

**Axel Bormann**

## **Die Entwicklung des Wirtschaftsrechts in Rumänien**

### **I. Einleitung**

Der nachfolgende Beitrag behandelt die Entwicklung des rumänischen Wirtschaftsrechts der letzten 25 Jahre, also seit dem Übergang von einem staatssozialistischen System zu dem einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnung innerhalb der Europäischen Union. Dabei liegt der Fokus auf dem Wirtschaftsprivat- und Wirtschaftsverwaltungsrecht insbesondere seit dem Beitritt, Fragen des Wirtschaftsverfassungs- und des Wirtschaftsstrafrechts werden an anderer Stelle in diesem Band thematisiert. Trotz dieser Beschränkung darf kein abschließender Überblick erwartet werden: Die Anzahl der Regelungsgegenstände dieses Rechtsbereichs ist immens, die Zahl der Normen außerordentlich groß. Die Auswahl des Verfassers ist daher zwangsläufig willkürlich, allerdings auch nicht völlig beliebig: Im Vordergrund stehen zunächst gesetzliche Regelungen, die von besonderer Bedeutung für den Wirtschaftsverkehr sind, aber auch solche, die womöglich Spezifika der rumänischen Rechtsordnung oder eine bestimmte Herangehensweise des rumänischen Gesetzgebers beleuchten können. Die Gliederung folgt einer Systematik der Regelungsgegenstände, Fragen der temporären Entwicklung des jeweiligen Rechtsgebietes werden dabei ebenfalls näher erläutert.

Zum Beitrittstermin war die Transformation des rumänischen Wirtschaftsrechts von den zum Systemwechsel 1989/1990 vorgefundenen Regeln einer staatssozialistischen Planwirtschaft zu einer nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen funktionierenden kapitalistischen Wirtschaftsordnung schon weit fortgeschritten. Dies ist nicht zuletzt den erheblichen personellen und finanziellen Transferleistungen im Rahmen des Beitrittsverfahrens zu verdanken. Trotzdem wird man im Rückblick sagen müssen, dass die Einhaltung des versprochenen Beitrittstermins zum 1. Januar 2007 eher einer spezifischen politischen Dynamik auf europäischer Ebene zu verdanken war als einer rationalen Bewertung des Status des Landes hinsichtlich der Erfüllung der Beitrittskriterien, wie sie maßgeblich vonseiten der Europäischen Kommission gesetzt worden waren. Hier bestanden vielmehr noch ganz erhebliche Defizite, insbesondere, aber nicht nur, im Bereich der Justiz. Diese sollten durch die Einrichtung des sog. Kooperations- und Kontrollverfahrens<sup>1</sup> in gewissem Maße ausgeglichen werden. Hinsichtlich der hier näher betrachteten Entwicklungen betraf dies in erster Linie einige Bereiche des Wirtschaftsverwaltungsrechts, wie etwa das Vergaberecht: Hier ging ein nicht unerheblicher Anteil von dessen dynamischer Entwicklung nicht zuletzt auf diesen spezifisch für die Zeit nach dem Beitritt implementierten Anpassungsprozess zurück.

Aus heutiger Sicht kann man die wirtschaftsrechtliche Ordnung in Rumänien im innereuropäischen und noch mehr im internationalen Vergleich als modern und wettbewerbsfähig ansehen, dies gilt jedenfalls im Hinblick auf den normativen Rahmen. Defizite bestehen allerdings noch bei der Implementierung des Rechtsrahmens durch staatliche Behörden und die Justiz. Vielfach stößt man etwa im Behördenverkehr auf Schwierigkeiten, soweit Angelegenheiten verfolgt werden, die nicht zum zentralen Routineprogramm der betreffenden Behörde gehören, während der Verkehr mit der Justiz (nicht nur) in wirtschaftsrechtlichen Fragen unter einer gewissen Überformalisierung leidet; beides erzeugt oft einen erheblichen Mehraufwand und regelmäßige Zeitverluste.

---

<sup>1</sup> Für die aktuellen Berichte siehe: [https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_de](https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_de).

Wie jedoch ein Blick in die aktuelle Rechtsliteratur immer wieder zeigt, besteht diesbezüglich durchaus ein gewisses Problembewusstsein im Land, so dass auch zukünftig Verbesserungen zu erwarten sind.

## II. Handels- und Gesellschaftsrecht

### 1. Überblick

Das Gesetz Nr. 31/1990 betreffend die Handelsgesellschaften war 1990 eines der ersten neuen Gesetze, die nach dem Systemwechsel verabschiedet wurden. Das Gesetz ist ein frühes Beispiel für das Vorgehen des rumänischen Gesetzgebers während der Transformationsphase, ganz überwiegend eng sachgebietsbezogene Gesetze zu erlassen und komplexe Reformen der in der rumänischen Rechtstradition durchaus angelegten großen Kodifikation<sup>2</sup> auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben<sup>3</sup>. Das Gesetz erlebte nachfolgend zahllose Änderungen und Neuveröffentlichungen<sup>4</sup> und bietet einen modernen und vergleichsweise effizienten Rechtsrahmen für die Gründung und Tätigkeit der auf Gewinnerzielung gerichteten juristischen Personen<sup>5</sup>. Obwohl das Gesetz neben der Gesellschaft mit beschränkter Haftung und der Aktiengesellschaft auch eine Anzahl von Personengesellschaften regelt, spielen diese in der Rechtspraxis, sowohl in ihren einfachen als auch in komplexeren Formen (wie etwa der GmbH & Co. KG) nur eine sehr untergeordnete Rolle. Dies dürfte nicht zuletzt auch daran liegen, dass sich aus der Wahl derartiger Rechtsformen in Rumänien keine steuerlichen und kaum Vorteile etwa hinsichtlich der Publikationspflichten ergeben. Zudem hat sich die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (rumänisch *societate cu raspundere limitata*, abgekürzt als SRL) zur breit genutzten „Jedermannsgesellschaft“ entwickelt; als Ursachen dürfen sicher die niedrigen Anforderungen an das Stammkapital<sup>6</sup> und die vergleichsweise niedrigen Kosten für die Buchhaltung und Wirtschaftsprüfung gelten. In einem jüngst ergangenen Gesetz<sup>7</sup> wurden zudem noch verschiedene behördliche Gebühren, u. a. beim Handelsregister, gestrichen, die bisher etwa bei der Gründung und bei allfälligen handelsregisterrechtlichen Änderungen angefallen sind.

Auch wenn das Gesellschaftsrecht in Rumänien mittlerweile als recht liberal einzustufen ist und infolge der Modernisierung sowohl der rechtlichen Regelungen als auch der technischen Ausstattung des Handelsregisters die Effizienz der Verwaltung der Handelsgesellschaften in registerrechtlicher Hinsicht erheblich erhöht werden konnte, hat man doch von einer „Überliberalisierung“ bisher abgesehen: So erfordert die Gründung einer Handelsgesellschaft in Rumänien nach wie vor den Nachweis eines gültigen Gesellschaftssitzes; klassische „Briefkastenfirmen“, wie in anderen Rechtsordnungen teils möglich, sind in Rumänien nicht zulässig. Deutlich aufwändiger als die Gründung ist

<sup>2</sup> Das HGB von 1887 verlor während der staatssozialistischen Phase erheblich an Bedeutung.

<sup>3</sup> So trat etwa das neue Zivilgesetzbuch erst 2011 und das neue Zivilverfahrensgesetz gar erst 2013 in Kraft.

<sup>4</sup> Zuletzt infolge der Änderung durch Gesetz Nr. 152/2015, M. Of. Nr. 519/2015.

<sup>5</sup> Zum Anlass des 25-jährigen Jubiläums der Erstveröffentlichung erschien u. a. eine thematische Artikelsammlung in der Zeitschrift *Revista Romană de drept al afacerilor* (Rumänische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht), Nr. 1/2017, S. 15 ff.

<sup>6</sup> Dieses beträgt seit vielen Jahren unverändert 200 RON, dies entspricht zum gegenwärtigen Kurs etwa 40 Euro.

<sup>7</sup> Gesetz Nr. 1/2017 betreffend die Aufhebung einiger Gebühren sowie zur Änderung und Ergänzung einiger Gesetze, M. Of. Nr. 15/2017; vgl. hierzu auch: Zeitschrift für Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Heft 5/2017, S. 158.

meist auch die Auflösung einer Handelsgesellschaft; das Recht der Liquidation insbesondere außerhalb des Insolvenzverfahrens bietet eine Reihe von Hürden, die Zeit und Geld kosten können.

## 2. Ausgewählte Entwicklungen

Noch im Vorfeld des Beitritts zur Europäischen Union wurden recht umfassende Änderungen im Handelsgesellschaftengesetz (Gesetz Nr. 31/1990) sowie einige damit im Zusammenhang stehende Anpassungen im Handelsregistergesetz (Gesetz Nr. 26/1990) vorgenommen<sup>8</sup>. Die Änderungen standen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beitritt, führten aber abschnittsweise zu einer kompletten Neufassung des Handelsgesellschaftengesetzes, wichtige Aspekte betrafen etwa den Katalog der die Nichteignung als Gesellschafter begründenden Vorstrafen; dieser wurde u. a. um die korrespondierenden Straftatbestände des Insolvenzgesetzes erweitert. Bei den Pflichtangaben in der Gründungsurkunde wurden die Regelung der Vertretungsverhältnisse hinzugefügt, was die diesbezügliche Transparenz verbesserte. Bei Gründung einer Kommandit-, offenen Handels- oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung war nun das Stammkapital bei Gründung nach der Neuregelung vollständig einzuzahlen, während bei der Aktiengesellschaft mindestens eine Quote von 30 % erreicht werden musste. Bei den Währungsangaben (u. a. in den Gesellschaftsverträgen) trug man der Stabilisierung der Landeswährung Rechnung und stellte diese wieder vollständig auf die Landeswährung RON um, das zwischenzeitlich geltende Mischsystem aus teils parallelen Angaben aus RON und EUR wurde abgeschafft. Das Mindestkapital zur Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung wurde wider Erwarten nicht angehoben, sondern lediglich hinsichtlich der Währungsbezeichnung angepasst und beträgt seit dieser Anpassung weiterhin lediglich 200 RON (gegenwärtig ca. 45 EUR). Die lückenhafte Regelung der Gründungsgesellschaft wurde zudem moderat erweitert. Hinsichtlich der Vertretungsmacht der Organe der Gesellschaft wurde zudem klargestellt, dass deren Rechtshandlungen dann nicht mehr für und gegen die Gesellschaft wirken, wenn sie die Grenzen ihrer gesetzlichen Vertretungsmacht überschreiten. Allerdings ist diese Abgrenzung in der praktischen Anwendung oft schwierig und nicht selten problematisch, da auch im Handelsregister eingetragene Beschränkungen der Vertretungsmacht grundsätzlich nur im Innenverhältnis zu den Gesellschaftern wirksam sind, es sei denn, es kann der Nachweis geführt werden, dass der Dritte von den Beschränkungen wusste. Bei der Regelung der Aktiengesellschaft ist die durch das Änderungsgesetz neu eingeführte Gestaltungsmöglichkeit der Strukturierung der Gesellschaft als duales System (mit Vorstand und Aufsichtsrat) zu erwähnen. Die Änderungen traten noch vor dem Beitritt am 1.12.2006 in Kraft.

Schließlich soll auch der wachsende Einfluss des EU-Rechts auf die Entwicklung des Gesellschaftsrechts in Rumänien nicht unerwähnt bleiben. Die Umsetzung der Richtlinie von 2009 betreffend die Berichts- und Dokumentationspflicht bei Verschmelzungen und Spaltungen<sup>9</sup> erfolgte in 2012 durch den Erlass einer Dringlichkeitsverordnung der Regierung zur Änderung des Handelsgesellschaftengesetzes<sup>10</sup>. Ziel der Richtlinie und somit

<sup>8</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes Nr. 31/1990 betreffend die Handelsgesellschaften sowie weiterer Gesetze, M. Of. Nr. 955/2006.

<sup>9</sup> Richtlinie 2009/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG, 78/855/EWG und 82/891/EWG des Rates sowie der Richtlinie 2005/56/EG hinsichtlich der Berichts- und Dokumentationspflicht bei Verschmelzungen und Spaltungen.

<sup>10</sup> Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 2/2012 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 31/1990 über die Handelsgesellschaften, M. Of. Nr. 143/2012. Derartige Verordnungen ermögli-

auch der innerstaatlichen Umsetzungsnorm war die Verringerung des Verwaltungsaufwands, der durch die Veröffentlichungs- und Dokumentationspflichten von Aktiengesellschaften bei Verschmelzungen und Spaltungen entsteht. Eine erste Änderung betraf die Befreiung von der Pflicht zur Erstellung eines Berichts zur Beschreibung und Bewertung der eingebrachten Sacheinlagen<sup>11</sup>. Der bei Gelegenheit der Änderung neu eingeführte Absatz 3 des Artikels 38 sieht nun vor, dass dieser Bericht dann nicht mehr zu erstellen ist, wenn eine Aktiengesellschaft durch Verschmelzung oder Spaltung entstanden ist und die Verschmelzungs- bzw. Spaltungspläne Gegenstand eines Berichts nach Maßgabe des Art. 2433 Abs. 1–4 waren. Des Weiteren werden die Gesellschaften von der Pflicht der Offenlegung ihrer Verschmelzungs- bzw. Spaltungspläne durch eine Veröffentlichung im rumänischen Gesetz- und Verordnungsblatt befreit, wenn sie diese Pläne während eines fortlaufenden Zeitraums, der mindestens einen Monat vor dem Tag der Hauptversammlung, die über die Verschmelzungs- bzw. Spaltungspläne zu beschließen hat, beginnt und nicht vor dem Abschluss dieser Versammlung endet, auf ihrer Internetseite veröffentlicht hatten. Weitere Änderungen betreffen die Durchführung von Maßnahmen zum Schutz der Aktionäre der beteiligten Gesellschaften; diesen muss u. a. eine Zwischenbilanz vorgelegt werden. Außerdem wurden auch die Bedingungen geregelt, unter denen die Verschmelzungs- bzw. Spaltungspläne nicht mehr einer Genehmigung durch die Hauptversammlung aller an der Verschmelzung bzw. Spaltung beteiligten Gesellschaften bedürfen.

Auch wenn in Rumänien die Gesellschaft mit beschränkter Haftung wegen ihrer weiten Verbreitung auch für geschäftliche Aktivitäten eher geringfügiger Natur genutzt wird, für die sich die Einrichtung und der Betrieb einer Kapitalgesellschaft in Deutschland nicht lohnen würde, verbleibt dennoch ein Raum für die individuelle wirtschaftliche Tätigkeit natürlicher Personen, für die das rumänische Handelsrecht unter dem Begriff der „zugelassenen natürlichen Person“ (*persoană fizică autorizată* – PFA) ebenfalls eine geregelte Tätigkeitsform bereit hält. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit wurden zunächst 2008 mittels einer per Dringlichkeitsverordnung der Regierung erlassenen Regelung<sup>12</sup> systematisiert und kürzlich durch Parlamentsgesetz<sup>13</sup> bestätigt und bei dieser Gelegenheit auch in größerem Umfang geändert und ergänzt. Wichtige Änderungen betreffen u. a. die Anzahl der zulässigen Tätigkeiten gemäß dem Verzeichnis der wirtschaftlichen Tätigkeiten (*Clasificarea Activităților din Economia Națională a României* – CAEN), diese sind zukünftig auf lediglich fünf beschränkt. Diese Änderung ist in Verbindung mit jüngeren Änderungen auch bezüglich der Handelsgesellschaften zu sehen: Der Gesetzgeber bemüht sich seit einiger Zeit, die Eintragung der im CAEN-Verzeichnis codierten Tätigkeiten auf die von den Wirtschaftspersonen tatsächlich ausgeübt zu beschränken und gegen die verbreitete

---

chen es der Regierung unter der Voraussetzung besonderer Dringlichkeit, dem Parlamentsvorbehalt unterliegende Gesetze im Verordnungswege zu ändern oder entsprechende Regelungen sogar neu zu erlassen, ohne diesbezüglich spezifisch vom Parlament ermächtigt worden zu sein. Der übermäßige Gebrauch dieses Instruments war wiederholt Gegenstand der Kritik vonseiten der EU im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, seine Existenz und Anwendung jedoch gleichzeitig Garant für das Gelingen der weitgehenden Angleichung der rumänischen Rechtsordnung an den *aquis communautaire* pünktlich zum Beitrittstermin.

<sup>11</sup> Art. 38 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 31/1990.

<sup>12</sup> Dringlichkeitsverordnung Nr. 44 vom 16.4.2008 betreffend die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch zugelassene natürliche Personen, Individualunternehmen und Familienunternehmen, M. Of. Nr. 328/2008.

<sup>13</sup> Gesetz Nr. 182/2016 über die Bestätigung der Dringlichkeitsverordnung Nr. 44 vom 16.4.2008 betreffend die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch zugelassene natürliche Personen, Individualunternehmen und Familienunternehmen, M. Of. Nr. 828 vom 19.10.2016.

Übung vorzugehen, große Teile oder gar das komplette CAEN-Verzeichnis in die Tätigkeitenliste aufzunehmen, um so den Aufwand nachträglicher handelsregisterrechtlicher Änderungen im Fall von Erweiterungen des tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeitsbereichs zu vermeiden. In der Definition der PFA wird das Element der Gewinnerzielungsabsicht aus der wirtschaftlichen Tätigkeit stärker betont; damit soll diese Art der Betätigung von solchen aus überwiegendem Affektionsinteresse besser abgegrenzt werden. Neu ist auch die Beschränkung auf maximal drei abhängig beschäftigte Arbeitnehmer. Vergünstigungen wurden für studentische Unternehmensgründungen in dieser Rechtsform eingeführt: Unter bestimmten Voraussetzungen sind Hochschulstudenten und -absolventen die Handelsregistergebühren zu erlassen; diese Vergünstigung umfasst nicht nur die Eintragungsgebühren selbst, sondern auch solche für weitere Serviceleistungen des Handelsregisters. Bestehen bleiben dagegen die gesetzlichen Merkmale zur Abgrenzung von sog. scheinselbständigen Tätigkeiten: Danach muss ein selbständig Tätiger mindestens vier einer Reihe gesetzlichen Merkmalen erfüllen, damit die Tätigkeit in steuerlicher und sozialabgabenrechtlicher Hinsicht als solche eingestuft werden kann: Freiheit der Zeiteinteilung, der Gestaltung der Arbeit sowie hinsichtlich der Wahl des Arbeitsortes; Ausübung der Tätigkeit auf eigenes wirtschaftliches Risiko und damit verbunden, der Einsatz eigenen Vermögens; die Tätigkeit für mehrere Auftraggeber sowie die Möglichkeit zu bestimmen, ob die vereinbarten Leistungen durch Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden. Als eher formales Merkmal kommt noch die Mitgliedschaft in einer berufsständigen Vereinigung o. Ä. hinzu.

Auch die KMU-Förderung steht immer wieder im Fokus gesetzgeberischer Maßnahmen: Zuletzt brachte ein Gesetz vom Mai 2014<sup>14</sup> einige Änderungen des Gesetzes zur Förderung der Gründung und Entwicklung kleiner und mittelgroßer Unternehmen<sup>15</sup>. Neben einer Erweiterung des Anwendungsbereiches auf nicht handelsrechtliche private Körperschaften hat das Gesetz u. a. eine Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens selbst im Blick. Diesbezüglich wurden im Gesetz zwei grundlegende Prinzipien verankert: der Grundsatz „Weiterdenken auf kleiner Stufe“ sowie der „Grundsatz der gleichbleibenden Zahl“. Der Inhalt der betreffenden Grundsätze wird im Gesetz selbst jeweils näher erläutert. Danach umfasst der erste Grundsatz eine konsequente Folgenabschätzung für alle Gesetzgebungsvorhaben mit Blick auf die Auswirkungen hinsichtlich der Gründung und Tätigkeit von kleineren und mittelgroßen Unternehmen, ein entsprechendes Verfahren wird vom Gesetz geregelt. Gemäß dem zweiten Grundsatz sollen die verwaltungsrechtlichen Pflichten bzw. Belastungen der kleinen und mittelgroßen Unternehmen dadurch begrenzt werden, dass für jede neue Pflicht oder Belastung eine vorhandene zuvor aufgehoben werden muss. Weiterhin regelt das Gesetz Maßnahmen, die, anknüpfend an bereits bestehende Offenlegungspflichten des Anbieters bei öffentlichen Ausschreibungen, der Teile seiner Pflichten an Subunternehmer auslagert, sicherstellen sollen, dass die Subunternehmer, soweit es sich um kleine oder mittelgroße Unternehmen im Sinne des Gesetzes handelt, zuverlässiger als bisher die vertraglich vereinbarte Vergütung erhalten. Schließlich enthält das Gesetz noch recht umfangreiche Vorschriften, die sich mit der Aus- und Weiterbildung von Personen befassen, die im Rahmen von kleinen und mittelgroßen Unternehmen wirtschaftlich tätig werden. Außerdem soll ein Anteil in Höhe von 0,4 % des Bruttoinlandsproduktes künftig zur Förderung kleiner und mittelgroßer Unternehmen aufgewendet werden.

<sup>14</sup> Gesetz Nr. 62/2014 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes 346/2004 betreffend die Förderung der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen, M. Of. Nr. 328/2014.

<sup>15</sup> Gesetz Nr. 346/2004, M. Of. Nr. 681/2004.

### III. Vergaberecht

#### 1. Überblick

Ein Rechtsbereich, der, wie in den anderen Beitrittsländern, auch in Rumänien ein ganz besonderes Interesse der Öffentlichkeit findet, ist zweifellos das Vergaberecht, das die rechtliche Gestaltung der öffentlichen Beschaffung an der Schnittstelle von Verwaltungs- und Privatrecht in ihren verschiedenen Formen regelt. Die Anfälligkeit von Vergabeentscheidungen für sachfremde Einflüsse ist erwiesenermaßen besonders hoch, die damit einhergehende Korruption auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung fand schon im Beitrittsverfahren das besondere Interesse der EU-Institutionen. Für Rumänien (und Bulgarien) wurde die Situation selbst noch zum Zeitpunkt des Beitritts zur Europäischen Union am 1. Januar 2007 als derartig prekär eingeschätzt, dass mit dem Kooperations- und Kontrollverfahren erstmals ein Instrument geschaffen wurde, das mittels eines intensiven Monitorings und der Möglichkeit einschneidender Sanktionen eine Einflussnahme der europäischen Institutionen auch über das Beitrittsdatum hinaus gewährleisten sollte, um auf diese Weise die zum Beitrittszeitpunkt teils fehlenden Rechts- und die besonders defizitäre institutionelle Angleichung zumindest in einem überschaubaren Zeitrahmen nach dem Beitritt doch noch herzustellen. Die Entwicklung des rumänischen Vergaberechts ist insoweit auch ein Spiegelbild des Dilemmas, einerseits die staatliche Beschaffung so zu regeln, dass sie effizient und mit überschaubaren Transaktionskosten vorstattegehen kann, andererseits aber die Anreize für Korruption möglichst zu minimieren und Verstöße gegen die diesbezüglich gesetzten Regeln wirksam zu ahnden. Im Interesse der Vermeidung von „Unregelmäßigkeiten“ schlug das Pendel dabei teils deutlich zu weit zugunsten äußerst restriktiver Regelungen aus, die nicht selten nur einen erhöhten Zeitbedarf zur Folge, sondern auch weitere Implikationen haben: So enthielt und enthält das Ausschreibungsrecht auch äußerst problematische Regelungen, wie etwa die sehr weitgehende Pflicht, bei der Leistungserbringung gegenüber dem Projektträger sämtliche Vergaben von Lieferungen und Leistungen im Wege von Subkontrakten komplett offenzulegen. Diese Regelung ist praxisfern und steht im Widerspruch zur liberalen Regelung dieser Frage im rumänischen Zivilgesetzbuch und stellt z. B. gerade bei der Implementierung von komplexen Turn-Key-Projekten eine erhebliche Schwierigkeit dar, da die Leistungserbringer, wohl nicht zu Unrecht, den Abfluss von Know-how auf diesem Wege fürchten. Der vergleichsweise zähe Verlauf von öffentlichen Ausschreibungen in Rumänien ist z. B. auch einer der Gründe, warum Rumänien bei der Abrufquote europäischer Fördermittel seit Jahren nur hintere Plätze belegt<sup>16</sup>.

#### 2. Ausgewählte Entwicklungen

Ein einheitlicher Rechtsrahmen für die öffentliche Vergabe und die damit verbundenen vertraglichen Gestaltungen wurde erst 2006, kurz vor dem Beitritt zur Europäischen Union, im Wege einer Dringlichkeitsverordnung der Regierung<sup>17</sup> geschaffen, die kurz darauf durch Parlamentsgesetz gebilligt wurde. Neben Vorschriften über die Vergabe und Gestaltung von Beschaffungsverträgen und solchen für die Vergabe und Gestaltung von öffentlichen Konzessionen enthielt die Verordnung auch zahlreiche spezielle Straf-

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch nachfolgend.

<sup>17</sup> Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 34/2006 betreffend die Vergabe von öffentlichen Beschaffungsverträgen, von Konzessionsverträgen für öffentliche Arbeiten und Konzessionsverträgen für Dienstleistungen, M. Of. Nr. 418/2006, nachfolgend durch Gesetz Nr. 337/2006 vom Parlament gebilligt (M. Of. Nr. 625/2006).



vorschriften und solche über Ordnungswidrigkeiten, die die Verletzung der vom Gesetz aufgestellten Regeln sanktionierten und damit eine sachgerechte Vergabeentscheidung sowie entsprechende Vertragsgestaltung zusätzlich absichern sollten. Als zentrale Aufsichtsbehörde war schon im Jahr zuvor die Nationalbehörde für die Regelung und Überwachung von öffentlichen Ausschreibungen (Autorităȃi Naȃionale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achiziȃiilor Publice) geschaffen worden, die als unabhängige öffentliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit direkt der Regierung unterstellt wurde<sup>18</sup>. Neben einer unmittelbaren Kontroll- und Überwachungsfunktion gegenüber den ausschreibenden staatlichen Behörden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften erlässt die Behörde auch regelmäßige Rechtsnormen, die das höherrangige Recht auslegen und konkretisieren<sup>19</sup>.

Auch der primäre Rechtsrahmen wurde seit 2006 immer wieder und teils sehr weitreichend angepasst. Seit Dezember 2011<sup>20</sup> enthält das Gesetz nun auch eine Definition für die Abwicklung eines Ausschreibungsprojektes durch zwei oder mehrere öffentliche Einrichtungen (öffentlich-öffentliche Partnerschaft). Daneben wurden zahlreiche kleinere und größere Änderungen bei den verfahrensrechtlichen Vorschriften vorgenommen, zudem wurde die Rolle der Aufsichtsbehörde nachdrücklich aufgewertet. Diese kann seitdem auch eine Vorabprüfung der Ausschreibungsunterlagen noch vor deren Veröffentlichung vornehmen. Als Kehrseite führte die Neuregelung allerdings zu weiteren Verzögerungen der ohnehin schon langwierigen Ausschreibungsverfahren. So wurde zwar eine Frist für die Erteilung der Freigabe durch die Aufsichtsbehörde geregelt, falls diese keine Einwände hat, nicht jedoch für den Fall, dass sie Mängel in den eingereichten Unterlagen feststellt, was fast immer der Fall ist. Die Leistung einer Teilnahmegarantie ist nun nur noch dann vorgeschrieben, wenn die Veröffentlichung einer Ausschreibungsankündigung oder einer Einladung zur Abgabe von Angeboten gesetzlich vorgeschrieben ist. Erhebliche Änderungen betrafen auch die Vorschriften, auf deren Grundlage eine direkte Vergabe zulässig ist, sowie die Bestimmungen, die die Auswahl des besten Angebotes regeln.

Einen Hinweis verdienen auch gewisse gesonderte Verfahrensregeln, die öffentliche Ausschreibungen in speziellen Bereichen regeln. So hat das Ministerium für europäische Fonds mit Jahresende 2013 die Rechtsgrundlage für ein vereinfachtes Ausschreibungsverfahren im Vergaberecht eingeführt, bei denen der Ausschreibende bestimmte europäische Fördermittel nutzt<sup>21</sup>. Hintergrund ist, dass Rumänien bei der Quote der abgerufenen Fördermittel auf einem der hinteren Plätze in der Europäischen Union liegt, was nicht zuletzt an den zeitraubenden Regeln für Ausschreibungsverfahren liegt. Die neue Rege-

---

<sup>18</sup> Die Gründung erfolgte gleichfalls im Wege einer Dringlichkeitsverordnung, Nr.74/2005, M. Of. Nr. 572/2005, mittlerweile umbenannt in Nationalagentur für Öffentliche Ausschreibungen (*Agenta Naȃională pentru Achiziȃii Publice*, abgekürzt ANAP).

<sup>19</sup> Jüngstes Beispiel ist etwa die Anweisung Nr. 3/2017 betreffend die Änderungen des Akquisitionsvertrages bei öffentlichen Ausschreibungen/Vertrag bei Bereichsausschreibungen hinsichtlich der Frage, ob Änderungen des Akquisitionsvertrages substanziell sind oder nicht: <http://anap.gov.ro/web/category/legislatie/legislatie-tertiara/?future=false> Gesetz Nr. 279/2011 über die Änderung der Dringlichkeitsanordnung der Regierung Nr. 34/2006 betreffend den Zuschlag in Verfahren der öffentlichen Ausschreibung und der Vergabe von Konzessionen über öffentlicher Arbeiten und Dienstleistungen, M. Of. Nr. 872/2011.

<sup>20</sup> Gesetz Nr. 279/2011 über die Änderung der Dringlichkeitsanordnung der Regierung Nr. 34/2006 betreffend den Zuschlag in Verfahren der öffentlichen Ausschreibung und der Vergabe von Konzessionen über öffentliche Arbeiten und Dienstleistungen, M. Of. Nr. 872/2011.

<sup>21</sup> Verordnung Nr. 1120/2013 über die Genehmigung des vereinfachten Verfahrens, das auf private Begünstigte für die Zuteilung von Liefer- Werk- und Dienstleistungsverträgen im Rahmen von Projekten Anwendung findet, die aus Strukturfonds, der Konvergenzobjektive usw. finanziert werden, M. Of. Nr. 650/2013.

lung findet Anwendung auf alle einschlägigen Ausschreibungsverfahren nach Inkrafttreten der Verordnung am 22.10.2013, sofern bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Diese betreffen etwa den Vertragswert, den Vertragsinhalt, die Art der finanziellen Mittel, die für die Projektfinanzierung Verwendung finden sowie schließlich auch die Rechtsnatur des Ausschreibenden: Bei Letzterem muss es sich um eine Person des Privatrechts handeln, die sich zudem nicht in mehrheitlichem öffentlichen Eigentum befindet. Sofern die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des in der Verordnung geregelten vereinfachten Verfahrens nicht vorliegen, finden weiterhin die allgemeinen Regelungen des Vergaberechts Anwendung. Die Verordnung unterteilt das Vergabeverfahren in vier Stufen (Ausarbeitung der technischen Spezifikationen sowie Bestimmung des Wertes der Ausschreibung, Marktuntersuchung mit der eigentlichen Ausschreibung, Unterzeichnung des Vertrages über die ausgeschriebenen Leistungen und schließlich die Umsetzung des Beschaffungsvertrages). Zwar enthält auch das in der Verordnung geregelte vereinfachte Verfahren Regeln über die Zulässigkeit von Preisanpassungen oder die Verlängerung der Laufzeit während der Implementierungsphase, jedoch sind diese weniger komplex. Hervorzuheben ist schließlich noch die nutzerfreundliche Gestaltung der Verordnung, sowohl in sprachlicher als auch in struktureller Hinsicht.

2014 erfolgt eine weitere recht umfassende Änderung<sup>22</sup>, deren Ziel erneut die Beschleunigung der Ausschreibungsverfahren allgemein und speziell die Verbesserung der Ausnutzung europäischer Fördermittel ist, die in Rumänien nach wie vor unbefriedigend ist. Erreicht werden soll dies u. a. durch eine Straffung des Rechtsschutzes, den die Verordnung den Bietern bislang gewährt. Ein Missbrauch der Rechtsschutzverfahrens soll dadurch erschwert werden, dass jeder Bieter, der ein solches nutzen möchte, zunächst eine Verfahrenssicherheit hinterlegen muss, die i. d. R. ein Prozent des Ausschreibungsbetrages beträgt und von der ausschreibenden Behörde einzubehalten ist, falls sich das Rechtsschutzmittel als endgültig erfolglos erweist. Auch muss in Rechtsschutzverfahren vom Bieter zukünftig ein spezifisches rechtliches Interesse an der Einlegung des Rechtsmittels nachgewiesen werden. Eine weitere Maßnahme ist die Verkürzung vieler gesetzlicher Fristen im Ausschreibungsverfahren, insbesondere, soweit sie Rechtsmittel betreffen. Der Erfolg dieser Maßnahmen scheint bisher begrenzt, als sich schon gegenwärtig viele international tätige Unternehmen gegen eine Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungsverfahren in Rumänien entscheiden, da diese nicht nur als langwierig, sondern auch teils als intransparent und nicht zuletzt als teuer empfunden werden; diese Wahrnehmung dürfte durch die Einführung der neuen Verfahrenssicherheiten eher noch verstärkt werden.

#### IV. Regulierte Branchen

Das Recht besonders regulierter Branchen soll nachfolgend kurz anhand einiger Beispiele gestreift werden. Der Gesetzgeber sieht für die betroffenen Wirtschaftsbereiche i. d. R. eine besondere Gemeinwohlbedeutung oder aber das Potenzial besonderer Risiken, so dass eine strengere Regulierung geboten erscheint. Gemeinsam ist diesen Branchen jedoch ebenso, dass der jeweilige wirtschaftsrechtliche Rahmen vielfach stark durch das europäische Recht geprägt wird und der nationale Gesetzgeber sich insoweit eher auf dem Rückzug befindet. Nichtsdestotrotz haben gerade die in Rumänien unentbehrlichen

<sup>22</sup> Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 51/2014 zur Änderung und Ergänzung der Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 34/2006 betreffend die Vergabe von Verträgen der öffentlichen Ausschreibung, von Verträgen über die Konzessionierung öffentlicher Arbeiten und Verträgen über die Konzessionierung von Dienstleistungen, M. Of. Nr. 486/2014.



untergesetzlichen Ausführungsbestimmungen, die meist von den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden erlassen werden, weiterhin eine hohe praktische Relevanz.

## 1. Energieversorgung

### a) Überblick

Anders als in einigen anderen Mitgliedsstaaten, in denen die öffentliche Hand dem seinerzeit modischen Ruf zur möglichst umfassenden Privatisierung der Unternehmen der Daseinsvorsorge mit wehenden Fahnen folgte (und wo jetzt der Fokus nicht selten auf der Schadensbegrenzung liegt bzw. die betreffenden Unternehmen, teils mit erheblichen finanziellen Verlusten, wieder zurückgekauft werden), befindet sich in Rumänien eine ganze Reihe von Unternehmen dieses Wirtschaftsbereichs noch mehrheitlich oder gar vollständig in staatlicher Hand. Dies liegt allerdings weniger daran, dass man sich dieser Entwicklung bewusst verschlossen hätte, als vielmehr daran, dass eine Anzahl langwieriger Privatisierungsversuche letztlich scheiterte, weil das Interesse seriöser Anleger gänzlich fehlte oder angesichts der zu übernehmenden vertraglichen Garantien und mit Blick auf die realistischen Marktaussichten im Verlaufe der Verhandlungen erlosch.

### b) Ausgewählte Entwicklungen

In gewisser Weise exemplarisch für den Sektor ist die Verabschiedung des Elektroenergiegesetzes<sup>23</sup> und dessen Inkrafttreten im Februar 2007, kurz nach dem Beitritt Rumäniens zur EU. Das Gesetz regelt den Bereich der Elektroenergieerzeugung und -verteilung umfassend mit Blick auf eine optimierte Verwertung der Primärenergieträger, den Zugang und die Verfügbarkeit dieser Energieform, Sicherheitsfragen sowie den Umweltschutz. Ziel des Gesetzes ist u. a. die Diversifizierung der Primärenergieträger, die Schaffung eines nach den Wettbewerbsregeln funktionierenden Strommarktes, verbesserte Tarif- und Preistransparenz, die Schaffung von Reserven an Primärenergieträgern, die Sicherung der Kompatibilität und eines funktionellen Zusammenwirkens des rumänischen Netzes mit dem der Nachbarländer, die Förderung neuer und regenerativer Energieformen sowie die Gewährleistung der Versorgungssicherheit für die Verbraucher. Das Gesetz regelt zudem die Schaffung sowie die Grundlagen der Funktionsweise einer zentralen Regulierungsbehörde (*Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei* – ANRE), die sich über Lizenz- und Genehmigungsgebühren finanziert und die mit umfangreichen Befugnissen, u. a. zur Zulassung der Marktteilnehmer und Festlegung bestimmter reglementierter Preise, so etwa auch für die zulässigen Netzentgelte, ausgestattet ist. Die Grundlage der Marktteilnahme in dem vom Gesetz erfassten Bereich stellt ein System aus Genehmigungen dar, dessen wesentliche Grundlagen gleichfalls vom Gesetz geregelt werden. Das Gesetz enthält auch einen Abschnitt über die Enteignung privater Grundstückseigentümer für die im Gesetz erfassten Zwecke des Gemeinwohls. Erklärtes Ziel der Regelung war außerdem auch die von der Europäischen Kommission angestrebte Trennung von Netz und Erzeugern; das Gesetz machte hier allerdings im

---

<sup>23</sup> Gesetz Nr. 13/2007, M. Of. Nr. 51/2007, nachfolgend ersetzt durch das Gesetz Nr. 23/2012 über die Elektroenergie und die natürlichen Gase, das auch das zuvor eigenständige Gasgesetz Nr. 351/2004, M. Of. 679/2004, aufhob und u. a. die Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, Amtsblatt der europäischen Union Nr. L 211/55, in nationales Recht umsetzte; zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 203/2016 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 23/2012 über die Elektroenergie und die natürlichen Gase, M. Of. Nr. 892/2016.

Detail recht weiche Vorgaben, durch deren Umsetzung eine echte Desintegration der vorhandenen Einheitsstrukturen nicht zu erreichen war. Für den Abschluss von Versorgungsverträgen mit Elektroenergie wurde ein Kontrahierungszwang zu Lasten der Versorger normiert. Die Grundlagen der Förderung regenerativer Energieformen zur Stromerzeugung werden im Gesetz geregelt, für Einzelheiten verweist dieses jedoch auf eine von der Regierung zu erlassende Verordnung. Ein eigenes umfangreiches Kapitel des Gesetzes befasst sich mit der Preisregulierung für Stromerzeugung und Vertrieb. Das Gesetz enthält darüber hinaus auch einige Straf- und Bußgeldvorschriften, die Verstöße gegen seine Vorschriften sanktionieren.

Ein konsistentes Vorgehen des Gesetzgebers im Hinblick auf die Steigerung der Energieeffizienz der rumänischen Volkswirtschaft ist etwa seit 2008 erkennbar, in diesem Jahr wurde eine erste Regierungsverordnung<sup>24</sup> in diesem Sachbereich verabschiedet. Im Juli 2014 hat das Parlament schließlich ein reformiertes Energieeffizienzgesetz<sup>25</sup> erlassen, das diese ersetzt, die Energieeffizienzrichtlinie<sup>26</sup> der EU umsetzt und folglich in großen Teilen deren Systematik folgt. Rumänien setzt sich mit dem Gesetz das Ziel, den globalen Energieverbrauch bis 2020 um 19 % zu reduzieren. Erreicht werden soll dies durch ein ganzes Bündel an Maßnahmen, das von der Förderung energieeffizienter Technologien sowohl beim Endverbraucher als auch bei Erzeugung und Transport von Energie über die Verringerung des Umweltverbrauchs auf allen Stufen der Energieerzeugung und -verteilung bis zur finanziellen Förderung von Maßnahmen reicht, die den Zielen des Gesetzes dienen. Auffällig ist, dass der Fokus des neuen Gesetzes stärker auf der Einsparung als auf der regenerativen Erzeugung von Energie liegt; dies ist kaum überraschend, da Rumänien die finanzielle Förderung regenerativer Energien zuletzt erheblich gekürzt hat, um den dadurch begründeten Anstieg der Strompreise zu bremsen. Um die Umsetzung des Gesetzes institutionell zu verankern, wird bei der Nationalen Regelungsbehörde für den Energiebereich (*Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei* – ANRE) eine eigenständige Abteilung für Energieeffizienz geschaffen. Einen breiten Raum nehmen zudem Regelungen ein, die die Energieeffizienz von Gebäuden betreffen. Ziel ist insoweit, zunächst für öffentliche Gebäude die Minimalstandards der Europäischen Union zu erfüllen<sup>27</sup>. Zu diesem Zweck wurde eine Quote von 3 % der Flächen festgelegt, die jährlich entsprechend energetisch zu ertüchtigen ist. In der öffentlichen Beschaffung wird zudem die Energieeffizienz als eigenständiges Auswahlkriterium eingeführt. Im Verbraucherbereich sollen nach dem Gesetz pro Jahr 1,5 % des Energieverbrauchs eingespart werden, Basis für die Berechnung ist der jährliche Durchschnittsverbrauch der Jahre 2010 bis 2012. Maßnahmen hierzu sind etwa die Einführung sog. „intelligenter“ Stromzähler sowie Maßnahmen zur Energieeinsparung bei der zentralisierten Wärmeversorgung, die in Rumänien in manchen städtischen Bereichen von erheblicher Bedeutung ist. Das Gesetz ist zum 4. August 2014 in Kraft getreten, jedoch gelten für die Umsetzung vieler Maßnahmen längere Fristen.

<sup>24</sup> Regierungsverordnung Nr. 22/2008 betreffend die Energieeffizienz sowie die Förderung der Nutzung regenerativer Energie durch den Endverbraucher, M. Of. Nr. 628/2008.

<sup>25</sup> Gesetz Nr. 121/2014 betreffend die Energieeffizienz, M. Of. Nr. 574/2014.

<sup>26</sup> Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, L 315/1.

<sup>27</sup> Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Diese Materie wird in Rumänien in erster Linie durch das Gesetz Nr. 372/2005 betreffend die Energieeffizienz von Gebäuden, M. Of. Nr. 1144/2005, geregelt.

## 2. Finanzdienstleistungen

### a) Überblick

Die Gesetzgebung im Bereich der Finanzdienstleister in Rumänien rückte spätestens mit dem Ausbruch der Finanzkrise ab 2007 stärker in den Fokus. Diese zog auch die rumänische Wirtschaft erheblich in Mitleidenschaft und forderte die öffentlichen Haushalte bis an die Grenze ihrer Belastbarkeit. Während noch Ende 2007 mit der Dringlichkeitsanordnung der Regierung vom Oktober 2007 über Maßnahmen zur Bekämpfung der Verspätung bei der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen die Umsetzung des entsprechenden EU-Rechts<sup>28</sup> im Fokus der Gesetzgebung stand, folgten schon kurz danach erste Notfallmaßnahmen, um die Folgen der aufziehenden Finanzkrise abzumildern und zu begrenzen

### b) Ausgewählte Entwicklungen

In Abweichung von der allgemeinen Definition des Handelsgeschäfts durch das rumänische Recht erfasst der Anwendungsbereich der vorgenannten Verordnung<sup>29</sup> nur Geldforderungen aus Rechtsgeschäften zwischen Kaufleuten untereinander sowie zwischen Kaufleuten und der öffentlichen Hand. Ausdrücklich ausgenommen sind Rechtsgeschäfte mit Verbrauchern sowie Forderungen gegen im Insolvenzverfahren befindliche Schuldner. Kernregelung ist der automatische Eintritt des Verzuges nach Ablauf von 30 Tagen ab Rechnungsstellung, ohne dass es einer weiteren Zahlungsaufforderung des Gläubigers bedarf. Sonderregelungen gelten für die Rechnungsstellung vor Lieferung sowie spezifische gesetzliche Prüfungsfristen zugunsten des Erwerbers. Soweit nichts anderes vereinbart ist, sind ab dem Beginn des Verzuges Zinsen in Höhe des Referenzzinssatzes der Rumänischen Nationalbank zu zahlen. Um die Berechnung zu vereinfachen, gilt dabei der jeweils am ersten Tag jeden Halbjahres gültige Zinssatz für die nachfolgenden sechs Monate.

Ab 2009 stand die Gesetzgebung schließlich erkennbar unter dem Einfluss der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Nachdem das Land schon in den Jahren zuvor durch eine wenig solide Haushaltspolitik aufgefallen war, trafen es deren Auswirkungen besonders hart. Neben einigen, häufig befristeten, gesetzgeberischen Notfallmaßnahmen wurden auch steuerrechtliche Maßnahmen zur Dämpfung von deren Auswirkungen erlassen, die allerdings kurzfristig das Budget weiter belasteten. Um die negativen Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die Kreditvergabepolitik der Banken gegenüber kleinen und mittelgroßen Unternehmen zu begrenzen, errichtete die Regierung mittels einer Dringlichkeitsverordnung<sup>30</sup> einen staatlich finanzierten Garantiefonds. Die anfängliche Kapitalausstattung des Fonds betrug knapp 400 Mio. Lei (ca. 95 Mio. EUR). Die Aufgabe des Fonds war die Leistung von Kreditgarantien zugunsten kleiner und mittelgroßer Unternehmen. Dabei soll nicht die gesamte Kreditsumme, sondern jeweils nur ein Teil von der Garantie umfasst werden; diese Quote war auf maximal 80 % der Darlehenssumme begrenzt.

---

<sup>28</sup> Richtlinie 2000/35/EU des Rates und des Europäischen Parlaments betreffend die Bekämpfung von Zahlungsverzögerungen in Handelsgeschäften.

<sup>29</sup> M. Of. Nr. 738/2007.

<sup>30</sup> Dringlichkeitsverordnung Nr. 23/2009 betreffend die Gründung des Rumänischen Garantiefonds, M. Of. Nr. 190/2009.

Kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist setzte Rumänien im Wege einer Dringlichkeitsverordnung der Regierung<sup>31</sup> schließlich die Richtlinie des Parlaments und des Rates 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt sowie die Änderung weiterer Richtlinien<sup>32</sup> um. Die Dringlichkeitsverordnung über Zahlungsdienstleistungen regelt den Zahlungsverkehr auf dem Territorium Rumäniens grundsätzlich umfassend, eine Liste von Ausnahmen ist explizit im Gesetz geregelt und betrifft etwa den Barzahlungsverkehr, den Transport von Zahlungsmitteln, den Umtausch ausländischer Valuta, soweit dieser abgewickelt wird, oder unternehmensinterne Zahlungsvorgänge. Zahlungsdienste dürfen nur von Unternehmen angeboten werden, die über eine entsprechende Genehmigung der rumänischen Nationalbank verfügen; das Genehmigungsverfahren und dessen Voraussetzungen wurden in den Grundzügen in der Verordnung geregelt, die zugelassenen Unternehmen müssen in einer öffentlich zugänglichen Liste erfasst werden. Daneben regelt die Verordnung verschiedene Modalitäten der Abwicklung des Zahlungsverkehrs, wie etwa den Datenschutz und Haftungsgrenzen der Kunden bei unautorisierten Zahlungsvorgängen.

2011 wurde schließlich auch die E-Geld-Richtlinie<sup>33</sup> durch Parlamentsgesetz<sup>34</sup> in nationales Recht umgesetzt. Das Gesetz enthält u. a. eine abschließende Liste der in Rumänien zur Ausgabe von E-Geld berechtigten Institutionen und regelt das Verfahren zur Erteilung der dafür erforderlichen Genehmigung sowie das Aufsichtsverfahren. Zuständige Aufsichtsbehörde ist die Nationalbank, die die betreffende Genehmigung ausschließlich gegenüber rumänischen juristischen Personen erteilen kann, die weitere Voraussetzungen erfüllen müssen.

Erhebliche Resonanz in der rumänischen Öffentlichkeit und nicht zuletzt in der Rechtsliteratur<sup>35</sup> hat eine gesetzgeberische Maßnahme an der Schnittstelle von Vertrags-, Finanzdienstleistungs- und Immobilienrecht ausgelöst, welche das auch in anderen Beitrittsländern virulente Problem der Fremdwährungskredite adressiert: Im April 2016 wurde das Gesetz betreffend die Inzahlunggabe von Immobilien zwecks Erfüllung von Kreditverbindlichkeiten<sup>36</sup> verabschiedet und im Gesetzblatt veröffentlicht. Das Gesetz war in das Parlament in erster Linie mit dem Ziel eingebracht worden, kleineren Immobilieneigentümern, in erster Linie von Wohnimmobilien, zu helfen, die sich für den Erwerb bzw. die Errichtung einer Immobilie in ausländischer Währung, insbesondere in Schweizer Franken, verschuldet hatten. Derartige Kredite waren auch in Rumänien eine Zeit lang recht beliebt, weil sie Zinsvorteile gegenüber den meist recht hochverzinslichen Darlehen in heimischer Währung zu bieten schienen. Durch die ungünstige Wechselkursentwicklung hatten sich die Zins- und Ratenhöhen aber gerade für diese Schuldner derartig nachteilig entwickelt, dass viele die fälligen Zahlungen an die Bank nicht mehr leisten konnten. Unabhängige Erhebungen gehen davon aus, dass zum Ende 2015 bereits mehr als 70.000 mit Immobilien besicherte Darlehen notleidend waren, also von den

<sup>31</sup> M. Of. Nr. 685/2009.

<sup>32</sup> Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG und die Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG.

<sup>33</sup> Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG.

<sup>34</sup> Gesetz Nr. 127/2011 über die Tätigkeit der Ausgabe elektronischen Geldes, M. Of. Nr. 437/2011.

<sup>35</sup> Die Zeitschrift *Revista Română de Drept Privat* (Rumänische Zeitschrift für Privatrecht) hat anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes ein umfangreiches Sonderheft (Heft Nr. 1/2017) herausgebracht, das auch schon die aktuelle Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs berücksichtigt.

<sup>36</sup> Gesetz Nr. 77/2016 betreffend die Inzahlunggabe von Immobilien zwecks Erfüllung von Kreditverbindlichkeiten, M. Of. Nr. 330/2016.

Schuldnern nicht mehr vertragsgerecht bedient wurden. Gemäß den Regelungen des neuen Gesetzes kann der Hypothekenschuldner der Bank die haftende Immobilie überschreiben, wodurch alle Forderungen und Nebenforderungen der Bank aus der Beleihung dieser Immobilie automatisch erlöschen. Die dieser Rechtsfolge entgegenstehenden allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen werden durch das Gesetz außer Kraft gesetzt. Im Ergebnis soll die Möglichkeit, der Bank die beliebige Immobilie auch gegen deren Willen anzudienen, auch dazu führen, dass der Hypothekenschuldner gegenüber der kreditgebenden Bank eine stärkere Verhandlungsposition bei der Umschuldung erwirbt. Die Verabschiedung des Gesetzes war zunächst mehrfach verzögert worden, unter anderem hatte Präsident Johannis dieses aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken zur Neuberatung an das Parlament zurückverwiesen. Dass diese Bedenken nicht unbegründet waren, zeigt eine kürzlich ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, die wesentliche Teile des Gesetzes für verfassungswidrig erklärte<sup>37</sup>.

### 3. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht

Auch das Recht des geistigen Eigentums musste nach dem Systemwechsel in Rumänien weitgehend neu aufgesetzt werden. Während für das Patentrecht mit dem Patentgesetz von 1991<sup>38</sup> schon zu Beginn der Rechtstransformation ein vollständig erneuertes Gesetz geschaffen wurde, begnügte man sich im Markenrecht zunächst mit eher eng begrenzten Anpassungen des während der staatssozialistischen Periode geschaffenen vergleichsweise modernen Markenrechts<sup>39</sup>; erst 1998 trat dann mit dem Gesetz betreffend die Marken und geografischen Herkunftsbezeichnungen<sup>40</sup> ein vollständig erneuertes Gesetz in Kraft, das schon von der Grundkonzeption her und durch die nachfolgenden Änderungsgesetze der zunehmenden innereuropäischen Vereinheitlichung dieses Rechtsgebiets Rechnung trug<sup>41</sup>.

Etwas früher als das Markenrecht wurde das Urheberrecht erneuert: Das bereits 1996 verabschiedete Gesetz über das Urheberrecht und die damit verbundenen Rechte<sup>42</sup> ersetzte das noch aus der stalinistischen Phase stammende Dekret über das Urheberrecht.

Unter maßgeblichem Einfluss des einschlägigen europäischen Rechts und zahlreicher Änderungen haben diese Gesetze ihre heutige Gestalt erhalten und bilden inzwischen

<sup>37</sup> Urteil des VerfGH Nr. 623/2016 vom 25.10.2016 betreffend die verfassungsrechtliche Kontrolle der Vorschriften der Art. 1 Abs. 3, Art. 3, Art. 4, Art. 5 Abs. 2, Art. 6–8, insbesondere Art. 8 Abs. 1, 3 und 5, Art. 10 und des Art. 11 des Gesetzes Nr. 77/2016 betreffend die Inzahlunggabe von Immobilien zwecks Erfüllung von Kreditverbindlichkeiten sowie des Gesetzes in seiner Gesamtheit; der Text der mit 68 Seiten außergewöhnlich umfangreichen Entscheidung findet sich auf der Internetseite des Verfassungsgerichtshofs unter [https://www.ccr.ro/files/products/Decizia\\_623-2016.pdf](https://www.ccr.ro/files/products/Decizia_623-2016.pdf).

<sup>38</sup> Gesetz Nr. 64/1991 betreffend Erfindungspatente, zuletzt wiederveröffentlicht in M. Of. Nr. 613/2014.

<sup>39</sup> Hier ist insbesondere das Gesetz Nr. 28/1967 betreffend Marken der Herstellung, des Handels und der Dienstleistungen, Buletinul Oficial (Gesetz- und Amtsblatt bis 1989, nachfolgend B. Of.) Nr. 114/1967 mit seinen zahlreichen Ausführungsbestimmungen zu nennen.

<sup>40</sup> Gesetz Nr. 84/1998, zuletzt wiederveröffentlicht in M. Of. Nr. 337/2014.

<sup>41</sup> Zuletzt der Richtlinie 2008/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 299 vom 8.11.2008.

<sup>42</sup> Gesetz Nr. 8/1996, M. Of. Nr. 60/1996, zuletzt geändert durch das Gesetz Nr. 53/2015, M. Of. Nr. 198/2015, das in erster Linie der Umsetzung der Richtlinie 2011/77/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 2006/116/EG über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte diente, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 265 vom 11.10.2011.

einen international wettbewerbsfähigen Rechtsrahmen für den Schutz geistigen Eigentums. So bemühen sich jüngste Änderungen im Urheberrecht, den Anforderungen der digitalisierten Wirtschaft Rechnung zu tragen; schon 2007 waren Fragen der Patentierbarkeit von Gensequenzen Gegenstand einer Novelle des Patentgesetzes<sup>43</sup>. Gemeinsam ist der Gesetzgebung für den gesamten Bereich des Immaterialgüterrechts sicherlich, dass wegen der besonders ausgeprägten internationalen Harmonisierung dieses Rechtsgebietes auf europäischer Ebene und darüber hinaus nationale Besonderheiten zunehmend an Bedeutung verlieren.

#### 4. Sonstiges

Im Bereich des Antimonopolrechts ist u. a. erwähnenswert, dass Rumänien neben dem allgemeinen Wettbewerbsgesetz<sup>44</sup> auch diverse Versuche unternommen hat, Probleme der wettbewerbsfeindlichen Konzentration auch sektorenspezifisch zu regeln, so etwa die durch die Konzentration im Handel entstehenden Machtverschiebungen in den vertikalen Lieferverhältnissen zu den meist deutlich schwächer konzentrierten Unternehmen auf Seiten der Lieferanten im Lebensmittelhandel zu beeinflussen. Das bereits 2010 verabschiedete Gesetz über den Vertrieb von Lebensmitteln<sup>45</sup> zieht Konsequenzen aus dem mittlerweile auch in Rumänien hohen Konzentrationsgrad im Lebensmitteleinzelhandel; es soll dem Schutz der Produzenten gegen wettbewerbswidrige Praktiken der Einzelhandelsunternehmen dienen. Neben einem umfassenden Begriffskatalog enthält das Gesetz daher ein Kapitel mit Vorschriften, die typische Praktiken zu Lasten der Lieferanten untersagen. So werden etwa vertragliche Regelungen verboten, die die Lieferanten zu Zahlungen etwa als Gegenleistung für die Ausweitung der Vertriebsbemühungen verpflichten, wie sie z. B. sog. Regalprämien darstellen. Ebenso sind Regelungen untersagt, die den Lieferanten an einen oder mehrere bestimmte Einzelhändler binden. Daneben enthält das Kapitel auch Vorschriften, die sich gegen allgemein wettbewerbswidrige Vorgehensweisen, wie etwa den Verkauf unter Einstandspreis, richten. Ein weiterer Abschnitt des Gesetzes befasst sich unmittelbar mit der vertraglichen Regelung und der Abwicklung von Zahlungsmodalitäten zwischen Lieferanten und Einzelhandelsunternehmen. So legt das Gesetz die maximalen Zahlungsfristen fest, die für bestimmte Produkte zwischen Lieferanten und Einzelhändler vereinbart werden dürfen; diese betragen etwa für frische Lebensmittel maximal zwölf Tage, für gefrorene 20 und für sonstige Lebensmittel 35 Tage. Mit Ablauf dieser Frist entsteht kraft Gesetzes, und ohne dass weitere Formalitäten erforderlich wären, ein Vertragsstrafanspruch in Höhe eines Betrages, der dem Doppelten des Referenzzinssatzes der Nationalbank im Verhältnis zu der offenen Forderung entspricht. Diese Vertragsstrafe fällt für jeden Tag an, um den die Zahlungsfrist überschritten wird; eine Obergrenze ist nicht geregelt. Die Nichtbeachtung der gesetzlichen Regelungen bei der Gestaltung der Lieferverträge wird mit Bußgeldern zwischen 50.000 und 150.000 Lei (ca. 12.500 bis 37.500 EUR) geahndet. Die gesetzlichen Regelungen gelten auch für bereits bestehende Verträge und sind in diesen innerhalb einer Frist von 60 Tagen ab Inkrafttreten des Gesetzes umzusetzen.

Schon während der Finanzkrise hat sich der rumänische Gesetzgeber bemüht, Lösungen für in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Unternehmen zu finden, die schon im

<sup>43</sup> Gesetz Nr. 28/2007 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Erfindungspatente, M. Of. Nr. 44/2007.

<sup>44</sup> Wettbewerbsgesetz Nr. 21/1996, zuletzt wiederveröffentlicht in aktualisierter Fassung und neuer Nummerierung in M. Of. Nr. 153/2017.

<sup>45</sup> M. Of. Nr. 705/2009.



Vorfeld einer möglichen Insolvenz Maßnahmen zur wirtschaftlichen Konsolidierung ermöglichen und einen Übergang in das Insolvenzverfahren möglichst vermeiden sollten. Das Gesetz über die Einführung des ad-hoc-Mandats und des vorbeugenden Vergleiches<sup>46</sup> vereint einige neue Instrumente zur Rettung von in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen Unternehmen. Das Gesetz soll eine Restrukturierung von Unternehmen schon im Vorfeld eines möglichen Insolvenzverfahrens ermöglichen und ein solches vermeiden helfen. Im Falle des ad-hoc-Mandats ist es das Ziel des Verfahrens, innerhalb einer Frist von 90 Tagen eine Übereinkunft mit den Gläubigern des Unternehmens zu erzielen und diverse Umstrukturierungen vorzunehmen. Zu diesem Zweck ist ein Antrag an das zuständige Gericht zu stellen, der die Beauftragung eines zugelassenen Insolvenzverwalters ermöglicht. Die Regelungen des wesentlich komplexeren vorbeugenden Vergleichsverfahrens sind vielfach an die des Insolvenzverfahrens angelehnt. Dieses Verfahren bietet zudem zusätzliche Instrumente, wie etwa eine vorläufige Aussetzung der Zwangsvollstreckung, an, um bei der Restrukturierung zum Ziel zu kommen. Das Gesetz soll es in erster Linie ermöglichen, bei betroffenen Unternehmen eine Liquidation schon dadurch zu vermeiden, dass das Insolvenzverfahren gar nicht erst eröffnet wird. Zwar enthält auch das Insolvenzgesetz<sup>47</sup> umfassende Regelungen für ein Reorganisationsverfahren. Jedoch ist, ähnlich wie in Deutschland, die Liquidation des Unternehmens eher die Regel, wenn das Insolvenzverfahren erst einmal eröffnet wurde.

## V. Fazit

Der vorliegende Beitrag konnte viele interessante Entwicklungen des rumänischen Wirtschaftsrechts der letzten Dekade allenfalls streifen und musste gleichzeitig viel Berichtenswertes außen vor lassen. Gleichwohl sind womöglich einige Charakteristika des rumänischen Rechtssystems und teils auch spezifisch des Wirtschaftsrechts hervorgetreten: Ein traditionell recht ausgeprägte normativer Positivismus führt zu einer Tendenz der eher umfassenden Normierung von Rechtsvorschriften; weder Gerichte noch Behörden sehen sich in rechtsgestaltender Position, und ohne umfassende Ausführungsbestimmungen kommt es jenseits der umfassend von der Rechtsliteratur, etwa des Zivilrechts, bereits abgeschrittenen Wege nicht selten geradezu zu einer Rechtsanwendungsverweigerung. Der liberale Grundsatz, was nicht explizit untersagt ist, muss rechtlich grundsätzlich möglich sein, gehört sicher nicht zur Grundausstattung der Rechtsanwendung in Rumänien. Dennoch finden sich in der Gesetzgebung häufig kreative Lösungen, die nicht zwangsläufig der europäischen Rechtstradition entsprechen müssen und die auch aus den knappen Ausführungen dieses Beitrags erkennbare Transformations- und Entwicklungsleistung des rumänischen Wirtschaftsrechts, das nach dem Systemwechsel 1989/90 weitgehend neu aufgesetzt werden musste, beeindruckt umso nachhaltiger, je mehr man sich mit ihr beschäftigt.

---

<sup>46</sup> Gesetz Nr. 381/2009, M. Of. Nr. 870/2009.

<sup>47</sup> Gesetz Nr. 85/2014 über das Verfahren zur Vermeidung der Insolvenz und das Insolvenzverfahren, M. Of. Nr. 466/2014.