände seiner Errichtung zurückgelassen haben, ausmerzen will. Besonderes Augenmerk muss auf die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten gerichtet werden.³⁰

Ganz allgemein war in den CVM-Berichten eine umfassende Analyse der Gründe empfohlen worden, aus denen Verfahren in der Vergangenheit zum Stillstand kamen oder ins Leere liefen, wobei alle einschlägigen Regierungs- und Justizbehörden einbezogen werden sollten.³¹ Sollen Verbesserungen herbeigeführt werden, müssen die erkannten Probleme wie die Nutzung von Sachverständigengutachten vor Gericht, der unzureichende Zeugenschutz und Schwierigkeiten mit Beweismitteln aus der Perspektive der polizeilichen Ermittlung, der Strafverfolgung und der Gerichtsverhandlung ausgeleuchtet werden. Die Analyse kommt jedoch nur schleppend voran und die Parallelvorstöße von Staatsanwaltschaft und SJC legen einen Mangel an Koordinierung und bis zu einem gewissen Grade auch an Eigenverantwortung nahe.³² Um diesem Prozess neuen Schwung zu verleihen, braucht es offene Gespräche mit den Interessenträgern und der Zivilgesellschaft, an die sich ein klarer Aktionsplan anschließt.

Die Einziehung von Vermögen ist ein zentrales Instrument, um die illegalen Einnahmen organisierter krimineller Gruppen abzuschöpfen. Der neuen Leitung der CEPACA (Kommission zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten) ist es offenbar gelungen, die Höhe des eingezogenen Vermögens leicht zu steigern. Allerdings sind in das neue Gesetz – auch wenn es einige Veränderungen zum Besseren gebracht hat – gewisse Änderungen des Parlaments eingeflossen, durch die neue Stolpersteine entstanden sind, insbesondere eine überaus hohe, ungerechtfertigte Vermögensschwelle, ab der die CEPACA erst von Amts

²⁹ Diese kommen zu der vorerwähnten Dienststelle, die für Straftaten von Richtern zuständig ist, hinzu.

³⁰ Ein besonderes Problem ist die Zulässigkeit der von den Sicherheitsdiensten zusammengetragenen Beweismittel vor den Gerichten bestimmter Länder.

³¹ COM(2012) 411 final, S. 14 und 21.

³² Technischer Bericht, S. 24.

wegen tätig werden darf. Was den neuen Rechtsrahmen und seine Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der CEPACA angeht, bleiben also einige Fragen offen.³³

Auch die Sonderstaatsanwaltschaften und -gerichte müssen erst noch beweisen, dass sie wichtige Fälle erfolgreich zu bewältigen wissen. Die Sorge bleibt, dass ihre Wirkkraft durch gewisse Merkmale der Gesamtkonstruktion geschmälert wird, insbesondere die mangelnde Befugnis zur Priorisierung, die dazu führt, dass die Institutionen mit kleineren Fällen überlastet werden. Das Fehlen technischer Expertise wird von der Sonderstaatsanwaltschaft oft als gravierendes operatives Problem genannt, dem angesichts der wachsenden Bedeutung finanztechnischer Ermittlungen bei der organisierten Kriminalität besondere Bedeutung zukommt.

3. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Seit dem letzten Bericht der Kommission vom Juli 2012 hat Bulgarien einige begrenzte Fortschritte erzielt. Zu nennen sind gewisse Verbesserungen bei den Ernennungsverfahren, eine Reihe zweckmäßiger Managementmaßnahmen seitens des Generalstaatsanwalts und einige konkrete Fortschritte des Obersten Justizrats beim Problem der Arbeitsbelastung.

Der Gesamtfortschritt ist jedoch noch nicht ausreichend und bleibt unsicher. Das Vertrauen der Öffentlichkeit wird in hohem Maße durch besonders öffentlichkeitswirksame punktuelle Entscheidungen oder Ereignisse bestimmt. Statt Vertrauen zu wecken, gaben solche Ereignisse in den letzten 18 Monaten jedoch meist Anlass zur Sorge: Ernennungen mussten wegen Integritätszweifeln zurückgezogen werden, überführten Köpfen des organisierten Verbrechens gelang die Flucht vor der Justiz und immer mehr Enthüllungen über eine politische Einflussnahme auf die Justiz kamen ans Licht. In nur sehr wenigen Fällen wurden Gerichtsverfahren wegen Korruptionsdelikten oder organisierter Kriminalität abgeschlossen.

In Bulgarien gibt es Reformbefürworter, die Ermutigung verdienen, und Angehörige der Justizbranche, die dieses Gesamtbild nicht länger hinnehmen wollen. Um sich den CVM-Vorgaben schneller anzunähern, müssen die bulgarischen Behörden diese Kräfte stärken und ausgehend von einer Vision, bei der Grundprinzipien wie die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz im Mittelpunkt stehen, ihrer Führungsrolle gerecht werden. Dies würde eine feste politische Verpflichtung auf eine langfristige Reformstrategie sowie kurzfristig konkrete und praktische Maßnahmen erfordern, um den Prozess voranzutreiben.

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

1. Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Integrität des Justizwesens

Die für Ernennungen geltenden Vorschriften sollten klar und transparent angewandt werden. Professionalität und Integrität müssen in Ernennungsverfahren durchgängig ausschlaggebend sein, damit die Öffentlichkeit wieder Vertrauen fasst; dies gilt insbesondere für Ernennungen in höchste Ämter. In diesem Bereich sollte Bulgarien

- objektive Standards für Beurteilungen und Beförderungen aufstellen, bei denen Verdienste, Integrität und Transparenz im Mittelpunkt stehen, und ein System einführen, mit dem die praktische Anwendung dieser Standards überwacht und evaluiert werden kann; dabei sollte den Besonderheiten der Aufgaben von Richtern,

³³ Technischer Bericht, S. 25-26.

Staatsanwälten und Ermittlern Rechnung getragen werden. Berufsverbände und andere relevante Interessenträger sollten in beiden Phasen einbezogen werden;

- die konsequente Anwendung objektiver Verdienste-, Integritäts- und Transparenzstandards für die Ernennung auch von hohen Beamten durch den SJC gewährleisten;
- Garantien für die Integrität und Transparenz der Verfahrenszuweisung nach dem Zufallsprinzip schaffen, indem ein von unabhängigen Experten geprüfetes Softwaresystem für die Verfahrenszuweisung eingeführt wird, das sicherstellt, dass die Verwaltungsleiter bei allen vom System abweichenden Entscheidungen in vollem Umfang rechenschaftspflichtig sind. Gemeinsame Regeln für die Anwendung des Systems sind notwendig und sollten für alle Gerichte gelten;
- die Arbeit der SJC-Inspektion neu ausrichten, damit sie künftig aktiv die Integrität und Effizienz der Justiz fördert;
- klar festlegt, wie der SJC in Fällen der politischen Einflussnahme auf Justiz und Staatsanwaltschaft künftig gegenüber der Öffentlichkeit zu verfahren hat.

2. *Reform des Justizwesens*

Die aktualisierte Strategie zur Justizreform sollte genutzt werden, um die Reformrichtung vorzugeben und Reformdynamik zu erzeugen. In diesem Bereich sollte Bulgarien

- den Aktionsplan für die Staatsanwaltschaft in der vorgeschlagenen Zeit umsetzen; den Aktionsplan in die breiter angelegte Reform des Justizwesens einbetten; derweil im SJC konkrete Maßnahmen treffen, um das Problem der ungleichen Arbeitsbelastung der Gerichte und Richter objektiv anzugehen;
- die Strategie sollte einen jährlichen Fortschrittsbericht des SJC über die Reformmaßnahmen im Bereich der Justiz und die Ziele für das kommende Jahr beinhalten, um den Prozess transparenter zu machen;
- ein Ziel für den Abschluss der Arbeiten am neuen Strafgesetzbuch und für dessen Einführung festlegen;
- eine offene Beteiligung aller maßgeblichen NRO und Berufsverbände an der Festlegung und Kontrolle von Reformstrategien sicherstellen.

3. *Effizienz des Justizwesens*

Das Problem der ungleichen Arbeitsbelastung und Ressourcenverteilung sollte weiterhin angegangen werden; ebenso Aspekte wie Beurteilungen und Beförderungen, wobei dem Prinzip der Integrität in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist. In diesem Bereich sollte Bulgarien außerdem

- klare Verfahren, Standards und Strafen festlegen, um konsequente Disziplinaentscheidungen sicherzustellen. Diese sollten als Grundlage für einen übereinstimmenden Ansatz der Verwaltungsleiter dienen;
- die vom Generalstaatsanwalt durchgeführte funktionale Prüfung der Staatsanwaltschaften und den Aktionsplan in vollem Umfang veröffentlichen und eine öffentliche Konsultation zum Aktionsplan durchführen;
- Schlupflöcher bei der tatsächlichen Umsetzung von Gerichtsentscheidungen schließen, wie z. B. die Möglichkeit zur Flucht vor Gefängnisstrafen oder die Nichtdurchsetzung gerichtlich festgelegter Geldstrafen;

- konkrete Fortschritte im Bereich E-Justiz erzielen, um damit die Effizienz, Transparenz und Kohärenz der Gerichtsverfahren auf kurze bis mittlere ebenso wie auf lange Sicht zu verbessern.

4. *Korruption*

Die Korruptionsbekämpfung erfordert beständige und konsequente Anstrengungen zur Prävention, aber auch dabei, Vergehen zu verfolgen und zu zeigen, dass Fehlverhalten geahndet wird. In diesem Bereich sollte Bulgarien

- die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung in einer Behörde bündeln, um die in verschiedenen Sektoren unternommenen Anstrengungen zu unterstützen und zu koordinieren;
- die nationale Antikorruptionsstrategie in Konsultation mit den Organisationen der Zivilgesellschaft überprüfen und aktualisieren; diese Strategie sollte ein Standardmodell für öffentliche Verwaltungen beinhalten, die über unabhängige, transparente und rechenschaftspflichtige interne Inspektionen verfügen sollten;
- Schritte unternehmen, um das Korruptionsrisiko bei öffentlichen Vergabeverfahren zu verringern, indem diese vereinfacht und transparenter gestaltet werden;
- die Verfahren für Interessenkonflikte überprüfen, um deren Wirksamkeit und Objektivität sowie die Glaubwürdigkeit des Sanktionsmechanismus sicherzustellen.

5. *Organisierte Kriminalität*

Die erfolgreiche Ermittlung und Bestrafung organisierter Kriminalität ist und bleibt der wirksamste Weg nach vorn; Fortschritte bei Fällen mit Signalwirkung sind daher nach wie vor von zentraler Bedeutung. In diesem Bereich sollte Bulgarien

- einen Aktionsplan aufstellen und umsetzen, der auf der lang erwarteten unabhängigen und umfassenden Analyse der fehlgeschlagenen Fälle aufbaut und einen Zeitplan mit konkreten Maßnahmen für alle Aspekte und alle Stufen des Strafverfolgungs- und Justizwesens enthält;
- insbesondere das Problem angehen, dass sich hochrangige Angeklagte vor einer endgültigen Gerichtsentscheidung der Justiz entziehen, wobei die Verantwortlichkeit für etwaige Fehlschläge klar zugewiesen werden sollte;
- eine klare Politik für die Beziehungen zwischen der Staatsagentur für Nationale Sicherheit (SANS) und den für organisierte Kriminalität zuständigen Stellen anderer Mitgliedstaaten formulieren, wobei die operativen Abläufe genau festgelegt werden sollten, um sicherzustellen, dass die Zusammenarbeit fortgeführt und verbessert wird;
- dafür sorgen, dass sich das Sondergericht für organisierte Kriminalität und die zugehörige Staatsanwaltschaft auf hochkarätige Fälle konzentrieren können;
- die nötige Zusammenarbeit zwischen der Kommission zur Einziehung von Vermögen und den einschlägigen Strafverfolgungsbehörden sicherstellen; bis zum Sommer 2014 eine unabhängige Evaluierung des neuen Gesetzes zur Einziehung von Vermögen und dessen Auswirkungen durchführen.