

Zwischen Wahlintegrität und wehrhafter Demokratie. Die rumänische Präsidentschaftswahlkrise 2024/2025 und die Grenzen verfassungsgerichtlicher Wahlkontrolle**

Abstract

This article examines the annulment of the first round of Romania's 2024 presidential election by the Romanian Constitutional Court and the constitutional developments that followed in 2025. It analyzes the Court's supervisory role in presidential elections, its ex officio intervention, the reasoning of Decision No. 32/2024, and the subsequent refusal to register *Călin Georgescu's* candidacy for the repeat election. The article situates these events within the broader debate on militant democracy, electoral integrity, and judicial self-restraint. It argues that the annulment may be understood as a response to serious distortions of the electoral process, including digital manipulation, opaque campaign financing, and disinformation, but that the Court's reasoning and procedure exposed significant rule-of-law concerns. The repeat election of May 2025 restored institutional continuity, yet it did not resolve the underlying tension between defensive constitutionalism and procedural legitimacy. The article also discusses the Venice Commission's urgent report and the European Court of Human Rights' inadmissibility decision in *Călin Georgescu v. Romania*, emphasizing that European review did not amount to a substantive endorsement of the Romanian Court's approach. It concludes that democratic self-defense requires clear legal standards, adversarial procedures, transparent evidence, and proportionate remedies.

Keywords: Romanian Constitutional Court, presidential elections, election annulment, candidate disqualification, militant democracy, electoral integrity, digital disinformation, campaign finance, Venice Commission, European Court of Human Rights

Abstract Deutsch

Im Dezember 2024 hat das Verfassungsgericht Rumäniens in aufsehenerregenden Entscheidungen den ersten Wahlgang der rumänischen Präsidentschaftswahlen 2024 annulliert. Dieser Vorgang und die darauffolgenden verfassungsrechtlichen Entwick-

* *Andreea Verțeș-Olteanu*, Dr. jur., Dozentin für Verfassungsrecht an der Juristischen Fakultät der West-Universität Timișoara, andreea.vertes@e-uvt.ro
Dan-Adrian Cărmădăriu, Dr. jur., Lektor für Handels- und Verbraucherrecht sowie für Volkswirtschaftslehre an der Juristischen Fakultät der West-Universität Timișoara, dan-carmadariu@e-uvt.ro

** Der vorliegende Beitrag ist eine aktualisierte und ergänzte Fassung des in der italienischen Zeitschrift *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Nr. 1/2025, erschienenen Aufsatzes *D.-A. Cărmădăriu/A. Verțeș-Olteanu, Safeguarding Democracy: Constitutional Insights from Romania's Election Annulment*, DOI: 10.17394/116461.

lungen im Jahr 2025 sind Gegenstand dieser Untersuchung. Sie analysiert die Kontrollfunktion des Verfassungsgerichts bei Präsidentschaftswahlen, sein Eingreifen von Amts wegen, die Begründung des Beschlusses Nr. 32/2024 sowie die anschließende Ablehnung der Registrierung der Kandidatur von *Călin Georgescu* für die Wiederholungswahl. Diese Ereignisse sollen in den breiteren Kontext der Debatte über eine wehrhafte Demokratie, Wahlintegrität und richterliche Selbstbeschränkung eingeordnet werden. Die Annullierung kann als Reaktion auf schwerwiegende Verzerrungen des Wahlprozesses, darunter digitale Manipulation, undurchsichtige Wahlkampffinanzierung und Desinformation erklärt werden. Gleichzeitig werden rechtsstaatliche Bedenken gegen die Begründung und das Vorgehen des Verfassungsgerichts vorgebracht. Die Wiederholungswahl im Mai 2025 stellte zwar die institutionelle Kontinuität wieder her, löste jedoch nicht die zugrunde liegenden Spannungen zwischen Schutz des Konstitutionalismus und verfahrensrechtlicher Legitimität. Der Artikel erörtert zudem den Dringlichkeitsbericht der Venedig-Kommission und die Unzulässigkeitsentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtsache *Călin Georgescu* gegen Rumänien und betont, dass die europäische Überprüfung keine substanzielle Billigung des Vorgehens des rumänischen Verfassungsgerichts darstelle. Er kommt zu dem Schluss, dass auch eine wehrhafte Demokratie klarer materiellrechtlicher Standards und eines fairen Verfahrens einschließlich transparenter Vorschriften zur Tatsachenermittlung und angemessener Rechtsbehelfe erfordert.

Keywords Deutsch: Verfassungsgericht Rumäniens, Präsidentschaftswahlen, Wahlannullierung, Ausschluss von Kandidaten, wehrhafte Demokratie, Wahlintegrität, digitale Desinformation, Wahlkampffinanzierung, Venedig-Kommission, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

I. Einleitung

Freie Wahlen sind zwar wesentlich, reichen aber für sich genommen nicht aus, um eine konstitutionelle Demokratie aufrechtzuerhalten. Die Geschichte zeigt, dass demokratische Mechanismen dazu missbraucht werden können, die Demokratie selbst abzubauen. Der Zusammenbruch der Weimarer Republik veranschaulicht, dass demokratische Legitimität allein die rasche Erosion verfassungsrechtlicher Sicherungen nicht verhindern konnte, nachdem politisches Taktieren und unkontrollierte Exekutivmacht, verstärkt durch richterliche Passivität und institutionelle Schwäche, den Weg in die autoritäre Herrschaft ebneten. Konstitutionelle Demokratie verlangt mehr als bloße Wahlverfahren. Sie setzt starke Institutionen, gerichtliche Kontrolle und eine politische Kultur voraus, die der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist; ohne diese Voraussetzungen bleibt sie für Unterwanderung anfällig.¹

Ende 2024 sah sich das demokratische System Rumäniens koordinierten inneren und äußeren Einflussnahmen ausgesetzt, die darauf abzielten, die öffentliche Unzufriedenheit mit den Regierungsparteien zu instrumentalisieren und in destruktive Empörung umzuwandeln. Ein in *Financial Intelligence* veröffentlichter Beitrag analy-

¹ V. Stoica, Intoleranța nu trebuie să fie tolerată, in: *Dilema*, 16. Januar 2025.

sierte die strategischen Propagandabemühungen hinter dieser Kampagne, die darauf angelegt waren, das Vertrauen in politische Parteien und demokratische Institutionen systematisch zu untergraben.² Die fortlaufende Manipulation, die vor allem über soziale Medien erfolgte, wurde häufig und professionell wiederholt und beruhte auf dem Grundsatz, dass eine Lüge, die Hunderte Male erzählt wird, zur Wahrheit werde und, sobald sie von den Massen übernommen sei, zur Gewissheit gerinne. Sie kulminierte schließlich in der von schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten geprägten Durchführung des ersten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl am 24. November 2024.

Wie zu erwarten war, hat die Annullierung der rumänischen Präsidentschaftswahl 2024 divergierende rechtliche Deutungen hervorgerufen und damit eine grundlegende Debatte über die Rolle von Verfassungsgerichten beim Schutz der Demokratie offengelegt. Einerseits wird in der Literatur vertreten, die Entscheidung sei unausweichlich gewesen, weil eine konstitutionelle Demokratie gegenüber Wahlmanipulation und systemischen Verletzungen demokratischer Grundsätze keine Toleranz zeigen dürfe. Aus dieser Perspektive handelte das Verfassungsgericht Rumäniens, im Folgenden „der CCR“ oder „das Verfassungsgericht“, als oberster Hüter der Rechtsstaatlichkeit, indem es die Normalisierung nicht hinnehmbarer Verstöße verhinderte. Andererseits wird die Entscheidung als juristisch fragwürdig kritisiert. Danach habe das Gericht, anstatt ein rechtlich tragfähiges Urteil zu fällen, pragmatisch auf eine politische Krise reagiert und sein Eingreifen erst nachträglich durch nachgeschobene Rationalisierungen zu rechtfertigen versucht. Diese Spaltung verweist auf eine allgemeinere Spannung zwischen richterlichem Aktivismus als Notwendigkeit zur Bewahrung der Demokratie und richterlicher Zurückhaltung als Schutz vor ad-hoc geprägter Rechtsbegründung.

Toleranz fördert Harmonie und Achtung vor abweichenden Auffassungen. Intoleranz gegenüber der konstitutionellen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit kann und darf jedoch nicht hingenommen werden. Die Grenzen der Toleranz sind dort zu ziehen, wo Intoleranz beginnt.³ Toleranz kann nur gegenüber jenen eingefordert werden, die selbst tolerant sind, denn echte Toleranz setzt Gegenseitigkeit voraus. Institutionen, denen verfassungsrechtlich der Schutz dieser Werte anvertraut ist, besitzen sowohl die Legitimität als auch die Pflicht, sie zu verteidigen.

2 R. Nicolescu, *Operațiunea „Gospodin Georgescu” de întoarcere a românilor la întuneric*, in: *Financial Intelligence*, 27. Dezember 2024. Kurz zusammengefasst: Seit nahezu 15 Jahren wird die rumänische Gesellschaft mit Botschaften konfrontiert, wonach das Land eine westliche Kolonie sei, seine Führung korrupt und kompromittiert, seine Ressourcen geplündert. Narrative warnen vor kulturellen und territorialen Bedrohungen: Ausbeutung durch multinationale Unternehmen, fremde religiöse Dominanz, ein bevorstehender Krieg sowie der Verlust Siebenbürgens oder der Moldau. Patriotismus wird als unvereinbar mit europäischer Identität dargestellt, während Rumänen als machtlos und getäuscht erscheinen.

3 R. Frost, *The Limits of Toleration*, in: I. Creppell, S. Macedo (Hrsg.), *Toleration on Trial*, Lanham, 2008, S. 18. Siehe auch G. Fletcher, *The Case for Tolerance*, in: 13(1) *Social Philosophy and Policy* 230 (1996), der ausführt, dass die Nichttolerierung der Intoleranz neonazistischer Skinheads selbst keine Intoleranz sei, sondern vielmehr Ausdruck von Toleranz. Die Diskussion ist offenkundig umfassender und betrifft auch das Paradox, dass Toleranz endet, sobald sie beginnt, nämlich sobald durch die Bestimmung des Unerträglichen und Intoleranten eine willkürliche Grenze gezogen wird. Dieses theoretische Dilemma geht jedoch über den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung hinaus.

Eine weitere Sichtweise lautet, dass die Annullierung der Wahlen von 2024 durch das Verfassungsgericht die unvermeidliche Folge langjähriger Wahlunregelmäßigkeiten und institutioneller Versäumnisse war, wodurch sie zugleich bedauerlich und paradoxerweise notwendig wurde. Jahrelang hingernommene Regelverstöße wie Stimmenkauf, digitale Manipulation und schwache Rechtsdurchsetzung untergruben die Integrität der Wahlen und ließen dem Gericht keine andere Möglichkeit als einzugreifen.⁴ Diese Entscheidung war kein isolierter Fall richterlicher Kompetenzüberschreitung, sondern eine Korrektur als letztes Mittel gegenüber einem System, das wiederholte Verstöße geduldet hatte und in dem weiteres Nichtstun die Demokratie sinnlos gemacht hätte.

Die Entscheidung verdeutlicht jedoch auch die Gefahren eines reaktiven richterlichen Eingreifens, wenn Institutionen das Recht nicht vorausschauend durchsetzen. Die verspätete Reaktion des Gerichts, die in einem kritischen politischen Moment erfolgte, wirkte eher improvisiert als prinzipiengeleitet und untergrub das Vertrauen zusätzlich. Auch wenn die Entscheidung rechtlich gerechtfertigt war, schafft sie einen riskanten Präzedenzfall für künftige richterliche Eingriffe in Wahlen. Sie zeigt, dass konstitutionelle Demokratie nicht auf rechtliche Korrekturen in letzter Minute vertrauen kann, sondern von Beginn an eine konsequente Durchsetzung des Wahlrechts verlangt.

Dieter Grimm führt in seiner Auseinandersetzung mit dem politischen Charakter der Verfassungsgerichtsbarkeit aus, dass der Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen zwar häufig politisch ist und ihre Folgen politische Wirklichkeiten prägen, der Vorgang selbst, also die richterliche Begründung und Entscheidungsfindung, jedoch grundlegend rechtlich bleibt, da er auf rechtlichen Argumenten beruht und durch juristische Methodik strukturiert wird.⁵ Im Folgenden wird untersucht, in welchem Umfang die Entscheidung des Rumänischen Verfassungsgerichts diesem Maßstab rechtlicher Begründung genüge.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Annullierung der rumänischen Präsidentschaftswahl 2024 durch das Verfassungsgericht Rumäniens anhand einer strukturierten Analyse ihrer rechtlichen, politischen und demokratischen Implikationen. Zunächst wird der weitere Kontext beleuchtet, der zu der Entscheidung führte, wobei systemische Wahlunregelmäßigkeiten und institutionelle Defizite hervorgehoben werden. Anschließend wird die verfassungsrechtliche Rolle des CCR in Wahlangelegenheiten geprüft, insbesondere ihre Befugnisse und frühere Eingriffe. Darauf folgt eine kurze rechtliche Analyse der Entscheidung, ihrer Begründung, ihrer zugrunde liegenden Rechtfertigungen und ihrer weiterreichenden Folgen. Ergänzend werden Argumente für und gegen die Entscheidung dargestellt, die die wissenschaftlichen Divergenzen hinsichtlich ihrer Legitimität und Notwendigkeit widerspiegeln. Danach wird der Dringlichkeitsbericht der Venedig-Kommission zur Aufhebung von Wahlergebnissen durch Verfassungsgerichte ausgewertet, wobei dessen zentrale Empfehlungen und die darin enthaltenen impliziten kritischen Hinweise zum Ansatz des CCR

4 R. Rizioi, *Alegerile, anulararea și regulile. Despre lege și gardienii săi*, in: *juridice.ro*, 23. Januar 2025.

5 D. Grimm, *Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics*, in: 4 *NUJS L. Rev.* 15, 21 ff. (2011).

dargestellt werden. Abschließend wird über die Rolle von Verfassungsgerichten beim Schutz der Demokratie reflektiert und gefragt, ob dieses Eingreifen den demokratischen Ordnungsrahmen Rumäniens letztlich gestärkt oder untergraben hat.

II. Rumäniens Weg seit 1989: institutionelle Stabilität, soziales Misstrauen und politische Radikalisierung

Unter den ehemaligen Ostblockstaaten, die nach 1989 in westliche politische, wirtschaftliche und militärische Strukturen integriert wurden, ist Rumänien nach Polen hinsichtlich seines geopolitischen und demographischen Potenzials der zweitwichtigste Staat. Mit einem größeren Territorium und einer größeren Bevölkerung als alle seine Nachbarn außer der Ukraine war der postkommunistische Weg Rumäniens in den ersten Jahren schwer vorhersehbar.⁶ Das nach dem Zusammenbruch der Diktatur *Nicolae Ceaușescu* entstandene Regime, einer der repressivsten Diktaturen Europas, schwankte zwischen einem formalen Bekenntnis zu westlichen demokratischen Werten und einem ambivalenteren Kurs eines reformierten Sozialismus, in dem die umbenannte frühere Regierungspartei die Kontrolle über wirtschaftliche und politische Macht zu bewahren suchte.

Diese Kontinuität wurde durch Nachrichtendienste gestützt, deren Wurzeln in den Strukturen der früheren kommunistischen politischen Polizei lagen und die in der postkommunistischen Regierungsführung des Landes einflussreich blieben. Rumäniens Übergang zur Demokratie und zur Marktwirtschaft vollzog sich letztlich, aber langsamer als in den mitteleuropäischen Vorreiterstaaten der Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftsreform, etwa Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn. Während die öffentliche Unterstützung für die Integration in die euro-atlantischen Strukturen, einem Bonmot jener Zeit zufolge, über die vergangenen Jahrzehnte hinweg konstant blieb, setzten die frühen Regierungen zwischen 1990 und 1996 politische und wirtschaftliche Reformen nur oberflächlich um, obwohl sie sich formal zur Demokratisierung bekannten.

Ein entscheidender Wendepunkt trat mit dem ersten friedlichen Machtwechsel im Jahr 1996 ein, als die vormals kommunistisch dominierte Regierung, inzwischen als sozialdemokratisch umfirmiert, durch eine Mitte-rechts-Koalition aus Christdemokraten, der politischen Partei der ungarischen Minderheit und einer liberal-demokratischen Abspaltung von den Sozialdemokraten ersetzt wurde. Von diesem Zeitpunkt an verfestigte sich Rumäniens prowestlicher Kurs, und die radikalen Wirtschaftsreformen der Jahre 1997 bis 1999 begannen greifbare Ergebnisse hervorzubringen. Diese Entwicklungen trugen dazu bei, Rumäniens Glaubwürdigkeit sowohl gegenüber der Europäischen Union als auch gegenüber den Vereinigten Staaten zu erhöhen und die anfängliche Skepsis zu überwinden, die durch die blutigen Ereignisse ausgelöst

6 Für eine umfassende Analyse der rumänischen antikommunistischen Revolution vom Dezember 1989 siehe *P. Siani-Davies, The Romanian Revolution of December 1989*, Ithaca, N.Y., 2005.

worden war, welche die demokratisch gewählte Regierung im März 1990, Juni 1990 und September 1991 herbeigeführt hatte.⁷

1999 wurde Rumänien eingeladen, Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union aufzunehmen, und 2002 öffnete auch die NATO dem Land ihre Türen. Nach der demokratischen Rückkehr der Sozialdemokraten an die Macht im Jahr 2000 beschleunigte die Regierung die Wirtschaftsreformen, um die EU-Beitrittsverhandlungen abzuschließen. Ende 2004 verlieh Brüssel Rumänien den begehrten Status einer funktionsfähigen Marktwirtschaft. Wie in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten war der Übergang zur Marktwirtschaft mit erheblichen sozialen Kosten verbunden, die teilweise durch umfangreiche Auswanderung abgefedert wurden, zunächst nach Italien und Spanien in den frühen 2000er Jahren, später in das Vereinigte Königreich und zunehmend nach Deutschland. Heute wird die rumänische Diaspora auf rund fünf Millionen Menschen geschätzt.⁸ Sie spielt nicht nur eine wirtschaftliche Rolle durch beachtliche, wenn auch infolge von Familienzusammenführungen und schwächer werdenden Bindungen an das Herkunftsland rückläufige Rücküberweisungen, sondern auch eine politische Rolle, insbesondere bei Präsidentschaftswahlen, wie sich 2014 und im ersten Wahlgang der Wahlen von 2024 zeigte.⁹

Als Rumänien 2007 der Europäischen Union beitrat, drei Jahre nach der großen Erweiterungsrunde, die mittel- und osteuropäische Staaten sowie Malta und Zypern umfasst hatte, blieb es gemeinsam mit Bulgarien einer strengen Überwachung im Hinblick auf Fortschritte bei politischen Reformen, bei der Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit und bei der Korruptionsbekämpfung unterworfen. Der Koopera-

7 Im März 1990 boten ethnische Spannungen zwischen Rumänen und Ungarn in der siebenbürgischen Stadt Târgu Mureș dem neu etablierten Regime den Vorwand, einen Nachrichtendienst zu schaffen, der in erheblichem Umfang mit früheren Offizieren der kommunistischen Securitate besetzt war. Im Juni 1990 wurden friedliche regierungskritische Demonstrationen in Bukarest mit Hilfe von Bergarbeitern aus dem Jiu-Tal gewaltsam niedergeschlagen. Diese führten brutale Angriffe durch, die Tote und Verletzte zur Folge hatten. Im September 1991 spielten dieselben Bergarbeiter eine entscheidende Rolle bei der Erzwingung des Rücktritts der Regierung von Ministerpräsident *Petre Roman*, nachdem wirtschaftspolitische Differenzen zwischen Präsident *Ion Iliescu* und seinem jüngeren Ministerpräsidenten eskaliert waren. Diese drei Ereignisse zerstörten Rumäniens anfängliche Welle internationalen Wohlwollens, die auf den dramatischen Sturz *Nicolae Ceaușescu* gefolgt war. Die gewaltsamen Niederschlagungen und die politische Instabilität beschädigten das westliche Vertrauen in Rumäniens Bekenntnis zu demokratischen Reformen und zu einem umfassenden Übergang zur Marktwirtschaft schwer und verstärkten die Sorge, dass die postkommunistische Führung weiterhin in autoritären Praktiken verhaftet bleiben werde.

8 Allein zwischen 2014 und 2022, einer Phase relativen Wohlstands und anhaltenden Wirtschaftswachstums im Vergleich sowohl zum vorangegangenen Jahrzehnt als auch zu den turbulenten 1990er Jahren, verließen 1,88 Millionen rumänische Staatsbürger offiziell das Land.

9 2014 unterstützten rumänische Wähler im Ausland überwiegend den rechten Kandidaten, der als proeuropäisch und demokratisch wahrgenommen wurde, gegenüber dem linken Kandidaten, der als Vertreter des früheren kommunistischen Establishments galt. 2024 hingegen verlagerte ein erheblicher Teil der rumänischen Diaspora seine Unterstützung auf extremistische Parteien und auf *Călin Georgescu*, einen Kandidaten, der aus Unzufriedenheit mit Europa, Globalisierung und dem Westen insgesamt Kapital schlug und eine nationalistische sowie offen antiwestliche Rhetorik vertrat.

tions- und Überprüfungsmechanismus, der eigens für Rumänien und Bulgarien geschaffen worden war, wurde zu einer ständigen Quelle innenpolitischer Auseinandersetzungen und führte schließlich zu seiner Aufhebung, teilweise aufgrund wachsender euroskeptischer Stimmungen, die durch die wiederholten Verweigerungen des Schengen-Beitritts Rumäniens angefacht wurden. Zugleich haben die Entwicklungen in Polen unter PiS und in Ungarn unter Fidesz, verbunden mit zunehmenden sozialen Spannungen und politischer Radikalisierung in westeuropäischen Staaten, den Fokus der Europäischen Union verschoben, was in den letzten Jahren zu einer geringeren Überprüfung der inneren Angelegenheiten Rumäniens geführt hat.

Im Jahr 2012 entstand eine Verfassungskrise, als der amtierende Präsident durch eine Regierungskoalition suspendiert wurde, die im Ausland weithin als undemokratisch wahrgenommen wurde. Dies führte zu einem entschiedenen Eingreifen der Europäischen Kommission und westlicher diplomatischer Akteure, die ihre Besorgnis über demokratische Rückschritte zum Ausdruck brachten.¹⁰ Fünf Jahre später, im Jahr 2017, löste der Versuch, das Strafrecht zu ändern, der weithin als Bemühung verstanden wurde, hochrangige Politiker vor Korruptionsvorwürfen zu schützen, die größten Straßenproteste seit 1989 aus. Der Schritt wurde nicht nur vom rumänischen Präsidenten, sondern auch von Vertretern der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten öffentlich verurteilt, die ihn als unmittelbaren Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit betrachteten.¹¹

Trotz gelegentlicher illiberaler Tendenzen und trotz situativer Affinitäten folgte die relativ fragmentierte politische Klasse Rumäniens weder dem polnischen noch dem ungarischen Modell. Soweit in Rumänien ein demokratischer Rückschritt beobachtet werden kann, unterscheidet er sich von den Mustern in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten. Anders als PiS in Polen oder Fidesz in Ungarn gelang es keiner Partei in Rumänien, eine überwältigende Wahldominanz zu sichern. Stattdessen wurde das Land von einer Abfolge kurzlebiger oder sehr kurzlebiger Koalitionen regiert. Am bemerkenswertesten war die Regierung 2021 bis 2024, gebildet von den beiden größten Parteien, einer sozialdemokratischen und einer liberalen Partei, die das Amt des Ministerpräsidenten Mitte 2023 untereinander wechselten. Währenddessen blieb die Opposition stark fragmentiert, gespalten zwischen einem erodierenden demokratischen und progressiven Block auf der einen Seite und einer aufstrebenden nationalistischen und extremistischen Bewegung auf der anderen Seite, der inzwischen schätzungsweise 30 bis 40 Prozent der Wählerunterstützung zugerechnet werden.¹²

10 I. Enache, European Commission demands urgent steps from the Government and Parliament for commitment to the rule of law, in: Mediafax.ro, 17. Juli 2012; K.-P. Schwarz, So sprechen Putschisten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Juli 2012.

11 Șt. Pană, US Ambassador, on the draft GEOs on justice: we do not consider appropriate any measure that weakens the rule of law in Romania, in: News.ro, 19. Januar 2017.

12 Parteien mit angeblich systemkritischem und extremistischem Diskurs hat es auch früher gegeben, sie verschwanden jedoch letztlich von der politischen Bühne. Die erfolgreichste unter ihnen, die Großrumänien-Partei, kollabierte kurz vor dem Tod ihres charismatischen Vorsitzenden, während eine andere, die Volkspartei, sich auflöste, nachdem ihr Gründer wegen Erpressung verurteilt und zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden war. Derzeit zählen zu den als extremistisch eingestuften Parteien und den wichtigsten Unterstützern der Kandidatur Călin Georgescu die Allianz für die Einheit der Rumänen (A.U.R.), die Partei S.O.S. Romania und die Partei der Jungen Menschen (P.O.T.). Der unerwartete

Ein besonderes Merkmal der rumänischen Politik ist die behauptete Einmischung der Nachrichtendienste in das politische Leben, eine Behauptung, die von einer beträchtlichen Zahl von Politikern unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit offen oder stillschweigend anerkannt wurde.¹³ Dieses Thema gewann im Kontext der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im November und Dezember 2024 besondere Bedeutung, als Vorwürfe einer Beteiligung der Nachrichtendienste an der Auswahl und Förderung von Kandidaten sowie an den Prozessen, die zur Annullierung des ersten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl führten, zu einem zentralen Gegenstand der öffentlichen Debatte wurden. Die verbreitete Wahrnehmung, dass politische und wahlbezogene Dynamiken von verborgenen Kräften geprägt würden und sowohl führende Politiker als auch ganze Parteien unter dem Einfluss geheimer Dienste stünden, hat die Besorgnis über die demokratische Transparenz weiter verstärkt.¹⁴ Dieses Phänomen ist im postkommunistischen Rumänien jedoch keineswegs neu, sondern reicht zurück zu den gut dokumentierten historischen Verbindungen zwischen der Rumänischen Kommunistischen Partei und dem 1948 geschaffenen politischen Polizeiapparat, der international als „Securitate“ bekannt wurde.¹⁵

Als die Machtstrukturen, die Anfang der 1990er Jahre entstanden waren, erkannten, dass die Integration in NATO und EU Rumäniens einzige tragfähige strategische Optionen darstellten, führten die von diesen Organisationen geforderten Reformen zu einer teilweisen Marginalisierung der einflussreichen Kreise des alten Regimes. Gleichwohl schienen diese Anstrengungen nie mit voller Entschlossenheit verfolgt worden zu sein, sodass diese Machtnetzwerke weitgehend intakt blieben.¹⁶ Infolgedessen wurde ihr fortdauernder Einfluss als ein Schlüsselfaktor der allgemeinen politischen Krise angeführt, die den ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl 2024 umgab.

Ein weiteres auffälliges Merkmal der politischen Entwicklung Rumäniens in den vergangenen drei Jahrzehnten ist die ausgeprägte Abneigung von Politikern, unabhängig davon, ob sie an der Macht oder in der Opposition sind, gegenüber vorgezogenen Wahlen. Selbst wenn Regierungskoalitionen vor den regulären Parlamentswahlen zerbrachen, wie 2009, 2012 und 2021, wurden Forderungen nach Neuwahlen konsequent ignoriert. Stattdessen entschieden sich die Parteien dafür, Bündnisse neu auszuhan-

Erfolg der letztgenannten Partei beim Überschreiten der Fünfprozenthürde ist besonders bemerkenswert, da sie erst vor Kurzem gegründet wurde und über keine nennenswerte logistische oder organisatorische Infrastruktur verfügt.

- 13 Nach Angaben von *Dan Vâlceanu*, einem ehemaligen Minister und Abgeordneten der Nationalliberalen Partei (P.N.L.), soll der rumänische Nachrichtendienst S.R.I. im Jahr 2021 aktiv in politische Verhandlungen über eine Koalitionsregierung eingegriffen haben.
- 14 *S. Ioniță*, Moldova, Bulgaria, România: Harvard power vs. modelul statului cu epoleți, in: *Contributors.ro*, 3. Januar 2022.
- 15 *V. Tismăneanu*, *Stalinism for All Seasons. A Political History of Romanian Communism*, Berkeley, 2003; *D. Deletant*, *Communist Terror in Romania: Gheorghiu-Dej and the Police State, 1948-1965*, London/New York, 1999.
- 16 *T. Gallagher*, *Theft of a Nation. Romania since Communism*, London, 2005; *V. Pasti*, *Noul capitalism românesc*, Iași, 2006; *C. Ban*, *Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc*, Cluj-Napoca, 2014; *L. Vlăsceanu*, *M.-G. Hâncean*, *Modernitatea românească*, Bukarest, 2014; *A. Miroiu*, *Fuga de competiție. O perspectivă instituțională asupra societății românești*, Iași, 2016.

deln und bei Bedarf neue Koalitionen zu bilden. Verglichen mit anderen mittel- und osteuropäischen Staaten wie Bulgarien, wo innerhalb von nur drei Jahren sieben Mal vorgezogene Wahlen stattfanden,¹⁷ erscheint die politische Landschaft Rumäniens stabil und kontrolliert. Institutionelle Konflikte, sei es zwischen dem Präsidenten und der Regierung oder zwischen der Regierung und dem Parlament, wurden überwiegend durch das Verfassungsgericht behandelt. Ein bemerkenswertes Beispiel ist der Streit von 2012, in dem die CCR zu entscheiden hatte, ob der Präsident oder der Ministerpräsident befugt war, Rumänien im Europäischen Rat zu vertreten.¹⁸

Gleichwohl hat sich das öffentliche Misstrauen gegenüber der politischen Klasse, das seit Langem besteht und sich in einer im Vergleich zu westlichen Staaten konstant niedrigen Wahlbeteiligung widerspiegelt, in den letzten Jahren vertieft. Diese Entwicklung wurde durch die Covid-19-Pandemie und die erratischen politischen Maßnahmen der Regierungen von 2020 und 2021 verschärft, ebenso durch eine öffentliche Verwaltung, die weithin als ineffizient und zur Umsetzung substanzieller Reformen unfähig wahrgenommen wird. Aus dieser Perspektive entspricht die Erosion des Vertrauens in das politische Establishment, die in der starken elektoralen Zurückweisung der Regierungsführung im November und Dezember 2024 kulminierte, dem breiteren europäischen Trend wachsender Anziehungskraft populistischer politischer Kräfte.

Besonders auffällig an der politischen Landschaft Rumäniens ist, dass sich die öffentliche Debatte, die bereits an Qualität und Substanz verloren hatte, weitgehend um künstliche Themen wie Einwanderung, die in Rumänien praktisch nicht existiert, und Identitätspolitik drehte. Zugleich sind wirtschaftliche Fragen erstmals seit 1989 nahezu vollständig von der öffentlichen Agenda verschwunden. Die Milliardenbeträge in Euro, die von der PSD-PNL-Koalitionsregierung in den vergangenen zwei Jahren als Wahlgeschenke verteilt wurden, verfielen bei einer gespaltenen Wählerschaft nicht, die zunehmend durch Echokammern sozialer Medien geprägt ist, in denen eine fehlgeleitete Nostalgie für das kommunistische Regime und eine idealisierte Vorstellung der früheren Souveränität Rumäniens aktiv gepflegt werden.¹⁹ Schwere wirtschaftliche und fiskalische Fehlsteuerungen, gekennzeichnet durch nicht tragfähige öffentliche Ausgaben, unkontrolliertes Wachstum des öffentlichen Sektors sowie verschwenderische und richtungslose Maßnahmen, haben jedoch die wirtschaftlichen Aussichten Rumäniens erheblich verschlechtert. Ironischerweise sieht sich die neue Regierung, die weitgehend mit der vorherigen Regierung personenidentisch ist, gegenüber dieser aber um zwei Minister der ungarischen Minderheit erweitert ist, nun mit den Folgen ihrer eigenen schlechten Regierungsführung konfrontiert. Während der Wahlkämpfe 2024 wurden diese Fragen jedoch weitgehend ignoriert. Die Verschiebung unpopulärer wirtschaftlicher Maßnahmen und die Versuche, das Missmanagement der Koalitionsregierung herunterzuspielen, konnten die öffentliche Stimmung nicht beeinflussen. Obwohl die neue Regierung relativ rasch vereidigt wurde, drei Wochen nach den Parlamentswahlen, und über eine komfortable parlamenta-

17 Siehe Reuters, Bulgaria heads to another snap election after parties fail to form government, 5. August 2024.

18 Siehe Entscheidung Nr. 683/2012 des Verfassungsgerichts.

19 A. Ursu, Reabilitarea Securității, amnezia nostalgică și nota de plată pentru 35 de ani de aroganțe, in: Contributors.ro, 26. November 2024.

rische Mehrheit verfügt, wirken ihre Maßnahmen vom Januar 2025 zur Senkung der öffentlichen Ausgaben wenig überzeugend. Derzeit scheint die Regierung zögerlich, entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, die ihre Basis in der öffentlichen Verwaltung und im Staatsapparat entfremden könnten, jedenfalls bis die Präsidentschaftswahl im Mai 2025 die institutionelle Interimsphase beendete.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten war die wirtschaftliche Entwicklung Rumäniens, abgesehen von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 bis 2010, die das Land schwer traf, sowie der Covid-19-Pandemie, bemerkenswert. Die Vorteile dieses Wachstums bleiben jedoch ungleich verteilt, und die sozioökonomischen Disparitäten sind allzu offensichtlich.²⁰ Auch die Wurzeln des zunehmenden Extremismus lassen sich auf diese wirtschaftlichen Ungleichheiten zurückführen. Zugleich haben taktische Fehlritte und schlechte strategische Entscheidungen einer politischen Klasse, die zunehmend durch negative Auslese und sinkende Sachkompetenz geprägt ist, dem Extremismus ermöglicht, als glaubwürdige Alternative zum politischen Mainstream aufzutreten. Dieser Mainstream, dominiert von den Sozialdemokraten (PSD) und den Liberalen (PNL), bildete Ende 2021 mit Unterstützung von Präsident *Klaus Iohannis* eine Koalition. *Iohannis* war 2014 gewählt und 2019 wiedergewählt worden; seine politische Identität beruhte auf seiner kompromisslosen Opposition gegen die antidemokratischen Exzesse der PSD.²¹ Seine zweite Amtszeit war jedoch durch eine wachsende Entfremdung von der Öffentlichkeit geprägt, da seine zunehmend sichtbare Rolle bei der Konsolidierung genau jenes Status quo, den er einst bekämpft hatte, zu einem starken Rückgang des öffentlichen Vertrauens sowohl in seine Führung als auch in die Fähigkeit des Staates führte, die realen Anliegen der Bürger aufzugreifen.

Als sich die zweite Amtszeit von Präsident *Iohannis* ihrem Ende näherte, erklärte die PSD-PNL-Koalition öffentlich ihre Absicht, für ein weiteres Jahrzehnt an der Macht zu bleiben. Der Wahlzyklus 2024, der Kommunal-, Europa-, Präsidentschafts- und Parlamentswahlen umfasste, wurde von der Regierung so gestaltet, dass er ihren eigenen Wahlinteressen diene. Die Kommunalwahlen, die im September oder Oktober hätten stattfinden sollen, wurden mit den Europawahlen im Juni zusammengelegt, während die Parlamentswahlen zwischen den beiden Wahlgängen der Präsidentschaftswahl angesetzt wurden. Dieser Schritt schien darauf ausgerichtet zu sein, der Regierungskoalition zu ermöglichen, die Schlussphase des Präsidentschaftsrennens strategisch anhand der Ergebnisse der Parlamentswahlen zu gestalten. Diese sorgfältig geplante Strategie brach jedoch zusammen, da das Ergebnis des ersten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl sowohl das politische Establishment als auch einen erheblichen Teil der Wählerschaft erschütterte. Die traditionellen politischen Kräfte unterschätzten die Macht digitaler Kampagnenführung, da sich ein großer Teil des Wahlkampfdiskurses in sozialen Medien abspielte und konventionelle Kanäle umging. Bemerkenswerterweise verfügt Rumänien Berichten zufolge über rund neun

20 C. Ban, *Economia epocii Iohannis: Contradicțiile unui boom fragil*, in: M. Bălici, A. Birnoiu, V. Lazăr, C. Rădoi, V. Stan (Hrsg.), *Epoca Klaus Iohannis?*, Cluj-Napoca, 2025, S. 73–102; A. Birnoiu, D. Domșodi, *Still no country for poor men: Chestiunea socială în epoca Iohannis*, in: demselben Band, S. 103–134.

21 Diese Partei regierte Rumänien, allein oder in Koalition mit kleineren Verbündeten, in den Zeiträumen 1992 bis 1996, 2000 bis 2004, 2008 bis 2009, 2012 bis 2015, 2016 bis 2019 sowie seit 2021.

Millionen TikTok-Konten.²² Soziale Medien erwiesen sich als entscheidend für Kandidaten ohne Präsenz in den etablierten Medien, insbesondere für den Außenseiter *Călin Georgescu*.

Ein weiterer bemerkenswerter Faktor der Präsidentschaftswahl 2024 war die strategische Unterstützung, die große Parteien bestimmten gegnerischen Kandidaten gewährten. Diese Taktik zielte entweder darauf ab, im letzten Wahlgang einen leicht zu schlagenden Gegner für den eigenen Kandidaten zu sichern, oder darauf, den Einzug des eigenen Kandidaten in die Stichwahl zu gewährleisten. Die PSD soll informell Stimmen an einen extremistischen Kandidaten umgeleitet haben, in der Erwartung, dass ihr eigener Kandidat diesen in einem zweiten Wahlgang leicht besiegen werde.²³ Währenddessen steigerte die PNL aktiv die Sichtbarkeit *Călin Georgescu* durch gezielte Onlinekampagnen, insbesondere zu einem Zeitpunkt, als der eigene Kandidat, zugleich Parteivorsitzender, als nahezu chancenlos für den Einzug in die Stichwahl galt.²⁴ Solche manipulativen Wahlmanöver, die durch investigativen Journalismus aufgedeckt und nach der Annullierung des ersten Wahlgangs durch die CCR von PSD- und PNL-Funktionären teilweise eingeräumt wurden, scheinen in der europäischen Wahlgeschichte der Nachkriegszeit keinen klaren Präzedenzfall zu haben. Selbst die rumänische Wählerschaft, die an die Intransparenz und Paradoxien parteipolitischer Wahlstrategien gewöhnt ist, wurde von diesem Ausmaß kalkulierter politischer Steuerung überrascht.²⁴

III. Das Verfassungsgericht als Wahlgericht: Zuständigkeiten, Reichweite und Grenzen

Das Verfassungsgericht, das nach dem europäischen Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit errichtet wurde, fungiert als spezialisierte Institution, deren Aufgabe darin besteht, den Vorrang der 1991 in Kraft getretenen und 2003 novellierten Verfassung zu wahren. Anders als die ordentlichen Gerichte gehört das CCR nicht zur klassischen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, sondern dient als verfassungsrechtlicher Schiedsrichter mit besonderen Aufgaben.

Das Gericht nimmt eine zentrale Rolle als „Wahlrichter“ ein, indem es die Gesetzmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Präsidentschaftswahlen und Referenden gewährleistet. Seine wichtigsten wahlbezogenen Zuständigkeiten, die in Art. 146 Buchst. f und i der Verfassung geregelt sind, verpflichten den CCR, die Wahl des Präsidenten und die Durchführung nationaler Referenden zu „überwachen“ und deren Er-

22 *M. Diaconu*, Platforma chinezească TikTok numără 9 milioane de conturi în România, cât jumătate din populația țării, in: *Ziarul Financiar*, 26. November 2024.

23 Einer der höchstrangigen PSD-Funktionäre, der frühere Präsident der Abgeordnetenkammer *Alfred Simonis*, räumte öffentlich ein, dass seine Partei Stimmen strategisch an einen extremistischen Kandidaten umgeleitet habe. Ziel war es, dem Parteivorsitzenden *Marcel Ciolacu* im zweiten Wahlgang einen leichten Sieg zu sichern, in der Erwartung, dass er die Unterstützung aller Wähler erhalten würde, die über die Aussicht eines Machtgewinns durch einen Extremisten besorgt waren.

24 *I. Stanomir*, 2024. *Fotografia României politice*, in: *C. Preda* (Hrsg.), *Cum a rămas România fără președinte ales*, Bukarest, 2025, S. 177-196.

gebnisse zu bestätigen. Anders als der französische Conseil constitutionnel ist er jedoch nicht für Parlamentswahlen zuständig. Zwar kann der CCR Wahlgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen, es greift aber nicht unmittelbar in Streitigkeiten über die Ergebnisse von Parlamentswahlen ein. Dadurch wird seine Kompetenz in Wahlanlegenheiten gegenüber der Kompetenz der ordentlichen Gerichtsbarkeit abgegrenzt.

Warum überwacht der CCR nur Präsidentschaftswahlen, nicht aber Parlamentswahlen? Die Antwort liegt sowohl in der institutionellen Logik als auch in der historischen Notwendigkeit. Die verfassungsrechtliche Aufgabe des Präsidenten, die Achtung der Verfassung zu gewährleisten und zwischen den Staatsgewalten zu vermitteln, spiegelt die Rolle des CCR als oberster Hüter der Verfassungsvorrangigkeit wider. Daher liegt es nahe, dass das Verfassungsgericht und nicht die ordentlichen Gerichte die Legitimität des Wahlverfahrens für dieses Amt überwacht. Noch wichtiger ist, dass Rumäniens postkommunistischer Verfassungsrahmen durch das Erfordernis geprägt wurde, eine übermäßige Machtkonzentration in einer einzelnen Führungsperson zu verhindern, wie sie unter dem früheren Regime bestanden hatte. Um autoritären Tendenzen vorzubeugen, entschied sich das Land für ein semipräsidentielles System und stellte sicher, dass Präsidentschaftswahlen dem höchsten Maß verfassungsrechtlicher Kontrolle unterliegen.

Die Bedeutung der „Überwachung“, im Rumänischen *a veghea*, aus dem lateinischen *vigilare*, wie sie in der Verfassung verwendet wird, wurde in der Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 70/1999 präzisiert. Dort stellte der CCR fest, dass sein Mandat die Befugnis umfasst, von Amts wegen tätig zu werden, wenn es durch öffentliche Quellen, Bürgerbeschwerden oder Berichte der Zivilgesellschaft von Verfahrensverstößen Kenntnis erlangt, die die Legitimität eines Wahlverfahrens beeinträchtigen könnten. In Fällen, in denen Wahlbetrug die Integrität einer Wahl oder eines Referendums beeinträchtigt, kann das Gericht zudem die Bestätigung der Ergebnisse verweigern und dadurch das Verfahren faktisch für ungültig erklären. Diese Befugnis unterstreicht den weiten Ermessensspielraum des CCR bei der Auslegung seiner Rolle als Wahlgericht. In diesem Zusammenhang bestätigt Art. 3 des Gesetzes Nr. 47/1992, dass der CCR das ausschließliche Recht hat, seine eigene Zuständigkeit bei der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben zu bestimmen, wodurch seine Rechtsprechungsakte der Überprüfung durch jede öffentliche Gewalt entzogen sind.²⁵

Das Verfassungsgericht übt bei Präsidentschaftswahlen sowohl ausdrückliche als auch implizite Zuständigkeiten aus. Seine eindeutige Zuständigkeit, die ausdrücklich in Art. 146 Buchst. f der Verfassung, im Gesetz Nr. 47/1992 und im Gesetz Nr. 370/2004 geregelt ist, umfasst die Entscheidung über Streitigkeiten im Zusammenhang mit Kandidaturen, die Beurteilung wahlkampfbezogener Beschwerden, die Annullierung von Wahlen und die Bestätigung ihrer Ergebnisse. Darüber hinaus hat der CCR eine implizite Zuständigkeit entwickelt, die ihm ein Eingreifen erlaubt,

25 Diese Autonomie hat wiederkehrende Debatten über das Verhältnis zwischen richterlicher Zurückhaltung und richterlichem Aktivismus ausgelöst und Bedenken hinsichtlich der Kohärenz der CCR-Rechtsprechung sowie des Bedarfs an klareren Zulässigkeitsstandards geweckt, um institutionellen Dialog und rechtliche Vorhersehbarkeit zu gewährleisten, insbesondere im Rahmen seiner Wahlaufsicht. Siehe *M. Safta*, Rolul Curții Constituționale în alegerile din România, in: *juridice.ro*, 22. Dezember 2024.

wenn kein anderer Rechtsbehelf besteht. Die Entscheidung Nr. 66/2019 erweiterte die Rolle des Gerichts, indem sie seine Befugnis für sämtliche Wahlvorgänge vom Beginn bis zum Abschluss bekräftigte. Die Entscheidung Nr. 32/2024 verstärkte dies weiter, indem sie feststellte, dass die Aufsichtsfunktion des Gerichts im Licht seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zu verstehen ist, demokratische Grundsätze zu wahren.²⁶

Folglich hob der CCR seine ursprüngliche Entscheidung nicht auf, wie einige Kritiker behaupten, die geltend machen, die Annullierung der Wahl stehe im Widerspruch zu seiner früheren Bestätigung des ersten Wahlgangs. Vielmehr übte er seine implizite Zuständigkeit aus Art. 146 Buchst. f der Verfassung aus, ausgelegt im weiteren Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Rolle. Im Einklang mit seiner Rechtsprechung war das Eingreifen des Gerichts am 6. Dezember 2024 keine Neubewertung einer früheren Entscheidung, sondern eine Fortsetzung seiner Aufsichtsfunktion während des gesamten Wahlverfahrens.

IV. Die Dezember-Entscheidungen 2024 und das Nachspiel im Frühjahr 2025

Der Dezember 2024 wird zweifellos als ein prägender Moment in der Verfassungs- und Wahlgeschichte Rumäniens in Erinnerung bleiben. In einer Reihe beispielloser Entscheidungen griff der CCR entscheidend in das Präsidentschaftswahlverfahren ein, was in der Annullierung des ersten Wahlgangs gipfelte. Diese Entscheidungen, insbesondere die Entscheidung Nr. 32 vom 6. Dezember 2024, sind seither Gegenstand intensiver rechtlicher, politischer und akademischer Debatten und haben den öffentlichen Diskurs über richterliche Autorität, demokratische Legitimität und Wahlintegrität neu geprägt.

1. Vom Annullierungsantrag zur Aufhebung des Wahlverfahrens: Chronologie

28. November 2024: erste rechtliche Anfechtung und Anordnung der Neuauszählung. Am 28. November 2024 erhielt und prüfte das Verfassungsgericht einen Antrag auf Annullierung des am 24. November 2024 abgehaltenen ersten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl, eingereicht von *Cristian-Vasile Terheș*, einem Präsidentschaftskandidaten, der 95.782 gültige Stimmen erhalten hatte, was 1,04 Prozent aller abgegebenen gültigen Stimmen entsprach.²⁷ Nach Beratung annullierte das Verfassungsgericht die Wahl zu diesem Zeitpunkt nicht, ordnete jedoch eine vollständige erneute Überprü-

26 „Die Bestimmungen des Art. 146 Buchst. f der Verfassung sind in Verbindung mit Art. 142 Abs. 1 der Verfassung und Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 47/1992 auszulegen, da das Mandat des Verfassungsgerichts zur Überwachung der Einhaltung des Verfahrens zur Wahl des Präsidenten nicht von seiner verfassungsrechtlichen Rolle als Garant des Vorrangs der Verfassung getrennt werden kann.“ (Abs. 4), Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 32/2024.

27 Zentrales Wahlbüro (BEC), Pressemitteilung zum endgültigen Ergebnis der Wahlen zum Amt des Präsidenten Rumäniens im ersten Wahlgang vom 24. November 2024.

fung und Neuauszählung sämtlicher Stimmzettel an, einschließlich der gültigen und der für ungültig erklärten Stimmen.

29. November 2024: Vertagung des Prüfungsverfahrens. Einen Tag später, am 29. November 2024, vertagte der CCR seine Entscheidung sowohl über den Antrag auf Annullierung der Wahl als auch über die Bestätigung der Ergebnisse des ersten Wahlgangs auf den 2. Dezember 2024. Diese Verzögerung wurde mit der laufenden Neuauszählung der Stimmzettel begründet, die mögliche Unstimmigkeiten klären sollte.

2. Dezember 2024: Bestätigung der Ergebnisse des ersten Wahlgangs. Am 2. Dezember 2024 wies der CCR nach Abschluss der Neuauszählung den Annullierungsantrag einstimmig zurück und bestätigte die Gültigkeit der Ergebnisse des ersten Wahlgangs. Zugleich bestätigte das Verfassungsgericht die beiden Kandidaten, die in den zweiten Wahlgang einziehen sollten, *Călin Georgescu* und *Elena-Valerica Lasconi*, und setzte den Termin der Stichwahl auf den 8. Dezember 2024 fest.

5. Dezember 2024: neue Beschwerden und rechtliche Anfechtungen. Am 5. Dezember 2024, vor dem Hintergrund zunehmender Medienspekulationen, bestätigte das Verfassungsgericht den Eingang neuer Eingaben und Beschwerden im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren, die förmlich registriert und zur Prüfung angesetzt wurden. Zu diesem Zeitpunkt deutete das Gericht an, dass es gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen nur Beschwerden prüfen könne, die von den Kandidaten eingereicht worden waren, die in den zweiten Wahlgang gelangt waren.²⁸

6. Dezember 2024: Annullierung der Präsidentschaftswahl. Am 6. Dezember 2024 unternahm der CCR einen beispiellosen Schritt, indem es den gesamten Präsidentschaftswahlprozess annullierte. Gestützt auf Art. 146 Buchst. f der Verfassung erklärte das Verfassungsgericht die gesamte Wahl für ungültig und verwies auf weitverbreitete Unregelmäßigkeiten und Verstöße gegen das Wahlrecht, die die Integrität des Verfahrens von Anfang bis Ende beeinträchtigt hätten. Die Entscheidung verpflichtete die Regierung, einen neuen Wahltermin festzulegen und einen überarbeiteten Wahlka-

28 Einige Beobachter haben vermutet, dass die Bestätigung des Eingangs neuer Eingaben durch den CCR am 5. Dezember 2024, verbunden mit der Klarstellung, es könne nur Beschwerden der beiden verbliebenen Kandidaten prüfen, als implizite Aufforderung an *Elena-Valerica Lasconi*, die Zweitplatzierte, verstanden werden konnte, selbst eine Anfechtung einzureichen. Nach dieser Auslegung hätte ein solcher Schritt dem Gericht eine verfahrensrechtliche Grundlage für sein Eingreifen verschafft und ihm ermöglicht, auf einer stärkeren rechtlichen Grundlage zu handeln, statt von Amts wegen. Professor *Vlad Perju* argumentiert, der CCR habe ein direktes Signal an *Elena Lasconi* gesendet, da keine der nach der Freigabe der CSAT-Dokumente eingereichten Eingaben rechtlich berücksichtigt werden konnte, weil sie von NGOs und Dritten und nicht von Kandidaten stammten. Politisch habe *Lasconi* jedoch kalkuliert, dass der Eintritt in den zweiten Wahlgang gegen *Călin Georgescu* zu ihrem Vorteil sei, und sich entschieden, keine Anfechtung einzureichen. Da sich der CCR trotz der unmittelbar bevorstehenden Stichwahl und des bereits begonnenen Auslandswahlvorgangs ohne rechtlich zulässige Eingabe widerfand, entschied er sich von Amts wegen zu handeln, als dem einzigen zu diesem Zeitpunkt verbleibenden Weg. Diese Deutung bleibt jedoch Spekulation, da Pressemitteilungen des CCR als solche keine Rechtswirkungen entfalten. Die offiziellen Mitteilungen des Gerichts dienen lediglich dazu, die Öffentlichkeit und die zuständigen Institutionen über Verfahrensentwicklungen zu informieren, ohne Handlungen von Wahlkandidaten vorwegzunehmen oder zu steuern.

lender zu bestimmen. Die Entscheidung war endgültig, allgemein verbindlich und wurde im Amtsblatt veröffentlicht.

Ob man sie als notwendige richterliche Schutzmaßnahme gegen systemische Manipulation oder als beunruhigende Ausübung richterlicher Macht versteht: Die Entscheidungen des CCR haben eine der folgenreichsten verfassungsrechtlichen Debatten im postkommunistischen Rumänien ausgelöst. Dieser Abschnitt untersucht die Begründung, die Wirkung und die fortdauernde Kontroverse um die „Dezember-Entscheidungen“ und ihren Platz im weiteren Rahmen der konstitutionellen Demokratie.

Die erste richterliche Schockwelle im Präsidentschaftswahlverfahren Rumäniens 2024 erfolgte am 2. Dezember 2024, als das Verfassungsgericht die Entscheidung Nr. 30 erließ und die erneute Überprüfung sowie Neuauszählung sämtlicher im ersten Wahlgang vom 24. November abgegebenen Stimmzettel anordnete. Die einstimmig ergangene Entscheidung²⁹ wurde als wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Wahltransparenz gerechtfertigt und bekräftigte, dass die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen unmittelbarer Ausdruck der nationalen Souveränität und ein grundlegendes Prinzip des rumänischen Staates ist (Abs. 21).

Was als gezielte verfahrensrechtliche Korrektur begann, eskalierte jedoch rasch zu einem der folgenreichsten richterlichen Eingriffe in der rumänischen Wahlgeschichte. In den Tagen nach der Anordnung der Neuauszählung trat eine gesonderte und tiefgreifendere Reihe von Bedenken hervor, die in der beispiellosen Entscheidung des CCR vom 6. Dezember 2024 gipfelte, den gesamten Wahlprozess zu annullieren. Diese beiden Entscheidungen, die nur wenige Tage auseinanderlagen, prägen seither die anhaltende Debatte über die Rolle der Verfassungsgerichte beim Schutz der Demokratie und werfen grundlegende Fragen nach den Grenzen richterlichen Eingreifens in Wahlangelegenheiten auf.³⁰

Die Entscheidung Nr. 32, erlassen nach der Freigabe nachrichtendienstlicher Berichte, die systemische Verzerrungen des Wahlverfahrens offenlegten, markierte einen Wendepunkt an der Schnittstelle zwischen Verfassungsrecht und demokratischer Regierungsführung. Sie annullierte die Präsidentschaftswahl 2024 aufgrund der systematischen Verzerrung des Wahlprozesses während seiner gesamten Dauer. Während die Entscheidung über die Neuauszählung mögliche Verwaltungsfehler beheben sollte,

29 Auch die „Einstimmigkeit“ der Entscheidung Nr. 30/2024 war Gegenstand von Diskussionen, wobei einige Autoren infrage stellten, ob die Entscheidung tatsächlich eine einheitliche Position der Richter des Verfassungsgerichts widerspiegelte. Professor *Rizoiu* führt etwa ein Gegenargument an, indem er darauf hinweist, dass Sondervoten mit zustimmender Begründung in manchen Fällen zugrunde liegende Meinungsverschiedenheiten offenbaren. Ein mögliches Argument zugunsten der Einstimmigkeit besteht darin, dass zwei Richter zwar übereinstimmende Sondervoten abgaben, diese jedoch die vom Gerichtshof getroffene Entscheidungsfindung nicht infrage stellten oder änderten. Nach dem Rechtsrahmen des CCR beziehen sich übereinstimmende Sondervoten auf die Begründung einer Entscheidung, nicht auf die Entscheidung selbst, also lediglich auf den Tenor. Wie in Abs. 32 der Entscheidung ausdrücklich festgehalten, wurde die Entscheidung selbst „einstimmig“ erlassen, unabhängig von den Unterschieden in der Begründung einzelner Richter. Die Behauptung der Einstimmigkeit in der Entscheidung Nr. 30/2024 dürfte jedoch eher eine Frage juristischen Formalismus als tatsächlichen richterlichen Konsenses sein.

30 *B. Seleşian-Gujan*, *The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in: *Verfassungsblog*, 7. Dezember 2024.

betrif die Annullierungsentscheidung strukturelle und materielle Verletzungen der Wahlintegrität, von koordinierten Desinformationskampagnen über illegale Wahlkampffinanzierung bis hin zu digitaler Manipulation.

Das Verfassungsgericht nannte drei Hauptgründe für die Annullierung. Erstens ergab sich die Verletzung der freien Willensäußerung durch Wahl (Art. 81 Abs. 1 der Verfassung in Verbindung mit dem Gesetz Nr. 370/2004 über die Wahl des Präsidenten Rumäniens) aus einer groß angelegten Desinformationskampagne, die Wähler manipulierte, indem sie Algorithmen sozialer Medien ausnutzte, um einen Kandidaten zu begünstigen und zugleich die nationalen Wahlgesetze zu umgehen. Diese Manipulation wurde durch das Fehlen einer ordnungsgemäßen Kennzeichnung von Wahlwerbung verschärft, wodurch die Wähler daran gehindert wurden, Wahlkampfmateriale als politische Botschaft zu erkennen. Zweitens wurde das passive Wahlrecht durch die ungleiche Behandlung der Kandidaten beeinträchtigt (Art. 37 der Verfassung), da ein Kandidat in unverhältnismäßiger Weise von digitaler Sichtbarkeit profitierte und dadurch die Sichtbarkeit der übrigen Bewerber eingeschränkt wurde. Der Einsatz künstlicher Intelligenz und digitaler Zielgruppenansprache ohne Transparenzmaßnahmen verzerrte das Wahlfeld und hinderte die Wähler daran, informierte und faire Entscheidungen zu treffen. Drittens wurde die gesetzmäßige und transparente Finanzierung der Kampagne verletzt, da ein Kandidat Wahlkampfausgaben gegenüber der Ständigen Wahlbehörde (AEP) nicht erklärte und trotz dokumentierter Werbemaßnahmen ein Budget von null Lei angab. Das Gericht hielt fest, dass nicht offengelegte Finanzierungen und finanzielle Intransparenz in Wahlkampagnen die Fairness der Wahl beeinträchtigen und richterliches Eingreifen erforderlich machen.

Die Entscheidung des CCR, die Präsidentschaftswahl 2024 zu annullieren, stand im Einklang mit internationalen demokratischen Standards, insbesondere mit den im Verhaltenskodex der Venedig-Kommission für Wahlen³¹ niedergelegten Grundsätzen, auf die es in seiner Begründung mehrfach Bezug nimmt. Durch die Behandlung schwerwiegender Unregelmäßigkeiten, einschließlich Verzerrungen der freien Willensäußerung durch Wahl, ungleicher Behandlung von Kandidaten und Verletzungen der Vorschriften zur Wahlkampffinanzierung, wollte das Gericht die Legitimität des Wahlverfahrens wahren und sicherstellen, dass Wahlen echte Ausdrucksformen des Volkswillens bleiben und nicht zu bloßen Formalitäten werden. Angesichts der Schwere der Entscheidung stellt sich jedoch die Frage, ob die Begründung des Gerichts nicht mit größerer Tiefe und Klarheit hätte entwickelt werden müssen. Die ungewöhnliche Kürze der Begründung, wahrscheinlich beeinflusst durch Zeitdruck, steht im Kontrast zur Komplexität und Tragweite des Falles. Auch wenn die materielle Rechtfertigung der Annullierung mit demokratischen Grundsätzen vereinbar ist, wirft das Fehlen einer ausführlicheren und methodisch klar strukturierten Argumentation Fragen hinsichtlich der Klarheit und Belastbarkeit der gerichtlichen Begründung auf.

31 Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 51. und 52. Tagung 5.-6. Juli und 18.-19. Oktober 2002, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-190>.

2. Die Wiederholungswahl 2025: Kandidatenausschluss, Wahlwiederholung und institutionelle Konsolidierung

Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Entscheidung vom 6. Dezember 2024 erschöpfte sich nicht in der Annullierung des ersten Wahlgangs. Ihre eigentliche Tragweite zeigte sich erst in den Monaten danach, als der Wahlprozess erneut eröffnet wurde und die Frage aufkam, ob *Călin Georgescu*, dessen Aufstieg im Zentrum der annullierten Wahl stand, an der Wiederholungswahl teilnehmen dürfe. Mit der Zurückweisung seiner Kandidatur durch das Zentrale Wahlbüro und der anschließenden Bestätigung dieser Zurückweisung durch das Verfassungsgericht in der Entscheidung Nr. 7 vom 11. März 2025 verschob sich der Schwerpunkt der verfassungsrechtlichen Debatte: Nicht mehr allein die Integrität des Wahlverfahrens, sondern die verfassungsrechtliche Eignung des Kandidaten selbst wurde zum Gegenstand richterlicher Prüfung.

Diese Entwicklung ist nur vor dem Hintergrund der Entscheidung Nr. 32/2024 und des bereits zuvor geschaffenen Präzedenzfalls im Fall *Diana Șoșoacă* verständlich. Das Gericht behandelte die Wiederholungswahl nicht als ein vollständig neues, von der annullierten Wahl losgelöstes Verfahren, sondern als deren verfassungsrechtliche Fortsetzung. Daraus folgte, dass ein Kandidat, dessen Wahlkampf und politisches Verhalten nach Auffassung der zuständigen Wahl- und Verfassungsorgane mit der Beeinträchtigung der freien und fairen Wahl in Verbindung standen, nicht ohne Weiteres erneut zur Wahl zugelassen werden konnte. Die Entscheidung führte damit ein materielles Element in die Kandidatenprüfung ein: Die Kandidatur für das Präsidentenamt setzt nicht nur die Erfüllung formeller Voraussetzungen voraus, sondern auch eine Mindestloyalität gegenüber der Verfassung, der demokratischen Ordnung und den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des Staates.³²

Gerade darin liegt die verfassungsrechtliche Neuheit des Jahres 2025. Die Pflicht des Präsidenten, nach Art. 80 Abs. 2 der Verfassung über die Einhaltung der Verfassung und das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Gewalten zu wachen, wurde faktisch in die Phase der Kandidatenzulassung vorverlagert. Die Frage lautete nicht mehr nur, ob ein gewählter Präsident sein Amt verfassungsgemäß ausüben würde, sondern ob bereits der Bewerber um dieses Amt durch sein Verhalten, seine politische Botschaft und die Art seiner Wahlkampfführung mit den Mindestanforderungen des Präsidentenamtes vereinbar sei. Damit näherte sich die rumänische Verfassungsrechtsprechung einer Variante der streitbaren oder wehrhaften Demokratie an, allerdings ohne dass der Gesetzgeber die Voraussetzungen, Beweismaßstäbe und Verfahrensgarantien dieser neuen Prüfung hinreichend präzisiert hätte.³³

32 Im Herbst 2024 hatte der CCR die Kandidatur der als extremistisch geltenden *Diana Șoșoacă* mit der Begründung zurückgewiesen, der Kandidatin fehle die erforderliche Loyalität gegenüber der Verfassung. Siehe dazu *V. Perju*, *Analiza Hotărârii 7/2025 CCR. Candidatura lui Călin Georgescu*, in: *Contributors.ro*, 17. März 2025. *Perju* weist darauf hin, dass der Gerichtshof den bereits im Fall *Șoșoacă* entwickelten Ansatz auf die Kandidatur *Georgescu* übertrug, zugleich aber die dogmatischen Grenzen dieser neuen Kompetenz nicht hinreichend konturierte.

33 *R. Cornea*, *Romanian Militant Democracy in Action*, in: *Verfassungsblog*, 1. April 2025. *Cornea* deutet die Entscheidung als Ausdruck einer rumänischen Variante der wehrhaften

Die Wiederholungswahl fand schließlich am 4. Mai und 18. Mai 2025 statt. Im ersten Wahlgang erhielt *George Simion* den höchsten Stimmenanteil, während *Nicușor Dan* und *Crin Antonescu* um den Einzug in die Stichwahl konkurrierten. Im zweiten Wahlgang setzte sich *Nicușor Dan* mit 53,60 % der Stimmen gegen *George Simion* durch. Das Verfassungsgericht wies anschließend den Antrag Simions auf Annullierung der Stichwahl als unbegründet zurück und bestätigte das Ergebnis der Wahl. Mit der Vereidigung des neuen Präsidenten am 26. Mai 2025 endete die institutionelle Interimsphase, die nach der Annullierung der Wahl und dem späteren Rücktritt *Klaus Iohannis'* entstanden war.

Diese Entwicklung hatte eine doppelte Bedeutung. Einerseits stellte die Wiederholungswahl die demokratische Kontinuität wieder her und verlich dem Präsidentenamt erneut eine unmittelbare Wahllegitimation. Andererseits zeigte das Ergebnis, dass die Annullierung der Wahl von 2024 die gesellschaftlichen und politischen Ursachen der Krise nicht beseitigt hatte. Der erhebliche Stimmenanteil für *George Simion* belegte, dass das souveränistische, anti-establishment-orientierte und zum Teil radikalisierte Wählerpotenzial nicht verschwunden war, sondern sich politisch neu kanalisiert hatte. Die Krise war damit institutionell beendet, aber verfassungssoziologisch nicht überwunden.³⁴

Besondere Bedeutung kommt schließlich der Zurückweisung der von *George Simion* erhobenen Anfechtung zu. Anders als im Dezember 2024 entschied das Verfassungsgericht nun nach Durchführung der Wiederholungswahl, dass die vorgetragenen Vorwürfe die hohe Schwelle einer Wahlannullierung nicht erreichten. Diese Entscheidung ist für die Rechtssicherheit wichtig: Sie macht deutlich, dass die Annullierung einer Wahl nicht zum normalen Instrument politischer Auseinandersetzung werden darf, sondern eine außerordentliche Maßnahme bleiben muss, die klare, objektivierbare und für das Wahlergebnis relevante Unregelmäßigkeiten voraussetzt.

V. Die Wahlannullierungs-Entscheidung unter Beschuss: Kritik, Rechtfertigung und dogmatische Auswertung

Erwartungsgemäß sah sich die Entscheidung des Gerichts zur Annullierung der Präsidentschaftswahl erheblicher Kritik ausgesetzt. In Rechtswissenschaft und Politik wurden Bedenken hinsichtlich der Legitimität der Entscheidung, ihrer verfahrensrechtlichen Tragfähigkeit und ihrer weiterreichenden Folgen für die demokratische Regierungsführung geäußert. Es folgt ein knapper Überblick über die wichtigsten Kritikpunkte.

Ein grundlegendes Problem betrifft das Eingreifen des Gerichts von Amts wegen, dem vorgeworfen wird, eine erhebliche Ausweitung seiner verfassungsrechtlichen Befugnisse darzustellen. Die rumänische Verfassung verleiht dem CCR kein unbe-

Demokratie, bei der die Bindung an die Europäische Union und die NATO als Elemente der verfassungsrechtlichen Identität und der demokratischen Ordnung verstanden werden.

- 34 Die internationale Presse deutete die Wahl *Nicușor Dans* überwiegend als institutionellen Ausweg aus der schwersten rumänischen Wahl- und Verfassungskrise seit 1989, hob zugleich aber die fortbestehende gesellschaftliche Polarisierung und die Stärke des souveränistischen Lagers hervor.

grenztes Mandat, ohne förmliche rechtliche Anfechtung in Wahlen einzugreifen. In diesem Fall stützte sich das Gericht jedoch auf freigegebene nachrichtendienstliche Berichte und nicht auf eine rechtlich zulässige Beschwerde. Zwar weist Art. 146 Buchst. f der Verfassung dem Gericht eine Aufsichtsfunktion über Präsidentschaftswahlen zu, doch wurde diese Befugnis traditionell als reaktive Funktion verstanden, die eines förmlichen Wahlstreits bedarf, um die Zuständigkeit des Gerichts auszulösen. Indem es ohne eine solche Anfechtung handelte, bestimmte das Gericht die Reichweite seiner Zuständigkeit faktisch neu. Dieser Schritt birgt das Risiko, die Verfassungsgerichtsbarkeit in eine Ermessensmacht zu verwandeln, statt sie als regelgebundenes rechtliches Verfahren zu wahren.

Wie ein Autor treffend formulierte, befindet man sich angesichts des eigentümlich rumänischen Phänomens einer verfassungsrechtlichen Anfechtung von Amts wegen, auch *proprio motu* genannt, in einer Lage, die jener eines Entomologen ähnelt, der einem bislang nicht dokumentierten Insekt begegnet.³⁵ Weder der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten noch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe noch der französische Conseil constitutionnel treffen Entscheidungen in dieser Weise von Amts wegen. Dies unterstreicht den beispiellosen Charakter des Eingreifens des CCR und wirft nicht nur Bedenken hinsichtlich der Annullierung der Wahlen 2024 auf, sondern auch bezüglich künftiger Präzedenzfälle. Wenn das Gericht Wahlen auf der Grundlage eigener Einschätzungen nationaler Sicherheitsbedrohungen oder digitaler Desinformation annullieren kann, führt dies rechtliche Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit in den Wahlprozess ein.

Die Ereignisse des Frühjahrs 2025 haben diese Kritik nicht erledigt, sondern erweitert. Mit der Nichtzulassung *Călin Georgescu* zur Wiederholungswahl trat neben die Frage der Wahlannullierung eine zweite, dogmatisch eigenständige Frage: Darf das Verfassungsgericht nicht nur die Integrität des Wahlverfahrens, sondern auch die verfassungsrechtliche Eignung eines Präsidentschaftskandidaten prüfen? Die Entscheidung Nr. 7/2025 lässt sich insoweit als Fortsetzung der Entscheidung Nr. 32/2024 verstehen, geht aber zugleich über sie hinaus. Während im Dezember 2024 die freie und faire Bildung des Wählerwillens im Mittelpunkt stand, betraf die Entscheidung vom März 2025 die vorgelagerte Zulassung zum politischen Wettbewerb selbst.

Der dogmatische Kern dieser neuen Rechtsprechung liegt darin, dass die Kandidatur für das Präsidentenamt nicht mehr ausschließlich als formelle Wahlrechtsposition verstanden wird. Sie wird vielmehr mit den materiellen Anforderungen des Präsidentenamtes verknüpft. Wer nach Art. 80 Abs. 2 der Verfassung berufen ist, über die Einhaltung der Verfassung und das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Gewalten zu wachen, muss bereits als Kandidat ein Mindestmaß an verfassungsrechtlicher Loyalität erkennen lassen. Diese Überlegung ist im Ausgangspunkt nicht unplausibel. Sie birgt jedoch erhebliche Risiken, solange weder das Wahlrecht noch die Rechtsprechung klare Kriterien dafür bereitstellen, wann politische Radikalität, anti-systemische Rhetorik, irreführende Wahlkampfführung oder tatsächliche Verfassungsfeindlichkeit die Schwelle zur Nichtzulassung einer Kandidatur überschreiten.

35 V. Constantin, *Constituția non-suveranistă și contextul ei suveranist*, in: *juridice.ro*, 8. Januar 2025.

Die rechtswissenschaftliche Debatte nach März 2025 spiegelt diese Ambivalenz wider. Einerseits wird die Entscheidung als Ausdruck einer rumänischen Variante der wehrhaften Demokratie gelesen, die verhindern soll, dass ein Kandidat die demokratische Ordnung mit den Mitteln des Wahlrechts selbst untergräbt. Andererseits wird gewarnt, dass eine solche Rechtsprechung in einen autoritär-liberalen Reflex umschlagen kann, wenn sie politische Konflikte nicht durch demokratischen Wettbewerb, sondern durch institutionelle Vorentscheidung neutralisiert. Die überzeugendste Kritik betrifft daher nicht notwendig das Ergebnis der Entscheidung Nr. 7/2025, sondern deren dogmatische Unschärfe: Das Verfassungsgericht hätte präziser darlegen müssen, welche Tatsachen, welcher Beweismaßstab und welche verfassungsrechtlichen Kriterien den Ausschluss eines Kandidaten rechtfertigen.³⁶

In dieselbe Problemlage gehört auch die Episode um die Entscheidung des Berufungsgerichts Ploiești vom April 2025, mit der versucht wurde, die Wirkung der Entscheidung Nr. 32/2024 des Verfassungsgerichts zu suspendieren beziehungsweise in Frage zu stellen. Unabhängig von der offensichtlichen Unhaltbarkeit dieses Vorgehens zeigte der Vorgang, wie fragil die institutionelle Autorität verfassungsgerichtlicher Entscheidungen in der öffentlichen Wahrnehmung geworden war. Er machte zugleich deutlich, dass die Unanfechtbarkeit der Entscheidungen des CCR nicht als bloße Machtbehauptung verstanden werden darf. Je stärker die Entscheidungen des Gerichts in den demokratischen Wettbewerb eingreifen, desto höher sind die Anforderungen an ihre Begründung, ihre Transparenz und ihre dogmatische Vorhersehbarkeit.³⁷

Eine weitere erhebliche Schwäche der Entscheidung liegt in ihrer Unvereinbarkeit mit früheren Entscheidungen, insbesondere mit der Bestätigung der Ergebnisse des ersten Wahlgangs am 2. Dezember 2024. Das Gericht erklärte nicht hinreichend, warum die Wahl am 2. Dezember als gültig angesehen wurde, nur um vier Tage später für ungültig erklärt zu werden. Diese Kehrtwende weist keine rechtliche und beweismäßige Kontinuität auf und ist aus Sicht der Rechtssicherheit, einem Grundprinzip der konstitutionellen Demokratie, schwer zu rechtfertigen. Das Gericht stützte sich im Wesentlichen auf Verdachtsmomente und nicht auf nachweisbare Beweise und versäumte es, einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen den festgestellten Unregelmäßigkeiten und dem Wahlergebnis herzustellen. Zwar ist Wahlintegrität wesentlich, doch erfordern Annullierungen eine hohe Beweisschwelle, typischerweise klare und überzeugende Nachweise dafür, dass die Wahlergebnisse grundlegend verzerrt wurden. Dieses Defizit stellt die Objektivität der Entscheidung infrage, da das Fehlen eines rechtlichen Tests für die Annullierung das Risiko birgt, solche Entscheidungen willkürlich oder politisch motiviert erscheinen zu lassen.

36 Für eine zustimmendere Deutung im Sinne der wehrhaften Demokratie siehe *R. Cornea*, aO (Fn. 33). Kritisch hingegen *B. Iancu*, *Romanian Militant Democracy and the Time Machine*, in: *Verfassungsblog*, 13. März 2025, der vor einer Verschiebung von wehrhafter Demokratie zu autoritär-liberaler Konfliktneutralisierung warnt.

37 Zur Entscheidung des Berufungsgerichts Ploiești und ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung siehe *B. Dima*, Stellungnahme in: *HotNews.ro*, 24. April 2025. *Dima* bezeichnete den Versuch, die Entscheidung des CCR Nr. 32/2024 zu suspendieren beziehungsweise aufzuheben, als schwerwiegenden Fehler der Rechtsauslegung, weil verfassungsgerichtliche Entscheidungen, die in Ausübung ausschließlicher verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten ergehen, nicht wie gewöhnliche Verwaltungsakte behandelt werden können.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensfairness ist die Entscheidung problematisch. Einer der umstrittensten Aspekte liegt darin, dass die betroffenen Parteien keine Gelegenheit erhielten, ihre Auffassungen vorzutragen oder Gegenargumente einzureichen. Ein Kernprinzip verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung ist *audi alteram partem*. In diesem Fall traf der CCR jedoch eine Entscheidung von historischer Tragweite, ohne sicherzustellen, dass die zentralen Beteiligten am Verfahren teilnehmen konnten. Darüber hinaus wirft die Verwendung nachrichtendienstlicher Berichte als Beweismittel weitere Schwierigkeiten auf. Zwar können Gerichte vertrauliche Materialien berücksichtigen, doch schwächt das Fehlen einer offenen und transparenten Methode zur Bewertung solcher Beweise die Glaubwürdigkeit der Entscheidung. Kritiker aus Rechtswissenschaft und Politik wandten ein, der CCR habe mit der Heranziehung nachrichtendienstlicher Berichte anstelle unmittelbar überprüfbarer Beweismittel einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen. Sie behaupteten, dadurch seien die Geheimdienste auf höchster Ebene der verfassungsrechtlichen Kontrolle politischer Prozesse faktisch wieder in die Justiz eingeführt worden.³⁸ Diese Kritik verschärfte sich nach dem Bericht der Venedig-Kommission vom 27. Januar 2025, auf den im nächsten Abschnitt näher einzugehen ist. Einige politische Gegner der Entscheidung forderten den sofortigen Rücktritt aller CCR-Richter oder sogar deren Verhaftung und stellten die Entscheidung als vorsätzliche Untergrabung der Wahllegitimität dar.

Im Gegensatz zu diesen Kritiken betonten die Befürworter der CCR-Entscheidung, die Annullierung sei eine notwendige Maßnahme zum Schutz der konstitutionellen Demokratie gewesen. Sie heben hervor, dass Wahlintegrität eine wesentliche Voraussetzung demokratischer Legitimität ist. Aus dieser Perspektive rechtfertigten die dem Gericht vorgelegten Hinweise auf systemische Unregelmäßigkeiten die Annullierung der Wahl, da sie ein Ausmaß an Manipulation und Rechtsverstößen belegten, das erheblich genug war, um die grundlegende Fairness des Wahlverfahrens zu beeinträchtigen. Die Ergebnisse trotz dieser Verstöße bestehen zu lassen, hätte das öffentliche Vertrauen in das Wahlsystem untergraben und einen gefährlichen Präzedenzfall für künftige Wahlen geschaffen. Unter diesen Umständen war die Annullierung nicht nur zulässig, sondern eine verhältnismäßige Reaktion auf die Schwere der Unregelmäßigkeiten, um sicherzustellen, dass Demokratie nicht bloß eine verfahrensmäßige Übung bleibt, sondern eine substanzielle Ausdrucksform des Wählerwillens.

Hinzu kommt das Argument, dass die verfassungsrechtliche Rolle des CCR ihn als obersten Hüter demokratischer Grundsätze positioniert. Zwar wählte das Gericht eine weite Auslegung seines Mandats, doch lässt sich vertreten, dass es dies im Geist seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben tat, insbesondere im Hinblick auf Art. 142 der Verfassung. Zudem verstärken Rumäniens internationale Verpflichtungen als Mitglied der EU und der NATO die Bedeutung von Wahltransparenz und Wahlfairness als zentrale demokratische Prinzipien. In diesem Kontext kann die Annullierung der Wahl durch den CCR als mit breiteren europäischen demokratischen Normen vereinbar angesehen werden, da sie Rumäniens Bekenntnis zu freien und fairen Wahlen bekräftigte. Gleichwohl bedarf die Tragfähigkeit dieser Argumente weiterer Prüfung,

38 S. Fatî, *Serviciile secrete. (Im)posibila modernizare, dilemele istorice și șocul prezentului*, in: C. Preda (Hrsg.), *Cum a rămas România fără președinte ales*, Bukarest, 2025, S. 33-89.

insbesondere im Licht des Berichts der Venedig-Kommission, in dem zusätzliche Perspektiven auf die rechtliche und verfahrensrechtliche Belastbarkeit der Entscheidung untersucht werden.

VI. Europäische Maßstäbe. Venedig-Kommission, EGMR und die Grenzen externer Kontrolle

Der rumänische Kontext veranlasste die Venedig-Kommission, am 27. Januar 2025 einen Dringlichkeitsbericht über die Aufhebung von Wahlergebnissen durch Verfassungsgerichte zu veröffentlichen, und zwar auf Ersuchen des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.³⁹

Obwohl die Kommission davon absah, die Entscheidung des CCR in der Sache zu bewerten,⁴⁰ zielte sie darauf ab, allgemeine vergleichende Rechtsgrundsätze festzulegen, die auf die Annullierung von Wahlen nach europäischen und internationalen Standards anwendbar sind. Im Zentrum stand die Frage, unter welchen Bedingungen und nach welchen Maßstäben ein Verfassungsgericht Wahlen für ungültig erklären kann.

Kurz gefasst betonen die Empfehlungen der Venedig-Kommission das Erfordernis strenger verfahrensrechtlicher Sicherungen und klarer gesetzlicher Regelungen im Zusammenhang mit der Aufhebung oder Annullierung von Wahlen.⁴¹ Die Kommission empfiehlt erstens, dass Entscheidungen über die Annullierung von Wahlen durch das höchste Wahlorgan getroffen und einer gerichtlichen Überprüfung durch ein Verfassungsgericht oder ein spezialisiertes Wahlgericht unterworfen werden sollten. Zweitens schlägt sie vor, dass Verfassungsgerichte nicht befugt sein sollten, Wahlen von Amts wegen zu annullieren, es sei denn, außergewöhnliche Umstände rechtfertigen dies, wobei eine solche Befugnis ausdrücklich und eng gesetzlich geregelt sein muss. Drittens sollte die Aufhebung von Wahlen, ob teilweise oder vollständig, nur als *ultima ratio* eingesetzt werden und nur dann, wenn nachgewiesene Unregelmäßigkeiten das Wahlergebnis nachweislich verändert haben. Viertens muss der Entscheidungsprozess den Grundsätzen der Fairness, Objektivität und des ordnungsgemäßen Verfahrens entsprechen. Dazu gehört eine hinreichend begründete Entscheidung auf

39 Mit Schreiben vom 13. Dezember 2024 ersuchte *Theodoros Rousopoulos*, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, die Venedig-Kommission um einen Dringlichkeitsbericht zu folgender Frage: Unter welchen Bedingungen und nach welchen rechtlichen Standards kann ein Verfassungsgericht Wahlen für ungültig erklären, ausgehend vom jüngsten rumänischen Fall? Venedig-Kommission, CDL-PI(2025)001, Urgent report on the cancellation of election results by Constitutional Courts, I.1.

40 „Es ist nicht Aufgabe der Venedig-Kommission, auf die tatsächlichen Umstände des Falles oder auf die Prüfung der Entscheidung des Rumänischen Verfassungsgerichts einzugehen. Die der Venedig-Kommission von der Parlamentarischen Versammlung vorgelegte Frage ist allgemeiner Natur und bezieht sich auf eine Analyse des allgemeinen vergleichenden Verfassungsrechts sowie europäischer und internationaler Standards“, Venedig-Kommission, CDL-PI(2025)001, II.6.

41 Venedig-Kommission, CDL-PI(2025)001, IV.77.

der Grundlage klarer Beweise sowie die Möglichkeit für betroffene Parteien, ihre Auffassungen und Beweise vorzulegen.

Die Kommission hebt außerdem die wachsenden Herausforderungen hervor, die digitale Bedrohungen und Medieneinflüsse für Wahlprozesse darstellen, und fordert die Staaten auf, Gefahren für die Cybersicherheit, KI-gestützte Wahlmanipulationen und die Rolle sozialer Medien bei der Prägung von Wahlergebnissen zu regulieren. Sie betont ferner die Notwendigkeit von Transparenz bei politischer Onlinewerbung, einschließlich einer klaren Kennzeichnung gesponserter Inhalte und einer verpflichtenden Offenlegung finanzieller Unterstützung durch soziale Medienplattformen. Zusätzlich sollten Vorschriften über die Wahlkampffinanzierung auf Onlineplattformen erstreckt werden, damit digitale Kampagnen denselben Transparenz- und Fairnessregeln unterliegen wie traditionelle politische Kampagnen.

Obwohl die Venedig-Kommission nicht ausdrücklich beabsichtigt, auf die tatsächlichen Umstände der Entscheidung des Verfassungsgerichts Rumäniens einzugehen, verschiebt sich ihre Analyse unvermeidlich in Richtung einer kritischen Prüfung. Indem sie die Besonderheiten der Entscheidung anerkennt und feststellt, dass diese zwar in Europa nicht präzedenzlos sei, aber in mehrfacher Hinsicht „besonders“, signalisiert die Kommission implizit Bedenken hinsichtlich ihrer rechtlichen Tragfähigkeit. Auch wenn sie auf offene Kritik verzichtet, behandelt der Bericht systematisch die am stärksten angreifbaren Aspekte der Entscheidung und lässt damit zugrunde liegende Vorbehalte gegenüber ihrer Begründung und ihren weiterreichenden Folgen erkennen.

Der Bericht der Venedig-Kommission identifiziert mehrere zentrale Bedenken im Zusammenhang mit der Entscheidung des CCR vom 6. Dezember 2024. Erstens wirft die Abkehr von seiner eigenen Entscheidung vom 2. Dezember, mit der die Gültigkeit der Wahlen bestätigt worden war, Fragen der verfahrensrechtlichen Legitimität auf. Auch der *ex-officio*-Charakter der Entscheidung ist problematisch, da Verfassungsgerichte im Allgemeinen reaktiv und nicht als Agendasetzer tätig sein sollen; dieses Vorgehen stellt zudem den Grundsatz strenger und kurzer Fristen für Wahlbeschwerden infrage. Darüber hinaus wurde das Recht auf ein faires Verfahren nicht vollständig gewährleistet, da den betroffenen Parteien keine Gelegenheit gegeben wurde, vor der Annullierung ihre Auffassungen oder Beweise vorzulegen.

Das Fehlen einer transparenten Methodik und einer klaren richterlichen Begründung schwächt die Legitimität der Entscheidung zusätzlich. Die Kommission hinterfragt auch den Begriff der unerlaubten Propaganda und betont, dass Wahlkampfbottschaften, selbst wenn sie irreführend sind, typischerweise unter die Meinungsfreiheit fallen und nicht ohne Weiteres Wahlverstöße darstellen. Die Bewertung des Ausmaßes und der Wirkung von Desinformation sowie KI-gestützter öffentlicher Manipulation bleibt außerordentlich komplex, was es schwierig macht, eine Annullierung allein auf diese Gründe zu stützen. Schließlich wirft die starke Abstützung des Gerichts auf klassifizierte nachrichtendienstliche Informationen Bedenken hinsichtlich Transparenz und Überprüfbarkeit auf, da Entscheidungen, die demokratische Legitimität betreffen, auf öffentlich zugänglichen Beweisen beruhen sollten. Grundsätzlich müssen die Wähler darauf vertrauen können, dass ihre Stimme endgültig ist.

Auch hier verwirft der Bericht der Venedig-Kommission die Entscheidung des CCR nicht kategorisch, sondern stellt allgemeine Grundsätze für die Annullierung von Wahlen bereit. Gleichwohl wurde der Bericht selektiv interpretiert, um gegen-

sätzliche politische Narrative zu stützen: Während proeuropäisch-progressive Kritiker wie auch ultrakonservative, ultranationalistische und teilweise extremistische Akteure geltend machten, das CCR habe seine Befugnisse offenkundig überschritten, sahen andere in der Annullierung eine notwendige Korrektur wahlbezogenen Unrechts.⁴² Bei näherer, von den politischen Zuspitzungen gelöster Betrachtung zeigt sich jedoch, dass das von der CCR befolgte Verfahren zwar Bedenken aufwirft, die materielle Rechtfertigung ihrer Entscheidung aber mit den im Bericht umrissenen Standards vereinbar ist.

Erstens war das Eingreifen des CCR von Amts wegen durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt, wie sie in Rn. 27 des Berichts der Venedig-Kommission vorgesehen sind. Zwar ist es ideal, dass solche Umstände ausdrücklich gesetzlich definiert werden, doch macht das Fehlen klarer gesetzlicher Bestimmungen die Entscheidung des Gerichts nicht ungültig. Vielmehr zeigt dies eine gesetzgeberische Lücke, die vom Parlament zu schließen ist, statt von der Justiz Zurückhaltung zu erwarten, wenn sie mit schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten konfrontiert ist, welche die Integrität des Wahlprozesses bedrohen. Der Bericht verbietet *ex-officio*-Eingriffe nicht, sondern empfiehlt, deren Umfang und Voraussetzungen gesetzlich zu regeln. Wenn das rumänische Wahlrecht solche Eingriffe nicht ausdrücklich regelt, folgt daraus nicht, dass dem Gericht die Befugnis zum Handeln fehlte, insbesondere angesichts seines verfassungsrechtlichen Mandats zur Überwachung des Wahlverfahrens bei Präsidentschaftswahlen und seines Präzedenzfalls von 2019, der die Zuständigkeit des Gerichts für sämtliche Wahlvorgänge vom Beginn bis zum Abschluss bekräftigte.

Zweitens wurde die Entscheidung entgegen der Behauptung, sie stelle eine Revision der früheren Entscheidung über die Gültigkeit des ersten Wahlgangs dar, innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens erlassen. Abs. 34 des Berichts betont, dass Unregelmäßigkeiten, die zu einer Annullierung führen, idealerweise vor der Bestätigung der Wahlergebnisse behandelt werden sollten. Im rumänischen Fall erklärte der CCR die Wahl für ungültig, nachdem neue und erhebliche Beweise für Manipulation bekannt geworden waren. Der CCR widersprach sich nicht; er übte lediglich seine fortwährende Aufsichtsfunktion während des gesamten Wahlprozesses aus, wie sie bereits in seiner Rechtsprechung anerkannt worden war.

Drittens handelte der CCR als die einzige gerichtliche Instanz, die verfassungsrechtlich befugt ist, die Gesetzmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit von Präsidentschaftswahlen zu überwachen. Einige Auslegungen des Berichts behaupten, das Fehlen eines sekundären Überprüfungsmechanismus verstoße gegen internationale Standards. Dies ist jedoch eine Fehlinterpretation der Position der Kommission. Abs. 21 und 78 Buchst. A stellen klar, dass ein Überprüfungsmechanismus erforderlich ist, wenn Annullierungen von einem Verwaltungsorgan, etwa einer Wahlkommission, beschlossen werden, nicht jedoch, wenn die Entscheidung von einem Verfassungsgericht getroffen wird. Das bedeutet, dass der CCR seine Befugnisse nicht überschritt, sondern innerhalb seiner ausschließlichen Zuständigkeit handelte, die ausdrücklich durch Verfassung und Wahlrecht vorgesehen ist, in seiner Rolle als Hüter der Verfassung und deren Vorrangs.

42 B. Dima, Constituția e mai inteligentă decât noi, in: Vorbitorincii (Podcast), Folge 31, 20. Dezember 2024.

Viertens steht die materielle Rechtfertigung der Annullierung im Einklang mit den Kriterien der Venedig-Kommission. Die Abs. 41 und 42 besagen, dass Wahlen nicht nur annulliert werden können, wenn unmittelbar nachgewiesen ist, dass Unregelmäßigkeiten das Ergebnis beeinflusst haben, sondern auch dann, wenn eine nachvollziehbare Möglichkeit besteht, dass dies geschehen ist. Der CCR stellte erhebliche Unregelmäßigkeiten fest, darunter digitale Wahlkampfmanipulation, intransparente Finanzierung und KI-gestützte Desinformationskampagnen, die echte und objektive Zweifel an der Gültigkeit der Wahl begründeten. Das Gericht stützte sich nicht auf Spekulationen, sondern auf überprüfbare Bedenken hinsichtlich der Legitimität des Verfahrens.

Fünftens berücksichtigte die Entscheidung auch Verstöße gegen Wahltransparenz und Vorschriften zur Wahlkampffinanzierung. Die Abs. 56 und 57 des Berichts betonen die Notwendigkeit, Transparenz in digitalen Wahlkampagnen durchzusetzen, insbesondere im Hinblick auf nicht offengelegte Finanzierung und ausländische Einflussnahme. Die Entscheidung des CCR behandelte diese Fragen ausdrücklich und bekräftigte die Bedeutung von Transparenz in politischer Onlinewerbung. Die Entscheidung des Gerichts war daher nicht willkürlich, sondern reagierte unmittelbar auf Verstöße gegen das Wahlrecht, die die Fairness des Wahlkampfes untergruben.

Sechstens stützte sich der CCR entgegen der Kritik nicht auf klassifizierte nachrichtendienstliche Informationen, um seine Entscheidung zu rechtfertigen. Der Bericht warnt davor, dass die Annullierung von Wahlen nicht ausschließlich auf klassifizierten Informationen beruhen sollte, da dies Transparenz und Überprüfbarkeit untergraben würde (Abs. 59). Der CCR verwendete jedoch freigegebene Dokumente, die dem Gericht nicht mehr als klassifizierte Informationen, sondern als offengelegte Unterlagen vorlagen. Jenseits semantischer Unterscheidungen ist allerdings der Kern der Empfehlung zu beachten, nämlich dass mehr als bloße nachrichtendienstliche Dokumente erforderlich sind, um das erforderliche Beweisniveau zu erreichen.

Schließlich war der CCR verfassungsrechtlich befugt, den vorläufigen Status des Präsidentenmandats zu bestimmen. Abs. 61 des Berichts erkennt an, dass Staaten in Fällen, in denen Wahlen annulliert werden, einen klaren Rechtsrahmen für die Kontinuität der Exekutivgewalt schaffen müssen. Da die rumänische Verfassung dieses Szenario nicht ausdrücklich regelt, traf der CCR die vernünftige Feststellung, dass das Mandat des amtierenden Präsidenten vorübergehend verlängert werden sollte. Das Fehlen einer spezifischen verfassungsrechtlichen Regelung macht diese Lösung nicht ungültig, sondern unterstreicht vielmehr den Bedarf an künftiger gesetzgeberischer Klarstellung.

Der Bericht der Venedig-Kommission wirft auch verfahrensrechtliche Bedenken auf, insbesondere in Bezug auf das Recht der betroffenen Parteien, gehört zu werden. Tatsächlich wurde das Recht auf ein faires Verfahren nicht vollständig gewährleistet, da den betroffenen Parteien keine Gelegenheit gegeben wurde, vor der Annullierung ihre Auffassungen vorzutragen oder Beweise einzureichen. Dieses verfahrensrechtliche Defizit untergräbt jedoch nicht die materielle Richtigkeit der Entscheidung. In einer charakteristisch pragmatischen Vorgehensweise gelangte das Gericht zu einem rechtlich tragfähigen Ergebnis, ohne optimale verfahrensrechtliche Sicherungen einzuhalten. Der Bericht sollte daher als Aufforderung zu gesetzgeberischer Präzisierung

verstanden werden und nicht als vollständige Zurückweisung der Zuständigkeit oder der rechtlichen Argumentation des CCR.

Die spätere Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *Călin Georgescu gegen Rumänien* verändert diese Bewertung nicht grundlegend. Die Unzulässigkeitsentscheidung ist nicht als inhaltliche Bestätigung der rumänischen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu verstehen. Sie beruhte vielmehr vor allem darauf, dass Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Wahl des rumänischen Präsidenten nicht anwendbar ist, weil der Präsident nach der verfassungsrechtlichen Struktur Rumäniens nicht Teil des Gesetzgebungsorgans ist. Auch Art. 6 EMRK eröffnete dem Beschwerdeführer in dieser Konstellation keinen Zugang zu einer inhaltlichen Kontrolle der Wahlannullierung durch den Gerichtshof in Straßburg.⁴³

Die Bedeutung dieser Entscheidung liegt daher weniger in dem, was Straßburg entschieden hat, als in dem, was es nicht entschieden hat. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat weder die tatsächlichen Grundlagen der rumänischen Entscheidung überprüft noch die Vorgehensweise des CCR inhaltlich gebilligt. Er hat vielmehr die Grenzen der Konventionskontrolle im Bereich der Präsidentschaftswahlen markiert. Daraus folgt ein verfassungsrechtliches Paradox: Gerade weil die Kontrolle durch Straßburg in dieser Konstellation nur begrenzt eröffnet ist, steigen die Anforderungen an das innerstaatliche Verfahren. Wenn Wahlannullierungen und Kandidatenausschlüsse im Kern durch nationale Verfassungsorgane kontrolliert werden, müssen diese Verfahren besonders klar, kontradiktorisch und nachvollziehbar ausgestaltet sein.⁴⁴

Die Empfehlungen der Venedig-Kommission gewinnen dadurch zusätzliches Gewicht. Sie sind nicht als bloße externe Kritik zu verstehen, sondern als Maßstab für die künftige gesetzgeberische und verfassungsgerichtliche Selbstbindung. Dies betrifft nicht nur die Annullierung von Wahlen, sondern jedenfalls mittelbar auch die Nichtzulassung von Kandidaturen, soweit diese mit der Integrität des Wahlverfahrens und dem Schutz der demokratischen Ordnung begründet wird. In beiden Konstellationen muss der Ausnahmecharakter der Maßnahme sichtbar bleiben: Die Annullierung einer Wahl und der Ausschluss eines Kandidaten dürfen nicht zu gewöhnlichen Instrumenten der politischen Konfliktlösung werden.⁴⁵

43 EGMR, Entscheidung vom 6. März 2025, *Călin Georgescu gegen Rumänien*, Beschwerde Nr. 37327/24. Der Gerichtshof erklärte die Beschwerde für unzulässig und stellte insbesondere fest, dass Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK auf die Wahl des rumänischen Präsidenten nicht anwendbar ist, weil dieses Amt nicht Teil der Legislative im Sinne der Konvention ist.

44 Zur kritischen Einordnung der Entscheidung siehe auch: An Anxious-Avoidant Court: Adjudicating Democratic Infrastructure in *Călin Georgescu v. Romania*, in: Strasbourg Observers, 27. Mai 2025. Die Analyse betont, dass die Straßburger Entscheidung im Wesentlichen auf Zulässigkeitsgründen beruht und daher keine inhaltliche Billigung der rumänischen Wahlannullierung darstellt.

45 Vgl. Venedig-Kommission, Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts, CDL-PI(2025)001, 27. Januar 2025, insbesondere Rn. 77–78.

VII. Schluss

*We are not final because we are infallible,
but we are infallible only because we are final.*⁴⁶

Freie Wahlen sind zweifellos ein Eckpfeiler der Demokratie. Allein gewährleisten sie jedoch nicht ihr ordnungsgemäßes Funktionieren. Demokratie ist mehr als bloße Mehrheitsentscheidung.⁴⁷ Sie muss auch substanziell sein, verankert im Schutz der Menschenrechte, in der Gewaltenteilung und in gerichtlicher Kontrolle. Ohne diese Sicherungen kann Demokratie von innen erodieren und zu dem führen, was *Aharon Barak* als Notwendigkeit einer „wehrhaften Demokratie“ beschreibt: ein System, in dem rechtliche Institutionen aktiv daran arbeiten, demokratischen Rückschritt und den Aufstieg antidemokratischer Kräfte unter dem Deckmantel demokratischer Legitimität zu verhindern.

Dworkins Law's Empire führt die Figur des Richters Herkules als idealisierten Juristen ein, der der Verfassungsrechtsprechung mit intellektueller Strenge, Integrität und einer Verpflichtung gegenüber den tieferen Prinzipien der Demokratie begegnet. Anders als ein starrer Textualist oder ein richterlicher Aktivist handelt Herkules innerhalb des Rahmens verfassungsrechtlicher Integrität und sorgt dafür, dass die Rechtsauslegung sowohl mit der historischen Praxis als auch mit moralischer Begründung im Einklang steht. Er vertritt die Auffassung, dass die Verfassung in der besten verfügbaren Auslegung von Verfassungstext und Verfassungspraxis als Ganzem besteht.

Im rumänischen Kontext stand der CCR vor einem herkulischen Dilemma: Entweder musste er eine formal gültige, aber substantiell fehlerhafte Wahl bestehen lassen, oder er musste in beispielloser Weise eingreifen, um demokratische Integrität zu schützen. Ob die rumänischen Verfassungsrichter selbst die Weisheit, Zurückhaltung und rechtswis-

46 So die berühmte Bemerkung von *Justice Robert Jackson*, ehemaliger Richter am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten und Ankläger in Nürnberg. In der Verfassungsauslegung steht keine Autorität über dem Gericht. Zwar können bestimmte Herausforderungen auftreten, etwa Beschwerden vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Rahmen seiner Zuständigkeit. Diese ändern die Entscheidungen des Gerichts jedoch nicht, sondern können allenfalls seine institutionelle Glaubwürdigkeit berühren, wie in Fällen wie *Kövesi* gegen Rumänien, 2020, sichtbar wurde. Siehe *B. Iancu*, Judecătoria CCR nu sunt principalii responsabili, Interview in *Adevărul*, 9. Dezember 2024. Während *Bogdan Iancu* das Jackson-Zitat in einer etwas zirkulären Weise übersetzt, schlägt *Valentin Constantin* eine präzisere Formulierung vor: „Das Gericht ist unfehlbar, weil es die letzte Instanz ist.“ Jackson erkennt damit mit charakteristischer Selbstironie an, dass ein Gericht nur zufällig unfehlbar ist, nämlich dann, wenn es aus wahrhaft außergewöhnlichen Richtern besteht, ein keineswegs garantiertes Ereignis. Mit anderen Worten: Während die Bindungswirkung der Entscheidungen eines obersten Gerichts konstant ist, gilt dies nicht zwingend für ihren epistemischen Wert als Akte rechtlicher Begründung. Siehe *V. Constantin*, aaO (Fn. 35).

47 Moderne Demokratie geht über formale demokratische Verfahren hinaus, also über die Herrschaft des Volkes durch seine Vertreter, und umfasst substanzielle Demokratie, die Menschenrechte als wesentliche Sicherung priorisiert. Die Geschichte, insbesondere die Lehren aus Nationalsozialismus, Faschismus und Kommunismus, zeigt, dass demokratische Legitimität allein nicht ausreicht, um Demokratie zu schützen, da demokratische Systeme von innen durch genau jene Vertreter unterminiert werden können, die vom Volk gewählt wurden. Siehe *A. Barak*, Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy, in: 116 *Harvard Law Review* 16, 20 ff. (2002).

senschaftliche Tiefe von *Dworkins* Herkules verkörpern, ist vielleicht eine ganz andere Frage, eine, die eher Skepsis als Bewunderung hervorrufen dürfte. Gleichwohl war die Herausforderung, vor der sie standen, tatsächlich herkulisch, da sie gezwungen waren, unter immensem politischem und öffentlichem Druck miteinander konkurrierende verfassungsrechtliche Imperative abzuwägen. Die Entscheidung des Gerichts, die Wahl zu annullieren, stimmt dem äußeren Anschein nach mit der Rolle des Herkules als Hüter der konstitutionellen Demokratie überein, der eingreift, wenn Wahlfairness und Transparenz beeinträchtigt sind, selbst wenn die dazu herangezogene rechtliche Begründung nicht die Größe dworkinscher Interpretation erreicht.⁴⁸

Die Entwicklungen des Jahres 2025 erlauben eine präzisere Bewertung der rumänischen Wahlkrise. Die Wiederholungswahl vom Mai 2025 stellte die institutionelle Kontinuität wieder her und verlieh dem Präsidentenamt erneut eine unmittelbare demokratische Legitimation. Sie heilte jedoch nicht rückwirkend alle rechtsstaatlichen Defizite der Entscheidung vom Dezember 2024. Ebenso wenig beweist der spätere Wahlausgang, dass die ursprüngliche Annullierung in jeder Hinsicht verfahrensrechtlich einwandfrei war. Er zeigt vielmehr, dass eine demokratische Ordnung auch nach einem außergewöhnlichen richterlichen Eingriff zu einem Wahlprozess zurückfinden kann, sofern dieser tatsächlich offen, kompetitiv und gesellschaftlich akzeptiert bleibt.

Die Nichtzulassung *Călin Georgescu* markiert den eigentlichen dogmatischen Wendepunkt. Von nun an geht es im rumänischen Verfassungsrecht nicht mehr nur um die Frage, ob ein Wahlverfahren wegen schwerer Unregelmäßigkeiten annulliert werden kann. Es geht auch darum, ob und unter welchen Bedingungen ein Präsidentschaftskandidat wegen mangelnder verfassungsrechtlicher Loyalität vom Wettbewerb ausgeschlossen werden darf. Diese Frage darf nicht allein durch situative Rechtsprechung beantwortet werden. Sie verlangt gesetzliche Präzisierung, weil der Ausschluss eines Kandidaten zu den schwersten Eingriffen in den demokratischen Wettbewerb gehört.

Die rumänische Erfahrung bestätigt damit sowohl die Notwendigkeit als auch die Gefahr der wehrhaften Demokratie. Eine Verfassung darf gegenüber Kräften, die ihre Grundstruktur zerstören wollen, nicht wehrlos sein. Doch die Verteidigung der Demokratie muss selbst demokratisch und rechtsstaatlich bleiben. Sie braucht öffentliche Gründe, überprüfbare Tatsachen, kontradiktorische Verfahren, klare Fristen und verhältnismäßige Rechtsfolgen. Andernfalls droht die streitbare Demokratie in eine diskretionäre Demokratie umzuschlagen, in der nicht mehr das Recht die Ausnahme begrenzt, sondern die Ausnahme das Recht formt.

Für den Gesetzgeber folgt daraus ein konkretes Reformprogramm. Das Wahlrecht muss digitale Wahlkampagnen, algorithmische Verstärkung, künstliche Intelligenz, ausländische Einflussnahme und Online-Finanzierung ausdrücklich regeln. Es muss

48 „*Hercules escapes the standard academic classifications of justices. [...] Hercules is no usurping tyrant trying to cheat the public of its democratic power. [...] When he intervenes in the process of government to declare some statute or other act of government unconstitutional, he does this in service of his most conscientious judgment about what democracy really is and what the Constitution, parent and guardian of democracy, really means. But if Hercules had renounced [his] responsibilities, which includes the responsibility to decide when he must rely on his own convictions about his nation's character, he would have been a traitor, not a hero of judicial restraint*“, R. Dworkin, *Law's Empire*, Belknap Press of Harvard University Press, 1986, S. 397-399.

festlegen, welche Beweise für eine Annullierung erforderlich sind, welche Beteiligten gehört werden müssen, welche Fristen gelten und ob mildere Mittel als die vollständige Annullierung des Wahlprozesses zur Verfügung stehen. Ebenso muss präzisiert werden, unter welchen Voraussetzungen eine Präsidentschaftskandidatur wegen verfassungsfeindlichen oder verfassungsilloyalen Verhaltens zurückgewiesen werden kann. Nur so lässt sich vermeiden, dass künftige Gerichte erneut gezwungen sind, in einer verfassungsrechtlichen Ausnahmesituation mit unvollständigen dogmatischen Werkzeugen zu entscheiden.

Die entscheidende Frage lautet daher nach den Ereignissen von 2024 und 2025 nicht mehr, ob eine Demokratie sich verteidigen darf. Sie lautet, wie sie sich verteidigen kann, ohne die prozeduralen und rechtsstaatlichen Bedingungen ihrer eigenen Legitimität zu beschädigen. Die rumänische Antwort bleibt ambivalent: Das System hat überlebt, doch das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Wahl und in die Vorhersehbarkeit verfassungsgerichtlicher Macht wurde dadurch erheblich belastet.

Literaturverzeichnis

- Ban, C.*, Economia epocii Iohannis: Contradicțiile unui boom fragil, in: M. Bălici, A. Birnoiu, V. Lazăr, C. Rădoi, V. Stan (Hrsg.), Epoca Klaus Iohannis?, Cluj-Napoca, 2025, S. 73–102;
- Barak, A.*, Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy, in: 116 Harvard Law Review Rev. 20 2002-2003 S. 19 ff.
- Birnoiu, A. / Domșodi, D.*, Still no country for poor men: Chestiunea socială în epoca Iohannis, in: M. Bălici, A. Birnoiu, V. Lazăr, C. Rădoi, V. Stan (Hrsg.), Epoca Klaus Iohannis?, Cluj-Napoca, 2025, S. 103–134
- Cărmădariu, D.-A. / Verșeș-Olteanu, A.*, Safeguarding Democracy: Constitutional Insights from Romania's Election Annulment, *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1|2025, DOI: 10.17394/116461
- Constantin, V.*, Constituția non-suveranistă și contextul ei suveranist, in: *juridice.ro*, 8. Januar 2025
- Cornea, R.*, Romanian Militant Democracy in Action. Shielding Democracy from Subversion and Annuling the Elections, in: *Verfassungsblog*, 1. April 2025
- Deletant, D.*, Communist Terror in Romania: Gheorghiu-Dej and the Police State, 1948-1965, London/New York, 1999
- Diaconu, M.*, Platforma chinezească TikTok numără 9 milioane de conturi în România, cât jumătate din populația țării, in: *Ziarul Financiar*, 26. November 2024
- Dima, B.*, Constituția e mai inteligentă decât noi, in: *Vorbitorincii* (Podcast), Folge 31, 20. Dezember 2024
- Dima, B.*, Stellungnahme in: *HotNews.ro*, 24. April 2025
- Dworkin, R.*, *Law's Empire*, Belknap Press of Harvard University Press, 1986
- Enache, I.*, European Commission demands urgent steps from the Government and Parliament for commitment to the rule of law, in: *Mediafax.ro*, 17. Juli 2012
- Fati, S.*, Serviciile secrete. (Im)posibila modernizare, dilemele istorice și șocul prezentului, in: C. Preda (Hrsg.), *Cum a rămas România fără președinte ales*, Bukarest, 2025, S. 33-89

- Fletcher, G.*, The Case for Tolerance, in: 13(1) Social Philosophy and Policy 230 (1996)
- Frost, R.*, The Limits of Toleration, in: I. Creppell, S. Macedo (Hrsg.), Toleration on Trial, Lanham, 2008
- Gallagher, T.*, Theft of a Nation. Romania since Communism, London, 2005
- Grimm, D.*, Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics, in: 4 NUJS L. Rev. 15, 21 ff. (2011)
- Iancu, B.*, Judecătorii CCR nu sunt principalii responsabili, Interview in Adevărul, 9. Dezember 2024
- Iancu B.*, Romanian Militant Democracy and the Time Machine, in: Verfassungsblog, 13. März 2025
- Ioniță, S.*, Moldova, Bulgaria, România: Harvard power vs. modelul statului cu epo-leți, in: Contributors.ro, 3. Januar 2022
- Miroiu, A.*, Fuga de competiție. O perspectivă instituțională asupra societății românești, Iași, 2016
- Nicolescu, R.*, Operațiunea „Gospodin Georgescu” de întoarcere a românilor la întuner, in: Financial Intelligence, 27. Dezember 2024
- Pană, Șt.*, US Ambassador, on the draft GEOs on justice: we do not consider appropriate any measure that weakens the rule of law in Romania, in: News.ro, 19. Januar 2017
- Pasti, V.*, Noul capitalism românesc, Iași, 2006; *C. Ban*, Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc, Cluj-Napoca, 2014
- Perju, V.*, Analiza Hotărârii 7/2025 CCR. Candidatura lui Călin Georgescu, in: Contributors.ro, 17. März 2025
- Reuters, Bulgaria heads to another snap election after parties fail to form government, 5. August 2024
- Rizoiu R.*, Alegerile, anularea și regulile. Despre lege și gardienii săi, in: juridice.ro, 23. Januar 2025
- Safta, M.*, Rolul Curții Constituționale în alegerile din România, in: juridice.ro, 22. Dezember 2024
- Schwarz, K.-P.*, So sprechen Putschisten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juli 2012
- Selejan-Gușan, B.*, The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections, in: Verfassungsblog, 7. Dezember 2024
- Siani-Davies, P.*, The Romanian Revolution of December 1989, Ithaca, N.Y., 2005
- Stanomir, I.*, 2024. Fotografia României politice, in: C. Preda (Hrsg.), Cum a rămas România fără președinte ales, Bukarest, 2025, S. 177-196
- Stoica, V.*, Intoleranța nu trebuie să fie tolerată, in: Dilema, 16. Januar 2025
- Tismăneanu, V.*, Stalinism for All Seasons. A Political History of Romanian Communism, Berkeley, 2003
- Ursu, A.*, Reabilitarea Securității, amnezia nostalgică și nota de plată pentru 35 de ani de aroganțe, in: Contributors.ro, 26. November 2024
- Vlăscceanu, L. / Hâncean, M.-G.*, Modernitatea românească, Bukarest, 2014
- Zysset, A.*, An Anxious-Avoidant Court: Adjudicating Democratic Infrastructure in Călin Georgescu v. Romania, in: Strasbourg Observers, 27. Mai 2025