

RUMÄNIEN

MARTIN SIEG
ANDREI AVRAMRECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA
HARTMUT RANK

Mai 2018

www.kas.de/rumaenienwww.kas.de/rspsoe

Rumänien: Ungewisse Zukunft für die Justiz nach umstrittener Entscheidung des Verfassungsgerichts

Am 30. Mai hat das rumänische Verfassungsgericht in einem Organstreitverfahren einer Klage der Regierung gegen Präsident Klaus Iohannis wegen dessen Verweigerung der vom Justizminister beantragten Entlassung der Leiterin der Antikorruptionsbehörde (DNA), Laura Codruta-Kövesi, stattgegeben und die Pflicht des Präsidenten festgestellt, das entsprechende Entlassungsdekret zu unterzeichnen. Die Entscheidung löste in der Öffentlichkeit heftige Kontroversen aus, zumal die Begründung – die zunächst nur in Form einer Pressemitteilung vorliegt – gravierende Folgen für das gesamte rumänische Verfassungs- und Institutionengefüge haben dürfte.

Laut geltender Gesetzgebung erfolgt die Ernennung der leitenden Staatsanwälte der Generalstaatsanwaltschaft und der zwei Sonderstaatsanwaltschaften (einschließlich der DNA) über ein dreistufiges Verfahren: der Justizminister schlägt einen Kandidaten vor, der Oberste Rat der Magistratur (CSM) – das Selbstverwaltungsgremium der Justiz – gibt eine konsultative Stellungnahme ab, bevor es zur Ernennung durch den Präsidenten kommt, der aber die vorgeschlagene Person nach dem Gesetzestext auch explizit ablehnen darf. Symmetrisch läuft das Entlassungsverfahren, wobei der Justizminister nur aufgrund eng definierter Gründe eine Absetzung verlangen kann – zu der ebenfalls der CSM eine Stellungnahme abgibt, bevor anschließend der Präsident die Entlassung verfügen kann. Im konkreten Fall hatte der von der PSD-ALDE-Regierungskoalition gestellte Justizminister

Tudorel Toader das Entlassungsverfahren eingeleitet, der CSM hatte hierzu eine negative Stellungnahme abgegeben und Präsident Iohannis hatte Mitte April die Absetzung abgelehnt und dadurch die DNA-Leiterin im Amt belassen.

Nun hat das Verfassungsgericht festgestellt, dass es dem Präsident nicht obliege, eigenständig im Entlassungsverfahren zu entscheiden, sondern lediglich zu prüfen, ob das Prozedere regel- und gesetzeskonform erfolgt sei. Laut Verfassung verfüge der Justizminister über „die Entscheidungsgewalt (...) über die von Staatsanwälten durchgeführte Tätigkeit (...) und nimmt in diesem [Entlassungs-]Verfahren eine zentrale Rolle ein“. Der Präsident hätte dabei nur ein sehr eingeschränktes Prüfungs-, aber kein eigentliches Mitentscheidungsrecht, sondern müsse einem formell korrekten Entlassungsgesuch des Justizministers folgen. Der Präsident habe durch seine Verweigerungshaltung einen Verfassungskonflikt mit dem Justizministerium verursacht, indem er den Justizminister daran gehindert habe, seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen auszuüben.

Das Verfassungsgericht beruft sich in seinem Urteil auf einen Satz in der Verfassung (Art. 132 Abs. 1), nach dem Staatsanwälte ihre Tätigkeit „unter der Autorität des Justizministers“ ausüben. Damit verwirft das Gericht implizit die bislang geltende Gesetzeslage, nach der Präsident und Justizminister gemeinsam Ernennungen und Entlassungen vornehmen müssen. Zwar stand das Gesetz über die Rechtsstellung der Staats-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RUMÄNIEN

MARTIN SIEG

ANDREI AVRAM

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

HARTMUT RANK

Mai 2018

www.kas.de/rumaenien

www.kas.de/rspsoe

anwälte und Richter (Nr. 303/2004) diesmal selbst nicht zur Entscheidung, doch wird es durch das Urteil konterkariert. So ist u.a. das im Gesetz für die Entscheidung des Präsidenten vorgesehene konsultative Votum des CSM sinnlos, wenn der Präsident gar kein Mitentscheidungsrecht hat. Zugleich beantwortet das Urteil nicht die Frage, warum das Mitentscheidungsrecht des Präsidenten bei Entlassungen verfassungswidrig sein soll, das durch das Urteil aber nicht berührte Mitentscheidungsrecht des Präsidenten bei Ernennungen aber nicht. Es wirft allerdings die Frage auf, welche Bedeutung die Mitentscheidung des Präsidenten bei Ernennungen noch hat, wenn der Justizminister jederzeit die Entlassung der Ernannten einseitig veranlassen kann.

Am Rande sei erwähnt, dass im Zuge der laufenden Justizreformen das Gesetz über die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte selbst Gegenstand intensiver und teils umstrittener Änderungsbemühungen ist. Dabei wurde ein Teil der im Parlament beschlossenen Änderungen des Gesetzes 303/2004 in den letzten Monaten bereits zweimal erfolgreich vor dem Verfassungsgericht angefochten, und zwar am 1. März und dann erneut am 17. April 2018.

Dabei war die dreistufige Entscheidungskette aus Justizminister, CSM und Präsident bei Ernennungen und Entlassungen bewusst konzipiert worden, um die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden von politischen Einflussnahmen zu gewährleisten. Zwar unterstehen auch in anderen Ländern wie auch in Deutschland Staatsanwälte dem Justizminister. Allerdings würden in Rumänien Verfassungswirklichkeit und Rechtsstradition die Möglichkeit von Eingriffen in die Justiz nicht in vergleichbarer Weise einschränken. Es bestünde damit ein größeres Risiko, dass Anklagen politisch motiviert oder verhindert werden. Als Sicherungsmechanismus wurde daher in Rumänien – im Sinne des semipräsidentialen Verfassungssystems mit einer „doppelköpfigen“ Exekutive von Präsident und Regierung mit jeweils separater demokratischer Legitimation – die gemeinsame Entscheidung von Justizminister und Präsident eingeführt. Das Urteil des Verfassungsgerichts hebt diesen Mecha-

nismus nun aus, indem es eine Hintertür für den Justizminister eröffnet, leitende Staatsanwälte de facto nach eigenem Ermessen abzusetzen.

Dabei war sich das Gericht dieser Problematik offenbar bewusst. Das Urteil hebt hervor, dass der Justizminister Entlassungen von Staatsanwälten nur aufgrund enger rechtlicher Grundlagen veranlassen dürfe. Zugleich aber hebt es mit der faktischen Entfernung von Präsident und CSM aus dem Entscheidungsprozess die bisher bestehenden Kontrollinstanzen auf. Fehlerhafte oder missbräuchliche Entscheidungen eines Ministers könnten daher nicht mehr verhindert, sondern allenfalls im Nachhinein gerichtlich angefochten werden, damit aber auch kaum mehr korrigiert werden.

Die Feststellung des Verfassungsgerichts, dass der Präsident nun das Entlassungsdekret zu unterzeichnen habe, stellt darüber hinaus ein Bruch mit der bisherigen Praxis bei vom Verfassungsgericht festgestellten Konflikten zwischen Staatsgewalten dar. Bei Beschlüssen in vergleichbaren Fällen hatten die Verfassungsrichter lediglich festgestellt, ob ein Konflikt vorliege und von welcher Institution dieser ausgehe, jedoch dessen Auflösung letzterer überlassen.

In der Verfassungswirklichkeit zielt das Urteil auf eine Marginalisierung des Präsidenten gegenüber der Parlamentsmehrheit, die insbesondere von der Regierungskoalition angestrebt wird. In weiten Teilen von Politik und Gesellschaft wird das Urteil politisch gesehen und wurde so auch von den verschiedenen Parteien politisch begrüßt oder abgelehnt. So begrüßte seitens der PSD der frühere Justizminister und Architekt der „Justizreformen“ der Regierungskoalition, Florin Iordache, das Urteil mit dem an die DNA Chefin gerichteten Satz: „Codruta, go home.“ Der Präsident des Senats und Vorsitzender der Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE), Calin Popescu-Tariceanu, bezeichnete den Beschluss als „Konsolidierung des republikanischen Charakters der parlamentarischen Demokratie“. Das Verfassungsgericht habe die Position der Exekutivgewalt im Verhältnis zur Staatsanwaltschaft gestärkt, während der Präsident eine

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RUMÄNIEN

MARTIN SIEG

ANDREI AVRAM

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

HARTMUT RANK

Mai 2018

www.kas.de/rumaenien

www.kas.de/rspsoe

„zeremonielle“ Rolle habe. Diese Interpretation kommt den regierenden Sozialdemokraten ebenfalls besonders gelegen. Denn bislang hat sich Präsident Iohannis mit den ihm zu Gebote stehenden rechtlichen Möglichkeiten den Versuchen von Regierung und Parlamentsmehrheit entgegengestellt, die Unabhängigkeit der Justiz zu beschränken. Zudem dürfte ein weiteres politisches Kalkül für die PSD eine zentrale Rolle spielen: im Gegensatz zu den Parlaments- und Kommunalwahlen wird der Präsident mit absoluter Mehrheit gewählt, die für die Sozialdemokraten faktisch nicht zu erreichen ist – seit 2004 hat die PSD alle drei Präsidentschaftswahlen verloren.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts wurde – Medienangaben zufolge – mit einer Mehrheit von sechs zu drei Stimmen verabschiedet. Die sechs Ja-Stimmen kamen u.a. vom Gerichtspräsidenten Valer Dorneanu, ehemals Präsident der Abgeordnetenkammer und PSD-Mitglied, Marian Enache, einem ehemaligen PSD-Abgeordneten, Mona Pivniceru, ehemalige Justizministerin im Kabinett von Victor Ponta (damals PSD), und Attila Varga, ehemaliger Abgeordneter des Demokratischen Verbands der Ungarn in Rumänien (UDMR), der ebenfalls zur Regierungsmehrheit im Parlament angehört. Hingegen stimmten u.a. Daniel Morar, ehemaliger DNA-Leiter, und Livia Stanciu, ehemalige Vorsitzende des Obersten Gerichts, gegen die Entscheidung. Diese Stimmenverteilung ruft zumindest ansatzweise Fragezeichen hinsichtlich der parteipolitischen Färbung des Beschlusses hervor. Unmittelbar nach der Bekanntgabe der Entscheidung hatten in diesem Sinne führende Vertreter der oppositionellen Union Rettet Rumänien (USR) eine „Entpolitisierung“ des Verfassungsgerichts gefordert.

Starke Worte nach dem Urteil fand Ludovic Orban, Vorsitzender der größten Oppositionspartei PNL, der dem Beschluss den „Charakter eines Staatsstreichs“ zusprach. Das Gericht könne dem Präsidenten keine Entscheidungen vorschreiben. Präsident Iohannis, seiner Funktion nach selbst Wächter über die Einhaltung der Verfassung, hat sich bislang nicht geäußert und wird vor einer Entscheidung auch noch die bislang ausste-

hende Urteilsbegründung abwarten. Das Gericht hat dabei maximal 30 Tage Zeit, seine schriftliche Urteilsbegründung zu veröffentlichen.

Sofort nach Veröffentlichung der Pressemitteilung des Verfassungsgerichts begann eine intensive, öffentliche Interpretation der Konsequenzen des für viele unerwarteten Urteils. Eine der Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten, welche diskutiert wird, ist, dass er die Begründung seiner Entscheidung vom Frühjahr, dem Antrag des Justizministers auf Entlassung der DNA-Leiterin Kövesi nicht Folge leistet, nachträglich ändert und lediglich auf die Legalität abstellt.

Auch die für Staatsanwälte zuständige Abteilung des Obersten Magistraturrats hat in Reaktion auf die Pressemitteilung des Verfassungsgerichts am gleichen Tag eine eigene Pressemitteilung veröffentlicht, wonach der CSM „die heutige Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zur Kenntnis genommen (habe) und ihre Begründung mit Interesse erwarte.“ Zugleich erfolgte der erneute Hinweis des CSM auf die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der Staatsanwälte als Voraussetzung für eine unabhängige Justiz zu gewährleisten.

Der Staatspräsident steht nun jedenfalls vor einer der schwierigsten Entscheidungen seiner Amtszeit. Folgt er dem Gericht, kann er sich zwar auf die verfassungsmäßige Gewaltenteilung berufen, würde aber bei vielen seiner Anhänger als Verteidiger des Rechtsstaates an Glaubwürdigkeit verlieren.

Folgt er der Entscheidung nicht, entstünde aus dem Urteil neuerlich eine Verfassungskrise. Der Präsident müsste dann auch mit einem möglichen Amtsenthebungsverfahren rechnen – über das allerdings abschließend ein Referendum entscheiden würde, für das seine Aussichten nicht schlecht wären. Die politische Auseinandersetzung in Rumänien wird sich in jedem Fall weiter zuspitzen.