

BERICHTE UND URKUNDEN

Das bulgarische Verfassungsgericht

Rechtsgrundlagen und erste Entscheidungen

*Emilia Drumeva*¹

Die neue bulgarische Verfassung vom 13. Juli 1991² sieht neben Parlament, Präsident und Regierung ein weiteres oberstes Staatsorgan vor. Es handelt sich dabei um das in den Art. 147 bis 152 der Verfassung verankerte Verfassungsgericht, das als höchstes Rechtsprechungsorgan über die Einhaltung und Wahrung der Verfassung wacht. Der besondere Status dieses Gerichts liegt darin, daß es sowohl ein Verfassungsorgan mit direkt aus der Verfassung resultierenden Befugnissen als auch ein Gericht mit besonderer Rechtsprechungsfunktion ist. So wird die Möglichkeit eröffnet, daß sich verfassungsrechtstheoretische Konzeptionen mit der verfassungsrechtlichen Praxis und Rechtsanwendung verbinden. Das Verfas-

¹ Dr.iur., Dozentin für vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Sofia, Leiterin der Rechtsabteilung des bulgarischen Parlaments. Der vorliegende Artikel entstand während eines Studienaufenthalts am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht im Sommer 1992. Die Verfasserin dankt Thilo Maruhn für seine Unterstützung bei der Erstellung der deutschen Fassung dieses Textes.

Abkürzungen: Am. U.J. Int'l L. & Pol'y = The American University Journal of International Law and Policy; EuGRZ = Europäische Grundrechtezeitschrift; RGBl. = (deutsches) Reichsgesetzblatt; RS = Verfassungsrechtssache; VerfGE Nr. = Entscheidung des bulgarischen Verfassungsgerichts (Zählung auf Jahresbasis gem. Dăržaven vestnik).

² Die Verfassung (Dăržaven vestnik No. 56/1991 vom 13.7.1991) wurde am 12.7.1991 mit den Stimmen von 309 der 400 Abgeordneten der Großen Volksversammlung angenommen. Eine deutsche Übersetzung der bulgarischen Verfassung wurde von der Agentur Sofia Press (Polygraphischer Komplex "Planeta 999") herausgegeben. Die Verfassungsbestimmungen wurden aus dieser Übersetzung zitiert; andere im Text zitierte Gesetzesnormen wurden von der Verf. übersetzt.

sungsgericht setzt sich aus zwölf Richtern zusammen³, die – in Anlehnung an das Gewaltenteilungsprinzip – zu je einem Drittel vom Staatspräsidenten, vom Parlament und von der rechtsprechenden Gewalt⁴ gewählt werden⁵. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß die Legislative an der Wahl des Obersten Justizrats, der über Ernennung, Beförderung, Versetzung und Entlassung von Richtern entscheidet, beteiligt ist.

1. Die historische Entwicklung

In der rechtlichen und politischen Tradition Bulgariens stellt die Verfassungsgerichtsbarkeit ein Novum dar. Art.49 der Tärnovoer Verfassung, der ersten Verfassung Bulgariens von 1879⁶, besagte, daß

“lediglich die Volksversammlung zu entscheiden hat, ob bei der Verabschiedung eines Gesetzes alle in dieser Verfassung verankerten Vorschriften eingehalten worden sind”⁷.

Das alte bulgarische Verfassungsrecht verlieh darüber hinaus keinem anderen Organ, weder einem ordentlichen noch einem sonstigen Gericht, die Befugnis, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu prüfen. Das in der von K i r o v als unklar bezeichneten Bestimmung des Art.49 der Tärnovoer Verfassung⁸ niedergelegte Prinzip blieb für das bulgarische Verfassungsrecht fortan bestimmend. Die Volksversammlung übte weiterhin eine Selbstkontrolle aus. Sie allein hatte darauf zu achten, daß die von ihr verabschiedeten Gesetze der Verfassung entsprachen.

Während die Idee einer eigenständigen, konzentrierten Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in der bulgarischen Verfassungspraxis bedeutungslos blieb, befaßten sich namhafte Vertreter der bulgarischen Rechtswissenschaft eingehend mit entsprechenden Überlegungen.

³ Die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts ergibt sich aus Art. 147 Abs. 1 der Verfassung; vgl. auch Art. 4 des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 9.8.1991 (Därzaven vestnik No. 67/1991 vom 16.8.1991). Die Verfassungsrichter wurden am 3.10.1991 vereidigt.

⁴ Die Judikative ist an der Wahl in Gestalt der allgemeinen Versammlung der Richter des Obersten Kassationsgerichts und des Obersten Verwaltungsgerichts beteiligt.

⁵ Das Verfahren für die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts ist dem in Art. 135 der italienischen Verfassung vorgesehenen Modus vergleichbar.

⁶ Zur Schaffung einer Verfassung für das Königreich Bulgarien verpflichtete Art. 4 des Vertrags von Berlin vom 13.7.1878 (RGBl. 1878, Nr. 31).

⁷ Ein englischer Text der revidierten bulgarischen Verfassung von 1879 ist abgedruckt bei A.P. Blaustein/G.H. Flanz (Hrsg.), *Constitutions of the Countries of the World, Republic of Bulgaria*, New York (Looseblatt, Stand 1992).

⁸ Siehe K i r o v, *Balgarsko konstituzionno pravo*, Tschast I, Sofia (1938), 239; siehe auch P. W e n e d i k o v, *Wawedenie w prawoło*, Sofia (1946), 15.

Einige von ihnen (K. Pastuchov, P. Dshidrov und S. Kirov)⁹ hatten sich bereits zwischen den beiden Weltkriegen für das Modell des US-amerikanischen *judicial review* ausgesprochen, bei dem ein ordentliches Gericht befugt ist, ein Gesetz, das es für verfassungswidrig hält, nicht anzuwenden. Andere wiederum setzten sich für das Konzept einer eigenständigen, konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit – ähnlich den Modellen der Tschechoslowakei, Österreichs und Spaniens – ein. Danach sollte die Befugnis zur allgemein verbindlichen Normenauslegung im Hinblick auf die Verfassung und die Kompetenz zur Erklärung einer Norm als verfassungswidrig mit *erga omnes*-Wirkung bei einem hierzu allein berechtigten Gericht konzentriert sein¹⁰.

Nach dem Krieg war unter den Bedingungen des gewaltsam aufgezungenen kommunistischen Regimes die Idee einer eigenständigen Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nicht mit der Konzeption des sogenannten "sozialistischen Konstitutionalismus" im totalitären Staat zu vereinbaren. Ein Beispiel dafür ist das in der Verfassung der Tschechoslowakei von 1968 vorgesehene Verfassungsgericht, das nur auf dem Papier existierte, obwohl die Tschechoslowakei der erste Staat war, der schon 1920 ein Verfassungsgericht in moderner Form konstituiert hatte¹¹.

Erst Anfang der achtziger Jahre fand der Gedanke einer eigenständigen Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit Eingang in die in Osteuropa vorherrschende Rechtstheorie. Auch in Bulgarien wurde die Schaffung eines speziellen Organs zur Verfassungskontrolle erörtert, doch die Meinungen hierüber gingen auseinander. Zum einen wurde weiterhin die Zuständigkeit des Parlaments befürwortet, wobei ein organisatorisch dem Parlament angeschlossener Verfassungsausschuß gebildet werden sollte. Andere sprachen sich für ein staatliches Organ außerhalb des Parlaments aus, das sowohl alle Normativakte als auch alle Beschlüsse des Obersten Gerichts kontrollieren sollte, ohne jedoch die Befugnis zu haben, diese Akte aufzuheben. Dieses Kontrollorgan sollte die gerügten Akte oder Beschlüsse zwecks Anpassung an die Verfassung lediglich an die zuständigen Organe zurückverweisen¹².

⁹ Siehe Kirov, *ibid.*, 251.

¹⁰ Siehe S. Balamesov, *Konstituzionno pravo*, Tschast I, Sofia (1948), 159–162.

¹¹ Dazu und zu neueren Entwicklungen in der Tschechoslowakei vgl. M. Hošková, *Zur Wiederherstellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei*, ZaöRV 52 (1992), 334 ff.

¹² B. Stratev, *Sa sasdawane na ossoben organ sa konstituzion kontrol i v Narodna Republika Balgaria*, Darjava i pravo, 1989/7.

Im Zusammenhang mit den radikalen demokratischen Veränderungen in Bulgarien sah die neue bulgarische Verfassung die Einrichtung eines Verfassungsgerichts vor. Dadurch konnte in Bulgarien erstmals das Modell einer eigenständigen Verfassungsgerichtsbarkeit institutionalisiert werden – und zwar in der Form einer bei einem allein berechtigten Gericht konzentrierten Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nach dem Modell der österreichischen Theoretiker Adolf Merkl und Hans Kelsen, wie es bereits in vielen Ländern, vornehmlich in Europa, praktiziert wird¹³. Neben der Verfassung ist das am 9. August 1991 verabschiedete Verfassungsgerichtsgesetz¹⁴ zu beachten. Es sind bereits erste Beschlüsse und Urteile des Verfassungsgerichts ergangen, mit denen die Rechtswirklichkeit in Bulgarien um eine neue Erscheinung, die Praxis des Verfassungsgerichts, bereichert werden konnte.

2. Die Funktion des Verfassungsgerichts im Verfassungsgefüge

Die Verfassung enthält keine Generalklausel, die Stellung und Funktion des Verfassungsgerichts in der Staatsorganisation erläutert. Allein die Konstituierung des Verfassungsgerichts zeugt jedoch schon von einer neuen Auffassung von den Garantien eines Verfassungs- und Rechtsstaats sowie vom Stellenwert der Verfassung, denn diese

„... ist das oberste Gesetz, und die anderen Gesetze dürfen ihr nicht widersprechen“¹⁵.

Während der Erarbeitung der Verfassung wurden im einzelnen durchaus unterschiedliche Ansichten über Funktion und Stellung des Verfassungsgerichts vertreten. Alle Entwürfe sahen jedoch eine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen vor, einige als präventive, die meisten jedoch als repressive Kontrolle. Befürworter der repressiven Kontrolle sprachen sich auch für das Oberste Gericht als höchste Instanz der

¹³ Für die frühere Entwicklung vgl. die Beiträge in Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 36) (1962); einen Überblick über neuere Entwicklungen gibt K.G. Zierlein; Die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung für die Bewahrung und Durchsetzung der Staatsverfassung, Ein Überblick über die Rechtslage in und außerhalb Europas, EuGRZ 18 (1991), 301ff.; mit der aktuellen Entwicklung in Osteuropa setzen sich M. Hartwig, The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries, Am. U.J. Int'l L. & Pol'y 7 (1991/2), 449ff., und G. Brunner, Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe, Review of Central and East European Law 18 (1992), 535ff., auseinander.

¹⁴ Dăržaven vestnik No. 67/1991 vom 16.8.1991.

¹⁵ Art. 5 Abs. 1 der Verfassung.

ordentlichen Gerichtsbarkeit aus. Beim endgültigen Entwurf entschied sich der für die Ausarbeitung der Verfassung zuständige Ausschuß der Volksversammlung für ein eigenständiges Verfassungsgericht, dessen *raison d'être* darin liegen sollte, ein unvoreingenommener und kompetenter Hüter der Verfassung und der von ihr garantierten Rechte zu sein.

Die Verfassung selbst sieht Mechanismen zu ihrem eigenen Schutz vor. So sollen beispielsweise die Eidesleistung von Amtsinhabern, Strafmaßnahmen bei Verfassungsverletzungen (*impeachment*) und besonders enge Voraussetzungen für Verfassungsänderungen den Kernbestand der Verfassung garantieren. Am wenigsten geschützt ist eine Verfassung aber regelmäßig vor einem etwaigen Mißbrauch durch das Parlament selbst. In diesem Sinne fungiert das Verfassungsgericht als "Hüter der Hüter", d.h. als Hüter der Verfassung vor der gesetzgebenden und verfassungsändernden Gewalt.

3. Rechtsgrundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Im Verfassungstext ist dem Verfassungsgericht mit Kapitel VIII ein eigenständiger Platz eingeräumt worden, unabhängig von den Verfassungsbestimmungen über die Judikative in Kapitel VI. Dies spricht bereits *prima facie* für eine besondere Funktion und eine Sonderstellung des Verfassungsgerichts. Das Gericht ist zugleich Verfassungsorgan und Rechtsprechungsorgan. Staatsorganisationsrechtlich gesehen gehört das Verfassungsgericht weder zur Judikative noch zum Geschäftsbereich des Justizministers, also zur Exekutive. Das Verfassungsgericht ist vielmehr ein eigenständiges Verfassungsorgan. Es ist unabhängig und legt seine Geschäftsordnung selbständig fest¹⁶. Es hat einen eigenen Haushalt und ist von jeder staatlichen Kontrolle unabhängig. Die äußere Unabhängigkeit gehört zu den materiellen Kriterien, die den besonderen Status des Verfassungsgerichts und seine Gleichrangigkeit mit anderen Verfassungsorganen bestimmen.

Das Verfassungsgericht besteht aus 12 Richtern, die – wie oben erläutert¹⁷ – gewählt und ernannt werden. Die Anlehnung an den Gewaltenteilungsgrundsatz spiegelt auch die in der neuen Verfassung begründete Staatsform wider, wonach Bulgarien eine parlamentarische Republik¹⁸ mit einzelnen Merkmalen eines Präsidialsystems ist. Der Vorsitzende des

¹⁶ Dăržaven vestnik No. 106/1991 vom 20.12.1991.

¹⁷ Vgl. dazu oben den Text zu Anm. 3, 4 und 5.

¹⁸ Art. 1 der Verfassung.

Gerichts wird von den Richtern in geheimer Abstimmung für die Dauer von drei Jahren gewählt¹⁹. Eine Wiederwahl ist zulässig.

Die Verfassung enthält allgemeine Bestimmungen über die erforderliche Qualifikation der Verfassungsrichter sowie über die Gewährleistung ihrer persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit. Voraussetzung für die Wahl und Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts sind mindestens 15 Dienstjahre in einem juristischen Beruf sowie hohe berufliche und moralische Qualitäten²⁰. Altersgrenzen sind nicht vorgesehen. Die Amtszeit der Richter beträgt neun Jahre²¹. Ein Richteramt auf Lebenszeit ist nicht vorgesehen. Die Richter können nicht wiedergewählt oder wiederernannt werden. Es ist vorgesehen, daß alle drei Jahre jeweils ein Drittel der Mitglieder des Verfassungsgerichts neu bestimmt wird. Diese Regelung soll einerseits Kontinuität gewährleisten, andererseits aber eine zu starke Verfestigung der Zusammensetzung des Gerichts verhindern.

Bei der Ausübung ihrer Funktionen sind die Richter an keinerlei Weisungen gebunden; dieses in der Verfassung verankerte Prinzip gilt für die gesamte Judikative²². Die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts wird auch durch das Prinzip der Unabsetzbarkeit der Richter durch Einmischung von außen gesichert. Dieses Prinzip ist in Art. 129 der Verfassung verankert. Ein vorzeitiges Ende des Mandats eines Verfassungsrichters ist lediglich auf Beschluß des Gerichts in von der Verfassung ausdrücklich genannten Fällen zulässig: Einreichen des Rücktritts, Unvereinbarkeit von Ämtern und Tätigkeiten mit der Stellung eines Mitglieds des Verfassungsgerichts, Inkrafttreten eines Urteils über Freiheitsentzug wegen einer vorsätzlichen Straftat, länger als ein Jahr währende faktische Amtsunfähigkeit des Richters²³. Die Mitglieder des Verfassungsgerichts genießen wie die Abgeordneten des Parlaments Immunität. Diese Immunität kann nur vom Verfassungsgericht selbst in geheimer Abstimmung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen aller Richter aufgehoben werden²⁴.

¹⁹ Art. 147 Abs. 4 der Verfassung.

²⁰ Art. 147 Abs. 3 der Verfassung. Nach Art. 4 Abs. 3 des Verfassungsgerichtsgesetzes können Mitglieder des Verfassungsgerichts nur bulgarische Bürger sein, die keine weitere Staatsangehörigkeit innehaben.

²¹ Art. 147 Abs. 2 der Verfassung.

²² Vgl. Art. 117 Abs. 2 der Verfassung: "Die Judikative ist unabhängig. Bei der Ausübung ihrer Funktionen lassen sich die Richter, die Beisitzer, die Staatsanwälte und die Untersuchungsführer nur vom Gesetz leiten".

²³ Siehe dazu Art. 148 Abs. 1 der Verfassung; sonstige Gründe für die Beendigung eines Mandats sind der Ablauf der Amtszeit und der Tod eines Richters.

²⁴ Art. 148 Abs. 2 der Verfassung.

Die Verfassung enthält strenge Bestimmungen über die Inkompatibilität. Dies beruht auch auf dem vom Gewaltenteilungsprinzip geprägten besonderen Status des Verfassungsgerichts. Die Stellung eines Mitglieds des Verfassungsgerichts ist unvereinbar mit dem Mandat eines Abgeordneten, der Bekleidung eines Staatsamtes oder einer gesellschaftlichen Funktion, der Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder einer Gewerkschaft sowie mit der Ausübung einer anderen bezahlten Berufstätigkeit²⁵, womit eine feste Anstellung oder regelmäßige Berufstätigkeit gemeint ist. Dies bedeutet, daß Forschungs- und Lehrtätigkeit mit der Mitgliedschaft im Verfassungsgericht vereinbar sind, wie dies auch in anderen Ländern der Fall ist. Die strengen Vorschriften der Verfassung über die Unvereinbarkeit sind mit der noch wachen Erinnerung an den totalitären Staat zu erklären, in dem die enge Verflechtung von Staat und allein regierender Partei die Rechtsprechung schwächte.

Das Verfassungsgericht wird regelmäßig aufgrund eines ordnungsgemäß eingebrachten Antrags tätig. Das Recht, einen solchen Antrag zu stellen, haben gemäß Art. 150 Abs. 1 der Verfassung das Parlament (ein Fünftel aller Abgeordneten reicht aus), der Präsident der Republik, die Regierung, das Oberste Kassationsgericht, das Oberste Verwaltungsgericht und der Generalstaatsanwalt. Bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen zentralen Exekutivorganen und örtlichen Selbstverwaltungsorganen können auch Gemeinderäte das Verfassungsgericht anrufen. Die Verfassung unterscheidet nicht danach, welche Antragsteller das Gericht in welchem Verfahren anrufen dürfen; eine solche Differenzierung ist auch im Verfassungsgerichtsgesetz nicht enthalten. Andererseits besteht kein Zweifel daran, daß die Liste der Antragsteller, die sich an das Verfassungsgericht wenden dürfen, abschließend ist. Das bedeutet auch, daß sich das Gericht nicht selbst, also *ex officio*, mit einer Angelegenheit befassen kann²⁶.

Ein eingebrachter Antrag ist jeweils dann positiv beschieden, wenn mindestens sieben Richter für ihn gestimmt haben, d.h. die notwendige Stimmenmehrheit wird aufgrund der Gesamtzahl der zwölf Verfassungs-

²⁵ Art. 147 Abs. 5 der Verfassung.

²⁶ Möglicherweise kann das Verfassungsgericht allerdings auch ohne Antrag die Verfassung auslegen; so S. Stalev auf der Tagung der Fachgruppe Recht der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde im Juni 1992, siehe H. Knerer, Kurznachricht, WGO Monatshefte für Osteuropäisches Recht 34 (1992), 123 ff. (125). Zur Anrufung des Verfassungsgerichts *ex constitutione* vgl. unten a.E. dieses Abschnitts.

richter bestimmt²⁷. Bei Stimmgleichheit gilt der Antrag als abgewiesen. Stimmenthaltungen sind unzulässig²⁸.

4. Kompetenzen und Verfahren

Die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts werden in Art. 149 der Verfassung aufgezählt. Das bedeutet allerdings nicht, daß diese Aufzählung erschöpfend ist, obwohl das Bestreben des Verfassungsgebers offenbar gerade in diese Richtung ging. Die Verfassung sieht jedoch gewisse Befugnisse vor, die über diese Aufzählung hinausgehen.

Art. 149 Abs. 1 der Verfassung sieht folgende Zuständigkeiten vor:

- Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Akten des Parlaments
- Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Akten des Präsidenten
- Beilegung von Streitigkeiten zwischen obersten Staatsorganen
- Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen örtlichen Selbstverwaltungsorganen und zentralen Exekutivorganen
- Verfahren der Wahlprüfung bei Parlamentswahlen oder Präsidentschaftswahlen
- Befugnisse im Rahmen von Sonderverfahren zur Gewährleistung des Verfassungsschutzes (Präsidentenanklage wegen Verfassungsverletzung und Hochverrat; Prüfung der Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien und Organisationen)
- Auslegung einzelner Verfassungsbestimmungen, Darlegung und Präzisierung ihres normativen Inhalts und Sinns
- Prüfung der Übereinstimmung der von der Republik Bulgarien abgeschlossenen internationalen Verträge mit der Verfassung vor ihrer Ratifizierung²⁹.

Die Verfassung sieht eine Reihe weiterer Kompetenzen des Verfassungsgerichts vor. So kann das Verfassungsgericht Streitigkeiten über die vorzeitige Beendigung eines Abgeordnetenmandats aus Gründen der Wahlunfähigkeit oder Inkompatibilität entscheiden³⁰. Das Verfassungsgericht ist darüber hinaus für die Feststellung solcher Tatsachen zuständig, die die vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Präsidenten oder des Vizepräsidenten der Republik zur Folge haben³¹. Der Rücktritt des Präsi-

²⁷ Art. 151 Abs. 1 der Verfassung.

²⁸ Art. 15 Abs. 3 des Verfassungsgerichtsgesetzes.

²⁹ Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Verifikationsverfahren.

³⁰ Art. 72 der Verfassung.

³¹ Art. 97 der Verfassung.

dentem oder des Vizepräsidenten muß vor dem Verfassungsgericht angemeldet werden; auch ist einzig und allein das Verfassungsgericht befugt zu entscheiden, ob das Mandat des Staatsoberhauptes oder seines Stellvertreters wegen dauernder Amtsunfähigkeit infolge ernsthafter und schwerer Erkrankung vorzeitig beendet werden soll.

Ferner kann nur das Verfassungsgericht darüber entscheiden, ob die Immunität eines Verfassungsrichters aufgehoben werden soll. Dies hat – wie schon erläutert – in geheimer Abstimmung mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Richter zu erfolgen³². Auch über die vorzeitige Beendigung der Amtszeit eines Verfassungsrichters im Rahmen der in der Verfassung vorgesehenen Gründe entscheidet allein das Verfassungsgericht³³.

Die Verfassung enthält schließlich auch Bestimmungen, die die Einschaltung des Verfassungsgerichts zwar nicht ausdrücklich vorschreiben, diese aber voraussetzen. Ein Beispiel dafür ist § 3 der Übergangs- und Schlußbestimmungen, der das Außerkrafttreten von solchen vorgefundenen³⁴ Gesetzen zur Folge hat, die der Verfassung widersprechen. Dies ergibt sich aus dem Prinzip der unmittelbaren Wirkung verfassungsrechtlicher Normen³⁵. Im Sinne des § 3 der Übergangs- und Schlußbestimmungen ist es in der Praxis zulässig, daß ein ordentliches Gericht ein vorkonstitutionelles Gesetz nicht anwendet, weil es befindet, daß dieses der neuen Verfassung widerspricht. Eine solche Entscheidung ist nur für die Prozeßparteien bindend. Welches ist aber das Organ, das *erga omnes* bestimmen kann, ob ein vorgefundenes Gesetz im Widerspruch zur neuen Verfassung steht und somit künftig keine Anwendung mehr finden soll? Auf diese Frage gibt die Verfassung keine Antwort. In Theorie und Praxis setzt sich immer mehr die Auffassung durch, daß diese allgemeinverbindliche Feststellung vom Verfassungsgericht getroffen werden sollte. Dafür spricht seine besondere Stellung, zumal im übrigen kein anderes Staatsorgan berechtigt ist zu beurteilen, ob ein Gesetz der Verfassung entspricht. Es drängt sich daher die Schlußfolgerung auf, daß dem Verfassungsgericht eine "verborgene" Befugnis zukommt, auf allgemein ver-

³² Art. 148 Abs. 2 der Verfassung.

³³ Art. 148 Abs. 1 der Verfassung erwähnt in diesem Zusammenhang den Rücktritt, das Inkrafttreten eines Urteils über Freiheitsentzug wegen vorsätzlicher Straftat und die mehr als ein Jahr dauernde faktische Amtsunfähigkeit eines Richters.

³⁴ Gemeint sind damit vorkonstitutionelle (d.h. vor Inkrafttreten dieser Verfassung in Kraft getretene) Gesetze.

³⁵ Art. 5 Abs. 2 der Verfassung lautet: "Die Bestimmungen der Verfassung haben unmittelbare Wirkung".

bindliche Weise festzustellen, daß einzelne vorkonstitutionelle Normen, die der Verfassung widersprechen, aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Verfassung aufgehoben werden. Hierfür bedarf das Verfassungsgericht nicht der Anrufung durch einen berechtigten Antragsteller; es wird vielmehr *ex constitutione* angerufen, wenn auch stillschweigend.

Die Verfassung untersagt die Zuweisung neuer Zuständigkeiten an das Verfassungsgericht durch Gesetz sowie die Entziehung von Zuständigkeiten, die in der Verfassung verankert sind³⁶. Diese grundlegende und besonders strikte Bestimmung beruht auf Befürchtungen des Verfassungsgebers, die Verfassungskontrolle könnte allzu sehr erweitert und totalitarisiert werden. Gleichzeitig ist diese Bestimmung ein Beleg für das Bestreben, bestimmte stabilisierende Elemente in der Verfassung zu verankern. Darin ist das Bemühen zu erkennen, eine zu große Kontrolldichte und eine Aufweichung des Gewaltenteilungsprinzips zu vermeiden. Das Verfassungsgericht soll nicht zu einer Art "negativer Gesetzgeber" werden.

Sämtliche Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts spiegeln seinen materiellen Status wider. Sie sind Ausdruck der der Verfassung zugrundeliegenden Idee von der Gleichstellung des Verfassungsgerichts mit den anderen Verfassungsorganen, dem Parlament, dem Präsidenten und der Regierung.

5. Verfahren der Normenkontrolle

Die Normenkontrolle gehört zu den zentralen Aufgaben des Verfassungsgerichts. Die Verfassung sieht zwei Arten der Normenkontrolle vor, die abstrakte und die konkrete, ohne beide ausdrücklich als solche zu bezeichnen. Gemäß Art. 149 Abs. 1 Ziff. 2 der Verfassung entscheidet das Verfassungsgericht über die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Rechtsakten des Parlaments. Dasselbe gilt für Akte des Präsidenten, die im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens geprüft werden können. Die konkrete Normenkontrolle übt das Verfassungsgericht lediglich in bezug auf Gesetze aus. Gemäß Art. 150 Abs. 2 der Verfassung kann das Verfassungsgericht vom Obersten Kassationsgericht oder vom Obersten Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit einem bei diesen anhängigen Rechtsstreit angerufen werden, damit es im Rahmen eines schwebenden Verfahrens entscheidet, ob ein konkretes Gesetz verfassungsmäßig ist oder nicht.

Allein der Umstand, daß das Verfassungsgericht als oberstes staatliches

³⁶ Art. 149 Abs. 2 der Verfassung.

Rechtspflegeorgan eingerichtet worden ist, das – wenn auch außerhalb des übrigen Gerichtssystems – eine konzentrierte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen ausüben kann und soll, ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß die Konzeption einer repressiven Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und anderen Akten akzeptiert worden ist. Somit werden sowohl die abstrakte als auch die konkrete Normenkontrolle in erster Linie als *a posteriori*-Kontrolle aufgefaßt.

Die Verfassung sieht aber auch einen Fall der Präventivkontrolle vor. Nach Art. 149 Abs. 1 Ziff. 4 können von der Republik Bulgarien abgeschlossene internationale Verträge vor ihrer Ratifizierung durch das Parlament, also vor der Annahme des Ratifikationsgesetzes, auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin geprüft werden.

Gegenstand von Normenkontrollverfahren sind in erster Linie die vom Parlament verabschiedeten Gesetze. Fragen wirft der Begriff der sonstigen Akte auf, die in der Verfassung ebenfalls als möglicher Gegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens genannt werden. Art. 149 erwähnt „andere Akte“ des Parlaments. Wie in Art. 86 Abs. 1 der Verfassung vorgesehen, verabschiedet die Volksversammlung nicht nur Gesetze, sie faßt auch Beschlüsse und nimmt Deklarationen und Appelle an. Deklarationen und Appelle sind jedoch keine Rechtsakte. Demnach bezieht sich der Hinweis auf „andere Akte“ des Parlaments in Art. 149 der Verfassung nur auf Beschlüsse als weiteren möglichen Gegenstand von Normenkontrollverfahren. Beschlüsse sind ihrem Wesen nach in den meisten Fällen individuelle und konkrete Rechtsakte. Zur Frage, ob die Beschlüsse der Volksversammlung in Anbetracht ihres individuellen Charakters überhaupt als Gegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens in Betracht kommen, hat das Verfassungsgericht in einem Beschluß Stellung genommen³⁷, der jedoch auch nicht zur vollständigen Klärung dieser Frage geführt hat.

Probleme wirft auch die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Akten des Staatspräsidenten auf. Die Prüfung der Vereinbarkeit von Akten des Präsidenten mit der Verfassung kann sowohl im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens nach Art. 149 Abs. 1 Ziff. 2 erfolgen als auch in einem anderen Verfahren, nämlich dem der Präsidentenanklage

³⁷ VerfGE Nr. 3 vom 30.12.1991 (Dăržaven vestnik Nr. 4/1992, 1). Die Urteile und Beschlüsse des Verfassungsgerichts werden nicht nur im bulgarischen Gesetzblatt (Dăržaven vestnik) veröffentlicht, sondern auch in einer Entscheidungssammlung: Konstituzionen Sad na Republika Balgaria, Reschenia i Opredelenia 1991, Sofia (1992). Es ist vorgesehen, besonders wichtige Entscheidungen des Gerichts auch in englischer und deutscher Sprache zu veröffentlichen.

vor dem Verfassungsgericht wegen Verfassungsverletzung³⁸. Ein im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle für verfassungswidrig erklärter Erlass des Präsidenten ist für die Zukunft unwirksam³⁹. Stellt das Verfassungsgericht im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens die Verfassungswidrigkeit eines Präsidentenerlasses fest, so hat es damit objektiv auch eine Verletzung der Verfassung durch den Präsidenten festgestellt. Es liegt so ein erster Anhaltspunkt für ein Verfahren gegen den Präsidenten nach Art. 103 der Verfassung (*“impeachment”*) vor. Es ist hierbei allerdings zu beachten, daß die abstrakte Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht nicht zu diesem Zweck durchgeführt wird. Zudem setzt eine erfolgreiche Präsidentenanklage dessen Verschulden voraus und hat mit dem Ziel und Wesen der abstrakten Normenkontrolle nichts gemein. Schließlich sieht Art. 103 der Verfassung ein spezielles Verfahren für die Präsidentenanklage vor. Die Erörterung von Präsidentenerlassen im Rahmen eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgericht kann jedoch zu einem materiell-rechtlichen und prozessualen Konflikt führen. Dies hängt mit der Häufung von Verfahren unterschiedlicher Natur mit möglicherweise unterschiedlichen Ergebnissen zusammen. Dadurch könnte eine Krisensituation ausgelöst werden. Aufgabe des Verfassungsgerichts ist es aber, Krisensituationen zu bewältigen und nicht solche herbeizuführen⁴⁰.

Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle von Gesetzen wird in Art. 150 Abs. 2 der Verfassung nur kurz umrissen. Dem Text zufolge ist das Verfassungsgericht befugt, Beschlüsse über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm im Rahmen eines schwebenden Gerichtsverfahrens zu fassen. Diesem liegt das in der Verfassung verankerte Konzept zugrunde, Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit von geltenden Gesetzen dem Verfassungsgericht vorzubehalten. Der Verfassungsgeber wollte vermeiden, daß durch die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen im Rahmen eines schwebenden Verfahrens unnötige Verzögerungen bei der Behandlung des Falles auftreten. Die Möglichkeit zur Unterbrechung eines schwebenden Gerichtsverfahrens zum Zweck der konkreten Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht haben deshalb lediglich das Oberste Kassationsgericht und das Oberste Verwaltungsgericht erhalten, ein solches Recht steht also lediglich der Kassationsinstanz zu. Kein anderes

³⁸ Art. 103 der Verfassung.

³⁹ Art. 151 der Verfassung.

⁴⁰ Diese Überlegungen hat die Verf. mehrmals im Rahmen der Debatten des Verfassungsausschusses vorgebracht, doch blieben sie unbeachtet.

Gericht ist befugt, die Verfassungsmäßigkeit von Normen, die im Rahmen eines schwebenden Verfahrens relevant sind, in Frage zu stellen. Die verfassungsrechtliche Regelung versucht Härten dadurch zu vermeiden, daß das Oberste Kassationsgericht und das Oberste Verwaltungsgericht als die einzig berechtigten Instanzen zur Herbeiführung einer konkreten Normenkontrolle zugleich auch verpflichtet sind, das Verfassungsgericht anzurufen. Diese Verpflichtung greift allerdings nur bei begründeten Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage stehenden Norm; ein unbegründeter Verdacht allein genügt nicht. Gegenstand des konkreten Normenkontrollverfahrens können nur Gesetze sein. Es ist zu erwarten, daß diese Art der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit legislativer Akte eine wesentliche Rolle in der tatsächlichen Praxis des Verfassungsgerichts in Bulgarien spielen wird, zumal den Bürgern der direkte Zugang zum Verfassungsgericht verwehrt ist. Gemeint ist damit die fehlende Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde als spezifisches Mittel zur Durchsetzung der in der Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten der Bürger⁴¹.

6. Die Wirkung von Entscheidungen des Verfassungsgerichts

Die Verfassung selbst enthält keine Aussagen über die Rechtskraft der Beschlüsse des Verfassungsgerichts. Art. 151 Abs. 2 der Verfassung sieht vor, daß sämtliche Beschlüsse des Gerichts innerhalb von fünfzehn Tagen im Gesetzblatt bekannt zu machen sind und drei Tage danach in Kraft treten. Dies entspricht den Verfassungsbestimmungen über die Bekanntmachung und das Inkrafttreten von Gesetzen, einschließlich der dreitägigen *vacatio legis*. Diese Bestimmung verdeutlicht die Absicht des Verfassungsgebers, den Beschlüssen des Verfassungsgerichts allgemeine Verbindlichkeit beizumessen, wie sie sonst nur normativen Rechtsakten vorbehalten ist. Diese Intention ist auch in Art. 14 Abs. 6 des Verfassungsgerichtsgesetzes verankert⁴².

Das Verfassungsgerichtsgesetz enthält einige Präzisierungen, die in einem Spannungsverhältnis zu Art. 151 Abs. 2 der Verfassung stehen. Art. 14 Abs. 4 des Verfassungsgerichtsgesetzes enthält eine Sonderregelung für

⁴¹ Im italienischen Verfassungsrecht wird das Fehlen der Verfassungsbeschwerde faktisch durch großzügigen Gebrauch des konkreten Normenkontrollverfahrens kompensiert; vgl. dazu G. B e r t i, *Interpretazione costituzionale* (2. Aufl., 1990), 606 ff., 625.

⁴² Der Text dieser Bestimmung lautet: "Die Beschlüsse des Verfassungsgerichts sind verbindlich für alle staatlichen Organe, juristischen Personen und Bürger".

Entscheidungen über die Gültigkeit von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, über die Feststellung der Unvereinbarkeit oder Wahlunfähigkeit von Abgeordneten und über die Feststellung der faktischen Amtsunfähigkeit sowie der Inkompatibilität bei Verfassungsrichtern. Das Gesetz sieht vor, daß solche Beschlüsse, bei denen es sich dem Wesen nach um Feststellungen handelt, vom Datum ihrer Annahme an in Kraft treten und nicht, wie Art. 151 Abs. 2 der Verfassung allgemein vorsieht, drei Tage nach der Bekanntgabe.

Für Kassationsbeschlüsse sieht Art. 151 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung die Unwirksamkeit *ex nunc* vor. Ein für verfassungswidrig erklärter Akt kann vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht mehr angewendet werden.

Eine Abweichung von diesem Prinzip enthält Art. 22 Abs. 5 des Verfassungsgerichtsgesetzes, demzufolge

“Akte, die von nicht dafür zuständigen Organen verordnet sind, vom Verfassungsgericht für nichtig erklärt werden”.

Diese Norm wirft eine Vielzahl von Fragen auf, die im Rahmen dieses Aufsatzes allerdings nicht näher behandelt werden können.

7. Übersicht über die ersten Entscheidungen des Verfassungsgerichts

Am 3. Oktober 1991 wurden die Verfassungsrichter vereidigt. Das Gericht nahm seine Tätigkeit im Anschluß daran auf. Der Beginn der Arbeit des Verfassungsgerichts war mit Hoffnungen und Erwartungen, aber auch mit dem klaren Bewußtsein für die große Verantwortung, die dem Verfassungsgericht bei dem Aufbau rechtstaatlicher Strukturen in einer Übergangsphase zukommen, verbunden. Bis zum Ende des Jahres 1991 wurden etwa 30 Verfassungsrechtssachen behandelt. Das Gericht hat bis zum Sommer 1992 schon eine Reihe von Beschlüssen und weiteren Entscheidungen verkündet. Der folgende Überblick orientiert sich an den unterschiedlichen Zuständigkeiten des Gerichts.

a) Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

In einem der ersten Verfahren⁴³ mußte sich das Verfassungsgericht mit einem Beschluß des Parlaments vom 6. November 1991 befassen, der die Entlassung des Direktors des nationalen Fernsehens zum Gegenstand hatte. Antragsteller war eine Gruppe von Abgeordneten. Der Antrag

⁴³ VerfGE Nr. 3 (RS 17/91) vom 30.12.1991 (Dăržaven vestnik No. 4/1992, 1).

wurde abgewiesen. Vier Richter gaben Sondervoten ab⁴⁴. Im Zusammenhang mit diesem Beschluß stellte das Verfassungsgericht am 5. Dezember 1991 fest, daß auch solche Beschlüsse des Parlaments, die einen konkreten und individuellen Charakter haben, der abstrakten Kontrolle zugänglich sind.

In einem weiteren Verfahren der abstrakten Normenkontrolle hatte sich das Verfassungsgericht mit einigen Bestimmungen des Gesetzes über den Obersten Justizrat, das kurz nach der neuen Verfassung verabschiedet worden war, zu befassen⁴⁵. Antragsteller war auch hier eine Gruppe von Abgeordneten. Neun Bestimmungen des Gesetzes wurden von den Antragstellern gerügt. Im Kern ging es bei diesem Verfahren um das Verhältnis zwischen der Judikative und dem Justizminister als Bestandteil der Exekutive. Neben der Umbesetzung des Justizrats infolge einer Gesetzesänderung mußte das Gericht sich mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit die Verfassung eine personelle Autonomie der Judikative gewährleistet. Das Gericht erklärte in seiner Entscheidung fünf Bestimmungen des Gesetzes für verfassungswidrig. Das Verfahren ist von Bedeutung für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Judikative. Es führte zugleich zum ersten kassatorischen Beschluß des Verfassungsgerichts, mit dem einzelne verfassungswidrige Normen *ex nunc* aufgehoben wurden. Acht Richter gaben Sondervoten zu einzelnen Bestimmungen des beanstandeten Gesetzes ab.

In der Verfassungsrechtssache 9/92⁴⁶ ging es um ein Änderungsgesetz zum Gesetz über das Eigentum und die Verwendung von Agrarland, das im März 1992 verabschiedet worden war. Der Antrag von einer Gruppe von Abgeordneten konzentrierte sich zwar auf einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes, zielte im wesentlichen aber auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des gesamten Gesetzes. Das Gericht hielt das Gesetz insgesamt für verfassungsgemäß. Der Beschluß wurde mit einer Mehrheit von neun Stimmen gefaßt; ein Sondervotum wurde abgegeben.

Auch der Entscheidung Nr. 8 vom 27. Juli 1992 lag ein abstraktes Normenkontrollverfahren zugrunde⁴⁷. Gegenstand des Verfahrens war § 9 der Übergangs- und Schlußbestimmungen des Gesetzes über das Banken- und Kreditwesen. Die umstrittene Bestimmung beinhaltete ein Verbot für

⁴⁴ Vgl. dazu Art. 32 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts (Däržaven vestnik No. 106/1991 vom 20.12.1991).

⁴⁵ VerfGE Nr. 3 (RS 30/91) vom 3.4.1992 (Däržaven vestnik No. 30/1992, 1).

⁴⁶ VerfGE Nr. 6 (RS 9/92) vom 5.6.1992 (Däržaven vestnik No. 50/1992, 1).

⁴⁷ VerfGE Nr. 8 (RS 7/92) vom 27.7.1992 (Däržaven vestnik No. 62/1992, 3).

ehemalige Funktionäre der kommunistischen Partei und vergleichbarer Organisationen zur Zeit des totalitären Regimes unter Einschluß von Beamten und Mitarbeitern der sogenannten Staatssicherheit, innerhalb der nächsten fünf Jahre leitende Funktionen im Bankenwesen wahrzunehmen. Auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten wurde § 9 dieses Gesetzes für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht begründete die Verfassungswidrigkeit im wesentlichen mit zwei Argumenten. Zunächst wurde eine Verletzung des Gleichheitssatzes der Verfassung festgestellt⁴⁸. Darüber hinaus wies das Gericht auf die Nichtübereinstimmung des beanstandeten Paragraphen mit einigen internationalen Verträgen hin, die von Bulgarien ratifiziert und damit für Bulgarien in Kraft getreten waren. Art. 5 Abs. 4 der Verfassung sieht vor, daß solche Normen völkerrechtlicher Verträge in das innerstaatliche Recht direkt inkorporiert werden und Vorrang vor innerstaatlicher Gesetzgebung haben, falls es zu einer Kollision kommt. In diesem Fall lag nach Auffassung des Verfassungsgerichts eine solche Kollision vor. Es stellte aber nicht auf den Vorrang der völkerrechtlichen Verpflichtung vor der innerstaatlichen Norm ab, sondern kam zu dem Ergebnis, daß § 9 des Gesetzes über das Bankenkreditwesen insoweit verfassungswidrig sei. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts kam mit der knappen Mehrheit von sieben Stimmen zustande; vier Sondervoten wurden abgegeben.

In einem weiteren Verfahren hatte sich das Verfassungsgericht mit zwei Bestimmungen der Geschäftsordnung des Parlaments zu befassen, die Einzelheiten der Aufhebung der Immunität von Abgeordneten regelten. Auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten wurde lediglich die Bestimmung für verfassungswidrig erklärt, die dem Abgeordneten, dessen Immunität aufgehoben worden war, die Teilnahme an weiteren Parlaments-tätigkeiten untersagte⁴⁹. Die Entscheidung erging mit einer Mehrheit von neun Stimmen und einem Sondervotum.

Mit der kommunistischen Vergangenheit hatte sich das Verfassungsgericht in einer Entscheidung vom 27. Juli 1992⁵⁰ auseinanderzusetzen. Gegenstand des Verfahrens war das Gesetz über die Güter der bulgarischen Kommunistischen Partei, der Agrarpartei, der vaterländischen Front, der Union der Widerstandskämpfer und der bulgarischen Gewerkschaften, das im Dezember 1991 verabschiedet worden war. Das Gericht wies die von einer Gruppe von Abgeordneten vorgebrachten Rügen mit acht Stimmen zurück.

⁴⁸ Art. 6 Abs. 2 der Verfassung.

⁴⁹ VerfGE Nr. 10 (RS 13/92) vom 27.7.1992 (Däržaven vestnik No. 63/1992, 1).

⁵⁰ VerfGE Nr. 9 (RS 4/92) vom 27.7.1992 (Däržaven vestnik No. 64/1992, 1).

In einem weiteren Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wurde das Verfassungsgericht auf Antrag des Präsidenten der Republik tätig⁵¹. Gegenstand der Normenkontrolle war § 10a des Änderungsgesetzes zum Pensionsgesetz. Diese Bestimmung lautete:

“Die Zeit, während der Personen in leitenden Positionen in der bulgarischen Kommunistischen Partei, der vaterländischen Front, dem Komsomol und der Union der Widerstandskämpfer gearbeitet haben, wird als Arbeitszeit für die Pensionierung nicht berechnet”.

Das Gericht hielt diese Bestimmung mit einer Mehrheit von neun Stimmen für verfassungswidrig; es wurden zwei Sondervoten abgegeben.

Schließlich hatte sich das Verfassungsgericht mit einem Beschluß des Parlaments vom 7. Juli 1992 zu befassen, der die Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten zum Gegenstand hatte. Der Antrag einer Gruppe von Abgeordneten wurde mit der Mehrheit von acht Stimmen abgewiesen⁵².

Das Verfassungsgericht hat sich damit in acht Fällen mit dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle befaßt. Einerseits hat es eine Reihe von Gesetzesbestimmungen für verfassungswidrig erklärt; andererseits wurden viele verfassungsgemäße Bestimmungen durch die Entscheidungen des Gerichts bestätigt und stärker legitimiert.

b) Prüfung der Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien und Vereinigungen

Das Verfassungsgericht hatte sich bislang nur in einem Verfahren mit dieser komplexen Materie zu befassen⁵³. Gegenstand des Verfahrens war die Prüfung der “Bewegung für Rechte und Freiheiten” (BRF), die als politische Partei registriert worden war und als solche an den Wahlen 1990 und 1991 teilgenommen hatte. Antragsteller war eine Gruppe von Abgeordneten. Nach dem eingebrachten Antrag sollte zunächst die Verfassungsmäßigkeit der Bewegung für Rechte und Freiheiten überprüft werden; im Anschluß sollte auf dieser Grundlage die Unwählbarkeit von Abgeordneten der BRF, die in die 36. Nationalversammlung gewählt worden waren, festgestellt werden. Die Antragsteller behaupteten, die BRF sei auf ethnischer und religiöser Grundlage gegründet worden. 99 % der Mitglieder hätten ein “türkisches Selbstbewußtsein” und hingen dem

⁵¹ VerfGE Nr. 11 (RS 18/92) vom 29.7.1992 (Däržaven vestnik No. 64/1992, 4).

⁵² VerfGE Nr. 12 (RS 19/92) vom 29.7.1992 (Däržaven vestnik No. 64/1992, 7).

⁵³ VerfGE Nr. 4 (RS 1/91) vom 21.4.1992 (Däržaven vestnik No.35/1992, 1).

islamischen Glauben an. Die Antragsteller stützten die Behauptung der Verfassungswidrigkeit der BRF auf Art. 11 Abs. 4 der Verfassung, der bestimmt, daß

“die Gründung von politischen Parteien auf ethnischer ... und religiöser Grundlage ... unzulässig”

ist. Das Verfassungsgericht setzt sich in seinem Beschluß mit dem materiellrechtlichen Gehalt dieser “Verbotsbestimmung” (Art. 11 Abs. 4 der Verfassung) auseinander. Es analysiert die einzelnen Elemente im Kontext der gesamten Verfassung, betrachtet die systematische Stellung der Bestimmung und grenzt diese Bestimmung zu anderen Normen und Prinzipien der Verfassung ab. Im Ergebnis wertet das Verfassungsgericht diese “Verbotsbestimmung” nicht als materielles Verbot. Eine Auslegung der Norm als Verbot würde Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung nicht gerecht. Sinn und Zweck der Bestimmung würden sich aus der Verfassung insgesamt ergeben; die Auslegung der Bestimmung dürfe nicht in Gegensatz mit anderen Verfassungsgrundsätzen treten. Mit dieser logisch und systematisch begründeten Interpretation ist dem Verfassungsgericht eine wichtige Präzisierung des Inhalts der Verfassung gelungen. Man muß berücksichtigen, daß dies unter Bedingungen geschieht, in denen eine Änderung der Verfassung selbst kaum möglich erscheint.

Der Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der BRF wurde lediglich mit Stimmgleichheit abgewiesen. Dagegen wurde der Antrag, der auf die Feststellung der Unwählbarkeit der Abgeordneten der BRF zielte, mit der deutlichen Mehrheit von elf Stimmen abgewiesen.

Im Zusammenhang mit diesem Verfahren mußte sich das Verfassungsgericht auch mit der Frage auseinandersetzen, ob vorkonstitutionelles Recht im Rahmen der Normenkontrolle vom Verfassungsgericht überprüft werden kann. Das Verfassungsgericht verneinte diese Frage und beschränkte damit seine eigenen Kompetenzen. Gegenstand der Normenkontrolle können danach nur solche Gesetze sein, die nach dem Inkrafttreten der Verfassung, auf deren Grundlage das Verfassungsgericht eingerichtet wurde, verabschiedet worden sind. Dies ist eine bedeutsame Aussage des Verfassungsgerichts, die inhaltlich als Verfassungsergänzung zu bewerten ist, obwohl sie nicht als solche im Gesetzblatt veröffentlicht worden ist. Anhand dieser Selbstbeschränkung wurden vom Verfassungsgericht eine Reihe von Anträgen als unzulässig zurückgewiesen. Darunter befand sich auch der einzige im Berichtszeitraum vom Obersten Gericht gestellte Antrag auf Durchführung eines konkreten Normenkontrollverfahrens.

c) Die verbindliche Auslegung von Verfassungstexten

Die verbindliche Auslegung von Verfassungstexten erwies sich als besonders wichtige Kompetenz des Verfassungsgerichts in der Übergangszeit, besonders auch in Anbetracht einer Verfassung, die erhebliche Kompromisse und ungelöste Probleme in sich birgt⁵⁴. Im Rahmen dieser Interpretationskompetenz ergingen bislang vier Entscheidungen des Verfassungsgerichts, eine auf Antrag des Präsidenten der Republik, eine auf Antrag des Generalstaatsanwalts und zwei auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten.

Art. 76 Abs. 2 der Verfassung verpflichtet die Abgeordneten dazu, in der ersten Sitzung der Volksversammlung einen Eid abzulegen⁵⁵. In seiner Entscheidung vom 16. Januar 1992 stellte das Verfassungsgericht fest, daß ein Abgeordneter, der nicht den von der Verfassung vorgeschriebenen Eid ablegt, sein Mandat nicht antritt⁵⁶.

In der schon erwähnten Entscheidung Nr. 10⁵⁷ wurde das Verfassungsgericht nicht nur im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens tätig, sondern gab auch eine verbindliche Interpretation von Art. 70 der Verfassung ab, der die Regelung der Immunität der Abgeordneten zum Gegenstand hat. Die Entscheidung erging einstimmig.

Auf Antrag des Präsidenten der Republik befaßte sich das Verfassungsgericht in der Rechtssache 11/92⁵⁸ mit Art. 13 Abs. 1 und 2 sowie Art. 37 der Verfassung⁵⁹. Es ging um die Beziehungen zwischen dem Staat und religiösen Gemeinschaften und Institutionen. Der Antrag des Präsidenten diente der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmun-

⁵⁴ Das Verfassungsgericht interpretiert selbstverständlich die Verfassung im Rahmen jedes Verfahrens, das in seine Zuständigkeit fällt. Die hier erörterten Beschlüsse des Verfassungsgerichts beruhen auf der Kompetenz gem. Art. 149 Abs. 1 Ziff. 1 der Verfassung.

⁵⁵ Die Eidesformel hat folgenden Wortlaut: "Ich schwöre im Namen der Republik Bulgarien, die Verfassung und die Gesetze zu wahren und mich in allen meinen Handlungen von den Interessen des Volkes leiten zu lassen. Ich habe geschworen!"

⁵⁶ VerfGE Nr. 1 (RS 18/91) vom 16.1.1992 (Därzaven vestnik No. 11/1992, 2).

⁵⁷ VerfGE Nr. 10 (RS 13/92) vom 27.7.1992 (Därzaven vestnik No. 63/1992, 1); vgl. auch den Text zu Anm. 49 oben.

⁵⁸ VerfGE Nr. 5 (RS 11/92) vom 11.6.1992 (Därzaven vestnik No. 49/1992, 1).

⁵⁹ Art.13 hat folgenden Wortlaut: "(1) Die Religionsbekenntnisse sind frei. (2) Die konfessionellen Einrichtungen sind vom Staat getrennt". Art.37 lautet wie folgt: "(1) Die Gewissensfreiheit, die Gedankenfreiheit und die freie Wahl der Konfessionen sowie religiöser oder atheistischer Anschauungen sind unverletzlich. Der Staat fördert die Toleranz und die gegenseitige Achtung unter Angehörigen verschiedener Konfessionen sowie unter Gläubigen und Atheisten. (2) Die Gewissens- und die Glaubensfreiheit dürfen sich nicht gegen die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die Volksgesundheit, die öffentliche Moral oder gegen die Rechte und Freiheiten anderer Bürger richten".

gen des Gesetzes über die Bekenntnisse. Dieses Gesetz stammt aus dem Jahre 1949, also einem Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten der jetzigen Verfassung. Nach der schon zitierten Einlassung des Verfassungsgerichts unterliegen solche Gesetze nicht dem Verfahren der abstrakten oder konkreten Normenkontrolle⁶⁰. Im Rahmen dieses Verfahrens griff das Verfassungsgericht auf die "verborgene" Kompetenz zurück, die ihm im Zusammenhang mit § 3 der Übergangs- und Schlußbestimmungen der Verfassung zukommt⁶¹. So hatte das Verfassungsgericht die Möglichkeit, allgemein verbindlich festzustellen, daß bestimmte vorkonstitutionelle Normen, die der Verfassung widersprechen, aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Verfassung hinfällig sind. In dem einstimmig gefaßten Beschluß stellte das Gericht fest, daß sich die gerügten Bestimmungen im Widerspruch mit der Verfassung befanden und erklärte sie *ex nunc* für unanwendbar.

Schließlich gab das Verfassungsgericht eine verbindliche Auslegung einzelner Elemente des Art. 5 Abs. 4 der Verfassung⁶², der die direkte Inkorporation von ratifizierten internationalen Verträgen in das innerstaatliche bulgarische Rechtssystem regelt. Das Gericht wurde auf Antrag des Generalstaatsanwalts tätig. In seiner – einstimmig beschlossenen – Entscheidung stellte das Verfassungsgericht fest, daß ratifizierte, aber noch nicht im Gesetzblatt veröffentlichte Verträge keinen Teil des innerstaatlichen Rechts darstellen und daher keine Priorität vor innerstaatlichen Gesetzen haben. Veröffentlichte und in Kraft getretene Verträge dagegen, durch die bestimmte Handlungen inkriminiert werden, ohne daß dieselben nach einem innerstaatlichen Straftatbestand als solche gekennzeichnet sind, werden Bestandteil des innerstaatlichen Rechts jedenfalls insoweit, als sie den Inhalt vorhandener Tatbestände des Strafgesetzes erläutern oder den Gesetzgeber zu einer entsprechenden Gesetzesänderung verpflichten.

d) Entscheidung des Verfassungsgerichts zu Fragen der Inkompatibilität

Die Art. 68 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1 Ziff. 3 der Verfassung sehen als Grund für die vorzeitige Beendigung des Abgeordnetenmandats die Unvereinbarkeit zwischen der Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats und

⁶⁰ Vgl. dazu die Ausführungen unter 7.b) a.E.

⁶¹ Vgl. dazu oben die Ausführungen unter 4. a.E.

⁶² VerfGE Nr. 7 (RS 6/92) vom 2.7.1992 (Dăržaven vestnik No. 56/1992, 1).

der Bekleidung eines anderen öffentlichen Amtes vor. Diese Unvereinbarkeit ist vom Verfassungsgericht festzustellen. Das Verfassungsgericht wurde im vorliegenden Fall auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten tätig. Noch in den ersten Tagen der 36. Nationalversammlung reichte ein Abgeordneter seinen Rücktritt wegen weiterer Ausübung eines öffentlichen Amtes ein. Art. 72 Abs. 2 der Verfassung mißt dem Einreichen des Rücktritts allein keine Befreiungswirkung von den Rechten und Pflichten als Abgeordneter zu. Der Rücktritt muß durch Beschluß des Parlaments angenommen werden. In diesem Fall verweigerte die parlamentarische Mehrheit dem Abgeordneten die Befreiung von seinem Mandat. Das Verfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung vom 26. Februar 1992⁶³ jedoch die tatsächliche Unvereinbarkeit des Abgeordnetenmandats mit der Bekleidung des in Frage stehenden öffentlichen Amtes fest. Außerdem greift das Verfassungsgericht die Tatsache auf, daß der Abgeordnete keinen Eid abgelegt hatte. Es entschied sich dann für die vorzeitige Beendigung des Mandats des Abgeordneten. Die zentrale Wahlkommission verkündete im Anschluß an das Verfahren, daß der nächstfolgende Kandidat auf der einschlägigen Liste (Verhältnisswahlsystem) damit als Abgeordneter gewählt sei.

e) Schlußbemerkung

Die Übersicht über die ersten Beschlüsse des bulgarischen Verfassungsgerichts zeigt, daß das erste Jahr für das Verfassungsgericht Bulgariens ein produktives Jahr im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik war. Ohne Zweifel trägt es durch seine Tätigkeit zur Rationalisierung der Verfassungspraxis auf dem nicht leichten Weg des Wiederaufbaus eines Verfassungs- und Rechtsstaats bei.

(Das Manuskript wurde im wesentlichen im August 1992 abgeschlossen).

⁶³ VerfGE Nr. 2 (RS 2/92) vom 26.2.1992 (Därzaven vestnik No. 18/1992, 2).

Summary⁶⁴

The Bulgarian Constitutional Court

Statutory Basis and First Decisions

The Bulgarian Constitutional Court was established by Arts. 147 to 152 of the new Constitution which was adopted by the Grand National Assembly on 12 July 1991. Being at the same time a constitutional organ and a separate body of the judiciary the Constitutional Court has exclusive competence to decide, with binding force and effect *erga omnes*, upon the compatibility of statute law with the Constitution. This is a new development in Bulgarian constitutional history. None of the earlier Bulgarian constitutions included a system of constitutional jurisdiction. The developments in Bulgaria are similar to those in other European states which, subsequent to the abolition of authoritarian regimes, have returned to democratic systems of government. The fundamental principle of separation of powers is even reflected in the composition of the new Constitutional Court which consists of twelve justices, one-third elected by the National Assembly, one-third by a joint meeting of the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court, and one-third appointed by the President. The justices were sworn in on 3 October 1991. Since then, the Constitutional Court has issued a number of interesting decisions which have been of major importance for Bulgaria's development towards a system of government characterized by such principles as separation of powers and rule of law (*Rechtsstaat*).

The legal basis of the Court's competences and structures are not only to be found in Chapter VIII of the Constitution but also in the Constitutional Court Act of 9 August 1992 and the Court's rules of procedure. Major competences of the Court that should be mentioned include abstract and concrete litigation, conflict of competences between state organs, binding interpretations of the Constitution, and challenges of the constitutionality of political parties and associations. The Court cannot take up a case on its own initiative nor do individuals have direct access to the Court. Those entitled to initiate proceedings before the Court are the President of the Republic, the National Assembly (the necessary quorum consists of one fifth of the members), the Council of Ministers, the Supreme Court of Cassation, the Supreme Administrative Court, and the prosecutor general. In the case of abstract litigation, if the Court rules that a specific legal norm is in breach of a norm of constitutional law, the former ceases to be applicable *ex nunc*. As regards procedure in concrete litigation, not every judge who considers

⁶⁴ Summary by Thilo Marauhn.

a provision which is decisive in a pending case to be incompatible with a norm of superior legal rank, is entitled to stay the proceedings and to submit the problem to the Constitutional Court for a decision; only the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court are vested with this power. They are, however, obliged to stay the proceedings if they have well-founded doubts about the constitutionality of the norm in question.

Most decisions of the Constitutional Court so far concern cases of abstract litigation. In one of these cases the Court ruled, *obiter*, that it has no power to review the constitutionality of pre-constitutional norms in cases of abstract litigation. In another decision the Court stated that non-normative decisions of parliament which are individual and concrete in character can also be the object of an abstract litigation.

On 21 April 1992 the Constitutional Court ruled on the constitutionality of the "Movement for Rights and Liberties", an association which represents the Turkish minority in Bulgaria. It had been registered as a political party and participated in the elections of 1990 and 1991. A group of members of parliament challenged the constitutionality of this association claiming that it was inconsistent with Art. 11 para. 4 of the Constitution which says that political parties may not be founded on ethnic, racial or religious bases. The Court interpreted this provision of the Constitution in a restrictive way taking into account other relevant principles of the Constitution and arguing that Art. 11 para. 4 did not prohibit political parties representing a minority. Thus, the Court upheld the constitutionality of the association in question.

A few more decisions of the Constitutional Court are analyzed in the article. As of the summer of 1992, no concrete litigation had been successfully initiated. By way of conclusion it seems justified to state that the Constitutional Court in its first year of existence has dealt most satisfactorily with questions involving the interrelationship between law and politics. Its jurisprudence definitely contributes to a rationalization of constitutional practice in a time of change.