

# Monica Vlad

## Die Entwicklung des Strafrechts in Rumänien

### I. Einleitung

Strafrecht ist ein kompliziertes Gebiet für Rechtsreformen, denn Strafrecht ist der fruchtbarste Boden, auf dem Diktaturen aufblühen. Für Rumänien war das Strafrecht ein effizientes Vehikel des kommunistischen Terrors während der *Ceausescu*-Diktatur. Und in den Jahren, die der Wende folgten, wurde es zu einem Instrument der Politiker, um die Reformen zu kompromittieren. Die Reform des rumänischen Strafrechts umfasst sowohl Fortschritte als auch Rückfälle. Die Legitimität des Strafrechts aufrecht zu halten und neu zu definieren, besonders unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Strafrecht und den staatlichen Maßnahmen im Bereich der strafrechtlichen Politik, hat sich als schwierig erwiesen. Besonders in dem Fall fragiler Demokratien, die auf stark eingewurzelten kommunistischen Mentalitäten aufgebaut wurden, sollte sie an dem Prinzip des Humanismus gemessen werden. Doch gilt diesem wichtigen Prinzip hierzulande die geringste Wertschätzung. Somit bleibt das Strafrecht auch heute im Wesentlichen daselbe, was es in seiner Natur ist: das repressivste Gebiet des Rechts. Zum Beispiel wurde die Legitimität des Eigentumsschutzes als verfassungsrechtlich geschützter Wert erst 2004 in das Strafgesetzbuch eingeführt, nach der Verfassungsrevision 2003. Die Verbrechen gegen die Menschlichkeit erlitten eine ähnliche Verspätung, was ihre strafrechtliche Regelung betrifft (Art. 438–440, eingeführt durch das Gesetz Nr. 286/2009 für die Anwendung des Strafgesetzbuches).

Das Strafrecht enthielt im kommunistischen und postkommunistischen Rumänien keine festen, lebenswichtigen Garantien, wie die in der EMRK vorgesehenen, die heute in die rumänische Gesetzgebung eingeordnet sind. Solche Garantien wurden mit Zynismus ausgelacht, wenn Organisationen für Menschenrechte danach fragten. Im Gegenteil: Die *Ceausescu*-Diktatur war ein Vorbild für andere Diktaturen weltweit, was die Bestrafung von Verbrechen und eine krasse Missachtung der Menschenwürde betrifft. Damals als strenge Verbrechen bestrafte Taten sind heute nicht mehr als solche angesehen, so z. B. die Verbrechen gegen die Staatssicherheit, Homosexualität, Verbrechen gegen alle „Werte“, die das sozialistische Eigentum bzw. das politische sozialistische System schützten. Erst nachdem Rumänien Mitglied des Europarates wurde und die EMRK unterzeichnete, begannen die ersten nennenswerten Reformen im Strafrecht. Denn erst dadurch wurde ein Mindeststandard an Menschenrechtsschutz geschaffen und ein viel besserer Rechtsschutz allgemein.

Die Analyse des Strafrechts umfasst viele Aspekte, z. B. die Prinzipien des Strafrechts, ihre dynamische Anwendung, neue Nuancen im Bereich der Verbrechen gegen den Staat, gegen die Wirtschaft, gegen die Familie, gegen lebenswichtige soziale Werte allgemein. Der Aufbau einer liberalen, menschenrechtsorientierten Strafrechtsordnung sollte nie als ein abgeschlossener Vorgang betrachtet werden. In erster Reihe muss das Gesetzlichkeitsprinzip (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) vor der für den Kommunismus typischen – und in der aktuellen rumänischen Gesellschaft weiterlebenden – Willkür geschützt werden. Dieses Prinzip postuliert eine Dauersäule des Strafrechts weltweit: das absolute Verbot der Verhängung von Strafen ohne gesetzliche Grundlage. Das Gesetzlichkeitsprinzip muss im Zusammenhang mit vielfachen Bestrebungen zur Humanisierung der Rechtsordnung stehen. In den seit dem Zusammenbruch des Kommunismus verflorbenen Jahrzehnten hat der rumänische Gesetzgeber gelernt, dass eine korrekte Strafrechtsordnung die Menschenrechte respektieren muss und dass die Inkriminierung von Verbrechen in einer demokratischen Gesellschaft dem politischen Willen

nicht untergeordnet sein darf. Deshalb ist heute das Gesetzlichkeitsprinzip im rumänischen Strafrecht sowohl verfassungs-, als auch einfachrechtlich verankert.<sup>1</sup> Eine Freiheitsstrafe muss auf strafrechtlichen Gründen basieren (Art. 23 Abs. 13 der neuen Verfassung 2003).

Das rumänische Strafrecht hat bis 2014 einen harten Weg bestritten. Nachdem Rumänien die UN-Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterzeichnet hat, gibt es auch in dem neuen Strafgesetzbuch Vorschriften, die das Recht auf Leben und auf körperliche und seelische Unversehrtheit schützen. Völkerrechtliche Vorgaben und internationale Standards mit Menschenrechtsbezug sind heute Prioritäten der nationalen Rechtsordnung: Niemand darf der Folter oder irgendeiner unmenschlichen oder entwürdigenden Strafe oder Behandlung unterworfen werden (Art. 22 rumänische Verfassung, Art. 282 Strafgesetzbuch aus dem Jahr 2009, in Kraft getreten am 1.2.2014). In Rumänien ist Folter ein Verbrechen sowohl gegen die Menschenwürde als auch gegen die Ausübung der Justiz.

Aber Schwierigkeiten gibt es weiter im Bereich der Respektierung des Bestimmtheitsgebots, des Rückwirkungs- und Analogieverbots und des Verbots strafbegründenden und strafverschärfenden Gewohnheitsrechts. Die Beachtung dieser Prinzipien zeigt sich im Bereich des Grundrechtsschutzes als rechtsstaatliche Garantie, welche die Bürger vor dem übermäßigen Eingriff der Strafgewalt in ihre Grundrechte schützt. Die Einschränkung der Menschenrechte muss demzufolge einen geringstmöglichen Eingriff voraussetzen und das Verhältnismäßigkeitsprinzip respektieren.<sup>2</sup>

Solche Axiome wären in Rumänien sogar in dem ersten Jahrzehnt nach der Wende unvorstellbar gewesen, geschweige denn in den Jahrzehnten der kommunistischen Diktatur. Heute hat Rumänien einen steilen Weg hinter sich, denn viele Fortschritte im Bereich der humanistischen Garantien im Strafverfahren sind unbestreitbar, besonders wenn man die EMRK als verfassungsrechtliche Garantien schaffendes internationales Abkommen und die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben ins nationale Strafrecht bedenkt. Unumkehrbare Fortschritte gab es erst nach dem EU-Beitritt Rumäniens, d. h. in den letzten zehn Jahren, aber die klarsten Zeichen der Zugehörigkeit Rumäniens zu der europäischen Wertegemeinschaft erschienen nach dem Beitritt zum Europarat. Die Rechtsprechung des EGMR, die internationalen Standards und eine gute Praxis dienten den rumänischen Behörden als Richtschnur für die Reformen und erleichterten die Aufstellung eines objektiven Vergleichsmaßstabs für die Bewertung der Entwicklung des rumänischen Justizsystems. Vor dem Beitritt zum Europarat waren die Vorschriften über Menschenrechte total unbekannt in Rumänien. Heute haben die vergleichenden Informationen über die Justizsysteme der EU-Mitgliedstaaten und die Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe in der Interpretation der Menschenrechte ihren Beitrag geleistet zu der Entwicklung neuer Rechtsbegriffe. Die Garantien für die Beachtung der Menschenrechte im strafrechtlichen Prozess zeigen heute in Rumänien ein modernes Strafrechtssystem.

---

<sup>1</sup> In den Jahren der kommunistischen Diktatur war es möglich, dass die Gerichtspolizei während der strafrechtlichen Untersuchung Straftaten erfand, die es in keinem Gesetz gab.

<sup>2</sup> *M. Vlad*, Drept constituțional și instituții politice (Verfassungsrecht und politische Institutionen), Sibiu 2009, S. 45–50.

## II. Fortschritte und Krisen

Der Impact der wichtigsten Reformen wurde von besorgniserregenden Rückschlägen begleitet. Es gab in vielen Bereichen Reformwiderstände, wodurch die Fortschritte verzögert wurden, und auch viele – vermutete oder reale – politische Eingriffe in strafrechtliche Verfahrensabläufe.

Ein wichtiges Gesetz kam als erstes nach der Wende. Es wurde sofort nach dem Fall *Ceaușescu* verabschiedet, und zwar am 23.12.1989. Durch dieses erste „post-revolutionäre Dekret“ Nr. 1/1989 wurden die Todesstrafe abgeschafft<sup>3</sup> und Abtreibungen legalisiert. Ein von der kommunistischen Gesetzgebung radikal verschiedenes Gesetz, denn während der Diktatur wurden viele Personen hingerichtet, deren Taten nach kodifizierten Strafbestimmungen als besonders schwere Verbrechen galten. Damals gab es keine Diskussion über die Rechtmäßigkeit der Todesstrafe. Ab diesem neuen Gesetz wurde in Rumänien klar, dass die Todesstrafe unvereinbar ist mit den Menschenrechten, und dass jede Frau ein Recht auf ihren eigenen Körper besitzt. Eine späte Form von Justiz, weil in den 25 Jahren Diktatur tausende Frauen an den Folgen der unerlaubten Abtreibungen gestorben sind oder ihre Freiheit verloren haben.<sup>4</sup>

In den fast 30 Jahren der Transition zu einer demokratischen Gesellschaft sind neue Strafgesetzbücher verabschiedet worden, deren Vorschriften zur Unabhängigkeit der Justiz, zur Integrität und zu einer erfolgreichen Korruptionsbekämpfung beitragen sollen. Das neue Strafgesetzbuch Nr. 286/2009 und die neue Strafprozessordnung Nr. 135/2010 gelten seit 2014, weil sie mit Verspätung in Kraft getreten sind. Ihre sämtlichen Bestimmungen galten ab dem Tag des Inkrafttretens, sodass die Jahre 2014, 2015 und 2016 darauf verwandt wurden, ihre kohärente Anwendung in allen Gerichten und Staatsanwaltschaften sicherzustellen und die gesetzlichen Vorschriften zu stabilisieren.

Eine Kombination legislativer Maßnahmen ist erforderlich, um effektive Fortschritte festzustellen. In dieser Hinsicht ist der Bericht, der am 25. Januar 2017 von der Europäischen Kommission über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens erschien, eine Bilanz nach zehn Jahren Mitgliedschaft Rumäniens in der EU. Dieses Verfahren spielt eine wichtige Rolle als Triebkraft für Reformen und als Instrument, mit dem die Fortschritte verfolgt werden können.<sup>5</sup> Der Bericht enthält auch eine Gesamtbewertung der Reformen der letzten zehn Jahre. Deswegen wird er – und selbst das Verfahren an sich – von der aktuellen, nationalistisch geprägten Regierung kritisiert. Denn diese Regierung möchte alle Korruptionsdelikte legalisieren, wie in dieser Studie noch erläutert werden wird.<sup>6</sup> Das häufigste Instrument, welches von der Regierung dafür verwendet wird, ist eine nationalistische Strategie, wodurch die Massen

<sup>3</sup> Die Todesstrafe wurde durch lebenslange Haft ersetzt (Art. 53 Strafgesetzbuch aus dem Jahr 2009). Die neue Verfassung verbietet sie ausdrücklich in Art. 23 Abs. 3.

<sup>4</sup> Abtreibungen waren während der *Ceaușescu*-Diktatur gesetzwidrig, gleich, in welchem Kontext sie stattfanden. Eine einzige Ausnahme – wenn die Schwangerschaft das Leben der Frau ernst gefährdete – musste unter polizeilicher Kontrolle von einem Arzt festgestellt werden. Frauen drohten schwere Haftstrafen und lange Jahre Gefängnis für diese Straftat. Der kommunistische Staat griff dadurch in die intimste Privatsphäre ein. Oft wurden junge Frauen periodisch am Arbeitsplatz oder Schülerinnen bzw. Studentinnen in den Gymnasien und in den Fakultäten zu gynäkologischen Untersuchungen gezwungen, damit unerwünschte Schwangerschaften entdeckt und monitorisiert werden konnten.

<sup>5</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (CVM) S. 1.

<sup>6</sup> Korruption lähmt das Vertrauen in Recht und Justiz. Die Blockade der Institutionen wegen der perversen Mechanismen der Korruption ist einer der Faktoren, der die massive Auswanderung der Bevölkerung verursacht. Korruption ist aber nicht nur ein Faktor, sondern eine Lebensweise geworden, deren zerstörerischen Effekte im Alltagsleben unerträglich sind.

erfolgreich manipuliert werden. Im öffentlichen Diskurs der Politiker kommen Hassausbrüche vor, mit dem wiederkehrenden Motiv „Europa soll uns keine Lektionen geben“. In vielen Schichten der Bevölkerung kommen solche Ausbrüche noch immer gut an, obwohl Art. 369 des neuen Strafgesetzbuches öffentliche Aufforderungen zu Hass und Diskriminierung verbietet. Ein Faktor, den man beim Bremsen der Reformen nicht unterschätzen darf, denn diese Sachlage erschwert den Nachweis, dass die Reformen dauerhaft verankert sind.

Das Engagement zahlreicher Richter und Staatsanwälte, die Umsetzungsmaßnahmen des Justizministeriums und die intensive Beteiligung der Zivilgesellschaft haben die Konzepte des Strafrechts auch in der Rechtsprechung umgestaltet. Richter und Staatsanwälte sind mutiger geworden und haben sich gegen die politischen Eingriffe in die Strafjustizverfahren eingesetzt. Doch der Grundsatz der Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz muss verstärkt eingehalten werden. Die Infragestellung der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen und gezielte Versuche, Reformen rückgängig zu machen, haben die Fortschritte zwangsläufig gebremst.

Dieses paradoxe Bild kann mit einem konkreten Beispiel besser verstanden werden: Ein eindeutiger Eingriff in die Privatsphäre entstand durch die Anwendung des Gesetzes Nr. 124/2015, welches die Organisation und den Betrieb von Glücksspielen im Internet regelt. Auf den ersten Blick eine harmlose Angelegenheit. Das nationale Amt für Glücksspiele – bekannt als ONJN – übernahm die Aufgabe der Steuerung der Internetzensur und kann dementsprechend bestimmen, welche Webseiten in Rumänien zugänglich sind. Laut den Vorschriften dieses Gesetzes sind die Anbieter von Netzwerken und Diensten der elektronischen Kommunikation verpflichtet, die Entscheidungen des Aufsichtsrats der ONJN über den Zugang zu in Rumänien verbotenen Glücksspiel-Internetseiten zu respektieren. Am 24. Juni 2015 fällte das ONJN ohne öffentliche Debatte eine Entscheidung, die erst einen Monat später auf der Internetseite des Amtes veröffentlicht wurde. Service-Provider sollen verpflichtet werden, nicht nur den Zugriff auf bestimmte Webseiten zu blockieren, sondern auch die Nutzer auf besondere, von *Special Telecommunication Service* gehostete Webseiten umzuleiten. Solche Maßnahmen verletzen Grundrechte, warnten Nichtregierungsorganisationen, aber diese Botschaft wurde von dem ONJN ignoriert.

Dieses Beispiel illustriert, dass gesetzliche Bestimmungen manipuliert werden, um Freiheiten zu verletzen, statt sie zu schützen. Und das in einem Bereich, der für Rumänien relativ neu ist und in welchem die Kriminalität schwer kontrollierbare Formen kennt. Es ist typisch für die Art, in der in Rumänien strafrechtliche Aspekte umgangen werden, oft sogar unter Berufung auf das Gesetz. Statt Straftaten zu verfolgen und zu bestrafen, findet man in dem Gesetz selbst Normen, die für die Verletzung der Privatsphäre und für den Aufbau von Übertragungen elektronischer Daten verwendet werden.<sup>7</sup>

Neue Taten, die in Rumänien unbekannt waren, wurden als Verbrechen in die neuen Strafgesetzbücher eingeführt. Besonders nach dem Beitritt zur EU gibt es neue Delikte, die auf internationaler Ebene stattfinden und die dementsprechend auch in Rumänien bestraft werden, wie z. B. Drogenschmuggel, Kriegsverbrechen, Menschenhandel, Steuerbetrug, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Online-Betrug.

Andere Taten, die als strenge Verbrechen gegen die Familie und „gegen das sexuelle Leben“ galten, werden heute nicht mehr bestraft, wie z. B. Geschlechtsverkehr zwischen gleichgeschlechtlichen Partnern. Homosexuelle wurden in den Jahren der kommunistischen Diktatur auf schreckliche Weise diskriminiert und zu Gefängnisstrafen zwischen sechs Monaten und zwei Jahren verurteilt, wenn durch ihren Geschlechtsverkehr ein „öffentlicher Skandal“ entstand (so lautete der in Rumänien wohlbekannte, terrorauslö-

<sup>7</sup> Diese Taktik ist nicht neu; sie ist ein Erbe aus der kommunistischen Praxis.

sende Art. 200 des 1963 verabschiedeten Strafgesetzbuches). Was man unter einem öffentlichen Skandal zu verstehen hatte, war und blieb unklar; es genügte, dass die Angeklagten der Mehrheitsmoral ausgesetzt waren und als „anders“, d. h. gegen die sozialistische Moral verstoßende Verbrecher behandelt wurden. Durch die Reform des Strafgesetzbuches wurde diese strafrechtliche Sonderbestimmung gegen Homosexuelle abgeschafft. Die bisherige höhere Mindestaltersgrenze für homosexuelle Beziehungen wurde von 18 auf die für heterosexuelle Partner vorgesehene (von 15 Jahren) herabgesetzt. Damit ist Rumänien seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aufgrund der Kopenhagener Beitrittskriterien nachgekommen, denn die neuen strafrechtlichen Bestimmungen wurden von Antidiskriminierungsgesetzen im Bereich des Arbeitsrechts oder allgemein im sozialen Verhalten gegenüber Homosexuellen begleitet. Homosexuelle werden heute in Rumänien als gesetzliche Partner anerkannt, doch ist ihnen Eheschließung nach Zivilrecht nicht gestattet.<sup>8</sup> Prostitution und Inzest wurden entkriminalisiert.

Ein Bereich des Familienrechts, in welchem Fortschritte festgestellt werden können, ist der Bereich der häuslichen Gewalt. Diese Taten – Gewalt gegen Frauen, gegen Töchter, gegen minderjährige Kinder oder gegen ältere Familienmitglieder wie Schwiegereltern oder sogar Eltern – existierten bis 2013 nicht als strafrechtliche Verbrechen. Sie wurden als selbstverständlich betrachtet, trotz ihrer schrecklichen Folgen. In den letzten vier Jahren, seit sie strafrechtlich verfolgt werden, ist die Zahl der Klagen um ein Drittel gestiegen. Das Gesetz Nr. 217/2013 und Art. 199 des neuen Strafgesetzbuches definieren und bestrafen häusliche Gewalt. Trotzdem können diese Taten oft nicht effektiv bestraft werden, denn die belästigten Frauen ziehen ihre Klagen oft zurück. Es bedarf auch einer Verbesserung des Gesetzes: Gewalttaten in der Familie dürfen erst dann festgestellt werden, wenn die Opfer 90 Tage medizinische Versorgung benötigten. Eine strenge gesetzliche Schranke, von der die Gewalttäter nur profitieren können. In einer patriarchalen Gesellschaft wie der rumänischen haben die Frauen Angst, dass ihre Klagen gegen die aggressiven Ehemänner eher kleingeredet<sup>9</sup> oder abgelehnt als ernsthaft untersucht werden.

Eine neue Institution im Strafrecht wurde verfassungsrechtlich verankert: die Verantwortung der Richter für Fehlurteile. Sie ist eine Garantie, die erst nach der Revision des Grundgesetzes (2003) als Verantwortung der Richter in allen Rechtsbereichen eingeführt wurde. Bis 2003 gab es eine einzige Form der Verantwortung, diejenige für Fehlurteile in Strafprozessen. Bevor diese Garantie eingeführt wurde, waren die Richter in Rumänien überzeugt, auf der Basis ihrer eigenständigen Wissenschaft Recht zu produzieren und zu wissen, was richtig und was falsch ist in der Rechtsanwendung. Erst nachdem ihre Verantwortung streng vorgesehen wurde, hat sich dieser Glaube relativiert und die Richter haben verstanden, dass der elaborierte Umgang mit juristischen Konzepten oft eine Illusion ist und viel mehr an Überlegung nötig ist, um ein gerechtes Urteil auszusprechen. Denn der Irrtum eines Strafrichters zerstört Leben. Mit der Neudefinierung der Rolle des Richters als neutrale Figur des Prozesses, mit strengeren Verantwortungen im Bereich des Schutzes von Menschenrechten hat die Deutung ambivalenter Sachverhalte in den Fällen von strafrechtlichen Urteilen wesentlich an Bedeutung gewonnen. Und wenn manche Richter auch nach Fehlurteilen der Meinung sind, nichts falsch getan zu haben, dann verkennen sie dabei eine dramatische Folge: Dass sie dadurch den enormen

<sup>8</sup> Während diese Studie entsteht – im Juni 2017 – wird ein Referendum zum Thema „Was heißt traditionelle Familie?“ vorbereitet. Der Wille des Volkes wird zeigen, inwiefern Toleranz und Gleichberechtigung gegenüber Homosexuellen in der rumänischen Gesellschaft existiert. Gemäß dem Ergebnis dieses Referendums soll die Verfassung geändert werden bzw. das Ehe- und Adoptionsrecht zwischen gleichgeschlechtlichen Partnern anerkannt werden oder nicht.

<sup>9</sup> Polizeibeamte wurden von den Frauen oft wegen ironischer oder herablassender Behandlung in der Presse angezeigt.

Vertrauensvorschuss der Gesellschaft verspielen. Wenn diese Konsequenz vor ein paar Jahren den meisten Richtern noch gleichgültig gewesen ist, kann man das heute nicht mehr behaupten, denn Bürger, deren Leben zerstört wurde durch Fehlurteile, besonders in Strafprozessen, suchen ihre Gerechtigkeit vor den europäischen Gerichtshöfen. Eine neue Realität, in welcher auch Maßnahmen wichtig sind, die zur Stärkung der Unabhängigkeit von Richtern und Staatsanwälten beitragen, besonders um politischen Eingriffen in strafrechtliche Verfahrensabläufe ein Ende zu setzen. Die Verantwortung der Richter stärkt die Kohärenz der Gerichtsverfahren und verbessert die Transparenz und die Rechenschaftspflicht.

Auch die Rolle der Anwälte im Strafprozess hat sich geändert, indem ihre Bedeutung als Verteidiger gestiegen ist. Besonders durch ihre Plädoyers vor den europäischen Instanzen in Fällen von Verletzungen von Grundrechten haben die Anwälte an Standing und Qualität gewonnen.<sup>10</sup> Mutige Anwälte in Korruptionsdelikten werden bewundert und haben die Chance, eine erfolgreiche Karriere im Strafrecht zu entwickeln, selbst wenn sie weiterhin von den Behörden nicht geschützt sind. Relevant bleibt, dass sie nicht mehr eine rein formelle Rolle in Strafprozessen haben, wie es in der Zeit der Diktatur der Fall war.

### III. Die Reformierung strafrechtlicher Institutionen

#### 1. Gründung der Nationalen Antikorruptionsdirektion

Internationaler Druck führte zur Gründung der Staatsanwaltschaft für Antikorruption (PNA). In der Praxis hat sich diese Behörde bis 2000 nicht als effizient erwiesen, von ihrem Kampf gegen die Korruption blieb nur der Namen. Das Verfassungsgericht entschied 2005, dass die PNA kein Recht hat, gegen Abgeordnete des Parlaments strafrechtlich vorzugehen (Entscheidung Nr. 235/2005). Dadurch wurden ihr die wichtigsten Befugnisse genommen; doch die Reformierung dieser Institution durch die Gründung der Nationalen Antikorruptionsdirektion (DNA) begann früher, und zwar 2002. Durch die Regierungsverordnung Nr. 43/2002 wurde die neue Behörde gegründet, die im Rahmen des Obersten Gerichtshofs funktioniert.

Ihre Befugnisse betreffen die Untersuchung von Korruptionsverbrechen und organisierter Kriminalität, so wie sie in dem Strafgesetzbuch, in der Strafprozessordnung und im Gesetz Nr. 78/2000 vorgesehen sind. Ziel ihrer Tätigkeit ist die Prävention, Entdeckung und Bestrafung von Korruptionsverbrechen. Die konkreten Kompetenzen umfassen folgende Straftaten: Korruptionsdelikte, wenn der Wert der durch die Straftat erworbenen Geldsummen oder Güter höher liegt als zehntausend Euro, Delikte, die diesen ähnlich sind oder in direktem Zusammenhang mit ihnen begangen wurden, wenn sie einen Schaden verursacht haben, der grösser ist als zwanzigtausend Euro, oder eine besonders ernste Störung in der Ausübung der Tätigkeit einer staatlichen Autorität, einer öffentlichen Behörde oder einer juristischen Person hervorrufen – in diesem Fall muss der Täter keine besondere Qualifikation haben, wie z. B. öffentlicher Beamte oder Würdenträger eines staatlichen Amtes wie bei anderen Taten; Korruptionsdelikte und Delikte, die diesen ähnlich sind oder in direktem Zusammenhang mit Korruptionsformen

<sup>10</sup> Wieder ist der Vergleich zu der kommunistischen Praxis unvermeidbar: Damals konnte der Anwalt in einem Strafprozess das Gericht höchstens um eine niedrige Strafe bitten, weil der Angeklagte „viele minderjährige Kinder hat und seine Tat bereut.“ Diese formellen Aspekte, die mit der Straftat eigentlich nichts tun hatten, wurden zu einer so oft ausgesprochenen Formel, dass sie zur Routine der Verteidigung gehörte und die Richter langweilte. Nach dem Modell stalinistischer Prozesse wurde der Angeklagte vom ersten Moment an als schuldig behandelt und verurteilt. Die einzig geltenden Beweise waren die von der Staatsanwaltschaft vorgetragenen.

begangen wurden, unabhängig von der Schadenshöhe, oder eine Störung der öffentlichen Tätigkeiten bewirkt wird, wenn sie von Abgeordneten des Parlaments, Senatoren, Regierungsmitgliedern, Beratern des Premierministers, Richtern des Obersten Kassations- und Gerichtshofes oder des Verfassungsgerichts, Teilnehmern des Obersten Rates der Richterschaft, dem Volksanwalt oder dessen Mitarbeitern, dem Gouverneur der Nationalbank oder dessen Personal, Zollbeamten, Mitgliedern der regionalen oder lokalen Verwaltungsräte oder Personen mit Führungspositionen in Handelsunternehmen, die von nationalem Interesse sind, begangen werden. Die DNA ist ebenfalls zuständig, Straftaten gegen die finanziellen Interessen der EU zu untersuchen, Wirtschaftsverbrechen, wodurch ein Schaden von mehr als 1 Million Euro verursacht wurde, das Anbieten und Annehmen von Schmiergeldern oder unangemessenen Vorteilen, betrügerischer Bankrott, Geldwäsche, Steuerhinterziehung, Menschen- und Drogenhandel.

Im Gegensatz zu dem PNA erfreut sich die DNA eines hohen Vertrauens der Bürger und einer konstanten internationalen Anerkennung im Kampf gegen die Korruption. Alle Aspekte des Strafrechts sind von der Korruptionsbekämpfung abhängig. Anders kann die rumänische Gesellschaft nie gerechter werden. In diesem Riesensbereich<sup>11</sup> ist die Erfolgsbilanz der DNA positiv. Diese Bilanz hat sich laut Bericht der Europäischen Kommission bei Ermittlungen zu ungerechtfertigten Bereicherungen, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten in der Verwaltung schrittweise verbessert, wobei seit 2013 ein kontinuierlicher Trend zu beachtlichen Ergebnissen festzustellen ist. Festzuhalten ist zugleich auch, dass die DNA weiterhin erfolgreich war, obwohl die Umsetzung ihrer Berichte auf Widerstände stößt, selbst wenn sie durch eine Gerichtsentscheidung bestätigt wurden. Die zuständigen Institutionen und Behörden zeigen wenig Bereitschaft, die geforderten Sanktionen – entweder die Entfernung aus dem öffentlichen Amt oder eine Verwaltungsstrafe – umzusetzen. Es gab sogar einige Parlamentsbeschlüsse, die die Umsetzung von rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen, mit denen Berichte der DNA bestätigt wurden, infrage stellten oder verzögerten.

Wie in dem Bericht der Europäischen Kommission bemerkt wird, ist es auf dieser Ebene also noch nicht gelungen, einen klaren, konsolidierten Rechtsrahmen zu schaffen, der das nötige Fundament für die Nachhaltigkeit bieten würde, obwohl sich der Oberste Gerichts- und Kassationshof 2015 und 2016 verstärkt darum bemüht hat, eine kohärente Anwendung der einschlägigen Gesetze zu fördern. Es geht dabei besonders um Rechtsvorschriften für jene Situationen, die mit Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten für öffentliche Bedienstete und gewählte oder ernannte Amtsträger verbunden sind.<sup>12</sup>

## 2. Der Richter für Grundrechte und Freiheiten

Ob Rumänien die Anforderungen der EMRK bezüglich der institutionellen Absicherung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, der Gewährleistung der Standards von Art. 3, 5 und 6 erfüllt, ist eine wichtige Frage, denn die meisten Verletzungen des Strafrechts finden auf diesem Gebiet statt. Durch die neue Strafprozessordnung entstand 2014 eine neue Institution, die das Strafrecht grundsätzlich umgestaltet hat: der Richter für Grundrechte und Freiheiten im Strafprozess (Art. 3 neue Strafprozessordnung).

Dieser neue Richter entscheidet über Sicherheitsmaßnahmen, die die Rechte und Freiheiten der strafrechtlich untersuchten Person begrenzen. Dadurch wurden die Funk-

<sup>11</sup> Korruption blockiert die Funktionen der staatlichen Institutionen und zerstört die Lebensqualität der Bürger. Es soll nicht wundern, dass man ihr in einem Beitrag über das Strafrecht so viel Raum widmet.

<sup>12</sup> CVM-Berichte 2014, 2015, 2016.

tionen im Strafprozess geteilt: der neue Richter ist nicht derselbe, der über die Straftat an sich und über die Schuld des Untersuchten entscheidet, sondern ein anderer, der die Gesetzmäßigkeit der im Laufe des Strafprozesses gegen den Angeklagten unternommenen Maßnahmen untersucht. Parallel zum strafrechtlichen Verfahren entscheidet der neue Richter über präventive Maßnahmen gegen den Angeklagten, über Gesuche oder Berufungen, die mit provisorischen Maßnahmen gegen den Angeklagten zu tun haben, über die Einwilligung zu Methoden technischer Überwachung und über deren Dauer oder über Akte der Staatsanwaltschaft in bestimmten, von dem Gesetz vorgesehenen Situationen. Zweck dieser neuen Regelung ist, feste Garantien für die Angeklagten in Strafprozessen zu schaffen. Ihre Rechte und Freiheiten dürfen nur auf gerechtfertigte, den einzelnen Fällen angepasste Weise begrenzt werden.

Die Begründung der Einführung dieses neuen Richters in Straffällen ist von einem europäischen Rechtsgeist inspiriert und findet seine Motivation in Art. 23 der rumänischen Verfassung. Verhaftung und Festnahme dürfen danach nur nach klaren, scharfen Regeln stattfinden, die zugleich sehr ausführlich sind: Die persönliche Freiheit und die Sicherheit der Person sind unverletzlich. Die Durchsuchung, das Festhalten und die Verhaftung einer Person sind nur in den Fällen und in dem Verfahren zulässig, die das Gesetz vorsieht. Niemand darf länger als 24 Stunden festgehalten werden.

Die Untersuchungshaft darf nach der Verfassungsrevision nur von einem Richter angeordnet werden und erfolgt ausschließlich im Rahmen eines Strafverfahrens. Die Untersuchungshaft kann für längstens 30 Tage angeordnet werden, wobei die Gesamtzeit eine angemessene Dauer nicht überschreiten und insgesamt höchstens 180 Tage betragen darf (Art. 23 Abs. 5 der Verfassung).<sup>13</sup>

Neu ist auch folgende Vorschrift: Während des Verfahrens ist das Gericht gemäß dem Gesetz verpflichtet, regelmäßig, aber mindestens alle 60 Tage, die Gesetzmäßigkeit und die Richtigkeit der Untersuchungshaft zu prüfen und die sofortige Freilassung des Beschuldigten zu verfügen, sobald die Gründe, die für die Verhaftung des Beschuldigten maßgeblich waren, weggefallen sind oder das Gericht feststellt, dass keine neuen Gründe vorliegen, die eine Aufrechterhaltung der Haft rechtfertigen. Die Beschlüsse des Gerichts hinsichtlich der Untersuchungshaft unterliegen den vom Gesetz vorgesehenen Rechtsmitteln (Art. 23 Abs. 7 der Verfassung).

Zusätzliche Rechte werden dem Beschuldigten oder Verhafteten zuerkannt: Die Gründe des Festhaltens oder der Verhaftung sind ihm in der von ihm beherrschten Sprache unverzüglich zur Kenntnis zu bringen, die Beschuldigung innerhalb der kürzestmöglichen Frist. Die Beschuldigung wird nur in Anwesenheit eines gewählten oder von Amts wegen bestellten Rechtsanwalts zur Kenntnis gebracht. Die Freilassung des Festgehaltenen oder des Verhafteten ist obligatorisch, wenn die Gründe für diese Maßnahmen weggefallen sind, sowie in anderen von dem Gesetz vorgesehenen Fällen. Wer sich in Untersuchungshaft befindet, hat das Recht auf vorläufige Freilassung unter der Kontrolle des Gerichts oder gegen Kautions. Zum Schluss bestimmt der zitierte Verfassungsartikel die Grundregel des Strafprozesses: Bis zum Eintritt der Rechtskraft des gerichtlichen Strafurteils gilt die Person als unschuldig. Eine Strafe kann nur unter Bedingungen und auf der Grundlage des Gesetzes festgesetzt und verhängt werden (*nullum crimen sine lege*) (Art. 23 Abs. 11 und 12 der Verfassung).

Durch die Verfassungsrevision 2003 wurden auch andere Rechte und Garantien neu definiert. Die meisten sind aus der EMRK übernommen, wie z. B. der Schutz des familiären und privaten Intimbereichs der Person oder das Recht auf Selbstbestimmung, soweit

<sup>13</sup> Um Misshandlungen vorzubeugen, ist die Verfassung explizit in Bezug auf die maximale Dauer der Untersuchungshaft.

dadurch die Freiheit anderer, die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten nicht verletzt werden (Art. 26 der Verfassung).

Die obengenannten Regeln wurden in die neue Strafprozessordnung übernommen. In direktem Zusammenhang mit ihnen dürfen Staatsanwälte nicht mehr als neutrale Figuren im Strafprozess betrachtet werden, weil sie zu der Exekutive gehören und oft geeignet sind, subjektiv vorzugehen, auch weil ihre Rolle darin besteht, Beweise gegen die Angeklagten zu sammeln.<sup>14</sup> Vielmehr müssen das Völkerrecht, das interne Recht und das positive Recht allgemein Missbräuchen entgegenwirken, die von den Autoritäten gegen die Angeklagten unternommen werden können. Besonders in post-totalitären Gesellschaften sind die Staatsanwälte und die Polizeibeamten geneigt, gegen die Rechte der Angeklagten zu verstoßen. Ein Verhalten, welches nicht nur Grundrechte verletzt, sondern auch die korrekte Lösung von Straffällen gefährdet.

In der strafrechtlichen Praxis hat sich der neue Richter als nützlich erwiesen. Trotz legislativer Unklarheiten und einer gewissen Trägheit der Rechtsprechung ist eine positive Tendenz in der Rezeption und Konsolidierung dieser Rechtsfigur festzustellen.

## IV. Andere Bereiche der Strafrechtsreform

### 1. Terrorismusbekämpfung

Auch in diesem Bereich gelten in Rumänien neue Regeln. Ein rumänischer Staatsbürger kann ausnahmsweise aus Rumänien ausgeliefert oder ausgewiesen werden, und zwar gemäß den Gesetzen und bei Gewährleistung der Gegenseitigkeit auf der Grundlage internationaler Abkommen, deren Vertragspartei Rumänien ist (Art. 19 der Verfassung). Diese Vorschrift gilt für besonders schwere Verbrechen, wie Terrorismus, Finanzierung von Terrorismusakten, terroristische Drohungen, unbegründeter Alarm über Terrorangriffe oder Zerstörung von Gütern (Art. 253–256, 295 neues Strafgesetzbuch).

### 2. Religionsfreiheit

Intoleranz gegenüber der Religionsfreiheit war ein Kennzeichen der kommunistischen Diktatur, verstärkt durch die Kooperation der orthodoxen Kirche mit der Geheimpolizei. Die Idee, es könnte auch andere Religionen oder Überzeugungen geben, war dieser Gesellschaft total fremd und inakzeptabel. Die Problematik der Glaubens-, Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit zeigte sich dadurch in ihrer ganzen Komplexität, die zu einer kulturell heterogenen Gesellschaft gehört, denn Rumänien war eine solche Gesellschaft, sogar während des Kommunismus. Erst nach der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 489/2006 über die Regelung der Religionsfreiheit und der Religions- und Glaubensgemeinschaften wurden in diesem Bereich neue Verhältnisse geschaffen. Dieses Gesetz sichert auch die Freiheit, die Religion oder Überzeugung zu wechseln, ohne eine Verfolgung zu riskieren. Die personelle Identität einer Person oder Gruppe mit engem Bezug zu der Menschenwürde wird dadurch substantiell geschützt. Art. 381 des neuen Strafgesetzbuches sieht vor, dass die Störung der freien Ausübung eines durch das Gesetz anerkannten religiösen Kultes oder einer religiösen Überzeugung strafrechtlich bestraft wird. Die Verpflichtung einer Person, an den Ritualen eines religiösen Kultes teilzunehmen oder ein Ritual durchzuführen, welches seinen Überzeugungen widerspricht, wird eben-

<sup>14</sup> Unter der kommunistischen Diktatur war der Staatsanwalt die Verkörperung der Gerechtigkeit im Strafprozess. Menschen wurden zu langjährigen Haftstrafen verurteilt, nur auf Grund der von dem Staatsanwalt vorgetragenen Beweise.

falls mit Haft- oder Geldstrafen bestraft. Somit wird die Religionsfreiheit auf das Strengste geschützt, und zwar durch strafrechtliche Regelungen, die ein Verfassungsprinzip ausführen: Der Staat darf seinen Bürgern keine Weltanschauung oder Religion aufdrängen und keinen Gewissenszwang ausüben.

## V. Der Einfluss der Entscheidungen des EGMR

Die Harmonisierung der rumänischen Rechtsprechung mit den Vorschriften der EMRK erfolgt durch die Anpassung des nationalen Rechtsverständnisses über Menschenrechte an die Urteile des EGMR. Die Konvention ist diesbezüglich das wichtigste Integrationsinstrument, an dem die Fortschritte gemessen werden. Es ist ein langfristiger Prozess, der 1994 begonnen hat.<sup>15</sup> Wenn Juristen nach ihrem Arbeitsschwerpunkt z. B. im Strafrecht gefragt werden, sagen sie Art. 5 und 6 der EMRK – was nicht erstaunen soll, denn die Garantien für rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung, das Recht auf ein faires Verfahren und der Zugang zur Gerichtsbarkeit sind Bereiche, in denen zahlreiche Urteile gegen den rumänischen Staat ausgesprochen wurden und in denen sich die Reform als besonders schwierig erweist. Viele Bürger haben vor dem EGMR Gerechtigkeit und Schadenersatz für ihre verletzte Grundrechte erreicht. Ein neues Verständnis des Strafrechts wird dadurch auch in den Überzeugungen der Richter, Anwälte und Staatsanwälte wirksam.

### 1. Der Fall *Mocanu* gegen Rumänien

Die Entscheidungen des EGMR haben also die Reform des rumänischen Strafrechts fundamental beeinflusst. Was die Harmonisierung der wichtigsten Prinzipien und Institutionen mit dem europäischen Rechtsgeist betrifft, ist eines der Urteile, welche der EGMR gegen Rumänien ausgesprochen hat, besonders maßgebend: der Fall *Mocanu u. a. gg. Rumänien*. Dieses Urteil vom 17.9.2014, application no. 10865/09, hat der gesamten Nation erneute Hoffnungen gegeben. Es hat ein wichtiges Kapitel im Bereich „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ in Rumänien eröffnet. Dieser Fall beleuchtete die mangelhafte Untersuchung der blutigen Niederschlagung der Antiregierungsdemonstrationen vom Juni 1990.<sup>16</sup> Es ist in erster Linie hervorzuheben, dass man in Rumänien mit extrem langen Verfahren zu rechnen hat, besonders im Strafrecht. In dem Fall *Mocanu* haben diese schrecklichen, ständig verschobenen Termine eine sehr lange Zeitspanne umfasst. Ein Aspekt, den der EGMR berechneterweise und scharfsinnig zu den „außergewöhnlichen Umständen“ des Falles rechnete.

Wie auch in früheren Fällen gegen Rumänien ist der Gerichtshof im gegenständlichen Fall zum Schluss einer Verletzung der Art. 2 und 3 der EMRK gekommen, und zwar einer Verletzung des verfahrensrechtlichen Aspekts von Art. 2 (Recht auf Leben) und Art. 3 (Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung). Umso wichtiger ist dieses Urteil heute, weil die Verletzung dieser für den Schutz der Grundrechte wesentlichen Artikel festgestellt wurde und den Opfern somit eine späte, doch lebenswichtige Gerechtigkeit widerfuhr.

Als erstes hat der Gerichtshof seine zeitliche Jurisdiktion festgestellt, im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Verpflichtung zur Untersuchung von vor der Ratifikation der Konvention durch den rumänischen Staat erfolgten Todesfällen oder Misshandlungen.

---

<sup>15</sup> Das rumänische Parlament ratifizierte 1994 den Beitritt Rumäniens zum Europarat und zur EMRK.

<sup>16</sup> [www.legal-tools.org/doc/62feac/pdf/](http://www.legal-tools.org/doc/62feac/pdf/).

Die Motivation für die zeitliche Jurisdiktion lag in der Tatsache, dass das auslösende Ereignis und das Inkrafttreten der Konvention in einem zeitlichen Näheverhältnis stehen. Außerdem sind die wichtigsten Verfahrenshandlungen nach dem Inkrafttreten der Konvention erfolgt.

Die Beschwerdeführer in diesem Fall waren Frau *Mocanu* und Herr *Stoica*, zwei rumänische Staatsangehörige, und die Vereinigung „21. Dezember 1989“. Letztere bringt Individuen zusammen, welche während der gewaltsamen Niederschlagung der antitotalitären Demonstrationen in Rumänien im Dezember 1989 verletzt wurden, sowie Angehörige von in diesem Zusammenhang Getöteten. Diese Vereinigung unterstützte die Anti-regierungsdemonstrationen in Bukarest (April–Juni 1990).

Zum Sachverhalt muss angemerkt werden, dass das Eingreifen der Sicherheitskräfte gegen die Demonstranten am 13.6.1990 zu mehreren zivilen Opfern führte, darunter auch der Ehemann von Frau *Mocanu*, der durch einen Schuss aus dem Hauptquartier des Innenministeriums getötet wurde. Am Abend des 13.6.1990 wurden Herr *Stoica* und andere Personen von uniformierten Polizisten und Männern in Zivil in der Nähe der Zentrale der staatlichen Fernsehanstalt verhaftet und durch Schläge auf den Kopf mit stumpfen Gegenständen misshandelt. Am folgenden Tag wurden tausende Minenarbeiter aus den Minenregionen nach Bukarest transportiert, um beim scharfen Vorgehen gegen die Demonstranten zu helfen. Es ging um die „Wiederherstellung von Recht und Ordnung“, ein bei Staatspräsident *Iliescu* sehr beliebter Ausdruck. Die Minenarbeiter waren mit Äxten, Ketten, Knüppeln und Metallkabeln bewaffnet. Diese gewaltsamen Ereignisse führten zu über 100 Opfern. Die Zentralen von mehreren politischen Parteien, darunter auch der beschwerdeführenden Vereinigung, wurden geplündert.

Das Strafverfahren wegen der unrechtmäßigen Tötung von Herrn *Mocanu* ist immer noch anhängig. Die von Herrn *Stoica* eröffnete Untersuchung wegen der angeblichen Misshandlung wurde am 17.6.2009 eingestellt. Somit ist klar, dass der Staat keine wirksame, unparteiische und sorgfältige Untersuchung durchgeführt hat, die zur Identifizierung und Bestrafung der für die bewaffnete Unterdrückung der Demonstrationen vom 13. und 14. Juni 1990 Verantwortlichen hätte führen können.

Das Wesentliche in diesem Fall ist, dass die psychischen Auswirkungen der Misshandlungen, die die Opfer ertragen haben, deren Fähigkeit beeinträchtigt haben, von ihren diesbezüglichen Beschwerderechten Gebrauch zu machen. Das geschieht oft und besonders in einem Land, wo die Objektivität der strafrechtlichen Untersuchungen fraglich ist. Genau dieser Aspekt wurde von den europäischen Richtern verstanden und respektiert, indem in dem Urteil eine Schlussfolgerung des Antifolterkomitees der UNO zitiert wurde: Die psychischen Auswirkungen von durch Beamte verübten Misshandlungen beeinträchtigen die Fähigkeit der Opfer, sich über die ihnen zuteil gewordene Behandlung zu beschweren und so sind sie ein Hindernis für das Recht auf Wiedergutmachung.

In der Tat: Sehr wenige Opfer der Ereignisse vom 13. und 14. Juni 1990 haben in den ersten Jahren eine Anzeige eingebracht. Die Mehrheit von ihnen brachte den Mut dazu erst auf, als es 1998 und 2000 zur Anklageerhebung gegen hochrangige Beamte bzw. Militärs kam. Die Anzahl an Verletzungen, die in vergleichbaren Fällen festgestellt wurden, fand der EGMR eine besorgniserregende Sache, die ernste Zweifel an der Unparteilichkeit der strafrechtlichen Untersuchungen schürt. Im Wortlaut dieser Schlussfolgerung steckt auch die Grenze jeglicher Strafreform in diesem Land, denn solange die Justiz politisiert blieb, existiert auch die ständige Furcht vor Repression bei Richtern und Staatsanwälten.

Nach fast drei Jahrzehnten existierte keine Hoffnung mehr, dass der ehemalige Staatspräsident *Iliescu* und die auf seinen direkten Befehl handelnden hohen Beamten „eines Tages“ für ihre grausamen Straftaten verantwortlich gemacht werden könnten.

Unantastbarkeit der Machtfiguren und ein totaler Skeptizismus, was Gerechtigkeit betrifft, ist Teil der kollektiven Überzeugungen in diesem Land, zusammen mit der Fatalität, dass solche Verbrecher „sowieso“ über dem Gesetz stehen. Aber eindeutig blieb, dass *Iliescu* selbst Hauptverantwortlicher ist für die blutigen Unterdrückungen der Demonstrationen, denn er hatte den Minenarbeitern in einer Fernsehsendung ausdrücklich für ihre „für die Demokratie wichtige Intervention“ gedankt! So versteht ein in Moskau ausgebildeter Apparatschik die Demokratie: als einen Begriff, von dem das *Komintern* in kritischen Situationen guten Gebrauch machen kann. Denn es war dieses wertvolle Wort, dass von dem moskautreuen Apparatschik *Iliescu* in seinem Diskurs gegen die Demonstranten konstant gebraucht wurde: Für die Demokratie war es nötig, dass die Unruhen sofort ein Ende nehmen und er als legitimer Präsident des Landes an der Macht bleibt.

Dank dieser mutigen Witwe, Frau *Anca Mocanu*, dank der Hartnäckigkeit, mit welcher sie jahrzehntelang Gerechtigkeit für die Ermordung ihres Ehemannes gesucht hat, und dank Herrn *Stoica* ist die rumänische Nation nach drei Jahrzehnten aus ihrem Defätismus erwacht. Die direkte Folge ist, dass es nun ein erneutes Verfahren in dem sogenannten „Dossier der Revolution“ geben wird, in dem die gewaltsamen, illegitimen Umstände der Machtergreifung *Iliescus* und die in diesem Kontext im Dezember 1989 erfolgten Tötungen von Menschen erneut untersucht werden.

## 2. Weitere bedeutsame Fälle

Ein weiterer bedeutsamer Fall, der zu der Neudefinition von fundamentalen Konzepten des Strafrechts beigetragen hat, ist z. B. die Entscheidung im Fall *Eugen Micu gg. Rumänien*, in dem der Beschwerdeführer erfolgreich gegen die entsetzlichen Bedingungen klagte, die in den rumänischen Gefängnissen herrschen. Der EGMR entschied im Januar 2016,<sup>17</sup> dass es sich hier nicht nur um eine Verletzung von Art. 3 der EMRK handelt, sondern auch um eine inakzeptable Brutalität der Polizei gegen Angehörige der Roma bzw. gegen Herrn *Micu*. Die Untersuchung der Verhafteten dauerte vier Jahre, eine unzulässig lange Zeitspanne, in der die Angeklagten misshandelt wurden. Dementsprechend wurde auch die Diskriminierung gegen diese Romaangehörigen festgestellt. Seit diese Entscheidung in die rumänische Strafrechtsordnung umgesetzt wurde, sind die Strafprozesse zwischen den Gerichtshöfen besser aufgeteilt und die Dauer der Verfahren wesentlich reduziert. Auch das Verhalten der Richter, Polizisten und Staatsanwälte gegenüber Romaangehörigen und anderen Minderheiten hat sich verbessert, da das Diskriminierungsverbot in seinen praktischen Folgen für eine gute Rechtspraxis verstanden wird.

Im Fall *Cîrnici gg. Rumänien* entschied der EGMR, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK vorliegt, und zwar die Kapazität der rumänischen Gefängnisse betreffend.<sup>18</sup> Diese seien sehr überfüllt, und die Misshandlungen der Häftlinge unvorstellbar. Auch das in diesem Fall ausgesprochene Urteil hat zu der Angleichung der rumänischen Rechtsordnung an die Grundbegriffe der europäischen Gesetzgebung im Strafrecht beigetragen, besonders was die Berücksichtigung der Menschenwürde im Strafprozess betrifft.

<sup>17</sup> [www.legalis.ro/2011/09/2015](http://www.legalis.ro/2011/09/2015) (7.7.2017).

<sup>18</sup> [www.luju.ro/international/cedo/cedo](http://www.luju.ro/international/cedo/cedo) (7.7.2017).

## VI. Die Legalisierung von Korruption – die Dringlichkeitsanordnung Nr. 13/2017

Am entgegengesetzten Pol befindet sich die Dringlichkeitsanordnung (Notfalldekret) der Regierung Nr. 13/2017. Wie entstand diese katastrophale Regelung, Thema eines europäischen und internationalen Skandals? Die große Krise des Jahres 2017 begann im Januar mit dem Versuch der Regierung, Korruptionsdelikte zu legalisieren.

Dieser Versuch fand in zwei Etappen statt. Zunächst wurde der unvermeidliche Prozess der Reform des Strafgesetzbuches durch eine überraschend im Parlament eingebrachte Gesetzesvorlage verkompliziert. Wie in dem Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Rumäniens festgestellt wird (Januar 2017), sind wichtige von der Regierung vorgelegte Änderungsvorschläge, durch die das Strafgesetzbuch an Urteile des Verfassungsgerichts angepasst werden sollte, zum Ende der Legislaturperiode im Dezember 2016 immer noch nicht verabschiedet worden. Hingegen wurden im Parlament Änderungsvorschläge behandelt, die eine Kontroverse auslösten, da sie mit einer Schwächung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung einhergegangen wären. Am 18.1.2017 legte die Regierung im Entwurf zwei Dringlichkeitsanordnungen zur Konsultation vor, eine zum Thema Begnadigungen und die andere zur Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung.

Weil diese heiß erwünschten Vorschläge der Regierung nicht rasch genug vorankamen, entschied sie eines Abends, zu Beginn des Februar 2017, kurz vor Mitternacht, eine Dringlichkeitsanordnung zur Legalisierung des Amtsmissbrauchs zu verabschieden. Laut Verfassung muss jede Dringlichkeitsanordnung den Notfall, den sie behebt, begründen. Was in diesem Fall der Legalisierung von Korruptionsdelikten nicht gerechtfertigt war, im Gegenteil. Dutzende von Abgeordneten, die im Moment wegen Korruptionsdelikten strafrechtlich verfolgt werden, hätten von diesem „Notstandsdekret“ profitieren können, um sich den gesetzlichen Folgen ihrer Straftaten zu entziehen.

Eine nationale Schande und ein totaler Schock für die Bürger, wie man später in den Medien zu sagen pflegte. Normal ist die Verpflichtung des Gesetzgebers, Strafnormen in einer Weise zu verfassen, die es dem Rechtsunterworfenen ermöglicht, das verbotene Verhalten ohne weiteres zu erkennen. Normal ist es auch, eine als Standardnorm akzeptierte Grundnorm der Moral und sozialen Gerechtigkeit als dauerhaft unantastbar zu betrachten. Die Strafbarkeit eines Verhaltens kann nur aus positivem Recht und auf keinen Fall aus politischer Willkür oder aus dem gesetzwidrigen Versuch entstehen, verschiedene Vertreter der politischen Klasse über die Regeln des Strafrechts zu stellen.

Dadurch hat die Dringlichkeitsanordnung Nr. 13/2017 eine verwirrende Konfusion der Werte ausgelöst. Die Regierung hatte die eindeutige Absicht, *pro domo suo* schwere Verbrechen zu legalisieren und dadurch eine unmögliche Situation zu schaffen, die nirgends auf der Welt existiert. Ein lebenswichtiges Signal für die Zivilgesellschaft: Es war der Moment für den Beginn heftiger Massenproteste und Straßendemonstrationen.

Dass die Bürger die Antikorruptionsdirektion (DNA) unterstützen und viele Hoffnungen mit ihren strafrechtlichen Verfahren verbunden sind, wurde während dieser Proteste klar. Obwohl die Antikorruptionsdirektion (DNA) im Laufe des Jahres 2016 Ziel heftiger Attacken vonseiten der Politiker gewesen war, wurde Ende Januar und im Laufe des Monats Februar 2017 eindeutig, dass sie sich eines hohen Vertrauens der Bürger erfreut.<sup>19</sup> Eine Spaltung zwischen Bürgern und der politischen Klasse, die sich

<sup>19</sup> Die Antikorruptionsdirektion erhebt, wie oben (III.1.) schon beschrieben, Anklage gegen Politiker aller Ebenen und Parteien sowie gegen öffentliche Bedienstete, Richter und Staatsanwälte. Sie untersucht jedes Jahr eine große Zahl von Fällen und bringt hunderte Fälle von Korruption auf höchster und mittlerer Ebene vor Gericht. Ein starker Trend zur Beschlagnahme von Vermögenswerten soll den durch Korruptionsdelikte entstandenen Schaden ausgleichen. Jedoch wiederholen sich ähnlich ge-

wochenlang ausdrückte in dem Marsch hunderttausender Menschen durch die Städte Rumäniens. Die Empörung und Verzweiflung der rumänischen Bürger über die Jahrzehnte, während derer sie von einer korrupten Regierung verspottet wurden, und die dadurch verursachten Schäden wurden in der ganzen Welt bekannt. Sehr oft entnahm man den Wünschen der Menge, dass die Antikorruptionsdirektion (DNA) alle Verbrecher, die sich trauen, solche Gesetze zu verabschieden, unter strafrechtliche Untersuchung stellen soll. Ausdruck der Politikverdrossenheit und der Wut der Mehrheit der Bürger, war dieser Wunsch gleichzeitig auch der Beweis dafür, dass die DNA in Bezug auf die Berichterstattung mit gutem Beispiel vorangeht und dass es ihr nie an Offenheit und Bereitschaft gefehlt hat, wenn es um die Anklage von Politikern geht.

Juristen und Intellektuelle aus allen Bereichen beteiligten sich an einer bürgerlichen Initiative, die erklären sollte, dass die Strafnorm einer klaren, den moralischen Prinzipien gerechten Formulierung bedarf, die sich durch Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit auszeichnet. So lauteten zahlreiche Kommentare in den Medien während der heftigen Proteste. Hingegen sah diese Dringlichkeitsanordnung eine total willkürliche Straffreiheit vor, die die Grundsäulen des Rechtsstaates selbst angriff. Das Bestimmtheitsgebot ist Eckpfeiler der Rechtssicherheit, die dem Schutz des Einzelnen vor richterlicher oder gesetzlicher Willkür dient, so lauteten häufige Stellungnahmen vonseiten der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen und privaten Vereinigungen. Nur dem Gesetzgeber, in diesem Falle dem Parlament, darf die Entscheidung über die Strafwürdigkeit eines Verhaltens überlassen werden. Nicht nur wesentliche Grundprinzipien des Strafrechts, sondern sogar fundamentale Grundsätze europäischer Zivilisation wurden durch die Verabschiedung dieser Dringlichkeitsanordnung eindeutig verspottet und gefährdet. In totaler Verachtung der europäischen Zugehörigkeit Rumäniens und der Verbindlichkeit des EU-Rechts für die nationale Rechtsordnung hat die Regierung die Grundrechtecharta der EU eindeutig verletzt bzw. den Grundsatz der Gesetz- und der Verhältnismäßigkeit.

Die Bedeutung und Tragweite dieser Vorschriften scheint von der aktuellen Regierung Rumäniens nicht wahrgenommen zu werden. Mit Zynismus, auf leicht erkennbare neokommunistische Art hat diese Regierung davon profitiert, das Strafrecht zum eigenen Nutzen zu modellieren, und zwar perverserweise ausgerechnet auf Grund der Freiräume, welche den Bürgern durch Grundrechte zugesichert werden, und die nach modernem und rechtsstaatlichem Verständnis immer fragmentarisch sind.<sup>20</sup>

Die Regierung hat versucht, sich in die Dienste der gefährlichsten Verbrecher zu stellen, welche sich in Machtpositionen in Rumänien befinden. Darunter der aktuelle Präsident der Abgeordnetenversammlung, der zugleich der Vorsitzende der Regierungspartei ist und selbst eine strafrechtliche Sanktion erlitten hat. Anfang Januar 2017 wandte sich der Ombudsmann in der Frage der Rechtsvorschriften, denen zufolge eine wegen Korruption verurteilte Person nicht der Regierung angehören kann, an das Verfassungsgericht. Das Verfassungsgericht entschied im April 2017, dass solche Personen nicht zur Regierung gehören dürfen. Wieso ein Verbrecher sich trotzdem weiterhin in einem hohen politi-

---

lagerte Korruptionsdelikte, was auf die mangelnde Wirksamkeit der Präventionsmaßnahmen hindeutet. Diese und ähnliche Aspekte und Schlussfolgerungen wurden in dem CVM-Bericht 2017 unterstrichen. Die erfolgreiche Strafverfolgung und Verurteilung vieler prominenter Politiker ist ein Beleg für die richterliche Unabhängigkeit und zeigt, dass selbst die Inhaber hoher Ämter nicht über dem Gesetz stehen, wenn sie eine Straftat begangen haben. Dieses Vorgehen bietet Anlass zu gezielten Attacken gegen einzelne Richter und Staatsanwälte.

<sup>20</sup> F. Zimmermann, Probleme bei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in das nationale Strafrecht, S. 3.

schen Amt befinden darf, ja sogar auf noch höhere Würden im Staat zielt<sup>21</sup>, gehört zu den Paradoxa dieses Landes.

Und aus dieser Position spricht dieser Mensch *pro domo* und steuert die strafrechtliche Politik Rumäniens. Unglaubliche Behauptungen wie z. B. „nur diejenigen Verhalten sollen als strafbar gelten, die als besonders schädlich oder gefährlich eingestuft werden, und amtlicher Missbrauch ist weder gesellschaftsschädlich, noch gefährlich“ wurden schamlos unterstützt und es wurde geschlussfolgert, Rumänien brauche sogar einen Nullpunkt im Bereich der Bestrafung dieser und ähnlicher Taten! Jedes Land verfolge doch sein eigenes kriminalpolitisches Konzept. So droht dieses Konzept Wertentscheidungen und bestimmte Verhaltensweisen – wie in diesem Fall – straffrei zu lassen, denn die überwiegende Meinung im Bereich der Anpassung nationaler Vorschriften an das EU-Recht nahm den Standpunkt ein, dass den Mitgliedstaaten mittels einer Richtlinie keine direkte Vorgabe hinsichtlich der Ausgestaltung ihres Strafrechts gemacht werden kann. Solche Argumente, in Kombination mit primitiv nationalistischen Aussagen wie z. B. die schon erwähnte Aussage „Europa diktiert uns nicht, wir sind hier zuhause“ haben ein Gefühl der Ohnmacht und der Hilflosigkeit in der rumänischen Öffentlichkeit ausgelöst. Tief besorgt darüber hat die Zivilgesellschaft durch ihre heftigen Proteste der Gefahr vorgebeugt, dass solche Mentalitäten in eine inakzeptable strafrechtliche Realität umgesetzt werden. Die große Angst der Bürger beruhte auf einer Tatsache: dass der geringe Grad der Eingriffsmöglichkeit des europäischen Strafrechts in die nationalen Rechtsordnungen große Nachteile für Rumänien bringt.

Trotzdem wurde die Gefahr der Legalisierung des Amtsmissbrauchs infolge der massiven Straßenproteste besiegt. Die Regierung verzichtete auf ihre Initiative, aber nicht endgültig, wie sich gezeigt hat. Regelmäßige Versuche wurden seither unternommen, durch die die Regierung die Gesetze über die Strafbarkeit von Korruptionsdelikten nochmals zu ändern versuchte. Die wichtigsten staatlichen und juristischen Organe wurden dabei nicht konsultiert. Dadurch wurden der korruptionsrelevante Rechtsrahmen und die Ergebnisse der Korruptionsbekämpfung beeinträchtigt. Eine sich dieser Gefahr bewusste Zivilgesellschaft wacht aber über solche Versuche, jedes Mal wenn sie wieder aktuell werden.

Das Problem ist also nicht gelöst. Inwiefern können wirksame und abschreckende Sanktionen nur durch strafrechtliche Maßnahmen erzielt werden? Das kann grundsätzlich jeder Mitgliedstaat entscheiden. Die Begründung, dass dadurch unnötige Eingriffe in die stark historisch und einzelstaatlich geprägten nationalen Strafrechtssysteme vermieden werden, ist aber nicht ausreichend, um eine verantwortungsvolle Kriminalpolitik in den Mitgliedstaaten zu garantieren. Vielleicht wäre ein tiefgehender Eingriff der supranationalen Strafrechtsvorschriften für Länder wie Rumänien eher begrüßenswert als eine solche Auffassung, denn eine fragile Demokratie kann an der Korruption des Rechtsgefühls zugrunde gehen. Ich würde weitergehen und sogar behaupten, mein Land braucht dringend ein aus dem Gemeinschaftsrecht inspiriertes „Vehikel“ der Strafrechtsangleichung! Nicht zufällig hat sich ausgerechnet eine rumänische Abgeordnete des Europaparlaments, *Monica Macovei*, für die Gründung eines Europäischen Staatsanwaltes mit weiten Befugnissen im Bereich der Untersuchung von Straftaten in den Mitgliedstaaten eingesetzt.

<sup>21</sup> Sofort nach dem durch die Dringlichkeitsanordnung ausgelösten Skandal begann der Vorsitzende der Abgeordnetenversammlung zur Kompensation seiner Niederlage einen wahrhaftigen „Wahlkampf“, indem er sich als bester zukünftiger Staatspräsident Rumäniens darstellte. Eine lächerliche Episode, die folgte, war seine sehr mediatisierte Reise in den Süden des Landes, wo er Bauerngärten besuchte, um die rumänische Tomatenproduktion zu loben. In seinem demagogisch gegen die Globalisierung gerichteten Diskurs argumentierte er für „eine rein rumänische, auf hohe Qualität beruhende Landwirtschaft“.

## VII. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Anpassung des rumänischen Strafrechts an die europäische Rechtsordnung ist ein komplizierter Prozess. Die europäischen Gründungsverträge enthalten bislang keinerlei Kompetenz zur Schaffung eines supranationalen echten Strafrechts. Deshalb kann die strafrechtliche Aktivität der EU nur darin bestehen, die nationalen Vorschriften einander anzugleichen, indem den Mitgliedstaaten Vorgaben bezüglich ihrer Ausgestaltung gemacht werden.<sup>22</sup> Weil sich die europäische Harmonisierungstätigkeit auf isolierte Regelungsbereiche bezieht, wird dadurch nur in einem begrenzten Bereich eine Anpassung der nationalen Vorschriften veranlasst. Dabei gibt es zwischen Anpassung und Harmonisierung einen wesentlichen Unterschied. Die Harmonisierung des rumänischen Strafrechts ist eine viel kompliziertere Aufgabe als die Anpassung. Dass sie Überzeugungen im Sinne der durch das Gesetz geschützten Werte voraussetzt, muss in den Rechtsfakultäten im Rahmen der Vorlesungen im Bereich Europarecht betont werden und in der Rechtsprechung als Priorität verstanden werden. Trotz einer gemeinsamen Rechtskultur und eines ausdrücklichen staatsrechtlichen und politischen Bekenntnisses Rumäniens zu den Werten der europäischen Wertegemeinschaft muss diese Zusammengehörigkeit konstant kultiviert werden, denn die nationale Rechtsordnung hat immer noch viele abweichende Inhalte und Konstrukte.

Die komplizierte Realität der rumänischen Gerichte muss im Prozess dieser Reform ebenso in Betracht gezogen werden. Denn es gibt Situationen, in denen junge, unabhängige Staatsanwälte und Richter gegen ältere Kollegen bzw. gegen deren der Politik unterworfenen Mentalitäten und Überzeugungen heftig kämpfen müssen. Es ist die Frage aufzuwerfen, ob und inwieweit die richterliche Rechtsfortbildung, die einer allgemeinen Rechtsentwicklung entspricht, normative Verbindlichkeit erlangen und somit zur Strafbegründung oder Strafschärfung führen kann.<sup>23</sup>

Zu der Reform gehört ferner ein Verhaltenskodex für Parlamentarier, der derzeit im Parlament erarbeitet wird. In diesem Kodex werden Bestimmungen enthalten sein über die gegenseitige Achtung zwischen den Institutionen. Ein vergleichbarer Kodex könnte für Minister verabschiedet werden. Wenn sich die Behörden gegenseitig achten, wird auch das Prinzip der Gewaltenteilung sinnvoller, und es kommt nicht mehr so oft zu strafrechtlichen Verbrechen, welche sich aus dem Verhalten der hohen Amtsträger ergeben.

Trotz dieser realistischen Bemerkungen ist die aktuelle Reform des rumänischen Strafrechts in vieler Hinsicht zu begrüßen. Der menschenrechtsorientierten Auslegung des Strafrechts bei der Ausarbeitung des neuen Strafgesetzbuches wurde erfreulicherweise Genüge getan. Der Strafraum wurde bei vielen Straftaten herabgesetzt und viele Gesetzestexte wurden im Sinne eines höheren Bestimmtheitsniveaus wesentlich vereinfacht. Die Bemühungen der Expertenkommission waren ersichtlich, den rechtsstaatlichen Fundamentalgarantien der rumänischen Verfassung und der internationalen bzw. europäischen Abkommen, an denen Rumänien beteiligt ist, Rechnung zu tragen.<sup>24</sup>

Wichtige Fragen auf dem höchsten Niveau der europäischen Rechtsangleichung sind noch zu berücksichtigen. Sie betreffen Schwierigkeiten, wenn Rahmenbeschlüsse oder Richtlinien Vorgaben zur Angleichung von Vorschriften des Allgemeinen Teils des Strafrechts enthalten, z. B. zu Konzepten wie Versuch, Täterschaft oder Teilnahme, ohne

<sup>22</sup> Zimmermann, Fn. 20, S. 1.

<sup>23</sup> O. Pașcu, Menschenrechtsschutz im europäischen Strafrecht durch das Gesetzlichkeitsprinzip. Aktuelle Tendenzen in den nationalen Rechtsordnungen, im Recht der EMRK und im Gemeinschaftsrecht, München 2009, S. 4.

<sup>24</sup> Pașcu, Fn. 23, S. 11.

die betreffenden Institutionen zu definieren. Wieder einmal Bereiche, wo dem Mitgliedstaat Rumänien genug Raum zukommt, um parallel mit den Reformversuchen eine totalitäre Strafrechtspolitik zu entfalten. Jedes Land verfolgt sein eigenes kriminalpolitisches Konzept; dementsprechend kann Gefahren und Rückschlägen durch folgende Empfehlungen<sup>25</sup> vorgebeugt werden:

- die Verbesserung der Transparenz und Vorsehbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens und die Stärkung der internen Sicherungsmaßnahmen im Interesse der Unumkehrbarkeit der Reformen. Dieses Postulat kann durchgesetzt werden, wenn Parlament und Regierung bei der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung, den Korruptionsbekämpfungsgesetzen und den Integritätsgesetzen für uneingeschränkte Transparenz sorgen würden;

- Parlament und Regierung sollten im Bereich Korruptionsbekämpfung den Ergebnissen der Konsultationen mit den einschlägigen Behörden und Interessenträgern Rechnung tragen;

- der Justizminister sollte ein Berichterstattungsverfahren einrichten über die Umsetzung der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie, einschließlich Statistiken über Integritätsverletzungen in der öffentlichen Verwaltung, Angaben zu Disziplinarverfahren und Sanktionen sowie Informationen über strukturelle Maßnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen.

---

<sup>25</sup> CVM 2017, S. 16.