

Wesselina Angelova

Die 4. Änderung der bulgarischen Verfassung

I. Einleitung

Eines der in der bulgarischen Presse meistdiskutierten Tagesthemen der letzten Zeit hat nun seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Die für Anfang 2007 vorgesehene vierte Verfassungsänderung wurde am 2.2.2007 bei dritter Lesung mit 192 Ja- und gerade mal 28 Nein-Stimmen angenommen und ist bereits im amtlichen Gesetzblatt veröffentlicht¹.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine Verfassungsänderung sind im neunten Kapitel der Verfassung (Art. 153-163 Verf.) geregelt. Wie im deutschen Grundgesetz gibt es auch nach bulgarischem Verfassungsrecht Verfassungsnormen unterschiedlichen Rangs. Anders als in Deutschland, besteht der Unterschied aber in dem für eine Änderung zuständigen Organ, so dass eine Verfassungsänderung entweder durch die einfache Volksversammlung oder durch die sog. Große Volksversammlung vorgenommen werden kann². Betrifft die Verfassungsänderung – wie hier – keine der in Art. 158 Verf. abschließend aufgezählten Kompetenzen der Großen Volksversammlung, richtet sich das Verfahren nach Artt. 154, 155 Verf. Danach sind drei Lesungen an drei verschiedenen Tagen im Parlament und eine Dreiviertelmehrheit aller Parlamentsmitglieder erforderlich, um die Verfassung zu ändern. Eingeleitet wurde das Änderungsverfahren durch das bulgarische Parlament am 22.9.2006; am 26.1.2007 fand die zweite Lesung statt. Leider basierte das öffentliche Interesse nicht allein auf den aus rechtlicher Sicht teilweise fragwürdigen Novellierungsvorschlägen, sondern mitunter auch auf der mangelnden Transparenz des Verfassungsänderungsverfahrens, die lange eine öffentliche Auseinandersetzung verhindert und deshalb von den Vorsitzenden der Obersten Gerichte als Änderung "im Dunkeln" bezeichnet wurde. Der interessierte Bürger oder Beobachter aus dem In- und Ausland suchte deshalb lange Zeit vergebens nach einer Veröffentlichung aktueller Entwürfe des in Rede stehenden Verfassungsänderungsgesetzes auf den Internetseiten der zuständigen Stellen, sei es des Justizministeriums oder des eigens hierfür eingerichteten Interimsausschusses.

II. Notwendigkeit einer Verfassungsänderung

Die mittlerweile 4. Verfassungsänderung³ ist aus vielerlei Gründen erforderlich geworden, obwohl die unlängst verabschiedete – in der deutschen juristischen Literatur nahezu unbeachtete – Verfassungsänderung Anfang 2006 insbesondere Reformen des Justizsystems vorsah.

¹ DV 12/2007.

² Übersetzung nach *Frenzke, Dietrich*, Wortlaut der neuen bulgarischen Verfassung, OER 1991, S. 188 ff.

³ Vgl. zur 1. Verfassungsänderung (DV 85/2003): *Schrameyer, Sabine*, WiRO 2003, S. 383 ff.; zur 2. Verfassungsänderung (DV 18/2005): *Schrameyer, Klaus*, WiRO 2005, S. 278 ff.; zur 3. Verfassungsänderung (DV 27/2006): *Ivanova, Stela*, WiRO 2006, S. 254.

1. EU-Beitritt

Zunächst steht die Verfassungsreform in engem Zusammenhang mit dem Beitritt Bulgariens zur Europäischen Union und wird in Bulgarien deshalb häufig als Änderung "für die EU" degradiert. Obwohl Bulgarien seit dem am 1. Januar 2007 grundsätzlich vollberechtigtes Mitglied der EU ist, wird die Mitgliedschaft Bulgariens und Rumäniens aufgrund diverser Vorbehalte nicht selten als eine "Mitgliedschaft zweiter Klasse" abqualifiziert. Die EU-Kommission zeigte in ihrem letzten Vorbeitrittsbericht von September 2006⁴ auf, dass bei der Reform des Justizwesens sowie bei der Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens weitere Fortschritte notwendig sind und forderte u.a. explizit "Verfassungsänderungen, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens auszuräumen". Aus diesem Grund wurden als effektives Druckmittel die im Art. 37 und 38 des gemeinsamen bulgarisch-rumänischen Beitrittvertrags erwähnten so genannten Schutzklauseln herangezogen. Danach berichten sowohl Bulgarien als auch Rumänien regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Erfüllung bestimmter Anforderungen. Der erste Bericht ist bis zum 31. März 2007 vorzulegen. Anschließend erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Juni über die Fortschritte Bericht und informiert über den Stand hinsichtlich der Erfüllung der Vorgaben. Im Bericht der Kommission wird bewertet, ob die Vorgaben eingehalten werden oder anzupassen sind und ob gegebenenfalls weitere Fortschrittsberichte notwendig sind. Dieses Verfahren wird solange beibehalten, bis alle Verpflichtungen erfüllt werden. Sollte eines der Länder oder sollten beide Länder die Vorgaben nicht angemessen einhalten, wird die Kommission die im Beitrittsvertrag vereinbarten Schutzmaßnahmen anwenden. Diese können zur Aussetzung der Verpflichtung der derzeitigen Mitgliedsstaaten führen, Urteile anzuerkennen und richterliche Anordnungen auszuführen, die von einem Gericht oder Staatsanwalt eines der beiden oder beider Länder gefällt oder getroffen wurden und unter den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung fallen⁵.

2. Innerstaatliche Reformstrategien

Daneben sind auch die innerstaatlichen Reformbestrebungen, festgehalten in sog. Reformstrategien und dazugehörigen Umsetzungsplänen, von der bulgarischen Regierung einzuhalten und umzusetzen.

Die erste "Strategie zur Reform des bulgarischen Gerichtssystems" wurde mit Entscheidung Nr. 672 am 1.10.2001 nach Abstimmung mit dem Obersten Justizrat (OJR) und den entsprechenden Justizorganen vom Ministerrat verabschiedet. Im März 2003 wurde ein Umsetzungsplan zur Ausführung der Strategie verabschiedet. Beide Dokumente decken einen Zeitraum von fünf Jahren, bis einschließlich 2006, ab. Hierzu wurde beim Ministerium der Justiz eine Sonderabteilung zur Koordinierung der Strategemaßnahmen eingerichtet, die auf eine starke Kooperation mit dem Justizrat ausgerichtet ist. Am 21.4.2003 wurde die Strategie mit Entscheidung Nr. 260 aktualisiert; die war u.a. aufgrund der regelmäßigen Kommissionsberichte und der Verfassungsgerichtsentschei-

⁴ Kommissionsbericht vom 26.9.2006.

⁵ Kommissionsbericht vom 26.9.2006; vgl. allgemein zur Anerkennung von Urteilen i.V.m. Osteuropa: Schulze, Ulrich W., Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen in osteuropäischen Ländern, in: Fischer, Dirk (Hrsg.), Festschrift für Prof. Dr. Herwig Roggemann zum 70. Geburtstag, Berlin 2006, S. 251 ff.

dung Nr. 13/2002 vom 16.12.2002⁶ notwendig geworden. In einer Deklaration zur Justizreform vom 2.4.2003 wurden als Ziele der Justizreform festgesetzt: 1) die gerechte, schnelle, effektive, zugängliche und transparente Rechtspflege; 2) die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Kompetenz und Verantwortung der Magistrate⁷, die reale Gewaltenteilung, die gegenseitige Kontrolle; 3) Stärkung des öffentlichen Vertrauens in das Gerichtssystem. Diesbezüglich wurden auch folgende Reformziele festgehalten: 1) klare Definition der Funktionen des OJR und des Justizministers; 2) strukturelle und funktionelle Änderung des Gerichtssystems; 3) Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft, Ermittlungsbehörden und ausführender Gewalt bei der Kriminalitätsbekämpfung; 4) Erhöhung der Kapazität der rechtsprechenden Gewalt und Verbesserung der Verwaltung sowie 5) Schaffung der materiell-technischen Grundlage für die rechtsprechende Gewalt. Auf der letzten Strategie der Justizreform für die Jahre 2006-2007 basierte auch das Vorhaben, im Zuge der Verfassungsänderung auch das aus dem Jahre 1994 stammende und bis heute 32 Mal geänderte Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)⁸ neu zu kodifizieren⁹. Vom Justizminister wurde eine Arbeitsgruppe gebildet und mit der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes betraut.

III. Wortlaut der 4. Verfassungsänderung (Auszug)

Die brisantesten und lebhaft erörterten neuen Verfassungsbestimmungen betreffen den OJR, das bei ihm errichtete Inspektorat und die richterliche Immunität, die fälschlicherweise als abgeschafft betrachtet wurde. Die maßgeblichen Bestimmungen lauten wie folgt¹⁰:

In Art. 84 bekommt Ziff. 16 folgenden Wortlaut:

16. [Das Parlament] hört an und nimmt die jährlichen Berichte des Obersten Kassationsgerichts, des Obersten Verwaltungsgerichts und des Generalstaatsanwalts über die Anwendung des Gesetzes und die Tätigkeit der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der Ermittlungsorgane entgegen, die vom Obersten Justizrat vorgelegt werden.

In Art. 130 Verf. werden neue Abs. 6, 7 und 8 eingefügt, die folgenden Inhalt haben:

(6) Der OJR:

1. ernennt, befördert, versetzt und entlässt Richter, Staatsanwälte und Ermittler;
2. erlässt die Disziplinarmaßnahmen Herabstufung und Entlassung aus dem Dienst für Richter, Staatsanwälte und Ermittler;
3. organisiert die Beurteilung der Richter, Staatsanwälte und Ermittler;
4. verabschiedet den Entwurf des Justizhaushalts;
5. bestimmt den Umfang und die Struktur der jährlichen Berichte nach Art. 84 Ziff. 16.

(7) Der OJR hört an und nimmt die jährlichen Berichte des Obersten Kassationsgerichts, des Obersten Verwaltungsgerichts und des Generalstaatsanwalts über die Anwendung der Gesetze und die Tätigkeit

⁶ DV 118/2002; das Verfassungsgericht erklärte darin fast zwei Drittel der im Juli 2002 verabschiedeten Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes für verfassungswidrig; vgl. dazu Schrammeyer, Sabine, WiRO 2003/S. 124; Schrammeyer, Klaus, Justiz in Bulgarien: Kampf der Gewalten oder Aufstand der "Unberührbaren", in: Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 44 (2003), 1. Halbband, S. 147 ff.

⁷ Als Magistrate werden Richter, Staatsanwälte und Ermittler bezeichnet; interessanterweise ist dies kein in Gesetzen verwendeter Begriff.

⁸ "Zakon za sadebnata vlast", letzte Änderung vom 12.5.2006, DV 39/2006.

⁹ Darin heißt es wörtlich: "Adoption of a Judicial System Amendment and Supplement Act and elaborations of a new Judicial System Act".

¹⁰ Übersetzung der Verfasserin.

der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der Ermittlungsorgane entgegen und legt sie der Volksversammlung vor.

- (8) Die Amtszeit eines gewählten Mitglieds des OJR endet im Fall:
1. des Rücktritts;
 2. eines rechtskräftigem Strafurteils;
 3. der dauerhaften faktischen Unmöglichkeit der Erfüllung seiner Amtspflichten für mehr als ein Jahr;
 4. der disziplinarischen Entlassung aus dem Dienst oder des Entzugs des Rechts zur Ausübung des juristischen Berufs oder der juristischer Tätigkeit.

(9) Im Fall der Beendigung der Amtszeit eines gewählten Mitglieds des Obersten Justizrats wird an seine Stelle ein anderes mit der entsprechenden Mehrheit gewählt und wird bis zum Ablauf der Amtszeit tätig.

In Art. 132 werden Abs. 2, 3 und 4 gestrichen. Es wird ein neuer Art. 132a mit folgendem Inhalt geschaffen:

Art. 132a

- (1) Beim OJR wird ein Inspektorat errichtet, das aus einem Hauptinspektor und zehn Mitgliedern besteht.
- (2) Der Hauptinspektor wird von der Volksversammlung mit Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten für fünf Jahre gewählt.
- (3) Die Inspektoren werden von der Volksversammlung für vier Jahre nach dem Verfahren in Abs. 2 gewählt.
- (4) Der Hauptinspektor und die Inspektoren können ein zweites Mal gewählt werden, nicht aber für zwei aufeinander folgende Mandate.
- (5) Der Haushalt des Inspektorats wird von der Volksversammlung im Rahmen des Haushalts der rechtsprechenden Gewalt verabschiedet.
- (6) Das Inspektorat kontrolliert die Tätigkeit der Organe der rechtsprechenden Gewalt, ohne die Unabhängigkeit der Richter, Schöffen, Staatsanwälte und Ermittler bei der Ausführung ihrer Tätigkeit anzutasten. Der Hauptinspektor und die Inspektoren sind bei der Ausführung ihrer Tätigkeit unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.
- (7) Das Inspektorat wird von Amts wegen, auf Initiative von Bürgern, von juristischen Personen und Staatsorganen, einschließlich der Richter, Staatsanwälte und Ermittler, tätig.
- (8) Das Inspektorat legt dem Obersten Justizrat einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeit vor.
- (9) Das Inspektorat richtet Signale, Vorschläge und Berichte an andere Staatsorgane sowie an die zuständigen Organe der rechtsprechenden Gewalt. Das Inspektorat macht Informationen über seine Tätigkeit öffentlich zugänglich.
- (10) Voraussetzungen und Verfahren für die Wahl und Entlassung des Hauptinspektors und der Inspektoren sowie die Organisation und die Tätigkeit des Inspektorats werden durch Gesetz geregelt.

IV. Bewertung

Die geplante Verfassungsreform zeigt ein Wechselspiel zwischen völkerrechtlichen Dokumenten zur Stellung des Richters und verfassungsrechtlichen Prinzipien der Gewalten- teilung, der Unabhängigkeit der Justiz, den drei bereits vorgenommenen Verfassungsänderungen, den Vorgaben durch die Europäische Kommission und den eigenen danach ausgerichteten Reformzielen Bulgariens.

1. Änderungen beim OJR

Mit der Ergänzung des Art. 130 Verf. um weitere drei Absätze werden die Aufgaben des OJR erstmals auf Verfassungsebene geregelt und um eine weitere, nämlich die Berichterstattungspflicht gegenüber dem Parlament ergänzt.

a. *Kompetenzen des OJR (Art. 132 Abs. 6 Verf.)*

Laut Gesetzesbegründung wird durch die neue Fassung des Art. 130 Verf. die Stellung des OJR als die entscheidende Institution der Justiz gestärkt. Waren bis jetzt in Art. 130 Abs. 1-5 Verf. lediglich die Zusammensetzung, die Wahlvoraussetzungen, die Amtsduauer der Mitglieder und keinerlei Kompetenzen normiert, wird in den neuen Absätzen 6-8 des Art. 130 Verf. der OJR auch in seiner Rolle als aktives, handelndes Entscheidungsgesetz verfassungsrechtlich abgesichert.

Indem das Ergebnis vorangestellt wird, dient die Kompetenzaufzählung auf Verfassungsebene zwar der Klarstellung und ist so generell als positiv zu bewerten. Die Änderungen sehen aber immer noch keine klare Definition des OJR als eine zentrale Institution der rechtsprechenden Gewalt, sondern lediglich eingeschränkte und abschließend aufgelistete Rechte und Kompetenzen vor. Weiterhin ist festzustellen, dass die in Art. 130 Verf. vorgenommenen Änderungen den beim EU-Beitritt übernommenen Verpflichtungen und der Kritik der Europäischen Kommission in ihren Monitoring-Berichten aus dem Jahr 2006 (16.5.2006 und 26.9.2006) hinsichtlich der problematischen Kompetenzabgrenzung "Justizminister – OJR" nicht Rechnung tragen.

Laut Beschluss des Rates vom 19.5.2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien (2003/396/EG)¹¹ hat Bulgarien eine "klare Trennung der Funktionen des OJR und des Justizministeriums, um die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten" sowie "die Stärkung der Verwaltungsstrukturen des OJR, um zu gewährleisten, dass dieser in Bezug auf die strategische Entscheidungsfindung und die fachliche Verwaltung des Gerichtswesens seine Aufgaben angemessen wahrnehmen kann", versprochen. Schon die 3. Verfassungsänderung vom März 2006 entsprach mit dem neuen Art. 130a Verf. nicht den an das Verhältnis von Justizminister und rechtsprechender Gewalt gestellten Forderungen. Zwar ist der OJR dasjenige Organ, das über den Haushalt sowie über Ernennungen und Versetzungen etc. "entscheiden" soll; der Justizminister hat aber das Vorschlagsrecht¹². Diese Struktur ermöglicht es der Exekutive, insbesondere durch das in Art. 130a Verf. verankerte Initiativrecht des Justizministers, in die Selbstverwaltung der Judikative einzugreifen. Insofern ist die 3. Verfassungsreform hinsichtlich der Pflicht zur Stärkung des OJR eher als Rückschritt zu bewerten.

Die Rechtsstellung des Justizministers und des OJR war bereits vier Mal Gegenstand der Erörterung vor dem bulgarischen Verfassungsgericht – Nr. 34 von 1998, Nr. 17 von 2002, Nr. 7 von 2006¹³ und Nr. 8 vom 13.9.2006¹⁴. Im letzten Verfahren, in dem das Ge-

¹¹ Beschluss des Rates vom 19. Mai 2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien (2003/396/EG), Amtsblatt der EU, 12.6.2003, L 145/1; im Internet unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0396:DE:HTML>.

¹² Art. 130a Verf. Der Justizminister:

1. schlägt den Entwurf des Haushalts der rechtsprechenden Gewalt vor und bringt ihn zur Stellungnahme beim Obersten Justizrat ein;
2. verwaltet das Vermögen der rechtsprechenden Gewalt;
3. kann für die Ernennung, Beförderung, Herabstufung, Versetzung und Entlassung aus dem Amt hinsichtlich der Richter, Staatsanwälte und Ermittler Vorschläge machen;
4. nimmt an der Organisation der Bewertung der Richter, Staatsanwälte und Ermittler Teil;
5. überprüft die Organisation bei der Einleitung, Durchführung und Beendigung von Verfahren (Übersetzung der Verfasserin).

¹³ DV 78/2006, S. 2 ff.

richt zu entscheiden hatte, ob der Justizminister Vorschläge im Hinblick auf die Ernennung, Beförderung, Herabstufung, Versetzung oder Entlassung eines Richters, Staatsanwalts oder Ermittlers unterbreiten darf, wurde die neue Norm des Art. 130a Ziff. 3 Verf. von nur fünf Richtern für verfassungsgemäß erachtet¹⁵. Dagegen waren die Richter *Gozev, Neikov, Belčev, Slavov*, die neben einem Einzelvotum Stellung nahmen, der Auffassung, dass bereits die Tatsache des Vorschlags eine Einmischung der vollziehenden in die rechtsprechende Gewalt darstelle.

Im Monitoring-Bericht vom 16.5.2006 beanstandet die Kommission, dass durch die 3. Verfassungsänderung die Rolle des Justizministers weiter gestärkt wurde, da er nun "eine Rolle bei der Aufstellung des Haushaltsplans, der Richterausbildung sowie bei Beförderungen, Entlassungen und anderen Personalentscheidungen, bei der Verwaltung der Gerichtsinfrastruktur und der Bearbeitung gerichtlicher Fälle spiele", womit „die Zweifel an den Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz nicht völlig ausgeräumt“ seien.

Auch andere Vorschläge wurden nur unzureichend beachtet. Dies gilt z.B. für die Empfehlung Nr. R (94) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter¹⁶, in der es in Ziff. 2 c heißt: "Die für die Auswahl und Laufbahn der Richter zuständige Behörde sollte von der Regierung und Verwaltung unabhängig sein. Um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, sollten Bestimmungen vorgesehen werden, um beispielsweise darüber zu wachen, dass ihre Angehörigen von der Judikative benannt werden und die Behörde selbst über ihre eigenen Verfahrensregeln entscheidet."

Mit Hilfe der Verfassungsänderung hätte daher ein Weg gefunden werden müssen, um den OJR zu einem starken und insbesondere von der Exekutive unabhängigen Organ aufzuwerten. Dies wäre entweder durch eine Schwächung des Justizministers (z.B. Abschaffung des Initiativrechts) oder durch eine Stärkung des OJR (Erlangung neuer Befugnisse) zu erreichen gewesen. Der neue Absatz 6 des Art. 130 Verf. bringt dagegen nichts Neues, sondern beinhaltet lediglich die Verankerung der bis jetzt einfachgesetzlich geregelten Befugnisse in der Verfassung. Insoweit kann bei der 4. Verfassungsänderung nicht von einer "neuen verfassungsrechtlichen Lösung" die Rede sein. Schon gar nicht vermag diese die Zweifel an der Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt zerstreuen, wie es von der Europäischen Kommission in ihren Berichten gefordert wurde. Auch bleibt weiter fraglich, ob der OJR nun als leitendes Justizorgan – wie gefordert – ein Gegengewicht zum Justizminister bilden kann.

b. Berichterstattung (Artt. 132 Abs. 7, 84 Ziff. 16 Verf.)

Als neue Funktion ist vorgesehen, dass der OJR die Jahresberichte der obersten Gerichte und des Generalstaatsanwalts analysiert, anschließend die Arbeit der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der Ermittler hinsichtlich der Beachtung der Gesetze auswertet und hierüber gegenüber dem Parlament berichtet. Seit der 3. Verfassungsänderung¹⁷ wa-

¹⁴ DV 78/2006, S. 9 ff.

¹⁵ Die Verfassungsrichter Stefanka Stojanova, Rumen Jankov, Lazar Gruev, Emilia Drumeva und Evgenii Tanchev.

¹⁶ Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on independence, efficiency and role of judges vom 13.10.1994; der deutsche Text ist unter folgender Web-Adresse zu finden: http://www.gewaltenteilung.de/richter_7.htm.

¹⁷ DV 27/2006.

ren die Vorsitzenden des Obersten Kassationsgerichts und des Obersten Verwaltungsgerichts sowie der Generalstaatsanwalt gemäß Art. 84 Ziff. 16 Verf. einmal jährlich zum Bericht gegenüber dem Parlament verpflichtet. Nach den Motiven wird mit der erneuten Änderung der insofern geäußerten Kritik Rechnung getragen und darauf hingewiesen, dass hierdurch die Stellung und die Rolle des OJR als Organ, das die rechtsprechende Gewalt gegenüber der gesetzgebenden Gewalt repräsentiert, verdeutlicht und zugleich die Verantwortlichkeit des OJR manifestiert wird.

Anzumerken ist aber, dass dann, wenn die Rolle des OJR durch die Verfassungsreform tatsächlich hätte gestärkt werden sollen, seine Befugnisse im Rahmen der Berichterstattung nicht nur auf die zuvor verfassten Berichte der Vorsitzenden der Obersten Gerichte und des Generalstaatsanwalts beschränkt, sondern eine eigene Berichterstattung des OJR hätte vorgesehen werden müssen. Ein eigenständiger Bericht in seiner Funktion als leitendes Organ der rechtsprechenden Gewalt, der ihre Unabhängigkeit sichern soll, ist aber nicht vorgesehen. Dieser müsste die Stellung, Funktionsfähigkeit und Tätigkeit des OJR selbst, der Gerichte und der Staatsanwaltschaft sowie die notwenigen Grundlagen in Bezug auf Kader, materielle Ausstattung und Ressourcen zum Gegenstand haben, um die in der Verfassung und im GVG enthaltenen Funktionen adäquat wahrnehmen zu können.

Wird im Rahmen der Berichterstattung die Repräsentationsfunktion des OJR auch generell gefestigt, bleibt weiter problematisch, wer den OJR selbst repräsentiert. Denn auch nach dieser Verfassungsänderung stellt sich die Frage, warum ein in der Verfassung vorgesehenes Kollegialorgan keinen Vorsitzenden hat, der dieses im Staat repräsentiert, in einen Dialog mit der Exekutive und der Legislative tritt, die Rechte der Justiz verteidigt und z.B. den jährlichen Bericht im Parlament einbringt¹⁸. Insbesondere kann Art. 130 Abs. 5 S. 1 Verf., wonach der Justizminister als sitzungsleitendes Mitglied des OJR benannt wird, diese Lücke nicht schließen, denn hieraus ergibt sich keine Befugnis im Namen des OJR zu handeln und diesen nach außen zu vertreten¹⁹. Das Selbstverwaltungsortgan einer Justiz, die frei von jeglicher Einmischung durch die Exekutive und die Legislative sein soll, benötigt aber auch einen eigenen Vorsitzenden, der nicht aus den anderen beiden Gewalten stammt. Es ist deshalb notwendig, dass der OJR einen Vorsitzenden – ein Gesicht – bekommt, der dieses Organ und damit die Justiz unabhängig vor dem Volk und den übrigen Gewalten repräsentiert.

c. Stellung des OJR und seiner Mitglieder

Zu guter Letzt muss festgestellt werden, dass die von der EU-Kommission wiederholt, z.B. in den Kommissionsberichten vom Mai 2006 und September 2006, geforderte Ausgestaltung des OJR als ein ständiges Organ sowie die Einführung von Inkompabilitätsklauseln im Rahmen der 4. Verfassungsänderung keinerlei Beachtung gefunden hat. Im Bericht der Kommission vom Mai 2006 wird insofern ausdrücklich beanstandet, dass die Rolle des OJR dadurch, dass es sich um keine ständige Einrichtung handelt, geschwächt

¹⁸ PHARE Twinning Projekt, BG-04-IB-JH-04, Report on the draft of the new law on the judicial system, Draft from the Ministry of Justice July 2006, Sofia, 28.9.2006.

¹⁹ Zudem wurde bereits häufig der Vorschlag gemacht, den Justizminister von seinen Tätigkeiten im OJR zu befreien. Die Leitung der Sitzungen des OJR durch den Justizminister, kann de facto zu einer Einmischung der Exekutive führen und somit gegen das Prinzip einer unabhängigen Justiz verstößen; so schon die Befürchtungen der Venedig Kommission, in: CDL-INF (1998) 9 vom 15.4.1998, Abs. 16; Vgl. auch 4 Peer Review report by Björnberg und “Report on the Strategic Approach and Priorities Proposals for Amendments in the Main Legislation” by the PHARE Twinning Project BG-04-IB-JH-04 vom 28.11.2005.

wird. Seine Mitglieder sind Vollzeitrichter, die häufig ein Gericht, die Staatsanwaltschaft oder andere Ermittlungseinrichtungen leiten und ein hohes Maß an Verantwortung tragen. In Anbetracht dessen sowie der Tatsache, dass der Oberste Justizrat nur 65 Bedienstete hat, wird es auch künftig eine erhebliche Herausforderung für ihn bleiben, in der Praxis als ein Gegengewicht zum Justizminister zu wirken und zur politischen Ausgestaltung der weiteren Reform des Justizsystems maßgeblich beizutragen. Auch im letzten Monitoring-Bericht vor dem EU-Beitritt vom 26.9.2006 stellte die Kommission fest, dass Zusammensetzung und Funktionsweise des OJR nach wie vor Anlass zu Bedenken geben. Da seine Mitglieder weiterhin andere berufliche Aufgaben wahrnehmen, können sie sich ihren Aufgaben im OJR nur eingeschränkt widmen. Daher kamen Entscheidungen des OJR über Disziplinarmaßnahmen häufig nur langsam zustande. Ob Richter, gegen die ein Disziplinarverfahren läuft, von ihrem Amt zu suspendieren sind, ist dabei nicht geregelt. Auch kann ein Richter, der dem OJR angehört und der nachweislich ein Disziplinarvergehen begangen hat, nicht aus diesem Gremium ausgeschlossen werden. Daher wird weiter angezweifelt, ob der OJR tatsächlich in der Lage ist, hohe ethische Standards in der bulgarischen Justiz glaubwürdig zu fördern.

2. Inspektorat

Von großer Bedeutung ist die „Schaffung“ eines sog. Inspektorats beim Obersten Justizrat im neuen Art. 132a Verf. Hier stellt sich aber unweigerlich die Frage, ob es sich tatsächlich um die "Schaffung" eines neuen Organs handelt, wie es der Gesetzesentwurf formuliert, oder ob nicht vielmehr nur eine bestehende Einrichtung dem Justizminister zugeordnet wird. Das Inspektorat gab es nämlich auch schon vor der Verfassungsänderung. Seine Kompetenzen, seine Zusammensetzung und seine bisherige Eingliederung im Justizministerium waren in Art. 35 b ff. GVG²⁰ geregelt. Als effizient wurde seine Arbeit allerdings nicht beurteilt: Seine 17 Mitglieder nahmen innerhalb der ersten 11 Monate des Jahres 2006 nur 36 planmäßige Überprüfungen vor, gingen 1182 konkreten Beschwerden nach, leiteten 9 Mahnungen des Justizministers nach Art. 133a GVG ein und schlugen in 4 Fällen die Einleitung von Disziplinarmaßnahmen vor²¹. Daher wird überwiegend die Effizienzsteigerung als Grund der Umgestaltung dieser Einrichtung, ein bulgarisches Experiment, das ansonsten nirgendwo existiert, angesehen. Im Folgenden soll zunächst auf die Kompetenzen und sodann auf die Umpositionierung dieser Einrichtung eingegangen werden.

a. Kompetenzen des Inspektorats

Das neue Inspektorat beim OJR soll nun die Tätigkeit aller Organe der rechtsprechenden Gewalt, ohne den Inhalt der rechtsprechenden Tätigkeit anzutasten, überprüfen, anschließend Signale, Vorschläge und Berichte veröffentlichen und die Öffentlichkeit über seine Tätigkeit informieren. Die Verfassungsnorm lässt jedoch offen, worin die Kontrolle des Inspektorats im Einzelnen bestehen soll und verweist insofern auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung.

²⁰ Neu seit DV 61/2003; letzte Änderung, DV 39/2006, in Kraft seit 12.5.2006.

²¹ Interview mit der jetzigen Leiterin des Inspektorats *Neli Madanska* in der Zeitschrift "Sega".

Bisher war das Inspektorat zuständig für die Überwachung der Organisation der administrativen Tätigkeit der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden (Art. 35 b Abs. 1 Nr. 1 GVG), für die Kontrolle der Organisation von Einleitung, Durchführung und rechtzeitiger Beendigung von gerichtlichen, staatsanwaltschaftlichen und Ermittlungsverfahren (Art. 35 b Abs. 1 Nr. 2 GVG), für die Analyse und Zusammenfassung der abgeschlossenen Verfahren und der von Richtern, Staatsanwälten und Ermittlern erlassenen Akte (Art. 35 b Abs. 1 Nr. 3 GVG), für die Ausarbeitung von Stellungnahmen und von Entwürfen für Anträge des Justizministers an die zuständigen Senate des Obersten Kassationsgerichts und des Obersten Verwaltungsgerichts auf Erlass einer Auslegungsentscheidung im Falle einer nicht korrekten oder widersprüchlichen richterlichen Praxis im Rahmen der Überprüfung (Art. 35 b Abs. 1 Nr. 4 GVG), für die Kontrolle und Analyse der Einleitung, Durchführung und den Abschluss von Zwangsvollstreckungsverfahren der staatlichen Gerichtsvollzieher, der privaten Gerichtsvollzieher, der Eintragungsverfahren (Art. 35 b Abs. 1 Nr. 5 GVG), für die Überwachung der praktischen Juristenausbildung (Art. 35 b Abs. 1 Nr. 7 GVG). Ferner versorgte das Inspektorat den Justizminister und den OJR mit Informationen hinsichtlich der Organisation der von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden durchgeführten Verfahren. Überwachungs- und Analysefunktionen übte es schließlich auch gegenüber der Tätigkeit der Notare und der Notar-Inspektoren aus. Da auch das GVG im Zuge der Verfassungsänderung novelliert werden soll, bleibt abzuwarten, ob die bisher einfachgesetzlich bestimmten Kompetenzen so auch beim Inspektorat des OJR beibehalten werden.

Neu und zudem auf Verfassungsebene abgesichert ist, dass das Inspektorat neben der regelmäßigen Prüfung von Amts wegen auch auf Initiative von Bürgern, juristischen Personen oder Staatsorganen tätig werden darf. Zusammen mit dem Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Tätigkeit des Inspektorats ist dies eine wichtige Voraussetzung für Objektivität, Transparenz und Verantwortlichkeit. Berichte und Vorschläge dienen einmal dem Schutz der Rechte und gesetzlichen Interessen der Allgemeinheit; zum anderen wird damit aber auch ein Mechanismus zur Sicherstellung von Verantwortlichkeit und Kontrolle etabliert.

b. Unterstellung und Zusammensetzung des Inspektorats

Ist mit einem Neuanfang dem System am besten gedient, darf das Inspektorat nach überwiegender Auffassung nicht mehr dem Justizminister unterstellt sein. Wird es aber ausgegliedert²², stellt sich die Frage nach der zweckmäßigen neuen Lokalisierung, d.h., ob es insbesondere beim OJR eingegliedert oder aber unabhängig und damit ebenfalls gegenüber dem OJR kontrollbefugt sein soll. Gemäß Art. 132a Verf. ist das Inspektorat „beim“ OJR eingerichtet. Nach der Gesetzesbegründung soll es indes nicht als ein Element des OJR fungieren. Klare Stellung wollte man aber wohl auch nicht beziehen. So wird weiter ausgeführt, „beim“ OJR bedeute, dass die Aufgaben des Inspektorats mit den Aufgaben des OJR gemäß Art. 130 Abs. 6 Ziff. 1 Verf. in einem Zusammenhang stünden, so dass das Inspektorat dem OJR bei den ihm übertragenen Pflichten assistieren und für die Beschaffung wichtiger Informationen im Rahmen der Aufgaben des OJR – z.B. Disziplinarmaßnahmen, Organisation und Personal – zuständig sein solle. Auf der anderen Seite soll

²² PHARE Twinning Project, BG-04-IB-JH-04, Report on the Strategic Approach and Priorities Proposals for Amendments in the Main Legislation vom 28.11.2005; PHARE Twinning Project, BG-04-IB-JH-04, Report on the Amendments in the Constitution of Bulgaria 2006 vom 31.1.2006.

das Inspektorat aber, da es gegenüber dem OJR berichtspflichtig sei, letzterem unterstellt sein.

Die bulgarische Richtervereinigung hat dagegen in ihrer Stellungnahme zur 4. Verfassungsänderung²³ ein starkes, selbständiges und unabhängiges Organ gefordert, das positiv auf die Tätigkeit der rechtsprechenden Organe Einfluss nehmen könne und Rechtssubjektivität besitze. Eine Überprüfung der Arbeit des OJR durch das Inspektorat sei notwendig, da auch ersterer, obwohl nicht rechtsprechend, von erheblicher Bedeutung für die Effektivität der Rechtsprechung als Ganzes sei. Als Begründung wird vorgebracht, dass auch schon nach der jetzigen Regelung in Art. 35 b Abs. 1 Ziff. 1 GVG das Inspektorat die Organisation und die administrative Tätigkeit der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden kontrolliere und dies notwendigerweise auch eine Kontrolle des OJR als oberstes Verwaltungsorgan der Justiz bewirke. Werde das Inspektorat beim OJR eingegliedert, beschränke sich die Tätigkeit dieses Organs auf seine Befugnis nach Art. 35 b Abs. 1 Ziff. 2 GVG, also auf die Überprüfung der Organisation der von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden durchgeföhrten Verfahren einschließlich der fristgemäßen Verfahrenserledigung.

Diese Ansicht vermag jedoch nicht zu überzeugen und ist in Anbetracht des Misstrauens gegenüber dem Selbstverwaltungssystem bedenklich. Ist der OJR selbst Objekt der Untersuchung des Inspektorats, wird ein neues und unerprobtes Kontrollsyste (unprecedented system)²⁴ etabliert, das einen Vertrauensmangel sondergleichen in den OJR, frei nach dem wohl nicht auszurottenden Motto: "Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser", verdeutlichte. Eine derartige Institution ist auch kaum mit der im Partnerschaftsabkommen von 2003 (2003/396/EG)²⁵ versprochenen Stärkung des OJR und den Forderungen der Kommission nach Schaffung einer Analyse- und Überwachungsabteilung innerhalb des OJR – Bericht vom 16.5.2006, in dem auch ein einheitlicher Mechanismus zur Bewertung der Leistungen der Richter gefordert und auf das nach wie vor bestehende Problem der Korruption hingewiesen wird – zu vereinbaren. Auch der im Juni 2006 vom Ministerrat verabschiedete Reformplan, der von der Regierung in Übereinstimmung mit den Kommissionsberichten aufgestellt wurde, sieht die Bildung einer Überwachungsabteilung innerhalb des OJR vor.

Zu kritisieren ist ferner die Zusammensetzung des Inspektorats, dessen Mitglieder bisher nach Einholung einer Stellungnahme des OJR vom Justizminister ernannt wurden. Künftig sind sie hingegen vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit zu wählen. Zwar sollen so – laut Gesetzesbegründung – die Unabhängigkeit sowie Gleichgewicht und Kooperation zwischen Legislative und Judikative gewährleistet werden, um die Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit zu erhöhen. Hierdurch wird jedoch das Tor zu einer politischen Einflussnahme auf die Justiz geöffnet, womit sowohl gegen das Prinzip der Unabhängigkeit als auch das Gewaltenteilungsprinzip verstoßen werden dürfte. Von der Richtervereinigung wird deshalb vorgeschlagen, dass die Mitglieder des Inspektorats auf Vorschlag des Parlaments, der der Zweidrittelmehrheit bedarf, vom Präsidenten ernannt werden. Auf diesem Wege könnten die befürchtete Politisierung der Wahl der Mitglieder

²³ Im Internet unter www.judgesbg.org.

²⁴ So auch *Mazuelos, Manuel* bei einem von der Richtervereinigung am 5.12.2006 im Rahmen des PHARE Twinning Projects organisierten Runden Tisch, BG-04-IB-JH-04.

²⁵ Beschluss des Rates vom 19. Mai 2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien (2003/396/EG), Amtsblatt der EU, 12.6.2003, L 145/1, im Internet unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0396:DE:HTML>.

vermieden und eine höhere Stellung und hierarchische Position des neuen Organs sichergestellt werden. Dem Gewaltenteilungs- und Unabhängigkeitsprinzip wird jedoch auch dieser zusätzlich die Exekutive einbindende Vorschlag nicht gerecht. Als Fachorgan des OJR sollten dessen Mitglieder vorzugsweise von der Justiz selbst, und zwar nach den Voraussetzungen, die auch für die Wahl der Mitglieder des OJR gelten, gemäß Art. 130 Abs. 3 2. HS. Verf. gewählt werden.

3. Immunität

Mit der 4. Verfassungsänderung wird das Erfordernis der Genehmigung des OJR im Fall der Anklage eines Magistrats wegen einer von der Immunität ausgenommenen Straftat und im Fall der Festnahme im Rahmen aller Straftaten abgeschafft.

a. *Entwicklung der Immunität in Bulgarien*

Die in Bulgarien vorgesehene Immunität der Magistrate wurde, wie in anderen Transformationsstaaten, erstmals in die Verfassung von 1991 aufgenommen, um die Realisierung der neu eingeführten Grundsätze der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz zu fördern.

(1) *Die absolute Immunität bis 2003*

In den ersten zwölf Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung, d.h. bis zur ersten Verfassungsänderung im Jahr 2003²⁶, verfügten die Magistrate nach Art. 132 Abs. 1 Verf.²⁷ über dieselbe Immunität wie die Parlamentsabgeordneten und damit über eine absolute Immunität. Nur in den durch Gesetz bestimmten Fällen konnte der OJR die Aufhebung der Immunität eines Richters, Staatsanwalts oder Untersuchungsführers beschließen (Abs. 2). Die Immunität der Volksvertreter war und ist immer noch in Art. 69, 70 Verf. geregelt. Nach Art. 69 Verf. sind die Volksvertreter nicht für ihre Meinungsäußerungen und Abstimmungen verantwortlich. Laut Art. 70 Abs. 1 S. 1 Verf. dürfen sie nicht festgenommen werden, darf gegen sie kein Strafverfahren eingeleitet werden, es sei denn, es handelt sich um Straftaten allgemeiner Natur (früher schwerer Straftaten²⁸) und die Volksversammlung hat zugestimmt. Nicht notwendig ist die Zustimmung bei Ergreifung auf frischer Tat im Fall einer schweren Straftat (Art. 70 Abs. 2 Verf.); doch ist in einem solchen Fall unverzüglich die Volksversammlung zu benachrichtigen. Für die Magistrate bedeutete dies, dass sie nur bei Begehung schwerer Straftaten (Art. 93 Nr. 7 StGB, Freiheitsstrafe von nicht unter 5 Jahren) und mit Genehmigung des OJR festgenommen werden konnten.

Da gravierendere Probleme innerhalb des Justizsystems zunächst die Sicht sowohl der nationalen als auch der internationalen Beobachter versperrten, blieb die Immunität zunächst unbeanstandet. Anfang des neuen Jahrtausends wurde sie jedoch zunehmend Gegenstand harscher Kritik. Diese Kritik basierte einmal auf den fehlenden Vergleichsmög-

²⁶ DV 85/2003.

²⁷ Siehe die Übersetzung der bulgarischen Verf. bei *Frenzke, Dietrich*, Verfassung der Republik Bulgarien, OER 1992, S. 192 ff.; vgl. dazu auch die allgemeinen Ausführungen von *Schrammeyer, Klaus*, Die neue bulgarischen Verfassung, OER 1992, S. 159 ff.

²⁸ Geändert mit Verfassungsänderung DV 27/2006. Eine Straftat ist schwer, wenn sie mit mindestens fünf Jahren Haftstrafe geahndet wird, Art. 93 Abs. 7 StGB.

lichkeiten im eigenen Rechtssystem²⁹; ausgelöst wurde sie aber aufgrund der schon fast legendären stets mit Korruption in Zusammenhang gebrachten und an Absurdität grenzenden Macht der Magistrate³⁰. Abhilfe wurde beispielsweise im Partnerschaftsabkommen von 2003 gefordert³¹. Auch die Venedig-Kommission des Europarats äußerte ihre Auffassung, dass Richter nicht von einer vollen Immunität profitieren sollten³². In der Reihe der Kritiker fehlte auch die Europäische Kommission nicht, die im Kommissionsbericht 2000 Klärungsbedarf in Bezug auf die Immunität von Richtern feststellte, offenbar vor allem im Hinblick auf Bagatelldelikte, die nach geltendem Recht nicht zur Last gelegt werden konnten. Sie verlangte Abhilfe und bescheinigte auch im Kommissionsbericht 2002 insofern "weiteren Handlungsbedarf".

(2) Die funktionelle Immunität seit 2003

Im April 2003 wurde daraufhin ein parlamentarischer Ausschuss eingesetzt, der eine entsprechende Verfassungsänderungsvorlage ausarbeiten sollte. Die Verfassungsänderung folgte am 24.9.2003³³, womit die volle Immunität der Magistrate in eine funktionsgebundene strafrechtliche Immunität umgewandelt wurde.

Art. 132 Verf. lautet seither wie folgt³⁴:

- (1) Richter, Staatsanwälte und Ermittler sind in Wahrnehmung der Justizgewalt für ihre dienstlichen Tätigkeiten und für die von ihnen erlassenen Rechtsakte strafrechtlich und zivilrechtlich nicht verantwortlich, es sei denn, es wurde eine vorsätzliche Straftat allgemeiner Natur verübt.
- (2) In den Fällen nach Abs. 1 kann gegen Richter, Staatsanwälte und Ermittler ohne Genehmigung des OJR kein Verfahren eingeleitet werden.
- (3) Richter, Staatsanwälte und Ermittler können nicht festgenommen werden außer in Fällen schwerer Straftaten und mit Genehmigung des OJR. Im Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei einem schweren Verbrechen ist eine Genehmigung des OJR nicht erforderlich.
- (4) Zur Erteilung der Genehmigung nach Abs. 2 und 3 ist ein begründeter Antrag des Generalstaatsanwalts oder von nicht weniger als einem Fünftel der Mitglieder des OJR zu stellen.

Nach Art. 132 Abs. 1 Verf. können die Magistrate für ihre Amtsausübung niemals selbst zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Materielle Fehler oder Verfahrensfehler des Richters können allein mittels einer Beschwerde angegangen werden. Fehler, die auf diesem Wege nicht behoben werden können, beispielsweise Abhilfe oder Entschädigung bei überlangen Verfahren, müssen vom betroffenen Bürger mit einer Klage gegen den Staat verfolgt werden. Diese Regeln entsprechen grundsätzlich den völker-

²⁹ Die westliche Tradition kennt eine solche Garantie der Unabhängigkeit der Richter nicht. In Italien, Frankreich, Spanien und Deutschland können Richter genauso wie jeder andere Bürger strafrechtlich und zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

³⁰ Vgl. hierzu Schrammeyer, Klaus, Die bulgarische Justiz als Nebenregierung, SOE 2002, S. 594 ff. und ders., Justiz in Bulgarien: Kampf der Gewalten oder Aufstand der "Unberührbaren", in: Jahrbuch für Ostricht Bd. 44 (2003), 1. Halbband, S. 147 ff.

³¹ Beschluss des Rates vom 19. Mai 2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Bulgarien (2003/396/EG), Amtsblatt der EU, 12.6.2003, L 145/1, im Internet unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0396-DE:HTML>.

³² Venice Commission, CDL-AD (2003) 16, Abs. 8 sowie CDL-AD (2003) 12, Abs. 15.a): "Magistrates (...) should not benefit from a general immunity as set out in the Bulgarian Constitution. According to general standards they indeed needed protection from civil suits for actions done in good faith in the course of their functions. They should not, however, benefit from a general immunity which protected them against prosecution for criminal acts committed by them for which they should be answerable before the courts."

³³ DV 85/2003; vgl. dazu Schrammeyer, Sabine, in: WIRO 2003, S. 382 f.

³⁴ Übersetzung der Verfasserin.

rechtlichen Anforderungen und sind im internationalen Vergleich nicht unüblich³⁵. In Deutschland sind Richter nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 839 Abs. 2 S. 1 BGB) nur dann schadensersatzpflichtig, wenn die Amtspflichtverletzung bei einem Urteil in einer Rechtssache eine Straftat darstellt.

Um die Magistrate jedoch nicht ganz aus der Verantwortung zu entlassen, sollte bei Haftung des Staates die Möglichkeit des Regresses für den Fall vorgesehen werden, dass der in Ausübung des Amtes entstandene Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht wurde.

Auch für Straftaten im Amt können die Magistrate grundsätzlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Etwas anderes gilt gemäß Art. 132 Abs. 1 Verf. nur dann, wenn diese eine Straftat allgemeiner Natur vorsätzlich begangen haben. Straftaten allgemeiner Natur sind alle von Amts wegen zu verfolgenden Straftaten, womit lediglich die Antragsdelikte (Beleidigung, Verleumdung, leichte Körperverletzung) und die Fahrlässigkeitsdelikte ausgeklammert bleiben. Ermittlungsverfahren wegen der Begehung eines vorsätzlichen Tötungsdelikts oder – weniger gravierend – Bestechlichkeit im Amt können nun folglich jederzeit eingeleitet werden. Mit dem Ausschluss straf- und zivilrechtlicher Folgen bei leichteren Delikten – und insbesondere Beleidigung und Verleumdung während eines Verfahrens – soll insbesondere verhindert werden, dass Prozessparteien nicht gewollte Richter oder letztere aus Rache nach negativem Urteilsspruch mit Ermittlungsverfahren überziehen. Denn eine permanente Angst vor finanziellen oder schlimmeren Sanktionen kann nicht ohne Einfluss auf die Tätigkeit des Richters bleiben. Die grundsätzlich vorgesehene Immunität kann allerdings durch Beschluss des OJR aufgehoben werden.

Für alle Delikte gilt aber, dass das Verfahren nur mit Genehmigung des OJR eingeleitet werden kann. Damit normiert Art. 132 Abs. 2 Verf. eine prozessuale Barriere für die strafrechtliche Verfolgung, die garantieren soll, dass die Immunität des Magistrats nur aufgehoben wird, wenn dem OJR ausreichend Beweismittel für den Nachweis der Tat vorliegen.

Für Handlungen, die in keinem Zusammenhang mit dem Amt des Magistrats stehen, finden die Bestimmungen des Straf- und Zivilrechts Anwendung. Allerdings ist auch hier gemäß Art. 132 Abs. 3 Verf. die Festnahme eines Magistrats, sofern dieser nicht auf frischer Tat ertappt wurde, nur bei Zustimmung des OJR möglich. Nach der Gesetzesbegründung ist dies erforderlich, um die Autorität der Magistrate zu sichern.

³⁵ Nach Ziff. 16. der Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft (angenommen vom 7. Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensbekämpfung und die Behandlung Straftäglicher, 26.8.-6.9.1985, Mailand, und gebilligt von der Generalversammlung durch Resolution 40/32 vom 29.11.1985 und 40/146 vom 13.12.1985; im Internet: www.un.org.) sollen Richter unbeschadet einer disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit, einem Recht zur Einlegung von Rechtsmitteln oder einem Recht auf Entschädigung durch den Staat, persönliche Immunität gegenüber zivilrechtlichen Schadenersatzklagen wegen ungebührlicher Handlungen oder Unterlassungen bei Ausübung ihrer richterlichen Funktionen genießen. Die Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter sieht in Ziff. 5.2. ebenfalls für den Fall, dass ein Richter durch fehlerhafte Amtsausübung einen Schaden verursacht eine Staatshaftung sowie – für den Fall grober und unentschuldbarer Unkenntnis der bei der Amtsausübung maßgeblichen Rechtsvorschriften – einen Regressanspruch gegen den Richter vor. Die Empfehlung Nr. R (94)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter enthält diesbezüglich keinerlei Vorgaben.

Mit dem Antrag an den OJR wird das Strafverfahren noch nicht eingeleitet; der Antrag hat also keine Anklagefunktion. Stimmt der OJR zu, werden Unterlagen und Beweismittel an die zuständige Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Antragsberechtigt beim OJR sind laut Verfassung der Generalstaatsanwalt und ein Fünftel der Mitglieder des OJR. Laut Gesetzesbegründung soll ein Antrag seitens des OJR insbesondere dann erfolgen, wenn die Staatsanwaltschaft nicht tätig wird, obwohl ausreichend Beweise für die Begehung einer Straftat vorliegen. Auf diese Weise soll die interne Passivität der Justiz beseitigt und der Vereitelung von Straftaten vorgebeugt werden. Damit ist man den Vorschlägen der Venedig-Kommission in ihrem Bericht aus dem Jahr 2003³⁶ gefolgt, die eine gesetzliche Normierung und eine zwingende Kompensation der fehlenden Initiative des einen Organs durch diejenige des anderen gefordert hatte.

Auch auf einfachgesetzlicher Ebene finden sich weitere Regelungen zur Immunität der Magistrate, und zwar insbesondere zum Ablauf des Genehmigungsverfahrens beim OJR, zur Anklageerhebung und zur Festnahme eines Magistrats. Der einschlägige Art. 134 GVG³⁷ hat den gleichen Wortlaut wie Art. 132 Verf. Die Beschlussfassung des OJR richtet sich grundsätzlich nach Art. 26 GVG. Gemäß Art. 27 Abs. 1 Ziff. 6 GVG erteilt der OJR seine Zustimmung zur Anklage eines Richters, Staatsanwalts oder Ermittlers in den Fällen des Art. 134 Abs. 1 GVG oder zur Festnahme in den Fällen des Art. 134 Abs. 3 S. 1 GVG. Laut Art. 27 Abs. 2 GVG kann bei Entscheidungen nach Abs. 1 Ziff. 3 bis 7 die Stellungnahme eines Verwaltungsleiters des betreffenden Justizorgans sowie im Fall eines Staatsanwalts auch die Stellungnahme des Generalstaatsanwalts eingeholt werden; der Vorsitzende des OJR – nach Art. 26 Abs. 1 GVG der Justizminister – kann zu allen Fragen nach Abs. 1 Stellung nehmen. Alle Sitzungen des OJR sind grundsätzlich öffentlich (Art. 27 Abs. 3; Ausnahmen beinhaltet Abs. 1 Ziff. 6 und 7 GVG). Beschlüsse des OJR werden grundsätzlich in Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des OJR mit einer Mehrheit von mehr als der Hälfte der Anwesenden durch offene Abstimmung angenommen. Beschlüsse nach Art. 27 Abs. 1 Punkt 6 GVG sind indes innerhalb von 7 Tagen ab Anrufung in geheimer Abstimmung zu fassen (Art. 32 Abs. 1, 2 GVG). Hierbei sind OJR-Mitglieder, die den Antrag auf Aufhebung der Immunität beim OJR gestellt haben, nicht ausgeschlossen. Die Venedig-Kommission hat insofern vorgeschlagen, die Entscheidung über die Immunitätsaufhebung einem kleinen Expertengremium, das ausschließlich aus Richtern des OJR besteht, zu übertragen³⁸.

b. Neuregelung

Obwohl die Abschaffung der vollen und Einführung der funktionellen Immunität durch die erste Verfassungsänderung von der Europäischen Kommission in ihrem Bericht 2003 als ein wichtiger "Schritt vorwärts innerhalb der Gesamtreform des Justizsystems" bewertet und der 24. Abschnitt der Beitrittverhandlungen (Rechtsprechung und innere Angelegenheiten) ab dem 30.10.2003 als abgeschlossen angesehen wurde, sind die Probleme in der Praxis nicht gelöst worden. Im Kommissionsbericht 2005 brachte die Kommission die Immunität in direkte Verbindung zur Korruption in der Justiz und forderte zur Korruptionsbekämpfung die Änderung des Verfahrens zur Aufhebung der Immunität, da Richtern und Staatsanwälten, denen ein rechtswidriges Verhalten zur Last gelegt werde, ein viel zu großer Schutz gewährt werde. Von einer Änderung verspricht sich die Kom-

³⁶ Venice Commission, CDL-AD (2003) 16, Abs. 11.

³⁷ Zuletzt geändert nach der ersten Verfassungsänderung 2003 durch DV 29/2004.

³⁸ Venice Commission, CDL-AD (2003) 16, Abs. 11.

mission eine Stärkung der Rechenschaftspflicht der Justiz und damit auch ein größeres Vertrauen der Bürger in die Justiz.

Die 4. Verfassungsänderung hat nun zur ersatzlosen Streichung der Absätze 2, 3 und 4 des Art. 132 Verf. geführt. Damit können die Magistrate zwar weiterhin für Straftaten im Amt nur bestraft werden, wenn es sich dabei um vorsätzliche Taten allgemeiner Natur handelt. Einer Genehmigung des OJR bedarf es aber nunmehr weder für derartige Straftaten noch für eine Festnahme im Fall einer unabhängig vom ausgeübten Amt begangenen Straftat.

Ob diese neuen Regeln sich in der Praxis bewähren werden und insbesondere die Etablierung einer funktionierenden und rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechenden Gerichtsbarkeit unterstützen werden, ist zweifelhaft. Für die Beibehaltung der Genehmigungspflicht in derartigen Fällen spricht die sich in der Praxis nicht selten zeigende Notwendigkeit, die Magistrate vor willkürlichen, grundlosen und rechtwidrigen Angriffen auf ihre Unabhängigkeit zu schützen³⁹. Zwar wird die strafrechtliche Immunität – im Gegensatz zur Unabsetzbarkeit – auch auf völkerrechtlicher Ebene nicht unbedingt als notwendige Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Richter angesehen. Ein Vergleich der Staatenpraxis zeigt zudem, dass sie in den westeuropäischen Staaten eher selten⁴⁰, in den Transformationsstaaten dagegen häufiger anzutreffen ist.

So darf in Slowenien⁴¹ ein Richter, der einer Straftat im Amt beschuldigt wird, nicht ohne vorherige Zustimmung des Parlaments festgenommen oder angeklagt werden. In Estland setzen Festnahme und Anklage eines Richters eine diesbezügliche Anordnung des Staatspräsidenten auf Vorschlag des Obersten Gerichts voraus (Art. 149 estnische Verf.). Auch in Polen kann ein Richter gemäß Art. 181 Verf. nicht ohne vorherige Genehmigung eines durch Gesetz⁴² geregelten Gerichts strafrechtlich zur Verantwortung gezogen oder in Haft genommen werden⁴³. Der Grund für diese Regeln ist der – insbesondere in einer Phase des Umbruchs und des Wandels von der Einheitsgewalt zur funktionierenden Gewaltenteilung – besonders ausgeprägte Wunsch nach einer von der Exekutive nahezu unantastbaren Justiz. So erscheint die Immunität gerade in Gesellschaften, in denen der Respekt vor der Stellung des Richters und seine Unabhängigkeit erst noch etabliert werden müssen, als ein vernünftiges Mittel, um diesen Zweck zu erreichen⁴⁴.

³⁹ PHARE Twinning Project, BG-04-IB-JH-04, Report on the Amendments in the Constitution of Bulgaria 2006 vom 20.10.2006.

⁴⁰ In den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird weder auf Verfassungs- noch auf einfache gesetzlicher Ebene eine Immunität für Richter vorgesehen, so etwa in Österreich, Deutschland, Dänemark, Italien, Irland, etc.

⁴¹ Galic, Aleš, Die "Richtermacht" im slowenischen Zivilprozess, in: Oberhammer, Paul (Hrsg.), Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa, Wien 2001, S. 91 ff., 112.

⁴² Vgl. Art. 79 ff. polnisches GVG.

⁴³ Gemäß Art. 79 ff. des polnischen GVG darf ein Richter ohne Zustimmung des Disziplinargerichts nicht festgenommen oder festgehalten werden, es sei denn, er wurde auf frischer Tat festgenommen, oder die Festnahme ist zur Sicherstellung des richtigen Verfahrensablaufs unentbehrlich. Über die Festnahme ist der Präsident des örtlich zuständigen Revisionsgerichts, der die sofortige Freilassung des Festgenommenen anordnen kann, unverzüglich zu unterrichten. Vgl. Zoll, Fryderyk, Die Stellung des Richters in Polen, in: Oberhammer, Paul (Hrsg.), Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa, Wien 2001, 67 ff., S. 83; Marszał, Das Problem der Unabhängigkeit des Richters in den Ländern Osteuropas, ZRP 1991, S. 197 ff., 182.

⁴⁴ So auch Oberto, Giacomo, Legal Status of Judges, (Judicial Independence and Judicial Reform in Ukraine), vom 6.3.2001, im Internet unter: <http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/kiev/report.htm>.

Mit der nun vorgenommenen Verfassungsänderung wird die Gefahr, dass Richter willkürlich festgenommen werden, da keine Prüfung durch ein unabhängiges Organ zwischengeschaltet ist, erhöht. Ob die allgemeinen Garantien, die vor ungerechtfertigter und willkürlicher Strafverfolgung schützen im Fall der Magistrate in Anbetracht der heutigen Situation in Bulgarien ausreichend sind, muss die Zukunft zeigen. Problematisch ist, dass die auch bei willkürlicher Strafverfolgung eines Magistrats notwendig werdende Verteidigung diesen in seiner Amtstätigkeit beeinträchtigt und selbst bei Verfahrenseinstellung die Rufschädigung bleibt und das Vertrauen der Bürger in die Justiz durch derartige Vorfälle nicht gerade gefördert wird.

Andererseits war eine Änderung des geltenden Verfassungsrechts unumgänglich, da die verfassungsrechtlich gewährte Immunität keineswegs zu einer Verantwortungslosigkeit mutieren darf. Hat sich ein Richter offensichtlich der Bestechlichkeit strafbar gemacht, ist es nicht nachzuvollziehen, warum es zur Anklageerhebung einer Genehmigung bedarf. Vertrauen in die Justiz schafft diese Verfahrensweise jedenfalls nicht. Das Genehmigungsverfahren war zudem recht langwierig, so dass bei den Bürgern nicht selten der Eindruck einer "Flucht in die Vergessenheit" entstanden ist. Nach der in der Regierungsbegründung vertretenen Ansicht, war die Novellierung zudem notwendig, um Magistrate und Bürger gleichzustellen, sollten doch wenigstens vor dem Gesetz alle Bürger gleich sein. Für den Bürger, der Rechtsschutz gegenüber einem Magistrat suchte, bedeutete das frühere Verfahren häufig ein unüberwindbares Hindernis.

Letztlich können Gründe sowohl für als auch gegen die Beibehaltung der Zustimmungsbedürftigkeit von Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Magistrate gefunden werden. Die Lösung ist wohl in einem Mittelweg zu suchen. Die ersetzbare Abschaffung der in der Verfassung vorgesehenen Schutzmechanismen war wohl angesichts der derzeit immer noch frischen, zerbrechlichen und zu schützenden Unabhängigkeit der Justiz nicht die beste Lösung. Zweckmäßiger wäre es vielleicht gewesen, an der Genehmigungspflicht zwar festzuhalten, das Verfahren der Erteilung der Genehmigung des OJR aber so zu gestalten, dass eine unverzügliche Erteilung möglich und die Strafverfolgung bei hinreichendem Tatverdacht auch im Fall eines Magistrats nicht unangemessen verzögert wird.

V. Fazit

Da die 4. Verfassungsänderung das Gesetzgebungsverfahren äußerst schnell durchlaufen hat, Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge kaum Beachtung fanden, steht wohl fest, dass die Verfassung in diesem Bereich nicht zum letzten Mal geändert wurde. Dies gilt umso mehr, als sich der bulgarische Staat weiterhin starker Kritik an der Stellung der Staatsanwälte und Ermittler innerhalb der Justiz ausgesetzt sieht. Auch fehlt nach wie vor eine klare Verteilung der Kompetenzen zwischen Justizminister und OJR. Hier hat sich der Justizminister von den Angelegenheiten der Justiz fernzuhalten; insbesondere müssen seine Initiativrechte aus Art. 130a Nr. 3 Verf. massiv eingeschränkt werden. Schließlich sollte sich der OJR in ein ständiges Organ mit einem durch seine Mitglieder gewählten Repräsentanten an der Spitze wandeln. Es kann mithin mit Spannung abgewartet werden, inwieweit diese Verfassungsnovelle die Europäische Kommission zufrieden zu stellen vermag und wie ihr nächster Bericht ausfallen wird, ob insbesondere die befürchteten Schutzklauseln zur Anwendung kommen.