



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2017
COM(2017) 750 final

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

über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2017) 700 final}

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) wurde zum Zeitpunkt des Beitritts Bulgariens zur Europäischen Union im Jahr 2007¹ eingerichtet, um Mängel bei der Justizreform und bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität zu beheben. Seitdem haben die CVM-Berichte die Fortschritte Bulgariens nachgezeichnet und den bulgarischen Behörden mit gezielten Empfehlungen Hilfestellung bei der Ausrichtung ihrer Anstrengungen geleistet. Wie der Rat betont hat², endet das CVM, sobald alle sechs Vorgaben für Bulgarien zufriedenstellend erfüllt sind.

In ihrem CVM-Bericht vom Januar 2017³ zog die Kommission Bilanz und gab einen Überblick über die erzielten Fortschritte, die verbleibenden Herausforderungen und die noch nötigen Schritte zur Verwirklichung der CVM-Ziele. Hierzu unterbreitete die Kommission siebzehn wesentliche Empfehlungen, die im Falle ihrer Befolgung zum Abschluss des Kooperations- und Kontrollverfahrens führen würden. Daher können die im Januar 2017 abgegebenen Empfehlungen als ausreichend für den Abschluss des CVM angesehen werden, es sei denn, die Entwicklungen würden die Fortschritte eindeutig rückgängig machen. Das Tempo des Prozesses hängt, wie im Bericht hervorgehoben wurde, davon ab, wie schnell Bulgarien den Empfehlungen auf unumkehrbare Weise nachkommen kann.

In diesem Bericht werden folglich dem Stadium des CVM entsprechend die Fortschritte bei den Empfehlungen des CVM-Berichts vom Januar 2017 dargelegt. Wie in den Vorjahren ist er das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse, bei der sich die 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 seiner Rede zur Lage der Union vom September 2017 betonte Kommissionspräsident Juncker die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz.⁴ Dieses Gebot gilt nicht nur für die CVM-Staaten, sondern für alle Mitgliedstaaten der EU gleichermaßen.

Angesichts der Entwicklung in Bulgarien über den gesamten Zeitraum des CVM seit 2007 und der Fortschritte seit dem Bericht vom Januar 2017 vertritt die Kommission nach wie vor die Auffassung, dass Bulgarien, wenn der Reformkurs von der Politik entschlossen fortgesetzt wird, in der Lage sein sollte, die verbleibenden CVM-Empfehlungen in naher Zukunft zu erfüllen. Die Kommissionsanalyse zeigt, wie wichtig es ist, dass die noch bestehenden Herausforderungen im Geiste einer guten Zusammenarbeit zwischen den Institutionen angegangen werden.

Die Kommission beabsichtigt, die Fortschritte Ende 2018 erneut zu bewerten, und ist bereit, weitere Unterstützung zu leisten, um die Unumkehrbarkeit der Fortschritte zu stärken und das Verfahren somit zum Abschluss zu bringen.

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

² Schlussfolgerungen des Rats zum CVM.

³ COM(2017) 43 final vom 25.1.2017.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

2. ALLGEMEINE LAGE

Wie im Bericht vom Januar 2017 vermerkt hat politische Instabilität in den vergangenen Jahren die Reformfähigkeit beeinträchtigt. Im Mai trat eine neue Regierung ihr Amt an.⁵ Diese griff sofort verschiedene von der Vorgängerregierung 2016 eingeleitete Reformen auf, sodass eine gewisse politische Kontinuität gewährleistet war und weitere Fortschritte erzielt werden konnten. Die neue Regierung zeigte sich entschlossen, die verlorene Zeit durch die rasche Vorlage von Gesetzesinitiativen, mit denen eine Reihe wichtiger Reformen vor Jahresende vollendet werden sollen, wieder aufzuholen. Das hat jedoch einzelne Interessenträger veranlasst, in manchen Fällen Bedenken wegen der Qualität der einschlägigen Gesetzgebung oder ihrer Beteiligung am Reformprozess zu äußern.⁶ Weiter sind wichtige Gesetzgebungsinitiativen in Vorbereitung oder werden angedacht. Sie bedürfen einer breiten Debatte in der Öffentlichkeit und der Abstimmung mit den Betroffenen. Nach der Überzeugung der Kommission ist ein inklusiver Gesetzgebungsprozess nach den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung unabdingbar für die Bestandskraft der Reformen.

Inzwischen haben jüngere Ereignisse in der Nationalversammlung erneut die Aufmerksamkeit auf die Konsequenzen eines unberechenbaren gesetzgeberischen Beschlussfassungsprozesses gelenkt. Im Juli wurde von einigen Abgeordneten ein Paket mit Änderungsentwürfen zum Gerichtsverfassungsgesetz ohne vorherige öffentliche Debatte oder Anhörung der Beteiligten in die Nationalversammlung eingebracht. Die Änderungsentwürfe stießen auf breite Kritik, da sie von Vielen in der Justiz und der Zivilgesellschaft als direkter Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz verstanden wurden. Auch wenn die weitreichendsten Änderungen vor der endgültigen Abstimmung zurückgezogen wurden⁷, wurden einige der verabschiedeten Änderungen als Gefahr für die Unabhängigkeit der Richter kritisiert und gelten manchen Beobachtern als möglicherweise verfassungswidrig⁸. Auf die gleiche Weise wurden Anfang Oktober zusätzliche Änderungsentwürfe zum Gerichtsverfassungsgesetz von einzelnen Abgeordneten ohne öffentliche Debatte oder Konsultierung der Beteiligten eingebracht und erneut von Beobachtern als Umkehrung wichtiger Bestandteile der Reformen von 2016 kritisiert.⁹ Bulgarien sollte die Unumkehrbarkeit und Glaubwürdigkeit der Justizreformen

⁵ Die bis zur Bildung der neuen Regierung im Mai amtierende geschäftsführende Regierung konnte zwar einige vorbereitende oder administrative Maßnahmen ergreifen, aber die großen gesetzgeberischen Reformen kamen langsamer voran.

⁶ Siehe nachstehend Abschnitt 3.2. Ein wichtiges Element bei der Umsetzung der Justizreformstrategie von 2014 war die Einsetzung eines Beirats für die Justizreform zu Beginn des Jahres 2016. Dank der unmittelbaren Einbeziehung der Beteiligten bei der Ausarbeitung der Änderungsvorschläge trug diese Maßnahme entscheidend zur breiten öffentlichen Unterstützung für die 2016 verabschiedeten umfangreichen Gesetzesnovellen bei. 2017 hat das Streben nach raschen Erfolgen in einigen Fällen zu einem weniger inklusiven Vorgehen geführt, was sich auf die Akzeptanz der Reformen durch die Betroffenen im Justizwesen und in der Zivilgesellschaft auswirkt.

⁷ Einige der eingebrachten Änderungsentwürfe hätten beispielsweise den Zugang von Berufsverbänden von Richtern und Staatsanwälten zu ausländischen Finanzmitteln eingeschränkt. Diese Änderungsvorschläge wurden schließlich zurückgezogen.

⁸ Unter anderem ging es um die obligatorische Suspendierung von Richtern, gegen die ein Ermittlungsverfahren eröffnet wird, ohne dass diese Rechtsmittel einlegen können, sowie die Verpflichtung von Richtern, ihre Mitgliedschaft in Berufsverbänden offenzulegen. Die Bedenken galten der Gefahr, dass solche Bestimmungen im bulgarischen Kontext dazu verwendet oder führen könnten, dass Druck auf Richter ausgeübt wird. Der erste oben genannte Vorschlag wurde auch in einer vor kurzem abgegebenen Stellungnahme der Venedig-Kommission kritisiert (siehe unten Fußnote 10). Infolgedessen erließ Bulgarien am 27. Oktober weitere Änderungen, mit denen einige der zum Ausdruck gebrachten Bedenken behoben wurden.

⁹ Diese Änderungen zielten darauf ab, die Abstellung von Richtern an andere Gerichte für längere Zeiträume zu erlauben; ferner wurde eine leistungsabhängige Entlohnung der Richter und Staatsanwälte eingeführt, die

durch Schaffung eines Klimas des Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen sicherstellen, das für die Durchführung von Reformen unerlässlich ist. Zwar ist die Beschleunigung des Reformprozesses eindeutig erforderlich, sie sollte jedoch nicht zu einer Umgehung der Konsultationsverfahren führen, da dies in Unsicherheit und mangelnde Eigenverantwortung münden könnte.

Was das Gerichtswesen anbelangt, so hat der neu gewählte Oberste Justizrat Gelegenheit, das unter den Amtsvorgängern herrschende generelle negative Arbeitsklima anzugehen, in dem die Unparteilichkeit der Entscheidungsprozesse durch offensichtliches Lagerdenken und gegenseitige Verdächtigungen beeinträchtigt wurde. Die jüngsten Reformen haben unleugbare Verbesserungen nach sich gezogen, wozu insbesondere die Einrichtung separater Kammern für Richter und Staatsanwälte im Obersten Justizrat zählt. Allerdings könnten fortbestehende Bedenken wegen möglicher ungebührlicher Einflussnahme des Obersten Justizrats auf die Richterschaft das Bild eines unabhängigen Entscheidungsprozesses innerhalb dieser wichtigen Institution aushöhlen.¹⁰ Angesichts dieser Herausforderung wird es für den neu zusammengesetzten Obersten Justizrat darauf ankommen, bei wichtigen Entscheidungen eine Atmosphäre der Offenheit und Transparenz zu schaffen, um das für eine funktionsfähige Justiz unabdingbare Vertrauen der Richter und Staatsanwälte und der breiten Öffentlichkeit wiederzuerlangen.

3. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER ERFÜLLUNG DER CVM-VORGABEN ANHAND DER EMPFEHLUNGEN AUS DEM CVM-BERICHT VOM JANUAR 2017

3.1 Erste Vorgabe: Unabhängigkeit der Justiz

Empfehlung 1: *Gewährleistung einer transparenten Wahl zum zukünftigen Obersten Justizrat auf der Grundlage einer öffentlichen Anhörung in der Nationalversammlung vor der Wahl der vom Parlament zu ernennenden Mitglieder, wobei die Zivilgesellschaft die Möglichkeit haben soll, zu den Kandidaten Stellung zu nehmen.*

Empfehlung 2: *Aufstellung einer Bilanz von transparenten und leistungsbasierten Ernennungen in hohe Justizämter, einschließlich der bevorstehenden Ernennung eines neuen Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts.*

Empfehlung 3: *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.*

Das wichtigste diesjährige Ereignis im Justizwesen war die Wahl eines neuen Obersten Justizrats. Dieser hat sein Amt am 3. Oktober angetreten. Die Wahl der im Rahmen der Justizquote zu ernennenden Mitglieder wurde nach dem Grundsatz der gleichen Wahl vollzogen, dessen Bedeutung die Kommission zuvor betont hatte. Trotz einiger damals

am Sondergerichtshof bzw. an der Staatsanwalt für Korruption auf hoher Ebene und organisierte Kriminalität zuständig sind.

¹⁰ Die Ursachen der Bedenken hinsichtlich des Fortbestands struktureller Unzulänglichkeiten im bulgarischen Justizwesen wurden vor kurzem in Berichten der Venedig-Kommission und der vom Europarat 1999 zur Einhaltung seiner Korruptionsbekämpfungsstandards eingerichteten Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) hervorgehoben; siehe den GRECO-Bericht zu Bulgarien vom Juni 2017 (<https://www.coe.int/en/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>) und die Stellungnahme der Venedig-Kommission zu Bulgarien vom Oktober 2017 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)).

geäußerter Bedenken wurde das Verfahren generell als fair bewertet. Das stellt eine erhebliche Verbesserung im Vergleich zur Wahl des vorhergehenden Obersten Justizrats im Herbst 2012 dar.¹¹ Die Nationalversammlung wählte die vom Parlament zu ernennenden Mitglieder am 20. September, wobei die gewählten Bewerber in allen Fällen deutlich über der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit lagen. In den Medien und der Zivilgesellschaft war kritisiert worden, dass das Ergebnis aufgrund von Absprachen zwischen den großen politischen Parteien schon im Voraus feststand und dass keine offene vergleichende Aussprache über die Verdienste der Bewerber, sondern nur eine Scheindebatte vorangegangen war.¹² Besonders bemängelt wurde, dass in der vorherigen öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss keine Zeit für die Behandlung kritischer Fragen der Zivilgesellschaft gegeben wurde, auch wenn diese entgegengenommen und auf der Website der Nationalversammlung veröffentlicht wurden. Insgesamt jedoch veranschaulichen die Wahlen zum neuen Obersten Justizrat die positive Wirkung des neuen gesetzlichen Rahmens von 2016. Jetzt liegt es am neu gewählten Obersten Justizrat, seine tatsächliche Unabhängigkeit mittels unparteiischer und professioneller Entscheidungen in Schlüsselbereichen unter Beweis zu stellen.

Eine wichtige Zuständigkeit des Obersten Justizrats besteht in der Besetzung hochrangiger Stellen in der Justiz. Es wird darauf ankommen, dass solche Ernennungen leistungsbasiert und transparent erfolgen. Eine besonders wichtige Entscheidung war 2017 die Ernennung des neuen Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts. Obwohl diese Entscheidung vom neugewählten Obersten Justizrat hätte getroffen werden können, beschloss der noch amtierende Rat, am 11. September einen Kandidaten zu wählen und ihn dem Staatspräsidenten zur Bestätigung vorzuschlagen.¹³ Der Staatspräsident hat die Bewerbung inzwischen mit der Begründung zurückgewiesen, dass es legitimer sei, wenn der Ernennungsprozess vom neuen Obersten Justizrat vollendet würde. Somit konnte der Oberste Justizrat in seiner neuen Zusammensetzung am 19. Oktober erneut über die Ernennung beraten; bei dieser Gelegenheit wurde der gewählte Bewerber in einer zweiten Abstimmung mit großer Mehrheit bestätigt.

Die zweite wichtige Institution, die mit der Verfassung eingerichtet wurde, um die Unabhängigkeit der Justiz zu schützen, ist die Aufsichtsbehörde. Mit den Verfassungsänderungen von 2015 erhielt die Aufsichtsbehörde erweiterte Befugnisse in wichtigen Bereichen wie der Integritätskontrolle, darunter Kontrollbefugnisse im Hinblick auf Interessenskonflikte und privates Vermögen von Richtern und Staatsanwälten, und eine zentralere Rolle bei der Vorbereitung von Disziplinarverfahren. Selbst wenn die endgültige Entscheidung über solche Verfahren beim Obersten Justizrat verbleibt, so handelt es sich doch um sensible Befugnisse, die mit Fingerspitzengefühl ausgeübt werden müssen, zumal Disziplinarurteile des Obersten Justizrats in der Vergangenheit zu Kontroversen geführt hatten. Vor diesem Hintergrund war im Bericht vom Januar 2017 empfohlen worden, dass Bulgarien externes Fachwissen heranzieht, um das Funktionieren des neuen Aufsichts- und

¹¹ Im CVM-Bericht von 2014 hatte die Kommission bedauert, dass bei der Wahl der von der Justiz bestimmten Mitglieder keine direkte Wahl durch die Richter zugelassen wurde - COM(2014) 36 final.

¹² Diese Feststellung gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Anteil der von der Nationalversammlung gewählten Mitglieder weiterhin genauso hoch ist wie der der Richter, die von ihren Kollegen gewählt werden.

¹³ Gemäß der bulgarischen Verfassung ernennt der Staatspräsident die Präsidenten der beiden obersten Gerichtshöfe sowie den Generalstaatsanwalt auf Vorschlag des Obersten Justizrats. Der Staatspräsident kann einen Bewerber einmal zurückweisen, jedoch nicht ein zweites Mal.

Disziplinarsystems in der Praxis zu verbessern.¹⁴ Im Oktober hat die Venedig-Kommission eine Stellungnahme zu Bulgarien angenommen, in der wichtige Punkte aufgeführt werden, die die Grundlage für eine weitere Bewertung bei einer solchen Prüfung bilden könnten¹⁵.

Auf der Grundlage einer Gesamtanalyse zu den Empfehlungen 1, 2 und 3 ist festzustellen, dass Bulgarien weitere bedeutende Fortschritte im Hinblick auf die erste Vorgabe erzielt hat. Einige Punkte aus den Empfehlungen 2 und 3 stehen aber noch aus und erfordern in den kommenden Monaten weitere Folgemaßnahmen.

3.2 Zweite Vorgabe: Rechtsrahmen

Empfehlung 4: *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.*

Im Juli hat die Nationalversammlung ein Paket von Änderungen zur Strafprozessordnung verabschiedet. Mit Blick auf die Beschleunigung von Strafverfahren werden künftig insbesondere die Möglichkeiten der Gerichte eingeschränkt, Fälle aus formalen Gründen an die Staatsanwaltschaft zurück zu verweisen. Auch wenn viele dieser Änderungen mit bereits im Herbst 2016 vorgelegten Vorschlägen übereinstimmen, gab es Bedenken, dass das endgültige Paket ohne viel Zeit für eine breitere Debatte in der Justiz durch die Nationalversammlung gepeitscht wurde, so dass einige mögliche Vorbehalte unberücksichtigt blieben. Eine Folge dieser neuen Änderungen war die Übertragung der Zuständigkeit für Korruptionssachen unter Beteiligung hochrangiger Funktionsträger – an denen z. B. Minister, Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte beteiligt sind – an den Sondergerichtshof für organisierte Kriminalität. Die sehr kurze Frist, die für diese Änderung vorgesehen war, brachte organisatorische Herausforderungen mit sich.¹⁶ Wie im Bericht vom Januar festgehalten, müssen diese Zuständigkeitsänderungen sorgfältig vorbereitet werden und von angemessenen Analysen flankiert sein, in denen auf den Ressourcenbedarf und die möglichen rechtlichen Auswirkungen der Änderungen eingegangen wird. Ferner gingen die Änderungen der Strafprozessordnung mit spezifischen Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes einher, mit denen neue Möglichkeiten zur Amtsenthebung von Richtern geschaffen wurden, die auf Bedenken der Venedig-Kommission stießen.¹⁷ Generell dürften sich die Auswirkungen dieser immer noch jungen Neuerungen in der Fallpraxis allmählich im Zuge der praktischen Anwendung der einzelnen Vorschriften bemerkbar machen.

Eine Reihe weiterer Felder für mögliche Änderungen an der Strafprozessordnung und dem Strafgesetzbuch, mit denen im Zusammenhang mit den Vorgaben drei und vier festgestellte Probleme angegangen werden sollen, werden in Arbeitsgruppen des Justizministeriums behandelt.¹⁸ Die Staatsanwaltschaft und andere Dienste beraten diese Gruppen zu technischen Fragen. Die behandelten Themen wurden von Sachverständigen und den bulgarischen

¹⁴ Die bulgarische Regierung hat im Zusammenhang mit dieser Inspektion Interesse an einer Unterstützung des Dienstes zur Unterstützung der Strukturreform (SRSS) bekundet.

¹⁵ Siehe oben Fußnote 10.

¹⁶ In offensichtlichem Zusammenhang mit den verabschiedeten Änderungen wurden in der Nationalversammlung Anfang Oktober zusätzliche Änderungsentwürfe zum Gerichtsverfassungsgesetz ohne vorherige Debatte oder Konsultierung eingebracht, die als Infragestellung wichtiger Bestandteile der Reformen von 2016 und mögliche Quelle zusätzlicher Bedenken kritisiert wurden. Dennoch wurden die Änderungen am 27. Oktober von der Nationalversammlung verabschiedet.

¹⁷ Siehe oben Fußnote 8.

¹⁸ Siehe unten Abschnitte 3.3 und 3.4.

Behörden als für eine wirksamere Untersuchung und Verfolgung schwerer Straftaten im Zusammenhang mit Korruption und organisierter Kriminalität identifiziert. Um das erforderliche Vertrauen der breiteren Öffentlichkeit in diese Entwicklungen und die Akzeptanz der vorgeschlagenen Änderungen innerhalb der Justiz zu gewinnen, müssen wesentliche Strafrechtsänderungen jedoch transparent nach einer öffentlichen Debatte innerhalb der Rechtsberufe und einer Anhörung der Zivilgesellschaft vorgenommen werden. Nicht nur der Inhalt von Gesetzesänderungen, sondern auch das Ausarbeitungs- und Annahmeverfahren haben Folgen für die Nachhaltigkeit des Fortschritts.

In der Gesamtschau hat Bulgarien konkrete Schritte unternommen, um die Empfehlung 4 im Hinblick auf die Erfüllung der zweiten Vorgabe zu befolgen. So wurden eine Reihe von Änderungen an der Strafprozessordnung verabschiedet, und weitere Gesetzgebungsvorschläge in Zusammenhang mit den Vorgaben drei und vier unter anderem zum Strafgesetzbuch sind in Vorbereitung. Damit die Reformen greifen, bedürfen sie einer sorgfältigen Vorbereitung und Begleitung sowie einer öffentlichen Debatte und der Mitwirkung der Beteiligten im Justizwesen und in der Zivilgesellschaft.

3.3 Dritte Vorgabe: Fortführung der Justizreform

Empfehlung 5: 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 Zeitdauer der Umsetzung der Strategie.

Empfehlung 6: 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.

Empfehlung 7: 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.

Empfehlung 8: Aufstellung eines Fahrplans für die Umsetzung der Empfehlungen der Studie [Analyse der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte], einschließlich eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte.

Vier Empfehlungen des Berichts vom Januar 2017 galten einer Stärkung der Rechenschaftspflicht vor der Öffentlichkeit und der Zusammenarbeit der Institutionen. Damit sollte eine umfassendere Identifizierung der Gesellschaft mit dem Reformprozess bewirkt werden, um diesen nachhaltiger zu verankern. Das gilt besonders für die weiterlaufende Reformierung der Justiz. Auch wenn die erfolgreiche Umsetzung der Justizreform-Strategie letzten Endes die Mitwirkung vieler separater Institutionen sowohl im Justizwesen als auch darüber hinaus benötigt, kommt der Regierung und dem Obersten Justizrat auch bei der Gestaltung der öffentlichen Debatte und der interinstitutionellen Konsultationen eine zentrale Rolle zu. Die bulgarische Regierung hat einige Schritte unternommen und sich verpflichtet, über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie regelmäßig zu berichten. Dies könnte die Grundlage der öffentlichen Debatte und eines Dialogs mit dem Obersten Justizrat und der Justiz insgesamt über die konkreten Maßnahmen und spezifischen Ziele dienen, die zur Verwirklichung der 2014 festgelegten strategischen Ziele im verbleibenden Zeitraum bis 2020

ergriffen werden müssen.¹⁹ Es wird damit gerechnet, dass dieser Prozess in Zusammenarbeit mit dem neu gewählten Obersten Justizrat in den kommenden Monaten vorangebracht wird.

Eine Umstrukturierung des Justizwesens und die Einführung eines umfassenden E-Justiz-Systems stehen bereits seit einigen Jahren auf der Tagesordnung. Der vorherige Oberste Justizrat hat umfangreiche Vorarbeiten geleistet, und weitere Analysen werden derzeit in einem aus EU-Mitteln geförderten Projekt durchgeführt. Das vom neuen Obersten Justizrat zu gestaltende Vorhaben dürfte noch längere Zeit in Anspruch nehmen und auch breiterer politischer Unterstützung bedürfen. Einige Elemente können jedoch schneller vorangebracht werden. So hat der Generalstaatsanwalt bereits ein konkretes Konzept zur Zusammenlegung lokaler Staatsanwaltschaften in den 28 Regionen vorgelegt, bei dem die gleichzeitige Zusammenlegung örtlicher Gerichte nicht erforderlich ist. Die unausgewogene Arbeitsbelastung der Gerichte muss dringend angegangen werden; insbesondere die größeren Gerichte in der Hauptstadt sind überdurchschnittlich belastet.²⁰ Dieses Thema wird zwangsläufig vom neuen Obersten Justizrat bei seinem Amtsantritt große Aufmerksamkeit erfordern. Neben einer besseren personellen Ausstattung überlasteter Gerichte könnte hier auch die Umverteilung von Zuständigkeiten für bestimmte Fallkategorien Abhilfe schaffen. Die Überlegungen der Regierung gehen in diese Richtung. Derartige Veränderungen erfordern natürlich insbesondere wegen der Folgen für den Zugang zur Justiz entsprechende Konsultationen und Erörterungen mit den Betroffenen.

Weitere wichtige mögliche Reformvorhaben hatte die Staatsanwaltschaft Bulgariens im vergangenen Jahr in einer Studie aufgeführt, die mit Unterstützung des Dienstes zur Unterstützung der Strukturreform (SRSS) und eines Teams erfahrener Staatsanwälte aus Deutschland, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich angefertigt worden war. Die bulgarischen Behörden haben unter Federführung der Staatsanwaltschaft und mit Unterstützung des Justizministeriums einen Maßnahmenplan ausgearbeitet, der auf dieser Studie aufbaut. Wegen der komplexen Thematik muss im Hinblick auf viele der dort vorgesehenen Maßnahmen noch über das konkrete praktische Vorgehen entschieden werden.²¹ Es bleibt abzuwarten, ob zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen ein Konsens über die Veränderungen herangebildet werden kann, die für eine gründliche Umsetzung der Empfehlungen des Sachverständigenberichts notwendig sind.²²

Die Staatsanwaltschaft hat 2016 separat die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zu Unzulänglichkeiten strafrechtlicher Ermittlungen in Bulgarien analysiert. Auch diese Analyse mündete in einen Fahrplan der Staatsanwaltschaft, der derzeit umgesetzt wird.

In der Gesamtschau hat Bulgarien weitere Schritte unternommen, um die vier Empfehlungen im Hinblick auf die Erfüllung der dritten Vorgabe anzugehen. Allerdings

¹⁹ Eine englische Fassung der Strategie ist unter diesem Link abrufbar: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570

²⁰ Der vorherige Oberste Justizrat hat eine Methodik zur Analyse der Arbeitsbelastung ausgearbeitet, dank der jetzt umfassende Daten zur Arbeitsbelastung sämtlicher Gerichte und Staatsanwaltschaften zur Verfügung stehen.

²¹ Bei vielen Maßnahmen handelt es sich um Änderungen des Strafgesetzbuches oder der Strafprozessordnung, und es bestehen erhebliche Überschneidungen mit den im Rahmen der weiter oben behandelten zweiten Vorgabe geplanten Maßnahmen.

²² Eine Zusammenfassung kann beim bulgarischen Justizministerium unter folgendem Link abgerufen werden: <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

müssen die betreffenden Initiativen noch zu Ende gebracht und in einen klaren Maßnahmenplan für die Schlüsselbereiche überführt werden.

3.4 Vierte Vorgabe: Korruption auf höchster Ebene

Empfehlung 9: 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 10: Annahme und Umsetzung einer Reform des Gesetzes über die öffentliche Verwaltung, um die Aufsichtsbehörden innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu stärken.

Empfehlung 11: 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 12: 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.

Die Korruptionsbekämpfung wurde im CVM-Bericht vom Januar als der Bereich hervorgehoben, in dem Bulgarien während der zehn Jahre, die das Verfahren andauert, die geringsten Fortschritte erzielt hatte. Das betraf auch die Umsetzung der 2015 verabschiedeten Korruptionsbekämpfungsstrategie²³ und die damit einhergehenden Schritte zu einer umfassenden Reform des einschlägigen Rechtsrahmens und zur Einrichtung einer einheitlichen Agentur für Korruptionsbekämpfung. Die neue Regierung hat der Nationalversammlung am 4. Oktober einen überarbeiteten Entwurf mit der ausdrücklich erklärten Absicht vorgelegt, diese wichtige Rechtsreform bis Jahresende durch das Gesetzgebungsverfahren zu bringen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes muss die neue Einrichtung gegründet werden und ihre Arbeit aufnehmen.²⁴ Dabei wird es darauf ankommen, die Führungsebene der Agentur mittels eines offenen und transparenten Verfahrens zu besetzen, um die Grundlage für ein breites Vertrauen in der Gesellschaft und im öffentlichen Dienst zu schaffen.

Eine andere wichtige Komponente der Korruptionsbekämpfungsstrategie von 2015 betrifft die Arbeit der Aufsichtsbehörden innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Diese wichtigen Behörden sind für die interne Kontrolle guter Verwaltungspraxis zuständig, mussten bei ihrer Arbeit bislang aber ohne einen klaren Rechtsrahmen und gemeinsame Verfahrensnormen auskommen. Zwecks Stärkung der Aufsichtsbehörden wurden im September 2017 Änderungsentwürfe zum Gesetz über die öffentliche Verwaltung eingebracht und am 12. Oktober von der Nationalversammlung verabschiedet. Jetzt müssen konkrete organisatorische Schritte folgen.

²³ Eine englische Fassung ist unter diesem Link abrufbar: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf

²⁴ In diesem Zusammenhang waren im Bericht vom Januar 2017 einige Bedenken hinsichtlich der Kontinuität der Arbeit der Kommission für die Einziehung von Vermögenswerten innerhalb des neuen Rechtsrahmens erhoben worden. In dem Bereich kann Bulgarien in den letzten Jahren eine solide Erfolgsbilanz vorweisen.

Abgesehen von diesen wichtigen institutionellen Strukturreformen muss Bulgarien auch darauf hinwirken, dass Korruption wirksam untersucht, aufgedeckt und verfolgt wird. Viele der unter den Vorgaben zwei und drei vermerkten Herausforderungen sind auch in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. Um den Herausforderungen im Zusammenhang mit den Fällen von Korruption auf hoher Ebene konkret Rechnung zu tragen, hat die Staatsanwalt die seit 2013 bearbeiteten Fälle stichprobenartig analysiert, um die richtigen Lehren aus ihnen zu ziehen und gegebenenfalls die Wirksamkeit einschlägiger Ermittlungen und Strafverfahren zu verbessern. Auf der Grundlage dieser Analyse wurde ein Fahrplan erstellt, der jetzt von den zuständigen Stellen vorangebracht wird. Der von der Vorgängerregierung eingerichtete Nationale Korruptionsbekämpfungsrat, der die verschiedenen Korruptionsbekämpfungs-Institutionen vereint und von einem Nationalen Koordinationsbekämpfungs-Koordinator geleitet wird, wird hierzu regelmäßige Berichte erörtern.²⁵ Was die übrigen oben unter der dritten Vorgabe aufgeführten Fahrpläne anbelangt, so sind dort viele Vorhaben nur in allgemeinen Worten umschrieben und wurden noch nicht in konkrete Maßnahmen umgesetzt.

Wichtig für eine glaubwürdige Ermittlungs- und Verfolgungsstrategie gegenüber Korruption auf hoher Ebene ist auch, dass einschlägige Fortschritte gegenüber der Öffentlichkeit kohärent kommuniziert werden. Auf die Empfehlungen aus dem Bericht vom Januar 2017 hin hat das Oberste Kassationsgericht Bulgariens einen Mechanismus zur Nachverfolgung und Berichterstattung zu Korruptionssachen während ihres Wegs durch die gerichtlichen Instanzen eingerichtet. Zudem informiert die Staatsanwaltschaft über staatsanwaltschaftliche Schritte in Einzelfällen.²⁶

In der Gesamtschau hat Bulgarien weitere Schritte unternommen, um die vier Empfehlungen aus dem Januarbericht unter der vierten Vorgabe anzugehen. Mehrere wichtige Initiativen müssen jedoch noch verabschiedet und realisiert werden. Andere befinden sich noch im Anfangsstadium ihrer Durchführung, und konkrete Maßnahmen müssen erst noch klar definiert werden.

3.5 Fünfte Vorgabe: Korruption im Allgemeinen, insbesondere auf lokaler Ebene und an den Grenzen

Empfehlung 13: 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.

Empfehlung 14: 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 15: Einrichtung eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Umsetzung der nationalen Strategie für die Korruptionsbekämpfung für die verbleibende Zeitdauer der Umsetzung der Strategie.

²⁵ Die amtierende Stellvertretende Ministerpräsidentin, zuständig für die Justizreform, und Ministerin für auswärtige Angelegenheiten wurde auch zur Nationalen Korruptionsbekämpfungs-Koordinatorin ernannt.

²⁶ Zu letzteren gibt es bislang keine systematische Berichterstattung. Die Staatsanwaltschaft legt entsprechende Daten dem Obersten Justizrat und dem Justizministerium vor und unterrichtet die Öffentlichkeit mittels regelmäßiger Presseinformationen.

Im Bericht vom Januar 2017 wurden die Fortschritte bei der öffentlichen Auftragsvergabe erwähnt und Bulgarien empfohlen, die Ex-ante-Kontrollen der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und ihre Folgemaßnahmen einer externen Prüfung zu unterziehen. Die bulgarischen Behörden planen augenscheinlich, dass die Prüfung 2018 von einem externen Auftragnehmer durchgeführt wird.²⁷

In der Strategie waren ferner sektorspezifische Pläne für die Bekämpfung der Korruption mit gezielten praktischen Vorbeugemaßnahmen in verschiedenen besonders anfälligen Sektoren vorgesehen. Der Nationale Korruptionsbekämpfungsrat beschloss im Juli eine Bestandsaufnahme der bislang in der Verwaltung vorhandenen sektorspezifischen Pläne, um auszuloten, welche weiteren koordinierten Maßnahmen auf diesem Gebiet möglich sind. Die Bestandsaufnahme soll bis Jahresende abgeschlossen sein, wonach Folgemaßnahmen in verschiedenen Fachverwaltungen erforderlich werden. In diesem Bereich müssen die Führungsebene, die Aufsichtsbehörden und andere Akteure auf allen Ebenen der Staatsverwaltung weiterhin kontinuierlich und entschlossen vorgehen.

Die letzte Empfehlung unter dieser Vorgabe soll gewährleisten, dass die Umsetzung und Weiterentwicklung der Korruptionsbekämpfungsstrategie mittels eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung fortlaufend im Blickfeld der Öffentlichkeit und der Politik verbleibt. Die bulgarischen Behörden haben entschieden, den Nationalen Korruptionsbekämpfungsrat beizubehalten und ihn mit der regelmäßigen Evaluierung der Fortschritte und der Information der Öffentlichkeit zu betrauen.

In der Gesamtschau hat Bulgarien Schritte ergriffen, um die drei Empfehlungen aus dem Januarbericht unter der fünften Vorgabe anzugehen. Die erforderlichen Maßnahmen auf der Grundlage der ergriffenen Schritte sollten 2018 durchgeführt werden.

3.6 Sechste Vorgabe: Organisierte Kriminalität

Empfehlung 16: Einrichtung eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über die Fortschritte in Fällen von [organisierter Kriminalität] 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.

Empfehlung 17: 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.

Im Bericht vom Januar 2017 war anerkannt worden, dass sich das Kriminalitätsbild in den vergangenen zehn Jahren gewandelt hat, weniger durch offene Gewalt geprägt wird und die Stabilität der Gesellschaft in geringerem Umfang als früher bedroht, und somit insgesamt mehr mit der Situation in einigen anderen Mitgliedstaaten vergleichbar ist. Zudem wurde festgestellt, dass die 2012 eigens für diesen Bereich geschaffenen Institutionen erste Anzeichen für eine kontinuierliche Erfolgsbilanz im Bereich der rechtskräftigen Verurteilungen in Fällen von organisierter Kriminalität und bei der Beschlagnahme illegal erworbener Vermögenswerte vorzeigen können.

²⁷ Die Finanzierung soll durch das Programm „Verantwortungsvolle Staatsführung“ aus dem Europäischen Sozialfonds erfolgen.

Allerdings enthielt der Bericht einige wichtige abschließende Empfehlungen, die der weiteren Konsolidierung dieser positiven Entwicklung dienen sollten. Zum einen wurde die Einrichtung eines Verfahrens der öffentlichen Berichterstattung über schwere Fälle von organisierter Kriminalität empfohlen, damit die Öffentlichkeit und die Medien die Fortschritte in solchen Fällen verfolgen können. Die Empfehlung entsprach nahezu wortgleich einer Empfehlung betreffend Korruption auf hoher Ebene, und die ergriffenen Maßnahmen gelten beiden Empfehlungen. Wie oben erwähnt wurde im Bericht vom Januar 2017 anerkannt, dass das Fachgericht und die Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität erste Erfolge vorweisen konnten. Allerdings ziehen die jüngsten Änderungen der Strafprozessordnung wichtige organisatorische Veränderungen nach sich, darunter die Übertragung der Zuständigkeit für Fälle von Korruption auf hoher Ebene auf das Fachgericht. Bulgarien sollte sicherstellen, dass diese Änderungen die bereits erreichten Fortschritte konsolidieren.

Zweitens war die Verabschiedung von Änderungen des Gesetzes über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten vorgeschlagen worden, um einige von der für die Einziehung von illegalen Vermögenswerten zuständigen Kommission benannte Probleme anzugehen. Die bulgarischen Behörden haben der Kommission mitgeteilt, dass die betreffenden gesetzlichen Änderungen inzwischen verabschiedet wurden. Die Kommission vermerkt jedoch, dass das derzeit in der Nationalversammlung beratene neue Gesetz zur Korruptionsbekämpfung Bestimmungen über die Einziehung illegaler Vermögenswerte enthält und einen neuen institutionellen Aufbau vorsieht. Wie im Bericht vom Januar 2017 festgehalten wird es darauf ankommen, dass diese Änderungen die bereits erzielten Fortschritte und die Fähigkeit der zuständigen Stellen zur Fortsetzung des bislang festgestellten positiven Entwicklung nicht in Frage stellen.

In der Gesamtschau hat Bulgarien Schritte ergriffen, um die Empfehlungen 16 und 17 unter der fünften Vorgabe zu erfüllen. Allerdings sollten die bulgarischen Behörden gewährleisten, dass die jüngsten Beschlüsse über organisatorische und rechtliche Änderungen so vorgenommen werden, dass die bereits erzielten Fortschritte nicht in Frage gestellt werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

In den neun Monaten, die seit der Darlegung der wesentlichen Empfehlungen zur Erfüllung aller CVM-Vorgaben im Bericht vom Januar 2017 verstrichen sind, konnten weitere positive Entwicklungen festgestellt werden. Zwar hatte Unsicherheit über die politische Entwicklung in den ersten Monaten dieses Jahres zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformen geführt, aber seit Mai hat der Reformprozess wieder an Geschwindigkeit zugelegt, auch wenn die endgültigen Ergebnisse insbesondere in Bereichen wie der Korruptionsbekämpfung, in denen gesetzliche Reformen und Maßnahmen der Regierung erforderlich sind, noch abzuwarten sind. Auch in der Justiz haben dieses Jahr wichtige Entwicklungen stattgefunden, wie die Wahl des neuen Obersten Justizrates. Die Auswirkungen dürften sich im kommenden Jahr bemerkbar machen.

In diesem Bericht wird festgestellt, dass in Bezug auf die im Bericht vom Januar 2017 enthaltenen Empfehlungen signifikante Fortschritte erzielt wurden; dies gilt insbesondere für die Empfehlung 1, wo es jetzt am neuen Obersten Justizrat liegen wird, Ergebnisse vorzuweisen, sowie 16 und 17, wo die progressiven Entwicklungen beibehalten werden sollten. Wichtige Fortschritte wurden auch bei der Befolgung der Empfehlung 4 erzielt, allerdings besteht hier weiterer Handlungsbedarf. Auch wenn die Kommission derzeit nicht zu dem Schluss gelangen kann, dass eine der Vorgaben zufriedenstellend erfüllt wäre, vertritt

sie nach wie vor die Auffassung, dass Bulgarien, wenn der Reformkurs von der Politik entschlossen fortgesetzt wird, in der Lage sein sollte, die ausstehenden CVM-Empfehlungen in naher Zukunft zu erfüllen.

Die Kommission fordert Bulgarien auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen und alle Empfehlungen umzusetzen. Ende 2018 wird sie die Fortschritte erneut bewerten.