

Klaus Schrameyer

Der neue bulgarische Ombudsmann – ein Hoffnungs-schimmer?

I. Einleitung

Der Wert einer – jungen – juristischen Institution hängt oft vom Format ihres Leiters ab. Dies hat sich auch bei der erst 2006 eingeführten Institution des nationalen Ombudsmanns¹ in Bulgarien gezeigt. Ihr erster Chef, der jetzt 82-jährige *Ginjo Ganev*, dessen Amtszeit im April 2010 abgelaufen ist, hat diese Institution jedenfalls nicht als ein zukunftssträchtiges Instrument des Rechtsstaats genutzt. Mit der Wahl eines neuen Ombudsmanns am 7. Oktober 2010 besteht die Hoffnung auf eine Änderung. Denn dieses Amt in der rechten Hand birgt ein großes rechtsstaatliches Potenzial.

II. Der bisherige Amtsinhaber

Amtsinhaber *Ganev*² hat sich nach allgemeiner Meinung durch keine herausragenden rechtsstaatlichen Aktivitäten hervorgetan und kaum Rechte der Bürger gegenüber der öffentlichen Hand verteidigt.³ Er hat sich vielmehr vor allem für sog. korporative Interessen eingesetzt, indem er für die Interessen der Schatzgräber, Sammler (oder Hehler) von Antiken (sie müssen die Herkunft der Stücke nicht mehr nachweisen), für die Vermögensinteressen des Zaren (gegen das vom Parlament ausgesprochene Verbot der Verfügung über dem Zaren zurückgewährte Güter) oder (unnötigerweise, da es spezielle Kommissionen⁴ gibt) für die Verbraucher⁵ gekämpft hat. In einem kritischen Artikel wirft *Svetlana Georgieva* dem alten Ombudsmann eine zu große Nähe zum Staat vor.⁶ Auch werden ihm Kontakte zur Unterwelt (beispielsweise zu *Alexej Petrov*, dem vermeintlichen Chef der Verbrechergruppe „Oktopus“ und anderen) nachgesagt.⁷ Auch die Zahl der an ihn herangetragenem Beschwerden war in Anbetracht des Zustands der bul-

¹ Es gibt nach Art. 21 des Gesetzes über die örtliche Selbstverwaltung und die örtliche Verwaltung auch die Möglichkeit, einen lokalen Ombudsmann, den „öffentlichen Vermittler“ (*obštestven posrednik*), einzusetzen.

² *Ginjo Ganev* war zu Živkovs Zeit der Chef der kommunistischen Volksfront sowie nach der Wende Mitglied der BSP.

³ *Krasen Nikolov*, Der Ombudsmann hat bisher nicht die Grundrechte der Bürger verteidigt (www.mediapool.bg vom 12.10.2010).

⁴ Die Kommission für den Schutz der Verbraucher und den Staatlichen Regulierer auf den Gebieten Telekommunikation, Energie und Wasser.

⁵ *Svetlana Georgieva*, Der Ombudsmann – Gebrauchsanweisung (www.denvnik.bg/analizi vom 10.10.2010).

⁶ Ebenda.

⁷ *Tanja Petkova/Krasen Nikolov*, GERB schlägt Konstantin Penčev zum Ombudsmann vor (www.mediapool.bg vom 28.9.2010).

garischen Verwaltung vergleichsweise gering; im Zeitraum 2005-2009 waren es nur 11.453 Fälle.⁸

Die von *Angelov* 2004 in seinem Aufsatz über den bulgarischen Ombudsmann⁹ ausgesprochene „Hoffnung für den Grundrechtsschutz“ ist damit nicht eingetreten; von einem Altkommunisten wie *Ginjo Ganev* war dies allerdings auch nicht zu erwarten. Er hat dieses Amt, das zu jener Zeit als politisch unattraktiv und rein repräsentativ angesehen wurde,¹⁰ 2005 gegen Ende der Regierungszeit des Zaren im Postenschacher zwischen den Roten (BSP) der Türkenpartei (DPS) und der Zarenpartei (NdSV) erlangt. *Ganev*s Wiederwahl wäre nach Art. 8 des Ombudsmann-Gesetzes grundsätzlich möglich gewesen, wurde von der BSP aber wohl nicht angestrebt. Da die Regierungspartei GERB, die Partei des Ministerpräsidenten *Bojko Borisov*, am 28. September 2010 ihren eigenen Kandidaten vorgeschlagen hatte und die beiden anderen „Regierungsparteien“ ATAKA und die Blaue Koalition (UdK und DSB) ihre Unterstützung bekundet hatten, war eine Wiederwahl des Amtsinhabers chancenlos.

III. Das Wahlverfahren

Das Verfahren der Wahl des Ombudsmanns ist nur fragmentarisch und unbefriedigend geregelt. Sinnvolle Verbesserungsvorschläge konnten sich unverständlicherweise nicht durchsetzen. So wurde auch der an die Parlamentspräsidentin gerichtete Vorschlag von zwölf NGOs vom Mai 2010, die Kandidaten öffentlich vorzustellen, die Gründe für die Nominierung anzugeben, deren Ideen für die Ausübung des Amtes anzuhören sowie Nominierung und Programm öffentlich zu erörtern, nicht umgesetzt.¹¹ Nicht berücksichtigt wurde auch die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, für die Wahl eine Zweidrittel-Mehrheit vorzusehen, um reine Parteikandidaten auszuschließen. Die Wahlordnung findet sich in den Art. 8-13 Ombudsmann-Gesetz. Danach wird dieser vom Parlament in geheimer Wahl mit einfacher Mehrheit gewählt (Art. 8 und 10). Nur Abgeordnete und Fraktionen können dabei Kandidaten vorschlagen. Die Wahl muss spätestens zwei Monate vor Ablauf des Mandats des Vorgängers stattfinden (Art. 13); eine Frist für die Nominierung oder eine Anhörung der Kandidaten ist nicht vorgesehen.

Die Regierungspartei GERB hatte als Nachfolger *Konstantin Penčev*, den Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts vorgeschlagen. Da der Ombudsmann nach Art. 91a der Verfassung¹² vom Parlament gewählt wird sowie GERB (117 Mandate), ATAKA (21 Mandate) und die Blauen (15 Mandate) die Mehrheit im Parlament mit insgesamt 240 Mandaten haben, war seine Wahl gesichert.

Die Wahl ging überraschend schnell über die Bühne. Befremden hat die Tatsache ausgelöst, dass GERB¹³ ohne vorherige Diskussion in ziemlicher Hast einen eigenen Kandi-

⁸ *Svetlana Georgieva* (Fn. 5); in Österreich wird der Ombudsmann mit dieser Anzahl von Beschwerden innerhalb eines einzigen Jahres befasst.

⁹ *Miroslav Angelov*, Das neue Gesetz über den Ombudsmann – eine Hoffnung für den Grundrechtsschutz, JOR 45/2004 S. 471.

¹⁰ *B. Gospodinova/Rosen Bosev*, Schlüsselwahl (www.capital.bg vom 2.10.2010).

¹¹ *Mirela Veselinova*, Die Wahl des Ombudsmanns wird formal und vorentschieden sein (www.mediapol.bg, vom 29.9.2010).

¹² *Klaus Schrameyer*, Die Verfassungsänderungen in Bulgarien (JOR 48/2007 S. 340 ff. (343 ff) mit deutscher Übersetzung der Verfassung).

¹³ GERB = Bürger für ein europäisches Bulgarien (Graždani za evropejskata Bălgaria).

daten vorgeschlagen hat. Dabei hatte man sich vorher sehr viel Zeit gelassen und sogar Art. 13 Ombudsmann-Gesetz verletzt. Nach dieser Bestimmung hätte die Wahl bereits zwei Monate vor Ablauf des Mandats von Ganev im April 2010, also im Februar 2010, stattfinden müssen. Auch hatte Penčev mehrfach erklärt, er wolle sein Parlamentsmandat bis März 2011 wahrnehmen.¹⁴ Was GERB veranlasst hat, dann die Wahl so zu überhas- ten, ist unklar.¹⁵ Vertreten wird, dass Bojko Borisov in Absprache mit *Ahmed Dogan*,¹⁶ dem Vorsitzenden der Türkenpartei, den Richter Penčev vom Obersten Verwaltungsge- richt habe wegloben wollen, da das Gericht zu jener Zeit über einen für Dogan heiklen Interessenkonflikt zu entscheiden hatte. Dogan soll illegal 1,5 Mio. Lev als Honorar für ein Gutachten über das Energieprojekt *Cankov Kamāk* erhalten haben. Von anderen Be- obachtern wird angenommen, dass Pencev angesichts der Beschuldigungen von *Jane Janev* schnell aus der Schusslinie des Obersten Justizrats, der diese Beschuldigungen überprüfen müsse, genommen werden sollte.¹⁷ Von Janev, dem undurchsichtigen Vorsit- zenden der Partei RZS, wurden gegenüber Penčev Vorwürfe wie u.a. Interessenkonflikte, nichtdeklariertes Vermögen erhoben. Bei der Anhörung Penčevs vor dem zuständigen Ethik-Parlamentsauschuss am 4. Oktober wurden diese Vorwürfe nicht bestätigt.

Am 7. Oktober wurde Penčev dann mit 137 Stimmen gegen die Stimmen der BSP und der DPS gewählt. Die einzige Gegenkandidatin *Sabrie Sapundžieva* (DPS) erhielt 51 Stimmen. Penčev hat daraufhin am 14. Oktober gegenüber dem Obersten Justizrat seinen vorzeitigen Rücktritt¹⁸ vom Amt des Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts und des Obersten Justizrats erklärt.¹⁹ Seine Entlassung wurde vom Staatspräsidenten am 20. Oktober angenommen; sein neues Amt hat er am 21. Oktober angetreten.

IV. Das Amt des Ombudsmanns

Seit dem genannten Beitrag von *Miroslav Angelov*²⁰ ist das Ombudsmann-Gesetz vom 8. Mai 2003²¹ wiederholt geändert,²² sein Inhalt aber nur unwesentlich modifiziert worden (Art. 15 Abs. 1 Ziff. 5, Art. 15 Abs. 2; Art. 17 Abs. 1; Art. 18 Abs. 1 und 2; Art. 35 Abs. 2). Von wesentlicher Bedeutung war jedoch die 3. Änderung der Verfassung am 3. April 2006.²³ Die zuvor nur einfachgesetzlich geregelte Institution des Ombudsmanns wurde durch die Aufnahme des neuen Art. 91a Verfassung zum Verfassungsorgan. Noch wich- tiger ist der neue Absatz 3 des Art. 150 der Verfassung, der den Ombudsmann berechtigt,

¹⁴ Vorzeitige Wahl des Vorsitzenden des Oberverwaltungsgerichts (www.dnevnik.bg.bulgaria vom 28.9.2010).

¹⁵ *Mirela Veselinova* (Fn. 11).

¹⁶ Auf geheime Absprachen zwischen Borisov und Dogan wird immer wieder hingewiesen; entspre- chende Indizien existieren.

¹⁷ *Tanja Petkova*, Ein 11köpfiger Ausschuss bereitet die Wahl des neuen Ombudsmanns vor (www.mediapool.bg. vom 30.9.2010).

¹⁸ Penčev, dessen Mandat als Vorsitzender des Obersten Verwaltungsgerichts im März 2011 ausgelaufen wäre, konnte gemäß Art. 129 Abs. 2 nach siebenjähriger Amtsperiode nicht wiedergewählt werden.

¹⁹ *Krasen Nikolov*, Der Oberste Justizrat hat den Rücktritt von Konstantin Penčev angenommen (www.mediapool.bg vom 14.10.2010).

²⁰ JOR 45/2004 S. 471.

²¹ Vom 8.5.2003, DV Nr. 48/2003, übersetzt von Angelov.

²² DV Nr. 30/2006; DV Nr. 68/2006 und DV Nr. 42/2009.

²³ DV Nr. 27/2006; siehe hierzu *Schrämeyer* (Fn. 12), S. 341.

eine Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze²⁴ zu erheben: „Der Ombudsmann kann das Verfassungsgericht mit einem Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes befassen, durch das die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzt werden.“²⁵ Damit wurde die Zahl der Antragsberechtigten von sechs auf sieben erhöht. Neben dem Ombudsmann antragsberechtigt sind gemäß Art. 150 Abs. 1 Verfassung ein Fünftel der Abgeordneten, der Staatspräsident, der Ministerrat, das Oberste Kassationsgericht, das Oberste Verwaltungsgericht und der Generalstaatsanwalt. Vor dieser Ermächtigung konnte der Ombudsman lediglich gemäß Art. 19 Abs. 1 Ziff. 7 Ombudsmann-Gesetz die Antragsberechtigten auf einen möglichen Verstoß gegen die Verfassung hinweisen.

Es ist bemerkenswert, dass die Dreierkoalition sich 2006 dazu durchgerungen hat, dem Ombudsmann ein derart wichtiges Instrument zu geben; der enge Kreis der Antragsberechtigten, die grundsätzlich an der Wahrung des *status quo* und nicht an einer Aufhebung von verfassungswidrigen Gesetzen interessiert sind, wurde damit gesprengt. Vielleicht sollte dadurch die immer drängender geltend gemachte Forderung nach einer Verfassungsbeschwerde entschärft werden. Mit der Wahl von Ginjo Ganjev hatte man zudem zuvor eine gut zu kontrollierende Person gefunden, die zu keinen unerwünschten „rechtsstaatlichen“ Eskapaden neigte.

Anders ist die Lage seit der Wahl von Penčev: Mit seiner Ernennung könnte das bulgarische Rechtssystem an einem Wendepunkt stehen. Denn der Ombudsmann kann nicht nur gemäß Art. 19 Ombudsmann-Gesetz als Anwalt der Bürger gegenüber der Verwaltung tätig werden. Seit der Verfassungsänderung von 2006 können über den Ombudsmann auch Beschwerden der Bürger gegen verfassungswidrige Gesetze an das Verfassungsgericht herangetragen werden, womit das Fehlen einer Verfassungsbeschwerde überbrückt werden kann. Als Nebeneffekt könnte die große Zahl der beim Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg eingelegten Beschwerden zurückgehen, die meist zu einer – für den bulgarischen Staat – kostspieligen Verurteilung führen.

Wie Angelov²⁶ zutreffend ausführt, wird auch das Amt des Ombudsmannes „stark von der Persönlichkeit des Amtsinhabers geprägt... Der Ombudsmann muss Autorität gegenüber der von ihm kontrollierten Verwaltung ausstrahlen und Vertrauen bei den Bürgern schaffen können“. Penčev dürfte eine derartige Persönlichkeit sein, denn er hat sich bisher durch eine – für bulgarische Verhältnisse – ungewöhnlich kritische Haltung gegenüber allen Missständen des bulgarischen Rechtssystems ausgezeichnet und sich für den Rechtsstaat eingesetzt. Darüber hinaus hat er sich als aktiver Politiker (ursprünglich der Zarenpartei NDSV) und als Vorsitzender des politisch überaus wichtigen Obersten Verwaltungsgerichts, das gemäß Art. 125 Abs. 2 Verfassung „die Akte des Ministerrats und der Minister und auch andere gesetzlich bestimmte Verwaltungsakte“ prüft, als ein erfahrener Richter ausgezeichnet. Nach seiner Wahl hat er erklärt, er werde „ein Korrektiv der öffentlichen Hand sein und sich der verletzlichsten Gruppen von Menschen annehmen“, der Behinderten und der Heimkinder, und – mit einem Seitenhieb auf seinen Vorgänger – nicht der „konjunkturellen und Lobby-Interessen“.²⁷

²⁴ In einer kürzlich ergangenen Entscheidung hat das Verfassungsgericht dem Ombudsmann das Recht versagt, auch gegen Beschlüsse des Parlaments Beschwerde zu erheben.

²⁵ Abgesehen von den Kompetenzstreitigkeiten der Gemeinden nach Absatz 1 Satz 2.

²⁶ Fn. 9, S. 475.

²⁷ Svetlana Georgieva (Fn. 5).

Es ist im Rückblick erstaunlich, dass die Dreierkoalition eine derart nichtkonforme Persönlichkeit wie Penčev auf einen derart wichtigen Posten wie denjenigen des Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts hat gelangen lassen und anschließend auch seine häufig sehr kritischen Äußerungen „erduldet“ hat. Er scheint folglich „Narrenfreiheit“ zu haben. Seine bisher wohl wichtigste Entscheidung war am 22. Mai 2009 die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Wahl von *Martin Dimitrov* zum Vorsitzenden der Union der demokratischen Kräfte/UdK und damit der Zulässigkeit der Registrierung der „blauen Koalition“ (UdK und *Ivan Kostovs* Partei DBS) zur Parlamentswahl vom 5. Juli 2009.²⁸ Damit hat er entscheidend zum Verlust der Wahl durch die Dreierkoalition beigetragen: Denn die Blaue Koalition konnte mit 15 Mandaten erfolgreich an der Wahl teilnehmen und die Minderheitsregierung von Bojko Borisov stützen.²⁹ GERB hatte hingegen nur 116 Mandate (von 240) errungen.

V. Aussichten

Es ist zu hoffen, dass Penčev durch eine Person gleichen Kalibers an der Spitze des Obersten Verwaltungsgerichts ersetzt wird. Allerdings kann die Regierung nicht sicher sein, dass eine Person ihres Vertrauens gewählt wird: die Präsidenten der Obersten Gerichte werden vom Staatspräsidenten auf Vorschlag des Obersten Justizrats ernannt (Art. 129 Abs. 2 Verfassung). Im Obersten Justizrat sitzen aber noch die Vertreter der Vorgängerregierung; zwei Sitze sind seit geraumer Zeit unbesetzt. Wie in der Vergangenheit bereits mehrfach geschehen – könnte jedoch die bevorstehende Novellierung des Gerichtsverfassungsgesetzes das Ende des Mandats der bisherigen Mitglieder des Obersten Justizrats bedeuten. Werden alle Mitglieder neu gewählt, könnte sich GERB eine Mehrheit verschaffen.

²⁸ *Klaus Schrameyer*, Fußball oder Rugby, Europäische Rundschau 1/2010 S. 99 ff. (112).

²⁹ ATAKA erhielt 21 Sitze, die Partei von Jane Janev (RZS), die bereits zerfallen ist, zehn Sitze.