



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Juli 2021  
(OR. en)

10341/21  
ADD 3

JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Juli 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2021) 703 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 703 final.

---

Anl.: SWD(2021) 703 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021  
SWD(2021) 703 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021  
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021  
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

Reformen in Bulgarien in Bereichen wie Justiz und Korruption wurden zunächst von der Kommission im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) verfolgt und werden derzeit im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus überwacht. Als Reaktion auf den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 haben die bulgarischen Behörden einen speziellen Aktionsplan verabschiedet, der Sachverhalte aller vier Säulen abdeckt.

Die – schrittweise durchgeführte – bulgarische Justizreform hat sich deutlich auf die Unabhängigkeit der Justiz und das Vertrauen der Öffentlichkeit ausgewirkt, es bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund trat ein neues Gesetz über den Generalstaatsanwalt und dessen Stellvertreter in Kraft. Dieses Gesetz wurde zwischenzeitlich vor dem Verfassungsgericht angefochten, das es für verfassungswidrig erklärte. Folglich bleibt die Problematik der Rechenschaftspflicht und strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Generalstaatsanwalts bestehen. Auch hinsichtlich der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Obersten Justizrats bestehen weiterhin Bedenken. Zwar wurde im Entwurf einer neuen Verfassung eine einschlägige Reform vorgeschlagen, doch wurde diese letztlich nicht angenommen. Der Generalinspektor und die Inspektoren der Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrats setzen ihre Arbeit trotz ihres im April 2020 ausgelaufenen Mandats fort. Die Beförderungsregelung innerhalb der Justiz gibt Anlass zu Bedenken, da die Ernennung von Richtern in höhere Positionen nicht gemäß dem ordentlichen offenen Auswahlverfahren erfolgt ist. Trotz legislativer Bemühungen hinkt die Digitalisierung der Justiz in der Praxis weiter hinterher. Das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde erheblich effizienter.

Die Umsetzung der institutionellen Reformen zur Korruptionsbekämpfung wurde konsolidiert. Die neue Strategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2021-2027 mit einer Reihe neuer Prioritäten, namentlich der Stärkung der Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung, der Erhöhung der Rechenschaftspflicht lokaler Gebietskörperschaften und der Schaffung eines Anti-Korruptions-Umfelds mit zeitnahen Reaktionen, wurde angenommen. Erhebliche Herausforderungen bestehen nach wie vor in Bezug auf die Wirksamkeit von Maßnahmen, die die Integrität der öffentlichen Verwaltung, Lobbytätigkeiten und den Schutz von Hinweisgebern betreffen, insofern keine einschlägigen Vorschriften bestehen. Trotz der verstärkten Ermittlungstätigkeit und der Aufstockung von Ressourcen kommt es in öffentlichkeitswirksamen Korruptionsfällen nach wie vor zu wenig rechtskräftigen Verurteilungen, wobei in dieser Hinsicht noch nachweisbare Erfolge zu erbringen sind.

Was den Medienpluralismus angeht, beruht der bulgarische Rechtsrahmen auf einer Reihe verfassungsmäßiger Garantien und gesetzgeberischer Maßnahmen. Zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wurden neue Rechtsvorschriften erlassen, mit denen die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörde, des Rats für elektronische Medien, gestärkt werden soll. Die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich gibt weiter Anlass zu Besorgnis. Das Arbeitsumfeld und die Sicherheit von Journalisten scheinen sich nicht verbessert zu haben. Durch die COVID-19-Pandemie wurden die Medienvielfalt und der Schutz von Journalisten in wirtschaftlicher Hinsicht beeinträchtigt, insbesondere im Hinblick auf den regionalen Journalismus, aber es wurden keine besonderen Unterstützungsmaßnahmen ergriffen.

Was die Gewaltenteilung betrifft, so gibt der begrenzte Rückgriff auf Folgenabschätzungen und öffentliche Konsultationen im Gesetzgebungsverfahren nach wie vor Anlass zur Sorge, insbesondere wenn Gesetzentwürfe vom Parlament vorgeschlagen werden. Ähnliche Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Praxis, wichtige Änderungen durch Änderungen an anderen nicht in Zusammenhang stehenden Rechtsakten einzuführen, wodurch die für öffentliche Konsultationen und Folgenabschätzungen bestehenden Anforderungen umgangen werden. Die Notfallregelung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ist nach wie vor in Kraft. Die Ressourcen der nationalen Menschenrechtsinstitutionen wurden aufgestockt. Der Gesetzentwurf über die ausländische Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen wurde aufgegeben, doch der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum im Land ist nach wie vor eingeschränkt.

Das CVM wurde beim Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 2007 als Übergangsmaßnahme eingeführt, um die anhaltenden Bemühungen des Landes um eine Reform seines Justizwesens zu unterstützen und die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität voranzubringen.<sup>1</sup> Entsprechend der Entscheidung zur Einrichtung des CVM und wie seitens des Rates betont wurde, endet das CVM, wenn alle für Bulgarien geltenden Vorgaben zufriedenstellend erfüllt sind.<sup>2</sup> Im jüngsten, im Oktober 2019 angenommenen CVM-Bericht der Kommission wurde eine Reihe weiterer Verpflichtungen festgehalten, die Bulgarien eingegangen war; die Kommission kam zu dem Schluss, dass die im Rahmen des CVM erzielten Fortschritte ausreichen, um die Verpflichtungen zu erfüllen, die Bulgarien zum Zeitpunkt seines Beitritts zur EU eingegangen war. Wie die Kommission weiter betonte, wird Bulgarien weiterhin konsequent daran arbeiten müssen, die in seinem Fortschrittsbericht aufgeführten Verpflichtungen in konkrete Rechtsvorschriften zu überführen und die ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen fortsetzen. Bei jedem Beschluss über das Ende des CVM wird dem Standpunkt des Rats und des Europäischen Parlaments gebührend Rechnung getragen.<sup>3</sup>

## **I. JUSTIZSYSTEM**

Das Justizsystem der Republik Bulgarien<sup>4</sup> umfasst insgesamt 182 Gerichte, bei denen es sich um ordentliche Gerichte und Fachgerichte handelt. Die ordentlichen Gerichte behandeln Rechtssachen in der Regel innerhalb eines dreistufigen Instanzenzugs, wobei diese Gerichtsbarkeit 113 Bezirksgerichte, 28 regionale Gerichte und 5 Appellationsgerichte umfasst. Zu den Fachgerichten gehören Militär-, Straf- und Verwaltungsgerichte. Das Oberste Kassationsgericht ist die höchste gerichtliche Instanz in Rechtssachen, die von ordentlichen und militärischen Gerichten und Fachgerichten für Strafsachen behandelt

<sup>1</sup> Nach den Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Oktober 2006 (13339/06) wurde das Verfahren durch die Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 354 vom 14.12.2006, S. 58) festgelegt.

<sup>2</sup> Schlussfolgerungen des Rates zum Kooperations- und Überprüfungsmechanismus vom 12. Dezember.

<sup>3</sup> Obwohl das Europäische Parlament zunächst die Beendigung des CVM befürwortete (siehe das Schreiben von Präsident Sassoli vom 20. Dezember 2019 an Kommissionspräsidentin von der Leyen), hat es inzwischen einen anderen Standpunkt eingenommen (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2020 zu der Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten in Bulgarien (2020/2793(RSP)). Im Rat wurde kein Konsens über die diesbezüglichen Schlussfolgerungen erzielt. In seinem Bericht des Vorsitzes vom 13. Dezember 2019 nahm der finnische Vorsitz die Meinungsverschiedenheiten im Rat hinsichtlich der Linie, die in Bezug auf Bulgarien zu vertreten ist, zur Kenntnis.

<sup>4</sup> Eine Beschreibung des Aufbaus des Justizsystems findet sich z. B. bei der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) (2020): Study on the function of the justice systems in the EU Member States (Studie über die Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

werden, während in Verwaltungssachen das Oberste Verwaltungsgericht als letztinstanzliches Gericht fungiert. Zur Justiz zählt auch die Staatsanwaltschaft, während das Verfassungsgericht Bulgariens nicht Teil des Justizwesens ist.<sup>5</sup> Die Staatsanwaltschaft ist einheitlich und zentral organisiert und untersteht der Leitung des Generalstaatsanwalts.<sup>6</sup> Bulgarien beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft. Der Oberste Justizrat fungiert als höchste Verwaltungsbehörde des bulgarischen Justizwesens. Er ist für die Verwaltung der Justiz zuständig und soll ihre Unabhängigkeit gewährleisten. Bestellungen, Beförderungen, Versetzungen und Entlassungen von Richtern, Staatsanwälten und Ermittlern<sup>7</sup> erfolgen durch die jeweils zuständige (Richter- oder staatsanwaltschaftliche) Kammer des Obersten Justizrats<sup>8</sup>. Der Oberste Rat der Anwaltschaft ist ein gesetzlich eingerichtetes, unabhängiges und selbstverwaltetes Organ.<sup>9</sup>

## Unabhängigkeit

**Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der bulgarischen Justiz ist in der breiten Öffentlichkeit weiter niedrig, unter Unternehmen durchschnittlich und gegenüber 2020 leicht zurückgegangen.** Nur 31 % der breiten Öffentlichkeit halten ihn für „eher gut oder sehr gut“. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit unter Unternehmen fällt nach wie vor durchschnittlich aus: 43 % halten sie für „eher gut oder sehr gut“.<sup>10</sup> Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz blieb in der breiten Öffentlichkeit in den letzten fünf Jahren konstant niedrig. Unter Unternehmen war der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz bis 2019 sehr gering und bleibt seitdem trotz geringfügiger Schwankungen durchschnittlich.

**Das neue Gesetz über die Rechenschaftspflicht und die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter wurde für verfassungswidrig erklärt, und es bestehen nach wie vor Herausforderungen.** Die fehlende Möglichkeit einer wirksamen strafrechtlichen Ermittlung gegen den Generalstaatsanwalt und seine Stellvertreter ist eine seit Langem im Raum stehende Frage,

---

<sup>5</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 3.

<sup>6</sup> Artikel 126 bis 128 der Verfassung.

<sup>7</sup> Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2019)031) Rn. 13-14: Bei der Mehrheit der Ermittler handelt es sich um Polizeibeamte, die verfahrenstechnisch der Aufsicht der Staatsanwälte unterliegen. Eine geringere Anzahl von Ermittlern hat den Status von Richtern und ist für den Nationalen Ermittlungsdienst (NSIS) oder die zu den Bezirksstaatsanwaltschaften gehörenden Ermittlungsabteilungen tätig. Verfahrenstechnisch unterliegen sie allesamt der Aufsicht der Staatsanwälte. Verfahrensaufsicht bedeutet, dass jede Entscheidung eines Ermittlers von einem die Aufsicht führenden Staatsanwalt aufgehoben werden kann. Letzterer untersteht wiederum der Aufsicht eines in der – bis zum Generalstaatsanwalt reichenden – Diensthierarchie übergeordneten Staatsanwalts.

<sup>8</sup> Das Plenum des Obersten Justizrats zählt 25 Mitglieder. Der Oberste Justizrat setzt sich aus einer Richterammer und einer Staatsanwaltskammer zusammen. Die Richterammer besteht aus sechs von Richtern gewählten Richtern, sechs vom Parlament gewählten Mitgliedern und den Präsidenten der beiden obersten Gerichte, die von Amts wegen Mitglieder sind. Die Staatsanwaltskammer besteht aus vier Staatsanwälten und einem von ihren Amtskollegen gewählten Ermittlungsrichter, fünf vom Parlament gewählten Mitgliedern und dem Generalstaatsanwalt, der von Amts wegen Mitglied ist.

<sup>9</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 4.

<sup>10</sup> Schaubilder 48 und 50, EU-Justizbarometer 2021. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut und sehr gut); gering (zwischen 30 % und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 % und 59 %), hoch (zwischen 60 % und 75 %) und sehr hoch (über 75 %).

die nicht nur von der Europäischen Kommission<sup>11</sup>, sondern auch seitens des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>12</sup> und des Europarats<sup>13</sup> aufgeworfen wurde. Die Kombination der Befugnisse des Generalstaatsanwalts<sup>14</sup> mit seiner Position im Obersten Justizrat<sup>15</sup> führt zu einem erheblichen Einfluss innerhalb der Staatsanwaltschaft, möglicherweise im Obersten Justizrat (sowohl im Staatsanwaltschaftsrat als auch im Plenum) und innerhalb der Richterschaft.<sup>16</sup> Am 29. Januar 2021 billigte das Parlament ein Gesetz über die Vollstreckung des Kolevi-Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>17</sup>, mit dem ein neuer Rahmen für etwaige Ermittlungen gegen den Generalstaatsanwalt und/oder dessen Stellvertreter geschaffen wurde.<sup>18</sup> Mit dem neuen Mechanismus wurde ein Sonderstaatsanwalt mit Ermittlungen gegen einen Generalstaatsanwalt und/oder dessen Stellvertreter betraut.<sup>19</sup> Jede Weigerung des Sonderstaatsanwalts, Ermittlungen einzuleiten, hätte vor dem Fachgericht für Strafsachen in erster Instanz gerichtlich überprüft<sup>20</sup> werden können.<sup>21</sup> Unter Berücksichtigung einiger Vorschläge des Europarats<sup>22</sup> sah das neue Gesetz

---

<sup>11</sup> Fortschrittsbericht zu Bulgarien 2019 [COM(2019) 498], S. 6.

<sup>12</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 5. Februar 2010, Kolevi gegen Bulgarien, Rn. 121-127, 129, 135 und 136.

<sup>13</sup> Europarat, Supervision of the execution of the European Court's judgments (Aufsicht über die Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs), Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 vom 11. März 2021 und CM/Notes/1398/H46-6 vom 9.–11. März. Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 vom 1.–3. September 2020 und CM/Notes/1377bis/H46-9 vom 3. September 2020. Siehe ebenfalls Ministerkomitee (Interim-Entschließung CM/ResDH(2019)367 vom 5. Dezember 2019 und CM/Notes/1362/H46-6 vom 3.–5. Dezember 2019; Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2019)031).

<sup>14</sup> Der Generalstaatsanwalt kann jede Entscheidung eines Staatsanwalts, die nicht von einem Richter überprüft wurde, aufheben oder abändern. Darüber hinaus kann er Staatsanwälte für eine Dauer von drei Monaten eines Kalenderjahres ohne deren Zustimmung entsenden und Ersteren zur Anwendung des Gesetzes – auch zu einzelnen Verfahren – schriftliche Anweisungen erteilen. Hinzu kommen weitreichende Befugnisse, über die der Generalstaatsanwalt gegenüber den Leitern der Staatsanwaltschaften auf Kreis- und Bezirksebene verfügt.

<sup>15</sup> In der Staatsanwaltskammer (bestehend aus vier Staatsanwälten und einem Ermittlungsrichter, die von ihren Amtskollegen gewählt werden, fünf vom Parlament gewählten Mitgliedern, die in der aktuellen Zusammensetzung derzeit auch Staatsanwälte oder Ermittlungsrichter sind, und dem Generalstaatsanwalt) spielt der Generalstaatsanwalt, ein Mitglied von Amts wegen und Vorsitzender, eine entscheidende Rolle in Bezug auf die Laufbahn der Staatsanwälte und Disziplinarverfahren gegen Staatsanwälte. Im Plenum stimmen die Mitglieder der Staatsanwaltschaft in der Regel als Block zur Unterstützung des Generalstaatsanwalts ab.

<sup>16</sup> Europarat, Aufsicht über die Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021) 1398/H46-6 vom 9.–11. März 2021. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 4.

<sup>17</sup> EGMR, Urteil vom 5. Februar 2010, Kolevi gegen Bulgarien.

<sup>18</sup> Gesetz zur Ergänzung der Strafprozessordnung, verkündet im Staatsblatt vom 23. Februar 2021 unter Nr. 16.

<sup>19</sup> Dieser Sonderstaatsanwalt sollte auf Vorschlag von sechs Mitgliedern des Plenums des Obersten Justizrats oder durch Selbstbenennung für fünf Jahre mit einer Mehrheit von 15 Stimmen (von 25) im Plenum des Obersten Justizrats ernannt werden. Bei der Durchführung der Ermittlungen hätte der Sonderstaatsanwalt von einem Ermittlungsrichter der Sonderstaatsanwaltschaft unterstützt werden können. Am Ende des Mandats hätte der Sonderstaatsanwalt Richter oder Ermittlungsrichter werden oder Staatsanwalt bleiben können, und zwar auf derselben Ebene wie die Stellung, die er vor dem Mandat oder auf höherer Ebene in der Staatsanwaltschaft innehatte. Der Sonderstaatsanwalt wäre hinsichtlich seiner hierarchischen Stellung und in der Entscheidungsfindung unabhängig gewesen.

<sup>20</sup> Die Weigerung eines ordentlichen Staatsanwalts, Ermittlungen einzuleiten, unterliegt keiner gerichtlichen Überprüfung; sie kann nur von einem übergeordneten Staatsanwalt widerrufen werden.

<sup>21</sup> Vom Sonderstaatsanwalt untersuchte Fälle mussten vom Fachgericht für Strafsachen in erster Instanz, vom Appellationsgericht für Strafsachen in zweiter Instanz und vom Obersten Kassationsgericht in letzter Instanz behandelt werden.

<sup>22</sup> Europarat, Supervision of the execution of the European Court's judgments (Aufsicht über die Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs), Entscheidung des Ministerkomitees

die Ernennung des Sonderstaatsanwalts durch das Plenum des Obersten Justizrats anstelle seiner Staatsanwaltskammer vor. Am 10. Februar 2021 focht der Präsident der Republik die Verfassungsmäßigkeit des neuen Gesetzes vor dem Verfassungsgericht an.<sup>23</sup> Folglich beschloss das Plenum des Obersten Justizrats, das Verfahren zur Auswahl des Sonderstaatsanwalts bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts auszusetzen.<sup>24</sup> Am 11. Mai 2021 erließ das Verfassungsgericht eine Entscheidung, mit der die vom Präsidenten der Republik angefochtenen Bestimmungen für verfassungswidrig erklärt wurden, sodass der gesamte Mechanismus verfassungswidrig war.<sup>25</sup> Darüber hinaus ersuchten die bulgarischen Behörden die Venedig-Kommission<sup>26</sup> auf Empfehlung der Kommission am 23. Februar 2021 um eine neue Stellungnahme zu diesem Gesetz. Aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgerichts wird die erwartete Stellungnahme jedoch nicht abgegeben. Der Europarat hat eine Reihe weiterer Fragen im Zusammenhang mit diesem Gesetz vorgelegt.<sup>27</sup> Diese rühren von dem oben genannten erheblichen Einfluss des Generalstaatsanwalts<sup>28</sup> her, der zur Kontrolle der Bewerbungen für den Sonderstaatsanwalt<sup>29</sup> und zur Kontrolle von dessen Ernennung führen kann.<sup>30</sup> Am 11. März 2021 betonte das Ministerkomitee des Europarats<sup>31</sup>, wie wichtig es sei, den Einfluss des Generalstaatsanwalts innerhalb der Staatsanwaltschaft, den möglichen Einfluss auf den Obersten Justizrat<sup>32</sup> und auf die Richterschaft zu verringern, um die Umsetzung eines wirksamen Ermittlungsmechanismus zu

---

CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 vom 11. März 2021 und CM/Notes/1398/H46-6 vom 9.–11. März. In dem Gesetzentwurf wurden einige der vorläufigen Anmerkungen der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit des Europarats berücksichtigt, die den bulgarischen Behörden am 15. Dezember 2020 sowie am 18. und 19. Januar 2021 übermittelt wurden.

<sup>23</sup> Verfassungssache Nr. 4/2021.

<sup>24</sup> Beschluss des Plenums des Obersten Justizrats, Protokoll Nr. 6 vom 8. April 2021.

<sup>25</sup> Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. 7/2021.

<sup>26</sup> Da keine Verbesserungen vorgenommen wurden, um die bestehenden Bedenken auszuräumen, erklärte die Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass der neue Mechanismus als vorübergehende Lösung betrachtet werden sollte.

<sup>27</sup> Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 vom 9.–11. März 2021.

<sup>28</sup> Europarat, Aufsicht über die Vollstreckung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021) 1398/H46-6 vom 9.–11. März 2021. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 4.

<sup>29</sup> Potenzielle Kandidaten, die Staatsanwälte sind, könnten Risiken für ihre Laufbahn befürchten, falls ihre Bewerbung vom Generalstaatsanwalt abgelehnt wird, da alle Mitglieder der Staatsanwaltskammer des Obersten Justizrats ebenfalls dem Generalstaatsanwalt unterstehen (H/Exec (2021)9 vom 11. März 2021, Erklärung der Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte).

<sup>30</sup> Aufgrund der Kombination der Befugnisse des Generalstaatsanwalts und seiner Stellung im Obersten Justizrat ist durch die Abstimmung mit einer Mehrheit von 15 von 25 Stimmen im Plenum „nicht ausgeschlossen, dass ein Generalstaatsanwalt Einfluss auf die Ernennung oder Laufbahn der Personen nehmen kann, die gegen ihn gerichtete Ermittlungen leiten“; die Unterbindung einer solchen Einflussnahme wird vom Komitee in seiner Interim-Entscheidung CM/ResDH (2019)367 gefordert. In der Tat könnten 11 von 25 Mitgliedern der Staatsanwaltskammer geschlossen für die Verteidigung der Interessen des Generalstaatsanwalts stimmen. Auf diese Weise hätten sie bei Beschlüssen des Plenums ein Vetorecht oder könnten das Plenum verpflichten, nur von einem Generalstaatsanwalt angenommene Bewerber in Erwägung zu ziehen. Darüber hinaus können sie mit Unterstützung einiger weniger Mitglieder im Rahmen einer „De-facto-Hebelwirkung“ des Generalstaatsanwalts (CM/Notes/1398/H46-6) den größten Teil der Mehrheit darstellen.

<sup>31</sup> Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

<sup>32</sup> Dabei wird auch berücksichtigt, dass im Jahr 2022 die Wahl eines neuen Obersten Justizrats stattfinden wird. Obwohl die vorgeschlagene Regelung nur als vorübergehende Lösung vor umfassenderen Reformen erwogen werden könnte, hat der Europarat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, für die Ernennung des Sonderstaatsanwalts im Plenum des Obersten Justizrats eine doppelte Mehrheit einzuführen.

ermöglichen, unter anderem durch Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle auf jede Weigerung der Staatsanwaltschaft, Ermittlungen einzuleiten.<sup>33</sup>

**Die fehlende gerichtliche Überprüfung der Entscheidung eines Staatsanwalts, keine Ermittlungen einzuleiten, gibt Grund zur Sorge.** Am 11. März 2021 hat das Ministerkomitee des Europarats seine Empfehlung bezüglich einer gerichtlichen Überprüfung des Verzichts auf Einleitung von Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft sowie bezüglich von Vorkehrungen zur Vermeidung einer übermäßigen zusätzlichen Arbeitsbelastung von Gerichten und Staatsanwälten bekräftigt.<sup>34</sup> Diese Empfehlung wurde im Rahmen des verstärkten Überwachungsmechanismus des Europarats abgegeben, der nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in dem die Unwirksamkeit strafrechtlicher Ermittlungen als systemisches Problem eingestuft wird, ausgelöst wurde.<sup>35</sup>

**Hinsichtlich der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Obersten Justizrats bestehen weiterhin Bedenken.** Der Umstand, wonach die Gesamtzahl der von ihren Amtskollegen gewählten Richter keine Mehrheit darstellt, bleibt unverändert.<sup>36</sup> Wie im vorstehenden Abschnitt erläutert, kommt hinzu, dass der Generalstaatsanwalt weiterhin eine maßgebliche Rolle<sup>37</sup> in der Staatsanwaltskammer<sup>38</sup> spielt und auch auf das Plenum<sup>39</sup> sowie potenziell auf die Richterammer<sup>40</sup> erheblichen Einfluss ausübt, da Laienmitglieder<sup>41</sup>, die vom Parlament in

---

<sup>33</sup> Zu beachten ist, dass in der Vergangenheit Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit für die Einführung einer gerichtlichen Überprüfung geäußert wurden, da eine solche Änderung mit den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft konfliktieren würde. Da die Weigerung, Ermittlungen gegen den Generalstaatsanwalt und dessen Stellvertreter einzuleiten, kraft des neuen Gesetzes gerichtlich zu überprüfen ist, sind alle diesbezüglichen Zweifel ausgeräumt.

<sup>34</sup> Siehe Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, Rn. 3; Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, Rn. 4; Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

<sup>35</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 3. Juni 2015, Rechtssache S.Z./Bulgarien, 29263/12.

<sup>36</sup> Empfehlung des Ministerrats CM/Rec(2010)12, Rn. 27; Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2020)035), Rn. 44; Gesetz über das Justizsystem, Artikel 16 Absätze 3 und 4 – Den Vorsitz über die Richterammer des Obersten Justizrats (14 Mitglieder) führt von Amts wegen der Präsident des Obersten Kassationsgerichts oder der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts. Sechs Mitglieder der Kammer werden unmittelbar von den Richtern gewählt und sechs weitere wählt das Parlament. Sowohl im Plenum des Obersten Justizrats als auch in der Richterammer können Mehrheiten ohne die Stimmen der von den Amtskollegen gewählten Richter erzielt werden.

<sup>37</sup> Der Generalstaatsanwalt spielt aufgrund seiner Stellung in der Staatsanwaltschaft und seiner Rolle als Vorsitzender der Staatsanwaltskammer eine entscheidende Rolle in der Staatsanwaltskammer und übt großen Einfluss auf das Plenum des Obersten Justizrats aus.

<sup>38</sup> Gesetz über das Justizsystem, Artikel 16 Absätze 3 und 4 – Den Vorsitz über die Staatsanwaltskammer (elf Mitglieder) führt von Amts wegen der Generalstaatsanwalt; sie setzt sich aus fünf vom Parlament gewählten Mitgliedern sowie aus vier Staatsanwälten und einem Ermittler zusammen, die von ihren jeweiligen Amtskollegen gewählt werden.

<sup>39</sup> Gesetz über das Justizsystem, Artikel 30 Absatz 1 und Artikel 32 – Das (25-köpfige) Plenum des Obersten Justizrats setzt sich aus den Mitgliedern der genannten Kammern zusammen. Den Vorsitz führt der Justizminister, der selbst kein Stimmrecht besitzt. Das Plenum des Obersten Justizrats entscheidet über den Entwurf des Haushaltsplans, Amtsenthebungen und Vorschläge zur Ernennung der Präsidenten des Obersten Kassationsgerichts und des Obersten Verwaltungsgerichts sowie des Generalstaatsanwalts (Gesetz über das Justizsystem, Artikel 30 Absatz 2). Die beiden Kammern fassen Ernennungs-, Beförderungs-, Versetzungs- und Amtsenthebungsbeschlüsse und entscheiden über Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Aufnahme und Wiedereinsetzung von Mandaten sowie über Disziplinarmaßnahmen (Gesetz über das Justizsystem, Artikel 30 Absatz 5); die Stimmenmehrheit für Entscheidungen der Richterammer ist in Artikel 33 Absatz 4 des Gesetzes über das Justizsystem beschrieben.

<sup>40</sup> Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2017)018), Rn. 19.

<sup>41</sup> Laienmitglieder sind alle wahlberechtigten Mitglieder im Sinne des Gesetzes über das Justizsystem.

die Richterammer gewählt werden, auch aus den Reihen der Staatsanwälte stammen können.<sup>42</sup> Die Abstimmungspraxis<sup>43</sup> verdeutlicht den begrenzten Einfluss der von Amtskollegen gewählten Richter bei der Entscheidungsfindung im Obersten Justizrat und den potenziellen Einfluss des Generalstaatsanwalts auf den Obersten Justizrat. Trotz der Fortschritte, die durch frühere Reformen<sup>44</sup> erzielt wurden, wird die Lage des Obersten Justizrats vom Europarat<sup>45</sup> und verschiedenen Interessenträgern<sup>46</sup> weiterhin als besorgniserregend bezeichnet. Obwohl die Reformen zu einer ausgewogeneren Zusammensetzung des Obersten Justizrats<sup>47</sup> geführt haben, ist die Beteiligung von Staatsanwälten und insbesondere des Generalstaatsanwalts an der Personalführung der Richter weiterhin bedenklich.<sup>48</sup> Mit den im September 2020 vorgelegten angestrebten Verfassungsänderungen zur Änderung der Zusammensetzung des Obersten Justizrats<sup>49</sup> sollten diese Bedenken teilweise ausgeräumt werden.<sup>50</sup> Die Behandlung der Frage der

---

<sup>42</sup> Nach Artikel 16 Absatz 3 des Gesetzes über das Justizsystem ist vorgeschrieben, dass die Kammer eine Wahl aus Richtern, Staatsanwälten, Ermittlungsrichtern, Wissenschaftlern mit rechtswissenschaftlichen Abschlüssen, Rechtsanwälten und sonstigen Juristen von hoher beruflicher und moralischer Integrität trifft und hierbei deren berufliche Qualifikation und Spezialisierung berücksichtigt. – Derzeit sind keine Staatsanwälte in der Richterammer vertreten, doch offenbar fanden sich unter den Mitgliedern der vorangegangenen Richterammer ehemalige Staatsanwälte.

<sup>43</sup> Bei wichtigen Entscheidungen scheinen die Mitglieder der Staatsanwaltskammer zusammen mit den vom Parlament gewählten Mitgliedern der Richterammer blockweise abzustimmen. Siehe Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); siehe auch Plenum der Beschlüsse des Obersten Justizrats – Protokoll Nr. 24 von 2019, Abstimmung für die Wahl des Generalstaatsanwalts; Protokoll Nr. 27 von 2019, erneute Abstimmung für die Wahl des Generalstaatsanwalts; Protokoll Nr. 26 von 2020: Abstimmung zur Klärung der Frage, ob nach Meldung eines Berufsverbands ein Disziplinarverfahren gegen den Generalstaatsanwalt eingeleitet werden soll; Protokoll Nr. 2 von 2021, Abstimmung für die Ausarbeitung einer Prüfung des Vorschlags, dem Obersten Justizrat die Verwaltung einer Immobilie (Sommerresort) für die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft der Republik Bulgarien zu übertragen; Protokoll Nr. 2 von 2021, Abstimmung über die Übertragung der Verwaltung einer Immobilie (Sommerresort) an den Obersten Justizrat für die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft der Republik Bulgarien; Protokoll Nr. 3 vom 2021, Abstimmungsdiskussion und Annahme eines Modells für die Umstrukturierung der Justizstrukturen auf regionaler Ebene und eines Fahrplans mit Aktionsplan für die Umstrukturierung der Justizstrukturen auf Bezirks- und Berufungsebene; siehe auch ein mögliches Abstimmungsmuster in der Richterammer des Obersten Justizrats – Protokoll Nr. 1 von 2021, Abstimmungen über die neue räumliche Zuständigkeit der Gerichte; Protokoll Nr. 2 von 2021, Abstimmungen im Zusammenhang mit zusätzlichen Standpunkten in Gerichten unterer Instanzen; Protokoll Nr. 3 vom 2021, Abstimmungen über Änderungen an den Grenzen der Justizregionen.

<sup>44</sup> Änderungen der Verfassung Bulgariens (2015) – Artikel 130a; Änderungen am Gesetz über das Justizsystem (2016) – Artikel 30 Absatz 1.

<sup>45</sup> Entscheidung des Ministerkomitees CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Siehe hierzu auch die Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD (2020)035), Rn. 40.

<sup>46</sup> Beiträge des Regionalbüros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte für Europa, der Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés und der Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>47</sup> Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2017)018), Rn. 9.

<sup>48</sup> Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD (2020)035), Rn. 42, Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2017)018), Rn. 16, 17 und 19.

<sup>49</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass eine Änderung der Zusammensetzung des Obersten Justizrats eine Verfassungsänderung erfordert, die entweder nach dem von den bulgarischen Behörden Ende 2020 gewünschten Verfahren der Großen Nationalversammlung oder nach dem vereinfachten ordentlichen Verfahren der Nationalversammlung beschlossen werden kann – vergleichbar mit der Reform von 2015. Siehe auch Entscheidung Nr. 3/2003 des Verfassungsgerichts, Entscheidung Nr. 8/2005 und Ablehnung einer Entscheidung in der Sache Nr. 7/2015.

<sup>50</sup> Am 17. August 2020 kündigte der Premierminister in einer Videobotschaft an, dass seine Partei einen Verfassungsentwurf vorschlagen werde. Am 2. September 2020 wurde der Entwurf einer neuen Verfassung dem Parlament vorgelegt. Am 18. September 2020 ersuchte der Parlamentspräsident die Venedig-Kommission um eine Stellungnahme zu dem Entwurf. Am 25. November 2020 stimmte das Parlament

Zusammensetzung des Obersten Justizrats ist dringlicher geworden, da das bestehende System die künftigen Wahlen für Mitglieder des Obersten Justizrats aufgrund des bevorstehenden Ablaufs ihrer derzeitigen Mandate beeinträchtigen und sich auch auf andere wichtige Positionen innerhalb der Justiz auswirken würde.<sup>51</sup> Was die Funktionsweise des Obersten Justizrats betrifft, so ist die Einführung eines Online-Registers der Positionen, die der Oberste Justizrat, einschließlich seines Plenums und der beiden Kammern, eingenommen haben, als positive Entwicklung zu betrachten, die der Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz entgegenwirkt.<sup>52</sup> Gleichwohl werden im Register nur Fälle, in denen der Oberste Justizrat oder andere Justizorgane Stellung bezogen haben, und nicht alle Fälle mit Angriffen auf die Unabhängigkeit der Justiz erfasst, was einige Interessenträger für unzureichend halten.<sup>53</sup> Darüber hinaus haben die Interessenträger auch auf Fälle hingewiesen, in denen einige der vom Obersten Justizrat vertretenen Standpunkte als den Mitgliedern der Justiz selbst zuwiderlaufend eingestuft werden.<sup>54</sup>

### **Der Aktionsplan zur Bewältigung bestimmter Herausforderungen, die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt wurden, betrifft unter anderem die Justizreform.**

Am 6. November 2020 legte die Regierung einen Aktionsplan<sup>55</sup> vor, um die Reform der Rechenschaftspflicht und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Generalstaatsanwalts abzuschließen, die Funktionsweise und Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrats<sup>56</sup> zu verbessern, die Kriterien für eine zusätzliche Vergütung von Richtern und Staatsanwälten zu überarbeiten und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz anzugehen.

**Es wurde eine Arbeitsgruppe für eine mögliche Reform der Zusammensetzung und der Arbeitsweise der Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrats eingesetzt.** Im Rahmen des oben genannten Aktionsplans der Regierung setzte der Justizminister im Dezember 2020 eine

---

gegen den Entwurf der neuen Verfassung, und im Dezember 2020 gab die Venedig-Kommission schließlich ihre Stellungnahme zu dem Entwurf ab.

<sup>51</sup> Das Mandat des derzeitigen Obersten Justizrats läuft bis Oktober 2022, und die neuen Mitglieder werden nach dem oben genannten Verfahren ernannt. Die Amtszeit des derzeitigen Präsidenten des Obersten Kassationsgerichts läuft bis zum 10. Februar 2022, und der neue Präsident wird vom Plenum des Obersten Justizrats gewählt.

<sup>52</sup> Das Register ist unter folgender Internet-Adresse zugänglich: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. In dem Register sind auch die Positionen anderer Organe der Justiz, einschließlich Verwaltungsleitern und Richtern, aufgeführt.

<sup>53</sup> Am 24. Oktober 2020 beschuldigte der damalige Vizepräsident der Nationalversammlung in einem Interview namentlich genannte Richter des Obersten Kassationsgerichts, die in einem ihn betreffenden Fall urteilten, der Befangenheit. Der Oberste Justizrat bezog am 3. November 2020 Stellung, um die Richter zu verteidigen, nachdem er von einem Berufsverband dazu aufgefordert worden war. Im Oktober 2020 veröffentlichte eine auf Rechtsnachrichten spezialisierte Website eine Entscheidung des Appellationsgerichts für Strafsachen, in der der Berufungsrichter (auch Verwaltungsleiter des Gerichts) eine persönliche Beurteilung der beruflichen Eignung des erstinstanzlichen Richters vornimmt. Ein Berufsverband forderte den Obersten Justizrat auf, Stellung zu beziehen und Kriterien für die zulässige Sprache zu entwickeln, die das höhere Gericht anwenden sollte, um die objektive und subjektive Unabhängigkeit des Gerichts nicht zu gefährden. Dennoch wurde weder Stellung bezogen noch wurden Kriterien ausgearbeitet.

<sup>54</sup> Erklärung des Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts gegen den Präsidenten des Obersten Kassationsgerichts, Standpunkt vom 8. Mai 2020. Erklärung der Staatsanwaltskammer gegen den Präsidenten des Obersten Kassationsgerichts, Protokoll Nr. 16 vom 13. Mai 2020. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 7, Fußnote 37.

<sup>55</sup> „Plan für die Umsetzung von Maßnahmen als Reaktion auf die Empfehlungen und die ermittelten Herausforderungen im Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit“ (Aktionsplan).

<sup>56</sup> Siehe den nachfolgenden Abschnitt über die mögliche Reform der Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrats.

Arbeitsgruppe<sup>57</sup> ein, die mit der Ausarbeitung von Gesetzesänderungen beauftragt war, um die Probleme im Zusammenhang mit der Aufsichtsbehörde anzugehen, die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020<sup>58</sup> und von der Venedig-Kommission als problematisch eingestuft wurden.<sup>59</sup> Gegenwärtig überwacht die Aufsichtsbehörde die Tätigkeit der Justiz, überprüft die Integrität und mögliche Interessenkonflikte von Richtern und Staatsanwälten und schlägt dem Obersten Justizrat die Einleitung von Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte vor. Die Aufsichtsbehörde setzt sich aus einem Generalinspektor und zehn Inspektoren zusammen, die unabhängig sind und von der Nationalversammlung gewählt werden.<sup>60</sup> Das Mandat der Arbeitsgruppe umfasst die Kontrolle von Integritätsprüfungen, die disziplinarrechtliche Haftung von Richtern und Staatsanwälten, die Einrichtung eines Systems der deontologischen Prävention, Vermögens- und Interessenerklärungen<sup>61</sup> sowie die Formalisierung der derzeitigen Praxis, wonach das Parlament den Generalinspektor und die Inspektoren aus den Reihen der Personen ernennen kann, die von den Plenarversammlungen der Obersten Gerichtshöfe und Berufsverbänden ernannt werden.<sup>62</sup> Es gibt jedoch keinen spezifischen Zeitplan für den Abschluss der Änderungen, und die Bedenken im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz und der Ausübung von Druck auf Richter, die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020<sup>63</sup> und von der Venedig-Kommission<sup>64</sup> aufgegriffen wurden, bestehen nach wie vor. Der Generalinspektor und die Inspektoren arbeiten nach dem Grundsatz der Kontinuität<sup>65</sup> weiter, gleichwohl auf der Grundlage eines ausgelaufenen Mandats<sup>66</sup>. Es sei darauf hingewiesen, dass sich auch andere Institutionen in dieser Lage befinden: Fünf weitere unabhängige Behörden und Aufsichtsbehörden arbeiten auf der Grundlage eines ausgelaufenen Mandats.<sup>67</sup> In anderen Fällen ermöglichten Änderungen der Wahl- und Mandatsregeln die automatische Wiederwahl ihrer derzeitigen Direktoren.<sup>68</sup>

---

<sup>57</sup> Siehe den vom Ministerrat angenommenen Aktionsplan; siehe auch Verordnung Nr. LS-13-88/21.12.2020.

<sup>58</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3.

<sup>59</sup> Venedig-Kommission, (CDL-AD(2017)018), Rn. 58.

<sup>60</sup> Artikel 132a der Verfassung.

<sup>61</sup> Gemäß Abschnitt 1a des Gesetzes über das Justizwesen.

<sup>62</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3.

<sup>63</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 7-8.

<sup>64</sup> Venedig-Kommission, (CDL-AD(2017)018), Rn. 58.

<sup>65</sup> Entscheidung Nr. 13/2010 des Verfassungsgerichts in der Rechtssache Nr. 12/2010, der zufolge bei Gremien, die von einem Kollegium geleitet werden, der Grundsatz der Kontinuität Anwendung findet.

<sup>66</sup> Das Verfahren für die Wahl eines neuen Generalinspektors sollte spätestens zum 9. Februar 2020 eingeleitet werden; für die Inspektoren war der 14. Januar 2020 als spätester Zeitpunkt zur Einleitung des Wahlverfahrens vorgesehen (Gesetz über das Justizsystem, Artikel 44 Absatz 1). Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist keines der beiden Verfahren eingeleitet worden. Eine ähnliche Situation trat auch während des Mandats des vorhergehenden Generalinspektors auf, der auf Grundlage eines de facto um zwei Jahre verlängerten Mandats agierte.

<sup>67</sup> Kommission für den Schutz personenbezogener Daten, Mandat ist am 16. April 2019 abgelaufen; Kommission für Verbraucherschutz, Mandat ist am 27. März 2020 abgelaufen; Kommission für Energie- und Wasserregulierung, Mandat ist am 20. April 2020 abgelaufen.

<sup>68</sup> Am 11. Februar 2021 verabschiedete die Nationalversammlung Änderungen am Gesetz über den Schutz des Wettbewerbs, was eine Verlängerung der Amtszeit des derzeitigen Direktors des Aufsichtsorgans um weitere zwei Jahre ermöglichte. Seine derzeitige Amtszeit sollte im Juni 2021 ablaufen. Siehe hierzu ebenfalls das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Schutz des Wettbewerbs – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>. Das Aufsichtsorgan des Nationalen Instituts für Justizverwaltung (bestehend aus fünf Mitgliedern des Obersten Justizrats, dem Justizminister und einem Mitglied des Justizministeriums) änderte die Regeln für die Ernennung des Direktors des Instituts, was die nahezu automatische Wiederernennung des derzeitigen Direktors ermöglicht.

**Die Beförderungsregelung für Richter und Staatsanwälte gibt nach wie vor Anlass zur Sorge.** Richter und Staatsanwälte werden in der Regel nach Bestehen eines Auswahlverfahrens befördert.<sup>69</sup> In der Praxis wurde jedoch seit mehr als drei Jahren kein Auswahlverfahren für die Beförderung von Richtern abgeschlossen.<sup>70</sup> Neben dem normalen Beförderungsprozess im Rahmen eines Auswahlverfahrens werden auch Laienmitglieder des Obersten Justizrats am Ende ihres Mandats befördert. Das Plenum des Obersten Kassationsgerichts hat die Verfassungsmäßigkeit des neuen Gesetzes vor dem Verfassungsgericht<sup>71</sup> angefochten, da es der Auffassung war, dass es sich um einen Fall automatischer Beförderung handelte. Am 11. Mai 2021 entschied das Verfassungsgericht, dass das Gesetz über die Beförderung von Laienmitgliedern des Obersten Justizrats am Ende ihres Mandats verfassungskonform ist, da der Oberste Justizrat noch immer an der Entscheidung beteiligt ist.<sup>72</sup> Interessenträger kritisierten das Fehlen regelmäßiger Auswahlverfahren für Beförderungen und die Beförderungsregelung für die Mitglieder des Obersten Justizrats.<sup>73</sup> Das Fehlen regelmäßiger Auswahlverfahren hat zu einer steigenden Zahl von Abordnungen geführt. Interessenträger berichteten insbesondere, dass sowohl die Zahl der abgeordneten Richter als auch die Zahl der langen Abordnungen (mit Zustimmung)<sup>74</sup>, bisweilen für bis zu 90 bis 100 Monate oder länger<sup>75</sup>, seit 2017 gestiegen sei<sup>76</sup>, um höhere Positionen zu besetzen.<sup>77</sup> In europäischen Normen wird hervorgehoben, dass Beförderungen auf Verdiensten<sup>78</sup> beruhen und Abordnungen mit Zustimmung für befristete Dauer und nur unter außergewöhnlichen Umständen erfolgen.<sup>79</sup> Das Fehlen regelmäßiger leistungsbezogener Beförderungen kann die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen. Bedenken wurden auch im Zusammenhang mit der geplanten Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte geäußert<sup>80</sup>, wobei Richter von Bezirksgerichten, die Teil von Regionalgerichten würden, automatisch in eine höhere Position befördert würden.<sup>81</sup> Da sich die Beratungen in einem frühen Stadium befinden, besteht Spielraum für eine breit angelegte

---

<sup>69</sup> Alle Auswahlverfahren werden gemäß den Bestimmungen des Gesetzes über das Justizwesen durchgeführt.

<sup>70</sup> Die ordentlichen Auswahlverfahren für Beförderungen wurden zwar 2018, 2019 und 2020 angekündigt, aber keines davon wurde abgeschlossen (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

<sup>71</sup> Ersuchen des Plenums des Obersten Kassationsgerichts vom 20. Dezember 2020 an das Verfassungsgericht – Rechtssache Nr. 15/2020.

<sup>72</sup> Entscheidung Nr. 6/2021 des Verfassungsgerichts in der Rechtssache Nr. 15/2020.

<sup>73</sup> Beitrag der Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 15.

<sup>74</sup> Im Jahr 2020 wurden 59 Richter für mehr als 24 Monate abgeordnet. Weitere Informationen sind der Studie über die Abordnung von Richtern und Staatsanwälten zu entnehmen, die vom Institut für Marktwirtschaft (IME) erstellt wurde.

<sup>75</sup> Siehe das vom Obersten Justizrat erstellte Register der von den Gerichten abgeordneten Richter und Staatsanwälte vom 10.12.2020. Siehe auch den Beitrag des Obersten Kassationsgerichts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>76</sup> Im Jahr 2017 wurden 83 Richter abgeordnet; im Jahr 2018 wurden 104 Richter abgeordnet; im Jahr 2019 wurden 144 Richter abgeordnet; im Jahr 2020 wurden 202 Richter abgeordnet. Weitere Informationen sind der Studie des Instituts für Marktwirtschaft (IME) zu entnehmen.

<sup>77</sup> Eine solche verzerrte Abordnungspraxis wird Berichten zufolge als angebliche Bestrafung für eine ohne Zustimmung der Staatsanwaltschaft erfolgende Abordnung verwendet. Beitrag des Bulgarian Institute for Legal Initiatives und des Präsidenten des Kassationsgerichts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen.

<sup>78</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 44.

<sup>79</sup> Venedig-Kommission, (CDL-AD(2017)018), Rn. 86 und 87.

<sup>80</sup> Mehr als 500 Richter haben einen offenen Brief an den Obersten Justizrat unterzeichnet, in dem sie sich gegen das gewählte Modell für die Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte aussprachen. Auch der Oberste Rat der Anwaltschaft kritisierte die Reform.

<sup>81</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 15; Beitrag des Obersten Kassationsgerichts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Konsultation zur Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte.<sup>82</sup> Darüber hinaus ist es wichtig, dass bei jeder Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte die voraussichtlichen Auswirkungen gründlich bewertet und die Unabhängigkeit der Justiz und der Zugang zur Justiz gewahrt werden.<sup>83</sup>

**Der Oberste Justizrat ändert derzeit die Kriterien für die Entscheidung über die zusätzliche Vergütung.** Um den Bedenken des Europarats hinsichtlich des breiten Ermessensspielraums der Gerichtspräsidenten bei der Zuweisung zusätzlicher Vergütungen für Richter und Staatsanwälte Rechnung zu tragen, wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt.<sup>84</sup> Der Entwurf der Vorschriften wurde im März 2020 ausgearbeitet, jedoch nicht in der Plenarsitzung des Obersten Justizrats erörtert und nicht veröffentlicht.<sup>85</sup> Daher lässt sich noch nicht einschätzen, ob die ermittelten Vorbehalte im Lichte der Empfehlungen des Europarats angegangen wurden. Es ist wichtig, diese Empfehlungen bei Änderungen zu berücksichtigen.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Das Justizministerium hat eine Reihe öffentlicher Diskussionen (am 14., 25. und 29. Juni 2021) über das vorgeschlagene Modell für die Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte veranstaltet, an denen ein breites Spektrum von Vertretern verschiedener Berufsverbände im Justizbereich, Richter des Obersten Kassationsgerichts, Rechtsanwälte, örtliche Gerichte, Gemeinden und Vertreter von NRO teilnahmen.

<sup>83</sup> Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System (Überarbeitete Leitlinien für die Festlegung der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz innerhalb eines hochwertigen Justizsystems), angenommen auf der 22. Plenarsitzung der CEPEJ vom 6. Dezember 2013.

<sup>84</sup> Nach den Informationen, die die bulgarischen Behörden im Zusammenhang mit dem „Aktionsplan“ erhalten haben, wurde auf Beschluss des Plenums des Obersten Justizrats zum Protokoll Nr. 26/22.10.20 Nummer 32 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die dem Plenum des Obersten Justizrats Änderungen und Ergänzungen der Vorschriften vorschlagen sollte, mit denen die Bonuszahlungen an Richter und Staatsanwälte festgelegt werden; hierdurch sollten klare, objektive und transparente Kriterien für die Festlegung zusätzlicher Vergütungen und die Begrenzung des Ermessensspielraums der Verwaltungsleiter im Justizwesen geschaffen werden. Der Arbeitsgruppe gehören Mitglieder des Obersten Justizrats, Vertreter der Justizbehörden und der Verwaltung des Obersten Justizrats an. Diese Arbeitsgruppe beschloss, die Annahme von Vorschriften gemäß Artikel 233 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzes über das Justizsystem abzuwarten (der Oberste Justizrat kann je nach Arbeitsbelastung des jeweiligen Justizorgans eine zusätzliche Vergütung für Richter, Staatsanwälte und Ermittlungsrichter festlegen), so wie von der Arbeitsgruppe ausgearbeitet, die durch einen Beschluss zum Protokoll Nr. 3/19.02.20 Nummer 1.1 und Protokoll Nr. 7/27.05.20 Nummer 4.1. des Ausschusses für die räumliche Zuständigkeit der Gerichte, die Arbeitsbelastung und Justizstatistiken des Richterkollegiums des Obersten Justizrats eingerichtet wurde. Mit Beschluss vom 22.6.2021 erließ das Richterkollegium des Obersten Justizrats Vorschriften zur Festlegung der Höhe der zusätzlichen Vergütung nach Artikel 233 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzes über das Justizwesen. Die angenommenen Vorschriften müssen noch dem Haushalts- und Finanzausschuss im Plenum des Obersten Justizrats und dem Ausschuss für die räumliche Zuständigkeit der Gerichte, die Arbeitsbelastung und Justizstatistiken des Richterkollegiums vorgelegt werden, damit diese entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeit tätig werden. Nach der Einschätzung der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) fußt das System zur Gewährung von Zusatzvergütungen nach wie vor in hohem Maße auf Ermessensentscheidungen und ist anfällig für unzulässige Einflussnahmen. GRECO, vierte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Empfehlung x, Rn. 26; Siehe auch Venedig-Kommission, (CDL-AD(2010)004) Rn. 46 und 51; Empfehlung CM/Rec(2010)1 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 55.

<sup>85</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7.

<sup>86</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Richter: independence, efficiency and responsibilities (Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuständigkeiten), Rn. 55: “Systems making judges’ core remuneration dependent on performance should be avoided as they could create difficulties for the independence of judges” (Systeme, bei denen die Grundvergütung von Richtern leistungsabhängig gezahlt wird, sollten vermieden werden, da dies die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigen könnte).

**Das Online-Register über die Mitgliedschaft von Richtern und Staatsanwälten in Berufsverbänden wurde gelöscht.** Die Verpflichtung für Richter und Staatsanwälte, über die Mitgliedschaft in Berufsverbänden<sup>87</sup> Auskunft zu geben, wurde 2020 aufgehoben. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020 war die Online-Datenbank der Berufsverbänden angehörenden Richter und Staatsanwälte noch auf der Website des Obersten Justizrats verfügbar. Inzwischen haben sich die Behörden mit diesem Vorbehalt auseinandergesetzt, und seit dem 14. Januar 2021 ist das Register nicht mehr online verfügbar.

## Qualität

**Für online eingereichte Klagen wurden die Gerichtsgebühren gesenkt.** Durch Änderungen der Zivilprozessordnung wurden die Gebühren um 15 % gesenkt, wenn der Antrag auf Schutz und Beistand elektronisch gestellt wurde. Die Maßnahme ist jedoch nach wie vor zu begrenzt, um die Gerichtsgebühren für die Einleitung eines Verfahrens<sup>88</sup> erheblich zu senken, da mit ihr nur elektronisch eingereichte Unterlagen und nicht alle Fälle erfasst werden. Darüber hinaus bezieht sie sich weder auf den Schwellenwert für Prozesskostenhilfe<sup>89</sup> noch befreit sie die Empfänger von Prozesskostenhilfe von den Gerichtsgebühren.<sup>90</sup> Außerdem wird der Erfolg der Reform durch die mangelnde Digitalisierung gefährdet.<sup>91</sup> Des Weiteren hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau spezifische Bedenken hinsichtlich des begrenzten Zugangs von Frauen und Mädchen zur Justiz geäußert.<sup>92</sup>

**Es wurden Änderungen vorgenommen, um den Einsatz von Videokonferenzen in Zivil-, Verwaltungs- und Strafverfahren zu ermöglichen.** Am 17. Dezember 2020 wurden Änderungen der Zivilprozessordnung, der Verwaltungsprozessordnung und der Strafprozessordnung angenommen. Durch diese Änderungen ist der Einsatz von Videokonferenzen in Zivil- und Verwaltungsverfahren sowie in Strafverfahren zur Beweiserhebung möglich. In der Praxis scheint das System jedoch noch nicht umgesetzt worden zu sein.<sup>93</sup> Weitere Verbesserungen wurden durch zwei Projekte im Rahmen des

---

<sup>87</sup> COM(2019)498, S. 7, Fußnote 29; Venedig-Kommission, (CDL-AD(2020)017) Rn. 29.

<sup>88</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 10. Zur Höhe der Gebühren in Zivil- und Handelssachen siehe Schaubilder 24 und 25, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>89</sup> Nach derzeitiger Ausgestaltung des Rechtshilfesystems in Bulgarien hat selbst eine Person, deren Einkommen an oder leicht unter der von Eurostat definierten Armutsschwelle liegt, keinen Anspruch auf Prozesskostenhilfe. Schaubild 24, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>90</sup> Schaubild 25, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>91</sup> In der Praxis besteht derzeit keine Möglichkeit, einen Fall online einzureichen; ebenso können Vernehmungen nicht per Videokonferenz durchgeführt werden; Fälle können nicht online eingereicht werden. Für weitere Informationen siehe Schaubilder 39-45, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>92</sup> Insbesondere aufgrund der weitverbreiteten Korruption, der sozialen Stigmatisierung, der mangelnden Zugänglichkeit des Justizsystems, der geschlechtsbezogenen Verzerrung bei Strafverfolgungsbeamten, einschließlich der Polizei, und des begrenzten Wissens von Richtern und Strafverfolgungsbehörden über das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979. Beitrag des Regionalbüros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte für Europa zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2.

<sup>93</sup> Schaubilder 39-44, EU-Justizbarometer 2021. Ebenfalls im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen (z. B. von der Vereinigung der Staatsanwälte in Bulgarien, von dem Bulgarischen Richterbund).

nationalen Aufbau- und Resilienzplans Bulgariens angekündigt.<sup>94</sup> Trotz dieser Reformen und Pläne ist es Gerichtsbediensteten und Richtern derzeit nicht möglich, sicher standortunabhängig zu arbeiten<sup>95</sup>, und eine sichere elektronische Kommunikation steht nur für die Kommunikation zwischen Gerichten, nicht aber zwischen anderen Angehörigen der Rechtsberufe zur Verfügung.<sup>96</sup> Obwohl elektronische Unterlagen laufender und abgeschlossener Fälle eingesehen und Informationen über Gerichtsgebühren online abgerufen werden können, ist es immer noch nicht möglich, ein Verfahren online einzuleiten und einen Antrag auf Prozesskostenhilfe online einzureichen, und amtliche Gerichtsdokumente können nicht elektronisch zugestellt werden.<sup>97</sup> Das aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierte Projekt (2016–2020) „Entwicklung eines Modells zur Optimierung der räumlichen Zuständigkeit bulgarischer Gerichte und Staatsanwaltschaften und zur Einrichtung eines einheitlichen Informationssystems für die Gerichte“<sup>98</sup> umfasst insgesamt sieben Aktivitäten, darunter zwei speziell im Zusammenhang mit Digitalisierung und E-Justiz.<sup>99</sup> Es wurden Bedenken hinsichtlich der Einführung des Einheitlichen Informationssystems für die Gerichte (Unified Court Information System – UCIS) geäußert, da es keinen umfassenden Digitalisierungsprozess gibt.<sup>100</sup> Die COVID-19-Pandemie hat die Defizite des nationalen Justizsystems im Bereich der Digitalisierung der Justiz deutlich gemacht. Während des Ausnahmezustands<sup>101</sup> wurde die Bearbeitung von Gerichtsverfahren mit Ausnahme dringender Fälle für einen Monat ausgesetzt.<sup>102</sup> Nach der Ausrufung des Ausnahmezustands durch den Ministerrat am 13. März 2020 nahm das Richterkollegium des Obersten Justizrats eine neue Arbeitsorganisation an, um die Ansteckung einzudämmen. In sehr wenigen Fällen wurden jedoch auf Initiative bestimmter Gerichte Fernanhörungen durchgeführt, und Telearbeit war die Ausnahme.<sup>103</sup>

**Die finanziellen und personellen Ressourcen des Fachgerichts für Strafsachen wurden aufgestockt.** Dem erstinstanzlichen Fachgericht für Strafsachen, bei dem Probleme im Zusammenhang mit unzureichenden personellen oder finanziellen Ressourcen aufgetreten

---

<sup>94</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 11. Es sei darauf hingewiesen, dass der nationale Aufbau- und Resilienzplan weiter geändert und diese Projekte letztendlich aus dem endgültigen Plan gestrichen werden könnten.

<sup>95</sup> Schaubild 41, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>96</sup> Schaubild 42, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>97</sup> Schaubild 44, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>98</sup> Vom Obersten Justizrat in Bezug auf den Aktionsplan – Digitalisierung übermittelte Klarstellung. Was das UCIS betrifft, so haben die oben genannten Klarstellungen sowie die Interessenträger während der Länderbesuche auf Unzufriedenheit bei Richtern und Bediensteten hingewiesen, was am 16.9.2020 (weiter verlängert bis 31.12.2020) zur Aussetzung des Systems für neue Fälle geführt hat. In der Klarstellung durch den Obersten Justizrat wurde angekündigt, dass mit der Entscheidung des Plenums alle Gerichte vom 1.1.2021 bis 1.6.2021 neue Fälle wieder aufnehmen werden.

<sup>99</sup> „Entwicklung und Implementierung eines einheitlichen Informationssystems für die Gerichte – UCIS“ und „Einrichtung eines speziellen Informationssystems für die Überwachung und Analyse der Faktoren im Zusammenhang mit der sozioökonomischen Entwicklung des Gerichtsbezirks und der Arbeitsbelastung der Gerichte – SISMA“.

<sup>100</sup> Interessenträger berichteten zudem, dass alle Vorgänge papiergebunden abgewickelt und anschließend in das System eingegeben werden. Der Oberste Justizrat führt eine Reihe von Projekten durch, die aus Haushaltsmitteln und externen Geberprogrammen finanziert werden, um die E-Justiz zu verbessern und auszudehnen und ihre Zugänglichkeit zu erleichtern.

<sup>101</sup> Richterakademie des Obersten Justizrats, Außerordentliche Sitzung, Kurzprotokoll Nr. 9, 15. März 2020.

<sup>102</sup> Dies galt etwa für Untersuchungshaftprüfungen oder Maßnahmen zum Opfer- und Kinderschutz. Siehe auch Agentur für Grundrechte, „Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications“ (Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs auf die Grundrechte der Union), S 3.

<sup>103</sup> Beitrag des Obersten Kassationsgerichts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

waren, wurden zwei zusätzliche Richterstellen zugewiesen.<sup>104</sup> Dies ist eine positive Entwicklung, mit der einem Vorbehalt Rechnung getragen wird, der im Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020 aufgegriffen wurde. Die von der Regierung in den letzten Jahren in das Justizsystem getätigten Investitionen sind gestiegen.<sup>105</sup>

**Mit einem neuen Gesetz wurde die für Anwaltskanzleien geltende Regelung geändert.** Im Februar 2021 wurden Änderungen des Rechtsanwaltsgesetzes eingeführt, durch die Rechtsanwälten die Gründung eines Einzelunternehmens erlaubt wird, während das Verbot für Rechtsanwälte aufgehoben wurde, als Geschäftsführer und geschäftsführende Direktoren von Handelsgesellschaften tätig zu sein.<sup>106</sup> Diese Änderungen machen die Gründung von mehr Anwaltskanzleien möglich, was im Gegenzug den Wettbewerb zwischen Rechtsanwälten verstärken würde und einen besseren Zugang zu Angehörigen der Rechtsberufe ermöglichen könnte.

## **Effizienz**

**Die Effizienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird weiter verbessert.** Die Leistung der Verwaltungsgerichte gemessen an der Verfahrensdauer zählt zu den höchsten in der EU.<sup>107</sup> Aufgrund des Mangels an Daten über die Effizienz bei streitigen und nichtstreitigen Zivil- und Handelssachen (erstinstanzliche und zweitinstanzliche Gerichte) ist eine ordnungsgemäße Bewertung der Gesamteffizienz des Systems jedoch nicht möglich.<sup>108</sup> Was die Verfahrenslänge am Obersten Kassationsgericht anbelangt, so schneidet Bulgarien im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten weiterhin gut ab.<sup>109</sup> Im Hinblick auf die Effizienz in bestimmten Bereichen des EU-Rechts werden die Verfahren auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation und des Verbraucherschutzes zügig beigelegt.<sup>110</sup>

## **II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

Bulgarien richtete nach der umfassenden Reform von 2017 und 2018 die Kommission zur Bekämpfung von Korruption und zur Einziehung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte (Commission for Counteracting Corruption and Illegal Assets Forfeiture – im Folgenden „Kommission zur Bekämpfung von Korruption“) ein. Diese Kommission ist in erster Linie für präventive und repressive Maßnahmen im Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Korruptionsfällen, die Führung und Verwaltung des öffentlichen Registers von Vermögenserklärungen, die Überwachung und Beratung bei Problemen in Bezug auf Interessenkonflikte sowie die Einziehung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte zuständig. Darüber hinaus führt sie Bewertungen des Korruptionsrisikos durch, um

---

<sup>104</sup> Sitzung der Richterammer, Protokoll Nr. 3, 2. Februar 2021; Sitzung der Richterammer, Protokoll Nr. 6, 23. Februar 2021. Die Richterammer des Obersten Justizrats lehnte den Vorschlag der Kommission für Bestätigungen und Auswahlverfahren des Obersten Justizrats ab, dem Fachgericht für Strafsachen keine zusätzlichen Stellen zu gewähren, und billigte anschließend zwei neue Stellen, um die das Personal des Fachgerichts für Strafsachen erweitert werden soll.

<sup>105</sup> Schaubilder 29-31, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>106</sup> Gesetz über die Änderung und Ergänzung des Rechtsanwaltsgesetzes – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>.

<sup>107</sup> Schaubilder 9 und 10, EU-Justizbarometer 2021. Es sei darauf hingewiesen, dass es keine harmonisierte Methodik zur Messung dieser Leistung gibt.

<sup>108</sup> Schaubilder 7 und 8, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>109</sup> Schaubild 8, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>110</sup> Schaubilder 18 und 20, EU-Justizbarometer 2021.

maßgeschneiderte Aktionspläne für die Integrität von Institutionen zu entwickeln. Empfehlungen an öffentliche Institutionen sind nach dieser Bewertung verbindlich, und Folgemaßnahmen sind regelmäßig der Kommission zur Bekämpfung von Korruption zu melden. Die Zuständigkeit für Korruptionsfälle auf hoher Ebene wurde den Fachgerichten für Strafsachen übertragen, und Ermittlungen in solchen Fällen werden unter der Aufsicht der Sonderstaatsanwaltschaft geführt.

**Nach Ansicht von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft ist das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor hoch.** Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegt Bulgarien mit 44 von 100 Punkten in der EU Platz 19 und weltweit Platz 69.<sup>111</sup> Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren vergleichsweise stabil<sup>112</sup> geblieben.<sup>113</sup>

**Die Kommission zur Bekämpfung von Korruption hat ihre Organisationsstruktur weiter gestrafft.** Sie rationalisierte Finanzmittel, die Anfang 2021 erhöht wurden.<sup>114</sup> Darüber hinaus hat sie ihr Personal weiter aufgestockt, unter anderem durch Neueinstellungen von Inspektoren in der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Direktion. Im Jahr 2020 beschlagnahmte die Kommission zur Bekämpfung von Korruption unrechtmäßig erworbenes Eigentum in Höhe von 6,2 Mio. EUR<sup>115</sup>, während 30 Personen wegen Interessenkonflikten belangt wurden. Im Vergleich zu 2019 ging die Zahl der durchgeführten Prüfungen sowie der Berichte über mutmaßliche Verstöße im Zusammenhang mit Korruption zurück (um etwa 20 %).<sup>116</sup>

**Im März 2021 wurde die neue Drogenbekämpfungsstrategie für den Zeitraum 2021–2027 angenommen.** Ausgehend von den Erfahrungen aus der vorherigen Strategie wurden neue Prioritäten für Sektoren mit hohem Risiko festgelegt, darunter die Stärkung der Kapazitäten für die Bekämpfung von Korruption, die Stärkung der Rechenschaftspflicht lokaler Behörden und die Schaffung eines Umfelds zur Bekämpfung von Korruption, das zeitnah reagieren kann. Die Strategie umfasst auch eine Liste einschlägiger Ziele, Leistungsindikatoren und zuständiger Durchführungsstellen.<sup>117</sup>

**Der im November 2020 angenommene Aktionsplan zur Bewältigung bestimmter Herausforderungen, die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt wurden, deckt auch Aspekte im Zusammenhang mit Korruption ab.** Ziel des Aktionsplans ist es, Ermittlungen zu verbessern und die Arbeit der Kommission zur Bekämpfung von Korruption

---

<sup>111</sup> Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2020, S. 2–3. Die Wahrnehmung der Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft im öffentlichen Sektor wahrgenommene Korruption liegt bei über 79 Punkten), relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50) und hoch (Werte unter 50).

<sup>112</sup> Im Jahr 2015 lag der Wert bei 41, im Jahr 2020 bei 44. Eine erhebliche Verbesserung/Verschlechterung des Wertes entspricht einer Veränderung um mehr als 5 Punkte; eine Verbesserung/Verschlechterung entspricht einer Veränderung um 4 bis 5 Punkte; bei einer Veränderung zwischen 1 und 3 Punkten gilt der Wert als relativ stabil (jeweils bezogen auf die letzten fünf Jahre).

<sup>113</sup> Die Eurobarometer-Daten über die von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen jeweils im Vorjahr wahrgenommene und erlebte Korruption werden alle zwei Jahre aktualisiert. Der jüngste Datensatz ist dem Eurobarometer Spezial 502 (2020) und dem Flash Eurobarometer 482 (2019) zu entnehmen.

<sup>114</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>115</sup> BGN 12,172,551.64

<sup>116</sup> Informationen und Beiträge der Kommission zur Bekämpfung von Korruption im Zusammenhang mit dem Länderbesuch in Bulgarien.

<sup>117</sup> Beitrag der Kommission zur Bekämpfung von Korruption. Siehe auch den Entwurf einer nationalen Strategie zur Bekämpfung von Korruption (2021–2027).

weiter zu verstärken. Darüber hinaus ist, wie im Aktionsplan angekündigt, ein Reflexionsprozess im Gange, um die Effizienz von Ermittlungen und Verfahren zu verbessern. Am 30. März 2021 wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, Empfehlungen zu Änderungen des Strafgesetzbuchs auszuarbeiten, um die Effizienz von Ermittlungen und Gerichtsverfahren zu verbessern.<sup>118</sup>

**Trotz verstärkter Ermittlungen sind die Ergebnisse rechtskräftiger Verurteilungen in öffentlichkeitswirksamen Korruptionsfällen nach wie vor bescheiden, und es gibt keine solide Erfolgsbilanz bei rechtskräftigen Verurteilungen.** Im Jahr 2020 ergingen 33 Entscheidungen des Obersten Kassationsgerichts zu Korruptionsfällen insgesamt. In 19 Fällen wurden die Entscheidungen bestätigt, in acht Fällen wurden die Handlungen des Berufungsgerichts widerrufen und zur erneuten Prüfung vorgelegt, in vier Fällen wurden die Entscheidungen der Berufungsinstanz geändert, und in zwei Fällen wurde das Strafverfahren wieder aufgenommen.<sup>119</sup> Am 17. Dezember 2020 empfahl das OLAF, nach einem mutmaßlichen Machtmissbrauch in einem bulgarischen Ministerium beinahe 6 Mio. EUR zurückzufordern.<sup>120</sup> Eine solide Erfolgsbilanz hinsichtlich rechtskräftiger Urteile in öffentlichkeitswirksamen Korruptionsfällen steht noch aus.<sup>121</sup>

**Es gibt nur wenige Belege für die Wirksamkeit von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Integrität der öffentlichen Verwaltung.** Für die Durchsetzung des Verhaltenskodex für Beamte<sup>122</sup> sind in jedem öffentlichen Dienst institutionelle Disziplinarkommissionen zuständig. Die Entwicklung von Normen für ethisches Verhalten für hochrangige Beamte (einschließlich Ministern und Bürgermeistern) sowie von Systemen zur Überprüfung der Integrität und Unterstützung bei ihrer Umsetzung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kommission zur Bekämpfung von Korruption.<sup>123</sup> Die Ethikbestimmungen für die Mitglieder des Parlaments sind in den Organisationsvorschriften und der Geschäftsordnung der Nationalversammlung<sup>124</sup> festgelegt, für deren Umsetzung ein Ausschuss der Nationalversammlung verantwortlich zeichnet. Die Rechtsvorschriften sind zwar vorhanden, es gibt jedoch keine tatsächlichen Belege für ihre Umsetzung oder Wirksamkeit.<sup>125</sup> Was Mitglieder des Justizwesens betrifft, gibt es weder Hinweise darauf, dass Schulungen zur Bekämpfung von Korruption angeboten werden noch dass ein beratender Ausschuss für ethische Fragen eingerichtet wurde. Mit Blick auf die Polizei setzt die Aufsichtsbehörde des

---

<sup>118</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 1.

<sup>119</sup> Jährlicher Tätigkeitsbericht des Obersten Kassationsgerichts für das Jahr 2020, S. 41–43.

<sup>120</sup> Europäische Kommission: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry (das OLAF empfiehlt die Wiedereinzahlung von beinahe 6 Mio. EUR nach angeblichem Machtmissbrauch im bulgarischen Ministerium) – EU-PRESSEMITTEILUNG Nr. 04/2021.

<sup>121</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 15. Darüber hinaus verhängte das US-Finanzministerium im Juni 2021 Sanktionen gegen einige bulgarische Bürger (darunter ein ehemaliger Parlamentsabgeordneter) wegen Korruptionsdelikten im Sinne des US Global Magnitsky Act. US-Finanzministerium, Specially Designated Nationals list (Liste speziell bezeichneter Staatsangehöriger), Aktualisierung vom 2. Juni 2021.

<sup>122</sup> Vom Ministerrat mit der Entschließung Nr. 57 vom 2. April 2020 angenommen. Die Rolle des Verhaltenskodex für Beamte im System der Integrität des öffentlichen Sektors wird derzeit mit Unterstützung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Rahmen des Projekts „Förderung der Reform der öffentlichen Verwaltung“ überprüft.

<sup>123</sup> Artikel 32 Absatz 1 Nummer 6 des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption und zur Einziehung unrechtmäßig erworbener Güter.

<sup>124</sup> Nationalversammlung der Republik Bulgarien (2017), Organisationsvorschriften und Geschäftsordnung der Nationalversammlung.

<sup>125</sup> Wie offene oder abgeschlossene Verfahren und Entscheidungen der zuständigen Stellen.

Innenministeriums seit 2021 ein neues System für die Videoaufzeichnung von Maßnahmen von Sicherheitsbeamten und Straßenstreifen ein.<sup>126</sup> Beweise für Verstöße gegen die Integritätsvorschriften, einschließlich Korruption, die mithilfe eines Instruments für Videoaufzeichnung gesammelt wurden, wurden dazu verwendet, Polizeibeamte verschiedener Abteilungen zu disziplinieren, zu sanktionieren oder zu verurteilen.<sup>127</sup>

**Es besteht ein System zur Überprüfung von Vermögenserklärungen und Interessenkonflikten.** Im Jahr 2020 führte die Kommission zur Bekämpfung von Korruption 21 587 Überprüfungen von Vermögens- und Interessenerklärungen von Personen durch, die hohe öffentliche Ämter bekleiden (gegenüber 9900 Überprüfungen im Jahr 2019), einschließlich der Überprüfungen der Erklärungen von Personen, die an Kommunalwahlen teilnahmen.<sup>128</sup> Die Erklärungen sind über das Register hochrangiger öffentlicher Amtsträger auf der Website der Kommission zur Bekämpfung von Korruption öffentlich zugänglich. Maßnahmen bei Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten für Beamte (die für die Mitarbeiter der zentralen und lokalen Regierungsverwaltung gelten) sind im Beamtengesetz, im Arbeitsgesetz, im Gesetz über das Innenministerium, im Gesetz über die staatliche Agentur für nationale Sicherheit, im Zollgesetz und in anderen organischen Gesetzen festgeschrieben.<sup>129</sup>

**Lobbytätigkeiten werden nach wie vor nicht gezielt reguliert.** Obwohl die Regulierung von Lobbytätigkeiten Bestandteil des nationalen Aktionsplans als Reaktion auf den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020<sup>130</sup> ist, sind konkrete Schritte nach vorne bislang unterblieben.

---

<sup>126</sup> Das Innenministerium stellt eine Vielzahl von Körperkameras zur Verfügung (Projekt, das aus dem Fonds für die innere Sicherheit der Europäischen Kommission finanziert wird), die seit 2021 eingesetzt werden.

<sup>127</sup> Bericht über die innere Sicherheit: Im Zeitraum 2014-2020 wurden acht Verkehrsbeamte verurteilt. Darüber hinaus Informationen, die im Rahmen des Länderbesuchs in Bulgarien erhalten wurden.

<sup>128</sup> Im Jahr 2020 wurden 83 316 Vermögens- und Interessenerklärungen von Personen, die in der staatlichen Verwaltung arbeiten, fristgerecht eingereicht (d. h. 250 weniger als 2019). In 46 Fällen lag ein Verstoß gegen die Verwaltungsvorschriften vor (d. h. ein Rückgang um 38 % im Vergleich zu 2019); in zwei Fällen wurden Sanktionen verhängt (d. h. ein Rückgang um 50 % gegenüber 2019). Im Jahr 2020 führten die internen Aufsichtsbehörden 4750 Überprüfungen durch (was einem Rückgang um 23 % gegenüber 2019 entspricht). Im Jahr 2020 wurden 21 Verwaltungsverstöße festgestellt (gegenüber sechs Verstößen im Jahr 2019); mit Anwendung von Sanktionen in vier Fällen, neben neun Fällen mit Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aufgrund von Unvereinbarkeiten (d. h. dieselbe Zahl wie 2019). Im Jahr 2020 ging die Zahl der erhaltenen und bearbeiteten Vermögenserklärungen hochrangiger öffentlicher Amtsträger im Vergleich zu 2019 um etwa 36 % zurück. Die Zahl der Erklärungen, die nicht oder verspätet eingereicht wurden, stieg 2020 gegenüber 2019 um etwa 160 %. Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>129</sup> Im Jahr 2020 führte die Kommission zur Bekämpfung von Korruption in Fällen mit Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten 28 Überprüfungen (gegenüber 17 im Jahr 2019) durch. Im Jahr 2020 wurden insgesamt 30 Beschlüsse zur Feststellung eines Interessenkonflikts und im Jahr 2019 14 solcher Beschlüsse angenommen. Beitrag des Landes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Siehe hierzu ebenfalls GRECO, vierte Evaluierungsrunde – zweiter Umsetzungsbericht, Empfehlungen iii und iv, Rn. 11. Die GRECO kam zu dem Schluss, dass die Empfehlungen iii und iv zur Offenlegung von Vermögen, zur Offenlegung und Feststellung von Interessenkonflikten und deren Auswirkungen auf die Verhütung und Aufdeckung von Korruption in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurden.

<sup>130</sup> Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 aufgezeigt, ging aus der Analyse des Nationalen Zentrums für parlamentarische Forschung für den Zeitraum April 2017 bis Dezember 2019 hervor, dass in fast 37 % der verabschiedeten Rechtsakte Änderungen an anderen Rechtsakten vorgenommen werden, wobei die Änderungen auch in den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Änderungsrechtsakts enthalten sind. Seitens der Interessenträger wurden ernste Bedenken dahin gehend geäußert, dass sich diese Praxis nicht nur

**Ein spezielles Gesetz für den Schutz von Hinweisgebern besteht nicht.** Gleichwohl bietet das bestehende Strafrecht<sup>131</sup>, das auf Zeugen anwendbar ist, einen entsprechenden Schutz für Einzelpersonen, die Fälle von Straftaten, einschließlich Korruption, melden. Anonyme Beschwerden sind weder zulässig noch geschützt, sodass die Kommission zur Bekämpfung von Korruption Hinweise, die sie von unbekanntem Einzelpersonen oder nicht offengelegten Quellen erhält, nicht auswerten kann.

**Die Behörden haben einige Maßnahmen ergriffen, um Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit Maßnahmen der COVID-19-Pandemie entgegenzuwirken.** Die Maßnahmen betreffen Sektoren mit hohem Korruptionsrisiko, wie das Gesundheitswesen und das öffentliche Auftragswesen. Es wurden Dringlichkeitsverfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt, bei denen in großem Umfang Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung und vereinfachte Verfahren (d. h. mit einem einzigen Anbieter oder einem Anbieter, der weder über nachweisliche Vorerfahrung noch über die unternehmerische Kapazität für den jeweiligen Auftrag verfügt) genutzt wurden. Im Rahmen des Politikansatzes zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie treffen sich Vertreter des Innenministeriums<sup>132</sup>, des Gesundheitsministeriums und der Kontrollbehörden regelmäßig, um operative Informationen auszutauschen und über zu ergreifende Maßnahmen zu entscheiden, auch zur Bekämpfung des Korruptionsrisikos. In der Generaldirektion des Innenministeriums zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurde ein eigenes Referat eingerichtet, um Korruption im Gesundheitswesen entgegenzuwirken.<sup>133</sup>

### **III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT**

Grundlage für den bulgarischen Rechtsrahmen<sup>134</sup> sind eine Reihe verfassungsmäßiger Garantien und gesetzgeberischer Maßnahmen, wie etwa das Rundfunk- und Fernsehgesetz<sup>135</sup>. Das Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen regelt den Zugang zu öffentlichen Informationen und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Die Medienregulierungsbehörde, der Rat für elektronische Medien (CEM), wird im Einklang mit dem Rundfunk- und Fernsehgesetz eingerichtet, das auch auf ihre Tätigkeit anwendbar ist.

**Es wurden neue Rechtsvorschriften verabschiedet, um die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörde CEM zu stärken, und es werden Schritte zur Aufstockung ihrer Ressourcen unternommen.** Die Nationalversammlung verabschiedete im Dezember 2020 ein Gesetz<sup>136</sup> über die Änderung des Rundfunk- und Fernsehgesetzes, um die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) umzusetzen. Mit diesem Gesetz wird die Unabhängigkeit der CEM gestärkt, indem insbesondere sichergestellt wird, dass sie gemäß dem öffentlichen Interesse handelt und Maßnahmen für den Schutz der Freiheit und des Meinungs- und Informationspluralismus sowie der Unabhängigkeit der Anbieter von Mediendiensten ergreift. Mit der Aufstockung des Haushalts der CEM um 574 867 Mio. EUR (1,12 Mio. BGN), die im Staatshaushalt 2021

---

schädlich auf die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens im Land auswirkt, sondern in einigen Fällen auch ein Anzeichen für unregelmäßige Lobbytätigkeiten sein könnte.

<sup>131</sup> Artikel 123 (Zeugenschutz) der Strafprozessordnung.

<sup>132</sup> Generaldirektion nationale Polizei.

<sup>133</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 29.

<sup>134</sup> In der weltweiten Rangliste der Pressefreiheit 2021 von Reporter ohne Grenzen liegt Bulgarien unter den 180 beobachteten Ländern auf Platz 112 und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr um einen Platz verschlechtert (letzter Platz in der EU).

<sup>135</sup> Rundfunk- und Fernsehgesetz.

<sup>136</sup> Verkündet im Staatsblatt Ausgabe Nr. 109/2020.

vorgesehen ist, soll den im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 geäußerten Vorbehalten aufgrund der mangelnden Ressourcen der CEM Rechnung getragen werden, die für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden.<sup>137</sup> Obwohl diese Entwicklung zu begrüßen ist, hat die Regierung vor Kurzem, d. h. im März und April 2021, den Haushalt der Regulierungsbehörde gekürzt.<sup>138</sup> Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob die geplante Mittelaufstockung angesichts der zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der überarbeiteten AVMD-Richtlinie angemessen sein wird.<sup>139</sup>

**Die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich gibt weiter Anlass zu Besorgnis.** Trotz der regelmäßigen Aktualisierungen des öffentlichen Registers linearer und nichtlinearer Mediendienste der CEM, auf das im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Bezug genommen wird, sind Daten über Eigentumsverhältnisse im Medienbereich noch immer nicht vollständig öffentlich zugänglich. Einige Interessenträger haben Bedenken geäußert, dass das Problem der Medientransparenz durch eine erhebliche Medienkonzentration im Jahr 2020 noch verschärft werden könnte.<sup>140</sup>

**Das Fehlen gesetzlicher Garantien für eine faire und transparente Verteilung staatlicher Werbung<sup>141</sup> gibt nach wie vor Anlass zur Sorge.** Darüber hinaus haben die Interessenträger betont, dass die Transparenz bei der Zuweisung öffentlicher Mittel an Medienunternehmen immer noch problematisch ist.<sup>142</sup>

**Die politische Einflussnahme auf die Medien bleibt ein akutes Problem.** Fehlende Rechtsvorschriften, die Politiker und Parteien am Besitz von Medienunternehmen hindern, scheinen ein wichtiger Faktor zu sein, und in der Fernseh- und Zeitungsbranche wurde diesbezüglich ein höheres Risiko festgestellt.<sup>143</sup> Die Behörden haben einen Aktionsplan vorgelegt, in dem dieses Thema als eine der Prioritäten des nationalen Entwicklungsprogramms Bulgariens 2030 behandelt wird.<sup>144</sup> Es wurden jedoch noch keine konkreten Maßnahmen festgelegt.

**Die COVID-19-Pandemie hat sich negativ auf den Medienpluralismus ausgewirkt, und es wurden keine Maßnahmen zur direkten Unterstützung des Mediensektors ergriffen.** Infolge von Gehaltskürzungen und verspäteten Zahlungen hat die Pandemie den Medienpluralismus und den Schutz von Journalisten hauptsächlich in wirtschaftlicher Hinsicht beeinträchtigt, und der regionale Journalismus wurde besonders schwer getroffen, wie von den Interessenträgern hervorgehoben wurde.<sup>145</sup> Berichten zufolge wurden einige kleinere und regionale Medien infolge der Pandemie insolvent.<sup>146</sup>

---

<sup>137</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 18.

<sup>138</sup> Erlass Nr. 113/29.3.2021 und Erlass Nr. 177/29.4.2021.

<sup>139</sup> Informationen der CEM, die im Rahmen des Länderbesuchs erhalten wurden.

<sup>140</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Bulgarien und des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor) in Bulgarien 2021 erhaltene Informationen, S. 12. Im Fernsehsektor ist ein hohes Maß an Konzentration gegeben (die vier größten Eigentümer besitzen einen gesamten Marktanteil von 92 %). Die kumulativen Zuschaueranteile der vier führenden Fernsehmediengruppen (74 %) und der vier führenden Hörfunkgruppen (79 %) deuten ebenfalls auf eine hohe Konzentration hin. Für den Sektor der Online-Medien fehlen präzise Daten.

<sup>141</sup> 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Bulgarien, S. 15.

<sup>142</sup> Reporter ohne Grenzen, Bulgarien.

<sup>143</sup> 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Bulgarien, S. 14.

<sup>144</sup> Finanzministerium (2019), nationales Entwicklungsprogramm Bulgariens 2030.

<sup>145</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Bulgarien erhaltene Informationen.

<sup>146</sup> 2021 Media Pluralism Monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Bulgarien, S. 7.

**Das Arbeitsumfeld und die Sicherheit von Journalisten geben weiterhin Anlass zur Sorge.**<sup>147</sup> Der Zugang zu öffentlichen Informationen ist nach wie vor schwierig, und Journalisten stehen wie bisher unter politischem Druck und Selbstzensur.<sup>148</sup> Seit dem letzten Bericht wurden auf der Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten<sup>149</sup> sechs neue Warnmeldungen zu Angriffen auf Journalisten und Schikane gegen Journalisten registriert. Dazu gehört eine Warnmeldung zum Fall eines Journalisten, der angeblich von der Polizei geschlagen und für 24 Stunden inhaftiert wurde, wobei sich die Staatsanwaltschaft weigerte, Ermittlungen durchzuführen. Die anderen Warnmeldungen betreffen Angriffe auf Journalisten und Schikane gegen Journalisten und andere Medienakteure sowie missbräuchliche Gerichtsverfahren. Darüber hinaus führte die COVID-19-Pandemie dazu, dass die Arbeit an dem Fahrplan ausgesetzt wurde, der den bulgarischen Behörden im März 2020 von Reporter ohne Grenzen übermittelt wurde, um den Bedenken in Bezug auf die Pressefreiheit in Bulgarien Rechnung zu tragen, einschließlich Aspekten wie der Sicherheit von Journalisten, des Zugangs zu Informationen sowie der Zuweisung staatlicher Werbemittel und der Medienfinanzierung.<sup>150</sup>

#### **IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG**

Bulgarien ist eine repräsentative demokratische Republik mit einem direkt gewählten Präsidenten, einer Nationalversammlung und einem Verfassungsgericht, das für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zuständig ist. Die Nationalversammlung hat bei der Verabschiedung von Gesetzen die endgültige Entscheidungsbefugnis.<sup>151</sup> Bulgarien verfügt über zwei nationale Organe zum Schutz der Menschenrechte. Dies ist zum einen der Bürgerbeauftragte, der als unabhängiges Verfassungsorgan von der Nationalversammlung gewählt wird und dessen Aufgabe in der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten besteht. Zum anderen ist die Kommission für den Schutz vor Diskriminierung eine Einrichtung, die Maßnahmen in den Bereichen Geschlechtergleichstellung und Diskriminierungsfreiheit umsetzt.

**Die Einrichtung eines Mechanismus für die Nachbegleitung muss noch abgeschlossen werden.** Wie aus dem CVM-Bericht von Oktober 2019<sup>152</sup> hervorgeht und im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erneut deutlich gemacht wird, hat die Regierung beschlossen, innerhalb des Rats für Koordinierung und Zusammenarbeit einen zusätzlichen, umfassenderen Mechanismus für die Nachbegleitung („Rat für die Nachbegleitung“) zu schaffen. Ziel des Rats ist es, die Fortschritte Bulgariens bei der Justizreform und der Bekämpfung von Korruption sowie organisierter Kriminalität auf unabhängige, transparente

---

<sup>147</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 21.

<sup>148</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Bulgarien erhaltene Informationen.

<sup>149</sup> Die Behörden haben auf keine der Warnmeldungen reagiert. Europarat, Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten.

<sup>150</sup> Reporter ohne Grenzen, Bulgarien.

<sup>151</sup> Artikel 87 der Verfassung: Jedes Mitglied der Nationalversammlung sowie der Ministerrat haben das Recht, eine Gesetzesvorlage einzubringen. Diese wird von der Nationalversammlung in zwei Lesungen verabschiedet. Das verabschiedete Gesetz wird dem Präsidenten der Republik Bulgarien übermittelt, der einen Erlass zur Verkündung des Gesetzes unterzeichnet. Das Gesetz wird im Staatsblatt verkündet und tritt drei Tage nach der Verkündung in Kraft, es sei denn, im Gesetz selbst ist etwas anderes bestimmt. Zu erwähnen ist diesbezüglich ferner der jüngste Entwurf für eine Verfassungsreform, mit dem das Recht der Gesetzgebungsinitiative auch auf die Justizräte ausgeweitet werden sollte – siehe Fußnote 40. Dieser Punkt wurde später jedoch fallengelassen.

<sup>152</sup> COM(2019) 498, S. 3.

und objektive Weise zu bewerten.<sup>153</sup> Der Rat soll seine Arbeit nach dem offiziellen Abschluss des CVM aufnehmen. Die Einrichtung des Bürgerrats – eines Gremiums innerhalb des Rats für Koordinierung und Zusammenarbeit, dem Mitglieder der Zivilgesellschaft angehören und für das ein Auswahlverfahren eingeleitet worden war – wurde jedoch ausgesetzt, bis der Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts über ein Rechtsmittel in dieser Angelegenheit vorliegt.<sup>154</sup>

**Der als Reaktion auf den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 angenommene Aktionsplan enthält Maßnahmen zur Bewältigung einiger festgestellter Herausforderungen im Bereich der Gewaltenteilung.** Dies umfasst Maßnahmen zur Aufstockung der Mittel für die nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zur Verbesserung des Entscheidungsprozesses. Für Letzteren wurden zwei Initiativen ins Auge gefasst: die Erstellung eines Leitfadens für Ex-post-Folgenabschätzungen<sup>155</sup> und die Durchführung von Ex-post-Folgenabschätzungen zu wichtigen Gesetzen.<sup>156</sup>

**In einer aktuellen Studie wird bestätigt, dass öffentliche Konsultationen und Folgenabschätzungen nur in begrenztem Umfang genutzt werden, insbesondere für von Mitgliedern des Parlaments vorgeschlagene Rechtsvorschriften.** In einer Studie des Nationalen Zentrums für parlamentarische Forschung, das Teil der Nationalversammlung ist, wird die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung von April 2017 bis März 2021 untersucht.<sup>157</sup> Die wichtigsten Ergebnisse bestätigen die gestiegene Zahl der von Mitgliedern des Parlaments<sup>158</sup> vorgeschlagenen Gesetzentwürfe, bei denen keine obligatorische Konsultation der Interessenträger, keine Folgenabschätzung und keine Prüfung der Vereinbarkeit mit den EU-Rechtsvorschriften<sup>159</sup> erfolgen, die für von der Regierung vorgeschlagene Gesetzentwürfe gelten. Die Behörden verpflichteten sich, die kürzlich verschärften Vorschriften<sup>160</sup> einzuhalten und die Praxis der Regierung fortzusetzen, dem Parlament Gesetzentwürfe mit einer vollständigen oder teilweisen Folgenabschätzung vorzulegen.<sup>161</sup> Gleichwohl betreffen diese Bemühungen zur Verbesserung der Qualität von Folgenabschätzungen und öffentlichen Konsultationen nicht die von Mitgliedern des Parlaments vorgeschlagenen Gesetzentwürfe. Auch wenn die Ausarbeitung einer Folgenabschätzung seit 2016 einen obligatorischen Schritt im Gesetzgebungsverfahren darstellt, beruhen die legislativen Maßnahmen nur bei einer begrenzten Zahl von Entwürfen

---

<sup>153</sup> Der ursprünglich vorgesehene Zeitpunkt des Inkrafttretens des Erlasses (Nr. 240 des Ministerrats aus dem Jahr 2019) zur Einrichtung des nationalen Überwachungsmechanismus wurde per Erlass Nr. 21 vom 14. Februar 2020 geändert.

<sup>154</sup> Die Beschwerde wurde von der NRO eingereicht, die von der Aufhebung des ursprünglichen Verfahrens für die Auswahl des sogenannten Bürgerrats im Rahmen des Mechanismus für die Nachbegleitung betroffen war.

<sup>155</sup> Angenommen durch den Beschluss Nr. 885 des Ministerrats vom 3. Dezember 2020.

<sup>156</sup> Die wichtigsten Gesetze werden vom Rat für die Verwaltungsreform nach einem Zeitraum von fünf Jahren gemäß dem Gesetz über Rechtsakte von 2016 festgelegt.

<sup>157</sup> Weitere Informationen unter <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>.

<sup>158</sup> In der 44. Nationalversammlung wurden mehr als 60 % der Gesetzentwürfe von Mitgliedern des Parlaments vorgelegt. – Studie über die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung (April 2017 – März 2021), S. 9.

<sup>159</sup> Studie über die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung (April 2017 – März 2021), S. 62.

<sup>160</sup> Die Methodik für die Folgenabschätzung wurde 2019 aktualisiert. Der Rat für die Verwaltungsreform (ein beratendes Gremium des Ministerrats) billigte im Februar 2021 neue Vorlagen und Leitlinien für die Folgenabschätzungen. Die Regierung veröffentlicht auf ihrer Website für Konsultationen auch die Liste der Folgenabschätzungen. - [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

<sup>161</sup> Aus der Website des Parlaments geht hervor, dass diese Dokumente in die Gesetzentwürfe des Ministerrats eingeflossen sind.

auf wissenschaftlichem Fachwissen.<sup>162</sup> Um diesem Problem Rechnung zu tragen, verpflichteten sich die Behörden, mit der Durchführung von Ex-post-Folgenabschätzungen zu wichtigen Rechtsvorschriften zu beginnen, für die der Ministerrat am 3. Dezember 2020 Leitlinien angenommen hat.<sup>163</sup> Darüber hinaus sind auch öffentliche Konsultationen und die Rückmeldungen von Interessenträgern fester Bestandteil des Prozesses. In den meisten vorgelegten Gesetzentwürfen<sup>164</sup> finden sich jedoch keine Informationen über öffentliche Konsultationen oder Diskussionen, die von den Mitgliedern des Parlaments oder der Regierung durchgeführt werden, um die Probleme und Gründe für die Annahme des Gesetzentwurfs zu ermitteln.<sup>165</sup> Darüber hinaus umfassten die Gründe für die Verabschiedung eines Gesetzes in sehr wenigen der vorgelegten Gesetzentwürfe die Auffassungen einiger oder aller Interessenträger.<sup>166</sup>

**Die Praxis, wichtige Gesetzesänderungen durch Änderungen anderer Rechtsakte einzuführen, gibt weiterhin Anlass zur Sorge.** Die Gesetzgebungstechnik, die Übergangsbestimmungen eines Rechtsakts anzuwenden, um größere Änderungen in einem anderen, nicht in Zusammenhang stehenden Rechtsakt vorzunehmen, wurde fortgesetzt.<sup>167</sup> Dies untermauert die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 geäußerten Bedenken, da mit diesen Änderungen die für öffentliche Konsultationen und Folgenabschätzungen bestehenden Anforderungen umgangen werden.<sup>168</sup> Ein weiterer Trend, der im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt wurde und weiterhin Anlass zu Bedenken gibt, ist die legislative Praxis, zwischen der ersten und der zweiten Lesung in der Nationalversammlung wichtige Änderungen ohne öffentliche Konsultation anzunehmen.<sup>169</sup>

**Die aufgrund der COVID-19-Pandemie verhängte Notstandsregelung ist nach wie vor in Kraft.** Nach der Annahme der Notstandsregelung vom 13. März bis 13. Mai 2020<sup>170</sup> wurde am 12. Mai 2020 eine Änderung des Gesundheitsgesetzes verabschiedet<sup>171</sup>, mit der eine neue Notstandsregelung eingeführt wurde („Epidemienotstand“).<sup>172</sup> Am 13. Mai 2020

---

<sup>162</sup> Studie über die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung (April 2017 – März 2021), S. 16 und S. 20.

<sup>163</sup> Ministerrat (2020), Leitlinien für Ex-post-Folgenabschätzungen.

<sup>164</sup> In 93 % der Gesetzentwürfe – siehe die Studie über die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung (April 2017 – März 2021), S. 56-57.

<sup>165</sup> Siehe vorstehenden Verweis.

<sup>166</sup> In 9 % der Gesetzentwürfe – siehe Studie über die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung (April 2017 – März 2021), S. 59.

<sup>167</sup> In 37 % der vorgelegten Gesetzentwürfe wurden mit den Schluss- und Übergangsbestimmungen andere Rechtsvorschriften geändert – eine Zunahme von 2 % gegenüber der vorherigen Nationalversammlung. Studie über die Gesetzgebungstätigkeit der Nationalversammlung (April 2017–März 2021), S. 46. (Z. B. Einführung von Änderungen des Strafgesetzbuchs durch das Seehandelsrecht, wodurch die unregulierte Personenbeförderung zur Straftat wird, obwohl sie bereits nach dem Verwaltungsrecht strafbar ist).

<sup>168</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, S. 23.

<sup>169</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Bulgarien erhaltene Informationen. Als Beispiel wird auf das Gesetz zur Einführung der Regelung der Rechenschaftspflicht und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter verwiesen; dabei wurden zwischen den beiden Lesungen bei Fristende Änderungen eingeführt und kurz danach ohne umfassende Debatte angenommen. Der Prozess ist dargelegt unter <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

<sup>170</sup> Nationalversammlung der Republik Bulgarien (2020), Beschluss zur Ausrufung des Ausnahmezustands – 13. März 2020 und Nationalversammlung der Republik Bulgarien (2020), Beschluss zur Verlängerung des Ausnahmezustands – 3. April 2020. Mit diesem Beschluss erhielt die Regierung weitreichende Befugnisse, um alle erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung des Notstands zu ergreifen.

<sup>171</sup> Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesundheitsgesetzes.

<sup>172</sup> Artikel 63 des Gesundheitsgesetzes. Nach dieser neuen Regelung ist der Ministerrat befugt, auf Vorschlag des Gesundheitsministers für einen bestimmten Zeitraum einen Epidemienotstand zu erklären. Auf diese

beschloss der Ministerrat auf Vorschlag des Gesundheitsministers, einen einmonatigen Epidemienotstand auszurufen, der regelmäßig verlängert wurde und derzeit bis zum [31. Juli 2021] in Kraft ist. Diese neue Notstandsregelung wurde vom Verfassungsgericht überprüft<sup>173</sup>, das am 23. Juli 2020 die Verfassungsmäßigkeit der Regelung feststellte.<sup>174</sup>

**Die Nationalversammlung verabschiedete Vorschriften, um die Kontinuität während der COVID-19-Pandemie zu gewährleisten.** Um sich an die Lage anzupassen, setzte die Nationalversammlung ihre reguläre Arbeit fort und nahm am 6. November 2020 eine Regelung an, kraft deren Parlamentsmitglieder, die aufgrund von COVID-19 unter Quarantäne gestellt wurden, per Videokonferenz an Plenarsitzungen teilnehmen konnten.<sup>175</sup> Am 23. November 2020 fochten 54 Mitglieder des Parlaments die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung vor dem Verfassungsgericht<sup>176</sup> an, das sie für verfassungskonform hielt.<sup>177</sup>

**Die Finanz- und Personalressourcen nationaler Menschenrechtsinstitutionen wurden aufgestockt.** Die Haushaltsmittel des Bürgerbeauftragten und der Kommission für den Schutz vor Diskriminierung wurden erhöht. Die bulgarischen Behörden teilten mit, dass in der Haushaltsschätzung für den Zeitraum 2021-2023 eine Aufstockung der Personalmittel für beide Institutionen um 10 % vorgesehen sei. Darüber hinaus sind im Haushaltsplan zusätzliche Ausgaben enthalten, um die Kapazitäten der Institution des Bürgerbeauftragten zu erhöhen.<sup>178</sup>

**Der Gesetzentwurf zur Erhöhung der Transparenz der ausländischen Finanzierung von NRO wurde nicht weiterverfolgt.** Der am 3. Juli 2020 vorgelegte Gesetzentwurf<sup>179</sup>, mit dem gemeinnützigen Organisationen neue Verpflichtungen auferlegt werden sollten, hatte bei Interessenträgern<sup>180</sup> Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des EU-Rechts aufgeworfen.<sup>181</sup> Nach der Veröffentlichung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020 wurde der Gesetzentwurf nicht weiter erörtert.<sup>182</sup> Dennoch bleibt der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum eingeschränkt<sup>183</sup>, und in einigen Fällen scheinen die Mitglieder der

---

Weise wäre es möglich, einige der im Rahmen des Ausnahmezustands ergriffenen Maßnahmen weiterhin anzuwenden und trotz des Auslaufens des Ausnahmezustands neue Maßnahmen einzuführen.

<sup>173</sup> Auf Antrag des Präsidenten der Republik; Verfassungsgericht, Rechtssache Nr. 7/2020.

<sup>174</sup> Entscheidung Nr. 10/2020 des Verfassungsgerichts vom 23. Juli 2020 in der Rechtssache Nr. 7/2020.

<sup>175</sup> Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 42-43.

<sup>176</sup> Verfassungsgericht, Rechtssache Nr. 13/2020.

<sup>177</sup> Entscheidung Nr. 2/2021 des Verfassungsgerichts in der Rechtssache Nr. 13/2020.

<sup>178</sup> Weitere Informationen sind dem Aktionsplan mit Maßnahmen zur Ausräumung der im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 vorgebrachten Vorbehalte zu entnehmen – <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

<sup>179</sup> Gesetzentwurf 054-01-60 – Gesetzentwurf zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über gemeinnützige Rechtsträger.

<sup>180</sup> In ihren im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses abgegebenen und auf der Website des Parlaments veröffentlichten Stellungnahmen äußern die Interessenträger u. a. Bedenken im Hinblick auf Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit und der Kapitalfreizügigkeit sowie bezüglich der Offenlegung des Registers, die auch durch Durchführungsrechtsakte beschlossen werden könnte (siehe die Beiträge des Bulgarischen Zentrums für gemeinnütziges Recht, des Bulgarian Donation Forum und des Bulgarischen Helsinki-Komitees), – <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>181</sup> Siehe auch Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission gegen Ungarn, C-78/18.

<sup>182</sup> Sobald das Mandat einer Nationalversammlung ausläuft, werden anhängige Gesetzentwürfe hinfällig. Zwar können sie von der nächsten Nationalversammlung wieder aufgegriffen werden, doch muss das Gesetzgebungsverfahren in diesem Fall von vorne beginnen.

<sup>183</sup> Siehe die Bewertung durch Civicus, Bulgarien. Die Einstufungen erfolgen auf der Grundlage einer fünfstufigen Skala: offen, eingeschränkt, behindert, unterdrückt und geschlossen.

Zivilgesellschaft durch Hetzkampagnen, Einschüchterungen und negative Darstellungen unter Druck zu stehen.<sup>184</sup> Im November 2020 erhielt Bulgarien im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung mehrere Empfehlungen in Bezug auf die Notwendigkeit, den Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft zu verbessern und gegen Einschüchterungen und Bedrohungen vorzugehen.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Bulgarien erhaltene Informationen.

<sup>185</sup> Beitrag des Regionalbüros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte für Europa zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 8-9.

## **Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)\***

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agentur für Grundrechte (2020), Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications (Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs auf die Grundrechte der Union) ([https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf)).

Agentur für Grundrechte (2021), Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria (Rechtlicher Rahmen und Raum zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Unterstützung der Grundrechte in Bulgarien).

Bulgarian Donation Forum (2021), Beitrag des Bulgarian Donation Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (2021), Beitrag des Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Bulgarische Regierung (2021), Beitrag Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Bulgarische Regierung (2021), Entwurf einer nationalen Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Korruption (2021-2027) (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Bulgarisches Helsinki-Komitee (2021), Beitrag des bulgarischen Helsinki-Komitees zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Bulgarisches Zentrum für gemeinnütziges Recht (2021), Beitrag des bulgarischen Zentrums für gemeinnütziges Recht zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

CEPEJ (2013), Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System (Überarbeitete Leitlinien für die Festlegung der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz innerhalb eines hochwertigen Justizsystems) (<https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492>).

CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

Civicus, Monitor tracking civic space (Überwachungsprogramm zur Beobachtung des zivilen Raums) – Bulgarien (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Entscheidung Nr. 6/2021 des Verfassungsgerichts in der Rechtssache Nr. 15/2020 (<http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>).

Entschließung des Europäischen Parlaments (2020) zu der Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten in Bulgarien, (2020/2793(RSP)).

Europäische Kommission (2019), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM(2019) 498 final.

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union.

Europäische Kommission (2021), EU-Justizbarometer.

Europäische Kommission: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry (OLAF empfiehlt die Wiedereinzahlung von beinahe 6 Mio. EUR nach angeblichem Machtmissbrauch im bulgarischen Ministerium) – EU-Pressemitteilung Nr. 04/2021 (<https://ec.europa.eu/anti-fraud/media->

[corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power\\_en](#)).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 5. Februar 2010, Kolevi/Bulgarien.

Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (ENCJ) (2019) – Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz – ENCJ-Befragung zur Unabhängigkeit von Richtern.

Europäisches Parlament: Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand (Mitglieder des Europäischen Parlaments fordern Mitgliedstaaten auf, den Verkauf von EU-Reisepässen unverzüglich einzustellen) – Pressemitteilung vom 22. Oktober 2020. (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten), (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Europarat: Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte) (2021), Memorandum H/Exec(2021)9.

Europarat: Entscheidung des Ministerkomitees (2020), CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Europarat: Ministerkomitee (2019), Entscheidung CM/Notes/1362/H46-6.

Europarat: Ministerkomitee (2021), Entscheidung CM/Notes/1398/H46-6 vom 9.–11. März, ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa)).

Europarat: Ministerkomitee des Europarats (2010), Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuständigkeiten von Richtern.

Europarat: Ministerkomitee, Interim-EntschlieÙung, CM/ResDH(2019)367.

Europarat: Venedig-Kommission (2010), Bericht über die Unabhängigkeit der Justiz – Teil I: Die Unabhängigkeit der Richter (CDL-AD(2010)004).

Europarat: Venedig-Kommission (2017), Bulgarien – Stellungnahme zum Gesetz über das Justizsystem (CDL-AD(2017)018).

Europarat: Venedig-Kommission (2019), Bulgarien – Stellungnahme zu den Änderungsentwürfen zur Strafprozessordnung und dem Gesetz über das Justizsystem in Bezug auf strafrechtliche Ermittlungen gegen hochrangige Richter und Staatsanwälte (CDL-AD(2019)031).

Europarat: Venedig-Kommission (2020), Bulgarien – Dringende vorläufige Stellungnahme zur Stellungnahme zum Entwurf der neuen Verfassung (CDL-AD(2020)035).

Europarat: Venedig-Kommission (2020), Polen – Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws (Polen – Dringende gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats zu Änderungen des Gesetzes über die gemeinsamen Gerichte, des Gesetzes über das Oberste Gericht und einiger anderer Gesetze), (CDL-AD(2020)017).

Finanzministerium (2019), Nationales Entwicklungsprogramm Bulgariens 2030 (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Finnischer Vorsitz des Rats der Europäischen Union (2019), Bericht des Vorsitzes (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash-Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU).

Generaldirektion Kommunikation (2020), Spezial-Eurobarometer 502: Korruption.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission gegen Ungarn, C-78/18.

GRECO (2015), Fourth Evaluation Round – Evaluation report on Bulgaria on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (Vierte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht über Bulgarien zur Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte): (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983f>).

Institut für Marktwirtschaft (IME) (2021), Study on secondment of magistrates (Studie über die Abordnung von Richtern und Staatsanwälten) (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomylkom/#ixzz6pUEALbxu>).

Kritik des Obersten Rats der Anwaltschaft an der Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte – <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), Beitrag der Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Ministerrat (2020), Leitlinien für Ex-post-Folgenabschätzungen. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Nationalversammlung der Republik Bulgarien (2017), Organisationsvorschriften und Geschäftsordnung der Nationalversammlung (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Nationalversammlung der Republik Bulgarien (2020), Beschluss zur Verlängerung des Ausnahmezustands – 3. April 2020 (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Nationalversammlung der Republik Bulgarien (2020), Beschluss über die Ausrufung des Ausnahmezustands – 13. März 2020 (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Oberster Kassationsgericht Bulgariens (2021), Beitrag des Obersten Kassationsgerichts Bulgariens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Oberstes Kassationsgericht Bulgariens (2019), Jahresbericht 2020.

Pressemitteilung des Obersten Kassationsgerichts an das nationale Institut für Justizverwaltung – <http://www.vks.bg/novini/nip.html>

Pressemitteilung zum offenen Brief an den Obersten Justizrat gegen das gewählte Modell für die Reform der räumlichen Zuständigkeit der Gerichte, unterzeichnet von 500 Richtern. - <https://news.lex.bg/564>

Rat der Europäischen Union (2017), Schlussfolgerungen des Rates zum Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/de/pdf>).

Regionales Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte für Europa (UN OHCHR) (2021), Beitrag des UN OHCHR für Europa zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Reporter ohne Grenzen – Bulgarien, (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2020 (Korruptionswahrnehmungsindex 2020).

US-Finanzministerium (2021), Specially Designated Nationals list (Liste speziell bezeichneter Staatsangehöriger), Aktualisierung vom 2. Juni 2021 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Verfassungsgericht, Rechtssache Nr. 15/2020 – <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2021), Media Pluralism Monitor 2021 (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021) – Länderbericht Bulgarien.

## Anhang II – Länderbesuch in Bulgarien

Die Dienststellen der Kommission hielten im März 2021 virtuelle Treffen mit folgenden Stellen ab:

- Anwaltskammer Sofia
- Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrats
- Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Medien – CEM
- Bulgarian Institute for Legal Initiatives
- Bulgarischer Richterbund
- Bulgarischer Verlegerverband
- Büro des Generalstaatsanwalts
- Direktion Modernisierung der Verwaltung
- Fachgericht für Strafsachen
- For the truth-Projekt
- Institut für Marktwirtschaft (IME)
- Justizministerium
- Kommission zur Bekämpfung von Korruption und zur Einziehung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte
- Ministerium des Inneren
- Ministerium für Kultur
- Nationaler Rat für journalistische Ethik
- Oberster Justizrat
- Oberster Rat der Anwaltschaft
- Oberstes Kassationsgericht
- Programm für den Zugang zu Informationen
- Rat zur Bekämpfung der Korruption
- Sonderstaatsanwaltschaft
- Stiftung Antikorruptionsfonds
- Vereinigung der Staatsanwälte in Bulgarien
- Vereinigung Europäischer Journalisten – Bulgarien
- Zentrum für das Studium der Demokratie (CSD)

\* Die Kommission traf außerdem in einer Reihe horizontaler Sitzungen mit folgenden Organisationen zusammen:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäischer Journalistenverband
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law

- European Civic Forum
- European Partnership for Democracy
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (FIDH)
- Internationale Juristenkommission (ICJ)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU