

Die Verfassungsreform in Rumänien wirft Fragen auf

PARLAMENT ALS OBERSTES ENTSCHEIDUNGSGREMIUM DER NATION

In kürzester Zeit hat die Parlamentskommission zur Reform der Verfassung Vorschläge erarbeitet und vorgelegt, einige davon sind durchaus positiv zu bewerten, andere wirken unausgegoren, wieder andere geben Anlass zu erheblicher Besorgnis.

Beginnen wir mit letzteren. In Art. 1 Abs. 4 der derzeit gültigen Verfassung wird das Prinzip der Gewaltenteilung festgeschrieben, nun soll der Text um die Verpflichtung der drei Gewalten ergänzt werden, im Rahmen der Verfassungsordnung loyal zusammenzuarbeiten. Natürlich sind der Einhaltung dieses Prinzips Grenzen gesetzt, denn es ist die Aufgabe des Parlaments, in erster Linie natürlich der Opposition, die Regierung zu kontrollieren und gegebenenfalls zu kritisieren oder sie gar zu Fall zu bringen und die Judikative hat die Aufgabe über die Einhaltung der Verfassung durch die beiden anderen Staatsgewalten zu wachen und ihnen gegebenenfalls in den Arm zu fallen. Andererseits hatte die Venedig-Kommission in ihrer Bewertung der politischen Ereignisse des Sommers 2012, die am 18.12.2012 veröffentlicht wurde, die Einhaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit staatlicher Institutionen ausdrücklich angemahnt. Ob die Aufnahme dieses Prinzips in die Verfassung Auswirkungen auf die politische Kultur in Rumänien hat, bleibt abzuwarten.

Die jetzige Verfassung verzichtet darauf, die Staatsgewalten näher zu definieren, nach dem Änderungsvorschlag zählen zur Exekutive die Regierung und andere „besondere“

Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, der Präsident wird ausdrücklich nicht erwähnt. Zwar würde dessen Rolle bei Annahme der neuen Verfassung erheblich geschwächt, gleichwohl behielte er Befugnisse, die eindeutig der Exekutive zuzuordnen sind. Es kann daher nicht überraschen, dass der Legislativrat – dem parlamentarischen Beratungsgremium für die Erstellung von Gesetzesvorschlägen – diese Formulierung bereits beanstandet hat. Die Judikative soll nach dem Änderungsvorschlag aus dem Obersten Kassations- und Justizgerichtshof und den anderen Gerichten bestehen, das Verfassungsgericht bleibt in diesem Zusammenhang jedoch unerwähnt. Gleiches gilt für die Staatsanwälte, die in Rumänien Magistratenstatus haben, Verfassungsrechtler befürchten daher, dass deren Nichterwähnung mit dem Ziel erfolgt, diese künftig stärker der Exekutive zu unterstellen.

Parlament als oberstes Entscheidungsgremium der Nation

Gemäß Art. 61 Abs. 1 ist das rumänische Parlament das oberste Vertretungsorgan des rumänischen Volkes, dass es künftig auch als oberstes Forum für Debatten bezeichnet werden soll ist nicht zu beanstanden, denn die Artikulations- bzw. Willensbildungsfunktion der Parlamente ist unbestritten. Problematisch hingegen ist, dass das Parlament künftig auch das oberste Entscheidungsgremium („forum suprem de decizie“) der Nation sein soll. Werden also Konflikte zwischen Staatsorganen künftig vom Parlament entschieden? Erinnert sei

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER

Juli 2013

www.kas.de/rspsoe

daran, dass erst kürzlich der Vorschlag unterbreitet wurde, dem Parlament die Befugnis zu verleihen, Entscheidungen des Verfassungsgerichts mit 2/3-Mehrheit auszuhebeln. Auch setzte sich der Senat über die Entscheidung des Obersten Kassations- und Justizgerichtshofs hinweg, der verlangt hatte, einem seiner Mitglieder das Mandat wegen Unvereinbarkeit zu entziehen.

Äußerst fragwürdig ist auch die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 64 Abs. 4, die Parlamentsausschüsse ermächtigen würde, jedermann vorzuladen. Dieser Vorladung wäre Folge zu leisten. Der Vorgeladene könnte sich lediglich rechtlich vertreten lassen.

Zwar kann nach dem vorgeschlagenen Text eine Ausübung dieses Rechts durch Parlamentsausschüsse, die Tätigkeit der Justizorgane nicht ersetzen, aber nach dem vorgeschlagenen Text wäre ein Parlamentsausschuss beispielsweise nicht gehindert, Richter oder Staatsanwälte vorzuladen und zu laufendem Verfahren zu befragen und gleiches gilt für missliebige Bürgerinnen und Bürger. Dass ein solches Instrument einen Einschüchterungseffekt auslöst, bedarf keiner weiteren Darlegung.

Zu häufigen Auslegungsschwierigkeiten führte der derzeit gültige Wortlaut des Art 109 Abs. 2, nach dem nur die beiden Parlamentskammern und der Präsident das Recht hatten, um eine strafrechtliche Verfolgung von Regierungsmitgliedern für Handlungen zu bitten („a cere urmarirea penala“). Nach der Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichts hatte auch jeder Bürger das Recht, eine staatsanwaltschaftliche Untersuchung gegen Minister zu verlangen und natürlich konnten Staatsanwälte die Aufhebung der Immunität von Ministern beantragen. Künftig soll das Parlament das „exklusive Recht“ („dreptul exclusiv“) haben, in gemeinsamer Sitzung um die strafrechtliche Verfolgung eines Ministers zu bitten. Führt dies künftig zu einer „Super-Immunität“? Darf die Staatsanwaltschaft in Fällen des Verdachts gegen einen Minister überhaupt noch in irgendeiner Weise tätig werden, wenn das Parlament nicht eine entsprechende Bitte äußert? Fragwürdig ist auch, dass die Suspendierung eines Ministers, gegen den strafrechtliche Ermittlungen

aufgenommen werden, nur der Entscheidung des Parlaments obliegt. Bisher hatte auch der Präsident das Recht dazu.

Nach bisherigem Recht hatte der Präsident das Recht, in Fragen von nationalem Interesse nach Konsultation des Parlamentes ein Referendum anzuordnen. Künftig soll er hierfür nur noch das Recht haben, ein solches vorzuschlagen. Das gleiche Recht soll den Bürgern eingeräumt werden, wenn sich mindestens 250.000 stimmberechtigte Bürger auf einen Vorschlag einigen. Die Entscheidung, ob ein Referendum durchgeführt wird, trifft künftig ausschließlich das Parlament. Zudem werden konsultative Referenden über Verfassungsänderungen ausgeschlossen. Bei diesem Vorschlag dürfte der Ärger des Parlaments über ein Referendum eine Rolle gespielt haben, bei dem sich eine Mehrheit der Bürger für ein Einkammerparlament mit maximal 300 Sitzen ausgesprochen hatte. Durch einfache gesetzliche Regelung war für die Gültigkeit eines Referendums bisher eine Beteiligung von mindestens 50 % der Stimmberechtigten erforderlich. Künftig soll in der Verfassung ein 30 %- Quorum festgeschrieben werden.

Senat

Dem Senat soll nach dem Vorschlag der Kommission das Recht eingeräumt werden, die Inhaber mehrerer Ämter zu wählen (Art 75 (2), so z.B. den Präsidenten und Vizepräsidenten des Legislativrats oder den Präsidenten der Ständigen Wahlkommission. Gleiches soll für die Repräsentanten von Autoritäten oder öffentlichen Institutionen gelten, die dem Parlament unterstellt oder durch Gesetz verpflichtet sind, dem Senat über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Das Parlament muss eine Institution oder Behörde somit künftig durch Beschluss eines entsprechenden Gesetzes nur gegenüber dem Senat berichtspflichtig machen, um sich das Recht zu verschaffen, auch die Leitungsfunktionen zu besetzen. Das Missbrauchspotenzial des Vorschlags ist evident.

Verfassungsgericht

Im vergangenen Sommer hatte die Regierung durch Eilverordnung versucht, dem

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA
THORSTEN GEISLER

Juli 2013

www.kas.de/rspsoe

Verfassungsgericht die Möglichkeit zu nehmen, Parlamentsentscheidungen („hotărâre“) zu überprüfen. Dadurch konnte beispielsweise das Parlament den Ombudsmann im Juli 2012 absetzen, ohne die Möglichkeit einer verfassungsrechtlichen Klage. Nach geltender Rechtslage werden derzeit und auch nach den Vorschlägen für eine Änderung der Verfassung andere wichtige Entscheidungen durch Parlamentsbeschluss getroffen, deren Überprüfungsmöglichkeit durch das Verfassungsgericht ist somit wichtig – genau diese Befugnis aber soll dem Verfassungsgericht nach dem Vorschlag der Kommission genommen werden.

Gegen Parlamentarier darf derzeit nur von der Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Justizgerichtshof ermittelt werden und sie dürfen nur bei diesem Gericht angeklagt werden. Der Oberste Kassations- und Justizgerichtshof hatte in der jüngeren Vergangenheit wenig Nachsicht gegenüber angeklagten Politikern gezeigt und u.a. mehrjährige Haftstrafen gegen Ex-Premierminister Adrian Nastase und den Abgeordneten Gigi Becali verhängt. Senator Dan Voiculescu hatte sein Mandat niedergelegt, um einer Anklage vor diesem Gericht zu entgehen. Allerdings dient die Zuständigkeitszuweisung auch dem Schutz der Parlamentarier: sie sollen sich nur vor den erfahrensten und mutmaßlich besten Richtern und Staatsanwälten zu verantworten haben. Es ist bedauerlich, dass diese Regelung gestrichen werden soll.

Fragwürdig ist auch der Vorschlag, in die Verfassung einen Art. 23 Abs. 14 aufzunehmen, nach dem die „Verwertung von Beweismitteln unzulässig ist, die illegal erlangt wurden.“ Natürlich müssen in einem Rechtsstaat Beweisverwertungsverbote bestehen, dafür bedarf es detaillierter gesetzlicher Regelungen. Nur an das Merkmal einer „illegalen Erlangung“ anzuknüpfen, dürfte angesichts der Weite und Unschärfe dieses Begriffs zu einer Ausuferung von Beweisverwertungsverboten führen.

Premierminister

Verunglückt sind die Vorschläge für die Besetzung des Amtes des Premierministers. Der

Präsident soll künftig denjenigen zum Premierminister vorzuschlagen haben, der von der Partei oder dem Parteienbündnis vorgeschlagen wird, das die meisten Parlamentssitze erhalten hat. Entfällt die gleiche Mandatszahl auf mehrere Parteien bzw. Parteienbündnisse, so soll die Anzahl der bei der Parlamentswahl erzielten Stimmen ausschlaggebend sein. Durch diese Bestimmung würde der Präsident unter Umständen gezwungen, einen Kandidaten vorzuschlagen, der zwar von der stärksten Partei oder dem stärksten Parteienbündnis vorgeschlagen wird, im Parlament jedoch über keine Mehrheit verfügt. Würde dieser Bewerber im Parlament dann keine Mehrheit erzielen, hätte der Präsident gemäß Art. 89 Abs. 3 das Parlament dann nach 30 Tagen aufzulösen.

Neu aufgenommen in die Verfassung soll ein Artikel werden, der vorsieht, dass ein Parlamentsmitglied, das aus der Partei austritt, für die es bei der Wahl kandidiert hat oder das in eine andere Partei eintritt, automatisch sein Mandat verliert (Art. 70 Abs. 2 Pkt.e). Dies steht in krassem Widerspruch zum deutschen Verfassungsverständnis, nach dem Abgeordnete Vertreter des Volkes und nicht einer Partei sind. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Parteienmigration in Rumänien beängstigende Ausmaße angenommen hat. Dies fügt dem Ansehen der Parlamentarier und des Parlaments insgesamt großen Schaden zu.

Selbstaufhebungsrecht des Parlaments

Eingeführt werden soll ein Selbstaufhebungsrecht des Parlaments (Art. 89 Abs. 1 Ind. 1), Voraussetzung ist die Zustimmung von mindestens 2/3 der Abgeordneten bzw. Senatoren in den jeweiligen Kammern. Das deutsche Grundgesetz sieht ein solches Selbstaufhebungsrecht bewusst nicht vor, in anderen Ländern auch der EU gibt es jedoch ähnliche oder gleiche Regelungen, wie jetzt in Rumänien vorgeschlagen.

Die Rechte des Präsidenten würden bei Annahme weiterer Vorschläge empfindlich geschwächt. So hätte er künftig vom Premierminister vorgeschlagene Minister zu ernennen bzw. auf dessen Vorschlag zu entlassen (Art. 85 Abs. 3 Ind. 1). Als Vertreter

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA
THORSTEN GEISSLER

Juli 2013

www.kas.de/rspsoe

Rumäniens würde er nur noch an Gremiensitzungen der Europäischen Union teilnehmen, soweit Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU oder Änderungen der europäischen Verträge betroffen wären (Art. 91 Abs. 1 Ind. 1). In allen anderen Fällen obläge die Vertretung des Landes der Regierung (Art. 102 Abs. 4). Auch würde seine Amtszeit von 5 auf 4 Jahre reduziert ((Art. 83 Abs. 1).

Gestärkt würden die Rechte des Parlaments in Fragen der Europäischen Union, so würde es das Recht erhalten, bei der Formulierung der Positionen Rumäniens im Rahmen gemeinschaftlicher Entscheidungsprozesse mitzuwirken (Art 67 Abs. 1-3). Gleichzeitig würde dem Parlament die Aufgabe zugewiesen, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der EU zu kontrollieren.

Auch die Einführung der Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums gegen die gesamte Regierung (Art. 112 Abs. 3) würde das Parlament stärken. Einzelnen Mitgliedern der Regierung könnte es künftig das Misstrauen aussprechen (Art.112 Abs.1).

Zu begrüßen ist die vorgeschlagene Beschränkung der Möglichkeit der Regierung, „die Verantwortung für ein Gesetz zu übernehmen“, d.h. die Annahme des Gesetzes mit der Vertrauensfrage zu verbinden und gleichzeitig eine Debatte über einzelne Bestimmungen des Gesetzentwurfes zu entgehen (Art. 114 Abs. 1). Dieses Instrument wurde in der Vergangenheit sehr häufig genutzt, künftig soll dies nur einmal pro Sitzungsperiode möglich sein. Bedauerlicherweise wurde jedoch kein Vorschlag unterbreitet, das Gesetzgebungsverfahren durch den Erlass von Eilverordnungen („ordonanțe de urgență“) zu umgehen. Dieses Instrument ermöglicht es der Regierung nach Art. 115 Abs. 4 der geltenden Verfassung, in außerordentlichen Fällen („situații extraordinare“) Recht mit Gesetzeskraft zu setzen. Jedoch wird diese Möglichkeit missbraucht, da dieses Instrument häufig auch bei Sachverhalten und Problemen Anwendung findet, die im normalen Gesetzgebungsverfahren geregelt werden könnten. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung von Eilverordnungen kann ausschließlich durch den Om-

budsmann initiiert werden, die Opposition ist insoweit machtlos.

Die Anzahl der für eine Gesetzesinitiative erforderlichen Unterschriften würde von 100,000 auf 75,000 gesenkt (Art. 74 Abs. 1). Ob dies in der Praxis Auswirkungen hätte, bliebe abzuwarten.

Nach dem Vorschlag der Kommission würden in Rumänien als neue Gebietskörperschaften Regionen eingeführt (Art. 3 Abs. 3), die über einen Präsidenten und einen Regionalrat verfügen würden (Art. 122 Abs. 2-4). Ungeregt bleiben jedoch die Kompetenzen der Regionen, deren Finanzierung sowie die Befugnisse des Präsidenten bzw. des Regionalrates. Hierüber hat bisher auch keine breitere Debatte stattgefunden.

Verkürzung der Wahlzeit des Obersten Rates der Magistratur

Problematisch ist die Verkürzung der Wahlzeit des Obersten Rates der Magistratur (CSM), des Selbstverwaltungsorgans der rumänischen Justiz, von 6 auf 4 Jahre. Es besteht die Gefahr, dass die Wahlen zum CSM parallel zu einer Parlamentswahl stattfinden und indirekt politisiert werden. Umstritten ist auch der Vorschlag, dass künftig zwingend ein Richter zum Präsidenten des Gremiums gewählt werden muss. Hierdurch fühlen sich die Staatsanwälte zurückgesetzt. Unklar bleiben die Bestimmungen über die Abberufung von Mitgliedern des Obersten Rates der Magistratur. Hier sind weitere Auseinandersetzungen vorprogrammiert.

Die zur Änderung des Grundrechtskatalogs vorgelegten Vorschläge sind zu begrüßen. Nach der Neufassung des Art .1 Abs. 2 wäre „die Menschenwürde Ursprung aller Grundrechte“, gleichzeitig würde die „Unantastbarkeit der Menschenwürde“ verankert. Eingeführt würde ein Recht auf Datenschutz (Art. 26 Abs. 3) und auf gute Verwaltung (Art. 51 Abs. 1). Letzteres dürfte jedoch eher eine Staatszielbestimmung als ein subjektives Recht darstellen.. Eingeführt würde auch das Prinzip der Waffengleichheit zwischen Staatsanwaltschaft und Verteidigung im Strafverfahren (Art. 24 Abs. 3). diese Formulierung entspricht der Recht-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

THORSTEN GEISLER

Juli 2013

www.kas.de/rspsoe

sprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Bevor das Parlament über die dargelegten Vorschläge beraten kann, muss das rumänische Verfassungsgericht hierzu eine Stellungnahme abgeben. Es ist zu erwarten, dass es mehrere Vorschläge beanstanden wird, dem hätte das Parlament Rechnung zu tragen. Einer überstürzten Verfassungsänderung hat das Gericht ohnehin schon vorgebeugt, indem es ein vom Parlament beschlossenes Gesetz, nach dem das für die Gültigkeit eines Referendum über die Verfassungsreform vorgeschriebene Beteiligungsquorum von 50 % auf 30 % gesenkt worden war, auf frühestens in einem Jahr für anwendbar erklärt hatte. Im Hinblick auf die Qualität der Verfassungsreform kann ein geordneter und in Ruhe durchgeführter Beratungs- und Entscheidungsprozess nur förderlich sein.