

Monica Vlad

Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Rumänien

I. Einleitung

Bald sind drei Jahrzehnte seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa verstrichen. Eine Zeit der Bilanz, zu der sich das Problem der Rechtsreform in seiner ganzen Komplexität zeigt. Was ist authentischer Fortschritt auf dem Weg zur Demokratisierung gewesen und was nicht? Zur Erforschung realistischer Antworten auf diese Frage sind zwei Prämissen erforderlich: die Analyse des zeitgeschichtlichen Kontextes und die speziellen Fragen der Verfassungsreform. Eine zeitgeschichtliche Betrachtung des politischen Kontextes kann die Tiefe der angestrebten Transformationen in der Gesellschaft beschreiben. Danach soll sich die Analyse den speziellen Fragen der Reform des Grundgesetzes widmen, weil sich das Thema zwischen dem normativen Anspruch und der politischen Wirklichkeit bewegt.

II. Zum Wesen des rumänischen Staates

Die Erbschaft des Eisernen Vorhangs – d. h. des Kreml – schafft den postkommunistischen Ländern weiterhin riesige Probleme. Die „in zwei geschnittene Welt“ war eine Metapher für die Grenze zwischen Leben und Tod. Diese Erbschaft schwankt noch immer zwischen realen, konstruktiven Hoffnungen und gefährlichen Fiktionen, mit wesentlichen politischen und juristischen Konsequenzen.

Obwohl der Kommunismus in Rumänien durch eine fremde Macht eingeführt wurde, hat er zugleich den einheimischen, verwurzelten Hass eines unglücklichen Volkes geweckt. Dieser Aspekt soll nicht unterschätzt werden: Als jahrhundertlang unterdrückte Nation haben die Rumänen viele Frustrationen gesammelt. Die furchtbare Armut sowie die daraus entstandene Rückständigkeit haben in der kommunistischen Ideologie einen besonders fruchtbaren Boden gefunden. Der rumänische Schriftsteller *Ion Vianu* drückt es plastisch aus:

Regiert haben im Kommunismus die Demagogen, Menschen ohne seelische Zustände [...] Da sie kein kulturelles Gedächtnis hatten, dominierte sie der Hass, ein Hass der Nachkommen einer von reichen Empörern in der Öffentlichkeit erniedrigten und verprügelten Klasse.¹

In Rumänien gibt es eine direkte Nachfolgerschaft zwischen der kommunistischen politischen Klasse und der heute Regierenden. Konstant hat man an der Führung des Landes dieselben politischen Figuren (bzw. ihre Nachkommen oder Verwandte, welche die Vetternwirtschaft perpetuiert haben) gesehen. Es gab nur eine Transformation vom Plan zum Klan. Zwei tiefgehende Konsequenzen ergeben sich daraus, beide symptomatisch für die aktuelle rumänische Gesellschaft: die Unfähigkeit einer authentischen Demokratisierung der rumänischen Politik und eine bloß oberflächliche Reform der Gesetzgebung. Es gilt nicht, WIE der Herrscher herrscht (als Aspekt politischer Legitimität), sondern nur WER herrscht.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene hat diese Realität katastrophale Folgen: In einem diktatorischen Regime ist die Verfassung kein Instrument zur Begrenzung der Macht, sondern ein Mittel zu ihrer Befestigung. Dieses Merkmal hat sich in der fragilen rumänischen Demokratie perpetuiert. Die Rolle des Grundgesetzes wurde dadurch pervertiert,

¹ *I. Vianu*, *Amor intelectualis*. Das Buch einer Ausbildung, Bukarest 2010, S. 307.

sein hohes Ziel entfremdet. Dementsprechend ist jede politische Krise in Rumänien zugleich auch eine Verfassungskrise. Oft führt sie zu Verfassungsblockaden, was das Gleichgewicht des *checks and balances*-Prinzips in Frage stellt. Klassische Beispiele von Staatskrisen als Regimekrisen haben in den Jahren der Transition bewiesen, dass sich ein Defizit an Legitimität in vielen Grundkonzepten der Verfassung etabliert hat. Diese Gründe machten eine neue Verfassung unentbehrlich. Es gab nach der Wende eine erste, demokratische Verfassung², die 1991 verabschiedet wurde, und eine Verfassungsrevision, die 2003 stattfand.³

Im Februar 2017 fanden in fast allen Ortschaften Rumäniens massive Straßenproteste gegen die Korruption statt. Hunderttausende Bürger marschierten wochenlang gegen die tief verwurzelte Praxis der Korruption, die sich hierzulande als Lebensform etabliert hat, besonders in den dramatischen Umständen, in denen die Regierung zu später Stunde versuchte, Korruptionsdelikte durch eine Dringlichkeitsanordnung zu legalisieren. Staatspräsident *Johannis* – der der Volksgruppe der Siebenbürger Sachsen angehört – unterstützte diese Straßenbewegungen in einer Ansprache vor dem Parlament, worauf ihm hasserfüllt „Gehe zu deinen Deutschen!“ zugeschrien wurde.

Solche Äußerungen zeigen, dass die Auffassung einer durch ethnische Kriterien definierten Nation in Rumänien das politische Leben dominiert. Vielsagend ist auch, dass der Name des Staatspräsidenten in den Medien fortwährend falsch geschrieben wird, d. h. in rumänischer Rechtschreibung, mit „I“ statt „J“. Und trotzdem hat *Johannis*, ein Siebenbürger Sachse, die Wahlen gewonnen und ist Präsident dieses Landes geworden.

Das zeugt von einem für Rumänien typischen Paradoxon. In diesen drei Jahrzehnten hat sich die rumänische Gesellschaft diesseits und jenseits der verfassungsrechtlichen Fortschritte zu einer reifen Gemeinschaft entwickelt, welche Politiker wählt, die dem *establishment* nicht angehören. Sogar jemanden, der „nicht einmal ethnisch Rumäne und nicht einmal orthodox“ ist. Es ist eine wichtige Premiere, die als Vorbild für viele Mitgliedstaaten der EU gelten könnte.

Solche Phänomene sind auch auf Unklarheiten in der Verfassung zurückzuführen. Art. 4 spricht z. B. von der „Einheit des Volkes und Gleichheit der Bürger“ und bestimmt, dass die Grundlage des Staates auf der Einheit des Volkes und auf der Solidarität seiner Bürger beruht. Rumänien ist das gemeinsame und unteilbare Vaterland aller seiner Bürger, ohne Unterschied nach Rasse, Nationalität, ethnischer Abstammung, Sprache, Religion, Geschlecht, Meinung, politischer Zugehörigkeit, Vermögen oder sozialer Herkunft.⁴ Diesen Vorschriften gemäß wird die rumänische Nation nach Kriterien der Gleichsetzung aller Ethnien oder anderer Minderheiten definiert. Der integrierende Faktor wäre die rumänische Staatsbürgerschaft, wie in jeder modernen Nation.

Wenn man allerdings die Vorschrift des Art. 7 (Rumänen im Ausland) liest, stellt man fest, dass die rumänische Nation trotzdem nach ethnischen Kriterien definiert wird:

Der Staat unterstützt die Festigung der Verbindungen mit den Rumänen außerhalb der Landesgrenzen und setzt sich unter Beachtung des Rechts des Staates, dessen Angehörige sie sind, für die Bewahrung, Entfaltung und Bekundung ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität ein.

Wieso die Verfassung hier den Begriff Rumänen, d. h. ethnisch Rumänen statt rumänische Staatsbürger (die auch anderer ethnischen Herkunft sein können) verwendet, war

² Verfassung vom 21.11.1991, veröffentlicht in Monitorul Oficial (Amtsblatt für Rumänien) Nr. 233/1991.

³ Gesetz vom 18.9.2003, veröffentlicht in Monitorul Oficial (Amtsblatt für Rumänien) Nr. 669/2003. In der gleichen Sitzung wurde auch das Gesetz Nr. 375 über die Organisation und Durchführung des nationalen Referendums über die Verfassungsänderung verabschiedet.

⁴ Art. 4 Abs. 2 rumänische Verfassung.

nie Gegenstand einer wissenschaftlichen Debatte und wurde dementsprechend bis heute nicht erläutert.⁵

Eine andere gesellschaftliche Kluft, die trotz der verfassungsrechtlichen Fortschritte erhalten geblieben ist, ist diejenige zwischen Arbeitern und Bauern einerseits und Intellektuellen andererseits. Aus der kriminellen Natur der marxistischen Ideologie⁶ kann man schlussfolgern, dass nur die „Werktätigen in Stadt und Land“ menschlichen und sozialen Wert besaßen und dass der Staat nicht den Intellektuellen, sondern den Arbeitern und Bauern „gehörte“. Auch heute werden in Rumänien die Intellektuellen von einem massiven Teil der Bevölkerung gehasst und beneidet. In Wirklichkeit gehörte aber der Staat in den kommunistischen Ländern nicht der „Arbeiterklasse“, sondern dem Führer der kommunistischen Partei. Wie in jeder Diktatur war der Staat für die Partei vital und umgekehrt. Ein starkes polizeiliches System, eine gut bezahlte militärische Struktur und ein Netz perverser Mitarbeit mit der politischen Geheimpolizei sorgten für die totale Überwachung der Bevölkerung. Es existierten keine individuellen Rechte, noch wurden diese juristisch (formell) anerkannt, weil der Bürger nur durch seine Angehörigkeit zu der Nation bedeutend war.⁷ Heute praktiziert die regierende Partei – die sich „sozial-demokratisch“ nennt – die Techniken der „Staats-Partei“ weiter. Eine neue Form totalitärer Kontrolle über die fundamentalen Menschenrechte, leider unter demokratischer Maske.

Die schwierige Frage, die im Verfassungsrecht aller postkommunistischen Staaten gestellt wird, ist folgende: In welcher Beziehung stehen diese Realitäten zu den Aussichten der modernen Verfassungslehre und wie können sie konzeptualisiert werden?

Im Kommunismus galt nur die Frage des Gehorsams. Ist es dementsprechend möglich, dass sich der totalitäre Staat von seinem Ursprung löst und fähig wird, eine demokratisch-liberale Politik anzuwenden? Die Pervertierung der Begriffe der Staatslehre trägt zu einer grotesken Demokratie ohne Volk bei. *De facto* sind die gesetzlichen Veränderungen, die mit Blick auf den Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union erforderlich waren, ein wichtiger Anlass für die Verfassungsreform. Frage ist aber, inwiefern die auf normativer Ebene unternommenen Transformationen die angewurzelten Mentalitäten geändert haben.

III. Die Verfassung 1991

Sofort nach der Wende wurde, wie schon erwähnt, eine neue Verfassung verabschiedet, die 1991 in Kraft trat.⁸ In diesem Grundgesetz sind wichtige Rechte und Freiheiten garantiert und wurden neue, demokratische Institutionen geschaffen, wie z. B. der Verfas-

⁵ M. Vlad, Drept constituțional și instituții politice (Verfassungsrecht und politische Institutionen), Sibiu 2009, S. 65.

⁶ Dass Marx's Ideologie direkt zum Gulag führt, zeigt Paul Johnson in seinem Buch *Intellectualii* (Die Intellektuellen), Bukarest 2007.

⁷ Das die ethnische Zugehörigkeit zum staatsbildenden Kriterium werden kann, bestimmte die weitere Entwicklung der südosteuropäischen Länder auch nach dem offiziellen Zusammenbruch der kommunistischen Ideologie. Man denke beispielsweise an das Wiedererwachen feindseliger Nationalismen, einen nahezu überall in Osteuropa um sich greifenden Prozess, der nicht zuletzt von Intellektuellen forciert und leidenschaftlich gesteigert wird; siehe B. Balla/A. Sterbling (Hrsg.), Soziologie und Geschichte – Geschichte der Soziologie. Beiträge zur Osteuropaforschung, Hamburg 1995.

⁸ Nach jahrelanger Debatte und Bearbeitung in juristischen Kommissionen wurde die Verfassung durch ein nationales Referendum angenommen, an dem die Mehrheit der Bürger für ihre Verabschiedung abstimmte.

sungsgerichtshof, der in der kommunistischen Zeit nicht existierte.⁹ Art. 1 definiert den rumänischen Staat als einen

demokratischen, sozialen Rechtsstaat, in dem die Würde des Menschen, die Rechte und Freiheiten der Bürger, die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, die Gerechtigkeit und der politische Pluralismus höchste Werte darstellen und gewährleistet sind.

Diese höchsten Werte werden auch in höchstem Grad geschützt: Zusammen mit den Grundrechten und -freiheiten der Bürger können sie nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein (Art. 148 Abs. 1.)

Die systematische Kontrolle der Akte der Exekutive durch den Ombudsmann und durch eine neue Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden begründet: eine wichtige Änderung, weil es in der gesamten Transitionsperiode die Tendenz der – in ihrer Mehrzahl autokratischen – Regierungen gab, durch Dringlichkeitsverordnungen in die Tätigkeit des Parlaments einzugreifen. Dadurch haben die postkommunistischen Regierungen ihre Befugnisse konstant überschritten und eine gefährliche Instabilität bewirkt.

Zu den wichtigsten Änderungen der neuen Verfassung gehört auch die explizite Verankerung der Gewaltenteilung:

Der Staat ist einer verfassungsgemäßen Demokratie entsprechend den Prinzipien der Trennung und des Gleichgewichts der Gewalten – Legislative, Exekutive und Judikative – verpflichtet.¹⁰

Dieselbe Vorschrift sieht die Achtung der Verfassung und ihren Vorrang sowie die Verbindlichkeit der Gesetze vor.¹¹

Die Anerkennung des politischen Pluralismus ist eine der wichtigsten Errungenschaften, die mit der neuen Verfassung in Kraft traten. Art. 8 sieht vor, dass der Pluralismus in der rumänischen Gesellschaft eine Voraussetzung und eine Garantie der Demokratie ist. Die Parteien müssen die nationale Souveränität, die Unverletzlichkeit des Staatsgebiets, die Rechtsordnung und die Grundsätze der Demokratie beachten.¹²

Im Bereich Menschenrechte enthält die Verfassung eine besonders wichtige Regelung: Die Verfassungsbestimmungen über die Rechte und Freiheiten der Bürger sind in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Pakten und den anderen Verträgen, an denen Rumänien beteiligt ist, auszulegen und anzuwenden. Bestehen Unstimmigkeiten zwischen Pakten und Verträgen über die Grundrechte des Menschen, an denen Rumänien beteiligt ist, und nationalen Gesetzen, so haben die internationalen Regelungen Vorrang.¹³ Diese explizite Anerkennung des Vorrangs internationaler Pakte und Verträge ist ein außergewöhnlicher Fortschritt, besonders weil die *intra legem*-Interpretation der Verfassung dadurch relativiert wird.¹⁴ Vielleicht wäre die Einfügung der EMRK in die Vorschriften dieses Artikels begrüßenswert gewesen, wenn er schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte erwähnt (welche keine Verbindlichkeit besitzt).

Der Status ehemaliger rumänischer Staatsangehöriger wird vor Diskriminierungen geschützt, indem diejenigen, die ihre Staatsangehörigkeit unter der kommunistischen

⁹ Das Gesetz Nr. 47/1992 für die Organisation und das Funktionieren des Verfassungsgerichtshofes wurde durch das Gesetz Nr. 177/2010 aktualisiert und neu im Amtsblatt veröffentlicht.

¹⁰ Art. 1 Abs. 4.

¹¹ Eine solche Vorschrift mag merkwürdig wirken, denn die Verbindlichkeit der Verfassung und der Gesetze allgemein ist selbstverständlich. Sie soll aber den gewaltigen Unterschied zum Kommunismus unterstreichen, wo die Gesetzgebung als fakultativ galt.

¹² Die Respektierung dieser Werte wird von dem Verfassungsgericht überprüft.

¹³ Art. 20.

¹⁴ T. Draganu, Drept constituțional și instituții politice, Cluj 2006, S. 85–86.

Diktatur verloren haben oder denen sie entzogen wurde,¹⁵ sie durch ein beim Justizministerium eingerichtetes Verfahren wiederbekommen dürfen.¹⁶

IV. Die Verfassungsreform 2003

Mit der Zeit wurde eine Revision der Verfassung 1991 nötig. Die Glaubwürdigkeitskrise dieser Verfassung, die Notwendigkeit einer neuen Auslegung der Grundbegriffe, die den politischen und juristischen Neuentwicklungen entsprechen sollen, und die steigende Politikverdrossenheit der Bürger machten die Revision zur nationalen Priorität. Damit sollten nicht nur die normativen Fortschritte verarbeitet werden, sondern auch die verfassungsrechtliche Entwicklung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wahrgenommen werden.

Mit dem vom rumänischen Parlament am 18.9.2003 verabschiedeten Gesetz zur Änderung der Verfassung wurde die rumänische Verfassung von 1991 umfassend reformiert.¹⁷ Wichtiger Anlass dazu waren die Veränderungen, die mit Blick auf den für 2007 geplanten Beitritt Rumäniens zur EU erforderlich waren. So mussten sowohl für die grundlegende Übertragung staatlicher Souveränitätsrechte auf die Institutionen der EU als auch für die Umsetzung von Vorgaben des EU-Rechts, wie sie das aktive und passive Wahlrecht von EU-Bürgern im Kommunalbereich oder die Einrichtung eines unabhängigen Rechnungshofes darstellen, erst die verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen werden.¹⁸ Die Arbeit an dem Entwurf der Verfassunsnovelle begann formell mit der Tätigkeit des dazu geschaffenen Verfassungsforums im Juli 2002.¹⁹ Bei der Volksabstimmung haben knapp 56 % der registrierten Wähler ihre Stimme abgegeben. Um die erforderliche Wahlbeteiligung sicherzustellen wurde die Volksabstimmung auf zwei Tage ausgedehnt, was die erhoffte Zustimmung zur Änderung mit 89,7 % der abgegebenen Stimmen brachte. Die rumänische Regierung entging aber nur knapp einer schweren Niederlage, und viele Studenten blieben mit Verweis auf die teils zweifelhaften Methoden, mit denen Wähler in vielen Regionen zur Stimmabgabe gebracht werden sollten, demonstrativ der Abstimmung fern. Verbreitet wurde über Manipulationen berichtet.²⁰

Insgesamt brachte die Verfassungsreform 79 Änderungen. Manche sind redaktioneller Natur, wie z. B. der Austausch des Wortes „siguranță“ gegen „securitate“, die beide synonym für den Begriff Sicherheit stehen. In der Verfassung 1991 hatte man das Wort „securitate“ wegen seiner engen Verbindung mit dem berüchtigten gleichnamigen Geheimdienst vermieden, doch jetzt scheint der Zeitpunkt gekommen zu sein, um den von der Bedeutung her treffenderen Begriff wieder in die Verfassung aufzunehmen.

Ein anderes Beispiel, bei dem Änderung nicht nur redaktioneller Natur ist, ist der Austausch des Wortes „Behinderte“ gegen die Umschreibung „Menschen mit Behinderungen“ (Art. 46). Der neu formulierte Begriff folgt der Intention, den Menschen hinter der Behinderung stärker vortreten zu lassen, um eine Anpassung an internationale Ge-

¹⁵ Dieses geschah als automatische Strafe für die rumänischen Staatsbürger, die der kommunistischen Diktatur ins Ausland entflohen waren.

¹⁶ Gesetz Nr. 21/1991, 2017 aktualisiert.

¹⁷ Siehe hierzu auch: A. Bormann, Die rumänische Verfassungsreform von 2003, Jahrbuch für Ostrecht 2004, S. 207–267.

¹⁸ Bormann, Fn 17.

¹⁹ Die Zusammensetzung dieses Forums sollte ein Spiegelbild der Zivilgesellschaft darstellen. Es vereinte Mitglieder der im Parlament vertretenen Parteien, Vertreter von Minderheiten und Nichtregierungsorganisationen, der Gewerkschaften und der Medien.

²⁰ K. Schwarz, Ein Fernsehseher zur Belohnung, FAZ, 20. Oktober 2003.

pflogenheiten zu respektieren²¹ und die Betroffenen vor einer Diskriminierung zu schützen, zu der der Gesetzestext *a priori* Anlass bietet.²²

Von großer geopolitischer Bedeutung ist, dass gleichzeitig mit dem neuen Verfassungstext die Wahlberechtigten auch dem Beitritt Rumäniens zur EU und zur NATO zustimmen. Die neu eingefügten Artikel sehen vor, dass das Parlament über diese Fragen ohne weitere Volksbefragung per Zweidrittelmehrheit entscheiden kann.²³ Laut Art. 148 erfolgt der Beitritt Rumäniens zu den Gründungsverträgen der EU zum Zweck der Übertragung bestimmter Zuständigkeiten an die Gemeinschaftsinstitutionen sowie der gemeinsamen Ausübung der in diesen Verträgen vorgesehenen Kompetenzen mit anderen Mitgliedstaaten durch ein Gesetz, das in gemeinsamer Sitzung der Abgeordnetenkammer und des Senats verabschiedet wird. Dieselbe Regel gilt für den Beitritt Rumäniens zur Nordatlantischen Verteidigungsgemeinschaft (Art. 149).

Art. 15 Abs. 2 in seiner Neufassung weitet die bisher nur für Strafvorschriften geltende Ausnahme vom Rückwirkungsverbot in Hinblick auf den Adressaten begünstigende Rechtsnormen auch auf Ordnungswidrigkeiten aus. Dadurch wurde ein Widerspruch aufgelöst, der in der Privilegierung der in der Regel sozialschädlicheren Straftaten gegenüber den Ordnungswidrigkeiten lag.²⁴

Die neu in Art. 16 Abs. 3 aufgenommene Garantie der Gleichbehandlung der Geschlechter im Hinblick auf öffentliche Ämter und Würden ist als Gleichheit des Zugangs und der Chancen zu verstehen. Dadurch wird aber keine Basis geschaffen für eine resultatbezogene positive Diskriminierung, wie die gesellschaftliche Praxis inzwischen gezeigt hat.

Die Zurückdrängung der Anwendung internationaler Regelungen zu Gunsten vorteilhafteren nationalen Rechts zeigt, dass der rumänische Verfassungsgeber der europäischen Praxis des Mindeststandards folgt, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit günstigerer nationaler Regelungen einräumt. Bedeutend ist auch die Aufnahme des Rechts auf eine gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist direkt in den Verfassungstext, um der Verletzung von Justizgrundrechten verfassungsrechtlichen Rang und einen substantielleren Schutz zu geben.²⁵

Neu sind auch die Bestimmungen zur Untersuchungshaft. Das weitere Bestehen von Haftgründen ist nicht mehr nur auf Antrag des Betroffenen, sondern vom Gericht in gewissen Abständen von Amts wegen zu prüfen, was den Vorgaben des EGMR entspricht.

Neue Rechte wurden normiert, so z. B. der Zugang zur Kultur, das Recht auf eine gesunde Umwelt, die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung.²⁶ Durch die Änderung des Art. 55 über die Landesverteidigung ist der Pflichtwehrdienst nicht länger in der Verfassung verankert. Die neue Norm stellt es dem Gesetzgeber frei, diese Frage in einem Gesetz zu regeln bzw. die Wehrpflichtarmee in eine Berufsmarine umzugestalten.

Zu den wichtigsten Transformationen auf dem Weg zu einem Rechtsstaat gehört der Schutz des Privateigentums. In der Neufassung von Art. 44 wird vorgesehen, dass das

²¹ Bormann, Fn. 17, S. 4.

²² Während des Kommunismus wurden Menschen mit Behinderung stark diskriminiert und erniedrigt, hatten keine Chancen auf einen Arbeitsplatz und konnten sich wegen der ihren Bedürfnissen nicht entsprechenden Infrastruktur kaum bewegen. Eine physische Behinderung wurde auch als eine psychische angesehen und Grund dafür, diese Menschen als intellektuell unfähig zu betrachten.

²³ Art. 145 (Neufassung).

²⁴ So auch in der Entscheidung des rumänischen Verfassungsgerichts Nr. 90/1999, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 489/1999.

²⁵ Art. 21 Abs. 2.

²⁶ Art. 33, Art. 35, Art. 45.

Privateigentum auf gleiche Weise vom Gesetz geschützt wird, unabhängig vom Inhaber. Auch fremde Staatsangehörige oder Staatenlose können Eigentumsrechte an Grund und Boden erwerben, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit.²⁷ Im Gegensatz zu den massiven Enteignungen, die während des Kommunismus stattgefunden haben, verbietet Art. 44 Abs. 3 alle Enteignungen, mit der Ausnahme derjenigen, die aus Gründen des öffentlichen Nutzens stattfinden, und dann nur gegen eine gerechte und vorherige Entschädigung.²⁸ Die Gründe öffentlichen Nutzens werden dem Gesetz gemäß festgestellt. Das Diskriminierungsverbot gilt auch in diesen Situationen:

Die Verstaatlichung und jedwede andere zwangsweise Übertragung von Gütern in öffentliches Eigentum sind verboten, soweit sie in der sozialen, ethnischen, religiösen oder politischen Zugehörigkeit des Eigentümers oder in sonstigen diskriminierenden Gesichtspunkten ihre Grundlage hat.²⁹

Die Immunität der Abgeordneten beider Kammern des Parlaments wurde klarer gefasst. Eine Strafverfolgung wegen des Stimmverhaltens und in Ausübung des Mandats geäußerter Meinungen ist ausgeschlossen. Eine zusätzliche Vorschrift verkompliziert das strafrechtliche Verfahren gegen die Abgeordneten im Falle ihrer Verfolgung wegen anderer Straftaten: Es bedarf der Zustimmung der Parlamentskammer, der der Abgeordnete angehört (Art. 72). Diese neue Bestimmung hat oft zu Situationen geführt, in denen die Abgeordneten dank der Solidarität ihrer Kollegen die Strafverfolgung vermeiden konnten. Ausnahmen gelten für polizeiliche Maßnahmen, soweit Abgeordnete auf frischer Tat betroffen werden.

Der neu eingeführte Art. 75 führt eine klare Aufgabentrennung zwischen den beiden Kammern des Parlaments ein. Bestimmte Gesetzeskategorien werden einer der Kammern zur ersten Beratung zugewiesen. Im Hinblick auf die Kosten des Gesetzgebungsverfahrens wäre der Übergang zu einem Einkammerparlament eine sinnvolle Lösung gewesen, aber sie wurde auf lange Sicht verbaut.³⁰ Die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens wird durch die Einführung fester Fristen für die erste Beratung in der Parlamentskammer versucht. Diese beträgt im Normalfall 45, bei besonderer Komplexität 60 Tage.

Die Verlängerung der Mandatsdauer des Staatspräsidenten von vier auf fünf Jahre hat eine wirksame Entkopplung des Präsidentschaftswahlkampfes von dem um die Parlamentssitze erreicht.

Die Voraussetzungen, unter denen die Regierung Dringlichkeitsanordnungen erlassen kann (Art. 115), waren wiederholt ein wichtiger Kritikpunkt in den Fortschrittsberichten der Europäischen Union. Bei dieser Form der Rechtsetzung darf die Regierung in außergewöhnlichen Fällen und ohne vorige parlamentarische Ermächtigung Rechtsvorschriften in Bereichen erlassen, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten sind. Neben einer Überarbeitung des Verfahrens für die parlamentarische Billigung der Dringlichkeitsanordnung enthält der neue Art. 115 eine Reihe von grundlegenden Gegenständen der Gesetzgebung, die von der Regelung durch Dringlichkeitsanordnungen ausgeschlossen sind.

Auch der Justizbereich ist von vielen Änderungen betroffen (Art. 124). Der Oberste Gerichtshof wurde in Oberster Kassations- und Gerichtshof umbenannt, seine Aufgaben

²⁷ Diese Vorschrift gilt zusätzlich zu den Rechtsfolgen, die sich aus dem Beitritt Rumäniens zu der EU ergeben, sowie aus anderen internationalen Verträgen, deren Vertragspartei Rumänien ist.

²⁸ Während der kommunistischen Diktatur stand eine Entschädigung außer Frage. Als Symbol der Omnipotenz des Staates passierten Enteignungen oft und ohne jedwede Rechtfertigung gegenüber dem Eigentümer.

²⁹ Art. 41 Abs. 4.

³⁰ Bormann, Fn. 17, S. 3.

bei der Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Gesetze durch die anderen Gerichte wurden stärker betont. Auf der Grundlage dieser Neuregelung soll auch der Oberste Rat der Richterschaft seine Aufgabe als Garant der Unabhängigkeit der Justiz wahrnehmen.

V. Mögliche zukünftige Fragen der Verfassungsreform

Wie kann in der rumänischen Gesellschaft Demokratie konsolidiert werden? Diese Frage löste heftige Diskussionen über eine neue Verfassungsrevision aus. Eine Bilanz begann 2010, als der damalige Staatspräsident *Băsescu* eine Initiative unternahm, die zu einer Verfassungsrevision führen sollte. Oft sind diese Diskussionen leider an populistischen und an wenig glaubhaften Ansätzen gescheitert bzw. an sich im Gegensatz befindlichen Deklarationen des Staatspräsidenten und der politischen Parteien. Fachleute im Bereich haben sich aber energisch für eine Perspektive eingesetzt, die über den Konflikt zwischen Personen und Institutionen siegen sollte, und so über die persönlichen Ambitionen und Obsessionen mit politischer Macht hinweg das nationale Interesse um eine solide Verfassung durchgesetzt. Auf diese Weise entstand ein nationaler Bericht über die wichtigsten Fragen der Verfassungsreform.³¹

Folgende Aspekte sind danach wesentlich, um eine authentische Verfassungsreform zu erreichen:

1. Das Regierungssystem

Im Unterschied zu deutschen Rechtsbegriffen bezeichnet die rumänische Verfassung u. a. auch das Parlament, d. h. die Volksvertretung, als „öffentliche Behörde“. Trotz Diskussionen im wissenschaftlichen Bereich, ob diese Bezeichnungen klar genug sind, um darzustellen, dass es sich um Institutionen der öffentlichen Macht handelt, sind die Begriffe unverändert geblieben.

Das deutsche Regierungsmodell ist für Rumänien geeigneter als das französische: ein parlamentarisches System, in dem die Tendenzen zur Konzentration und Personalisierung der Macht blockiert werden können. Denn ein parlamentarisches System führt zu gegenseitiger Abhängigkeit: Der Regierungschef wird von einer parlamentarischen Mehrheit unterstützt, aber er kann auch von ihr abberufen werden, wenn er ein Misstrauensvotum von Seiten dieser Mehrheit bekommt. Die Freiheit der Bürger ist effizienter gesichert, wenn die Macht in den Händen mehrerer Autoritäten oder Personen konzentriert ist, besonders weil in Rumänien ein ständiger Prozess der Obszönisierung und Intransparenz der politischen Entscheidungen stattfindet. Zur steigenden Unzufriedenheit der Bürger zählen auch die Phänomene der Videopolitik und der Videokratie: Durch die Medien, besonders durch das Fernsehen, werden die Massen auf perverse Weise manipuliert. Stark werden diese Phänomene während des Wahlkampfes sichtbar, mit einer ganzen Reihe negativer Effekte (Populismus, sogar Populismus mit xenophoben Akzenten). Paradoxerweise nimmt die Nation, bzw. der *demos*, lange nicht mehr an politischen Entscheidungen teil, obwohl er zahlreiche und verschiedenartige Informationen bekommt.

Trotzdem birgt das parlamentarische System Risiken, wenn die Regierung das politische und staatliche Leben dominiert, weil eine starke Partei die Mehrheit im Parlament

³¹ B. Dima/S. Tanasescu, Reforma constituțională Analiză și proiecții. Raportul Comisiei pentru o nouă Constituție (Verfassungsreform. Analyse und Projekte. Bericht der Kommission für eine neue Verfassung), 2012, S. 2012.

hat und der Premierminister der Leader dieser Partei ist. Diese „winner-take-all“-Formel hat fast immer in Rumänien existiert. Dazu kommt, dass das Verhältnis zwischen dem Staatspräsidenten und dem Premierminister bzw. zwischen der legislativen und der exekutiven Macht oft spannungsreich, sogar konflikthaft war. Die Ursachen dieser Situation liegen nicht nur in den Verfassungsnormen, sondern auch in anderen Faktoren, wie z. B. der Persönlichkeit des Staatspräsidenten, dem undemokratischem Regime während der Transition und den Konflikten der rumänischen Gesellschaft selbst. Alle Staatspräsidenten haben einen stärkeren politischen und persönlichen Einfluss ausgeübt, als ihnen die Verfassung geben wollte. Auch hat die Regierung in der Bestimmung der gesetzlichen Normen durch die verfassungsrechtlichen Verfahren der Rechtsetzungsermächtigung und der Verantwortungsübernahme für Gesetze eine dominierende Rolle bekommen, obwohl sie sich unter parlamentarischer Kontrolle befindet. So haben z. B. die postkommunistischen Regierungen seit 1998 21 Mal die Verantwortung für wichtige Gesetze übernommen, wie das Arbeitsgesetzbuch und das Zivilgesetzbuch. Zwischen 1992 und 2011 wurden von der Regierung 2.480 Dringlichkeitsanordnungen verabschiedet und 1.111 einfache Anordnungen, wie die nationale Kommission zur Verfassungsreform ermittelt hat. Deswegen begrüßt diese Kommission eine Initiative, wodurch die Rolle der Regierung in dem Gesetzgebungsprozess begrenzt wird, um das *checks and balances*-System nicht zu gefährden. Denn die Häufigkeit, mit der die Regierungen zum Instrument der Dringlichkeitsanordnungen griffen, ist besorgniserregend, denn auch heute noch zählt sie zu den Konstanten der Regierungsmethoden!

Deswegen sind starke Garantien nötig, um das Risiko der gesamten Machtübernahme durch den Premierminister zu vermeiden. Die rumänische Verfassung hat versucht, eine Logik der Machtverteilung zu verwirklichen, aber die politische Praxis hat ganz andere Realitäten konstruiert, die in unerwartete, neue Richtungen gingen als die verfassungsrechtliche Absicht der *founding fathers* es wollte.

Zu den Vorschlägen für die Verbesserung dieser Lage gehören: eine Reform der politischen Parteien, um eine breitere Repräsentation der vielschichtigen Interessen der Gesellschaft abzusichern, eine Initiative zur Förderung einer stärkeren Teilnahme der Bürger am politischen Leben und die Einführung einer gerichtlichen Überprüfung parlamentarischer Akte. Ziel ist, die Macht nicht in den Händen einer einzigen Autorität, Person oder Mehrheit zu konzentrieren, sondern auf mehrere staatliche Machtträger zu verbreiten.

2. Das Parlament

In einer republikanischen Demokratie dominiert die legislative Macht durch ihre wichtige Rolle einer Vorbeugung der von der Regierung ausgeübten Tyrannei. Da das Parlament die Bürger durch die Vermittlung der Parteien repräsentiert, ist eine authentische Reform dieser politischen Parteien gewünscht, wie auch in der oben genannten Studie unterstrichen wurde. Oft wurde die Legislative auch wegen großen Verzögerungen seiner Entscheidungen bzw. wegen der riesigen Kosten für seine Arbeit kritisiert. Es ist klar, dass die Reduzierung der Anzahl der Abgeordneten dieses Problem nicht löst, dass aber die neue Verfassung einen klaren Status der Opposition und deren Anführer vorsehen muss.

Der aktuellen Verfassung gemäß verfügt das Verfassungsgericht über die Befugnis, in Rechtsstreitigkeiten verfassungsrechtlicher Art zu entscheiden, die zwischen öffentlichen Behörden auftreten, und zwar auf Anrufung durch den Präsidenten Rumäniens, einen der Präsidenten der beiden Kammern, den Premierminister oder den Präsidenten des Obersten Rates der Richterschaft (Art. 146 lit. e). Sollte diese Befugnis in der zukünftigen Verfassung erhalten bleiben, dann ist es nötig, dass dem Oppositionsführer

dieses Recht ebenfalls zukommt und dass ihm voller Zugang zu den Informationen über die Regierungsakte sowohl anerkannt als auch garantiert wird.

Faktisch sind zwei Phänomene zu beobachten: ein starkes Repräsentationsdefizit durch die immer geringer werdende Anzahl der Bürger, die an den Wahlen teilnehmen, und die damit verbundene Krise des Vertrauens in die politischen Institutionen, und die immer klarer werdenden Tendenzen der Oligarchisierung und Personalisierung der Macht innerhalb der Parteiorganisationen. Ein sehr verbreiteter Prozess ist die Migration der Mitglieder politischer Parteien. Um ihm vorzubeugen, wurde vorgeschlagen, dass diejenigen, die die Partei verlassen, welche sie im Wahlkampf vertreten haben, ihr Mandat verlieren sollten. Es besteht also in Rumänien ein schwieriges Problem in der schwachen intellektuellen und moralischen Substanz vieler seiner politischen Vertreter, und das vorgeschlagene Verbot löst das Grundproblem nicht.

Das klassische Gleichgewicht zwischen den staatlichen Gewalten, so wie es das *checks and balances*-Prinzip fordert, kann durch eine exzessive Machtausübung des Parlaments oder des Staatspräsidenten leicht kompromittiert werden. Das war in Rumänien im Jahr 2012 der Fall, als das Verfahren zur Amtsenthebung des damaligen Staatspräsidenten veranlasst wurde. Für die Amtsenthebung stimmte die Mehrheit der Parlamentsmitglieder. Das Ergebnis des Referendums für die Entlassung des Präsidenten aus dem Amt war aber zum Vorteil des Präsidenten und bewies, dass er sich noch immer eines wesentlichen Vertrauens der Bürger erfreute. Dieses für das rumänische Staatsleben ungewöhnliche Ereignis zeitigte wichtige Folgen, denn die Bestätigung der Popularität des Präsidenten verursachte tiefe Änderungen der politischen Szene, besonders im Bereich des Parteiensystems. In diesem Kontext gab man den Vorschlag auf, dem gemäß das Parlament in solchen Fällen aufgelöst werden müsste. Eine solche Entscheidung zu verwirklichen, mit dem Zweck, das Parlament zu bestrafen, würde das Gleichgewicht zwischen den politischen Institutionen stark gefährden.

Zu reformieren ist auch das Verhältnis zwischen dem Parlament und der Regierung. Das Verfahren des Misstrauensantrags des Parlaments gegen die Regierung (Art. 112) wurde viel zu oft praktiziert. Zwischen 1991 und 2011 fanden 27 Misstrauensanträge statt. Obwohl nur ein einziger den Fall der Regierung zur Folge hatte (2009), hat Rumänien sieben Premierminister gehabt, aber nur drei Präsidenten und fünf Gesetzgebungsperioden. Kein Präsident wurde entlassen, das Parlament wurde nie aufgelöst, aber die politische Zusammensetzung der Regierung hat sich in den obengenannten Jahren oft und massiv geändert.

3. Die Regierung

Rumänien verfügt über eine duale Exekutive, die aus der Regierung und dem Staatspräsidenten besteht. Als aktiver Spieler und als Garant des Gleichgewichts zwischen den staatlichen Autoritäten greift der Präsident in die Handlungen der Regierung oft ein, aber seine Rolle sollte diejenige eines Mediators sein. In der zukünftigen Verfassung ist eine geteilte Kompetenz des Parlaments und der Regierung nötig, welche die Kontrolle des Parlaments über die Regierung stärkt. Auch die Situation der Verantwortungsübernahme der Regierung für ein Programm, eine Erklärung über allgemeine Politik oder einen Gesetzesentwurf muss begrenzt werden, weil diese Regierungsinitiativen zu oft stattgefunden haben. Für die neue Verfassung wird vorgeschlagen, dass Verantwortungsübernahmen nur für einen Gesetzesentwurf, in einem einzigen Gebiet und nur einmal im Jahr stattfinden dürfen. Dadurch wird dem Eingriff der Regierung in verschiedenartige Gesetzgebiete und, dementsprechend, durch verschiedene Regeln vorgebeugt und dem Parlament seine klassische Berufung überlassen.

Von Dringlichkeitsanordnungen, die ihnen nur ausnahmsweise als legislative Kompetenz zuerkannt werden, haben die postkommunistischen Regierungen Rumäniens, wie oben schon erwähnt, viel zu oft Gebrauch gemacht, vielmals selbst dann, wenn die behauptete Dringlichkeit weder existierte noch von der Regierung begründet wurde, so wie es das Grundgesetz in Art. 115 vorsieht.

4. Der Oberste Richterrat

Diese Institution ist dafür zuständig, berufliches Fehlverhalten und Disziplinarverstöße von Richtern und Staatsanwälten zu sanktionieren. Die Untersuchung derartiger Fälle ist Aufgabe der Justizinspektion. Die Aufgaben im Bereich der Disziplinarverantwortung der Richter und Staatsanwälte bedürfen ebenfalls einer Reform. Vor allem, was die Zusammensetzung des Obersten Richterrates betrifft: Er besteht aus Richtern und Staatsanwälten, aus dem Justizminister, dem Präsidenten des Obersten Kassations- und Gerichtshofes sowie dem Generalstaatsanwalt beim Obersten Kassations- und Gerichtshof, jedoch nur aus zwei Vertretern der Zivilgesellschaft, die Spezialisten im Bereich des Rechts sind. Da die Justiz den Bürgern dienen muss, soll in der zukünftigen Verfassung die Legitimität des Obersten Richterrates durch eine stärkere Teilnahme der Zivilgesellschaft verbessert werden. Im Moment üben die zwei Vertreter der Zivilgesellschaft keinen realen Einfluss auf die Entscheidungen aus, die die Laufbahn der Richter betreffen, weil sie nicht zu den Sektionen gehören, in Gestalt derer diese Institution funktioniert, und zwar die Richter- und die Staatsanwaltschaftssection. Sogar die Richter und Staatsanwälte selbst haben oft heftig gegen das ethische Verhalten der Mitglieder dieser Institution protestiert. Eine solche Situation ist besorgniserregend, weil dieser Rat sie eigentlich repräsentieren sollte und sie sich mit ihm im Bereich wichtiger beruflicher Interessen identifizieren müssten. Seit 2012 hat sich der Oberste Richterrat allerdings als zentrale Instanz der Justizverwaltung bewährt und zunehmende Bereitschaft gezeigt, seine verfassungsmäßige Rolle zu erfüllen, insbesondere was die Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz anbelangt. Die Reform soll dementsprechend den Richtern und Staatsanwälten mehr Verantwortung zumessen: Eine Verantwortung, die ihrer Unabhängigkeit gemäß ist. Und der kürzlich neu gewählte Oberste Richterrat muss seiner Rolle gerecht werden.

In diesem Zusammenhang muss die Verantwortung der Richter für Fehlverhalten in Bezug auf Fragen der Gerechtigkeit dargestellt werden. Ursprünglich sah die Verfassung die Verantwortung der Richter nur für Fehlverhalten in strafrechtlichen Prozessen vor, bzw. für die dadurch verursachten Schäden. Nach der Verfassungsreform von 2003 wurde die Verantwortung für Fehlverhalten in Bezug auf Fragen der Gerechtigkeit allgemein, d. h. in allen gerichtlichen Verfahren erweitert. Die Verantwortung des Staates schließt die Verantwortung des an dem Fehlverhalten schuldigen Richters nicht aus. In einer zukünftigen Verfassung soll diese Verantwortung allerdings auch für die Staatsanwälte vorgesehen werden.

5. Status der Staatsanwälte

Welcher Behörde die Staatsanwälte in Rumänien untergeordnet sind, ist nicht klar. Der Verfassung gemäß arbeiten sie unter der Autorität des Justizministers. Wo ihre Unabhängigkeit beginnt und wo sie aufhört, ist dementsprechend schwierig zu bestimmen,

denn Art. 131 sieht vor, dass das Öffentliche Ministerium³² die allgemeinen Interessen der Gesellschaft, die Rechtsordnung und die Bürgerrechte „in der Ausübung der gerichtlichen Tätigkeit“ schützt. Der Begriff „gerichtliche Tätigkeit“ führt hier zu Konfusionen. Einerseits bedeutet „gerichtliche Tätigkeit“ eine Funktion, welche nur von den Gerichten ausgeübt wird. Aber andererseits ist „gerichtliche Tätigkeit“ ein Ideal, zu dessen Verwirklichung auch die Staatsanwälte beitragen müssen. Nur: Die Staatsanwälte haben im kommunistischen Rumänien zu viel Macht konzentriert, und ihr Status ist erst in langfristigen Phasen normalisiert worden. Deswegen hat der EGMR entschieden, dass die rumänischen Staatsanwälte das Kriterium der Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive nicht erfüllen.³³

Die Ernennung der Staatsanwälte erfolgt durch den Staatspräsidenten, und zwar auf Antrag des Justizministers und mit Stellungnahme des Obersten Rates der Richterschaft, für eine Amtszeit von drei Jahren, mit einer einzigen Verlängerungsmöglichkeit. Genauer definiert wären die Befugnisse der Staatsanwälte, wenn ein organisches Gesetz und nicht die Verfassung ihren Status regeln würde.

Wichtig ist auch die Klärung ihres Verhältnisses zu der Exekutive: Wenn die Staatsanwälte von dem Gesetzgeber *expressis verbis* als Teil der Exekutive definiert wären, dann müsste das Justizministerium stärkere Kompetenzen in dem Prozess ihrer Ernennung haben. Sollten sie hingegen von dem Gesetzgeber als den Gerichten zugehörig definiert werden, dann müsste der Oberste Richterrat eine stärkere Kompetenz bei ihrer Ernennung haben. Heute haben die Staatsanwälte einen hybriden Status, welcher zu Konfusionen führt. Für die Klärung dieser Konfusionen zu begrüßen wäre eine neue Regelung, welche zugunsten der Unabhängigkeit der Staatsanwälte deren Status als Teilnehmer an dem Justizakt deklariert und sie nicht als weisungsabhängige Beamte des Öffentlichen Ministeriums behandelt.

Die oben erwähnte Klarstellung würde einen Fortschritt darstellen, denn das Justizministerium und der Oberste Richterrat haben bewiesen, dass sie auf stichhaltigere Informationen über die Funktionsweise der Justiz zurückgreifen können und auch dass sie fähig und bereit sind, zusammenzuarbeiten und Lösungen zu finden, die den Reformprozess voranbringen.³⁴

6. Das Verfassungsgericht

Diese wichtige Instanz bedarf einer Neuregelung, zunächst schon, was die Ernennung seiner neun Richter betrifft. Gemäß Art. 142 werden drei Richter von der Abgeordnetenkammer ernannt, drei vom Senat und drei vom Staatspräsidenten. Obwohl das Grundgesetz von ihrer Unabhängigkeit spricht, empfiehlt sich eine neue Methode ihrer Ernennung durch das Parlament, wodurch die Nähe der Richter zu politischen Einflussphären beschränkt wird.

Zu reformieren ist auch die schon erwähnte Befugnis des Verfassungsgerichts, Rechtsstreitigkeiten verfassungsrechtlicher Art zwischen öffentlichen Behörden zu entscheiden, nämlich auf Antrag des Präsidenten Rumäniens, eines der Präsidenten der beiden Kammern, des Premierministers oder des Präsidenten des Obersten Rates der Richterschaft. Diese Befugnis sollte in einem zukünftigen Grundgesetz nicht mehr vor-

³² Das Öffentliche Ministerium koordiniert die Tätigkeit der Staatsanwälte. Es funktioniert gemäß dem Gesetz Nr. 92/1992 über die Organisation und das Funktionieren des Justizwesens in Rumänien.

³³ Fall *Vasilescu gg. Rumänien*, Entscheidung Nr. 53/1997, *Pantea gg. Rumänien*, Entscheidung Nr. 33343/1996.

³⁴ EU-Justizbarometer 2016, 199 final.

gesehen werden, weil sich das Verfassungsgericht zu oft mit der Schlichtung juristischer Konflikte verfassungsrechtlicher Natur beschäftigt und sich zu wenig dem Schutz der Grundrechte der Bürger gewidmet hat. Dadurch könnte sich das Verfassungsgericht in Zukunft mehr mit der Kohärenz seiner eigenen Rechtsprechung beschäftigen.

7. Rechte und Freiheiten der Bürger

Eine reformierte Verfassung muss nicht zuletzt die Grundrechte und Freiheiten in ihren Mittelpunkt setzen. Ein erster Schritt wurde durch die Reform des Strafgesetzbuchs getan: Endlich werden die Verbrechen gegen die Staatsicherheit nicht mehr als erste und strengste Verbrechen in diesem Gesetzbuch vorgesehen und bestraft, sondern die Verbrechen gegen die fundamentalen Bürgerrechte und Freiheiten. Dadurch ist die Bedeutung der letzteren eindeutig – im Gegensatz zu den unter der Diktatur wesentlich wichtigeren Garantien für die Bewahrung der Staatssicherheit – gestiegen.

Eindeutig müsste die Verfassung vorsehen, dass die Begrenzung der Ausübung von bürgerlichen Rechten und Freiheiten nur durch ein parlamentarisches Gesetz durchgeführt werden darf. Eine solch exklusive Maßnahme müsste in gemeinsamer Sitzung des Parlaments stattfinden, und zwar als Folge einer Initiative, die das verfassungsrechtliche Verfahren respektiert. Somit würde eine Garantie eingeführt, dass die Regierung keine Begrenzungen der Rechte und Freiheiten durch Dringlichkeitsanordnungen veranlassen könnte.

Sehr empfindlich sind der Schutz des familiären, intimen und privaten Lebens sowie der Schutz des Briefgeheimnisses. Es gibt zahlreiche Gesuche der Staatsanwälte zugunsten der Abhörung von Privatgesprächen, wenn bestimmte Personen verdächtig sind, Straftaten begangen zu haben. Verglichen mit der Zahl der Verurteilungen für solche Straftaten bleibt die Zahl dieser Gesuche sehr hoch. Die häufigen Medienskandale, in denen Teile von Privatgesprächen zwischen politischen Figuren öffentlich gemacht werden, haben gefährliche Effekte, sowohl für das Bild als auch für das Verfahren der Justiz. Diese „Fernseh- Strafjustiz“ setzt viele Fragezeichen hinter die Korrektheit und Gutgläubigkeit der Institutionen in der Aufnahme und Wiedergabe von privaten Informationen.

In dieser Hinsicht hat das neue Strafverfahrensgesetzbuch vorgesehen, dass es einem Richter erlaubt ist, ein Gesuch für eine technische Überwachung höchstens für ein Jahr zu genehmigen, während die Video-, Audio- und Fotoaufnahmen in privaten Räumen auf 120 Tage begrenzt sind. Eine zusätzliche verfassungsrechtliche Norm ist nötig, wodurch die maximale Dauer der Begrenzung dieser Rechte im Falle einer strafrechtlichen Untersuchung vorgesehen wird, sowie die Begrenzung des Briefgeheimnisses. Eine präzise verfassungsrechtliche Regelung des Geheimnisses solcher technischen Überwachungsmethoden ist ebenfalls erforderlich, in einer Ära des *copyrights* sowie der Vielfalt der *privacy rights*. Der Inhalt und die Garantien dieser Grundrechte dürfen in keinem Fall angetastet werden.

Besonders im Bereich der strafrechtlichen Garantien existiert die Gefahr, dass der Verdächtige der arbiträren Staatsmacht ausgeliefert wird. So z. B. beim Vorschlag, das Festhalten einer Person von 24 – wie in der aktuellen verfassungsrechtlichen Regelung vorgesehen – auf 48 Stunden zu verlängern. Dass die verdächtige Person bis zum Schluss des strafrechtlichen Prozesses unschuldig gilt, gehört zu wesentlichsten Garantien, die durch einen einfachen Verdacht der Behörden leicht gefährdet werden können.

Das Privatleben wurde im Frühjahr 2017 auf originelle Weise erneut Thema einer Diskussion über die verfassungsrechtliche Reform des Begriffes Familie. Es wurde ein Referendum vorgeschlagen, in dem geklärt sein soll, was man genau unter Familie versteht. Der Artikel, in dem die Familie definiert ist, soll neu formuliert werden. In der

aktuellen Fassung wird nämlich bestimmt, dass sich die Familie auf die zwischen den Ehegatten frei vereinbarte Ehe gründet (Art. 48). Doch die traditionell rumänische Familie meint die Ehe zwischen Mann und Frau, und diese Formulierung sollte ausdrücklich in die zukünftige Verfassung aufgenommen werden. In dieser Hinsicht sind die Aggressivität und die Intoleranz des öffentlichen Diskurses gegenüber Homosexuellen unvorstellbar. Der hauptsächlichste Grund dafür besteht darin, dass die Heftigkeit der Diskussion von der öffentlichen Moral der orthodoxen Kirche gesteuert wird. Obwohl zehn Jahre seit dem Beitritt Rumäniens zu der EU verfließen sind, bleibt die Orthodoxe Kirche durch ihre hohen Prälaten bzw. Sündenspezialisten die Moralinhaberin dieses rückständigen Volkes. Obwohl die Evangelische Kirche A. B. der Siebenbürger Sachsen anderer Meinung ist bzw. in öffentlichen Stellungnahmen die Homosexuellen als Christen begrüßt und ihnen dieselbe Seelsorge anbietet wie den „normalen“ Gläubigen und obwohl viele private Vereinigungen, Künstler und Juristen ebenfalls sowohl privat, als auch öffentlich für die Akzeptanz der Verschiedenheit sexueller Orientierung plädieren, ist das Ergebnis des erwarteten Referendums höchst vorhersehbar.

Zusammenfassend: Es gibt in Rumänien verfassungsrechtliche Garantien im Bereich der Menschenrechte, die von der europäischen Gesetzgebung inspiriert werden, aber deren Gestaltung und Anwendung im nationalen Rechtssystem ist defizitär.

8. Steuern und Gebühren

In einem rückständigen Land wie Rumänien ist die Steuerpolitik besonders wichtig. Die Verfassung sieht vor, dass die Steuern, die Gebühren und alle anderen Einnahmen des Staatshaushalts und des Haushalts der staatlichen Sozialversicherung ausschließlich durch Gesetze festgelegt sind (Art. 139). Eine zweite Vorschrift verbietet den Bürgern Gesetzinitiativen in diesem Bereich, was in einer neuen Verfassung nicht mehr vorgesehen sein sollte, denn die Bürger müssen ein Mitspracherecht erwerben, wenn es um Steuern geht. In einer authentischen Demokratie sollten diese Steuern und Gebühren so niedrig wie möglich sein. Ein diesbezügliches Konsultationsrecht des Volkes durch ein Referendum sollte verfassungsrechtlich geregelt sein, besonders weil dieses Mitspracherecht in anderen EU-Mitgliedstaaten als unbestrittenes Recht gilt.

VI. Schlussfolgerungen

Eine von Bürgern und Politikern geteilte Vorstellung über den Aufbau der zivilgesellschaftlichen Werte – diesseits und jenseits der Verfassung – ist dringend nötig. Dieser Aufbau muss mit dem Respekt für die Menschenwürde beginnen. Die gezielten Erniedrigungen der Bürger und die Ausrottungspolitik, die von dem kommunistischen Staat durchgeführt wurden und auch heute weiterleben, sind mit der Menschenwürde bzw. mit dem moralischen Fundament einer Demokratie nicht vereinbar.

Ein erster Bereich, in dem die Werte der Menschenwürde angewendet werden müssen, ist die Beziehung zu den ethnischen Minderheiten. Wir befinden uns auf dem Balkan in einer Situation des kategorischen Konfliktes zwischen Minderheit und Mehrheit, für den noch keine verfassungsrechtliche Lösung gefunden wurde. Die Neigung einer Personengruppe, die ein bestimmtes Territorium bewohnt, aus freiem Willen das politische Schicksal der Gemeinschaft zu bestimmen, und im Extremfall auch über die Sezession und Integration in einen anderen Staat oder die Bildung eines eigenen Staates zu bestimmen, kann dazu führen, dass die bloße Existenz einer (ethnisch, religiös oder

staatsbürgerschaftlich) von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidbaren Gruppe als eine potenzielle Gefahr für die Stabilität des Staates angesehen wird.³⁵

Obwohl das Modell der Kulturautonomie ein Produkt europäischer Rechtstradition ist, bleibt Rumänien in diesem Zusammenhang auch heute von diesen Traditionen entfernt, denn die Minderheiten stehen weiterhin in einer heiklen Beziehung zu dem Zentralstaat. Und dies trotz der zahlreichen gesetzlichen Bestimmungen über lokale Autonomie, die infolge der 1993 durchgesetzten Verfassungsreform angenommen wurden.

Viele Fragen bleiben offen, weil es in Rumänien auch heute noch keine demokratische Reife gibt, um sich mit ihnen offen zu befassen und im guten Glauben eine Lösung zu finden. Hingegen gibt es viele Gebiete, in denen Politik aufs Stärkste personalisiert wird.

Trotz dieser unleugbaren Realitäten fand zu Beginn dieses Jahres (2017) eine tiefe Transformation der rumänischen Gesellschaft statt. Im Februar 2017 haben die dauerhaften, solidarischen Straßenbewegungen gegen die Korruption tiefe Veränderungen der Gesellschaft bewirkt, indem sie sich kategorisch gegen eine Initiative wandten, mit welcher die Regierung die Korruption durch ein Paket neuer Gesetze zu legalisieren versuchte. Diese Proteste, an denen sechshunderttausend Menschen teilnahmen, haben die primitive Auffassung einer ethnisch zentrierten Nation zugunsten eines originell rumänischen Verfassungspatriotismus für immer verschwinden lassen.

Die rumänische Gesellschaft ist zu einer solidarischen Gemeinschaft zusammengewachsen. Von einer historisch gebildeten Zwangsgemeinschaft ist sie zu einer bewussten Schicksalsgemeinschaft geworden, die sich nie wieder in die Hölle des Totalitarismus sinken lassen will.

In diesem für Europa wichtigen Kontext sollte ein vitaler Aspekt nicht vergessen werden: Vor dreißig Jahren war Rumänien ein hoffnungslos isoliertes Land, von einer miserablen Tyrannei gebrochen, mit einer verzweiferten Bevölkerung ohne politische Kultur, jenseits aller europäischen Ordnung und Werte kaum überlebensfähig. Heute geschieht es aber, dass dasselbe Land die Präsidentschaft des stärksten Entscheidungsorgans der EU ausgerechnet dann übernehmen wird, wenn Großbritannien die EU endgültig verlassen wird. Mit den Worten des Analysten *Valentin Naumescu*: Ein ex-kommunistisches Land kommt in diese Funktion gerade zu dem Zeitpunkt, zu dem die zweitstärkste wirtschaftliche Macht Europas, die Quelle der wichtigsten wirtschaftlichen, liberalen und demokratischen Lehren, die EU verlässt.³⁶ Ein für die Zukunft Europas vielsagender Kontext über das Wachsen neuer Demokratien.

³⁵ Über die Evolution des Nationalitätenprinzips als äußere Form des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung *K. Rahl*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Wien 1973, und *M. Bălan*, Massive Bevölkerungsbewegungen und das Völkerrecht, in: K. Zach (Hrsg.), Migration im südöstlichen Mitteleuropa, Iasi 2005, S. 87–107.

³⁶ *V. Naumescu*, Cum va prezida România sfârșitul Europei (Wie Rumänien das Ende Europas präsidieren wird), in: Supliment Revista 22, 11 April 2017, S. VII.