

Oktober 2020

Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa (Bukarest)



Camelia Bogdan v. Rumänien: ein Fall willkürlicher Suspendierung einer Richterin

EGMR urteilt: es bestand kein Rechtsmittel für *Camelia Bogdan*, die in Rumänien vom Richteramt suspendiert wurde

Stanislav Splanvic, LL.M., Hartmut Rank, LL.M.

Der Fall der rumänischen Richterin „*Camelia Bogdan v. Rumänien*“ stellt eine weitere Etappe der Rechtsstreitigkeiten von Vertretern der rumänischen Justiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) dar. Dies steht im Kontext der Auseinandersetzungen der rumänischen Richterschaft mit der bis 2019 regierenden sozialdemokratisch geführten Koalition. *Camelia Bogdan* (die Beschwerdeführerin) wurde aus zweifelhaften Gründen vorübergehend von ihrem Amt suspendiert, ohne den entsprechenden Beschluss effektiv anfechten zu können. Dies ist nach einer Entscheidung des EGMR vom Oktober 2020 rechtswidrig. Verletzt wurde das Recht auf ein faires Verfahren (Artikel 6 Abs. 1 EMRK).

Hintergrund der Suspendierung vom Richteramt

Die Beschwerdeführerin ist eine Bukarester Richterin, die im Rahmen ihrer Tätigkeit unter anderem im Jahr 2014 den rumänischen Politiker und Geschäftsmann *Dan Voiculescu* wegen Betrugs und Geldwäsche zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilte.

Im Jahr 2017 (übrigens dem gleichen Jahr, in welchem *Voiculescu* nach Verbüßen von weniger als drei Jahren seiner zehnjährigen Haftstrafe vorzeitig aus dem Gefängnis entlassen wurde) ist die Richterin *Bogdan* von ihrem Amt vorläufig suspendiert worden. Als Grund für diese Maßnahme wurde ihre Teilnahme als Expertin (gegen Zahlung eines Honorars) an einem Training für das rumänische Landwirtschaftsministerium im Jahr 2014 genannt. Dieser Experteneinsatz war ihr zuvor von ihrem Gerichtspräsidenten genehmigt worden. Eine entgeltliche Beratungstätigkeit war nach dem damals geltenden Richterrecht unzulässig. Später urteilte dieselbe Richterin in einer Rechtssache, an der das Ministerium als Partei beteiligt war.

Daraufhin begann die Justizinspektion 2016 ein Disziplinarverfahren gegen Richterin *Bogdan*. Als problematisch empfand die Justizinspektion, dass die gleiche Abteilung des Ministeriums der Beschwerdeführerin als Expertin ein Honorar gezahlt und später Partei in einem von ihr geleiteten Gerichtsverfahren gewesen ist. Nach Auffassung der Justizinspektion hätte die

Richterin in Ausstand treten sollen, wobei ihre Abwesenheit am Arbeitsplatz während des Trainings „ungerechtfertigt“ war. Frau *Bogdan* versuchte erfolglos gegen das Disziplinarverfahren vorzugehen, mit der Begründung, dass das fragliche Training eine (zulässige) Bildungstätigkeit darstelle. Aufgrund des Beschlusses der Justizinspektion entschied der rumänische Oberste Rat der Magistratur (in der Folge „Oberster Justizrat“), die Beschwerdeführerin von ihrem Amt zu suspendieren.

Die Suspendierung dauerte vom 21. März bis 13. Dezember 2017. Dementsprechend wurde auch ihre Besoldung eingestellt. In einem von Richterin *Bogdan* angestrebten Verfahren urteilte das Oberste Gericht Rumäniens, die Suspendierung abzubrechen und die Richterin in das 400 km von Bukarest entfernte Berufungsgericht Târgu-Mureș (Neumarkt am Mieresch) zu versetzen. Das rumänische Verfassungsgericht teilte im verbundenen Verfahren die Ansichten des Obersten Justizrates, nämlich, dass die Leistungen gegen Vergütung ein Beratungsgeschäft darstellten, das im Falle der Beschwerdeführerin mit ihrer richterlichen Funktion unvereinbar war. Sie habe die richterliche Sorgfaltspflicht verletzt.

Was die schon angesprochene Einwilligung zu Frau *Bogdans* Teilnahme als Expertin am Training angeht, habe der Gerichtspräsident Medien zufolge über die Vergütung nichts gewusst. Daraufhin wurde die Beschwerdeführerin in einer Reihe von Medienberichten angegriffen, bevor das Bukarester Gericht eine offizielle Pressemitteilung veröffentlichte. Ihr wurden, laut Medienberichten, Korruption und Geldwäsche unterstellt. Der Justizrat weigerte sich, dazu Stellung zu nehmen.

Die Beschwerdeführerin rügte daraufhin im Verfahren vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg eine Verletzung (1) des Rechts auf einen fairen Prozess und (2) des Persönlichkeitsrechts. Im Wesentlichen handelt es sich dabei erstens um fehlende gerichtliche Verfahren in Disziplinarverfahren, nämlich, dass die Betroffene keinen effektiven Zugang zu einem Gericht hatte. Zweitens habe Frau *Bogdan* nach heftigen medialen Berichterstattung Reputationsverluste erlitten, die auf nationaler Ebene nicht behoben werden könnten.

Zur ersten Frage hatte sich das rumänische Verfassungsgericht schon vor dem am 20. Oktober 2020 ergangenen EGMR-Urteil zugunsten der Beschwerdeführerin geäußert: das Parlament habe versäumt, ein Rechtsmittel gegen die Disziplinarmaßnahme der vorläufigen Suspendierung von Richtern bereitzustellen. Eine gerichtliche Überprüfung war damit ausgeschlossen. Zwar konnte der jeweilige Richter die entsprechende Maßnahme einmal anfechten, die 2017 geltende Rechtslage aber bot aber kein wirksames Mittel, sondern nur die Illusion eines Rechtsmittels.

Zulässigkeit der Beschwerde

Einige der Beschwerden von Frau *Bogdan* wurden vom EGMR als unzulässig eingestuft, hauptsächlich aus zwei Gründen: teilweise habe ein allgemeiner Rechtsweg bestanden, den die Beschwerdeführerin nicht in Anspruch genommen hatte (z.B. im Falle des Persönlichkeitsrechtsschutzes). Außerdem entsprachen die rechtlichen Auffassungen von Frau *Bogdan* nicht der damals bestehenden rumänischen Rechtslage (z.B. zur Frage des Bestehens einer Verjährungsfrist zur Einleitung der Suspendierung vom Richteramt infolge eines Disziplinarverfahrens). Dies ändert selbstverständlich nichts an der Tatsache, dass die damals bestehenden Rechtsmittel unwirksam waren.

Dementsprechend hob der EGMR die Wichtigkeit von *Verjährungsfristen* für die Sicherheit der Rechtsbeziehungen hervor: vor allem um Ungerechtigkeiten bezüglich weit in der Vergangenheit liegender Tatsachen zu vermeiden, zu denen es inzwischen keine vollständigen Beweismittel mehr gäbe. Das Vorhandensein von Verjährungsfristen sei eines der Grundelemente der Rechtsstaatlichkeit, welches zu einer gewissen Stabilität der Rechtslage beitrüge und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz fördere. Der EGMR stellte in seiner Entscheidung vom 20.10.2020¹ fest, dass die Beschwerdeführerin eher auf eine abstrakte Weise die fehlenden Fristen rügte, d.h. ohne Opfer des angefochtenen Verjährungsfristmangels zu sein. Das 2016 geltende rumänische Recht sah jedoch zwei Fristen vor, nämlich eine zweijährige für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und eine dreißigtägige (nach Ende des Disziplinarverfahrens) für die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme. Da selbst die Beschwerdeführerin dies vor dem EGMR nicht bestritten hat, wurde dieser Teil der Beschwerde für unzulässig erklärt.

Zur Frage der eingestellten Besoldung von Frau *Bogdan* während der Suspendierung und möglicher Reputationsverluste hat sich der EGMR etwas ausführlicher geäußert. Beide Aspekte sind auslegungsgemäß von menschenrechtlichen Konzept des Privatlebens umfasst. Die ständige Rechtsprechung des EGMR stellt hohe Hürden für die Feststellung einer unverhältnismäßigen Verletzung des Privatlebens in Arbeitsverhältnissen. Dafür hätte die Beschwerdeführerin einen nachhaltigen Verlust an gesellschaftlicher Lebensqualität erlitten haben müssen. Da aber die negativen Folgen der Besoldungseinstellung und die Medienangriffe nach ihrer Versetzung weitgehend erloschen sind, seien auch die angesprochenen hohen Hürden nicht erfüllt.

Während der Suspendierung vom Amt sei ihr auch nicht verboten worden, einer anderen juristischen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Hinsichtlich der angeblichen Reputationsverluste hätte Frau *Bogdan* auf dem allgemeinen zivilrechtlichen Rechtsweg gegen die jeweiligen Medien vorgehen müssen, anstatt auf die Rolle des Obersten Justizrats abzustellen.

Dazu eine Anmerkung: Dies besagt jedoch nichts über die verfassungsrechtliche bzw. rechtspolitische Rolle des Justizrats in der Abwehr von ungerechtfertigten medialen Angriffen auf die Justiz (welche fraglos dem Ansehen der Justiz insgesamt auf eine nachhaltige Weise geschädigt haben).

Amtssuspendierung ohne Abwehrrecht

In einer anderen, entscheidenden Frage behielt die Beschwerdeführerin allerdings Recht:

Das rumänische Recht sieht zwar Rechtsmittel für die Anfechtung von Suspendierungsbeschlüssen des Justizrates vor, die Beschwerdeführerin hat diese aber nicht in Anspruch genommen. Dies würde normalerweise zur Unzulässigkeit der betreffenden Beschwerde vor EGMR führen. Eine wichtige Ausnahme von dieser Regel stellt es dabei dar, wenn der zwar formal bestehende Rechtsweg letztlich nur *mangelnden Schutz* bietet. Ein Rechtsweg solle nicht bloß rechtlich vorhanden sein, sondern müsse auch auf den jeweiligen Streitfall bezogen Erfolgchancen bieten. Im vorliegenden Fall war aber genau dieses Kriterium nicht erfüllt.

Der EGMR stellte fest, dass die bestehenden Rechtsmittel der Beschwerdeführerin eine effiziente gerichtliche Aufsicht der Suspendierung nicht ermöglicht hätten, weil die damals bestehende Rechtsprechung in ähnlichen Fällen zur bloßen Ablehnung der Beschwerde aus

formellen Gründen geführt hätte. Darüber hinaus hatte es der Oberste Justizrat in einer Reihe von Fällen abgelehnt, die Beschwerde des jeweiligen Richters unter die Lupe zu nehmen, was auch die gängige Entscheidungspraxis des Justizrats zeigte. Weder der Oberste Justizrat, noch das Oberste Gericht Rumäniens haben zu jener Zeit die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Suspendierungen in ähnlichen Fällen tatsächlich analysiert.

Ebenso wie im unlängst vor dem EGMR anhängigen Fall *Kövesi* gegen Rumänien,² hat der Gerichtshof die sogenannten *Eskelinen*-Kriterien angewendet. Diese besagen, dass - obwohl normalerweise einem Beamten ein Rechtsweg zur Verfügung stehen müsse - es der jeweiligen Regierung obliege, nachzuweisen, dass das Fehlen eines Rechtsmittels gerechtfertigt sei. Weil im vorliegenden Fall von Frau *Bogdan* das gerichtliche Rechtsmittel nur formell offenstand, hat sich der EGMR für die Feststellung entschieden, dass ihr ein Rechtsweg *nicht* zur Verfügung gestanden hätte, ohne dass die rumänische Regierung eine Rechtfertigung dafür vorbrachte. Der Straßburger Gerichtshof betont, dass selbst das rumänische Verfassungsgericht diese Ansicht vertrete (siehe oben). Auf diese Weise habe Rumänien den Kern des Rechtes der Beschwerdeführerin auf einen fairen Prozess verletzt.

Anmerkung: Inzwischen hat Rumänien die Rechtslage zugunsten der Beschwerdeführerin geändert. Diese Änderung bewirkte jedoch keine Rückwirkung für Frau Bogdans Fall.

Bewertung

Camelia Bogdan v. Rumänien ist ein Fall, der es vor allem dem rumänischen Obersten Justizrat auferlegt, seine Rolle als Verteidiger des richterlichen Ansehens und richterlicher Unabhängigkeit zu überprüfen. Die letzten Berichte der EU-Kommission im Kontroll- und Kooperationsverfahren zu Rumänien haben verdeutlicht, dass in jüngerer Vergangenheit in Rumänien häufig medialer und politischer Druck auf die Richterschaft und auf andere Institutionen der Justiz ausgeübt wurde. Die EU-Kommission zog die Schlussfolgerung, dass der Oberste Justizrat seine Aufgabe zur Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz nicht wirksam erfüllt habe.

Der vorliegende Fall führt anschaulich den Druck vor Augen, der auf einzelne Richter ausgeübt wird, indem ein kaum vorhersehbares Rechtsinstrument ergriffen wurde, um eine wirksame Justiz zu blockieren. In diesem Sinne zeigt auch dieses Urteil die bereits im Fall *Kövesi* festgestellte Tendenz, wonach Richter bzw. Staatsanwälte, die dem politischen System gegenüber „kritisch“ sind, aus ihren Positionen entfernt oder suspendiert werden. Die fast einjährige Suspendierung der Richterin *Bogdan* erfolgte 2017, also zu Zeiten einer (inzwischen nicht mehr im Amt befindlichen) sozialdemokratisch-liberalen Regierung. Ein solches Vorgehen kann als Zensur der Gerechtigkeit bezeichnet werden; vielleicht nicht ganz so deutlich wie im Falle *Kövesis*, in welchem die Meinungsfreiheit direkt betroffen war, wohl aber im weiteren Sinne - um eine bereits beeinträchtigte Justiz weiter zu schwächen. In beiden Fällen konnten die betroffenen Justizvertreterinnen ihre verletzten Rechte innerstaatlich nicht effizient schützen. Mit seiner Entscheidung im Fall *Bogdan* v. Rumänien schafft der EGMR Klärung in einem weiteren Fall, der das frühere, intensive Vorgehen gegen rumänische Richter und Staatsanwälte aufzeigt. Diese durch hohen politischen Druck auf die Justiz gekennzeichnete Phase war von Jahresbeginn 2017 bis Herbst 2019 (als Rumänien in kurzer Folge von drei Kabinetten der Parteienkoalition von PSD und ALDE regiert wurde) zu beobachten.

Erwähnt werden kann in diesem Kontext die Entwicklung der Beschwerden „gegen Rumänien“ vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Von 8920 Beschwerden im Jahr 2008 (zeitliche Einordnung: EU-Beitritt Rumäniens erfolgte 2007) stieg die Zahl zunächst bis 2011 auf 12286, sank dann aber deutlich auf 3536 Beschwerden (2015). Seither ist die Zahl der Beschwerden jedoch wieder stark gestiegen, auf 8500 (2018) und bewegt sich seither weiterhin auf ähnlich hohem Niveau.

In der Zwischenzeit hat die rumänische Regierung den gesetzlichen Rahmen geändert, auf deren Grundlage Frau *Bogdan* von ihrem Amt suspendiert wurde. Die 2017 noch fehlenden Garantien wurden eingeführt, was Grund zu Optimismus gibt.

Weitere Urteile in Fällen, welche von in ihren Rechten beeinträchtigten Richtern und Staatsanwälten angestrengt wurden, sind in nächster Zeit sowohl vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (in Straßburg) als auch vor dem Europäischen Gerichtshof (in Luxemburg) zu erwarten³.

¹ Camelia Bogdan v. Rumänien, 36889/18, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205668>

² Splavnic / Rank, KAS Länderbericht „Der Fall Kövesi v. Rumänien“ vom 12.05.2020, abzurufen unter: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/der-fall-kovesi-v-rumanien> ; Fall 3594/19, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-202415>

³ Vor dem EuGH anhängig sind u.a. Verfahren C-357/19, C-547/19, C-859/19 in Bezug auf die rumänische Justiz; dazu auch: Zidar, Rumänische Justiz vor dem EuGH und dem EGMR, DRiZ 11/20, S. 378f.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hartmut Rank
Leiter Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

hartmut.rank@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)