

**Monica Vlad**

## **Die Rechtsreform in Rumänien am Beispiel des Polizeirechts**

Unsere Untersuchung beginnt mit den folgenden Worten des rumänischen Philosophen und Schriftstellers *Andrei Pleșu*<sup>1</sup> vom 30. Januar 2008:

„Ideologisch sind wir integrierter als die Länder, die uns integrieren.“<sup>2</sup>

### **I. Ausgangslage**

Diese zusammenfassende Idee zum aktuellen Stand der Dinge in Rumänien ist vielsagend, wenn es um die Beobachtung der Integration in die europäische Wertegemeinschaft und in das europäische Rechtssystem geht.

Rumänien sah und sieht sich als ein Teil Europas, als eine europäische Kultur und Zivilisation, die zwangsweise von dem Kontinent getrennt wurde durch die sowjetische Besatzung und die darauf folgende kommunistische Diktatur. Mit Blick auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat die rumänische Regierung in den Verhandlungsjahren des Beitritts daher keine alternative Strategie entwickelt – und auch an eine solche nicht gedacht. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft ist während der Verhandlungsjahre ständig als selbstverständlich betrachtet worden. Sie wurde nie in Frage gestellt; und wäre sie gescheitert, dann wäre das Land politisch isoliert geblieben, trotz seiner geographischen Zugehörigkeit zu Europa.

Welches sind jedoch heute die Chancen einer authentischen Integration des Landes in die Europäische Union? Realistisch ist es in dieser Hinsicht, den Begriff „Rechtsentwicklungen“ an Stelle von „Rechtsreformen“ zu verwenden, um die Situation in Rumänien genau zu beschreiben, und dies selbst heute, sieben Jahre nach dem Beitritt. Will man den Begriff *Rechtsreformen* trotzdem verwenden, dann muss dies mit Verantwortung geschehen, denn eine authentische Reform setzt wenigstens zwei radikale Prozesse voraus: den „Verbrauch“ des kommunistischen ideologischen Erbes und den Aufbau von Bedingungen, die günstig für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes sind. Denn die Bürger tragen noch immer die Traumata der hermetisch geschlossenen Gesellschaft der kommunistischen Diktatur in ihren Mentalitäten und Herzen. Sie reagieren dementsprechend noch immer unvorbereitet auf das Glück der Freiheit und sind konstant unfähig, diese zu genießen. Die im rumänischen Volk wurzelnden Mentalitäten der Passivität und des Fatalismus sind ständige Hindernisse für den zivilen Ungehorsam, der einen wichtigen Wert der Demokratie verkörpert. Indem sich die Reform auf die Sichtbarkeit der rumänischen Rechtskultur in der nationalen Kultur konzentriert und die für Rumänien neu definierten Institutionen des europäischen Rechts zur Priorität macht, zeigt sich auch der Fortschritt in Richtung Einheit des rumänischen Rechtssystems. Die gewünschte Einheit ist das Ziel der Reform selbst. Unabhängig von Rechtsbegriffen, die aus dem deutschen oder dem französischen Rechtssystem übernommen wurden, ist ein Ideal der Justiz die Produktion von Wahrheit durch die Regeln im Bereich Sammeln von Beweisen und durch Respekt vor allen Beteiligten in juristischen Verfahren. Immer

---

<sup>1</sup> *Andrei Pleșu* ist Philosoph, Religionswissenschaftler und Kunsthistoriker. Als Kritiker der aktuellen Lage der rumänischen Gesellschaft ist *Pleșu* eine wichtige Stimme der Reform der rumänischen Gesellschaft.

<sup>2</sup> *Andrei Pleșu*, Adevărul literar și artistic (Die Wahrheit. Zeitschrift für Literatur und Kunst), 30. Januar 2008, S.14.

wieder muss im Vergleich mit der kommunistischen Diktatur wiederholt werden, dass es damals zwei Kategorien von Menschen gab: Profiteure des Regimes einerseits und vom Regime Unterdrückte andererseits. Für letztere gab es keine Justiz und keine Gerechtigkeit.

Priorität der Reform genießt dementsprechend der Aufbau einer europäischen Rechtskultur, in der sich die Justiz einer authentischen Autorität erfreut. So wird ein Stadium erreicht werden können, in dem die Politik mit den Augen des Juristen betrachtet und nicht die Justiz durch die Augen des Politikwissenschaftlers und der Politiker entmachtet wird. Viele Aspekte der Reform haben die postkommunistischen Länder gemeinsam, weil sie dieselben Probleme lösen müssen. Aber jedes nationale Rechtssystem hat seine spezifische Weise, mit den immensen, gleichzeitig zu lösenden Problemen umzugehen. Von außen betrachtet ist der Begriff „neue Beitrittsländer“ nicht sonderlich transparent hinsichtlich der Vielfalt der neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Deshalb soll diese Studie selbst zu einer Integrationsaufgabe werden. Der Unterschied zwischen den Erwartungen Rumäniens und der aktuellen sozial-politischen Situation ist mit den Worten von *Pleșu* realistisch zum Ausdruck gebracht. Wir befinden uns in dem komplexen Zustand des ewigen Übergangs, in einer Periode, die das „woher“ bezeichnet, aber nicht das „wohin“ [...].<sup>3</sup>

Während der Jahre der Verhandlungen anlässlich des Beitritts zur Europäischen Union (2000-2007) war die Idee der Zugehörigkeit zur Europäischen Union ein „Traum“, eine „kolossale Herausforderung“, aber auch die einzige Variante, die dem rumänischen Volk eine *würdige Zukunft* versprach. „Würde“ hatte in diesem Kontext sowohl eine individuelle als auch eine soziale Dimension: Sie war der wichtigste Wert, den das durch die kommunistische Diktatur erniedrigte Volk wiederfinden wollte. Und zugleich die Basis der Menschenrechte, ein Begriff, der in seiner Substanz für Rumänien ganz neu erschien. Selbst wenn der Einfluss der abendländischen Menschenrechtstradition im juristischen Unterricht und in der neuen Gesetzgebung sichtbar geworden ist, ist der rumänische Verfassungsgerichtshof nicht in der Lage, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Menschenrechtskonvention doktrinär zu assimilieren und einen europäischen Schutz der Grundrechte der Bürger zu sichern. Im Gegenteil: Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werden in der Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichts umgangen. Es werden systematisch Ausnahmen im rumänischen Recht gesucht, die die Anwendung bestimmter Artikel der Europäischen Menschenrechtskonvention verhindern können. Dies gilt insbesondere für die Entschädigung der Opfer der kommunistischen Diktatur.<sup>4</sup>

Dazu kommt das Problem der Rechtssprache: Konzepte, die in den gefestigten Demokratien bestimmte Institutionen und Realitäten beschreiben, wurden mechanisch übernommen und angewendet, obwohl sie in Rumänien auf ganz andere Verhältnisse treffen und ganz verschiedene Bedeutungen haben. Dadurch wird ein Defizit erzeugt, dessen Bedeutung leider noch immer unterschätzt wird, denn eine authentische Reform muss mit einer Reform der Rechtsprache beginnen, um die Kommunikation überhaupt zu

<sup>3</sup> Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen zu den politischen Transformationen in Osteuropa*, Frankfurt am Main 1994, S. 58.

<sup>4</sup> Das Gesetz Nr. 223/2009 sieht vor, dass die kommunistische Diktatur in Rumänien erst nach dem 6. März 1945 begann (mit der Proklamierung der ersten „volksdemokratischen Republik“), während die Deportation der deutschen Minderheit (der Siebenbürger Sachsen) im Januar 1945 stattfand. Auf diese Weise ist das Gesetz nicht anwendbar auf die Entschädigung der Sachsen, die dementsprechend auch nicht als Opfer der Diktatur anerkannt werden, denn das Gesetz hat keine retroaktive Wirkung. Hingegen ist aus historischer Sicht offensichtlich, dass die sowjetische Besatzung Rumäniens am 23. August 1944 begann. Dieses Gesetz und auch andere, die mit ähnlichem Zynismus begründet wurden, zeugen von der Kontinuität des kommunistischen Regimes und der heutigen Entscheidungsfaktoren in Rumänien.

ermöglichen. Dieses Beispiel – und auch viele andere – demonstrieren eine verdeckte, aber tief kultivierte *Kontinuität* zwischen dem kommunistischen Regime und der heutigen politischen Situation.

Seit dem Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union wird das Stichwort *Integration* im öffentlichen Diskurs viel zu oft verwendet. Denn Integration hat eine viel tieferre Bedeutung als „Beitritt“: Sie ruft Verantwortung hervor, die nur langfristig Realität werden kann. Wichtig ist, dass Rumänien die Tiefe dieses Prozesses realistisch behandelt und die daraus folgende Verantwortung bewusst übernimmt. Von daher ist eine wesentliche Frage: Bringt Rumänien auch ein Wertesystem in die europäische Wertegemeinschaft mit oder geht es nur um die mechanische Übernahme des *acquis communautaire*? Im öffentlichen Diskurs wurde diese Frage oft gestellt. Antworten sind bis heute nur ansatzweise erfolgt. Diesbezüglich ist die Rhetorik im politischen Diskurs mehrdeutig: In Rumänien sprach man nicht von einer „Anpassung“ an die „europäischen Ansprüche und Werte“, sondern von der *wohlverdienten* „Rückkehr nach Europa“. Solche Aussagen enthielten sowohl eine Erwartung als auch ein wesentliches Potential an Illusionen. Juristisch begründet Rumänien seine Zugehörigkeit zum europäischen Wertesystem mit der Rezeption des römischen Rechts. Selbst wenn das *Gemeineuropäische* in seinen Grenzen unbestimmt ist, bildet ein Element der Europazugehörigkeit gewiss auch das eigene Selbstverständnis. Doch bleibt die Harmonisierung der rumänischen Gesetzgebung mit derjenigen der Europäischen Union die erste Priorität des Landes. Das gilt vor allem, weil Rumänien in einer juristischen *Scheinwirklichkeit gelebt hat*. In der kommunistischen Zeit pflegte man zum Beispiel über die Arbeitsverhältnisse zu sagen: „Wir tun so, als würden wir arbeiten, und die tun so, als ob sie uns dafür bezahlen würden.“<sup>5</sup>

Erst Jahre nach dem Beitritt wurde die Kluft zwischen den postkommunistischen Ländern und den stabilen Demokratien Europas sichtbar. Heute zeigt Rumänien leider immer noch ein Bild der Regression. Ursachen dafür sind die zunehmende Armut der Bevölkerung, die noch durch eine massive Auswanderung verstärkt wird, die ihrerseits wiederum zahlreiche in der Heimat zurückgebliebene Familien zerstört hat. Die Krise der wichtigsten sozialen Werte, die wachsende Arbeitslosigkeit und die totale Politikverdrossenheit tragen zu Defätismus und Verzweiflung bei. Es ist verständlich, dass die rumänische Bevölkerung ihrer politischen Klasse schon lange nicht mehr traut. Der Anspruch auf Zugehörigkeit zu den Völkern und Nationen Europas, zu den westlichen Demokratien ist an der Unfähigkeit der politischen Klasse, sowohl das Land als auch sich selbst zu reformieren, gescheitert. Dabei ist es noch nicht lange her, dass die Ablösung der postkommunistischen PSD-Regierung durch eine konservativ-liberale Koalition das Vertrauen der Bevölkerung in die Reformierbarkeit des Justizsystems gestärkt hat. Der Widerstand gegen authentische Reformen ist kürzlich in vielen Formen sichtbar geworden. In Rumänien gibt es zwei Ebenen der menschlichen Existenz: eine oberflächliche, d. h. die Ebene der Absichten und der Deklarationen, und eine tiefere, die Ebene der institutionalisierten Lüge, der politischen Duplizität, d. h. die Ebene, auf der eine totale „Lähmung der Reflexe der Normalität“<sup>6</sup> festgestellt werden kann.

Woher stammt diese Realität? Die Not, zu lügen, um überhaupt überleben zu können, hatte während des Kommunismus „eine autoritäre Präsenz: Dies wirkt wie eine Vergiftung.“ Man hat gelernt, systematisch zu lügen. Das ist „nicht Metaphorik, das sind substantielle Probleme“.<sup>7</sup> Denn „der Gulag existiert schon in den Werken von Marx“, warn-

<sup>5</sup> Monica Vlad, Rechtsfragen der europäischen Integration. Der Fall Rumänien, in: Dieter Blumenthal/Gilbert Gornig/Dietrich Murswieck (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin, 2005, S. 258.

<sup>6</sup> Karl-Peter Schwarz, Die Rückkehr der Straßenhunde, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.12.2007, S. 12.

<sup>7</sup> Ders.

te André Glucksman frühzeitig.<sup>8</sup> Die mörderische Utopie des Kommunismus wurde von Jean Cau, der Sekretär *Sartres*, in „*Lettres ouvertes aux têtes de chiens occidentaux*“ beschrieben.<sup>9</sup> Trotzdem hat die kommunistische Utopie in Europa überlebt, und die katastrophalen Konsequenzen sind auch heute in der Situation der postkommunistischen Länder sichtbar:

In Abwesenheit eines „Nürnberger Prozesses“, der die Verbrecher des Kommunismus aburteilt, sind heute in den postkommunistischen Ländern sogar die Kriterien verschwunden, welche die Opfer von den Henkern unterscheiden. Wir dürften zu Recht behaupten, dass für Länder wie Rumänien ein Neuaufbau des Glaubens an das Rechtssystem selbst lebenswichtig ist.<sup>10</sup> Denn es fehlt die Vorstellung, dass es Gesetze geben muss, damit eine Gesellschaft zivilisiert existieren kann. So tief wurde die Normalität in Rumänien vernichtet. Die kommunistischen Verhältnisse haben sich, wie schon erwähnt, in den kollektiven Mentalitäten fortgepflanzt und neue Antlitze bekommen. Es herrscht ein falsches Verhältnis zur Gesetzlichkeit, weil die einzige Art, im Kommunismus zu überleben, darin bestand, Gesetze zu umgehen – daher die zynische Bemerkung, Gesetze existieren, um gebrochen zu werden. Der Staat war und ist ein Feind geblieben: Da gab und gibt es keine Schuldgefühle. Auf öffentlicher Ebene wird diese „raffinierte Kapazität der Demobilisierung“<sup>11</sup> von einer zynischen Übernahme europäischer Prinzipien und Institutionen in der Gesetzgebung verdoppelt. Letztere sind dementsprechend oberflächliche Phänomene, weil sie nicht verstanden, nicht ernst genommen und demzufolge auch nicht angewendet werden. Solche Tatsachen konsolidieren den Status quo und den kollektiven Widerstand gegen die Reformen, die aus der Anpassung der rumänischen Gesetzgebung an die europäische entstehen müssten.

Die konkreten Ursachen der aktuellen Krise sind in der Politik zu suchen. Der Aufbau einer demokratischen Bürgerschaft ist ohne Auseinandersetzung mit dem totalitären Gedächtnis nicht möglich. Aber in Rumänien wurden das schuldige Schweigen und das Vergessen staatlich etabliert. Um dieses tiefgreifende Problem der politischen Legitimität zu verstehen, muss man *nur* die Kontinuität des rumänischen Staates mit der kommunistischen Tyrannie wahrnehmen. Ein schmerhaftes Paradox existiert in der Verfassung selbst: Sie ist kein Instrument zur Einschränkung von Macht wie in den gefestigten Demokratien, sondern ein Instrument zur *Förderung* der politischen Macht. Dieser Widerspruch ist für alle postkommunistischen Staaten maßgebend. Es interessiert nicht, ob die Machtstrukturen *legitim* sind bzw. wie der Herrscher herrscht, sondern nur, WER herrscht. So kann keine sozial-liberale Kultur aufgebaut werden, denn die Verfassung wird missbraucht, um den momentanen Interessen der Politiker zu dienen.<sup>12</sup>

Die Regression ist auch im Verhalten der Politiker sichtbar: Es gibt nur wenige Politiker mit authentischen Überzeugungen, die an Prinzipien festhalten: „Alle kämpfen mit allen, und sie wissen nicht wofür. Es geht nicht um Orientierung, es geht nicht um Ideologie, sondern nur um individuelle Abneigungen und Empfindlichkeiten“.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> André Glucksman, *La cuisinière et le mangeur d'hommes* (Die Köchin und der Menschenfresser), Seuil 1975.

<sup>9</sup> Jean Sevilia, *Terrorismul intelectual din 1945 până în prezent* (Der intellektuelle Terrorismus seit 1945 bis heute), Humanitas Verlag, Bukarest 2007, S. 112.

<sup>10</sup> Jen Sevilia, ebd., S. 115.

<sup>11</sup> So Andrei Pleșu, Fn. 2.

<sup>12</sup> Das dem so ist, ist in der zynischen Haltung der aktuellen Regierung Rumäniens ganz deutlich: Die neokommunistische Allianz USL (die sogenannte sozial-liberale Union) verfügt über eine parlamentarische Mehrheit von 70%. Diese Mehrheit wird manipuliert zu dem Zweck der Schwächung des Staatspräsidenten, indem Gesetzentwürfe vorbereitet werden, um die Verfassung in dieser Hinsicht zu „reformieren“.

<sup>13</sup> Ebd.

Auf die Frage „Wo kann man sich vor der Justiz verstecken?“ lautet die Antwort einfach: „In der Politik“. Die Justiz funktioniert noch immer nach den Regeln des politischen Befehls, eine selbstzerstörerische Situation, die aber seit kurzem von jungen Richtern mit Erfolg bekämpft wird. Gleichzeitig sind Hoffnungen auf eine glaubwürdigere Justiz nicht unberechtigt, weil der Wunsch, als unabhängige Richter tätig zu sein, langsam bei den Absolventen der Rechtsfakultäten festen Boden gewinnt.

Andererseits gibt es objektive Schranken, die sich aus der Natur des rumänischen Rechtssystems ergeben: Die rumänische Rechtskultur ist stark positivistisch und unflexibel. Die Gerichte haben wenig Autonomie (*limited statutory freedom*). Obwohl Rumänien als EU-Mitglied zum europäischen Rechtssystem gehört, haben die Richter keine Autorität, das Gesetz zu interpretieren, sondern sie müssen es mechanisch anwenden. Die Ursachen sind im Gewohnheitsrecht zu suchen, das dem geschriebenen Recht zu nahe steht. Dadurch wird eine Konfusion erzeugt zwischen den Befugnissen der Richter und denjenigen der Staatsanwälte, die zugleich auch das Fortbestehen der kommunistischen Mentalitäten in dieser Hinsicht beweist. Beide nehmen im Gerichtsaal denselben Platz ein, tragen dieselbe Amtskleidung, und der Vorrang der Meinung des Staatsanwalts ist in den Gerichtsurteilen immer noch sichtbar. Obwohl die rumänische Verfassung durch das Gesetz 429/2003 wesentlich revidiert wurde und das Prinzip der Gleichheit der Parteien im Strafverfahren verbrieft ist, können in der Praxis Anwälte häufig keine effektive Verteidigung leisten, weil die Position des Staatsanwaltes *de facto* mehr Gewicht hat. Auf diese Weise ist auch die Neutralität des Gerichts beeinträchtigt.

## II. Notwendige allgemeine Reformen

Eine tiefgehende Reform muss folgende Prioritäten haben:

- die Schaffung eines doktrinären Fundaments für die neuen Konzepte des rumänischen Rechtssystems, in deren inneren Strukturen der Staat nicht mehr als Feind betrachtet werden soll,
- Aufbau eines neuen Verständnisses der Bedeutung der Rechtsreform als wichtigste und komplizierte Herausforderung der Integration,
- die Orientierung der Reform an den juristischen Prioritäten der EU,
- die Sicherung des einheitlichen Verständnisses der Grundrechte in der Rechtssprache und Rechtsprechung, der Rechtsnatur der Begriffe in der Legislative,
- die Klärung der juristischen Semiotik im Vergleich mit der literarischen Sprache und mit den Herausforderungen der Harmonisierung der Rechtssprache in den EU-Mitgliedsstaaten,
- die Erziehung des politischen Willens zu mehr Transparenz und Klarheit,
- die Stärkung der Zivilgesellschaft und ihrer meinungsbildenden Rolle,
- Neudefinierung der Beziehungen zwischen Richtern und Staatsanwälten, dem Obersten Rat der Richter und dem Justizministerium, dem Obersten Rat der Richter und der Polizei bzw. zwischen den verschiedenen juristischen Berufen in der Praxis,
- die Übernahme weiterer aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union folgender Pflichten und Verantwortungen,
- die Entpolitisierung der Verwaltung und die Abschaffung der Klientelpolitik insbesondere im aktuellen Kontext der Regionalisierung,
- eine effiziente Bekämpfung der Korruption in allen Bereichen,<sup>14</sup>

<sup>14</sup> In einem Interview behauptete Frau *Monica Macovei*, Mitglied des Europaparlaments und ehemalige Justizministerin in Rumänien, dass die Korruption für das Land riesige Kosten bedeutet. Im Jahr 2010 hätte man mit den in den Mechanismen der Korruption verschwundenen Geldern 20 Krankenhäuser,

- die Kontrolle der Fortpflanzung alter Seilschaften und Machtstrukturen,<sup>15</sup> wodurch die totalitären Denkweisen und Strukturen (durch die Europawahlen) direkt in das demokratische Herz der EU importiert werden,
- die Klärung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten.

Die Neudefinierung der Beziehungen zwischen Richtern, Staatsanwälten und Polizei, aber auch zwischen Zivilgesellschaft und Polizei, sind Bereiche, die sich als besonders wichtig für eine authentische und tiefgreifende Reform erwiesen haben. In dieser Hinsicht sind folgende Entwicklungen zu beachten:

- Die offenen Grenzen haben außer klaren Vorteilen auch viele Risiken gebracht, z. B. neue Verbrechen, die in den ehemaligen kommunistischen Ländern zuvor unbekannt oder kaum verbreitet waren. Insofern ist insbesondere die organisierte Kriminalität zu nennen, die durch die wirtschaftliche Misere noch verschlimmert wird.
- Die Migration der rumänischen Bevölkerung in den Westen Europas, vor allem nach Italien, Frankreich und Spanien, hat hauptsächlich wirtschaftliche Gründe. Der Vorteil höherer Löhne wird durch die Situation der im Lande zurückgebliebenen Familien beeinträchtigt: Ohne die Autorität der abwesenden Eltern sind die Jugendlichen dem Drogenhandel und verschiedenen Formen der Prostitution mehr und mehr ausgesetzt. In den Schulen gibt es schon Punkte, wo Drogen billig verkauft werden: ein für die Verbreitung der Kriminalität günstiger Kontext, wenn die Eltern nicht da sind und die Lehrer gleichgültig wegschauen.
- Als östliches Grenzland der Europäischen Union hat Rumänien die neue, wichtige Verantwortung, die Grenzen zur Ukraine und zu Moldawien zu sichern und in diesem Rahmen die Kriterien für den Beitritt zum Schengen-Raum umzusetzen.<sup>16</sup>

### III. Notwendige Reformen speziell im Bereich des Polizeiwesens

Vor diesem Hintergrund gewinnt der Bereich des Polizeirechts besondere Aufmerksamkeit. Das Polizeirecht und die Eigenständigkeit dieses Rechtsbereichs als Unterrichtsfach in der Ausbildung von Spezialisten sind Prioritäten der Reform in Rumänien, geht es um den Übergang vom Polizeistaat kommunistischer Prägung zu einem demokratischen System, in dem Polizeibeamte die Bürger schützen und nicht ängstigen. Die Europäisierung des rumänischen Rechts trägt zur Artikulierung neuer Konzepte und Prinzipien und darüber hinaus sogar zu einer neuen Interpretation von Institutionen bei, die als klassisch und unveränderbar betrachtet wurden.

Die Kompatibilität der juristischen Systeme Europas, die dieselben historischen Ereignisse teilen und dieselbe politische Philosophie verkörpern, kann zur Realisierung von

<sup>15</sup> 1500 Heime und 5000 Schulen bauen können. Die Formen der Korruption sind in den Verträgen für öffentliche Anschaffungen am gefährlichsten. So werden z. B. die Summen zweckentfremdet, die den Unterschied zwischen dem Marktpreis und dem im Vertrag eingetragenen Preis für 1 Kilometer Autobahn ausmachen. Siehe *Monica Macovei, Cât ne costă corupția?* (Wieviel kostet uns die Korruption?), Zeitschrift 22 Plus, November 2013, S. IV.

<sup>16</sup> Dazu dient die Nationale Agentur für Integrität, ein Gremium zur Bekämpfung der politischen Korruption. Diese Agentur wird von den Vertretern der verschiedensten Parteien heftig angegriffen. Das beweist, dass es keine Parteien gibt, die nicht korrupt sind und die deswegen nicht gegen die strafrechtliche Untersuchung ihrer Mitglieder protestieren würden.

<sup>16</sup> Insbesondere zu diesen beiden Ländern gibt es schwierige Beziehungen, weil ehemalige Gebiete Rumäniens heute zu ihnen gehören. Auf dem Balkan hat die ethnische Zugehörigkeit eine ganz besondere Bedeutung und ruft oft stark nationalistische Gefühle hervor.

Projekten mit großer politischer Bedeutung – wie der Europäischen Union selbst – beitragen. Der Aufbau des Gemeinschaftsrechts ist ein solches Phänomen. Die Architektur dieses komplexen Phänomens setzt voraus, dass die wichtigen Konzepte, auf die sich die Demokratie aufbaut, nicht nur umgesetzt werden, sondern in ihrem europäischen Sinn verstanden und respektiert werden. Es bringt nicht viel, wenn wiederholt wird, dass die Reform wichtig und notwendig ist, denn dadurch verliert der Begriff besonders für die Bürger seinen Sinn. Reform bedeutet nicht nur massive Entlassungen, sondern neue Qualitätsstandards im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Nur so kann gezeigt werden, dass die Politiker den realen Problemen des Landes nicht ausweichen, sondern sich ihrer annehmen und das Wort „Reform“ nicht jedes Mal in ihre Rhetorik einbeziehen, wenn ein neuer Parteichef ernannt wird.

Zu den reformierbaren Konzepten gehören: die Rolle der staatlichen Autorität und deren Grenzen, die neudefiniert werden müssen, die Formen – aber auch die Grenzen – des Zivilgehorsams in einer demokratischen Gesellschaft, das Verhältnis zwischen den Bürgern und den Polizeibehörden und, ganz besonders, die Rolle des Polizisten selbst. Hiermit beginnt die Harmonisierung der Institutionen des rumänischen Rechts mit europäischem Recht.

Erstens ist anzumerken, dass die Polizisten in Rumänien keine militärischen Grade mehr tragen, wie dies in kommunistischer Zeit der Fall war. Je höher im Grad, desto arroganter und mächtiger wurde der Polizist von damals. Die militarisierte Struktur der Polizei sicherte seinen Dienern wichtige Privilegien, trug zur ständigen Angst der Bevölkerung bei und sollte klarstellen, dass der Polizist als *ganz wichtige Figur der staatlichen Autorität respektiert und gefürchtet werden musste*. Der neue Rechtsstatus des Polizisten in Rumänien ist inhaltlich ganz anders, denn heute ist der Polizist ein Zivilbeamter mit speziellem Status und trägt keine Grade mehr auf seiner Uniform.

Die wichtigsten Aufgaben des Polizisten konzentrieren sich gegenwärtig auf folgende Bereiche: Bekämpfung des Drogen- und des Menschenhandels, Vorbeugung und Bekämpfung der Jugendkriminalität und häuslicher Gewalt, Bekämpfung der Korruption und Schutz der Menschenrechte.

Der neue Rechtsstatus des Polizisten in Rumänien wurde durch das Recht anderer europäischer Staaten, wie z. B. Deutschland und Frankreich, beeinflusst. Dieser Status ist in zwei Gesetzbüchern (im Statut des Polizisten und im Gesetz über die Organisation und die Aufgaben der rumänischen Polizei) geregelt.<sup>17</sup> Deren Bestimmungen haben verfassungsrechtliche Bedeutung. Der Status des Polizisten in der Gesellschaft, seine Rechte und Pflichten machen damit den Kern des rumänischen Polizeirechts aus. Die Respektierung der Prinzipien und der Regeln, die in dem Statut des Polizisten festgelegt sind, sind als *Ehrenaufgaben* der Polizisten beschrieben. Zu diesen Prinzipien zählen insbesondere die Legalität, die Egalität, die Transparenz der Entscheidungen, die Priorität des öffentlichen Interesses, die Loyalität und die moralische Integrität.

Diese Gesetzesbestimmungen sprechen interessanterweise nicht nur von persönlichen Qualitäten, die der rumänische Polizist haben muss, sondern sogar von persönlichen *Tugenden*, die das Prestige der Polizei sichern sollen. Warum diese Vorschriften im Wesentlichen moralischer Natur sind, ist einfach zu verstehen: Eine demokratische Gesellschaft kann nicht mit den Menschen von gestern, die auf ihre Uniformen stolz waren und sich berechtigt fühlten, die Autorität ihrer Funktionen auszunutzen und zu missbrauchen (weil die Uniform ihnen das Gefühl der totalen Überlegenheit gegenüber den Bürgern gab) aufgebaut werden. Aus demselben Grund definiert und wiederholt das Polizisten-Statut Begriffe wie *öffentliche Sicherheit, Bürgerrechte, Priorität der Ruhe und der Sicherheit im öffentlichen Raum*. Diese Begriffe mussten, damit ihr Sinn eindeutig ist

<sup>17</sup> Zu diesen speziellen Gesetzen siehe i. E. unter IV. und V. dieses Beitrages.

und keine Konfusion entsteht, gesetzlich definiert werden, denn das totalitäre Denken der kommunistischen Polizeibeamten beeinflusst das Handeln der Polizisten auch heute noch. Besonders ihre inhaltliche Substanz muss den Polizisten beigebracht werden. Dafür werden im demokratischen Ausland ausgebildete Lehrkräfte eingesetzt, die auch dazu beitragen, neue verletzbare Gruppen zu identifizieren und deren Schutz zu sichern.

Die Auswahl der Professoren und Dozenten der neu eingerichteten Polizeiakademien ist zugleich wichtig und schwierig. Die demokratischen Werte, so bereits der Respekt gegenüber dem Bürger oder die große berufliche Verantwortung des Polizisten, sollten in den Vorlesungen besonders betont werden. Leider unterrichten an diesen Lehreinrichtungen immer noch überzeugte Kommunisten und Personen, die den Lehrprozess kompromittieren, während neue Lehrkräfte die Intransparenz des Lehrsystems nicht durchbrechen können.<sup>18</sup> Insofern ist noch viel Arbeit zu leisten, um ein Gleichgewicht zwischen der wichtigen Rolle des Polizisten, der die öffentliche Autorität im Staat ausüben darf, und der hieraus resultierenden Verantwortung zu erzielen.

Was Letzteres betrifft, zeigt die gemeinsame Arbeit rumänischer Polizisten und ihrer Kollegen aus anderen europäischen Staaten bereits positive Folgen. Vor allem die jüngeren rumänischen Polizisten haben hier die Chance, den Unterschied zwischen einer authentisch demokratischen Erziehung und den falschen Werten einer posttotalitären Gesellschaft kennen und verstehen zu lernen. Im Namen der öffentlichen Sicherheit dürfen rumänische Polizeibeamte am Aufbau internationaler Polizeieinheiten außerhalb Rumäniens teilnehmen. Sie können ihre Ausbildung vertiefen, indem sie in einer internationalen Atmosphäre polizeiliche Kooperation und Assistenz sowohl anbieten als auch erlernen. Solche Maßnahmen werden vom Präsidenten der Republik vorgeschlagen und vom rumänischen Parlament genehmigt. Das Gesetz über die Organisation und über die Aufgaben der rumänischen Polizei sieht vor, dass die rumänischen Polizeieinheiten mit ähnlichen Strukturen und mit internationalen Organisationen aus anderen Staaten in dieser Hinsicht kooperieren. Die Sicherheit der Grenzen, die Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels sind Aufgaben, die in den letzten Jahren im Polizeigesetz detailliert beschrieben wurden. Wichtig ist, dass die rumänischen Polizeibeamten in Erfüllung derartiger internationaler Aufgaben den Status internationaler Beamter bekommen und im Regime der Angestellten internationaler Organisationen tätig sind. Dadurch wird einerseits die Person des Polizisten gegenüber Gefahren des Berufs geschützt und andererseits die Bedeutung seiner Aufgaben klargestellt, um das Verantwortungsgefühl zu stärken.

Neu für Rumänien ist die vielfache Spezialisierung der Polizeieinheiten. Selbst wenn diese nicht verglichen werden kann mit der raffinierten Autonomie oder mit der präzisen Spezifik der Befugnisse der Polizei in den gefestigten Demokratien wie z. B. Deutschland,<sup>19</sup> ist sie dennoch eine dringende Notwendigkeit für Rumänien. Die Verteilung der Befugnisse der Polizei in den neuen Polizeieinheiten soll praktisch und effizient sein und das allgemeine Ziel der Polizei verfolgen: die Sicherheit der Bürger. Auf diese Weise betont das rumänische Polizeigesetz ein ethisches Ideal, das mit dem gesetzlichen Imperativ verbunden wird: Die neuen Polizeieinheiten haben dementsprechend neue Befugnisse, arbeiten verantwortungsvoll in neuen Bereichen und stellen Facetten der Reform des öffentlichen Rechts dar.

<sup>18</sup> Ehemalige Polizeichefs des kommunistischen Regimes, die ihre Angestellten und die Verhafteten folterten, sind heute an Rechtsfakultäten tätig, wo sie „kompetent“ und arrogant Strafrecht unterrichten. Einer von ihnen wurde im Sommer 1998 von seinen Opfern in einer Sendung im Fernsehen erkannt, die der Autorin darüber berichtet haben.

<sup>19</sup> Gilbert Gornig/Monica Vlad, Dreptul polițienesc român și german, studiu de drept comparat, București, 2012 (Das rumänische und das deutsche Polizeirecht. Vergleichende Untersuchung), aus dem Deutschen übersetzt von Monica Vlad, Bukarest 2012) Vorwort, S. XVII.

Als Beispiel können folgende Aufgaben der rumänischen Polizei genannt werden: Vorbeugung von Straftaten durch Unterricht an verschiedenen Lehreinrichtungen sowohl für Schüler als auch für die Bevölkerung allgemein, Genehmigungspflicht für private Detekteien, Bewachung von Gefängnissen, Rettung und Evakuierung der Bevölkerung in Fällen von Notstand, Naturkatastrophen, Unfällen oder Explosionen, Opfer- und Zeugenschutz, Sammeln von Informationen zur Kriminalitätsvorbeugung, Registrierung von Personen mit Militärflichten und verurteilter Straftäter.

Inspiriert durch das Recht anderer europäischer Staaten wurden in Rumänien folgende neue Polizeieinheiten ins Leben gerufen: die Grenzpolizei, die Gerichtspolizei, die gemeinschaftliche Polizei (*poliția comunitară* – diese Polizeieinrichtung übte neue Befugnisse aus, die nach dem Beitritt zur Europäischen Union von der lokalen Polizei übernommen wurden), die Gendarmerie und die Verkehrspolizei. Alle Einheiten haben neue Befugnisse bekommen. Selbst wenn es in kommunistischer Zeit ähnliche Einrichtungen gab, erscheinen heutzutage neue Herausforderungen, die das Selbstwertgefühl der Polizeibeamten positiv beeinflussen. Es gibt für jede neue polizeiliche Einrichtung ein spezielles Gesetz, das die Autonomie der verschiedenen Befugnisse unterstreicht und die Dynamik der Polizeistrukturen in Richtung Spezialisierung der Polizeieinheiten leitet.<sup>20</sup>

Die Reform des rumänischen Polizeirechts ist nicht nur hinsichtlich der neuen Regeln und ihrer spezifischen Realitäten in Rumänien, sondern insbesondere hinsichtlich der Substanz des Verhältnisses zwischen *Polizei* und *Gesellschaft* interessant. Die Bürger wenden sich bei Straftaten selten an die Polizei, weil das *Vertrauen* in die Polizeibeamten fehlt. Gründe sind der in kommunistischer Zeit verständliche Skeptizismus, aber auch die vielfachen neuen Formen der polizeilichen Korruption nach der Wende. Oft wird betont, dass sich die postkommunistische *Polizei von der Miliz* in der Ceausescu-Zeit nur durch die neue Uniform unterscheidet. Oder die Polizisten selbst nennen sich ironisch gegenseitig „Diener der Miliz“.

Auch mit Blick auf das Verhältnis zwischen Polizei und staatlichen Autoritätsstrukturen ist die Reform interessant. Einmalig bleibt für Rumänien der Fall der strafrechtlichen Anklage von vier Ministern des Inneren wegen Amtsmisbrauchs zwischen 2002 und 2007. Die nationale Gewerkschaft der Polizisten hatte die Klage bei der Staatsanwaltschaft eingereicht und behauptet, dass die vier Minister vor dem Gesetz verantwortlich sind.<sup>21</sup> Die in derselben Zeitspanne gegen Bürger verhängten Geldstrafen seien gesetzwidrig und annullierbar. Für eine solche Anzeige braucht man viel Mut, denn die Polizisten sind dem Ministerium des Inneren unterstellt.<sup>22</sup>

Notwendig ist ein Training der Polizisten, das auf Respekt für die Menschenrechte basiert und den Kernpunkt dieser Ausbildung ausmacht. Die Erziehung der Beamten im Geist des Respekts für individuelle Rechte und für die Prinzipien des Verfassungsrechts, der Aufbau einer neuen Mentalität, die sich gegen die herablassende Behandlung der Bürger durch den Polizisten als Vertreter der menschenfeindlichen Autorität des Staates wendet, sind wichtige Prioritäten dieses Trainings. Die Beachtung der wichtigen Axiome einer zivilisierten Gesellschaft, wie z. B. des Prinzips der Nichtdiskriminierung, des Respekts für die Würde der Person, für das Leben und für die physische und psychische Integrität der Person, gleich, ob die Person frei oder verhaftet ist, erweisen sich als äu-

<sup>20</sup> In der kommunistischen Zeit gab es weniger Polizeieinheiten. Von daher waren Eingriffe von Polizeibeamten oft willkürlich, denn das Gesetz sah nicht konkret vor, in welchen Fällen diese als gesetzwidrig anzusehen waren. Mit anderen Worten: Wenn der betroffene Bürger den Polizeibeamten persönlich kannte und anrief, dann war der Eingriff legal!

<sup>21</sup> Erst 1999 hat das rumänische Parlament das Gesetz zur ministeriellen Verantwortung verabschiedet, wodurch dem Missbrauch durch Verwaltungsakte der Minister Schranken gesetzt wurden. Vorher hatte es keinen gesetzlichen Rahmen dafür gegeben.

<sup>22</sup> Ob dieser Fall vor Gericht kam bzw. wie die Entscheidung des Gerichtes lautete, ist unbekannt.

ßerst dringlich für den Aufbau einer friedlichen Gesellschaft in Rumänien.<sup>23</sup> Diese Axiome haben in den letzten Jahren eine neue Dimension bekommen, weil Rumänien zu einem Einwanderungs- bzw. Transitland für Migranten aus Asien und Afrika geworden ist. Die unerwartete Vielfalt dieser Migranten ist eine komplexe Herausforderung für Polizeibeamte, die gewohnt sind, in einer geschlossenen Gesellschaft beruflich tätig zu sein.

Von daher ist klar, dass die rumänische Polizei für die neuen Herausforderungen einer offenen Gesellschaft nicht vorbereitet war bzw. noch nicht vorbereitet ist. Die Beispiele guter Praxis aus anderen europäischen Staaten sind nützlich, denn die rumänischen Polizeibeamten können daraus die Dynamik zwischen Bürgerrechten und ihren eigenen Rechten und Pflichten in der Form von *case studies* verstehen und ihrerseits anwenden. So kann bei gemeinsamen europäischen Friedensmissionen oder in Fällen der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität der rumänischen Polizei Vieles beigebracht werden. Diese originelle Art, in einem zusammenwachsenden Europa zu lernen, ist besonders wünschenswert in folgenden, teilweise schon erwähnten Bereichen: häusliche Gewalt, Gewalt gegen Frauen und Minderjährige allgemein, Anwendung unmenschlicher Strafen oder Folter, Bekämpfung des durch die massive Armut erzeugten Menschenhandels (von dem besonders alleinstehende Frauen und Waisen in Rumänien betroffen sind) und der Zwangsprostitution. In diesen Bereichen sind auch persönliche Tugenden der Polizeibeamten gefordert: Ein sensibler, feinfühliger Polizist schützt die verletzbaren Gruppen besser als eher unmoralische Charaktere.<sup>24</sup>

#### IV. Die gesetzlichen Grundlagen des Polizeirechts

Die Anerkennung der Menschenwürde als wichtigstes Prinzip jeder Rechtsordnung wurde auch in Art. 1 § 3 der rumänischen Verfassung verankert.<sup>25</sup> In seiner Entscheidung Nr. 1.576/2011 argumentierte das rumänische Verfassungsgericht, dass die Menschenwürde ein vitales Attribut der Person ist und den wichtigsten Wert des Rechtsstaates darstellt. Solche Vorschriften sind neu auch in dem Sinne, dass sie ein bisher abstrakt gebliebenes Prinzip im positiven Recht und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts verwirklichen. Respekt für die Menschenwürde wird ausdrücklich in Art. 18 der Gesetzesammlung zum ethischen und deontologischen Verhalten der Polizisten angemahnt. Dem Polizisten ist es untersagt, Folter anzuwenden oder zu tolerieren bzw. physischen oder psychischen Druck gegenüber einem Bürger auszuüben. Finden solche Akte statt, muss der Polizist den Polizeileiter darüber informieren.

Die direkten Effekte der neuen Regelungen des Polizeirechts finden auch im neuen Strafgesetzbuch Ausdruck, das am 1. Februar 2014 in Kraft getreten ist. Bisher nahmen im besonderen Teil des rumänischen Strafgesetzbuchs die Straftaten gegen die Staatssicherheit den ersten Platz ein (Kap. I). Sie werden ab 1. Februar 2014 von den Straftaten

<sup>23</sup> Interethnische Konflikte, wie die blutige Auseinandersetzung zwischen Rumänen und Ungarn im Frühjahr 1990 in der siebenbürgischen Stadt Târgu Mureş, haben seither nicht mehr stattgefunden. Nichtdestotrotz ist es wichtig, die Ausbildung der Polizisten auch im Sinne der Realitäten eines multinationalen Staates zu vertiefen, denn Rumänien war nie ein ethnisch homogener Staat, wie die kommunistische Propaganda es wünschte. Allgemeine Begriffe der Verfassungslehre, wie z. B. Definitionen der Nation, des modernen Staates und des Volkes – ob das Volk als *ethnos* oder als *demos* zu verstehen sei und welches Konzept der Staatsbürgerschaft wirklich europäisch und integrationsfähig ist – tragen dazu bei, dass die Polizei nicht mehr im Dienst der politischen Manipulation der ethnischen Identitäten missbraucht werden kann.

<sup>24</sup> Die Krise Rumäniens ist eine Krise der moralischen Werte. Der Wiederaufbau einer gesunden Gesellschaft muss mit dem Respekt für die moralischen Werte beginnen.

<sup>25</sup> Die rumänische Verfassung wurde 1991 verabschiedet und durch Gesetz Nr. 429/2003 geändert.

gegen die Person abgelöst (neues Kap. I), während die Straftaten gegen die Staatssicherheit erst in Kap. IX definiert und bestraft werden. Diese Änderung ist substanziel, denn sie zeigt einen Paradigmenwechsel im Bereich der *Prioritäten der sozialen Werte*. Letztere wurden aus Art. 1 des deutschen Grundgesetzes übernommen (auch wenn das neue rumänische Strafgesetzbuch die Menschenwürde nicht definiert, sondern nur die Straftaten gegen diese regelt und bestraft). Das neue Strafgesetzbuch enthält ca. 400 neue Vorschriften, u. a. die Legalisierung der Prostitution (die nur noch mit einer Geldstrafe sanktioniert wird), aber auch neue Straftaten wie Sterbehilfe, Verletzung der Privatsphäre und Belästigung der Person durch telefonische Anrufe oder Briefe, Druck auf die Justiz, unberechtigte Verfolgung von Personen.

Eine präzisere Definition der Staatsbeamten ist auch vorgesehen: Erfasst wird jede Person, die öffentliche Ämter besetzt oder die für die Ausübung von Befugnissen der Legislative, der Exekutive oder der Judikative verantwortlich ist. Staatsbeamte werden im Fall von Korruptionsdelikten wie z. B. Annahme oder Anbieten von Bestechungsgeldern, Ausübung von Druck auf die Justiz oder Verletzung der personenbezogenen Daten strenger bestraft. Gemäß Art. 21 des Gesetzbuchs über das ethische und deontologische Verhalten der Polizisten sind die Polizeibeamten *Staatsbeamte mit einem speziellen Status*, von denen zivilisiertes Benehmen, Selbstbeherrschung, Höflichkeit und gegenseitiger Respekt erwartet wird.<sup>26</sup>

Neu für Rumänien – und im soeben in Kraft getretenen Strafgesetzbuch ausführlich geregelt – ist auch der *Richter der Vorverfahrenskammer*, der entscheidet, ob eine in Untersuchungshaft befindliche Person auch während des Strafprozesses in Haft bleibt oder freigelassen wird. Hierdurch werden die Befugnisse der Gerichtspolizei beschränkt, denn nur ein Richter darf entscheiden, ob eine Person in Rumänien in Haft genommen wird und in Haft bleibt.<sup>27</sup> Zusätzlich sieht die Verfassung neue Garantien vor, die aus der EMRK übernommen worden sind, und zwar die periodische Überprüfung der Gründe, die die Verlängerung der Haft rechtfertigen (durch den Richter, in Anwesenheit der Gerichtspolizei).

Grundlagen des geltenden rumänischen Polizeirechts sind das Gesetz Nr. 218/2002 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei, die Regierungsverordnung Nr. 104/2001 zur Regelung der Grenzpolizei, das Gesetz Nr. 371/2004 über die Einrichtung und die Funktionen der gemeinschaftlichen Polizei, die Regierungsverordnung Nr. 38/2003 über die Festlegung der Löhne und sonstigen Rechte der Polizeibeamten, das Gesetz Nr. 179/2004 über die Renten und andere Rechte der Polizeibeamten, die Regierungsverordnung Nr. 677/2003 zur Regelung der Krankenbehandlung, der psychologischen Assistenz und der Krankenversicherung der Polizisten und das Statut des Polizisten, verabschiedet durch die Gesetze Nr. 360/2002 und Nr. 133/2011.

---

<sup>26</sup> Es ist im Fall Rumäniens nicht überraschend, dass die gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Polizeitätigkeit das Verhalten der Polizisten im Detail beschreiben. Man muss bedenken, dass die ständige Angst vor Missbrauch durch Polizeiakte zum Erbe der kommunistischen Diktatur gehört. Sogar die Pflicht der Polizisten, sich stets vorzustellen, wenn er eine Person anspricht und wenn er legitimiert ist, eine Uniform zu tragen (und sich angemessen zu verhalten, damit es „für jeden“ offensichtlich ist, dass er im Dienst der Polizei steht), wird in allen hier erwähnten Gesetzen wiederholt.

<sup>27</sup> In der kommunistischen Zeit hatte die Gerichtspolizei die Macht, Personen zu verhaften. Diese Regelung wurde ab 1995 stufenweise abgeschafft. Zuerst blieb die Verhaftung von Personen in der Macht des Staatsanwalts und der Polizei; danach wurde sie – im Sinne der europäischen Menschenrechtskonvention – als exklusive Befugnis des Richters sowohl in der Verfassung als auch im Strafgesetzbuch vorgesehen.

Diese Grundlagen stellen ein Gleichgewicht her zwischen den Rechten<sup>28</sup> und den Pflichten der Polizeibeamten sowie der wachsenden Gefahr, in der die Polizeibeamten ihre Tätigkeit ausüben.

Das Polizisten-Statut nimmt im Rahmen der Reform des Polizeirechts eine Sonderstellung ein, weil dieses viele Vorschriften über die soziale Rolle des Polizisten enthält, die Risiken dieses Berufes beschreibt und die Bedeutung der öffentlichen Interessen für die Umsetzung der Ziele der Polizei und für die allgemeine Sicherheit der Gesellschaft unterstreicht.

Die Darstellung der gesetzlichen Vorschriften ist allerdings weniger relevant als die Schilderung des sozio-kulturellen Umfelds, in dem diese umgesetzt werden müssen. Diese Normen agieren nämlich in einer kranken Gesellschaft, in der die Angst der Bürger vor dem Missbrauch staatlicher Institutionen die Regel ist. Nur so ist die ausführliche Regelung des angemessenen Verhaltens der Polizeibeamten in Ausführung aller ihrer Befugnisse (Kontrolle von Personen und/oder deren Gepäcks, Festnahme von Personen, Verwendung von Waffen, Vorladungen, Verhängung von Geldstrafen) zu verstehen.

Daraus erklärt sich auch die Bedeutung der neuen Konzepte des Polizeirechts, die in den schulischen Einrichtungen der Polizei einzeln erklärt und in der polizeilichen Praxis als *Realitäten* respektiert werden müssen, wie z. B:

- das Interesse der Person und der Gemeinschaft,
- der Schutz der Person und ihres Eigentums,
- der Schutz des öffentlichen und privaten Eigentums im Allgemeinen,<sup>29</sup> aber auch der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
- die Vorbeugung und Bekämpfung der Straftaten und der grenzüberschreitenden Kriminalität,
- die polizeiliche Tätigkeit im *Dienst der Gemeinschaft* und im Rahmen der innerstaatlichen und internationalen Gesetzgebung,
- die Überwachung der Sicherheit der Grenzen,
- der Schutz der bürgerlichen Rechte und Freiheiten,
- der spezielle Schutz besonders verletzlicher Gruppen,
- die Unterstützung der lokalen Verwaltungsbehörden in gemeinsamen Aktionen und in Fällen von wachsender Kriminalität durch Veranstaltungen zur Vorbeugung neuer Straftaten,
- der Respekt des Polizisten vor der Unabhängigkeit der Richter<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Vertreter der Zivilgesellschaft kritisieren die Rechte der Polizeibeamten oft als Sonderrechte. Und nicht ohne Grund, denn die Löhne von Polizeioffizieren liegen oft drei- bis zehnfach höher als z. B. die Löhne von Lehrern und Professoren, Ärzten und Universitätsdozenten. Die paradoxe Komplexität der rumänischen Transformation ist auch in diesem Gegensatz beobachtbar. Dabei bleibt der Status der Polizeibeamten zwischen Repression und Schutz demokratischer Werte strittig. Es gibt konkrete Fälle, in denen sich Angst und Misstrauen der Bürger mit heftigen Angriffen gegen die Polizei verbinden. Diese Prozesse widerspiegeln das Paradox der rumänischen Realität und des rumänischen Staates, der von der Mehrheit seiner Bürger auch heutzutage noch als Polizeistaat gesehen wird. Es gibt Extremfälle, in denen die Polizisten gedemütigt und zu Opfern ihrer Integrität im Kampf gegen die wachsende Kriminalität werden. Die Presse signalisiert solche Situationen, in denen Polizisten geschlagen oder sogar getötet wurden, weil sie sich gegen das illegale Verhalten ihrer Leiter oder korrupter Politiker gestellt haben. Oder es werden Polizisten von den Bürgern auf der Straße angegriffen, weil sie Korruptionsfälle und andere Verbrechen vertuscht haben.

<sup>29</sup> Die Anzahl der Straftaten gegen das Eigentum ist in den letzten Jahren im Kontext der Wirtschaftskrise besorgniserregend angestiegen.

<sup>30</sup> Zu den Befugnissen der Gerichtspolizei gehört die Sicherheit der Richter und ihrer Familien. Die Polizeibeamten sind verantwortlich für den Schutz der persönlichen Integrität der gefährdeten Richter bzw. ihrer Familien.

- die gerichtliche Kontrolle der Polizeiakte (Art. 5 und die nachfolgenden Vorschriften der Gesetzesammlung zum ethischen Verhalten des Polizisten).

Manche dieser Vorschriften waren auch in den Rechtsvorschriften des kommunistischen Rumäniens vorgesehen, wie z. B. der Schutz der bürgerlichen Freiheiten, die jedoch eine total demagogische Natur hatten.<sup>31</sup> Heute gibt es hingegen ausdrückliche Garantien, die sicherstellen, dass Polizisten nicht disziplinarrechtlich haften, wenn sie sich weigern, gesetzwidrige Maßnahmen ihrer Leiter umzusetzen.

Von den Polizisten wird Loyalität im Dienst verlangt. Er oder sie<sup>32</sup> sollen sich ihrer Funktion würdig erweisen, indem sie die Werte einer demokratischen Gesellschaft respektieren, die Bevölkerung korrekt über öffentliche Angelegenheiten und über ihre persönlichen Probleme informieren. Sie dürfen keine Aufgaben erledigen, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen, keine Geschenke annehmen, um berufliche Aufgaben zu lösen, sie müssen das Dienstgeheimnis wahren und dürfen nur in den in den gesetzlich vorgeesehenen Fällen Gewalt anwenden.

Den Polizisten ist es nicht gestattet, Mitglied einer politischen Partei zu sein, an einem Streik teilzunehmen oder politische Propaganda zu betreiben. Sie dürfen nicht als Abgeordnete des Parlaments oder für das Amt des Staatspräsidenten oder als Vertreter einer lokalen Verwaltung kandidieren oder andere öffentliche Ämter wahrnehmen. Dagegen dürfen sie Mitglieder in kulturellen oder religiösen Vereinen<sup>33</sup> sein, wenn diese Tätigkeiten ihren beruflichen Pflichten nicht widersprechen.

## V. Organisation der Polizei

Die rumänische Polizei ist dem Ministerium für Inneres und für die Verwaltungsreform<sup>34</sup> unterstellt. Unter der Führung von *Polizeiinspektoren*, die in Gebietseinheiten konzentriert sind, ist sie in der Praxis durch Zentralisierung und eine starke hierarchische Überwachung geprägt.

In Rumänien existieren folgende Polizeieinheiten: die Verkehrspolizei, das Polizeihundezentrum, die Gerichtspolizei, die Gemeindepolizei, die Grenzpolizei und die Gendarmerie. Jede dieser Einheiten ist aufgrund eines Spezialgesetzes unter Anwendung der

<sup>31</sup> Der Bürger als gesetzliches Subjekt und als Träger von Rechten und Freiheiten existierte nicht; es gab nur die Fiktion der *Nation*.

<sup>32</sup> Eine besonders positive Entwicklung für Rumänien ist die Präsenz von Frauen im Polizedienst. Dieser Beruf war in der Zeit der kommunistischen Diktatur und bis zum Beitritt zur EU von Männern monopolisiert. Seitdem Frauen in der Polizei angestellt werden, sind die Fälle von Korruptionsstraftaten in den Reihen der Polizeibeamten zurückgegangen. Die Prinzipien der Nichtdiskriminierung von Frauen oder Minderheiten werden seither in der polizeilichen Praxis häufiger respektiert. Neugeborene und Kleinkinder werden leider häufiger von ihren Eltern in den Krankenhäusern verlassen, besonders im Winter. Auch in dieser Hinsicht erweisen die in der Polizei angestellten Frauen ihren Einheiten würdige Dienste, indem sie die Verantwortung der Eltern übernehmen und sich um die Kinder kümmern.

<sup>33</sup> Der großzügige Raum der Religionsfreiheit im europäischen Sinn war lange Zeit neu für Rumänien. Die Dominanz der orthodoxen Kirche führte nur zu oft zu Proselytismusaktionen und zu systematischer Verfolgung anderer religiöser Gemeinschaften oder religiöser Minderheiten. Die starke Bindung zwischen Orthodoxie und Staat bedeutete Intoleranz gegenüber anderen Konfessionen oder Religionen. Zahlreiche Akte fanden statt, in denen die Polizisten den „bewaffneten Arm des Staates“ und der Mehrheitskonfession darstellten und zur Bestrafung der „Sekten“ agierten. Erst seit Verabschiedung des Gesetzes über Religionsfreiheit (Dezember 2006) hat sich dieses Klima langsam verbessert, weil dieses Gesetz alle Formen religiöser Diskriminierung bestraft. Heute dürfen endlich auch Personen, die anderen Konfessionen angehören, in der Polizei tätig werden.

<sup>34</sup> So heißt das ehemalige Ministerium des Inneren heute.

Rahmenbedingungen und der Grundsätze, die im *Polizisten-Statut* und im *Gesetz über die Organisation und die Befugnisse der Polizei* definiert sind, tätig.

## 1. Die Verkehrspolizei

Die Verkehrspolizei arbeitet nach dem neuen Verkehrsgesetzbuch Nr. 203/2012. In diesem Gesetzbuch wurden Maßnahmen gegen die zunehmenden Verkehrsunfälle ergriffen. Gründe für diese tragische Entwicklung gibt es viele: Autobahnen gibt es nur für kurze Strecken; Führerscheine werden gegen Bestechungsgelder ausgeteilt; Trunkenheit am Steuer der jugendlichen Fahrer nimmt immer mehr zu, weil die Neureichen in ihren Luxusautos immer häufiger mit diesen prahlen; die Geschwindigkeitsgrenze wird nicht respektiert (50 km/h in den Ortschaften und 100 km/h außerhalb bzw. 110 km/h auf der Autobahn). Das neue Verkehrsgesetzbuch sieht für diese Delikte strenge Geldstrafen (bis zu 9000 rumänische Lei, eine Summe, die ca. 2500 Euro entspricht) und/oder Haftstrafen vor. Viele Konzepte werden im neuen Gesetz detailliert geregelt, um jedwede Unsicherheit auszuschließen (Überholungsregeln, Verkehrsrioritäten, Kreuzungen, Rolle der Ampeln). 2014 wird der Gesetzentwurf über die Dezentralisierung Rumäniens von Vertretern der Zivilgesellschaft und im Parlament ausführlich besprochen werden. Besonders wird die Verkehrspolizei vom Regionalisierungsprozess betroffen sein: Die Einheiten der Verkehrspolizei werden den Lokalräten unterstellt, womit auch ihre Befugnisse neu definiert werden. Befürchtet wird, dass die Unabhängigkeit dieser Polizeieinheiten hierdurch stark beeinträchtigt wird.

## 2. Das Polizeihundezentrum

Das Polizeihundezentrum befindet sich in Sibiu/Hermannstadt im Süden Siebenbürgens. Dieses Zentrum ist eine spezielle Einheit für Hundedressur im Dienst der Polizei. Die Tätigkeit des Zentrums konzentriert sich auf die Terrorismusbekämpfung, das Erkennen explosiver Stoffe und den Nachweis von Drogen. Eine derartige Einrichtung existierte bereits zwischen den beiden Weltkriegen und wurde 1991 im Allgemeinen gesetzlichen Rahmen der Polizei wiederbelebt, um die traditionelle polizeiliche Schule Rumäniens zu bewahren. Die Polizeihunde, die hier abgerichtet werden, haben an internationalen Meisterschaften teilgenommen (Oktober 2012) und gehören unterschiedlichen Rassen an (Teckel, Rottweiler, Schnauzer, rumänische Schäferhunde).<sup>35</sup> Am Zentrum arbeiten hauptsächlich Polizeibeamte, die ein Jurastudium abgeschlossen haben; diese sind sehr aktiv in internationalen Missionen zur Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels. Eine vom Zentrum herausgegebene Zeitschrift informiert über seine Tätigkeit und berichtet offen über auftretende Schwierigkeiten.

<sup>35</sup> Zu Beginn des Jahres 2013 wurde folgende Klage in der Presse veröffentlicht: Der Leiter des Hundezentrums wurde von einer seiner Angestellten wegen sexueller Belästigung angezeigt. Dieser Fall ist ein positives Signal, weil er zu den ersten dieser Art gehört. Sie beweist, dass Frauen sexuellen Missbrauch am Arbeitsplatz und – auch polizeiliche Willkür – nicht mehr schweigsam hinnehmen. Selbst wenn der Leiter des Hundezentrums freigesprochen wird, schadet dies seinem Ruf erheblich.

### 3. Die Gerichtspolizei

Die Gerichtspolizei ist aufgrund der Gesetze Nr. 364/2004 und Nr. 161/2005, deren Ziel die Bekämpfung der Korruption ist, tätig. Ihre Aufgaben sind ferner im Polizisten-Statut und in den anderen allgemeinen Polizei-Rahmengesetzen mit der Besonderheit präzisiert, dass die Gerichtspolizei ihre Befugnisse hauptsächlich im Bereich der Bekämpfung von Straftaten ausübt. Wichtigste Kompetenz der Gerichtspolizei ist die Assistenz im Bereich der strafrechtlichen Untersuchung. Sie arbeitet in Kooperation mit der Staatsanwaltschaft und informiert diese unverzüglich über aufgedeckte Straftaten. Für die Sicherheit der Richter und Staatsanwälte während den Sitzungen ist sie ebenfalls verantwortlich.

Wichtig für die Unabhängigkeit dieser Polizeieinheiten ist, dass sie bei Verfolgung von Straftaten nicht gegenüber ihren Leitern weisungsgebunden sind. Nur der Staatsanwalt darf die Tätigkeit der Polizisten der Gerichtspolizei überwachen und ihnen verbindliche Weisungen erteilen.<sup>36</sup>

### 4. Die Gemeindepolizei

Die Gemeindepolizei arbeitet nach dem Gesetz Nr. 371/2004, in dem die Organisation und die Kompetenzen dieser Polizeieinheiten geregelt sind. Ihr Ziel ist die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung, die Bewachung sowohl staatlicher Institutionen als auch privater Einrichtungen sowie die Bewahrung der Sicherheit und der physischen und psychischen Integrität der Bevölkerung. Da diese polizeiliche Einheit in dem Rahmen der Rechtsreform nach dem EU-Beitritt Rumäniens gegründet wurde, besteht eine Konfusion über ihre Befugnisse. Oft wird sie mit der gemeinschaftlichen Polizei verwechselt, die aber als solche in Rumänien nicht existiert. Spezifisch für die Gemeindepolizei ist ihre Autonomie auf lokaler Ebene: Zusammen mit dem Gemeinderat entscheidet jeder Bürgermeister über die Zahl der Polizisten, über die Befugnisse im Einzelnen, ihre Leiter und Löhne.

Je nach dem Gebiet, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, ist die Gemeindepolizei verantwortlich für die Ahndung von Vergehen, für den lokalen Umweltschutz, für die Beachtung der lokalen Regeln im Straßenhandel und für die Reinigung der Straßen. Die Gemeindepolizei ist die erste Instanz bei Untersuchung schwerwiegender Straftaten, wie z. B. Drogenhandel. Nach Berichterstattung leitet sie den Fall derjenigen Einheit der Gerichtspolizei weiter, die für organisierte Kriminalität zuständig ist. Leider kam es vor, dass Schüler gratis Drogen bekamen, womit sich die Gefahr des Drogenkonsums an vielen Grundschulen und Gymnasien ausbreitete. Auch in Kiosken, wo in den Pausen Wasser, Süßigkeiten und Säfte verkauft wurden, wurde verdeckt mit Drogen gehandelt, die die Schüler problemlos kaufen konnten. Menschen wurden in kurzer Distanz zu einem Polizeisitz ermordet. Übergewichtige Polizisten gerieten in Gefahrensituationen, denen sie nicht gewachsen waren (so tauchte ein wilder Bär eines Abends plötzlich auf der Promenade einer Bergstadt in Siebenbürgen auf; die Polizisten flüchteten Hals über Kopf).<sup>37</sup>

Solche Zwischenfälle passieren, weil die Auswahl der Polizisten für die Gemeindepolizei von Begünstigung und Bestechung geprägt ist. Die Gemeindepolizei ist nicht frei von lokalen Einflüssen und von daher ist sie meistens nicht vertrauenswürdig, besonders in kleinen Ortschaften. Dass diese Polizeieinheit von den lokalen Behörden finanziert

<sup>36</sup> Das gilt natürlich nur für den Fall, dass der Staatsanwalt selbst seine Autorität nicht missbraucht, was aber in Rumänien leider nicht oft der Fall ist.

<sup>37</sup> Diese Informationen wurden der lokalen Presse im Laufe des Jahres 2011 entnommen.

wird und dass der Bürgermeister selbst die Vorgesetzten der Gemeindepolizei ernennt, wurde oft kritisiert. Im Kontext der aktuellen Wirtschaftskrise hört man oft das Argument, die zentralisierte Polizei koste die Regierung zu viel Geld. Deswegen sollten die lokalen Verwaltungseinheiten die finanzielle Verantwortung für das Funktionieren ihrer Polizeieinheiten übernehmen – als ob die Polizei eine gewinnbringende Einrichtung wäre, statt für die Sicherheit der Bürger zu sorgen. Die häufigen Kontroversen über die neue territoriale Gliederung Rumäniens tragen zu den Verschiebungen des neuen Gesetzes bei. Politische Kriterien erschweren eine wissenschaftliche Beurteilung der regionalen Ressourcen und deren Verteilung.

Im Moment geht die Diskussion in den Gremien des Parlaments weiter: Es wird über eine neue Verteilung der Machtverhältnisse auf der Ebene der lokalen Verwaltung nachgedacht.<sup>38</sup>

## 5. Die Grenzpolizei

Grundlage dieser Polizeieinheit ist die Regierungsverordnung Nr. 104/2001, wodurch der Rechtsrahmen der Grenzen Rumäniens festgelegt wird. Sie ist verantwortlich für die Sicherheit der Grenzen Rumäniens, für die Sicherheit des Meeres bzw. der Küstengewässer des Schwarzen Meeres, des Sulina-Kanals und der inneren Donau. Sie verfügt über eine Datenbank mit Personendaten. Ihre Befugnisse wurden durch die Regierungsverordnung Nr. 130/2008 ergänzt, um Rumänen für den Schengen-Raum vorzubereiten. Zu diesen gehört die Registrierung des Rechtstatus von Ausländern, die Passkontrolle und die Unterrichtung der Reisenden über die notwendigen Dokumente, die Sicherstellung der Interessen des rumänischen Staates und der Ordnung in allen nationalen Grenzräumen, in den Flughäfen und Häfen, die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, die Vorbeugung gegenüber neuen Formen der Korruption und illegaler Migration.<sup>39</sup>

Die Grenzpolizisten bewachen eine Fläche von 3.150 Kilometern. Sie sind Staatsbeamte, die eine spezielle Uniform tragen und bewaffnet sind. Sie sind verantwortlich für alle Situationen einer Gefährdung des rumänischen Staates und seiner Bürger in den Grenzgebieten.

## 6. Die Gendarmerie

Die Einheiten der rumänischen Gendarmerie wurden nach dem Fall des Kommunismus wieder aufgebaut. Ihre Grundlagen beinhaltet das Gesetz Nr. 550/2004 über die Organisation, die Befugnisse und die Funktionen der Gendarmerie. Hier sind der Status, die Rechte und Pflichten der Gendarmen geregelt, und zwar besonders ihre Aufgaben in

<sup>38</sup> Umso aktueller ist die Diskussion in dem Kontext des Regionalisierungsprozesses Rumäniens. Verschiedene Gebiete greifen zu historischen Argumenten, um sich finanzielle Autonomie zu sichern, andere stehen zu den während des Kommunismus gegründeten Regionen, die an sich künstlicher Natur sind und der regionalen Identität des Landes nicht entsprechen. Wegen heftiger Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien wurde das Gesetz noch nicht verabschiedet. Sobald es aber in Kraft tritt, wird es auch für die Gemeindepolizei viele Änderungen bringen.

<sup>39</sup> Rumänien ist zugleich östliche Grenze der EU und innere Grenze innerhalb der EU. Daraus folgen neue Verantwortungen für die Grenzpolizei, besonders in den Beziehungen zur Ukraine und zur Republik Moldau. Für eine analytische Sicht der „gefrorenen“ Konflikte zwischen den Nachbarländern Osteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges und der neuen geopolitischen Position Rumäniens, siehe *Lucian Boia*, România. Țără de frontieră a Europei (Rumänien. Grenzenland Europas), Humanitas, 3. Auflage, Bukarest 2007.

Not- und Krisensituationen. Notsituationen sind in Rumänien häufiger geworden; in den letzten drei Jahren gab es Dürre, Hochwasser und andere Phänomene sowie Auswirkungen des Klimawandels in vielen Gebieten. Die Regierungsentscheidung Nr. 1040/2010 hat eine nationale Strategie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (2010-2013) verabschiedet, in der die Befugnisse der rumänischen Gendarmerie in Dringlichkeitssituationen erläutert werden.

Im Verlauf des Jahres 2013 fanden zahlreiche Proteste und Demonstrationen, besonders in Bukarest, statt. Sie waren gegen politische Willkür, gegen steigende Steuern sowie gegen die inkompente Regierung und deren Wirtschaftspolitik im Allgemeinen gerichtet.<sup>40</sup> Deutlich wurde hierdurch, dass die zerbrechliche Demokratie in Rumänien noch viel zu lernen hat, denn das Versammlungsrecht der Bürger wurde durch aggressive Interventionen der Gendarmerie kompromittiert.<sup>41</sup> Weitere Beispiele aus dem Alltag zeigen die reale Situation. Bürger beanstanden häufig die Gleichgültigkeit der Gendarmen und der lokalen Polizeieinheiten. Sie melden, dass Bettler weiterhin Passanten, besonders an Feiertagen, belästigen, obwohl dies bereits zuvor gemeldet worden war. Andere beklagen die unerträglich gewordene Aggressivität der Straßenhunde, die auch weiterhin ignoriert wird. Gesetzwidriges Parken wird als normal betrachtet und trägt zur steigenden Hysterie auf den Straßen bei. Antragsteller werden hin und her geschickt, weil die Gendarmerie meint, die Gemeindepolizei sei zuständig und umgekehrt. Als positives Signal muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Fälle aktiven Widerstandes gegen polizeilichen Missbrauch häufiger werden. Das rumänische Strafgesetzbuch enthält spezielle Ermächtigungen zugunsten der Gendarmerie: die Untersuchung von Vergehen und die Verhängung von Geldstrafen gehören zu den Aufgaben der Gendarmen.<sup>42</sup> Sie sind verantwortlich für die Sicherheit von Demonstrationen und für den Zugang der Bevölkerung zu öffentlichen Informationen. In den letzten Jahren haben rumänische Gendarmerie-Einheiten an internationalen Friedensmissionen teilgenommen, z. B. im Kosovo.

## VI. Europäisierung des rumänischen Polizeirechts und Schlussgedanken

Die beschriebenen Prozesse im Bereich der rumänischen Rechtsentwicklungen zeigen das Bild einer Reform, die mit viel Zögern, Misstrauen und Rückfall in die Praxis der kommunistischen Diktatur verbunden ist. Ferner wurde in diesen Ausführungen deutlich, dass Rumänien ein Land unglaublicher Gegensätze ist.

Zu Jahresbeginn 2014 bringen folgende Fragen die Sorgen der demokratischen Kräfte des Landes am besten zum Ausdruck: Gibt es tatsächlich eine Beschränkung der Eingriffsbefugnisse der rumänischen Polizei, die die Bürger vor polizeilicher Willkür

<sup>40</sup> Grund für die zahlreichen Proteste ist die Ausbeutung der Goldminen in Roșia Montană, eine an Gold reiche Gegend in Zentralsiebenbürgen. Die Regierung hat im Herbst 2013 ein Projekt genehmigt, wodurch eine internationale Firma, die *Canadian Gold Corporation*, aus den (infolge eigener Logistik aufgebauten und in eigener Regie durchgeföhrten Sprengungen) der Goldreserven einen riesigen Profit erzielen würde, während für Rumänien ein unberechenbarer nationaler Schaden und die Verschmutzung der Umwelt (Sprengungen der Minen mit Hilfe des besonders giftigen Cyanids) die Folge wären. Trotz dieser Proteste wurde am Projekt unverändert festgehalten. Das zeigt die totale Verachtung der rumänischen Regierung gegenüber der Bevölkerung.

<sup>41</sup> Es gibt keine Transparenz hinsichtlich der Festnahme der protestierenden Bürger; dabei haben sich die Demonstranten friedlich verhalten. In der Presse folgten indes wichtige kritische Berichte: „Rumänien: ein euro-atlantisches Batutan: Sind wir wieder ein stalinistischer Polizeistaat geworden?“ und über die Gendarmerie als „bewaffneter Arm des Polizeistaates“ siehe die Zeitschrift *Jurnalul National* (Nationalzeitung für Rumänien), November und Dezember 2013.

<sup>42</sup> Regierungsverordnung Nr. 2/2001.

schützt? Sind die Polizisten in Rumänien straffrei? Gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit polizeilichen Verhaltens? Existiert eine richtige Kontrolle polizeilichen Verhaltens? Wie funktioniert der gerichtliche Schutz gegenüber polizeilichen Maßnahmen? Und inwiefern werden die neuen Regeln in ihrem *europäischen Geist* verstanden; ist gar das Verhalten der Polizei das Barometer des Respekts für Menschenrechte?

Die Antworten auf diese und viele andere Fragen werden deutlich machen, ob Rumänien in Richtung einer Europäisierung seines Rechtssystems geht oder ob hierzulande nur eine Oberfläche gezeigt wird, wo „Hausaufgaben“ erledigt werden, damit nicht bald ein weiterer negativer Jahresbericht der Europäischen Kommission ergeht?

Eine Antwort auf diese Fragen können eher Einzelfälle der Polizeipraxis als Normen und Vorschriften geben. Seit 2004 haben Fälle von Polizeiwillkür dem Land acht Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingebracht, die alle auf Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention basieren.<sup>43</sup> In zwei dieser Fälle wurde der rumänische Staat bereits schuldig gesprochen und zur Zahlung von 10 000 bzw. 7000 Euro an die Opfer des Polizeimissbrauchs verurteilt. Es handelte sich in beiden Fällen um folgenden empörenden Missbrauch durch Polizisten im Amt: Die rumänischen Bürger waren auf aggressive Weise festgenommen, unter unmenschlichen Bedingungen in Haft gehalten, geschlagen und gefoltert worden. Der Europäische Gerichtshof schlussfolgerte berechtigerweise, dass Art. 3 EMRK verletzt wurde und dass es in Rumänien selten objektive und korrekte Untersuchungsverfahren gibt.<sup>44</sup>

In mehreren Gebieten des Landes wurden Polizisten betrunken am Steuer angetroffen; andere wurden gefilmt, wie sie von Verbrechern Bestechungsgelder annahmen oder während sie irrtümlich eine falsche Person verfolgten. Es gab Richter, die von Polizisten angegriffen und geschlagen wurden; aber es gab auch Polizisten, die entlassen wurden, weil sie die Namen ihrer Vorgesetzten, die in verschiedene Verbrechen verwickelt waren, bekanntgemacht hatten.<sup>45</sup>

Es gibt Normen, die die Überwachung der polizeilichen Tätigkeit durch die Judikative garantieren. Doch kommt es oft vor, dass sich die Opfer polizeilicher Willkür oder polizeilichen Missbrauchs nicht beschweren, weil sie der Justiz nicht trauen oder weil sie befürchten, dass sich die betreffenden Polizisten an ihnen rächen.<sup>46</sup>

Die häufigsten Missbrauchsfälle durch die rumänische Polizei finden in den Einheiten der Gerichtspolizei, der Verkehrspolizei und der Gendarmerie statt. Hier ist das Schauspiel der Machtausübung noch immer wichtig, und der Polizist will zeigen, dass er darüber verfügt. Nichtdestotrotz ist die Reaktion der Bürger nicht zu unterschätzen,

<sup>43</sup> In der Praxis existieren in Rumänien viele ähnliche Fälle; aber es gibt nur wenige Opfer, die sich bei den europäischen Instanzen beschweren (aus Unwissen, infolge Armut, langer Wartezeit oder Verdrossenheit, die internen Rechtswege durchgehen zu müssen).

<sup>44</sup> Ähnlich wurde im Fall *Rupa v. Rumänien* argumentiert. Der Europäische Gerichtshof entschied im März 2009, dass *Rupa*, ein rumänischer Bürger, der an psychischen Störungen litt, von der Polizei verspottet und gefoltert wurde und alles nur, weil er eine Flasche Quecksilber besaß. Er wurde von 12 Polizisten stundenlang befragt und gequält. Die Vertreter der rumänischen Regierung behaupteten vor Gericht, dass nur acht bzw. drei Polizisten an diesen Aktionen teilgenommen hätten. Dieser große Zahlenunterschied an sich – aber auch andere Beweise, die vor den Gerichtshof gebracht wurden – zeigt, dass es nur eine geringe Chance auf Wahrheitsfindung und Gerechtigkeit durch Erschöpfung der sogenannten „internen Rechtsmittel“ gibt. Vielmehr suchen die rumänischen Bürger ihre Gerechtigkeit bei den europäischen Instanzen, denen sie wirklich trauen.

<sup>45</sup> Diese Daten wurden Presseberichten des Jahres 2013 entnommen. Positiv für die Meinungsfreiheit in Rumänien ist der Mut der Journalisten, die sich nicht scheuen, polizeilichen Missbrauch ans Licht zu bringen. Oft konnten Straftaten nur dank dieser Presseberichte und, weil es Filmszenen dieser Angriffe gab, nicht vertuscht werden.

<sup>46</sup> In der Tat gibt es Situationen, in denen die Gerichtshöfe den polizeilichen Missbrauch durch ihre Entscheidungen „legalisiert“ haben.

besonders im Fall der Verhängung von Geldstrafen im Verkehr. Die willkürlich Bestraften haben sich an kompetente Anwälte gewandt und gegen diese Fälle von Missbrauch prozessiert. Auf diese Weise wurden viele dieser Geldstrafen in den letzten vier Jahren vor Gericht annulliert.<sup>47</sup>

Trotz zahlreicher Missbrauchsfälle steht eindeutig fest: Der Weg zur Demokratisierung ist offen und kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. In den 24 Jahren seit dem Sturz des *Ceaușescu*-Regimes hat sich im Verhalten und in den Überzeugungen der Polizisten viel geändert. Unter dem Druck des Beitritts zur Europäischen Union – aber auch unter dem Einfluss der offenen Grenzen und der neuen Mentalitäten – ist eine neue Rechtsordnung entstanden; die rumänische Gesellschaft ist mutiger und verantwortungsvoller geworden. Der zivile Ungehorsam wird heute als eine wichtige demokratische Chance geschätzt. Es gibt viele Jugendliche, die in der Polizei arbeiten wollen, um positive Veränderungen zu bewirken, um *etwas gegen das System zu tun*.

Damit in den nächsten Jahren wesentliche Fortschritte folgen, müssen Wege gefunden werden, um die rumänischen Bürger gegenüber den vielfältigen Formen der politischen Korruption weniger verletzlich zu machen. In dieser Hinsicht sollte das Phänomen der Korruption mit seinen vielen Facetten auch in der Polizeigesetzgebung öfter genannt und erklärt werden, damit seine mörderischen Effekte für die junge Demokratie deutlich werden.

Ein anderes, ganz wichtiges Problem Rumäniens ist die große Armut. Die immer tiefer werdende Kluft zwischen Arm und Reich muss überbrückt werden durch eine neue Politik der sozialen Prioritäten, damit es keine krassen Unterschiede mehr bei Löhnen und Renten gibt: Während die ehemaligen Spitzel der kommunistischen Geheimpolizei und die aktiven Offiziere (bzw. die Rentner) der kommunistischen Armee Renten von zwei- oder dreitausend Euro im Monat bekommen, müssen sich die Folter-Opfer, die in den kommunistischen Gefängnissen überlebt haben, mit Hungerlöhnen begnügen; so hat Rumänien ein *immenses Problem* mit seiner eigenen Existenz als zivilisierter Staat in Europa. Die kriminelle Natur derartiger Widersprüche beeinflusst auch die Integrität der Polizei, denn es sind immer wieder die Armen, die bestraft werden (denn die Polizei hat Angst, die Reichen (und die Neureichen) zur Verantwortung zu ziehen.)

Das Thema Armut bringt uns zurück zur Würde als Basis der Universalität der Menschenrechte. Das blutige Versagen des Kommunismus versprach eine bessere politische Ordnung, in der es keine Armen mehr geben wird. Hingegen wuchs die Zahl der Armen als Resultat der fraudulösen Privatisierung staatlichen Vermögens. Entstanden ist eine schlimmere Form als die Armut des Kommunismus: die Massenarmut des Neokommunismus, eine neue armutserzeugende Realität. Die soziale Solidarität ist aber fast verschwunden: Die Profiteure des Kommunismus sind die Arbeitsgeber von heute; wertvolle Menschen werden kleingeschalten und massenhaft entlassen, um keine Drohung mehr für die inkompetenten Manager oder Kollegen darzustellen. Sowohl Anstellungen als auch Kündigungen finden nach politischen Kriterien statt. Nicht nur die finanzielle, tägliche Armut verbreitet sich, sondern auch die geistige, die durch Abwesenheit der Empathie erzeugte seelische Armut. Trotz unserer „tiefen Sehnsucht nach Liebe halten wir alles andere für wichtiger: Erfolg, Prestige, Geld und Macht.“<sup>48</sup> Dieser Stand der Dinge trägt zur Korruption der Polizeibeamten bei. Die lexikale Armut in der Aussprache mancher Polizisten zeugt von einer ganz oberflächlichen Ausbildung. Sie ist noch in

<sup>47</sup> Die Bürger klagen die Polizei an, Geld für ihre eigenen Interessen einzusammeln. Die Polizei würde unzählige Straftaten im Verkehr nur zu dem Zweck erfinden, Geldstrafen verhängen zu können. Diese Form der Korruption dehnt sich auf Befehl der Vorgesetzten bis zu den höchsten Rängen der Polizeibeamten im Ministerium des Innern aus. Jeder in der Hierarchie kassiert danach einen Teil der auf diese Weise gesammelten Gelder.

<sup>48</sup> Diese Bemerkung Erich Fromms ist zutreffend. Siehe *Erich Fromm*, Die Kunst der Liebe, 2005, S. 16.

der hölzernen Sprache des Totalitarismus lebendig, welche die Rechte der Rechtlosen beschreibt. Viel zu oft sind die gesetzlichen Garantien nur für die Reichen anwendbar. Es gibt keine Konzeptualisierung der Armut in Rumänien: Hier existiert nur die Armut als überwältigende Realität. Eine neue Form der Atomisierung der rumänischen Gesellschaft, die davon zeugt, dass die Armen als „selber schuld“ stigmatisiert werden, wenn sie sich nicht „anpassen“ können an die „Chance“, durch hochkorrupte Mittel eine Arbeitsstelle zu finden.

Die Dimension der Armut in Rumänien stellt eine Gefahr für den sozialen Frieden dar. Das Polizeirecht sollte die Folgen der Diskriminierung gegen die Armen (und nicht nur) inhaltlich erklären. In der polizeilichen Lehre müssten die verletzlichen Schichten der Bevölkerung deutlich benannt werden. Letztere müssten ihre Sonderrechte wahrnehmen und sich dafür einsetzen, damit die Polizeibeamten sie besser schützen können.<sup>49</sup> In dieser Hinsicht gibt es ein positives Signal: In Gesetzesvorlagen zur Bekämpfung der Prostitution und des Menschenhandels wird zum ersten Mal zwischen Zwangs- und Luxusprostitution unterschieden.

Relevant für das Gelingen einer authentischen Reform des Polizeirechts ist auch der Versuch, eine einheitliche Rechtsprechung im Bereich des Strafrechts zu schaffen. Solange die Gerichte in den Gebieten Rumäniens ganz unterschiedliche und sogar sich widersprechende Urteile verkünden, bleibt die Konfusion zwischen gefährlichen Straftaten und weniger schwerwiegenden Straftaten erhalten. Dieser Stand der Dinge darf nicht mehr toleriert werden, denn Rumänien gehört zum europäischen Rechtssystem, wo die Rechtsprechung als Rechtsquelle anerkannt ist. Die Rechtsprechung der rumänischen Gerichte muss zuerst auf nationaler Ebene als Rechtsquelle anerkannt werden. Dass die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe als solche anerkannt ist und in Rumänien verbindliches Recht darstellt, muss sogar den praktizierenden Richtern noch beigebracht werden.<sup>50</sup>

Die Auswahl der Mitarbeiter im Bereich der Polizei sollte sorgfältiger beobachtet werden. Die Tatsache, dass Familienmitglieder oder Familienfreunde der Polizisten einfacher eine Stelle in der Polizei finden als „Außenstehende“, müsste sofort ein Ende nehmen. Dies würde die Chancen eröffnen, dass Personen diesen Beruf wählen, die wirklich geeignet sind dafür, und sich für ihn nicht (nur) aus Gier auf einen hohen Lohn entscheiden.

Viele dieser Probleme existieren auch in anderen Ländern und sind wahrscheinlich nicht nur für Rumänien maßgeblich. Unterschiedlich sind aber vielleicht die Formen, in der sie das Land und seine Genesungschancen gefährden. Werden die Aufgaben der Polizei sich in naher Zukunft spezifischer entwickeln und damit auch die Aufgaben der Polizeieinheiten, ist eine spezielle Kontrolle der Polizei durch einen in diesem Bereich

---

<sup>49</sup> Über die Roma-Bevölkerung gibt es z. B. unzählige Kontroversen: Diese Minderheit ist der Armut sehr ausgesetzt. Gleichzeitig gibt es auch unter den Roma viele Reiche, die sich von den Armen absondern und nicht zu ihnen hören wollen.

<sup>50</sup> Die Ignoranz mancher Richter in diesem Bereich wurde im Rahmen eines Masterstudiums über die Rechtsprechung des EGMR und deren direkte Anwendbarkeit im Bereich Menschenrechte (in Rumänien und in allen Staaten, die Mitglieder des Europarates sind und die EMRK unterzeichnet haben!) festgestellt, an der Rechtsfakultät der Rumänisch-Deutschen Universität Sibiu, Rumänien (2008-2009).

ausgebildeten Ombudsmann<sup>51</sup> nicht auszuschließen. Schon *Juvenal* fragte sich in seinen Satiren: *Quis custodiet ipsos custodes?*<sup>52</sup>

Es ist die wichtigste Frage und bringt zugleich *Unruhe* in der Demokratie. Denn die Schwäche aller demokratischen Systeme besteht darin, dass sie die Demokratie (noch) nicht verwirklicht haben.

Vielleicht ist hinzuzufügen, dass der heftige Nationalismus, der in Rumänien die einzige Form von Solidarität darstellt, antieuropäische Gefühle anregt. Wird das Land kritisiert, weil die Justiz nicht unabhängig ist, ist die Reaktion der Politiker immer wieder dieselbe: Europa wendet einen Doppelstandard an, diskriminiert Rumänien und sucht herablassend nach Gründen, um den Beitritt zu dem Schengen-Abkommen zu verschieben. Darin besteht ein fast unlösbares Problem der rumänischen Gesellschaft: Die Mehrheit der Bevölkerung ist ignorant und gibt sich mit den Argumenten der versagenden Politiker zufrieden. In einem Land, aus dem die meisten Intellektuellen ausgewandert sind und weiterhin in der Hoffnung auswandern, in einem westeuropäischen Land weniger erniedrigt zu werden, bleibt auch nichts anderes als eine derart primitive Reaktion übrig.

Nicht zuletzt ist es wichtig, dass die Kohärenz und Einheitlichkeit der verfassungsrechtlichen Ordnung der EU selbst und damit auch die Kooperation zwischen den Polizeikräften der europäischen Staaten im Dienst der gemeinsamen Ziele gestärkt werden. Dass das europäische Gefüge selbst an einem Legitimationsdefizit leidet, sollte man nicht unterschätzen. Aus dieser Tatsache erwächst die Politikverdrossenheit in Rumänien. Der Kontext der europäischen Wirtschaftskrise beeinflusst auch die Funktionen der Polizei auf negative Weise. Eine stärkere Mobilität in der interregionalen Zusammenarbeit könnte zum Aufbau eines Europas der Regionen beitragen, wo die Verwaltung nach dem Subsidiaritätsprinzip funktionieren würde. Würden die neuen Regionen Rumäniens in naher Zukunft effiziente Polizeinetzwerke aufbauen, dann kämen wir der Demokratie noch ein Stück näher.

---

<sup>51</sup> 1997 hat Rumänien die Institution des Ombudsmanns übernommen. Dies ist aber leider in einer Form geschehen, die sich vom schwedischen Modell weit entfernt, denn die Befugnisse des rumänischen Ombudsmannes lassen nicht viel Raum für die Kontrolle von Missbrauchsfällen in der Verwaltung (der Ombudsmann muss lediglich dem Premierminister einen Jahresbericht über seine Tätigkeit vorlegen). Eine vielfache Spezialisierung des Ombudsmannes in verschiedenen Gebieten rief eine zusätzliche, unüberschaubare Bürokratie in der Verwaltung ins Leben.

<sup>52</sup> Wer wacht über die Wächter?