

**Bericht über die Studienreise
der Deutschen Sektion der Internationalen
Juristenkommission e.V.
vom 26. bis 28. April 2011 nach Sofia (Bulgarien)**

Zusammenfassung

Die Deutsche Sektion der Internationalen Juristenkommission unternahm unter der Leitung von Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Michael Eichberger vom 26. bis 28. April 2011 eine Studienreise nach Sofia. Das Reiseprogramm stieß mit 32 Teilnehmern auf ein sehr großes Interesse der Mitglieder der Sektion.¹ Die Reise wurde durch die Deutsche Botschaft in Sofia bestens vorbereitet. Der Aufenthalt vermittelte den Teilnehmern über zwanzig Jahre nach dem Ende des Kommunismus und vier Jahre nach dem Beitritt Bulgariens zur Europäischen Union tiefe Einblicke in die rechtsstaatlichen Fortschritte und Schwierigkeiten des Landes vor allem im justiziellen Bereich, aber auch in Gesetzgebung und Verwaltung. Die hochrangigen Gesprächspartner der Generalstaatsanwaltschaft, des Kassationsgerichts, des Verfassungsgerichts und des Justizministeriums sowie die Vertreter von Nichtregierungsorganisationen waren an dem Meinungs austausch mit den Mitgliedern der Deutschen Sektion sehr interessiert. Über Fragen der Justizreform sowie der Organisierten Kriminalität und der Korruption kam ein weitgehend offenes Gespräch zustande. So gelang es, Informationen aus erster Hand zu sammeln und zugleich zu verstehen, an welchen Stellen auf bulgarischer Seite Bedenken und Empfindlichkeiten im Hinblick auf den EU-Beitritt und den damit verbundenen Nachbeitrittsmechanismus bestehen.

Dienstag, 26. April 2011

Briefing in der Deutschen Botschaft

Botschaftsrat Dietrich Becker – Geschäftsträger *ad interim* wegen der Abwesenheit des Deutschen Botschafters Matthias Höpfner – begrüßte die Delegation.

Er nahm seinen im Anschluss an das Briefing bevorstehenden Termin mit dem bulgarischen Großmufti, dem rechtmäßig gewählten Führer der muslimischen Gemeinde, zum Anlass, auf die Lage der Muslime in Bulgarien einzugehen. Die muslimische Bevölkerungsgruppe mache 10 % der Einwohner aus. Sie teile sich auf in die türkisch- und bulgarischsprachigen

¹ Programmübersicht, ANLAGE 1, Teilnehmerliste ANLAGE 2.



Muslimen sowie die muslimischen Roma. Die bulgarische muslimische Gemeinde (1 Mio. Mitglieder) sei autochthon, weil sie nicht aus Zuwanderung entstanden, sondern aus 500 Jahren muslimischer Herrschaft hervorgegangen sei. Es handle sich um eine laizistische Gemeinde; auf den Straßen seien kaum verschleierte Frauen zu sehen. Der Großmufti, ein bulgarischer Staatsbürger, wende sich als liberale Person gegen Fundamentalismus und sei für die Orientierung nach Europa. Mit ihm stehe in den die muslimische Gemeinde betreffenden Fragen *ein* Ansprechpartner zur Verfügung. 1878 seien die bulgarischen Muslime einer starken Vertreibungswelle ausgesetzt gewesen, ebenso in den 1980er Jahren unter der kommunistischen Diktatur. Die Muslime genossen keine Minderheitenrechte. Die Situation der Minderheiten sei ohnehin in Bulgarien im Vergleich zu den umliegenden Staaten am schwierigsten. Dabei könnte die muslimische Minderheit eine wertvolle Brücke in die Türkei bauen. Die Staatsideologie sei jedoch im Grunde antitürkisch und auf diesem Auge blind.

Zur Geschichte führte Botschaftsrat Becker aus, nach dem türkisch-russischen Krieg sei der Frieden von San Stefano geschlossen worden, der die Grundlagen für einen modernen bulgarischen Staat geschaffen habe. Nach dem den Friedensvertrag insoweit revidierenden Berliner Vertrag seien zwei bulgarische Staaten gegründet worden. Nördlich des Balkengebirges und südlich der Donau sei das dem Osmanischen Reich tributpflichtige Fürstentum Bulgarien gegründet worden, das auch die Region um die neue Hauptstadt Sofia einschloss. Südlich des Balkengebirges sei mit Plowdiw als Regierungssitz die nominell osmanische Provinz Ostrumelien entstanden, die über eine eigene Verfassung verfügte und durch einen vom osmanischen Sultan eingesetzten, jedoch von den Großmächten gebilligten christlich-bulgarischen Gouverneur regiert wurde. Makedonien, das noch im Vertrag von San Stefano Teil des bulgarischen Staates war, sei ganz unter osmanischer Hoheit verblieben. Das Fürstentum Bulgarien sei 1908 mit Ostrumelien vereinigt worden.

Außenpolitisch sei hervorzuheben, dass Bulgarien trotz des bedauerlichen Zustands seiner Streitkräfte in Afghanistan 600 Soldaten als medizinisches Personal und zum Schutz zweier Flughäfen im Einsatz habe. Auch in Libyen, im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina seien bulgarische Kräfte im Einsatz. Als NATO- und EU-Mitglied sehe Bulgarien seine Aufgabe in einem Engagement auf dem westlichen Balkangebiet. Ein EU-Beitritt der Türkei werde wegen weit verbreiteter antitürkischer Ressentiments kritisch gesehen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das BIP pro Person in Bulgarien nur halb so groß wie das in der Türkei sei. Während das Verhältnis zwischen Bulgarien und Griechenland entspannt sei, sei



das Verhältnis zwischen Bulgarien und Mazedonien – wie auch in späteren Gesprächen herauszuhören war – nicht unbelastet. Mazedonien sei historisch aufgeteilt in ein Vardar-Mazedonien (ehemals jugoslawischer Teil), ein Ägäis-Mazedonien (griechischer Teil) und ein Pirin-Mazedonien (Bulgarischer Teil). Der Streit mit Griechenland über den Namen Mazedonien verhindere den NATO-Beitritt Mazedoniens und behindere die EU-Beitrittsverhandlungen. Das Verhältnis zu Rumänien sei indifferent, was sich auch daran zeige, dass es trotz der langen Donau-Grenze nur eine Brücke gebe, eine zweite sei in Bau. Bulgarien, in dem eine serbische Minderheit lebe, unterstütze den Wunsch Serbiens nach einer Mitgliedschaft in der EU. Bulgaren seien – maßgeblich aus finanziellem Interesse – während des gegen Serbien verhängten Handelsembargos als Blockadebrecher aufgetreten. Das Verhältnis zu Russland sei davon geprägt, dass Rumänien, anders als etwa die baltischen Staaten, stets enge Beziehungen nach Moskau unterhalten habe und 17. Mitglied der UdSSR habe werden wollen. So werde Russland auch heute noch neutral oder positiv gesehen. Die Frage sei, ob man sich auf Dauer nach Russland oder zum Westen orientieren wolle.

Die Beziehungen zu Deutschland seien – sofern es nicht um Fragen gehe, die innerhalb der EU behandelt würden – „von großer Langeweile geprägt“. Eines der größten Probleme sei noch das Liegenschaftsabkommen über die Botschaftsgelände. Deutschland werde in Bulgarien sehr positiv wahrgenommen. 10.000 Bulgarinnen und Bulgaren studierten in Deutschland. Die derzeitige deutsche Libyen-Politik werde nicht wahrgenommen und daher auch nicht kommentiert. Bulgarien habe vor Libyen eine Fregatte zur Durchsetzung des Waffenembargos auf See.

Im Rahmen der EU seien die Ausgleichszahlungen in der Landwirtschaft ein großes Problem. Bulgarien bemühe sich zusammen mit Rumänien um eine Mitgliedschaft im Schengen-Abkommen, was für Bulgarien – wie auch andere Gespräche zeigten – eine Frage von großem nationalen Prestige sei. Bulgarien sehe die technischen Voraussetzungen für einen Beitritt zum Schengen-Abkommen als erfüllt an. Zu beachten sei, dass das Land im Jahr 2007 in die EU aufgenommen worden sei, obwohl es zu diesem Zeitpunkt nicht alle Beitrittskriterien erfüllt habe. Deshalb unterfalle es dem Nachbeitrittsmechanismus der EU (CVM = Co-operation and Verification Mechanism). Deutschland stehe auf dem Standpunkt, dass die Frage des Schengen-Beitritts von der EU-Mitgliedschaft zwar zu trennen sei, dass für einen Beitritt zum Abkommen aber ein positiver CVM-Report erforderlich sei, der bislang nicht vorliege.



Nach dem Sturz Todor Shiwkows am 10. November 1989 habe es keine Geheimdienstaufklärung und keine Entlassungen informeller Geheimdienstmitarbeiter aus öffentlichen Ämtern gegeben. Seit der Abkehr vom Kommunismus stehe das Elektorat eher rechts. Die Parteienlandschaft sei aber sehr volatil und nicht ideologisch ausgerichtet. Sie reiche von der BSP (Bulgarische Sozialistische Partei) über die sog. Blaue Koalition, die DPS („Türkenpartei“, sie bestehe trotz des Verbots ethnischer Parteien), die „Zarenpartei“ NDSW von Ex-König Simeon Sakskoburggotski (derzeit wegen Scheiterns an der 4%-Klausel nicht im Parlament, weil sie viel versprochen, aber – auch in wirtschaftlicher Hinsicht – wenig erreicht habe), die Partei GERB Bojko Borissows bis hin zu ATAKA, einer xenophoben, antitürkischen, antisemitischen und nationalistischen Partei. Die Türkenpartei sei ein Mittel zur Kontrolle der türkischen Minderheit. Seit der Wahl 2009 (Verhältnismahlrecht) bestehe eine Mitte-Rechts-Koalition. Ministerpräsident sei Bojko Borissow, ein Ex-Leibwächter des ehemaligen Zaren Simeon Sakskoburggotski. Zahlreiche Minister in diesem Expertenkabinet – wie der Finanzminister, die Justizministerin Margarita Popova, der Innen- sowie der Verteidigungsminister als Ex-General aus Zeiten des Warschauer Paktes – seien parteipolitisch nicht vernetzt, was sich bei den Wahlen in zwei Jahren als Problem erweisen könne. Die Gewerkschaften hätten in Bulgarien eine schwache Position.

Die Organisierte Kriminalität (OK) stelle ein großes Problem dar und sei auch ein wesentlicher Gegenstand des CVM. Mit einer Reform der Strafprozessordnung werde versucht, die Rechte des Beschuldigten und die Befugnisse der Staatsanwaltschaft neu zu balancieren, nachdem die Gewichte in den Jahren seit der politischen Wende stark zu Gunsten der Beschuldigten verschoben worden seien. Der Oberste Justizrat, das Selbstverwaltungsorgan der Richter und Staatsanwälte, verlängere die Eliten-Kontinuität. Auf die kommunistische Zeit zurückgehende Seilschaften seien immer noch vorhanden. Richterbestechung sei an der Tagesordnung. 150 Auftragsmorde seien nicht aufgeklärt worden. Auch ein Anschlag auf eine Zeitungsredaktion im Februar 2011 sei noch nicht aufgeklärt, es gebe hierzu nur verschiedene Verschwörungstheorien. Eine Anklage gegen den Ex-Außenminister sei fallen gelassen worden, nachdem kein Gutachter für die Authentizität der Tonbandmitschnitte zu finden war, die als Beweismittel dienen sollten. Die von der EU-Kommission angemahnte Korruptionsbekämpfung sei – so der Leiter der Rechts- und Konsularabteilung René Trautnitz – nicht effektiv, hierüber gebe es aber keine öffentliche Empörung. Die zur Korruptionsbekämpfung geplante Maßnahme der Einziehung von Vermögen ohne das Erfordernis einer strafrechtlichen Verurteilung könne Denunziationen ermöglichen und sei verfassungsrechtlich heikel. Von der



verwaltungsinternen Initiative zur Korruptionsbekämpfung BORKOR seien keine Ergebnisse zu erwarten. Es handele sich um einen „ICE auf alten bulgarischen Gleisen“. Die wirtschaftliche Lage Bulgariens sei nach wie vor schwierig.² 1997 habe es eine Hungersnot gegeben. Das Land habe ein extrem niedriges Lohnniveau. In Sofia sei die Mittelschicht (Einkommen ab 1.000 Lewa, also ca. 500 Euro) anders als auf dem Land gut ausgebildet. Die Armutsbekämpfung sei mit den von der EU zur Verfügung gestellten Mittel zwar möglich, diese würden jedoch nicht abgerufen, weil keine leistungsfähige Verwaltung zu ihrer Verteilung bestehe. Auf die Frage, ob die EU-Aufnahme auch rückblickend zu befürworten sei, antwortete Botschaftsrat Becker, Bulgariens strategische Lage – v.a. auch im Hinblick auf den Energie-Transit – spreche maßgeblich dafür.

Die Roma stellten 5 % der Bevölkerung und seien *die* Verlierer der Wende. Sie hätten weder Landzuteilungen noch Arbeitsplätze erhalten, wanderten in Großstadt-Ghettos ab und fielen in archaische Strukturen zurück.

Die Zahl der Asylsuchenden sei gering (2010: ca. 1.000 Personen).

Bei einem gemeinsamen Abendessen der Delegation in dem Lokal „Pod Lipite“ („Unter den Linden“) bestand die ausgiebig genutzte Gelegenheit, die am Tage gewonnenen ersten Eindrücke zu erörtern.

Mittwoch, 27. April 2011

Generalstaatsanwaltschaft

Ein Mitarbeiter der Generalstaatsanwaltschaft führte die Delegation kurz durch den in den 1930er Jahren gebauten und in den letzten Jahren renovierten imposanten Justizpalast.

Der stellvertretende Generalstaatsanwalt Hristo Manchev empfing die Delegation in Begleitung der stellvertretenden Generalstaatsanwältin Galina Toneva. Herr Manchev unterstrich die große Bedeutung, die dauerhafte Beziehungen zwischen Deutschland und Bulgarien auf dem Gebiet der Staatsanwaltschaft hätten und gab eine Einführung in das bulgarische Justizsystem.

Bis zur politischen Wende 1989 habe die Staatsgewalt ungeteilt beim Staat und damit bei der bulgarischen kommunistischen Partei gelegen. Die Zeit nach 1989 habe vor der großen Herausforderung gestanden, die Eigentumsverhältnisse zu verändern und demokratische Grundlagen zu schaffen. Dabei seien auch Fehler gemacht worden. Die bulgarische Verfassung habe 1991 das Prinzip der Gewaltenteilung festgeschrieben. Die Judikative sei

² Vgl. Datenblatt, ANLAGE 3.



in die drei Berufsgruppen der Richter, der Staatsanwälte und der Ermittler (Ermittlungsrichter, die zur Aufklärung schwerer Straftaten oder bei Beauftragung durch den Richter tätig werden) aufgeteilt. Sie sei von der Exekutive völlig unabhängig; Ziel sei es, eine Beeinflussung durch politische Kräfte zu vermeiden.

Der oberste Justizrat ernenne die Richter. Er bestehe aus 25 Mitgliedern, nämlich den Präsidenten des Kassationsgerichts und des obersten Verwaltungsgerichts, dem Generalstaatsanwalt sowie je elf vom Parlament und von den Organen des Gerichtssystems (sechs Richter, vier Staatsanwälte und ein Ermittlungsrichter) ernannten Mitgliedern. Ein Inspektorat zum Obersten Justizrat werde vom Parlament mit 2/3-Mehrheit ernannt. Die Amtszeit der Mitglieder des Justizrates betrage fünf, die des Inspektoratsvorsitzenden acht, die der Inspektoratsmitglieder vier Jahre. Der Präsident des Kassationsgerichts werde auf sieben Jahre, ohne Möglichkeit der Wiederwahl gewählt. In Bulgarien bestünden 115 Amtsgerichte, 28 Bezirksgerichte (u.a. als Eingangsinstanz für schwere Strafsachen), fünf Appellationsgerichte als Berufungsinstanz und das Kassationsgericht als höchste Instanz. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit habe in kommunistischer Zeit nicht bestanden. Sie sei 1996 eingerichtet worden, seit 2006 bestünden Bezirks- und Kreisverwaltungsgerichte. Die Verwaltungsgerichte überprüften die Handlungen der Exekutive mit Ausnahme der Gegenstände der nationalen Sicherheit. Entscheidungen des Obersten Justizrats könnten beim Obersten Verwaltungsgericht beanstandet werden.

Die Staatsanwaltschaft sei im Kommunismus als Waffe der kommunistischen Partei eingesetzt worden. Die Bürger erwarteten nun, dass sie Gerechtigkeit herbeiführt, und gingen von einer Allzuständigkeit aus. Häufig werde zum Beispiel Strafanzeige erstattet, statt Zivilklage zu erheben. Die Staatsanwaltschaft nehme auch Aufgaben innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit wahr. Hier kontrolliere sie die Verwaltungsakte und die Einhaltung der Menschenrechte. Auch im Familien- und Handelsrecht sowie bei der Auflösung politischer Parteien habe die Staatsanwaltschaft eine Funktion. Sie werde zudem im Gesetzgebungsverfahren angehört. Die Staatsanwaltschaft bis hin zur Generalstaatsanwaltschaft sei selbständig. Der Oberste Justizrat könne Weisungen nur zur Verwaltung, nicht aber in der Sache erteilen. Die Generalstaatsanwaltschaft bestehe aus zehn Abteilungen:



- Abt. 1 Korruptionsbekämpfung und Straftaten von gesellschaftlicher Bedeutung
- Abt. 2, 3 Revisionsabteilungen
- Abt. 4 Internationale Rechtshilfe
- Abt. 5 Strafvollzug
- Abt. 6 Verwaltungsabteilung
- Abt. 7 Inspektorat, Ermittlungen wegen Delikten von Richtern, Ermittlern und Staatsanwälten
- Abt. 8 Ermittlung des Missbrauchs europäischer Fördergelder, die Abteilung bestehe seit fünf Jahren, die Zahl der Verfahren habe sich in dieser Zeit verzehnfacht.
- Abt. 9 OK-Abteilung. Ihre Effizienz sei in den vergangenen drei bis vier Jahren gestiegen. Die Zahl der Verurteilungen sei in den vergangenen fünf Jahren von 100 auf 250 im Jahr angestiegen. Medienberichte, wonach die OK ein großes Ausmaß habe, stimmten nicht. Justizangehörige dürften sich zwar nicht an politischen Parteien beteiligen. Da es sich aber um eine junge Demokratie handele, „beeinflussen Leidenschaften häufig die Tätigkeit“.
- Abt. 10 Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Das Verfassungsgericht stehe außerhalb des Justizsystems. Das Mandat der zwölf Richter dauere neun Jahre. Sie würden zu je einem Drittel vom Parlament, von der Justiz und vom Präsidenten bestimmt. Derzeit gebe es keine individuelle Verfassungsbeschwerde, aber Bestrebungen diese einzuführen. Eine Normenkontrolle könne von den Vorsitzenden der Obersten Gerichte, vom Generalstaatsanwalt oder einer Gruppe von mindestens 50 Abgeordneten eingeleitet werden.

Auf die Fragen, ob das Vertrauen in die Justiz fehle, ob es sich bei der Korruption um eine Fehlwahrnehmung von Partikularproblemen handele und ob Reformbedarf bestehe, antwortete Herr Manchev, der CVM-Bericht der EU im Februar 2011 sei kritisch, für Mai 2011 erwarte man eine Expertenkommission der EU. Seine persönliche Meinung sei, dass es Korruption gebe, diese aber kein bedrohliches Ausmaß erreiche. Die Korruption werde in Bulgarien das „glückliche Verbrechen“ genannt. Weil Geber und Nehmer damit glücklich seien, könne das Delikt – anders als z.B. ein Betrug – nur schwer aufgeklärt werde. Das gelinge häufig nur, wenn ein Amts- oder Vermögensdelikt hinzukomme. Von den Anklagen gegen drei Minister, zwei stellvertretende Minister und zwei Abgeordnete betreffe lediglich ein Fall „reine“ Korruption, die anderen Fälle zugleich Amtsmissbrauch und Bereicherung.

Auf die geringe Aufklärungsquote bei Auftragsmorden angesprochen, führte Herr Manchev aus, die Verbrechensaufklärung sei zuvörderst Aufgabe der Polizei. Die Aufklärungsquote liege im Schnitt bei 50 bis 60 %, bei „normalen“ Morden bei 90 % und bei Auftragsmorden und Bombenattentaten nur bei 20 %. Auftragsmorde seien ein Übergangsphänomen. Derzeit werde ein Verfahren gegen 60 Personen im Zusammenhang mit vier Auftragsmorden geführt.



Die geltende bulgarische Rechtslage sei von den deutschen Vorschriften, aber auch von Russland inspiriert. In den vergangenen 20 Jahren seien umfangreiche Beschuldigtenrechte eingeführt worden. Die neue bulgarische StPO von 2006 enthalte viele strenge formelle Anforderungen und behindere daher die Arbeit der Staatsanwaltschaften und der Gerichte, z.B. auch im Hinblick auf die Beweisgewinnung und -verwertung. Seiner Meinung nach sollten die Gerichte selbst frei über die Verwertbarkeit aller Beweise entscheiden können.

In Bulgarien gebe es ein Informationsfreiheitsgesetz, dessen Einhaltung von einer Kommission überwacht werde.

Kassationsgericht

Der Präsident des Kassationsgerichts Lazar Gruev bemerkte bei seiner Begrüßung ironisch, ein Treffen mit dem Generalstaatsanwalt verursache häufig Kopfschmerzen. Bei Gericht sei man hingegen in guten Händen. Er sei Professor für Strafrecht an der Sofioter Universität. Vor seiner Ernennung zum Präsidenten des Kassationsgerichts sei er Verfassungsrichter gewesen. Er verfüge über enge Verbindungen nach Freiburg und Heidelberg, beherrsche die deutsche Sprache und habe auch die bulgarische StPO ins Deutsche übersetzt.

Der Beitrittsprozess zur EU gebe die Gelegenheit zur Übernahme fortschrittlicher Ideen, müsse aber auch den Bezug zur hergebrachten Rechtsordnung in den Mitgliedstaaten bewahren. In den vergangenen Jahren seien die StPO von 1968 sowie weitere Verfahrensgesetze reformiert worden. Auf die Frage, ob die in der neuen StPO gewährleisteten Verfahrensrechte große Strafverfahren ineffizient werden ließen, antwortete Herr Gruev, die StPO sei für alle gleich. Derzeit arbeite man an einer Reform des StGB, das ebenfalls noch aus kommunistischer Zeit stamme. Im Zivilrecht existiere seit drei Jahren eine neue ZPO, deren Ziel die Beschleunigung der Gerichtsverfahren sei.

In den vergangenen 20 Jahren sei auch die Gerichtsorganisation stark verändert worden. So seien die Verwaltungsgerichte und das Oberste Verwaltungsgericht entstanden und in der ordentlichen Gerichtsbarkeit Appellationsgerichte eingeführt worden.

Am Kassationsgericht seien 100 Richter in drei Kollegien tätig (50 Zivil-, 17 Handels- und 33 Strafrichter). Das Gericht entscheide stets durch Spruchkörper, die mit drei Berufsrichtern besetzt seien. Es gebe auch gemeinsame Sitzungen und Entscheidungen



von Sektionen, die aus Zivil- und Handelsrichtern bestehen. Aufgabe sei die Rechtsvereinheitlichung durch bindende Auslegungsentscheidungen. Das Kassationsgericht gehöre zudem zum Kreis der zur Vorlage an das Verfassungsgericht berechtigten Institutionen.

Auf die Inhalte der EU-Fortschrittsberichte angesprochen, stellte Herr Gruev fest, Bulgarien sei infolge des Kontrollmechanismus´ kein EU-Mitgliedstaat zweiter Kategorie. Es sei zu betonen, dass es sich nicht nur um einen Kontroll-, sondern auch um einen *Zusammenarbeitsmechanismus* handle. Im Bereich der OK seien – wie das Beispiel Italien zeige – stets lange Prozesse anzutreffen, da die Verfahren erst nach der umfangreichen Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft die Gerichte erreichten. Im Sinne der CVM-Berichte habe man einige Fortschritte zur Verbesserung der Arbeit der Gerichte erreicht. Der mittlerweile verabschiedete Verhaltenskodex sei für Richter und Staatsanwälte einheitlich. Die Einführung eines Eilverfahrens sowie die Kodifizierung der Absprachen im Strafverfahren hätten zu einer Beschleunigung der Prozesse geführt. Als die Verfahren verlangsamt habe sich immer wieder erwiesen, dass die Gerichte Nachermittlungen angeordnet hätten. Hierzu habe man einen Juristentag abgehalten, der dazu geführt habe, dass die Gerichte weniger Nachermittlungen angeordnet hätten. Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten gebe es im Übrigen lange Verfahren; so hätten die Ermittlungen zum Concorde-Absturz in Frankreich fast zehn Jahre in Anspruch genommen. Ein Handlungsbedarf im Sinne des CVM-Mechanismus bestehe, doch sei zugleich eine objektive Diskussion auf gesicherter Tatsachenbasis vonnöten.

Nach der politischen Wende 1989 sei ein vollständiger Austausch des Justiz-Personals nicht möglich gewesen. Man setze insoweit auf die Aus- und Weiterbildung, etwa durch Auslandsaufenthalte in Deutschland. Die jungen Juristen seien nach der Wende vor allem Rechtsanwälte geworden; heute bestehe ein großes Interesse an den Justizberufen. Auf 50 freie Stellen kämen 1.000 überwiegend gut vorbereitete Kandidaten. Der Verdienst sei für bulgarische Verhältnisse vergleichsweise hoch. Konkrete Zahlen nannte Herr Gruev nicht. Die Frage nach den Karrierechancen sowie dem Frauenanteil blieb ebenso unbeantwortet wie die Frage, ob ihm Fälle bekannt seien, in denen politischer Druck auf Richter ausgeübt wurde.

Zu der von der Delegation angesprochenen Kritik von Nichtregierungsorganisationen am Obersten Justizrat stellte Herr Gruev fest, der Dialog zwischen der Justiz und der Zivilgesellschaft sei wichtig. Auf die Frage nach der Akzeptanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bevölkerung führte er aus, nach einer Umfrage aus dem



Jahr 2010 wachse das Vertrauen in das Justizsystem. Es gebe einige Unzufriedenheiten, deren Ursachen indes vielfältig seien.

Verfassungsgericht

Richter am Verfassungsgericht Blagovest Punev und Richter am Verfassungsgericht Roumen Nenkov wurden jeweils aus der Richterquote an das Gericht gewählt. Herr Nenkov führte aus, sie seien bereits seit Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre Richter. 1990 habe sich die Frage gestellt, ob man Anwalt werden oder das hergebrachte System verändern wolle.

Voraussetzung für die Wahl zum Verfassungsrichter sei, dass man 15 Jahre Erfahrung als Jurist in der Praxis oder an der Universität gesammelt habe. Das Amt erfordere hohe professionelle und menschliche Qualifikation.

Das bulgarische Verfassungsgericht³ sei vor drei Jahren beim Bundesverfassungsgericht zu Gast gewesen. Kooperationen bestünden mit den Verfassungsgerichten in Korea, Russland und in der Türkei.

Das Verfassungsgericht entscheide in Bulgarien ausschließlich über abstrakte Normenkontrollen gegen Gesetze. Über untergesetzliche Normen entscheide das Oberste Verwaltungsgericht. Es gebe keine individuelle Verfassungsbeschwerde. Zum Ausgleich könne der Ombudsmann das Verfassungsgericht zu Grundrechtsfragen ansprechen. Das Kassationsgericht könne dem Verfassungsgericht Gesetze zur verfassungsrechtlichen Prüfung vorlegen. Eine Einführung der Verfassungsbeschwerde würde gemäß Art. 145 bulg. Verf. eine Verfassungsänderung erfordern. Die Garantie der Menschenrechte hänge auch nicht von der Zahl der Instanzen ab; die Staatshaftung sei insoweit ein wirksameres Instrument.

Das Verfassungsgericht prüfe im Wege der *Ex ante*-Kontrolle völkerrechtliche Verträge. Die Verfassung habe nach Art. 5 Abs. 4 Vorrang gegenüber völkerrechtlichen Verträgen. Das Ergebnis dieser Kontrolle entscheide über die Ratifizierung. Außerdem sei auch eine *Ex post*-Kontrolle nach der Ratifizierung möglich. Die Rolle des Verfassungsgerichts habe sich in diesem Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Bulgariens verändert. Die Verfassung sehe die unmittelbare Geltung des Primärrechts und dessen Vorrang vor dem nationalen Recht

³ Eine Broschüre über das bulgarische Verfassungsgericht ist in der Geschäftsstelle der DSIJK hinterlegt.



vor. Das Sekundärrecht gelte ohne Ratifizierung. Zu beachten sei außerdem, dass die EMRK den Menschenrechtsstandard setze. Für eine Verfassungswidrigerklärung von Verfassungsnormen wegen Völkerrechts- oder Europarechtswidrigkeit gebe es bislang noch keinen Anwendungsfall; im Hinblick auf das EU-Recht sei die Vorlagemöglichkeit an den EuGH zu beachten.

Verfassungsänderungen seien vom Verfassungsgericht bereits überprüft worden, vor allem solche Änderungen, die sich unmittelbar gegen die Unabhängigkeit der Justiz richteten. Zu erwähnen sei die Möglichkeit der Abberufung des Präsidenten des Kassations- bzw. Obersten Verwaltungsgerichts mit Zweidrittelmehrheit des Parlaments oder die Vorschriften über das Haushaltsrecht des Justizministeriums, das in der Immobilienverwaltung die Bevorzugung regierungstreuer Bereiche der Justiz ermöglicht habe.

Bis 1989 seien im Zivilrecht nur wenige Verfahren angefallen. Im Strafrecht seien nur Gewaltdelikte zu verhandeln gewesen, abgesehen davon habe das Partei- vor dem Strafgericht gestanden. Die Justiz sei daher „sehr unabhängig“ gewesen. Heute stelle sich hingegen die Frage, ob die Justiz zu unabhängig sei. Das Problem sei die Verantwortungslosigkeit der Verantwortlichen. Man müsse die internationale Gemeinschaft um Hilfe bei der Korruptionsbekämpfung bitten. Ausländische Investoren sollten sich nicht mit der bestehenden Korruptionskultur abfinden.

Auf die Frage nach den gegen die Bestechung im geschäftlichen Verkehr getroffenen Vorkehrungen, zu denen sich Deutschland in vielfältiger Weise verpflichtet habe, führten die Richter aus, die Verantwortung solle nicht von der Exekutive zur Judikative verschoben werden. Korruptionsprävention sei eine Aufgabe der Exekutive. Richterbestechung sei nicht allein durch die Parteien, sondern auch durch den Staat möglich, etwa durch Verschaffung besonderer Grundstücke. Ein solcher Fall sei aber nicht bekannt. Die EU-Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung seien zwar weitestgehend umgesetzt, Umgehungsmöglichkeiten aber stets vorhanden. Auslandskorruption sei häufig auch eine Anpassung an örtliche Gegebenheiten. Die EU-Richtlinie zum Rechtsschutz bei Vergabeentscheidungen sei umgesetzt worden. Rechtsschutz böten der Kartellausschuss und gegen dessen Entscheidungen das Oberste Verwaltungsgericht.

Generell bestehe ein geringes Vertrauen in die Justiz, weshalb häufig alle Instanzen ausgeschöpft würden. Es seien ca. 15.000 Zivilverfahren und einige tausend Handelssachen anhängig. Falls die Verfassungsbeschwerde eingeführt werde, endeten



viele dieser Sachen vor dem Verfassungsgericht. Derzeit gebe es rund 30 Normenkontrollverfahren im Jahr, die überwiegend Erfolg hätten, also mit der Ungültigerklärung des jeweiligen Gesetzes endeten.

Für Irritationen bei den bulgarischen Verfassungsrichtern sorgte die Äußerung des Deutschen Botschafters Matthias Höpfner in der Deutschen Welle, die Schwächen der Zivilgesellschaft in Bulgarien seien der ursprüngliche Grund für die Probleme im Land in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Botschaftsrat Becker verteilte am Folgetag Kopien der Arbeitsübersetzung des Interviews.⁴ Offenbar war vor der Bemerkung des Deutschen Botschafters von US-amerikanischer Seite eine ähnliche Aussage gemacht worden.

⁴ ANLAGE 4.



Abendlicher Buffetempfang in der Deutschen Botschaft

Am Abend fand ein Buffetempfang im Gebäude der Botschaft der ehemaligen DDR, das architektonisch an den ehemaligen Berliner Palast der Republik erinnert, statt. Nach der Begrüßung durch Botschaftsrat Dietrich Becker dankte der Delegationsleiter Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Michael Eichberger im Namen der Reisetilnehmer Herrn

Becker, Herrn René Trautnitz und Frau Silke Rietzcher für die vorzügliche Unterstützung bei der Planung und Durchführung der Studienreise durch die Deutsche Botschaft. Auf dem Empfang bestand Gelegenheit zu einem die Eindrücke des Tages vertiefenden Meinungsaustausch mit den bulgarischen Gästen und den Botschaftsangehörigen.

Donnerstag, 28. April 2011

Justizministerium

Die Justizministerin Margareta Popova empfing die Gruppe in Begleitung ihrer Stellvertreterin Frau Daniela Maschewa. Sie beschrieb sich und ihre beiden weiteren Stellvertreterinnen und einen weiteren Stellvertreter als juristische Experten ohne parteipolitische Bindung. So habe sie – Frau Popova – 20 Jahre Erfahrung im Gerichtssystem gesammelt.

Die politische Wende habe den Rechtsstaat und die Marktwirtschaft gebracht. Als EU-Mitgliedstaat habe Bulgarien nun eine größere Verantwortung, u.a. für die Umsetzung des Stockholmer Programms. Im August 2009 sei die neue Regierung gebildet worden. Sie sei überzeugt, dass die Mitarbeit der Richter und Staatsanwälte bei der Justizreform notwendig sei. Daher sei ein Richterrat gebildet worden, der zu den Gesetzentwürfen Stellung nehme. Es sei wichtig, dass junge Kollegen offen ihre Meinung sagen.

Richter und Staatsanwälte seien vom Justizministerium unabhängig. Das sei einerseits ein großer Wert, berge aber andererseits auch die Gefahr der Abkapselung der Justiz und des Machtmissbrauchs. Die Regelung über die Unabhängigkeit der Justiz in der Verfassung aus dem Jahr 1991 sei vielleicht verfrüht gewesen, weil das Justizsystem dafür noch nicht reif gewesen sei. Sie stehe in einem Dialog mit Deutschland und Frankreich über die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. Für Bulgarien sei sie der Meinung, dass die Unabhängigkeit auch eine Gefahr bedeuten könne. Das Justizministerium nehme an den Sitzungen des Obersten Justizrates teil, habe aber kein Stimmrecht. Eine Kontrolle des



Obersten Justizrates und seiner Einflussnahme finde nicht statt. Es handele sich also um ein delikates Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative.

Im Frühjahr 2010 sei eine Strategie zur Fortführung der Reformen in der Justiz beschlossen worden.⁵ Bis Ende des Jahres 2010 sei die Justizorganisation geändert und ein neues Auswahlverfahren eingeführt worden. Die Arbeit der Richter und ihre moralischen Eigenschaften würden regelmäßig beurteilt. Das Justizministerium arbeite hierzu mit der Ethik- und Antikorruptionseinheit des Obersten Justizrates zusammen, dessen Mitglieder jetzt auf transparentere Weise gewählt würden. Bis 1989 sei das Justizsystem vollkommen intransparent gewesen. Die Voraussetzungen für das Richteramt seien ebenso unklar gewesen wie die Verantwortung der Richter. 20 Jahre seien allerdings keine allzu lange Zeit, um die Verantwortlichkeit und die Moral der Richter zu stärken.

Großen Wert legte Frau Popova auf die Richterfortbildung als Teil der Justizreform. Das Nationale Institut für Justiz, das der Deutschen bzw. Europäischen Richterakademie (ERA) vergleichbar sei, biete Fortbildungen von Richtern für Richter an. Das Institut, in dem der jeweilige Justizminister Mitglied des Vorstands sei, entwickle auch eigene Strategien zur Ausbildungsreform. So sei der ERA ein Vorschlag für eine Zusammenarbeit zur Verbesserung der Ausbildung bulgarischer Richter unterbreitet worden.

Im Strafrecht habe die mit Hilfe Deutschlands – insbesondere Bayerns – erarbeitete StPO-Reform zu einer Beschleunigung der Strafverfahren und Steigerung der Effizienz des Kriminaljustizsystems geführt. Die Ausarbeitung des neuen StGB-Entwurfs – das geltende StGB stamme noch aus dem Jahr 1968 – sei eine heikle Aufgabe, die keine schnelle politische Dividende bringen werde. Der Entwurf des Allgemeinen Teils sei bereits Gegenstand einer öffentlichen Diskussion, nachdem er im Internet veröffentlicht worden sei. Im Besonderen Teil liege der Schwerpunkt auf den Deliktsbereichen Korruption, Computer-Kriminalität sowie Verbrechen von und gegenüber Minderjährigen. Letzteres habe auch der JI-Rat als Priorität erkannt, so dass ein Austausch mit anderen EU-Mitgliedstaaten möglich sei. Es handele sich um eine stille Arbeit ohne große Medienpräsenz.

⁵ Vgl. die Broschüre *Strategy to continue the Judicial Reform in the Conditions of full European Union Membership* des Bulgarischen Justizministeriums, die mit Hilfe der Konrad Adenauer Stiftung und des Bulgarian Institute for Legal Initiatives (BILI, s.u.) veröffentlicht worden ist. Die engl. Fassung ist in der Geschäftsstelle der DSIJK hinterlegt; die dt. Fassung ist in Kürze über die Konrad Adenauer Stiftung erhältlich.



Zur Schengen-Frage zeigte sich Frau Popava überzeugt, dass eine politische Lösung gefunden werde.

Mit dem gegen OK und Korruption gerichteten Gesetzentwurf zur Vermögensabschöpfung sei keine politische Anerkennung zu gewinnen. Ein Entwurf sei ausgearbeitet und werde nun dem Ministerrat vorgelegt. Im Parlament stehe darüber ein „epischer Kampf“ bevor. Es handle sich um einen Test für den bulgarischen Gesetzgeber und die politische Elite, ob sie auch auf den hohen Etagen der Macht „Nein“ zur OK und Korruption sagen wollten.

Dass die Korruption in der bulgarischen Justiz auffälliger als in anderen Justizsystemen sei, führte Frau Popova darauf zurück, dass es nach der Wende keine Befreiung von kommunistischen Kadern und keine Hilfe wie aus der Bundesrepublik für die ehemalige DDR gegeben habe. Richter und Staatsanwälte aus kommunistischer Zeit seien in Bulgarien nicht aus dem Dienst entfernt worden. Man setze stattdessen auf Beurteilungen im Vier-Jahres-Abstand, die für Beförderungen maßgeblich seien und im Extremfall zu einer Entfernung aus dem Dienst führen könnten. Dabei würden die Arbeitsleistung und die moralischen Eigenschaften des Richters oder Staatsanwalts überprüft. Unter den zu fordernden moralischen Eigenschaften verstehe sie Selbständigkeit, den Mut zu eigener Entscheidung und die Gesetzesbindung anstelle der Entscheidung aufgrund äußerer Einflüsse. Transparenz und Rechenschaft seien unabdingbar. Schlüsselpositionen müssten von Personen besetzt sein, die keinen politischen Schutz genießen. Sonst habe die Justiz keine inneren Kräfte, sich gegen die Beeinflussung von außen zu wehren. Eine Zweiklassenjustiz sei nicht zulässig, weil die Arbeit der Justiz auch das Gerechtigkeitsgefühl in der Gesellschaft forme. Korruption in der Justiz sei nicht mit Korruption in anderen Bereichen zu vergleichen. Der Oberste Justizrat sei anderer Auffassung als sie, wenn er meine, Korruption spiele in der Justiz keine Rolle. Die viel diskutierten Freisprüche gegen Amtsträger in Verfahren von großem öffentlichen Interesse werde sie in Kürze im Obersten Justizrat hinterfragen.

BILI, Richtervereinigung

Im Rahmen eines Arbeitssessens traf die Delegation abschließend mit Frau Bilyana Wegertseger-Gyaurova von der Nichtregierungsorganisation BILI (Bulgarian Institute for Legal Initiatives) sowie Frau Nelli Kuzkova, Sprecherin des bulgarischen Richterverbandes, zusammen.



Frau Bilyana Wegertseder-Gyaurova, von Beruf Rechtsanwältin, erläuterte, BILI erstelle über die Reform des Justizsystems Berichte. Man arbeite eng mit dem Obersten Justizrat und der Staatsanwaltschaft zusammen. Außerdem begleite die Organisation Modellprojekte zur Mediation an Gerichten. Zur Reform der Juristenausbildung stellte sie fest, die Qualität der Ausbildung sei in den vergangenen 20 Jahren stark gesunken. Die Zahl der juristischen Fakultäten habe sich von 13 auf neun verringert. Die Ausbildung sei extrem theoretisch. Das erste Ranking der Fakultäten sei als Revolution aufgefasst worden, denn Konkurrenz sei nicht erwünscht. Auch das Bildungsministerium habe Widerstand geleistet.

Generell mangle es an einer Implementierung der Gesetze, der Politik gehe es nur um deren große Zahl. Die Menge der Änderungen führe zu einer Verwirrung der Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte. Fortbildungen fänden kaum statt; die daraus resultierenden Probleme seien bei den Richtern nur am sichtbarsten. Eine große Koalition aus Exekutive und Judikative wende sich gegen Reformen. Die Zusammenfassung von Richtern, Ermittlungsrichtern und Staatsanwälten im Obersten Justizrat erweise sich als großes Problem. Die Richter stünden dabei als sichtbarster Teil des Justizsystems im Vordergrund, die Staatsanwälte nur in zweiter Reihe. Korruption gebe es auch in der Berufsgruppe der Richter. Sie führe zu einem Vertrauensverlust des Justizsystems und zu einem Ansehensverlust auch der ehrlichen Richter.

Zur Frage der Vermittlung von Gerichtsentscheidungen in der Öffentlichkeit angesichts der Akzeptanzprobleme der Justiz erläuterte Frau Bilyana Wegertseder-Gyaurova, es gebe seit einigen Jahren Pressesprecher an den Gerichten.

In der aktuellen Regierung sei problematisch, dass es Minister aus den regierungstragenden Parteien gebe und Expertenminister ohne parteipolitische Bindung. So werde die Justizministerin als Expertin gegenüber den „politischen“ Ministern nicht gleichbehandelt.

Frau Nelli Kuzkova, seit 1984 Richterin und derzeit am Appellationsgericht in Sofia tätig, führte aus, der Richterverein sei 1997 gegründet worden und Mitglied der Europäischen Richtervereinigung. Es handele sich nicht um eine Gewerkschaft. Ca. 40 % der Richter seien im Richterverein organisiert, dessen Hauptanliegen die Unabhängigkeit der bulgarischen Richter sei. Auf die Justiz sei nie ein so großer Druck ausgeübt worden wie in den vergangenen beiden Jahren. Innen- und Justizministerium versuchten Einfluss auf den



Inhalt und den Termin von Urteilen zu nehmen. Die Medien verlangten nach kurzfristigen Erfolgen. Die Kritik an zu milden Urteilen sei berechtigt. Angesichts zahlreicher Rechtsänderungen bestehe eine Rechtsunsicherheit, die auch ein Grund für die Korruption sei. Die Justizministerin könne ihre progressiven Ideen nicht gegen das Innenministerium durchsetzen.

Bulgarien sei seit 1992 Mitglied des Europarates, was eine Anpassung der StPO und des StGB an die EMRK erforderlich gemacht habe. Derzeit habe aber der Angeklagte mehr Rechte als das Opfer.

Bei der Evaluierung der Richter seien zunächst nur quantitative Maßstäbe angelegt worden. Vor einer Beförderung werde der Richter durch drei vom Los bestimmte Kollegen beurteilt, wobei nunmehr auch inhaltliche und moralische Aspekte eine Rolle spielten. Die endgültige Entscheidung treffe der Oberste Justizrat aber wiederum anhand subjektiver Kriterien. Auf die Frage, weshalb als Kandidat für das Amt des Richters am Gericht erster Instanz des EuGH kein Nachfolger aus dem Verfassungsgericht, den Gerichten oder den Universitäten zu finden gewesen sei, meinte Frau Neli Kuzkov, das Justizministerium habe zu wenig Zeit für eine gute Organisation der Bewerberauswahl gelassen.

Gefragt, wo sie Bulgarien in fünf Jahren sehe, schätzte sie die Entwicklung der Gesetzgebung negativ ein. Hoffnung gäben ihr allein die junge Juristengeneration und die Mitgliedschaft Bulgariens in der EU.

Im Anschluss an das offizielle Programm bestand bei einem **Stadtrundgang** mit Führung am Nachmittag des 28. April 2011 sowie bei einer **Fahrt zum Rila-Kloster** am 29. April 2011 die vielfach genutzte Gelegenheit, die gewonnenen juristischen Einsichten um landeskundliche Eindrücke zu ergänzen.

Dr. Stefan Sinner
- ehrenamtlicher Generalsekretär -