

Dessislava Datcheva

Mehr Rechtsstaat und Effizienz der bulgarischen Justiz durch die 3. Verfassungsänderung und die neuen Regeln des Gerichtsverfassungsgesetzes?

Das bulgarische Parlament hat mit einer qualifizierten Dreiviertelmehrheit (Art. 155 der Verf.) am 30. März 2006 einer Verfassungsänderung zugestimmt. Diese Änderung betrifft das Justizwesen und soll u.a. die parlamentarische Kontrolle verstärken und die Grundlagen für die Korruptionsbekämpfung auf den höheren Ebenen der Rechtspflege schaffen. In den Motiven² der Gesetzeskommission zur Änderung der Verfassung wird außerdem hervorgehoben, dass die Neufassung einiger Verfassungsnormen die Zusammenarbeit zwischen den drei Gewalten optimieren soll, um damit einen besseren Schutz der Bürgerrechte zu gewährleisten. Die Judikative behalte dabei ihre Selbständigkeit, ohne aber von den anderen Staatsgewalten getrennt zu werden³. Die Änderungen umfassen:

I. Art. 70 Verf.

Zunächst wird in Art. 70 Verf. die weitgehende Immunität der bulgarischen Abgeordneten als Strafverfolgungshindernis dahingehend eingeschränkt, dass Ermittlungsverfahren nicht allein wegen schwerer Verbrechen im Sinne des Strafgesetzbuchs, sondern künftig wegen jeder mit Strafe bedrohten Handlung eingeleitet werden können. Um jedoch die Funktionsfähigkeit des Parlaments weiterhin zu gewährleisten, darf ein Abgeordneter nach wie vor nur mit Genehmigung des Parlaments (ausnahmsweise mit Genehmigung des Parlamentsvorsitzenden) wegen einer Straftat der Strafverfolgung unterworfen oder verhaftet werden, es sei denn, er wurde bei Begehung eines schweren Deliktes ergriffen. Die Motive des Gesetzgebers, die ihn zu dieser Änderung bewegt haben, sind offen. Die Gesetzeskommission verzichtet auf eine Begründung und wiederholt lediglich den neuen Wortlaut der Norm. Es heißt lapidar, die strafrechtliche Verantwortung der Abgeordneten werde dadurch, dass die Strafverfolgung bei jeder Straftat zugelassen werde, erweitert⁴.

II. Art. 91 a Verf.

Mit dem neuen Art. 91a Verf. wurde die Institution des Ombudsmannes in der Verfassung verankert. Der Gesetzgeber unterlässt es – wie in anderen Fällen – auch hier die näheren Beweggründe für die Einführung des Amtes eines Ombudsmanns darzulegen. Die Motive beschränken sich insofern auf den Hinweis, der Ombudsmann habe die Funktion, sich für die Bürgerrechte einzusetzen. Weitere Angaben fehlen, obwohl das Amt eines

¹ Verf. vom 13.07.1991, Dürzaven vestnik (fortan: Dv) 56/ 1991; Änderungsgesetz, Dv 85/ 2003, 18/ 2005; letzte Änderung, Dv 27/ 2006.

² Siehe die Motive des Gesetzgebungsausschusses zur Änderung der Verfassung, Gesetzesprojekt Nr. 554-01-98 vom 22.12.2005.

³ So die ursprüngliche Argumentation des Gesetzgebers.

⁴ Motive zur Verfassungsänderungsvorlage, Nr. 554-01-98 vom 22.12.2005.

Ombudsmanns eine für Bulgarien fremde Institution darstellt⁵. Damit ist aber auch unklar, ob vor der Einschaltung des Ombudsmannes der Instanzenzug erschöpft sein muss⁶. Ohne eine Antwort auf diese Fragen, lässt sich indes nicht klären, ob sich diese Neuerung positiv auf die rechtsstaatliche Entwicklung in Bulgarien auswirken wird.

In der bulgarischen Gesellschaft ist die Institution des Ombudsmannes schon vor ihrer Konkretisierung lebhaft umstritten. Die Meinungen gehen hierbei selbst innerhalb der bulgarischen Innenbehörde weit auseinander. Teils wird das neue Amt recht skeptisch, zum Teil aber auch recht hoffnungsvoll betrachtet⁷: Bei der Institution des Ombudsmannes handele es sich um eine „leblose, unfruchtbare“ rechtspolitische Gestalt, da administrative Willkür und Korruption das gesamte gesellschaftliche Leben zerfresse. Die bisher vorgenommenen Schritte des Gesetzgebers seien nicht imstande, daran etwas zu ändern. Praktisch seien in Bulgarien die Vertreter der drei Gewalten eng mit den politischen Parteien verbunden, so dass ihre Maßnahmen und Entscheidungen vom politischen Willen mitbegründet würden. Die Institution des Ombudsmannes sei daher vielleicht eine gute Einrichtung in anderen Demokratien, nicht jedoch in Bulgarien. Auch nach anderer Auffassung handelt es sich beim Ombudsmann um eine nicht traditionelle Institution in Bulgarien, so dass eine Prognose im Hinblick auf die Eingliederung in das Rechtssystem nur wenige Monate nach der Wahl von *Ginjo Ganev* zum Ombudsmann schwer gegeben werden könne. Es sei jedoch durchaus denkbar, dass der Ombudsmann seine Aufgaben gut meistern werde. Die fehlende Kontrolle des Bürgers über die Judikative habe aber die Einführung eines Ombudsmannes notwendig gemacht.

III. Art. 84 Nr. 16 Verf.

Ergänzt wurde ferner Art. 84 Nr. 16 Verf. Hiermit wurde die jährliche Berichtspflicht der Vorsitzenden des Obersten Kassationshofs, des Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts und des Generalstaatsanwalts vor dem Parlament eingeführt. Diese Jahresberichte umfassen die Arbeit der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der Ermittlungsbehörden. Dadurch soll den Bürgern durch die Verfassung die Möglichkeit abgesichert werden, sich über die Arbeit der Judikative zu informieren⁸.

IV. Art. 129 Abs. 3 Verf.

Der Vorsitzende des Obersten Kassationshofs, der Vorsitzende des Obersten Verwaltungsgerichts und der Generalstaatsanwalt werden auf Vorschlag des Justizministeriums gemäß Art. 129 Abs. 1 Verf. aus dem Dienst entlassen. Eine derartige Disziplinarmaßnahme kann auch von mindestens einem Viertel der Parlamentsabgeordneten beantragt werden (Art. 129 Abs. 4 i.V.m. Art. 129 Abs. 3 Nr. 5 Verf.). Die Entlassung aus dem Dienst bedarf dann der Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten und erfolgt auf durch einen weiteren Akt des Staatspräsidenten gemäß Art. 129 Abs. 4 Verf. Nach der

⁵ Die Institution des Ombudsmanns ist auch in anderen europäischen Ländern anzutreffen, vgl. hierzu *Franz Matscher* (Hrsg.), *Ombudsmann in Europa - Institutioneller Vergleich*, Straßburg, Kehl 1994.

⁶ Siehe *Markus Franke*, *Ein Ombudsmann für Deutschland*, Frkf. a. M. u. a., 1998, S. 29-32.

⁷ *L. Sojanova*, Juristin und Mitarbeiterin der Obersten Ermittlungsaufsichtsbehörde, und *D. Milanov*, Gerichtssachverständiger, in einem Interview für die Zeitschrift *WGO* (MFOR).

⁸ So lautet die Argumentation des Gesetzgebers, siehe die Motive zur Verfassungsänderungsvorlage, Nr. 554-01-98 vom 22.12.2005.

Gesetzesbegründung ist das Initiativrecht des Parlaments erforderlich, da nicht erwartet werden könne, dass sich die Mitglieder eines Organs effektiv überwachen⁹.

V. Die neuen Regelungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)

Die Änderungsvorlage zum Gerichtsverfassungsgesetz wurde von mehreren Abgeordneten eingebracht¹⁰, um das Gesetz an die geänderten Bestimmungen der Verfassung anzupassen¹¹. Die neuen Regeln¹² modifizieren das Verfahren der Anstellung von Richtern, Staatsanwälten und Ermittlungsbeamten (siehe Artt. 127 a-d, 148 a, 150, 160 GVG). Bewerber müssen nun eine Eignungsprüfung durchlaufen. Weiterhin ist eine Anhebung des Vorbereitungsdienstes für Referendare von drei auf sechs Monate vorgesehen (Art. 163 Abs. 1 GVG). Referendare sollen i.d.R. Absolventen eines rechtswissenschaftlichen Hochschulstudiums sein, die eine Laufbahn im höheren Dienst anstreben. Mit diesen Neuerungen sollen nach den Motiven¹³ die beruflichen Fähigkeiten und die praktische Erfahrung mit der Organisation und den Aufgaben des Gerichtswesens erhöht werden.

VI. Artt. 172-174 a GVG

Änderungen hat ferner das Disziplinarverfahren gegen einen Richter, Staatsanwalt oder Ermittlungsbeamten erfahren, das bei einem Verstoß gegen Dienstvorschriften vor dem zuständigen Präsidenten des jeweiligen Gerichts eingeleitet wird. Letzterer kann gemäß Art. 172 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 170 Abs. 1 Nr. 1, 2 GVG die Disziplinarmaßnahmen „Warnung“ und „Verweis“ verhängen. Stellt sich allerdings im Rahmen des Verfahrens heraus, dass der Gerichtspräsident selbst ein Disziplinarvergehen begangen hat, soll das Verfahren von ihm eingestellt und die Sache an das Justizministerium weitergeleitet werden¹⁴. Die Absurdität dieser Regelung liegt auf der Hand; denn damit müsste der betroffene Vorgesetzte sich selbst kontrollieren und sein eigenes Fehlverhalten melden. Laut Gesetzesbegründung soll das Disziplinarverfahren hierdurch wirkungsvoller gestaltet werden¹⁵. Aufgrund mangelnder Transparenz und kaum realistischer Selbstkontrolle erscheint diese Regelung aber wohl verfehlt.

Trotz der erwähnten Kritikpunkte enthält die Reform einige gute Ansätze. Die Auswahl durch Eignungsprüfung für bestimmte Ämter in der Justiz ist sicherlich ein Schritt in Richtung einer unabhängigen und kompetenten Justiz. Weitere Normen – z.B. Artt. 167 b, 167 g GVG – sollen die Leistungsfähigkeit der Rechtspflegeorgane mit Haushaltsmitteln fördern. In Art. 36e GVG ist ferner die Entwicklung eines überregionalen EDV-Systems zur Kommunikation und zum Informationsaustausch vorgesehen, womit nicht nur mehr Transparenz und Effektivität, sondern auch eine qualitativ bessere Kooperation der Ämter untereinander erreicht werden soll¹⁶.

⁹ Motive der Verfassungsänderungsvorlage, Nr. 554-01-98 vom 22.12.2005.

¹⁰ GVG, Dv 59/ 1994; letzte Änderung, Dv, 30/ 2006.

¹¹ Gesetzesprojekte Nr. 502-01-71, Nr. 654-01-35, 654-01-36 vom 29.12.2005, 16.03/ 22.03.2006 der Kommission für Rechtsangelegenheiten.

¹² Änderungsgesetz zum GVG, Dv. 39/ 2006.

¹³ Siehe die Motive der Gesetzesvorlage Nr. 502-01-71 vom 29.12.2005.

¹⁴ Siehe hierzu auch die Motive der Gesetzesvorlage Nr. 654-01-35 vom 16.03.2006.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Motive zum Gesetzesprojekt Nr. 654-01-36 vom 22.03.2006.