

# Dirk Bieresborn

## Justiz in Rumänien – Eine junge Gerichtsbarkeit zwischen Tradition und Aufbruch

*Erfahrungsbericht eines deutschen Richters nach zweiwöchiger Hospitation in Bukarest*

Rumänien, das zusammen mit Bulgarien zum 1. Januar 2007 beitrug, gehört zu den jüngsten Mitgliedern der Europäischen Union. Im Oktober des vergangenen Jahres hatte der Verfasser die Gelegenheit, im Rahmen eines durch das *European Judicial Training Network* (EJTN) und das Land Hessen geförderten zweiwöchigen Hospitationsaufenthalt zusammen mit jeweils zwei spanischen, niederländischen und französischen Kollegen einige der dortigen Justizinstitutionen kennenzulernen. Der vorliegende Artikel gibt einige während des Besuchs gewonnene Eindrücke wieder.

### I. Allgemeines

Der Staatsaufbau Rumäniens entspricht im Wesentlichen demjenigen Frankreichs. Der Staatspräsident wird als Staatsoberhaupt vom Volk unmittelbar für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.<sup>1</sup> Das Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus („*Camera Deputatilor*“) mit 345 Sitzen und dem Senat („*Senatul*“) mit 140 Sitzen. Sämtliche Verfassungsorgane sind an die Verfassung gebunden.<sup>2</sup> Gesetze, die im rumänischen Amtsblatt („*Monitorul Oficial*“, abgekürzt: „M.Of.“) zu veröffentlichen sind, treten soweit im Gesetz nichts anderes festgelegt ist, grundsätzlich drei Tage nach ihrer Verkündung in Kraft.<sup>3</sup> Die Regierung darf Verordnungen und Anordnungen erlassen, wobei die Verordnungen lediglich der Durchführung von Gesetzen dienen. In außergewöhnlichen Fällen kann das Parlament die Regierung ermächtigen, gesetzvertretende Dringlichkeitsanordnungen („*ordonante de urgenta*“, abgekürzt: DringAO) zu erlassen, die aber unter dem Vorbehalt einer späteren Abänderung oder Genehmigung durch das Parlament stehen, bis zu der sie aber volle Gesetzeskraft entfalten. Von dieser beschleunigten Form der Rechtsetzung wird in der Praxis häufig Gebrauch gemacht, einige zentrale Bereiche wie das Verfassungsrecht oder grundlegende Menschen- und Wahlrechte sind allerdings hiervon ausgeschlossen.<sup>4</sup>

### II. Die historische Entwicklung des Gerichtssystems Rumäniens

Auch das rumänische Justizsystem basiert im Wesentlichen auf dem französischen Recht. So dient seit bereits mehr als einem Jahrhundert in Rumänien eine Übersetzung des *Code Civil* sowie des *Code de Procedure Civil* als maßgebliche Rechtsgrundlagen im

---

<sup>1</sup> Art. 81 und 83 *Constitutia Romaniei*.

<sup>2</sup> Art. 1 Abs. 3 – 5 *Constitutia Romaniei*.

<sup>3</sup> Art. 78 *Constitutia Romaniei*.

<sup>4</sup> Art. 115 Abs. 6 *Constitutia Romaniei*.

Zivilrecht bzw. Prozessrecht.<sup>5</sup> Die Grundlagen für eine moderne Gerichtsverfassung wurden schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gelegt, als 1861 der Kassations- und Gerichtshof eingeführt und 1865 das erste Gerichtsorganisationsgesetz (GVG) verkündet wurden.<sup>6</sup> Es gab bereits vier Instanzen in Form der Amtsgerichte, der Gerichtshöfe der Kreise, der Appellationsgerichtshöfe und des Kassationshofes; hinzu kamen noch die bis 1938 bestehenden Geschworenengerichte. Die Unabsetzbarkeit und damit auch Unabhängigkeit der Richter beschränkte sich anfangs auf diejenigen der obersten beiden Instanzen, wurde dann aber im Zuge der Modernisierung des Justizwesens auf alle Richter ausgedehnt.<sup>7</sup> Ein neues GVG von 1909 führte den für Entscheidungen in Personalangelegenheiten zuständigen Obersten Rat der Richterschaft (*Consiliul Superior al Magistraturii*) ein, der durch das sozialistische System beseitigt, nach der Systemwende aber wieder eingeführt wurde.<sup>8</sup>

In der Zeit der Königsdiktatur ab 1938 und der Diktatur des Generals *Antonescu* nach 1940 wurden Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Richter nicht zuletzt durch systematische Säuberungen missachtet.<sup>9</sup> Unter dem sowjetischen Einflussbereich nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte neben der Wiedereinführung der alten Gerichtsinstanzen von 1924<sup>10</sup> die Einführung stimmberechtigter Volksbeisitzer für bestimmte Verfahren.<sup>11</sup> Nach Beseitigung der Monarchie und Aufhebung der alten Verfassung sowie Ausrufung der Volksrepublik im Jahre 1947<sup>12</sup> legte die Verfassung vom 13. April 1948<sup>13</sup> die Grundlagen für den Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung nach sowjetischem Modell. Nach dem 1949 beschlossenen GVG<sup>14</sup> bestanden auf der untersten Stufe „Volksgerichte“, und die oberste Instanz wurde „Oberster Gerichtshof“ genannt. Charakteristisch für den Sozialismus war neben der Festlegung der Aufgaben der Justiz vor allem in Hinblick auf den Schutz der bestehenden Sozial- und Staatsordnung die Auffassung von der Einheit der Staatsgewalt, wonach die Justiz Teil des gesellschaftlichen Überbaus und damit eine Form der Verwirklichung der Staatsgewalt ist, was eine echte Gewaltenteilung nicht zulässt.<sup>15</sup> Den Höhepunkt der Übernahme sowjetischen Rechts auf dem Gebiet des Justizwesens wurde durch das GVG von 1952<sup>16</sup> erreicht, als infolge der Ausschaltung des Privateigentums an Produktionsmitteln und der Verstaatlichung der Wirtschaft eine Straffung der Gerichtsorganisation erfolgte und nur noch ein dreistufiger Aufbau in Form

<sup>5</sup> Vgl. *Cojocaru*, *Organizarea judecătorească și administrarea justiției în România din cele mai vechi timpuri până în zilele noastre* (Die Gerichtsorganisation und die Justizverwaltung in Rumänien seit den ältesten Zeiten bis zu unseren Tagen), Bukarest 1998, S. 46 ff.

<sup>6</sup> *Hamangiu*, *Codul General al României*, Band IV, Bukarest 1941, S. 3 ff.; 99 ff.

<sup>7</sup> Vgl. *Cojocaru*, aaO., S. 52.

<sup>8</sup> Art. 67 ff. des GVG von 1909, M. Of. Nr. 287 vom 24.3.1938.

<sup>9</sup> Vgl. *Cojocaru*, aaO., S. 74 ff.

<sup>10</sup> Gesetz Nr. 492 vom 22.6.1945 mit dem Text des wieder eingeführten GVG: M. Of. Nr. 139 vom 22.6.1945.

<sup>11</sup> M. Of. Nr. 282 vom 5.12.1947; das Gesetz trat am 1.3.1948 in Kraft.

<sup>12</sup> M. Of. Nr. 300 vom 30.12.1947. Nach Ende des Krieges in Rumänien wurde zunächst durch königliches Dekret Nr. 1626 vom 31.8.1944 (M. Of. Nr. 202 vom 31.8.1944) die *Constitutia Romaniei* vom 29.3.1923 (M. Of. Nr. 282 vom 29.3.1923) wieder eingeführt.

<sup>13</sup> *Constitutia Romaniei* vom 13.4.1948, M. Of. Nr. 87 bis vom 13.4.1948.

<sup>14</sup> Dekret Nr. 132 vom 2.4.1949.

<sup>15</sup> Vgl. *I. Filip*, *Die Gerichtsorgane und ihre Rolle in den Jahren der Volksmacht*, in: *I. Ceterchi*, *Statul și dreptul. Două decenii de dezvoltare* (Der Staat und das Recht. Zwei Jahrzehnte der Entwicklung), Bukarest 1967, S. 267 ff.; *Leonhardt*, *Das Verfassungsrecht in Rumänien*, in: *JOR* 17 (1/1976), S. 127 f., 133 f. mit w. Nachw.

<sup>16</sup> Gesetz Nr. 5 vom 2.6.1952, B. Of. Nr. 31 vom 19.6.1952.

von Volksgerichten, Regionsgerichten und dem Obersten Gerichtshof existierte, wo ebenfalls von 1952 bis 1956 Volksbeisitzer tätig waren. Die Unabhängigkeit der Richter war lediglich formal garantiert: Es gab Beeinflussungen der Richter durch die Partei, und diese wurden nach damals geltendem Recht nicht auf Lebenszeit ernannt, sondern für eine Mandatsdauer gewählt; neben der Möglichkeit der Abwahl konnten sie auch unter bestimmten Voraussetzungen aberufen sowie abgeordnet und versetzt werden.<sup>17</sup> 1968 erhielten die Gerichte der untersten Stufe wieder ihre alte Bezeichnung „*judecătorii*“, und die Gerichte der zweiten Stufe wurden in Kreis-Gerichtshöfe mit der alten rumänischen Bezeichnung für Kreis „*judet*“ umbenannt. Die Beteiligung von Volksbeisitzern an Gerichtsverfahren wurde merklich eingeschränkt, später jedoch wieder erweitert.<sup>18</sup>

Ebenfalls gab es in Rumänien bereits früh eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mit dem Gesetz über Verwaltungsstreitsachen (*contencios administrativ*) von 1925 wurden Verwaltungsakte, wenn auch mit einigen Ausnahmen, der gerichtlichen Kontrolle unterstellt.<sup>19</sup> Zuständig waren in erster Instanz die Appellationsgerichtshöfe und in zweiter und letzter Instanz eine dritte Abteilung beim Kassationsgerichtshof. Später wurden hierfür eigenständige Gerichtsinstanzen eingeführt; ein Gesetz von 1939 sah zehn regionale Verwaltungsgerichtshöfe und einen Obersten Verwaltungsgerichtshof vor.<sup>20</sup> Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde unter kommunistischem Einfluss 1948 ersatzlos beseitigt.<sup>21</sup> 1967 wurden wieder Regeln über das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen eingeführt,<sup>22</sup> die zwar in einer Generalklausel die Möglichkeit der Anfechtung rechtswidriger Verwaltungsakte vorsahen, jedoch zugleich zahlreiche und weitreichende Ausnahmen festlegten, welche die Bedeutung des Gesetzes erheblich relativierten. Immerhin konnten auch die Beseitigung der Folgen von Rechtsverletzungen und Schadenersatz gefordert werden. Als Verwaltungsakte galten auch die unberechtigte Weigerung, einen Verwaltungsakt zu erlassen, und die nicht fristgemäße Erledigung von Anträgen durch die Behörden. Zuständig waren die ordentlichen Gerichte; der Klage musste aber ein Beschwerdeverfahren vor der Verwaltungsbehörde vorausgehen. Ferner existierte nach wie vor eine eigene Militärgerichtsbarkeit.<sup>23</sup>

Nachdem der Rat der „Front der Nationalen Rettung“ (*Frontul Salvării Naționale* – FSN) am 22. Dezember 1989 die Macht übernommen hatte, kam es zunächst zur Bildung Außerordentlicher Militärgerichte zwecks Aburteilung der ehemaligen Machthaber und ihrer militanten Anhänger.<sup>24</sup> Eineinhalb Jahre vor der neuen Verfassung wurde sodann die Unabhängigkeit der Richter verkündet und bestimmt, dass diese nunmehr auf unbe-

<sup>17</sup> Justizreform in Rumänien, in: Forost Arbeitspapier Nr. 14, München 2003, S. 9.

<sup>18</sup> Vgl. Leonhardt, Das Verfassungsrecht in Rumänien, in: JOR 17 (1/1976), S. 136 f.

<sup>19</sup> M. Of. Nr. 284 vom 23.12.1925.

<sup>20</sup> Gesetz über die Organisation der Verwaltungsgerichtshöfe, M. Of. Nr. 63 vom 15. 3. 1939.

<sup>21</sup> Dekret Nr. 128 vom 8.7.1948, M. Of. Nr. 156 vom 9.7.1948.

<sup>22</sup> B. Of. Nr. 67 vom 26.7.1967. Vgl. dazu: Leonhardt, Der Verwaltungsrechtsschutz in Rumänien – mit vergleichenden Hinweisen auf Bulgarien, in: JOR 25 (1984), S. 88-100; Leonhardt, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Rumänien, in: WGO-MfOR, Heft 2/1991, S. 95-104; S. 99-101; Leonhardt, Gerichtliche Kontrolle der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung von Ermessensentscheidungen am Beispiel Rumäniens, in: O. Luchterhandt (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas, Berlin 2001, S. 324-327.

<sup>23</sup> Leonhardt, Das Gerichtsverfassungsrecht in Rumänien, in: JOR 17 (1/1976), 1976, S. 129, 149.

<sup>24</sup> Vgl. dazu: Mitteilung in: M. Of. Nr. 3 vom 26.12.1989 und M. Of. Nr. 5 vom 27.12.1989 (Ankündigung); Dekret-Gesetz des RFNR Nr. 7 vom 7.1.1990, M. Of. Nr. 4 vom 8.1.1990. Vgl. dazu auch Leonhardt, Die neue rumänische Gerichtsverfassung, in: JOR 36 (1/1995), S. 30 f.

fristete Dauer zu ernennen sind.<sup>25</sup> Die Verfassung vom 21. November 1991,<sup>26</sup> die Rumänien als unabhängigen, unteilbaren Einheitsstaat sowie als demokratischen und sozialen Rechtsstaat charakterisiert,<sup>27</sup> führte sodann einen Grundrechtskatalog ein, der das Recht auf freien Zugang zur Justiz<sup>28</sup> und das Recht auf Verteidigung sowie auf Beistand durch einen gewählten oder von Amts wegen bestellten Rechtsanwalt enthielt.<sup>29</sup> Die Richter sind danach unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen,<sup>30</sup> werden vom Präsidenten Rumäniens ernannt und sind unabsetzbar,<sup>31</sup> die Gerichtsverhandlungen sind grundsätzlich öffentlich<sup>32</sup> und Angehörige von Minderheiten sowie andere Personen, die die rumänische Sprache nicht beherrschen, haben Anspruch auf einen Dolmetscher.<sup>33</sup> In Anknüpfung an vorsozialistische Tradition wurde der Oberste Rat der Richterschaft (*Consiliul Superior al Magistraturii*) wieder eingeführt, der für wichtige Personalentscheidungen bezüglich der Richter und Staatsanwälte zuständig ist.<sup>34</sup> Es finden sich dort ausführliche Bestimmungen zum neu geschaffenen und vor allem auch für Normenkontrolle zuständigen Verfassungsgerichtshof ("*Curtea Constitutionala a Romaniei*")<sup>35</sup>, sowie Bestimmungen hinsichtlich des u.a. auch mit Rechtsprechungsaufgaben betrauten Rechnungshofes (*Curtea de Conturi*).<sup>36</sup> Im Hinblick auf den Beitritt zur Europäischen Union zum 1. Januar 2007 wurden zahlreiche Reformvorhaben in die Wege geleitet, die noch nicht abgeschlossen sind. So hat die Regierung einen Änderungsentwurf zum Bürgerlichen Gesetzbuch, einen Entwurf des Strafgesetzbuches und Entwürfe für die Straf- und Zivilprozessordnung fertig gestellt, die jedoch voraussichtlich erst 2011 nach Abschluss des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens in Kraft treten werden.<sup>37</sup> Ein Gesetz, mit dem die Befugnisse der Staatsanwaltschaft bei der Untersuchung schwerer Fälle eingeschränkt werden sollten,<sup>38</sup> wurde durch das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

<sup>25</sup> Dekret-Gesetz Nr. 140 vom 11.5.1990.

<sup>26</sup> Revidiert durch Gesetz Nr. 429 vom 23.10.2003.

<sup>27</sup> Art 1 Constitutia Romaniei.

<sup>28</sup> Art. 21 Constitutia Romaniei.

<sup>29</sup> Art. 24 Constitutia Romaniei.

<sup>30</sup> Art. 124 Abs. 3 Constitutia Romaniei.

<sup>31</sup> Art. 125 Abs. 1 Constitutia Romaniei.

<sup>32</sup> Art. 127 Constitutia Romaniei.

<sup>33</sup> Art. 128 Abs. 2 Constitutia Romaniei.

<sup>34</sup> Art. 133 f. Constitutia Romaniei.

<sup>35</sup> Art. 142 ff. Constitutia Romaniei.

<sup>36</sup> Art. 140 Constitutia Romaniei.

<sup>37</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens von Juli 2009 (im folgenden Bericht der EU-Kommission von Juli 2009) – veröffentlicht unter [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/romania\\_report\\_20090722\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/romania_report_20090722_de.pdf) - S. 3 f.

<sup>38</sup> Notverordnung 60/2006.

### III. Das heutige Gerichtssystem Rumäniens

#### 1. Der Gerichtsaufbau

Das Gerichtssystem ist im Gerichtsverfassungsgesetz<sup>39</sup> geregelt und sieht einen vierstufigen Aufbau vor. Auf unterster Stufe stehen dabei in den größeren Städten und einigen Landgemeinden die 188 Amtsgerichte („*Judecatorii*“);<sup>40</sup> darüber befinden sich die 42 Gerichtshöfe (sog. „*Tribunale*“)<sup>41</sup> der Kreise und der Hauptstadt Bukarest, die Streitwert abhängig erstinstanzliche Zuständigkeit haben sowie als Berufungsinstanz für die erstinstanzlichen Entscheidungen der Amtsgerichte fungieren.<sup>42</sup> Auf gleicher Ebene existieren vier Spezialtribunale („*Tribunale specializate*“), und zwar ein Familiengericht („*Tribunal pentru minori si familie*“) und drei Handelsgerichte („*Tribunale comerciale*“). Auf einer dritten Ebene finden sich 15 Appellationsgerichte als Rechtsmittelinstanz („*Curti de Apel*“), die als Berufungsinstanz für erstinstanzliche Entscheidungen der Tribunale bzw. als Rekursinstanz für deren Berufungsentscheidungen über Urteile der *Judecatorii* fungieren,<sup>43</sup> und schließlich als höchstes Gericht der Oberste Gerichtshof bzw. Kassationsgerichtshof („*Inalta Curte de Casatie si Justitie a Romaniei*“) – der jeweils eine Abteilung für Zivil-, Straf-, Handels- und Verwaltungsstreitigkeiten aufweist. Letzterer entscheidet vornehmlich über mit der Revision vergleichbare Rekurse gegen Entscheidungen der Appellationsgerichtshöfe, in denen nur Fehler bezüglich der Zuständigkeit des Gerichts, der Ladung, der Berücksichtigung des Klageantrags, der Urteilsfindung und -begründung u.ä. Verfahrensfehler gerügt werden können.<sup>44</sup> Die Richter werden vom Vorsitzenden des Gerichts, den einzelnen Abteilungen und von deren Vorsitzenden bestimmten Spruchkörpern zugewiesen. Die Rechtsprechung wird somit auf drei Ebenen angewandt; es gibt aber keine Unterscheidung verschiedener Gerichtsbarkeiten. Durch eine bereits 1999 ergangene und 2002 erweiterte Novelle zum GVG von 1992 wurde aber die Möglichkeit geschaffen, bei bestimmten Gerichten Abteilungen für arbeits- und für sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten einzuführen oder, bei geringerer Häufigkeit solcher Streitigkeiten, hierauf spezialisierte Spruchkörper zu bilden.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Gesetz Nr. 304/2004 in der Fassung der letzten Änderung, abgekürzt GVG.

<sup>40</sup> Art. 1 GVG.

<sup>41</sup> Art. 2 GVG.

<sup>42</sup> Art. 34 GVG.

<sup>43</sup> Siehe zu deren Besetzung unten VII.1. Den Schwerpunkt bilden allerdings die Rekurse, weil die meisten Berufungsentscheidungen von den Tribunalen getroffen werden, vgl. *Leonhardt*, Justizreform in Rumänien, in: Forst Arbeitspapier Nr. 14, München 2003, S. 20 m.w.N.

<sup>44</sup> Art. 304 ZPO; der Rekurs ist als außerordentliches Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Urteile der Amtsgerichte dann zulässig, wenn das Rechtsmittel der Appellation ausgeschlossen ist. In diesen Fällen ist entgegen der grundsätzlichen Beschränkung auf bestimmte Kassationsgründe eine Überprüfung nach allen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten möglich, allerdings sind nur Schriftstücke als neue Beweismittel zulässig; siehe *Leonhardt*, Justizreform in Rumänien, in: Forst Arbeitspapier Nr. 14, München 2003, S. 20 f.

<sup>45</sup> DringAO Nr. 179 vom 11.11.1999, M. Of. Nr. 559 vom 17.11.1999 (Genehmigung mit Änderung: Gesetz Nr.118/2001, M. Of. Nr. 162/2001); Änderung: DringAO Nr. 15 vom 13.3.2000, M. Of. Nr. 111 vom 14.3.2000. DringAO Nr. 20 vom 20.2.2002, M. Of. Nr. 151 vom 28.2.2002; siehe für die Tribunale Art. 35 GVG vom 2004.

## 2. Alter und Ausbildung der Richter und Staatsanwälte

Für den Besucher aus Deutschland ist zunächst die hohe Zahl recht junger Richter und Richterinnen bemerkenswert, von denen statistisch 50 Prozent jünger als 40 Jahre alt sind. Offensichtlich war man nach der Abschaffung des kommunistischen Systems bemüht, die Justiz mit jungen Leuten zu bestücken, die nicht bereits vorher als Richter tätig waren. Dies war umso erforderlicher, als man sich von den 1989 bereits im Dienst befindlichen Richterkollegen nicht getrennt hat, und so durch eine zahlenmäßige Ergänzung der Richterzahl den neuen demokratischen Geist in der Justiz trotz personeller Kontinuität gewährleisten wollte. Zwar hatte man 1990 angekündigt, eine Überprüfung und Selektion des gesamten Personals der Justiz und der Staatsanwaltschaft „zum Zweck der Beseitigung der beruflich oder moralisch nicht entsprechenden Personen sowie der Berufung neuer Fachkräfte von zuverlässigem Wert zum Zweck der Verwirklichung der Bedingungen für die Festlegung des Prinzips der Unabsetzbarkeit“ durchzuführen,<sup>46</sup> jedoch erfolgte die Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit durch das GVG von 1992, ohne dass es zu einer Lustration kam.<sup>47</sup> Offensichtlich legt die rumänische Rechtspolitik bezüglich des Justizpersonals das Schwergewicht auf eine qualitativ verbesserte Ausbildung und Fortbildung, insbesondere der künftigen Richtergeneration. Eine wichtige zu diesem Zweck geschaffene Einrichtung ist das 1997 durch eine Novelle zum GVG gegründete Landesinstitut für die Richterschaft („*Institutul National al Magistraturii*“, abgekürzt NIM), das aus dem 1992 gegründeten Landesinstitut für die Ausbildung und Fortbildung der Richter und Staatsanwälte hervorgegangen ist.<sup>48</sup> Es ist für die Ausbildung von Absolventen juristischer Fakultäten zu Richtern und Staatsanwälten wie auch für die berufliche Fortbildung im Amt befindlicher Richter und Staatsanwälte zuständig.<sup>49</sup> Genügte vorher der Universitätsabschluss, ist seit 1997 die erfolgreiche Teilnahme an einem Fortbildungskurs des NIM Bedingung für die Einstellung als Richter oder Staatsanwalt notwendig. Das *Institut National al Magistraturii* (abgekürzt NIM) ist eine öffentliche, selbstverwaltete Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Sitz ist in Bukarest; es gibt aber Regionalbüros in Timisoara und Sovata. Jedes Jahr nehmen mehr als 2.000 Personen an den Auswahlverfahren für ca. 180 Planstellen teil. Die Prüfung besteht aus einem ca. 100 Fragen umfassenden Multiple-Choice-Test, der die Hauptbereiche des materiellen Rechts betrifft, einem weiteren Test im Hinblick auf logisches und analytisches Verständnis und schließlich eine mündliche Prüfung. Die sich anschließende Ausbildung gliedert sich in ein Jahr Unterricht im Institut, der anhand realer Akten und simulierter Verhandlungen stattfindet. Ferner haben die Teilnehmer im Rahmen von Hausarbeiten Urteils- und Beschlussentwürfe zu fertigen. Schließlich ist die Teilnahme an Fremdsprachenkursen entweder in Englisch oder Französisch Pflicht, was mit dem Erfordernis der Lektüre von Entscheidungen des EuGH bzw. des Menschenrechtsgerichtshofs begründet wird.<sup>50</sup>

Es wundert daher nicht, dass die meisten der rumänischen Kollegen den Eindruck erwecken, nicht nur – sofern der Verfasser ersteres beurteilen kann – im nationalen Recht und in der Rechtsmethodik gut ausgebildet zu sein, sondern auch über fundierte Kennt-

<sup>46</sup> Art. 14 Abs. 2 M. Of. Nr. 65 vom 12.5.1990.

<sup>47</sup> Dies ist freilich in der jüngeren Geschichte Europas nicht neu; in Spanien agierte man nach 1975 ähnlich, wie die beiden spanischen Kollegen berichteten.

<sup>48</sup> Gesetz Nr. 142 vom 24.7.1997, M. Of. Nr. 170 vom 25.7.1997; vgl. Art. 70-85 GVG i.d.F. von 1997; vgl. RegVO Nr. 48 vom 3.2.1992, M. Of. Nr. 20 vom 17.2.1992.

<sup>49</sup> Dieses Institut ist es auch, das die Betreuung der im Rahmen des EJTN-Programms hospitierenden Richter und Staatsanwälte organisiert.

<sup>50</sup> Siehe Gesetz Nr. 823 vom 12.9.2005.

nisse des Europarechts verfügen sowie in der Lage sind, sich in einer der genannten Sprachen häufig fließend zu verständigen, wobei von jüngeren Kollegen anscheinend Englisch bevorzugt wird, ältere Richter und Richterinnen z.B. am Obersten Gerichtshof und Verfassungsgericht hingegen häufig sich des Französischen zur Verständigung bedienen.

Bei Richtern, die zum Teil bereits im Alter von 25 Jahren oder noch jünger ihre Karriere starten, drängt sich allerdings die Frage auf, ob diese in der Lage sind, der Verantwortung des Amtes gerecht zu werden, dies insbesondere im Hinblick auf die recht hohen Strafandrohungen in Rumänien – ein Ladendieb muss mit einer Gefängnisstrafe von fünf bis zu sechs Jahren rechnen. Hier fragt man sich, ob nicht unabhängig von der Qualität der Ausbildung ein höheres Alter gleichbedeutend mit größerer Lebenserfahrung des zuständigen Richters angemessener wäre, um auch die notwendige Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

Ein anderes Phänomen ist der recht hohe Frauenanteil in der rumänischen Justiz. Unter den Teilnehmern an den Ausbildungskursen des NIM wurde uns dieser mit 66 Prozent angegeben. Auch zahlreiche Gerichtsleiterpositionen werden von Frauen bekleidet. Während dies von Besuchern aus westeuropäischen Ländern als erwähnenswert empfunden wird, scheint dies in der rumänischen Gesellschaft nicht zuletzt aufgrund der langjährigen sozialistischen Prägung eher eine Selbstverständlichkeit zu sein.

Ungewöhnlich für den Besucher aus Deutschland und ebenfalls an dieser Stelle zu bemerken ist der Umstand, dass auch zahlreiche der jüngeren Richterkollegen sich zu ihrem tief verwurzelten christlichen Glauben bekennen,<sup>51</sup> was damit korrespondiert, dass die orthodoxe Kirche in Rumänien nach wie vor großen Rückhalt findet. Mehrfach beklagten Gesprächspartner den Verlust christlicher Werte in der Gesellschaft, was sich insbesondere in der Erhöhung der Scheidungsquote niederschlägt. Entsprechend zurückhaltend waren allerdings auch die Reaktionen zum Thema der Gleichberechtigung homosexueller Partnerschaften, die nach wie vor in Rumänien trotz mancher rechtlichen Lockerung nicht mit großer gesellschaftlicher Akzeptanz rechnen können.<sup>52</sup>

### 3. Die Arbeitsbelastung

Ein anderer Umstand, mit dem der Besucher konfrontiert wird, ist das gewaltige Arbeitspensum der Richter und Richterinnen in Rumänien. Zumindest in Bukarest gaben einige an, ca. 1.800 Fälle pro Jahr zu entscheiden. Gerichtssitzungen mit 25 bis 40 Fällen an einem Tag in der ersten Instanz sind durchaus üblich; berichtet wurde auch über Verhandlungen mit bis zu 80 Fällen. Kaum vorstellbar ist, dass ein Richter im Stande ist, eine gründliche Vorbereitung jedes Falls zu bewältigen, um eine originäre Entscheidung unter Abwägung sämtlicher Argumente zu gewährleisten. Die Zahlen erklären sich allerdings anscheinend zum Teil durch die Einhaltung eines strengen Mündlichkeitsprinzips, das es verlangt, sämtliche Prozesshandlungen in einer öffentlichen Verhandlung vorzunehmen, auch wenn absehbar ist, dass eine Vertagung das Ergebnis sein wird.<sup>53</sup> Des Weiteren scheint der Umfang der durchschnittlichen Urteilsfassung deutlich kürzer als in Deutschland zu sein, umfassten die vom Verfasser gesehenen Exemplare wenig mehr als drei bis sechs Seiten inklusive Rubrum, Tatbestand und Entscheidungsgründe. In Gericht-

<sup>51</sup> Es können hier freilich nur Eindrücke aus zahlreichen Gesprächen mit rumänischen Richterkollegen wiedergegeben werden, die keiner repräsentativen Umfrage entsprechen.

<sup>52</sup> Vgl dazu *Gerdes*, Rumänien – Mehr als Dracula und Walachei, Berlin 2007, S. 106.

<sup>53</sup> Siehe dazu unten VII.

ten außerhalb Bukarests scheint das Arbeitspensum zudem geringer zu sein, wie der Besuch des Berufungsgerichts in Brasov ergab.

Es wundert daher nicht, dass auch die EU-Kommission die hohe Belastung der Justiz sowie fehlende personelle Ausstattung kritisiert: Im vorletzten EU-Bericht heißt es, dass am 31. Dezember 2008 433 freie Stellen für Staatsanwälte und 344 Stellen für Richter vorhanden gewesen seien. Auch die vom *Consiliul Superior al Magistraturi* im November 2008 verabschiedete Personalstrategie habe keine geeigneten Sofortmaßnahmen wie die vorübergehende Neuzuweisung von Mitarbeitern zwischen den Gerichtsebenen und Standorten, um dem dringenden Personaldefizit abzuhelpfen, enthalten. Ferner führe die große Zahl aktiver Richter und Staatsanwälte, die die Möglichkeit haben, jederzeit in den Ruhestand zu treten (derzeit 662 Richter), zu weiteren Unsicherheiten bei der Personallage und verringere den Spielraum für Strukturreformen. Schließlich übersteige die hohe Zahl der Abordnungen zu verschiedenen öffentlichen Institutionen (84 Richter und 75 Staatsanwälte zum 16. Dezember 2008) die Stellen der Reserve um mehr als 60 Prozent.<sup>54</sup> Letzteres wird noch dadurch verschärft, dass abgeordnete Richter und Staatsanwälte auch dann nicht von der abordnenden Stelle zurückgerufen werden können, wenn diese unter starkem Personalmangel leidet.<sup>55</sup>

Das große Arbeitspensum wirft zugleich die Frage der Effektivität des Systems auf. In Rumänien sind ungefähr 4.000 Richter und 2.000 Staatsanwälte ernannt. Für ein Land mit 22 Mio. Menschen erscheint dies als ausreichende Zahl, Deutschland weist ungefähr 20.000 Richter und 6.000 Ankläger bei einer Bevölkerung von 85 Mio. Menschen und damit ein vergleichbares Verhältnis auf. Andererseits erstaunt die hohe Zahl von Rechtsstreiten im Hinblick auf das nach Eindruck des Verfassers nicht sonderlich hoch ausgeprägte Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichte. Einige Zufallsbekanntschaften, die freilich nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein müssen, gaben auf ihr Verhältnis zum Justizsystem angesprochen an, eher an Religion als an die Unabhängigkeit und Gerechtigkeit der Rechtsprechung in Rumänien zu glauben. Sogar einige Richter gaben zu, dass nach einer offiziellen Einschätzung 40 Prozent der rumänischen Bürger mit dem gerichtlichen System unzufrieden seien. Andererseits hörten wir durch offizielle Vertreter des *Consiliul Superior al Magistraturi*, dass die hohe Zahl der Gerichtsverfahren nicht zuletzt als Beleg für die hohe Anerkennung der neuen, nach der Revolution gewonnenen Freiheit der Bevölkerung zu werten sei.

Im Zwischenbericht der EU-Kommission wird auch das Fehlen einer einheitlichen und klaren Rechtsprechung im Hinblick auf Rechtssicherheit und Transparenz kritisiert. Als Beispiel wird die Nichtveröffentlichung der Urteilsbegründung bei einer aufsehenerregenden Berufung im Interesse des Eigentumsrückerstattungsgesetzes vom Juni 2008 angeführt.<sup>56</sup> Zu diesem Thema scheint es in der Richterschaft zwei grundsätzlich unterschiedliche Rechtsauffassungen zu geben, eine, die von der fehlenden Rechtsmacht des kommunistischen Staates ausging, fremdes Eigentum auf Dritte zu übertragen, weshalb die Rückübertragung vorzunehmen sei, die andere, die den gutgläubigen Erwerb der Neuerwerber akzeptiert mit dem Ergebnis, dass die früheren Eigentümer ihr Eigentumsrecht verloren haben. Es wundert daher nicht, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in zwei im Jahre 2008 veröffentlichten Fällen Menschenrechtsver-

<sup>54</sup> Zwischenbericht der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens von Februar 2009 (im folgenden Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009) – veröffentlicht unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0070:FIN:EN:PDF> – S. 4.

<sup>55</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S. 4.

<sup>56</sup> Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009, S. 4 Fn 11.

letzungen aufgrund uneinheitlicher Urteile des Obersten Kassations- und Strafgerichtshofs, die im Widerspruch zu dem Grundsatz der Rechtssicherheit standen, festgestellt hat.<sup>57</sup> Auch viele der rumänischen Kollegen gaben zu, dass hier zum Teil eine unbefriedigende Situation aufgrund bestehender Rechtsunsicherheit herrsche, wofür aber vor allem das sprunghafte Verhalten des Gesetzgebers verantwortlich gemacht wird, der teilweise mit beachtlicher Schnelligkeit Gesetze teilweise mehrfach ändere. Im Hinblick auf die Transparenz haben sich die Behörden auf die Veröffentlichung von Urteilen auf den Webseiten der Gerichte konzentriert. Am 27. November 2008 hat der *Consiliul Superior al Magistraturii* die Gerichte per Beschluss verpflichtet, alle einschlägigen Gerichtsentscheidungen im Internet zu veröffentlichen. Als Vorteil des überwiegend jungen Alters der rumänischen Richterkollegen und -kolleginnen dürfte sich hier der leichtere Zugang zu diesen vergleichsweise neuen Medien erweisen. Allerdings gibt es noch keine Kriterien zur Gewährleistung des Datenschutzes und der Einheitlichkeit der von den Gerichten veröffentlichten Entscheidungen. Ein IT-Instrument, das die rasche Veröffentlichung aller Urteile erlauben würde, wurde noch nicht in Betrieb genommen.<sup>58</sup>

#### IV. Der Verfassungsgerichtshof (*Curtea Constitutionala a Romaniei*)

Der rumänische Verfassungsgerichtshof (VerfGH) hat seinen Sitz im beeindruckenden Präsidentenpalast, der seine Existenz als zweitgrößtes Gebäude der Welt dem Größenwahn von *Ceausescu* verdankt. Der VerfGH ist von jedem anderen Staatsorgan unabhängig und nur der Verfassung unterworfen. Die Ernennung seiner Mitglieder scheint vor allem nach politischen Kriterien zu erfolgen, von den neun Verfassungsrichtern werden drei vom Abgeordnetenhaus, drei vom Senat und drei weitere durch den Staatspräsidenten ernannt.<sup>59</sup> Alle drei Jahre wird ein Drittel der Richter ausgewechselt. Sie wählen in geheimer Abstimmung den Präsidenten des VerfGH auf drei Jahre. Wie alle Richter sind auch die Verfassungsrichter unabhängig und unabsetzbar. Entscheidungen und Beschlüsse werden stets im Plenum mit einem erforderlichen Quorum von zwei Dritteln aller Richter mit Stimmenmehrheit erlassen.<sup>60</sup> Seine bedeutendste Aufgabe, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, kann das Verfassungsgericht nur in begrenztem Maße erfüllen, weil nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes das Parlament bei seiner erneuten Beratung das Gesetz entweder ändern oder aber in unveränderter Form mit Zweidrittelmehrheit verabschieden und so die Entscheidung des VerfGH entkräften kann. Darüber hinaus ist eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch den VerfGH nur inzidenter möglich, wenn bei Gerichten Einwendungen wegen Verfassungswidrigkeit von (auch vorkonstitutionellen) Gesetzen erhoben werden. Da die Verfassung in Art. 150 Abs. 1 Gesetze, die zu ihr im Widerspruch stehen, generell außer Kraft setzt, ist es Aufgabe der Gerichte, über die Verfassungsmäßigkeit der jeweils anzuwendenden Gesetze zu entscheiden.<sup>61</sup> Der

<sup>57</sup> Siehe EGMR, Urt.v. 6.12.2007, Rs. 30658/05 – *Beian* /J. Rumänien sowie EGMR, Urt.v. 21.2.2008, Rs. 29556/02 – *Driha* /J. Rumänien.

<sup>58</sup> Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009, S 5.

<sup>59</sup> Art 142 *Constitutia Romaniei*.

<sup>60</sup> Art. 140, 143 Verfassung; Art. 1, 4, 7-9 Gesetz Nr.47/1992.

<sup>61</sup> Art. 144 Buchst. a und b Verfassung; Art. 17 ff., 23 ff. Gesetz Nr. 47/1992 Vgl. Entscheidungen des VerfGH Nr. 2/1993, M. Of. Nr. 35 vom 18.2.1993; Nr. 4/1993, M. Of. Nr. 60 vom 24. 3. Wird im Widerspruch zur Auffassung des Gerichts eine solche Einwendung erhoben, muss es diese dem VerfGH vorlegen.

VerfGH fällt außerdem Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnungen des Parlaments, über Beschwerden betreffend die Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien, über Initiativen zur Änderung der Verfassung; er erlässt Beschlüsse u.a. über die Rechtmäßigkeit des Verfahrens bei der Wahl des Präsidenten und bei der Durchführung eines Referendums und bestätigt das jeweilige Ergebnis; schließlich erstellt er Gutachten zu Vorschlägen auf Amtsenthebung des Präsidenten.<sup>62</sup>

Von besonderem Interesse für den Sozialrichter ist eine Bestimmung der rumänischen Verfassung, die dem Staat einen Auftrag erteilt, bestimmte Maßnahmen zur Sicherung eines würdigen Lebensstandards (*nivel de trai decent*) zu ergreifen.<sup>63</sup> Trotz der offensichtlich in der rumänischen Gesellschaft bestehenden Unterschiede im Lebensstandard, insbesondere wenn man Land- und Stadtbevölkerung miteinander vergleicht,<sup>64</sup> schienen sich die Verfassungsrichter hierauf angesprochen, des sozialen Sprengstoffs nicht bewusst zu sein. Der Hinweis auf die aktuellen Diskussionen in Deutschland zur Reichweite des Sozialstaatsprinzips wurde mit der Antwort abgetan, Deutschland sei bekanntlich viel reicher als Rumänien und deshalb nicht vergleichbar. Auffallend war zudem, dass keinerlei Zweifel an der Übertragung nationaler Souveränität auf die EU zu bemerken waren.<sup>65</sup> Der Hinweis auf die zum damaligen Zeitpunkt noch in Karlsruhe anhängigen Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden zur Ratifizierung des Vertrages von Lissabon wurde mit der Bemerkung beantwortet, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht sicher diesbezüglich wie gewohnt eine kluge Entscheidung fällen werde.

## V. Die Staatsanwaltschaft

Auch die Staatsanwaltschaft wurde bereits 1865 in die Gerichtsverfassung mit einbezogen und nach französischem Vorbild als „öffentliches Ministerium“ (franz. *ministère public*) bezeichnet, das der Amtsgewalt des Justizministeriums unterstand. Die Staatsanwälte waren in einzelnen Gerichten zugeordneten Staatsanwaltschaften (*parchete*, franz. *parquets*) tätig.<sup>66</sup> In sozialistischer Zeit wurde die Machtposition der Staatsanwaltschaft rechtlich dadurch abgesichert, dass sie als eigenständiges Ressort weder dem Justizministerium noch einem anderen Organ der Staatsverwaltung unterstand und der Generalstaatsanwalt unmittelbar von der Großen Nationalversammlung zu wählen war. Wie in den übrigen sozialistischen Staaten gehörte zu den wichtigsten Funktionen der Staatsanwaltschaft die „allgemeine Aufsicht“ über die Einhaltung der Gesetze nicht nur im Bereich der Justiz, sondern auch in der Verwaltung, der Wirtschaft und im gesamten öffentlichen Leben.<sup>67</sup> Seit 1991 ist die Staatsanwaltschaft der Amtsgewalt des Justizministers unterstellt und übt keine allgemeine Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze mehr aus.<sup>68</sup> Die Generalstaatsanwaltschaft in Bukarest hört auf den klangvollen Namen *Directia de Investigare a Infractiunilor de Criminalitate Organizata si Terorism*, womit bereits der

<sup>62</sup> Art. 13 Gesetz Nr. 47/1992.

<sup>63</sup> Art. 47Abs. 1 und Abs. 2 Constitutia Romaniei.

<sup>64</sup> Vgl. *Gerdes*, Rumänien – Mehr als Dracula und Walachei, Berlin 2007, S. 107 ff; dieser Unterschied ist unschwer bereits im Straßenbild erkennbar: Während in Bukarest mehr Fahrzeuge der gehobenen Oberklasse zu sehen sind, als in den meisten deutschen Städten, prägt auf dem Land nach wie vor der Eselskarren das Bild.

<sup>65</sup> Vgl. Art. 148 Abs. 1 Constitutia Romaniei.

<sup>66</sup> *Leonhardt*, Justizreform in Rumänien, in: Forost Arbeitspapier Nr 14, München 2003, S 7.

<sup>67</sup> *Leonhardt*, Justizreform in Rumänien, in: Forost Arbeitspapier Nr 14, München 2003, S 9 f.

<sup>68</sup> Vgl. Art. 132 Abs. 1. Constitutia Romaniei Art. 60 GVG von 2004.

Name die heutigen als am größten empfundenen Bedrohungen indiziert.<sup>69</sup> Sie beschäftigt 230 Staatsanwälte sowie 40 Sachverständige in Spezialabteilungen für organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Wirtschaftskriminalität, Internetkriminalität sowie Terrorismus. Angesprochen auf die Einstellung zu den im Lande lebenden Minderheitsgruppen der Sinti und Roma äußerten sich die Gesprächspartner zurückhaltend: Es sei schwierig, eine politisch korrekte Antwort zu geben, aber bestimmte Verbrechen seien eben typisch für diese Bevölkerungsgruppen.

## VI. Die Antikorruptionsbehörde

Von besonderem Interesse für den Besucher aus einem der älteren Mitgliedstaaten der EU, die eine solche Institution nicht kennen, war der Besuch in der Nationalen Antibe-  
stechungsbehörde (*Directia Nationala Anticoruptie*). Rumänien werden ungeachtet seines EU-Beitritts zum 1. Januar 2007 und unbeschadet etwaiger Fortschritte nach wie vor nicht unbeträchtliche Probleme im Bereich der Justiz und der Korruptionsbekämpfung bescheinigt. Die Europäische Kommission hatte sich vor diesem Hintergrund im Rahmen des sog. Kooperations- und Kontrollverfahrens verpflichtet, Rumänien (wie auch Bulgarien) bei der Beseitigung dieser Mängel fortlaufend zu unterstützen, gleichzeitig aber auch zu überprüfen.<sup>70</sup> Dabei wurden bestimmte Zielvereinbarungen (*benchmarks*) formuliert, die den groben Rahmen für dieses Monitoring vorzeichnen. Dem in diesem Zusammenhang dritten sog. Fortschrittsbericht vom 23. Juli 2008 ist zu entnehmen, dass es noch „erhebliche verbleibende Herausforderungen“ in den genannten Bereichen gibt, sodass Rumänien „nachdrücklich“ aufgefordert wurde, seine „Reformen zu intensivieren“. Die jährlichen Fortschrittsberichte werden ergänzt durch kürzere Zwischenberichte, sodass im Intervall von etwa sechs Monaten aktuelle Darstellungen der Entwicklungen erhältlich sind. Im vorletzten dieser Berichte von Februar 2009 wurde Rumänien ausdrücklich kritisiert, die Korruption im Lande nicht mit genügendem Nachdruck zu bekämpfen.<sup>71</sup> Im letzten Bericht von Juli 2009 wurde vor allem dem Parlament vorgeworfen, bei Anträgen auf Eröffnung von Ermittlungsverfahren gegen seine Mitglieder weder einheitlich noch zügig im Hinblick auf die Aufhebung der Immunität zu verfahren.<sup>72</sup> Bereits seit 2002 existiert indes die genannte DNA, in der insgesamt 145 Staatsanwälte sowie 170 Detektive, 55 technische Experten und anderes angestelltes Personal beschäftigt sind. Anhand praktischer Beispiele und mit versteckter Kamera gedrehter Filme wird dem Besucher die Aktivität näher gebracht. Erstaunlich ist allerdings auch, dass seit der Gründung 1500 Verfahren zwar durchgeführt wurden, diese jedoch nur zu 109 Verurteilungen geführt haben, von denen wiederum 98 ausgesetzt wurden. Auf diesbezügliche kritische Fragen sowie dazu, ob es im Hinblick auf die Aufgabe der DNA nicht problematisch sei, dass sie seit einiger Zeit direkt dem Justizministerium unterstellt sei, erwiderte man, dass die „Erleichterung von Zuständigkeitsfragen“ hierfür nur die „offizielle Erklärung“ gewesen sei. Die Europäische Kommission hat die Tätigkeit der DNA bereits im Zwischenbericht von Februar 2009 ausdrücklich gelobt, weil diese nach wie vor kontinuierlich Erfolge bei der Verfolgung von Korruptionsfällen auf höchster Ebene

<sup>69</sup> Vgl. Gesetz Nr. 39/2003.

<sup>70</sup> Entscheidung der Kommission 2006/928/EG vom 13.12.2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (ABl. L 354 vom 14.12.2006, S. 56).

<sup>71</sup> Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009, S. 2.

<sup>72</sup> Bericht der EU-Kommission vom 23.7.2009, S. 5.

erziele. Zwischen Mai und Ende November 2008 habe sie 16 wichtige Fälle vor Gericht bringen können, wobei zu den Beklagten vier Mitglieder des Parlaments, ein ehemaliger Landwirtschaftsminister, Direktoren von einheimischen Unternehmen, Polizeibeamte und Präfekten gehört hätten. Ausdrücklich wurde hervorgehoben, dass die DNA zwischen dem 30. November 2008 und dem 21. Januar 2009 einen ehemaligen Vize-Ministerpräsidenten, einen ehemaligen Arbeitsminister, drei Parlamentsmitglieder und einen ehemaligen Ministerpräsidenten angeklagt habe.<sup>73</sup> Gleichzeitig wurde aber auch kritisiert, dass die Stabilität des rumänischen Anti-Korruptionsrahmens in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres mehrfach ernsthaft auf die Probe gestellt worden sei. Insbesondere habe es eine Initiative des Parlaments zur Änderung des Ernennungsverfahrens für leitende Staatsanwälte gegeben, das die Wirksamkeit des Systems ernsthaft in Frage gestellt habe, wenn auch die diesbezügliche Gesetzesinitiative durch das Verfassungsgericht aus verfahrensrechtlichen Gründen für verfassungswidrig erklärt worden sei. Im jüngsten Bericht von Juli 2009 wird erneut ausdrücklich die Fortsetzung der erfolgreichen Tätigkeit der DNA in Korruptionsfällen auf hoher Ebene gelobt sowie hervorgehoben, dass die Wiederernennung des bisherigen Leiters ein erheblichen Beitrag zur Stabilität und Kontinuität sei.<sup>74</sup>

Es stellt sich natürlich die Frage, ob und ggf. in welchem Umfang es Bestechung im Justizsystem Rumäniens gibt. Eine objektive Antwort ist nach einem zweiwöchigen Aufenthalt in Rumänien kaum möglich: Die Mehrheit von Richtern, mit denen man spricht, bestreitet nachdrücklich, dass das System nicht sauber sei. Einige gaben allerdings zu, dass es Bestechung geben müsse, aber niemand wisse, wer Bestechungsgelder für seine Entscheidungen akzeptiert. In der DNA wurden uns mit versteckter Kamera gedrehte Filme vorgeführt, in denen jeweils ein Staatsanwalt, ein Polizeibeamter sowie eine Richterin in flagranti dabei beobachtet wurden, Geldbeträge im Gegenzug für bestimmte Amtshandlungen bzw. deren Unterlassen anzunehmen. Laut Zwischenbericht der Kommission sind Fälle von langwierigen Gerichtsverfahren, Milde der Gerichte und eine uneinheitliche Rechtsprechung in Fällen von Korruption auf höchster Ebene nach wie vor zu verzeichnen. Dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Justiz nicht gerade sonderlich ausgeprägt zu sein scheint, wurde bereits oben bemerkt. Zum Thema Korruption wusste eine Zufallsbekanntschaft des Verfassers zu berichten, als Belastungszeuge in einem Strafverfahren gegen den Fahrer eines Fahrzeugs gehobener Klasse ausgesagt zu haben, der zwei Kinder auf einem Übergang erfasst und dabei getötet hatte. Hierbei habe er bekunden können, dass der Angeklagte beim Verlassen des Fahrzeugs unmittelbar nach dem Unfall ein Mobiltelefon an sein Ohr gehalten habe. Obwohl er erwartet habe, dass der Staatsanwalt zumindest versucht, den genauen Zeitpunkt des Beginns des Telefonates zu ermitteln, um ein fahrlässiges Verhalten des Fahrers zu beweisen, weil Mobiltelefonieren ohne Freisprechanlage verboten ist, habe dieser zu seiner Überraschung die Einstellung des Verfahrens vorgeschlagen, weil es offensichtlich sei, dass die Kinder den Unfall alleine verschuldet hätten.

Die inoffiziellen Erklärungen für das Phänomen der Korruption sind vielfältig: Vom geringen Gehalt der Justizangehörigen – ein Richter oder Staatsanwalt verdient zwischen 900 – 1400 € im Monat, ein Gehalt, das es trotz des geringen Durchschnittseinkommens von 300 – 400,- € kaum ermöglicht, eine größere Wohnung in Bukarest anzumieten – bis hin zu kulturellen Prädispositionen, die sogar mit der langen Besetzung Rumäniens durch die Türken erklärt werden, und es als selbstverständlich erscheinen ließen, Ärzten, Lehrern und auch Richtern bzw. Staatsanwälten Geldgeschenke im Gegenzug für

<sup>73</sup> Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009, S. 6.

<sup>74</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S. 5.

„Dienstleistungen“ anzubieten,<sup>75</sup> finden sich vielfältige Erklärungsansätze. Die Schärfung des diesbezüglichen Problembewusstseins in der Öffentlichkeit und auf allen Verwaltungsebenen wurde auch von der EU-Kommission als erstrebenswertes Ziel angesehen.<sup>76</sup> Bleibt zu erwähnen, dass Rumänien eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung im Hinblick auf das Strafmaß bei Korruption auf höchster Ebene zu verbessern. Diese hat Diskrepanzen in der Entscheidungspraxis der Gerichte festgestellt und konkrete Empfehlungen gegenüber dem *Inalta Curte de Casatie si Justitie a Romaniei* abgegeben.<sup>77</sup>

## VII. Das Nationale Büro zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche

Alleine die Existenz eines Instituts zur Bekämpfung von Geldwäsche (*Oficiul Nationale Si von de Prevenire Combatere ein Spalarii Banilor*) zeigt, dass auch von offizieller Seite hier Handlungsbedarf gesehen wird. Umso erstaunlicher war die Erkenntnis, dass diese Behörde seit zehn Jahren besteht, aber nur fünf Verurteilungen seitdem erzielen konnte. Als eine Erklärung wurde uns die Schwierigkeit des Nachweises diesbezüglicher Aktivitäten gegeben. So enthält die rumänische Verfassung eine Bestimmung, die eine Vermutung des Inhaltes gewährt, dass alles Vermögen auf legalem Weg erworben wurde,<sup>78</sup> weshalb es äußerst schwierig sei, Geldwäsche nachzuweisen. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) im vergangenen Jahr, die bereits im Mai 2007 beschlossen worden war,<sup>79</sup> größere Erfolge haben wird. Deren Aufgaben bestehen in der Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenkonflikten von Amts wegen und der Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen.<sup>80</sup> Mittlerweile beschäftigt die ANI, deren Kontrollinstanz der Nationale Integritätsrat ist, 60 Inspektoren; bis Anfang Dezember 2008 hatte die ANI 1.500 Fälle überprüft und 470 Geldbußen wegen der Nichtbeachtung von Abgabefristen für Vermögensangaben und Erklärungen über finanzielle Interessen verhängt. Zum gleichen Zeitpunkt hatte die ANI einen Fall dem Gericht und 16 Fälle den Staatsanwaltschaften zur Bearbeitung vorgelegt, die Mitglieder des Parlaments, Minister, Bürgermeister, Richter, Universitätsprofessoren und Polizisten betrafen.<sup>81</sup> Im jüngsten Kommissionsbericht von Juli 2009 wird ausgeführt, dass die ANI bei der Überprüfung der Angaben von Regierungsmitgliedern, Richtern, Beamten in Führungs- und Kontrollpositionen und allen sonstigen öffentlichen Bediensteten zu ihren Einkommensverhältnissen gute Ergebnisse erzielt habe. Vollständig werde sich der Erfolg jedoch erst nach Abschluss der bereits anhängigen Verfahren wegen Besitzes von ungerechtfertigtem Vermögen messen lassen.<sup>82</sup>

<sup>75</sup> Siehe hierzu auch *Gerdes*, Rumänien – Mehr als Dracula und Walachei, Berlin 2007, S. 118 f.

<sup>76</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S. 6.

<sup>77</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S.4.

<sup>78</sup> Art. 44 Abs. 8 *Constitutia Romaniei*: *Caracterul licit al dobândirii se prezuma.*

<sup>79</sup> Gesetz 144/2007 vom 25.5.2007. Damit die Behörde schneller operationell wird, wurde die Dringlichkeitsverordnung Nr. 138 vom 6.12.2007 erlassen.

<sup>80</sup> Vgl. den Zwischenbericht der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens von Februar 2008 (im Folgenden Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2008) – veröffentlicht unter [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/romania\\_report\\_20080201\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/romania_report_20080201_en.pdf), S. 4.

<sup>81</sup> Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009, S. 5.

<sup>82</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S. 5.

## VIII. Verfahrensaspekte

Für den Besucher aus Deutschland bietet das Gerichtsverfahren in Rumänien einige Besonderheiten, die der Erwähnung bedürfen.

### 1. Spruchkörper mit zwei Berufsrichtern

Spruchkörper, die über Berufungen entscheiden, sind nur mit zwei Berufsrichtern besetzt. Kommt zwischen diesen keine Einigung zustande, so wird ein „Spruchkörper für Divergenzen“ gebildet, indem zu dem ursprünglichen Spruchkörper noch der Vorsitzende des Gerichts oder sein Stellvertreter oder ein vom Vorsitzenden benannter Richter hinzukommt, sodass mit der ungeraden Zahl eine Mehrheit gebildet werden kann.<sup>83</sup> Die gesamte mündliche Verhandlung muss dann wiederholt werden, und die Entscheidung wird durch drei Richter getroffen. Dieses etwas umständliche Verfahren wurde in Rumänien bereits 1890 eingeführt, in späterer Zeit jedoch auf Strafprozesse und Verwaltungsrechtsstreite reduziert. Nachdem 1952 Berufungsverfahren abgeschafft und stattdessen erstinstanzliche Entscheidungen durch einen Berufsrichter und zwei Schöffen, wogegen nur die Revision bei einem mit drei Berufsrichtern besetzten Gericht möglich war, eingeführt worden waren, wurde 1968 das System mit zwei Berufsrichtern sogar für erstinstanzliche Entscheidungen übernommen. Nach der Revolution von 1989 wurde sodann wieder die Berufung gegen erstinstanzliche Entscheidungen zugelassen, über die ein mit zwei Berufsrichtern besetzter Spruchkörper entscheidet. In Revisionsentscheidungen über Berufungen der Distrikt-Gerichte wirken wiederum von vornherein drei Berufsrichter mit.<sup>84</sup> In Rumänien gilt diese Besetzung mit einer geraden Zahl von Richtern, die in Deutschland gänzlich unbekannt ist, als selbstverständlich und wird auch nicht als reformbedürftig angesehen. Fraglich ist freilich, ob die in Divergenz-Fällen obligatorische Wiederholung der gesamten mündlichen Verhandlung die Effektivität und Schnelligkeit des Verfahrens unbedingt fördert.

### 2. Strenge Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Verfahren

Eine andere Besonderheit ist, dass kaum Ausnahmen vom Öffentlichkeits- und Mündlichkeitsprinzip existieren.<sup>85</sup> Selbst Scheidungs- und Sorgerechtsverhandlungen sind öffentlich, zum Teil werden in vielen Zivilrechtsverhandlungen nur Schriftsätze ausgetauscht mit dem Ergebnis einer Vertagung. Mündlichkeit und Öffentlichkeit sind freilich auch in Deutschland grundlegende Verfahrensprinzipien und sind dort zuletzt unter Einfluss des französischen *Code civil procedure* gegen Ende des 19. Jahrhunderts verankert worden;<sup>86</sup> dennoch gibt es hierzulande mittlerweile sowohl im Zivil- als auch im Verwaltungsprozess zumindest in Bagatell- oder einfach gelagerten Fällen die Möglichkeit, im schriftlichen Verfahren bzw. durch Gerichtsbescheid zu entscheiden.<sup>87</sup> In Rumänien ist dies anscheinend nur theoretisch durch eine Öffnungsklausel im GVG vorgese-

<sup>83</sup> Art 57 Abs. 3 GVG (Gesetz Nr. 304) von 2004; Art. 10-17 GVG und Anlagen 1 und 2; Gesetz Nr. 56/1993 über den OGH.

<sup>84</sup> M.F.N. Van Osch, Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht, März 2009, S. 92 ff.

<sup>85</sup> Art. 11 Gesetz Nr. 304 vom 28.6.2004.

<sup>86</sup> Bieresborn, Klage- und Klageerwiderung im deutschen und englischen Zivilprozess, Trier 1999, S. 299 ff.

<sup>87</sup> Siehe nur § 128 Abs. 2 ZPO.

hen.<sup>88</sup> Letztlich soll hierdurch die Kontrolle der Öffentlichkeit garantiert werden, führt aber zugleich dazu, dass auch Bagatellverfahren nicht abgekürzt werden können, sondern ebenfalls nur in einem langen Verfahren zu Ende gebracht werden können.

### 3. Die Einwendung der Nichtverfassungsmäßigkeit

Einem schleunigen Verfahren steht auch die Existenz der Einwendung der Nichtverfassungsmäßigkeit (*exepțiilor de neconstitucionalitate*) entgegen, die gegen jede anzuwendende Vorschrift mit dem Ergebnis erhoben werden kann, dass das Verfahren ausgesetzt und dem Verfassungsgericht vorgelegt werden muss.<sup>89</sup> Im Unterschied zur konkreten Normenkontrolle des deutschen Verfassungsrechts gemäß Art. 100 GG, die den Richter nur dann zur Vorlage eines Verfahrens zum Bundesverfassungsgericht zwingt, wenn er von der Verfassungswidrigkeit einer anzuwendenden Norm überzeugt ist, führt in Rumänien die bloße Erhebung dieser Einwendung zu einem Normenkontrollverfahren, sodass von den 2.000 Verfahren, die jedes Jahr zum Rumänischen Verfassungsgericht gelangen, 95 Prozent solche Fälle sind, wenn auch seit 1992 nur 217 Einwendungen letztlich Erfolg hatten.

Erschwerend wirkt sich aus, dass die Rechtskraft von Entscheidungen des VerfGH nicht unbestritten ist. Zwar sind Entscheidungen, die die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsnorm feststellen, allgemeinverbindlich, d.h. spätere Einwendungen der Verfassungswidrigkeit sind bezüglich dieser Rechtsnorm nicht mehr zulässig.<sup>90</sup> Einem Umkehrschluss zufolge, den sich das Verfassungsgericht zu Eigen gemacht hat, sind aber, wenn in einem Verfahren die Verfassungsmäßigkeit einer Norm festgestellt wurde, weitere Einwendungen der Verfassungswidrigkeit in anderen Verfahren zulässig. Dies führt letztlich dazu, dass in verschiedenen Verfahren nacheinander immer wieder die Verfassungsmäßigkeit ein und derselben Rechtsnorm festgestellt wird (jeweils mit Wirkung *inter partes*), was damit begründet wird, dass der Weg zu weiteren Einwendungen durch Parteien, die am erstmaligen Verfahren nicht beteiligt waren, stets offen bleiben müsse.<sup>91</sup> Andererseits bestimmt die Verfassung in Art. 145 Abs. 2, dass die Entscheidungen des VerfGH allgemeinverbindlich sind, ohne nach Anlass und Ergebnis der Entscheidungen zu differenzieren (Wirkung *erga omnes*) – sie sind im Gesetzblatt zu veröffentlichen und gelten nur für die Zukunft. Wie bereits erwähnt, kann dennoch das Parlament nach Art. 145 Abs. 1 der Verfassung ein Gesetz, das im Entwurfsstadium durch Entscheidung des VerfGH für verfassungswidrig erklärt wurde, mit Zweidrittelmehrheit verabschieden. Von den meisten Richtern wird der Missbrauch dieser Einwendung als Hauptgrund für die Länge und fehlende Effektivität der Verfahren genannt. Zu Recht hat auch die EU-Kommission im jüngsten Bericht die Einführung rechtlicher Schranken gegen solche Verfahrensexzesse gefordert.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> Art. 11 Gesetz Nr. 304 vom 28.6.2004.

<sup>89</sup> Art. 4 Abs. 1 Gesetz Nr. 554 von Dezember 2004; Art. 146 Buchst. D, Art 147 Abs. 2 Constitutia Romaniei.

<sup>90</sup> Art. 23 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 47/1992.

<sup>91</sup> *Deleanu*, Justiția constituțională (Die Verfassungsgerichtsbarkeit), Bukarest 1995, S. 251; *V. Păulea*, Der Wirkungsbereich der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, in: Dreptul, Heft 9/1999, S. 26 ff. (28).

<sup>92</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S. 6.

## IX. Fazit

Rumäniens Justiz war in der Vergangenheit gewaltigen Veränderungen und damit verbundenen Herausforderungen unterworfen. Bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Einstellung und Ausbildung muss Rumänien umgehend die dringenden Kapazitätsprobleme des Justizwesens bewältigen. Die heute größten Schwierigkeiten dürften zum einen im gewaltigen Arbeitspensum liegen, das nur durch Verfahrensvereinfachungen wie Schaffung der Möglichkeit, in Bagatellverfahren ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden und einer Einschränkung der soeben beschriebenen Einwendung der Verfassungswidrigkeit zu bewältigen sein wird. Kritisiert wurde aber bereits in früheren Kommissionsberichten, dass eine systematische vorherige Anhörung des *Consiliul Superior al Magistraturi* durch den Justizminister zu wichtigen Gesetzesvorhaben im Justizwesen nicht statt finde.<sup>93</sup> Laut der jüngsten Berichte der Kommission wurde das im Kommissionsbericht vom Juli 2008 verzeichnete Fortschrittstempo nicht beibehalten. Dort wurden ausdrücklich die Fortschritte in der Reform des Justizwesens gelobt.<sup>94</sup> Zwar gebe es einige positive Signale bei der Justizreform, Ergebnisse seien allerdings schwer zu erkennen. Im jüngsten Bericht wird ausgeführt, dass es angesichts des Flickwerks aus Sonderverordnungen, Durchführungsbestimmungen und Verfahrensordnungen zu Widersprüchlichkeiten und unverhältnismäßigen Verzögerungen in der Rechtsprechung komme.<sup>95</sup> Des Weiteren muss es der Justiz aber auch gelingen, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. Dank dessen, dass der überwiegende Teil der Richterschaft aus jungen ambitionierten Leuten besteht, dürfte eine wesentliche Voraussetzung hierfür vorliegen. Hinzukommen muss, dass auch die Politik die Rahmenbedingungen für einen konsequenten Weg in Richtung Rechtsstaatlichkeit schafft, wozu die rücksichtslose Aufklärung und Verfolgung von Korruption auch in den eigenen Reihen zählt. Auch die Bereitschaft hierzu wurde seitens der EU-Kommission bereits bezweifelt, als im Bericht von Juli 2008 festgestellt wurde, dass ein breiter politischer Konsens hinter den Reformen ebenso wenig erkennbar sei, wie der eindeutige Wille in allen politischen Parteien, die Korruption auf hoher Ebene auszurotten. Bis heute wird das Fehlen eines breiten politischen Reformkonsenses, der zu wirklichen Fortschritten im Interesse des rumänischen Volkes führen könnte, bemängelt.<sup>96</sup> Um weiter erfolgreich zu sein, wird auch die rumänische Gesellschaft abseits dieser formalen Regelungen den Konsens über die ethischen Grundlagen funktionierender Demokratien stärken müssen.

<sup>93</sup> Vgl Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2008, S. S. 4 Fn 8.

<sup>94</sup> Vgl Zwischenbericht der EU-Kommission von Februar 2009, S. 6.

<sup>95</sup> Bericht der EU-Kommission von Juli 2009, S. 7.

<sup>96</sup> Bericht der EU-Kommission von Februar 2009, S. 7.