

Entwicklung der Rechts- staatlichkeit in Rumänien in den Jahren 2017 – 2019

Jan Molzberger

KIEUS Papers on European Integration

Vol. I

No. 3 / 2021

ISSN 2747-5166

KIEUS

EUropean
Integration
Studies in Kehl



HOCHSCHULE KEHL
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Verwaltung - Gestalten & Entwickeln

Kontakt:

KIEUS – European Integration Studies in Kehl

info@kieus.de

KIEUS – European Integration Studies in Kehl

Jean Monnet Chair for European Integration Studies Kehl

Prof. Dr. Annegret Eppler

University of Applied Sciences Kehl – Kinzigallee 1 – 77694 Kehl, Germany

Homepage: <https://www.kieus.de/>

E-Mail: info@kieus.de

® KIEUS

ISSN 2747-5166

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT	1
1. EINLEITUNG	2
2. HANDLUNGSOPTIONEN DER EU-INSTITUTIONEN AUF DEM GEBIET DER RECHTSSTAATLICHKEIT	4
2.1 GESCHICHTLICHE VORENTWICKLUNG DER SANKTIONSMÖGLICHKEITEN	4
2.2 DAS „ARTIKEL 7-VERFAHREN“	4
2.3 DER EU-RAHMEN ZUR STÄRKUNG DES RECHTSSTAATSPRINZIPS	10
2.4 EU-PILOT-VERFAHREN UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN EINSCHLIEßLICH KLAGE VOR DEM EUGH.....	12
3. BISHERIGER UMGANG MIT RECHTSSTAATLICHKEITSDEFIZITEN AUF EUROPÄISCHER EBENE.....	14
3.1 RECHTSSTAATLICHE ENTWICKLUNGEN IN UNGARN VON 2010 BIS 2013.....	14
3.2 RECHTSSTAATLICHE ENTWICKLUNGEN IN POLEN AB 2015	18
3.3 FAZIT	20
4. POLITISCHE ENTWICKLUNGEN RUMÄNIENS NACH 1989 UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER RECHTSSTAATLICHKEIT	21
5. DIE RECHTSSTAATLICHEN ENTWICKLUNGEN IN RUMÄNIEN IN DEN JAHREN 2017-2019	26
5.1 REGIERUNG GRINDEANU - DRINGLICHKEITSVERORDNUNG NR. 13/2017	26
5.2 REGIERUNG TUDOSE - NEUE JUSTIZREFORM	29
5.3 REGIERUNG DĂNCILĂ	35
5.4 FAZIT, BEWERTUNG DER VORGÄNGE.....	38
6. PRAKTIKABILITÄT DER EINZELNEN HANDLUNGSOPTIONEN DER EU	40
6.1 DAS „ARTIKEL-7-VERFAHREN“	41
6.2 DER EU-RAHMEN ZUR STÄRKUNG DES RECHTSSTAATSPRINZIPS	46
6.3 EU-PILOT-VERFAHREN UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN EINSCHLIEßLICH KLAGE VOR DEM EUGH.....	47
7. HANDLUNGSEMPFEHLUNG UND AUSBLICK	48

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Entsprechung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALDE	Partidul Alianța Liberalilor și Democraților
Art.	Artikel
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DNA	Direcția Națională Anticorupție
EKR	Europäischen Konservativen und Reformern (ECR – European Conservatives and Reformists)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei (EPP – European People's Party)
GG	Grundgesetz
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption
Fidesz	Fiatal Demokraták Szövetsége
ff.	Fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt
ID	Identität und Demokratie (Identity & Democracy)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Government Organization
Nr.	Nummer
PD	Partidul Democrat
PiS	Prawo i Sprawiedliwość
PNL	Partidul National Liberal
PSD	Partidul Social Democrat

Rs.	Rechtssache
S.	Satz / Seite
S&D	Socialists & Democrats
USL	Uniunea Social Liberală
USR	Uniunea Salvați România

Abstract

Die in den Jahren 2016 bis 2019 amtierende sozialliberale Regierung Rumäniens trieb trotz vielfacher Proteste von Opposition, Ausland und Zivilgesellschaft auf unterschiedliche Weise diverse Justizreformen voran, mit welchen sie ihre Kontrolle über Gerichte und Staatsanwaltschaft erheblich ausbauen wollte. Durch Inkrafttreten der Gesetznovellen wäre die Rechtsstaatlichkeit in Rumänien erheblich gefährdet gewesen, da die EU-Kommission derzeit kein effektives Instrument besitzt, um diese Tendenzen schnell und effektiv zurückzudrängen.

Despite many protests from the opposition, foreign countries and civil society, Romania's social-liberal government incumbent between 2016 and 2019 pursued various judicial reforms with the aim of significantly expanding its control over the courts and the public prosecution. If these amendments had come into force, the rule of law in Romania would have been seriously endangered, as the EU Commission currently has no effective instrument to push back these tendencies quickly and effectively.

1. Einleitung

Am 1. Januar 2019 war es soweit – Rumänien übernahm erstmals in der Geschichte den Vorsitz im Rat der Europäischen Union. An sich kein außergewöhnliches Ereignis, wird diese Position doch seit EWG-Zeiten alle sechs Monate turnusgemäß von einem Mitgliedsstaat an den jeweils nächsten weitergegeben. Standardmäßig wird dann in den europäischen Medien berichtet - über das jeweilige Land, dessen Beziehungen zu und Geschichte in der Europäischen Union sowie die Schwerpunkte, die sich die entsprechende Regierung für das kommende halbe Jahr zum Ziel gesetzt hat. Doch im Vorfeld der rumänischen Ratspräsidentschaft im Januar 2019 herrschte ein konträres Bild. Bereits vor dem Jahreswechsel wurde die sozialliberale Regierung unter Ministerpräsidentin Viorica Dăncilă heftig kritisiert. Sogar Kommissionschef Jean-Claude Juncker äußerte in der Welt am Sonntag auf ungewohnt scharfe Art Skepsis an der Fähigkeit der rumänischen Regierung, der Bedeutung der Ratspräsidentschaft Rechnung zu tragen. Obgleich er Rumänien attestierte, technisch gut auf den Vorsitz vorbereitet zu sein, äußerte er sich wie folgt:

„Ich glaube (...), dass die Regierung in Bukarest noch nicht in vollem Umfang begriffen hat, was es bedeutet, den Vorsitz über die EU-Länder zu führen.“¹

Die ungewöhnlich harte Wortwahl Junckers lässt sich durch die exzeptionellen Ereignisse und die Verhältnisse erklären, die vor und während des Zeitraums von Januar bis Ende Juni in Rumänien und der Europäischen Union vorherrschten. Diese erhöhten die Bedeutung der rumänischen Ratspräsidentschaft verglichen zu den vorangegangenen Präsidentschaften schon bereits im Voraus um ein Vielfaches.

¹ Die Welt vom 29. Dezember 2018: *Juncker zweifelt an Führungsfähigkeit Rumäniens*. Abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article186269730/EU-Ratspraesidentschaft-Juncker-zweifelt-an-Rumaenien.html>

Aus europäischer Perspektive betrachtet fiel die Ratspräsidentschaft Rumäniens zum einen in die Zeit, in der am 26. Mai 2019 die als Schicksalswahl proklamierte Wahl zum Europäischen Parlament stattfand. Des Weiteren wurde zu dieser Zeit noch damit gerechnet, dass das Vereinigte Königreich - wie ursprünglich vorgesehen - am 31. März 2019 und somit genau zur „Halbzeit“ der rumänischen Ratspräsidentschaft die Europäische Union verlassen würde.

Doch neben diesen wohl Epoche prägenden Ereignissen auf EU-Ebene war es die innenpolitische Situation Rumäniens, die die politische Skepsis gegenüber und somit das mediale Interesse an dem Vorsitz des südosteuropäischen Staates im Rat der Europäischen Union zusätzlich schürfte. Schon seit geraumer Zeit stand die sozialliberale Koalition unter Führung der sozialdemokratischen „Partidul Social Democrat“ (PSD) europaweit in der Kritik, durch gezielte Gesetzesreformen und Verordnungen die Rechtsstaatlichkeit stückweise zu untergraben. Die enorme Aufmerksamkeit, die diese Entwicklung auf sich zog, ist durch eine zeitliche Kontextualisierung zu erklären, denn das Thema Verletzung der Rechtsstaatlichkeit einzelner EU-Mitgliedsstaaten war im Jahr 2018 in aller Munde. Allen voran waren Ungarn und Polen die Staaten, deren politische Entwicklung Anlass zu Besorgnis gaben. Nun war mit Rumänien ein Staat, dem seit einiger Zeit ähnliche Tendenzen attestiert wurden, zum ersten Mal auch Inhaber der Ratspräsidentschaft.

In der vorliegenden Arbeit wird zunächst die These bearbeitet, die rechtsstaatlichen Entwicklungen Rumäniens innerhalb der Europäischen Union seien so schwerwiegend, dass sie Reaktionen vonseiten der EU-Institutionen erforderten. Sollte diese These verifiziert werden, wird anschließend erörtert, welche gesamteuropäischen Handlungsoptionen sich als sinnvoll erweisen würden, diese Entwicklungen im Falle Rumäniens zu unterbinden.

2. Handlungsoptionen der EU-Institutionen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit

2.1 Geschichtliche Vorentwicklung der Sanktionsmöglichkeiten

So omnipräsent die Debatte um effektive Sanktionsmöglichkeiten der EU gegenüber die Rechtsstaatlichkeit verletzenden Mitgliedsstaaten gerade auch ist, war dieser Themenkomplex zu Zeiten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) praktisch von keiner Bedeutung. Das Staatenbündnis verstand sich zur damaligen Zeit nicht nur dem Namen nach als ein rein ökonomisches. Erst mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 und der dadurch erfolgten Gründung der europäischen Union wurden Werten wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innerhalb des Staatenbündnisses auf supranationaler Ebene diskutiert – zuvor wurde diese Kompetenz als alleinig dem Europarat zugehörig betrachtet. Ebenfalls zu beachten ist, dass die damaligen 12 Mitgliedsstaaten insgesamt betrachtet eine kohärente Einstellung in puncto Rechtsstaatlichkeit besaßen.²

Mit der sich in den 1990er Jahren anbahnenden Osterweiterung der Union stand diese jedoch vor der Aufnahme von Staaten, deren Institutionen und Rechtsstaatlichkeit erst frisch etabliert und somit noch nicht vollständig entwickelt waren. Unter diesem Aspekt entschieden sich die EU-Staaten, Sanktionsmechanismen für den Fall von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen durch einen Mitgliedsstaat zu entwickeln.³

2.2 Das „Artikel 7-Verfahren“

² Bachmann, Anna (2016): *Werte und Vorschriften. Das Sanktionsbesteck der EU-Institutionen*. In: Osteuropa, 66. Jg., 1-2/2016, S. 209

³ Ebenda

Der heutige Artikel 7 EUV wurde im Vertrag von Amsterdam erstmals festgeschrieben und im Jahr 2003 durch den Vertrag von Nizza abgeändert. Während der Vertrag von Amsterdam die Organe der EU lediglich dazu legitimierte, nachträglich auf eine bereits vorhandene schwerwiegende Verletzung der gemeinsamen Werte der Europäischen Union nach Art. 2 EUV – zum Beispiel der Rechtsstaatlichkeit – zu reagieren, wurden die entsprechenden Kompetenzen im Vertrag von Nizza erweitert.⁴ Seitdem ist es der Kommission mithilfe eines gestuften Mechanismus möglich, bereits bei Vorliegen der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Wertverletzung tätig zu werden.⁵ Faktisch beinhaltet der neugefasste Artikel 7 EUV also zwei Mechanismen. Die Nichtbeteiligung des EuGH an diesem Prozess verdeutlicht die politische Natur des Verfahrens⁶. Im Gegensatz zu einem Vertragsverletzungsverfahren muss für die Anwendung des Art. 7 EUV kein Verstoß gegen Europarecht vorliegen.⁷

Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV

Art. 7 Abs. 1 gilt als Frühwarnverfahren, das bei Vorliegen einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte der Europäischen Union nach Art. 2 EUV greift.⁸ Er stellt keine unmittelbare

⁴ Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament vom 15.10.2003: *Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union – Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union*. KOM(2003) 606 endgültig.

⁵ Becker, Ulrich (2019): *Artikel 7 (Suspendierung der Mitgliedschaft)*. In: Schwarze / Becker / Hatje / Schoo (Hrsg.) EU-Kommentar, Rn. 2, S. 138

⁶ Bonelli, Matteo (2015): *Safeguarding Values in the European Union: The European Parliament, Article 7 and Hungary*. In: Working Papers Series SOG-WP28/2015, LUISS School of Government, S. 19.

⁷ Siehe „2.4.4 EU-Pilot-Verfahren und Vertragsverletzungsverfahren einschließlich Klage vor dem EuGH“

⁸ KOM(2003) 606 endgültig vom 15.10.2003, S. 7ff.

Grundlage für Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat dar⁹ und dient vielmehr als ernster Hinweis, dass jener Staat in Gefahr einer schwerwiegenden Werteverletzung wie dem der Rechtsstaatlichkeit geraten ist und dadurch der Sanktionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 2 und 3 ausgelöst werden kann.¹⁰

Das Vorliegen dieser eindeutigen Gefahr muss von vier Fünfteln der Mitglieder des Europäischen Rates festgestellt werden. Zuvor muss dies von einem Drittel der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission begründet vorgeschlagen werden. Vor der Feststellung muss der Rat den betroffenen Mitgliedsstaat anhören und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.¹¹ Im Falle der Feststellung prüft der Europäische Rat anschließend regelmäßig, ob die Gründe für diese noch immer vorhanden sind.¹²

A. In Art. 2 EUV genannter Wert oder genannte Werte

In Art. 2 EUV sind folgende Werte genannt: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte. Obgleich der Wortlaut von Art. 7 EUV eine Verletzung mehrerer Werte als Voraussetzung suggerieren mag, genügt es in der Praxis, wenn nur ein Wert verletzt wird.¹³

B. Eindeutige Gefahr

Dem Wortlaut nach reicht eine eventuelle Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung eines Grundwertes nicht aus, um den Mechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV auszulösen. Sie muss „eindeutig“ sein, was die Schwelle für ein

⁹ Becker, Rn. 2, S. 138

¹⁰ Ebenda, Rn. 4, S. 140

¹¹ Art. 7 Abs. 1 EUV

¹² Art. 7 Abs. 1 EUV

¹³ Serini, Katharina (2009): *Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip*, S. 121.

Eingreifen zusätzlich erhöht. Von Eindeutigkeit ist die Rede, wenn bei weiterhin unveränderter Lage im Mitgliedsstaat zeitnah eine Rechtsverletzung eintritt.¹⁴

C. Schwerwiegende Verletzung

Die Verletzung einer der Werte nach Art. 2 EUV ist gegeben, wenn dessen Grundlagen aufgehoben, suspendiert oder eingeschränkt wird.¹⁵ Art. 6 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 EUV besagt, dass eine Verletzung nur vorliegt, wenn sich der Gegenstand der Verletzung direkt auf einen oder mehrere der in Art. 2 EUV genannten Werte bezieht. Die Verletzung oder die potenzielle Gefahr einer Verletzung muss also nicht nur in einem konkreten Einzelfall bestehen, sondern die Dimension eines systematischen Problems vorliegen.¹⁶

Die Schwere einer Verletzung der oben genannten Werte bestimmt sich nach mehreren Kriterien. So kann es beispielsweise darauf ankommen, ob ganze Teile der Bevölkerung durch eine Maßnahme betroffen sind. Wäre dies eine religiöse oder ethnische Minderheit, könnte die Verletzung respektive die Gefahr einer Verletzung noch schwerer wiegen. Auch durch die parallele Verletzung mehrerer europäischer Grundwerte nach Art. 2 EUV kann die Verletzung ein Faktor für eine zusätzliche Schwere der Verletzung oder Gefahr sein.¹⁷

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Rechtsverletzung dann als schwerwiegend gilt, wenn sie eine Dimension annimmt, die die weitere

¹⁴ Schorkopf, Frank (2019): *Art. 7 EUV*. In: Grabitz / Eberhard / Hilf / Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union, Rn. 21.

¹⁵ Serini, S. 122

¹⁶ Vgl. KOM(2003) 606 endgültig vom 15.10.2003, S. 8

¹⁷ Ebenda

Aufrechterhaltung eines Wertes wie der Rechtsstaatlichkeit in Frage stellt¹⁸ oder sogar nicht mehr als gewährleistet betrachtet werden kann.¹⁹

Der Sanktionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV

Während dem ersten Absatz des Artikel 7 EUV ein rein präventiver Charakter zukommt, besteht mit den Absätzen 2 und 3 die konkrete Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen. Zu beachten ist dabei, dass die Auslösung dieses Mechanismus nicht von einem vorherigen Verfahren nach Absatz 1 abhängt. Der Europäische Rat kann also auch direkt eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung eines Wertes nach Art. 2 EUV feststellen, ohne zuvor die Gefahr einer solchen konstatiert zu haben.^{20 21} Nach Art. 7 Abs. 2 EUV kann der Europäische Rat die schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedsstaat einstimmig feststellen. Wie auch beim oben genannten Präventionsmechanismus kann die Feststellung nach Art. 7 Abs. 2 EUV auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedsstaaten, der Europäischen Kommission aber nicht auf Vorschlag des Europäischen Parlaments erfolgen. Das Parlament muss dem Vorschlag der Mitgliedsstaaten oder der Kommission jedoch zustimmen.²²

Durch diese Regelung ist erkennbar, dass die Hürde zur Auslösung des Sanktionsmechanismus im Vergleich zum Präventionsmechanismus bewusst höher gesetzt wurde. Somit wird auch die Idee des „Zwei-Stufen-Systems“ betont. Stimmt das Europäische Parlament in der Folge dem

¹⁸ Becker, Rn. 8, S. 141

¹⁹ Serini, S. 125

²⁰ Bachmann, S. 214

²¹ Becker, Rn. 3, S. 140

²² Art. 7 Abs. 2 EUV

Vorschlag zu, muss der Rat den betroffenen Mitgliedsstaat zunächst zu einer Stellungnahme auffordern und kann anschließend einstimmig (der betroffene Staat hat kein Stimmrecht) die schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte feststellen. Auch das Erfordernis der Einstimmigkeit veranschaulicht die hohen Voraussetzungen für die Auslösung des Sanktionsmechanismus.

A. Schwerwiegende Verletzung

Die Definition der schwerwiegenden Verletzung für den Mechanismus nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV ist identisch zu der bereits ausgeführten Definition für das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1.

B. Anhaltende Verletzung

Die festgestellte Verletzung darf nicht nur schwerwiegend, sondern muss auch „anhaltend“ sein. Die Definition des Terms „anhaltend“ gestaltet sich allerdings schwierig. Man könnte wie Ulrich Becker allgemein formulieren, dass sie von einer gewissen Dauer und im gegenwärtigen Moment noch vorhanden sein muss²³. Konkrete Richtwerte für die Dauer, ab der von einer anhaltenden Verletzung gesprochen werden kann, sind nicht existent. Daher müssen für die Bewertung dieses Kriteriums immer die konkret-individuellen Umstände betrachtet werden.²⁴

Sanktionsmöglichkeiten

Nachdem eine Feststellung nach Art. 7 Abs. 2 getroffen wurde, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Europäischen Verträge auf den jeweiligen Mitgliedsstaat herleiten, während etwaige Pflichten bestehen bleiben. Als Beispiel wird in Art. 7 Abs. 3 der Entzug der Stimmrechte des Staates im Europäischen Rat genannt. Mit der Formulierung „kann“ wird dem Rat ein

²³ Becker, Rn. 8, S. 141

²⁴ KOM(2003) 606 endgültig vom 15.10.2003, S. 9.

Entscheidungsermessen eingeräumt, Sanktionen zu verhängen und durch den Wortlaut „bestimmte Rechte“ wird verdeutlicht, dass im Zuge der Maßnahme nicht gleich alle Rechte ausgesetzt werden dürfen. Des Weiteren müssen potenzielle Sanktionen verhältnismäßig sein.²⁵ Sie müssen also geeignet und erforderlich sein, um den Rechtsverstoß zu beheben und gleichzeitig auch angemessen sein, also nicht außer Verhältnis zu den dadurch zu erreichenden Vorteilen stehen. Dabei müssen alle relevanten Informationen betrachtet werden und nach Art. 7 Abs. 3 S. 2 EUV auch die Auswirkung der Sanktionsmaßnahmen auf die Rechte und Pflichten natürlicher sowie juristischer Person beachtet werden. Gemäß Art. 7 Abs. 4 EUV kann der Rat die von ihm erhobenen Sanktionen zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit abändern oder gar aufheben. Grundlage dafür ist eine Änderung der Zustände, die die Verhängung von Sanktionen gegen den betroffenen Mitgliedsstaat veranlasst haben.

2.3 Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips wurde im Jahre 2014 in Form einer Mitteilung der Kommission eingeführt, da sich die vorhandenen Mechanismen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten oft als nicht geeignet erwiesen, zügig und wirksam auf Gefahren zu reagieren.²⁶ Mit diesem Rahmen-Verfahren sollen Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit bereits abgewandt werden, bevor der Präventionsmechanismus nach Art. 7 EUV ausgelöst wird. Daher stellt er keine Alternative sondern vielmehr eine Ergänzung der bestehenden Verfahren in Form einer

²⁵ Becker, Rn. 10ff., S. 142

²⁶ Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom 11.03.2014: *Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*. COM(2014) 158 final, S. 2ff

Vorstufe dar, mit der eine „Lücke im Vorfeld“ geschlossen werden soll.²⁷ Denn ein Vertragsverletzungsverfahren nach den Artikeln 258 bis 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann nur bei Zuwiderhandlungen gegen EU-Recht eingesetzt werden²⁸ und die Schwelle zur Auslösung des Präventions- oder Sanktionsmechanismus nach Artikel 7 EUV ist wie oben bereits beschrieben schwer zu erreichen. Vor allem ist aber hervorzuheben, dass bei Einsatz des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips sämtliche Handlungen von der Kommission ausgehen, und diese somit nicht erst Mehrheiten im Europäischen Rat und Parlament bedürfen – diese werden lediglich über die erzielten Fortschritte informiert²⁹.

Anwendung und Verfahren

Der Rahmen soll angewandt werden, um die Entwicklung einer systemimmanenten Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip abzuwenden.³⁰ Die Gefährdung muss sich *„gegen die politische, institutionelle und/oder rechtliche Ordnung eines Mitgliedstaats als solche, die verfassungsmäßige Struktur, die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit der Justiz oder das System der richterlichen Kontrolle einschließlich der Verfassungsjustiz (sofern vorhanden) richten und beispielsweise von neuen Maßnahmen oder weit verbreiteten Praktiken der Behörden und fehlendem Rechtsschutz ausgehen.“*³¹ Das Verfahren setzt sich aus drei Phasen zusammen:

²⁷ Nickel, Dietmar (2017): *Integrationspolitische Herausforderungen an den Europäischen Rechtsstaat: „Zur Zukunft der europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft“*. In: EuR Europarecht 52.6, S. 669

²⁸ Siehe hierzu „2.4.4 EU-Pilot-Verfahren und Vertragsverletzungsverfahren einschließlich Klage vor dem EuGH“

²⁹ COM(2014) 158 final in der Fassung vom 11.03.2014, S. 9

³⁰ Nickel, S. 669

³¹ COM(2014) 158 final in der Fassung vom 11.03.2014, S. 7ff.

1. Phase: Sachstandsanalyse

Im Rahmen der Sachstandsanalyse sucht die Kommission nach Indizien für eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit. Wird eine solche Gefährdung festgestellt, wird mit dem jeweiligen Mitgliedsstaat ein Dialog eingegangen, in dem die Kommission eine „Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit“ übermittelt.³² Wird durch diesen vertraulichen Dialog keine Konfliktlösung erreicht, wird in Phase Nummer zwei übergegangen.

2. Phase: Empfehlung der Kommission

Die Kommission richtet eine Empfehlung an den Mitgliedsstaat und gibt ihm eine Frist zur Beseitigung der rechtsstaatlichen Missstände. Im Gegensatz zur Phase Nummer 1 wird dieser Schritt öffentlich bekannt gemacht.³³

3. Phase: Follow-up zur Empfehlung der Kommission

In der Folge der von ihr ausgesprochenen Empfehlung prüft die Kommission, ob die von ihr angeprangerten Missstände innerhalb der gesetzten Frist von dem betroffenen Mitgliedsstaat behoben wurden. Ist dies nicht der Fall, werden die Voraussetzungen für die Einleitung eines Artikel-7-Verfahrens geprüft.³⁴

2.4 EU-Pilot-Verfahren und Vertragsverletzungsverfahren einschließlich Klage vor dem EuGH

Die generelle Kompetenz der Kommission, auf Rechtsverstöße innerhalb der Europäischen Union zu reagieren ergibt sich aus Art. 17 EUV, wonach sie die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des EuGH überwacht. Art. 258 AEUV ermächtigt die Kommission, vor dem EuGH Klage

³² Nickel, S. 669ff.

³³ Ebenda, S. 670

³⁴ COM(2014) 158 final, S. 9

einzureichen, wenn sie der Auffassung ist, dass ein Mitgliedsstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass ein Vertragsverletzungsverfahren nur dann angestrengt werden kann, wenn gegen primäres oder sekundäres EU-Recht verstoßen wird.³⁵

1. Schritt: EU-Pilot

In einem ersten Schritt kann die Kommission eine Erklärung des betroffenen Mitgliedsstaates erbitten. Dies kann gewöhnlich binnen 10 Wochen über die sogenannte Online-Plattform „EU-Pilot“ geschehen, einem freiwilligen Projekt, an dem gegenwärtig alle 28 Mitgliedsstaaten teilnehmen.³⁶ Dieser erste Schritt ist nicht verpflichtend³⁷, wird aber meistens verwendet, da das EU-Pilot-Verfahren die Möglichkeit bietet, potenzielle Rechtsverstöße bereits vor Einleitung eines formellen Vertragsverletzungsverfahrens unbürokratisch und schnell beizulegen. So konnte die Anzahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren seit Einführung des EU-Pilot-Verfahrens im Jahre 2008 deutlich gesenkt werden.³⁸ 2018 konnten 73 Prozent aller EU-Pilot-Fälle aufgrund einer zufriedenstellenden Antwort der jeweiligen nationalen Regierung abgeschlossen werden.³⁹

2. Schritt: Stellungnahme der Kommission

³⁵ Internetauftritt der Europäischen Kommission: *Vertragsverletzungsverfahren*. Abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_de

³⁶ Europäische Kommission (2018): *Single Market Scoreboard – EU Pilot (Reporting period 01/2018 – 12/2018)*. Abrufbar unter https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_by_governance_tool/eu_pilot_en.pdf

³⁷ Europäische Kommission (2017): Mitteilung: *EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung (2017/C 18/02)*, C 18/12

³⁸ Europäischen Kommission (2015): Pressemitteilung: *Bericht über Verstöße 2014: Kommission setzt ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts durch*.

³⁹ Europäische Kommission (2018): *Single Market Scoreboard – EU Pilot (Reporting period 01/2018 – 12/2018)*

Bleibt eine Antwort der Regierung des betroffenen Mitgliedsstaates aus oder erfüllt nicht die Ansprüche der Kommission, verfasst die Kommission eine Stellungnahme zur vorliegenden EU-Rechtsverletzung. Daraufhin muss die nationale Regierung diese innerhalb von zwei Monaten beseitigen.⁴⁰

3. Schritt: Klage vor der EuGH

So die Verstöße gegen EU-Recht nicht innerhalb der zweimonatigen Frist beseitigt werden können, reicht die Kommission eine Klage beim EuGH ein, der nach durchschnittlich zwei Jahren eine Entscheidung fällt. Falls ein Verstoß gegen EU-Recht festgestellt wird, muss der betroffene Mitgliedsstaat Maßnahmen ergreifen, um die Verstöße zu beseitigen. Tut er das nicht, kann die Kommission letztendlich die Auflegung einer Strafzahlung oder eines Zwangsgeldes beantragen.⁴¹

3. Bisheriger Umgang mit Rechtsstaatlichkeitsdefiziten auf Europäischer Ebene

3.1 Rechtsstaatliche Entwicklungen in Ungarn von 2010 bis 2013

Das Parteienbündnis Fidesz-KDNP beschloss ab 2010 mehrere Verfassungsänderungen und Gesetzesinitiativen in verschiedensten Bereichen, die eine patriotisch-konservative Handschrift aufwiesen.⁴² Die Möglichkeit für die Verfassungsänderungen ergab sich aus der Zweidrittelmehrheit, die

⁴⁰ Internetauftritt der Europäischen Kommission: *Vertragsverletzungsverfahren*. Abrufbar unter https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_de.htm

⁴¹ Internetauftritt der Europäischen Kommission: *Vertragsverletzungsverfahren*.

⁴² Mendelski, Martin (2018): *Verfassungskrisen in Osteuropa: Zwischen europäischer und nationaler Einheit*, S. 4.

die Fidesz-Partei nach den Parlamentswahlen im April 2010 im Országgyűlés (dem ungarischen Parlament) für sich beanspruchen konnte.⁴³ Während in Mittel- und Westeuropa relativ schnell Maßnahmen in Form von Sanktionen gefordert wurden, verteidigte die Regierung um Ministerpräsident Viktor Orbán ihre Handlungen.⁴⁴ Da die ungarische Regierung ab 2010 eine ganze Reihe im Ausland kritisch betrachteter Verfassungsänderungen initiierte, wird im Folgenden exemplarisch nur auf die Justizreform sowie das Mediengesetz eingegangen, da diese international große Aufmerksamkeit erfuhren.

Mediengesetz

Am 21. Dezember 2010 beschloss das Parlament das sogenannte Medien-Gesetz. Einem neu geschaffene „Medienrat“ oblag fortan die materielle Prüfung medialer Berichterstattung.⁴⁵ Stellte dieser eine „Verletzung der allgemeinen Moral“ oder eine „Unausgewogenheit“ der Berichte fest, konnte er mit empfindlichen Strafen reagieren.⁴⁶ Durch diese Änderungen wurden die Pressefreiheit, der Informantenschutz sowie das Redaktionsgeheimnis erheblich eingeschränkt.⁴⁷

In der Folge wurde das Gesetz vom Europäischen Parlament sowie der Venedig-Kommission des Europarats kritisiert. Die Kommission forderte am 21. Januar 2011 eine Stellungnahme der Regierung, da Ihrer Ansicht nach

⁴³ Osteuropa (2018): *Chronik I - Einschränkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ungarn und die Reaktion der EU*. In: Osteuropa, Jg. 3-5/2018, S.115.

⁴⁴ Mendelski (2018), S.1

⁴⁵ Osteuropa (2018), S.115.

⁴⁶ Karl, Philipp (2018): *Analyse der ungarischen Parteien Jobbik und Fidesz: Erklärungsansätze für ihren Aufschwung*, S. 3.

⁴⁷ Osteuropa (2018), S.115

die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit gefährdet erschienen.⁴⁸ Am 10. März 2011 forderte das Europäische Parlament die Aussetzung des Mediengesetzes.⁴⁹ Ende desselben Jahres erklärte das ungarische Verfassungsgericht mehrere Bestimmungen des Gesetzes für verfassungswidrig, am 18. Juni 2012 wurde es letztlich abgeändert, wobei der starke Einfluss des Medienrates bestehen blieb.⁵⁰

Das Ausbleiben rechtlicher Schritte von Seiten der Kommission während des gesamten Prozesses wurde von einigen Abgeordneten des Europäischen Parlaments erheblich kritisiert.⁵¹ Zu beachten ist dabei allerdings, dass im Bereich der Medienpolitik grundsätzlich die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zuständig sind und ein rechtliches Einschreiten der Kommission somit deutlich erschwert wurde.⁵²

Herabsetzung des Pensionsalters von Richtern

Ein zweites Beispiel für die von der Fidesz-Partei angestoßenen Gesetzesänderungen ist die Absenkung des Rentenalters für Richter, Staatsanwälte und Notare von 70 auf 62 Jahre mit Wirkung zum 01. Januar 2012.⁵³ Während die ungarische Regierung die Maßnahme unter anderem mit dem

⁴⁸ Kroes, Neelie (2011): Schreiben an die ungarische Regierung vom 21.01.2011. Abrufbar unter http://www.pestelloyd.net/2011_04/04eubriefBayer/EUKommission_Ungarn.pdf

⁴⁹ Europäisches Parlament (2011): Entschließung vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>

⁵⁰ Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa (2016): *Gesetzes- und Verfassungsänderungen in Ungarn seit 2010 aus Sicht des Rechts der Europäischen Union*, S.7.

⁵¹ Ebenda, S. 7

⁵² Ebenda, S.6

⁵³ Dohnanyi, Klaus von / Gelencsér, Ágnes / Hegedűs, Dániel (2015): *Ungarn in den Medien 2010-2014: Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn. (DGAP-Bericht, 29)*, S. 10.

Vorwand, mit dieser eine ausgewogenere Altersstruktur zu ermöglichen, begründete, befürchtete die Europäische Kommission eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justiz.⁵⁴ Ein von der Kommission am 17. Januar 2012 eröffnetes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 EUV mündete in der Erhebung einer erfolgreichen Klage vor dem EuGH gegen Ungarn am 25. April des selben Jahres.⁵⁵ Die Argumentation der Kommission, die Gesetzesänderung bedeute eine Diskriminierung aufgrund des Alters, wurde bestätigt.⁵⁶ Auch wenn die Ermöglichung einer ausgewogeneren Altersstruktur grundlegend keine Problematik darstelle, gingen die durch die Maßnahme betroffenen Richter, Staatsanwälte und Notare zu Recht davon aus, bis zum Alter von 70 Jahren ihre Tätigkeit ausüben zu können.⁵⁷

Nach dem Urteil wurde das Gesetz annulliert und das Rentenalter für ab dem 1. Januar 1945 Geborene stufenweise von 70 auf 65 Jahre herabgesetzt.⁵⁸

Fazit

Anhand der aufgezeigten Beispiele zeigt sich, dass ein Eingreifen der Europäischen Institutionen nicht immer ohne Weiteres möglich ist. Die eingeschränkten Möglichkeiten im Umgang mit der ungarischen Regierung ließen die Rufe nach einem der „Atombombe“ Artikel 7 vorgeschalteten Handlungsmöglichkeit lauter werden.⁵⁹ Diesen Forderungen wurde mit der

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa (2016), S. 11

⁵⁵ EuGH, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn)

⁵⁶ Dohnanyi / Gelencsér / Hegedűs, S. 10

⁵⁷ EuGH, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn)

⁵⁸ Dohnanyi / Gelencsér / Hegedűs, S. 10

⁵⁹ Juristischer Dienst der Europäischen Kommission (2014): *Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: - compatibility with the Treaties.*

Vorstellung des „EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ Rechnung getragen. Im Falle von Ungarn haben sich darüber hinaus Vertragsverletzungsverfahren als geeignet erwiesen, gegen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip verstoßende Maßnahmen wie die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz punktuell zu unterbinden und zurückzuweisen. Insofern scheint das vom EuGH zur Durchsetzung von Urteilen einsetzbare Zwangsgeld auf die Mitgliedsstaaten durchaus eine Wirkung zu entfalten. Allerdings ist hierbei stets zu beachten, dass ein Vertragsverletzungsverfahren mit anschließender Klage vor dem EuGH nicht in Bereichen eingesetzt werden kann, für die ausschließlich die einzelnen Mitgliedsstaaten zuständig sind.

3.2 Rechtsstaatliche Entwicklungen in Polen ab 2015

Die Debatte über Rechtsstaatlichkeitsverletzungen durch die Gesetzesinitiativen der polnischen Regierung unter Führung der Partei PiS belaufen sich im Kern auf die Verfassungsgerichtsreformen. So wurde nach dem Wahlsieg der PiS im Sejm (das polnische Parlament) beschlossen, dass Urteile des Verfassungsgerichtes von nun an einer Zweidrittel- anstatt einer einfachen Mehrheit bedürfen. Des Weiteren wurde das Ernennungsverfahren für den Vorsitzenden des Verfassungsgerichts so abgeändert, dass der amtierende Präsident einen kommissarischen Vorsitzenden ernennen kann. Die so bestimmte neue Vorsitzende des Verfassungsgerichts ließ als erste Amtshandlung drei nach Urteilen des nun von ihr geleiteten Verfassungsgerichts verfassungswidrig ernannte Richter zur Ausübung ihrer Tätigkeit zu. Auch wurde, wie bereits zuvor in Ungarn, das Renteneintrittsalter für Richter abgesenkt - von 70 auf 65 Jahre.⁶⁰

⁶⁰ Osteuropa, S. 123ff.

Auch im Jahre 2019 sorgte eine neue Disziplinarregelung für polnische Richter europaweit für Besorgnis, die letztendlich die Sanktionierung von Richtern aufgrund des Inhalts ihrer richterlichen Entscheidungen ermöglichte.⁶¹

Im Gegensatz zu den Vorkommnissen in Ungarn ab 2010 war die Europäische Kommission 2015 bereits mit einem neuen Werkzeug gegen Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit ausgerüstet – dem Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips. Diese „Vorstufe“ des Artikel-7-Verfahrens wurde am 13. Januar 2016 gegen Polen eingeleitet, als erstes Mal in der Geschichte.⁶² Der im Zuge dieses Verfahrens angestrebte Dialog blieb allerdings erfolglos, weshalb die Kommission am 20. Dezember 2017 ebenfalls zum ersten Mal den Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV initiierte.⁶³ Über diesen ersten Schritt des Vorschlags kam das Verfahren bislang jedoch nicht hinaus. Eine Abstimmung, bei der 22 der noch 28 EU-Staaten eine „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Artikel 2 EUV genannten Werte feststellen müssten, blieb bislang aufgrund von Widerständen der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten aus.⁶⁴ Ein gegen Polen aufgrund des „Gesetzes über das Oberste Gericht“ eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren mündete in einer Klage vor dem

⁶¹ Europäische Kommission (2019): Pressemitteilung vom 3. April 2019: *Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren zum Schutz polnischer Richter vor politischer Kontrolle ein.*

⁶² Europäische Kommission (2016): Pressemitteilung vom 13. Januar 2016. *Rechtsstaatlichkeit in Polen: Kommission leitet Dialog ein.*

⁶³ Europäische Kommission (2017): Pressemitteilung vom 20. Dezember 2017: *Europäische Kommission verteidigt Unabhängigkeit der Justiz in Polen.*

⁶⁴ Zeit Online vom 16. Oktober 2018: *EU-Strafverfahren gegen Polen tritt auf der Stelle.* Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2018-10/16/eu-straftverfahren-gegen-polen-tritt-auf-der-stelle-181016-99-396774>

EuGH⁶⁵, der in seinem Urteil einen Verstoß gegen EU-Recht feststellte.⁶⁶ Darüber hinaus wurde am 3. April 2019 ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen eingeleitet, Grund hierfür waren Vorbehalte gegen die Disziplinarregelungen für Richter.⁶⁷

3.3 Fazit

Wie man an den dargestellten Lösungsansätzen der Kommission erkennen kann, gestaltet es sich auch einige Jahre nach Beginn der Rechtsstaatlichkeitskrise in Ungarn schwierig, geeignete Lösungsansätze im Falle von Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit zu finden. Der erst 2014 eingeführte Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit wurde speziell für Fälle wie die gegenwärtige Situation in Polen ausgestaltet. Trotzdem blieb diese Option wirkungslos gegenüber der steif auf ihrer Position verharrenden PiS-Regierung. Die „Nukleare Option“ des Art. 7 EUV wurde von den hohen Anforderungen an ihre Auslösung vorerst ausgebremst und es scheint in der gegenwärtigen Situation eher unwahrscheinlich, dass diese Initiative wieder an Schwung aufnehmen wird. Einzig das Vertragsverletzungsverfahren zeigte im Falle Polens erneut seine Wirkung. Wie schon bereits erwähnt kann es jedoch nur in EU-rechtlichen Angelegenheiten eingesetzt werden. Ein Wunderheilmittel gegen Rechtsstaatlichkeitsverstöße ist also noch immer nicht gefunden. Und das in Zeiten, in denen immer mehr Staaten diesbezüglich Defizite aufweisen. Denn neben Ungarn und Polen

⁶⁵ Europäische Kommission (2018): Pressemitteilung vom 14. August 2018: *Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission geht nächsten Schritt im Vertragsverletzungsverfahren zum Schutz der Unabhängigkeit des Obersten Gerichts in Polen.*

⁶⁶ EuGH Rs. C-619/18 - Kommission/ Polen (Indépendance de la Cour suprême)

⁶⁷ Europäische Kommission (2019): Pressemitteilung vom 3. April 2019: *Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren zum Schutz polnischer Richter vor politischer Kontrolle ein.*

tauchte in letzter Zeit immer häufiger ein weiteres „Problemkind“ in Sachen Rechtsstaatlichkeit auf – Rumänien.

4. Politische Entwicklungen Rumäniens nach 1989 unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit

Die Herausforderungen der 1990er Jahre

Nach jahrzehntelanger Herrschaft wurde das seit 1965 von Nicolae Ceaușescu geführte kommunistische Regime Rumäniens am 22. Dezember 1989 gestürzt. Die anschließende Phase der politischen Umstrukturierung des Landes mündete in der Verabschiedung einer neuen Verfassung am 21. November 1991, mit der ein semipräsidentielles System etabliert wurde. Durch eine Revision der Verfassung im Jahre 2003 wurde die Machtfülle des Präsidenten eingeschränkt.⁶⁸

Wirtschaftlich waren die 1990er Jahre Rumäniens durch schwere Krisen geprägt. Die Öffnung des bislang geschlossenen Marktes trieb die nationalen Staatsbetriebe aufgrund ihrer Konkurrenzunfähigkeit gegenüber den „neuen“ Importprodukten in den Bankrott.⁶⁹ Auch die politische Situation war sehr unbeständig und durch häufige Regierungswechsel sowie Spannungen zwischen den jeweiligen Präsidenten und Premierministern geprägt, die auch gegenwärtig noch bestehen. Ein wesentliches Problem in der post-kommunistischen Phase Rumäniens war die Tatsache, dass die

⁶⁸ Gabanyi, Anneli Ute (2004): *Parteienlandschaft und politische Entwicklung*. In: Kahl / Metzeltin / Ungureanu (Hrsg.): Rumänien, S. 525 – 541.

⁶⁹ Stoenescu, Roxana Alice (2018): *Der Transformationsprozess Rumäniens und seine Hindernisse zur Demokratie*, S. 302.

„neue“ politische Elite zu einem großen Teil der alten entsprach⁷⁰, somit kein personeller Umsturz stattfand.

EU-Beitritt unter Bedingungen

Obwohl sich die Regierungen des südosteuropäischen Staates nach 1989 stets klar westlich orientierten, wurde Rumänien erst 2004 Mitglied der NATO und 2007 in die Europäische Union aufgenommen.⁷¹ Zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts erfüllte der rumänische Staat noch nicht alle Vorgaben der Union auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsprävention, weshalb erstmalig ein sogenanntes Kooperations- und Kontrollverfahren eingeführt wurde. Im Rahmen dieses Verfahrens muss die Regierung jährlich einen Rechenschaftsbericht über den in diesen Bereichen erzielten Fortschritt vorlegen.⁷² Während Bulgarien innerhalb des Kooperations- und Kontrollverfahrens teilweise empfindlich sanktioniert wurde, kamen die rumänischen Regierungen den Reformvorgaben über die Jahre hinweg im Allgemeinen nach.⁷³ ⁷⁴ Allerdings haben die negativen Entwicklungen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Korruption der letzten Jahre dazu beigetragen, dass das Verfahren immer noch nicht abgeschlossen ist.⁷⁵

⁷⁰ Roth, Andrei (1997): *Staatliche Bürokratie und neue Eliten im posttotalitären Rumänien*. In: Sterbling / Anton / Zipparian / Heinz (Hrsg.): *Max Weber und Osteuropa*, S. 194.

⁷¹ Gabanyi, S. 525 - 541

⁷² Europäischen Kommission (2006): Entscheidung vom 13. Dezember 2006: *Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung*, [K(2006) 6569].

⁷³ Schwarz, Oliver (2012): *Same but different: Externe Europäisierung zwischen Beitritt, Nachbarschaft und Kooperation*. In: ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21(4), S. 635ff.

⁷⁴ Europäische Kommission (2006): *Monitoring Report on the state of preparedness for the EU membership of Bulgaria and Romania*, COM(2006) 214 final.

⁷⁵ Europäische Kommission (2018): Pressemitteilung vom 13. November 2018: *Berichte über Bulgarien und Rumänien im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens*.

Die Staatskrise von 2012

Im Jahr 2012 mündete der Machtkampf zwischen dem seit 2004 amtierenden Präsidenten Băsescu und der Regierungskoalition „Sozial-Liberale Union“ (Uniunea Social-Liberală, USL) in die größte politischen Krise Rumäniens seit dem Fall des Kommunismus, in welcher mehrfach rechtsstaatliche Prinzipien verletzt wurden⁷⁶. Der Konflikt stellte den Gipfel der langjährigen Auseinandersetzungen Băsescus mit dem Parlament dar. Laut der rumänischen Verfassung ist dem Präsidenten primär die Rolle des Mittlers zwischen den einzelnen Staatsorganen zuteil⁷⁷. Sachpolitisch kann er nur in der Außen-⁷⁸ Verteidigungs-⁷⁹ und Sicherheitspolitik⁸⁰ agieren. Er muss formell parteilos sein⁸¹. Băsescu hatte hingegen seit seinem Amtsantritt im Jahre 2004 zunehmend Kompetenzen, die außerhalb dieses festgeschriebenen Machtbereichs liegen, für sich beansprucht. So wirkte er beispielsweise 2004 und 2008 aktiv an der Regierungsbildung mit, um jeweils einen Kandidaten der Demokratischen Partei (Partidul Democrat, PD) zu etablieren, der er bis zu seiner Ernennung als Präsident angehörte.⁸²

Im Zuge der Wirtschaftskrise sah sich die PD-geführte Regierung ab 2009 zur Verfolgung einer drastischen Austeritätspolitik gezwungen, die unter anderem die Kürzung der Gehälter der Staatsbediensteten um 25% sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 19 auf 24 Prozent zum Inhalt hatte. Als sich 2012 Widerstände gegen das Andauern der Sparmaßnahmen in der

⁷⁶ Ursprung, Daniel (2012): *Machtkampf in Rumänien: Die Regierung, der Präsident und die Justiz*. In: OSTEUROPA, 62. Jg., 9/2012, S. 3

⁷⁷ Artikel 80 Absatz 2 der rumänischen Konstitution (Constituția României)

⁷⁸ Artikel 91 der rumänischen Verfassung

⁷⁹ Artikel 92 der rumänischen Verfassung

⁸⁰ Artikel 93 der rumänischen Verfassung

⁸¹ Artikel 84 Absatz 1 der rumänischen Verfassung

Die rumänische Verfassung ist unter <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> abrufbar.

⁸² Gabanyi, Anneli Ute (2012): *Politisches Lehrstück: Die Staatskrise in Rumänien*. In: OSTEUROPA, 62. Jg., 9/2012, S. 16

Gesellschaft formierten, war der Băsescu-treue Premierminister Emil Boc gezwungen, mitsamt seinem Kabinett zurückzutreten. Nachdem die PD auch noch die Mehrheit im Parlament an die USL verloren hatte, wurde mit Victor Ponta der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei (Partidul Social Democrat, PSD – Teil der USL) zum Premierminister ernannt.⁸³

Die neue USL-Regierung war von nun an äußerst bestrebt, Präsident Băsescu, der aufgrund der PD-Sparpolitik auch in der Bevölkerung keinen breiten Rückhalt mehr erfuhr, schnellstmöglich abzusetzen. Ein am 29. Juli 2012 abgehaltenes Referendum über die Amtsenthebung wurde vom Verfassungsgericht für ungültig erklärt, da das erforderliche Quorum von 50 Prozent knapp verfehlt wurde.⁸⁴ Da sich von den Teilnehmern allerdings eine klare Mehrheit von 87 Prozent der Teilnehmer für die Amtsenthebung Băsescus ausgesprochen hatten, versuchte die USL-Regierung in der Folge mit zahlreichen Mitteln, die nachträgliche Gültigkeit des Referendums herbeizuführen. So wurde gezielt der unwahre Narrativ verbreitet, das Quorum sei entgegen der offiziellen Angaben erfüllt worden, da die Wählerlisten fälschlicherweise zahlreiche im Ausland Lebende und Verstorbene führten.⁸⁵ Die Regierung versuchte eine nachträgliche Aktualisierung der Wählerlisten ohne rechtliche Grundlage durchzuführen und attackierte mehrfach Richter und Staatsanwälte, die dieses Vorhaben ablehnten.⁸⁶ Nachdem das Verfassungsgericht am 22. August 2012 mit Zweidrittelmehrheit entschied, dass das nötige Quorum für das Referendum nicht erreicht wurde, griffen die USL und Premierminister Ponta das Verfassungsgericht in den Medien hart an und beschimpften die dortigen Richter als Politoffiziere des ihrer

⁸³ Gabanyi, Anneli Ute (2014): *Rumänien ein Jahr nach den Parlamentswahlen Ende 2012*. In: *Südosteuropa Mitteilungen*, Ausgabe 02/2014, S. 23

⁸⁴ BBC vom 21. August 2012: *Traian Basescu: Romanian impeachment vote ruled invalid*. Abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-europe-19332259>

⁸⁵ Ursprung, S. 5 u. 11

⁸⁶ Ursprung, S. 5

Ansicht nach unrechtmäßigen Präsidenten Băsescu - obgleich nur drei der neun Verfassungsrichter überhaupt vom Präsident ernannt werden.⁸⁷

Schon im Vorfeld des Referendums über die Amtsenthebung Băsescus wurden auf Europäischer Ebene Stimmen laut, die einen „Staatsstreich“ witterten. Kurz darauf wurde die Europäische Kommission tätig. Der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso lud Victor Ponta am 11. Juli 2012 nach Brüssel ein und stellte ihm im Namen der Kommission elf Forderungen zur Verbesserung der Lage und übte dabei finanziellen Druck aus, da der rumänische Staat gerade zu diesem Zeitpunkt überaus auf die zwischenzeitlich eingestellte Zahlungen aus dem EU-Strukturfonds angewiesen war.⁸⁸ Die Europäische Kommission zeigte sich auch in ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vom 18. Juli 2012 besorgt ob der „Manipulationen und Ausübung von Druck, die sich gegen Institutionen und Mitglieder der Justizorgane richten und schließlich schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt haben“⁸⁹. Die aktuellen Kontroversen gefährdeten „die bisher erreichten Fortschritte stark und werfen ernsthafte Fragen nach der Zukunft der bereits eingeleiteten Reformen auf“⁹⁰, weshalb die Kommission in ihrem Bericht mehrere Empfehlungen an die Regierung unter Victor Ponta aussprach. Letztendlich war die USL-Regierung gezwungen, den Forderungen und Empfehlungen

⁸⁷ Art. 142 Abs. 3 der rumänischen Verfassung. (Die sechs weiteren Richter werden zur Hälfte von Abgeordnetenkammer und Senat ernannt.)

⁸⁸ Gabanyi (2012), S. 26

⁸⁹ Europäische Kommission (2012): *Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vom 18. Juli 2012*, COM(2012) 410 final, S. 3.

⁹⁰ Ebenda [COM(2012) 410 final, S.3]

der Kommission nachzukommen, was diese in ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat vom 30. Januar 2013 auch bestätigte.⁹¹

5. Die rechtsstaatlichen Entwicklungen in Rumänien in den Jahren 2017-2019

Nachdem die Staatskrise von 2012 bewältigt wurde, blieb es in den Folgejahren relativ ruhig um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien. Dominant waren eher positive Berichte, wie zum Beispiel über die Erfolge von Laura Kövesi an der Spitze der Antikorruptionsbehörde DNA (Direcția Națională Anticorupție).⁹² Doch mit der im Dezember 2016 auf die Technokraten-Regierung unter Dacian Cioloș folgenden Koalition aus PSD und Liberaldemokraten (Partidul Alianța Liberalilor și Democraților, ALDE) kamen neue Besorgnisse über die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit.

5.1 Regierung Grindeanu - Dringlichkeitsverordnung Nr. 13/2017

Kaum im Amt, begann die neue Regierung mit der Konzeption neuer Reformen für den Justizbereich, was in den ersten beiden Monaten des neuen Jahres 2017 die größten Demonstrationen seit der Revolution im Jahre 1989 mit zeitweise 500.000 Teilnehmern.⁹³ Grund hierfür war die geplante

⁹¹ Europäische Kommission (2013): *Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vom 31. Januar 2013, COM(2013) 47 final.*

⁹² Gillet, Kit (2015): *Bringing in the scalps: the woman leading Romania's war on corruption.* Erschienen am 4. November 2015 in: The Guardian. Abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/04/woman-leading-war-on-corruption-romania>

⁹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Februar 2017: *500.000 demonstrieren in Rumänien gegen die Regierung.* Abrufbar unter

Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 (*übers.: Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 13/2017*)⁹⁴ der von Premierminister Sorin Grindeanu (PSD) geführten Koalition. Mit deren Rechtswirksamkeit zum 9. Februar 2017 wäre eine Änderung des Strafgesetzbuchs ohne Beteiligung des Parlaments bewirkt worden. Die Verordnung sah vor, Amtsmissbrauch nur noch dann zu ahnden, wenn der dadurch entstandene Schaden höher als 200.000 Lei (was zum damaligen Zeitpunkt ca. 44.000 Euro entsprach) liege. Es stellt keinen Zufall dar, dass der PSD-Vorsitzende Liviu Dragnea exakt zu jener Zeit eine Anklage aufgrund von Anstiftung zum Amtsmissbrauch mit einem entstandenen Schaden in Höhe von 100.000 Lei erwartete. Der Sozialdemokrat darf aufgrund einer Vorbestrafung (Wahlbetrug) nicht selbst das Amt des Premierministers ausüben, gilt jedoch als der starke Mann seiner Partei und als Strippenzieher hinter den von der Regierung angestoßenen Gesetzesinitiativen und Dekreten. Die Verordnung Nr. 13/2017 hätte ursprünglich am 31. Januar verabschiedet werden sollen, genau am Tag des vorgesehenen Prozessauftaktes gegen Dragnea.⁹⁵ Ihm wurde vorgeworfen, in seiner Zeit als Präsident des Kreistages des südrumänischen Kreises Teleorman zwei Frauen fiktiv bei der dortigen Kinderschutzbehörde beschäftigt zu haben, während diese tatsächlich für seine Partei PSD arbeiten.⁹⁶

Hiermit erklärt sich auch der Umstand, dass die Regelung trotz der Mehrheit der PSD-ALDE-Koalition im Parlament nicht auf dem ordentlichen

<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/proteste-gehen-weiter-500-000-demonstrieren-in-rumaenien-gegen-die-regierung-14853880.html>

⁹⁴ Ordonanța nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene. Abrufbar unter: <https://lege5.ro/Gratuit/ge3dsmbuha3a/ordonanta-nr-13-2017-privind-aprobarea-participarii-romaniei-la-programul-pentru-scoli-al-uniunii-europene>

⁹⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Februar 2017

⁹⁶ Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien vom 15. Februar 2017: *Dragnea-Prozess: Drei Mitangeklagte geständig*. Abrufbar unter <https://adz.ro/artikel/artikel/dragnea-prozess-drei-mitangeklagte-gestaendig>

Gesetzgebungsweg, sondern durch eine direkt von der Regierung erlassenen Dringlichkeitsverordnung durchgesetzt wurde. Es wird klar ersichtlich, dass hiermit in erster Linie das Ziel verfolgt wurde, eine Verhaftung Liviu Dragneas mit allen Mitteln zu verhindern. Die Begründung des damaligen Justizministers Iordache, die Verordnung würde überbelegte Gefängnisse entlasten, erscheint äußerst fadenscheinig. Nicht nur in der Bevölkerung strebten sich Widerstände gegen die Initiativen der Regierung. Auch Präsident Klaus-Werner Johannis stellte sich den Vorhaben entschlossen entgegen und nahm an zahlreichen Protesten gegen die Verordnung teil.⁹⁷

Auf einer Ende Januar in Bukarest stattfindenden Kundgebung wurde er vom Guardian wie folgt zitiert:

“A gang of politicians who have problems with the law want to change the legislation and weaken the state of law ... Romanians are rightly indignant.”⁹⁸

Der der deutschen Minderheit der Siebenbürger Sachsen angehörige Johannis selbst ist – wie bereits zuvor beschrieben – als Präsident der politischen Neutralität verpflichtet, wird allerdings dem bürgerlichen Lager zugeordnet. Aufgrund des anhaltenden Widerstands innerhalb der Bevölkerung wurde die Verordnung Anfang Februar von der Regierung wieder zurückgenommen.⁹⁹ In der Folge kam es zunächst zum Rücktritt des

⁹⁷ Spiegel Online vom 22. Januar 2017: *Der Präsident demonstriert gegen die Regierung*. Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-staatspraesident-untersuetzt-demonstration-gegen-regierung-a-1131179.html>

⁹⁸ The Guardian vom 22. Januar 2017: *Thousands march against prison pardons in Romania*. Abrufbar unter <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/22/thousands-march-against-prison-pardons-in-romania>

⁹⁹ Tagesspiegel vom 4. Februar 2017: *Regierung kündigt Aufhebung des Schutzdekrets für korrupte Politiker an*. Abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/proteste-in-rumaenien-regierung-kuendigt-aufhebung-des-schutzdekrets-fuer-korrupte-politiker-an/19348062.html>

Justizministers Florin Iordache¹⁰⁰, der am 23. Februar 2017 durch Tudorel Toader ersetzt wurde.¹⁰¹ Er sollte auch in den weiteren beiden Regierungen jeweils die Rolle des Justizministers einnehmen.

Am 21. Juni 2017 stürzten die Abgeordneten der beiden Regierungsparteien das von ihnen gerade vor einem halben Jahr gewählte Kabinett inklusive Regierungschef Sorin Grindeanu per Misstrauensvotum. Als Drahtzieher hinter dieser äußerst ungewöhnlichen Situation wurde PSD-Chef Liviu Dragnea gesehen, der Grindeanu vorwarf, mehrere Bestandteile seines Regierungsprogramms nicht erfüllt zu haben und mit Parteiausschluss für diejenigen drohte, die eine neue Regierung unter Grindeanu favorisierten.¹⁰²¹⁰³

5.2 Regierung Tudose - Neue Justizreform

¹⁰⁰ Spiegel Online vom 9. Februar 2017: *Rumäniens Justizminister tritt zurück*. Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-justizminister-florin-iordache-tritt-nach-protesten-zurueck-a-1133857.html>

¹⁰¹ Radio Free Europe/Radio Liberty vom 24. Februar 2017: *Noul ministru român al Justiției, Tudorel Toader, a depus jurământul* (sic!). Abrufbar unter: <https://moldova.europalibera.org/a/28328492.html>

¹⁰² Süddeutsche Zeitung vom 21. Juni 2017: *Regierungsparteien stürzen Rumäniens Ministerpräsidenten*. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/misstrauensvotum-regierungsparteien-stuerzen-rumaeniens-ministerpraesidenten-1.3554666>

¹⁰³ Le Figaro vom 21. Juni 2017: *Roumanie: le gouvernement renversé*. Abrufbar unter: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/06/21/97001-20170621FILWWW00180-roumanie-la-gauche-fait-chuter-son-gouvernement.php>

Kurz nachdem die neu eingesetzte Regierung unter Leitung von Premierminister Mihai Tudose ihre Arbeit am 29. Juni 2017 aufnahm, kündigte der alte und neue Justizminister Toader eine neue Justizreform an.¹⁰⁴

Diese umfasste die Änderung von drei Gesetzen über die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte (Gesetz Nr. 303/2004), die Gerichtsorganisation (Gesetz Nr. 304/2004) und den Obersten Rat der Magistratur (Gesetz Nr. 317/2004). Im Folgenden wird auf die beabsichtigten Änderungen an den Gesetzen Nr. 303 und 304 eingegangen.

Gesetz zur Rechtstellung der Richter und Staatsanwälte (Gesetz 303/2004)¹⁰⁵

Die Neufassung des Gesetzes Nr. 303/2004 schwächte die Stellung von Richtern, Staatsanwälten und des Staatspräsidenten zugunsten der Regierung beziehungsweise des Justizministeriums und -ministers.

So beinhaltete sie die Grundlage für die Einrichtung einer neuen, dritten Direktion bei der Generalstaatsanwaltschaft, die sich ausschließlich strafrechtlichen Ermittlungen gegen Richter und Staatsanwälte im Falle von Dienstvergehen widmen sollte, die bislang nur mit Disziplinarverfahren sanktioniert werden konnten. Darüber hinaus sollten Richter und Staatsanwälte im Falle von Fehlurteilen auch mit ihrem Privatvermögen haftbar gemacht werden. Im Weiteren sahen die Änderungen auch vor, die Unabhängigkeit der Staatsanwälte in der Ausübung ihrer Tätigkeit abzuschaffen.

¹⁰⁴ Gotev, Georgi (2017): *Commission concerned over Romanian judicial overhaul*. In: Euractiv vom 25. August 2017. Abrufbar unter <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-concerned-over-romanian-judicial-overhaul/>

¹⁰⁵ Rank, Hartmut / Dobrean, Raluca (2018): *Rechtsstaatlich bedenkliche Justizreform in Rumänien*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): *Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa*, S. 3ff.

Beschlüsse von Staatsanwälten sollten nach der Umsetzung der Reform durch einen Vorgesetzten auch unbegründet – und nicht wie zuvor nur bei festgestellte Rechtswidrigkeit - abgewiesen werden.

Die Stellung des Justizministers sollte insoweit gestärkt werden, dass dieser anstatt des Obersten Gerichtshofs über Budgets und Mittelverwendung der Gerichte bestimmen sollte.

In einer frühen Fassung des Gesetzes war vorgesehen, dem Staatspräsidenten die Kompetenz der Ernennung der leitenden Staatsanwälte zu entziehen. Aufgrund von intensiver Kritik wurde diese Idee letztendlich insoweit abgeändert, dass der Präsident zwar am Verfahren beteiligt ist, ihm aber nur die symbolische Ernennung der Leitenden Staatsanwälte sowie des Präsidenten des Obersten Gerichts und nicht mehr ein Mitspracherecht bei Abberufungen obliegt.

Gesetz über die Gerichtsorganisation (Nr. 304/2004)¹⁰⁶

Auch das Gesetz Nr. 304/2004 stärkt das Justizministerium und damit die rumänische Regierung, da die beiden Sonderdirektionen bei der Staatsanwaltschaft - die Antikorruptionsabteilung der Staatsanwaltschaft, „DNA“ (Direcția Națională Anticorupție) und die Sonderabteilung der Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und Terrorismus DIICOT (Direcția de Investigare a Infraacțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism) – nun dem Justizministerium einen jährlichen Tätigkeitsbericht vorlegen sollen. Zuvor musste dieser nur dem rumänischen Selbstverwaltungsgremium für Richter und Staatsanwälte, dem Obersten Rat der

¹⁰⁶ Rank, Hartmut / Dobrean, Raluca (2018): *Rechtsstaatlich bedenkliche Justizreform in Rumänien*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa, S. 4ff.

Magistratur CSM (Consiliul Superior al Magistraturii), vorgelegt werden, der über die Unabhängigkeit der rumänischen Justiz wacht.

Auch der CSM sollte ursprünglich durch die Gesetzesnovelle zugunsten des Justizministeriums geschwächt werden. Denn in frühen Reformansätzen wurde die Kontrolle der Gerichtsinspektion, die für Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte zuständig ist, eben dem Ministerium anstatt wie bisher dem CSM zugeteilt, was die politische Einflussnahme auf und Kontrolle der Justiz weiter erhöht hätte. Dieser Plan wurde letztendlich allerdings abgelehnt.

Die Justizreform im Gesetzgebungsverfahren

Bevor der erste Entwurf der Justizreform ins Parlament eingebracht wurde, wurde dieser vom CSM mehrheitlich abgelehnt, da er wesentliche Aspekte und grundlegende Garantien für das Funktionieren der rumänischen Justiz missachte und gegen verfassungsrechtliche Regelungen verstoße. Im Übrigen sei im Vergleich zu den Entwürfen früherer Regierungen kein beachtenswerter Fortschritt zu verzeichnen. Auch die seit 2016 bestehenden Regeln für eine transparente Entscheidungsfindung wurden verletzt, da der Entwurf nicht zur öffentlichen Debatte freigegeben wurde.¹⁰⁷ Ein neuer Entwurf des Gesetzespakets wurde am 9. November 2017 ebenfalls vom CSM abgelehnt, woraufhin die nochmals aktualisierte Version der Gesetzesnovellen im parlamentarischen Sonderausschuss für die Systematisierung, Vereinheitlichung und Gewährleistung der Stabilität von Rechtsvorschriften im Justizwesen (Comisia speciala comuna a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției) behandelt wurde, obwohl Gesetze, die das

¹⁰⁷ Consiliul Superior al Magistraturii (2017): *Hotărârea nr. 974 din 28. septembrie 2017*, S. 3. Abrufbar unter: http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/03_10_2017__89465_ro.pdf

Justizwesen betreffen nur in Rechts- und nicht in Sonderausschüssen besprochen werden dürfen.¹⁰⁸ Dazu kommt, dass der Vorsitzende dieses Sonderausschusses ausgerechnet der aufgrund der Massenproteste gegen die von ihm vorangetriebene Dringlichkeitsverordnung Nr. 13 zurückgetretene Ex-Justizminister Florin Iordache ist.¹⁰⁹

Reaktionen und Fazit

Sämtliche Verbände und NGOs sowie Politiker Rumäniens¹¹⁰, Europas und der USA kritisierten die angepeilten Gesetzesänderungen.¹¹¹ Auch die Staatengruppe gegen Korruption GRECO des Europarats zeigte sich in ihrem ad hoc Report über die Situation in Rumänien besorgt.¹¹² In den rumänischen Großstädten kam es erneut zu Massenkundgebungen.¹¹³ Präsident Klaus Johannis nannte die Gesetzesnovellen eine „Attacke auf die

¹⁰⁸ Artikel 61 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer (Regulamentul Camerei Deputaților). Abrufbar unter http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=regcd1_1

¹⁰⁹ Beitrag auf der Website der Partei USR vom 23. November 2017: *USR contestă la CCR legalitatea Comisiei Iordache*. Abrufbar unter <https://www.usr.ro/2017/11/23/usr-contesta-la-ccr-legalitatea-comisiei-iordache/>

¹¹⁰ Die Oppositionsparteien PNL und USR

¹¹¹ Janku, Peter (2017): *Romanian judicial reform: Critics decry 'parliamentary coup,' threat to democracy*. In: Deutsche Welle vom 24. Dezember 2017. Abrufbar unter <https://www.dw.com/en/romanian-judicial-reform-critics-decry-parliamentary-coup-threat-to-democracy/a-41923648>

¹¹² GRECO (2018): *Ad hoc Report on Romania (Rule 34)*. Abrufbar unter <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>

¹¹³ Digi24 vom 5. November 2017: *Legile justiției, contestate de români în stradă. Zeci de mii de oameni au protestat în București și în țară*. Abrufbar unter <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/evenimente/proteste-legile-justitiei-scot-din-nou-romanii-in-strada-823160>

Rechtsstaatlichkeit und den Kampf gegen die Korruption“¹¹⁴ In den folgenden Monaten weigerte er sich, die Justizreformen durch seine Unterschrift zu genehmigen und leitete sie schließlich an das rumänische Verfassungsgericht zur Prüfung weiter.¹¹⁵

Ziel der Reformen schien offensichtlich die Ausdehnung der Kontrolle des Regierungsapparats auf die Justiz zu sein. Nachdem die Dringlichkeitsverordnung Nr. 13 europaweit hohe Wellen geschlagen hatte, wurde sich bemüht, den Prozess dieses Mal etwas leiser und scheinbar transparenter (formaler Gesetzgebungsprozess anstatt Regierungsverordnung) anzugehen, den Reaktionen zu Folge aber mit wenig Erfolg. Hinter den Kulissen spielte erneut der PSD-Parteivorsitzende Liviu Dragnea die entscheidende Rolle, der aufgrund der fehlgeschlagenen Dringlichkeitsverordnung immer noch eine Verurteilung fürchten musste. Wie sehr Dragnea die Fäden in seiner Partei in der Hand hielt, zeigte sich in den folgenden Monaten. Nachdem das Gesetzgebungsverfahren für das Justizreformpaket ins Stocken geraten war, trat Premierminister Tudose Mitte Januar von seinem Amt zurück, nur sieben Monate nachdem sein Vorgänger Grindeanu von der eigenen Partei gestürzt wurde. Grund hierfür: Wie in Grindeanus Fall ein Zerwürfnis mit Dragnea, denn Tudose fällt viele Entscheidungen selbst - ohne diese mit dem Parteichef im Voraus abzusprechen.¹¹⁶ Einmal mehr zeigte sich, wie eng dieser die Zügel seiner Partei in der Hand hielt und wie

¹¹⁴ Eremia, Radu (2017): *Iohannis: Modificările legilor Justiției sunt un atac asupra statului de drept și împotriva luptei anticorupție. Eforturile României din ultimii 10 ani vor fi anulate*. In: Adevărul vom 23. August 2017. Abrufbar unter https://adevarul.ro/news/politica/iohannis-propunerile-prezentate-toader-atac-statului-drept-bunei-functionari-justitiei-precum-luptei-anticoruptie-1_599d7e675ab6550cb83ef8e4/index.html

¹¹⁵ Deutsche Welle vom 2. Mai 2018: „*Neue Runde im Streit um Rumäniens Justizreform*“. Abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/neue-runde-im-streit-um-rumäniens-justizreform/a-43625157-0>

¹¹⁶ L'essentiel vom 15. Januar 2018: „*Ich gehe hochohobenen Hauptes*“. Abrufbar unter <http://www.lesentiel.lu/de/news/europa/story/ich-gehe-hochohobenen-hauptes-17272611>

offensichtlich er bemüht war, wichtige Positionen innerhalb der Regierung mit loyalen Gefolgsleuten zu bestücken. Der PSD-Chef selbst erklärte die Geschehnisse wie folgt: „Wir haben bei unserem (Partei-) Treffen festgestellt, dass es so nicht weitergehen kann. Es gibt eine Konfliktsituation zwischen der Partei und der Regierung sowie innerhalb der Regierung selbst.“¹¹⁷

5.3 Regierung Dăncilă

Fast unmittelbar nach Tudoses Rücktritt wurde mit Viorica Dăncilă eine treue Verbündete Dragneas zur Premierministerin ernannt. Der Politikwissenschaftler Sergiu Miscoui begründete die Wahl Dăncilăs wie folgt:

„Madame Dancila est la solution ultime du PSD car c'est la seule qui n'est pas suspectée d'éventuelles infidélités envers son chef, Liviu Dragnea“¹¹⁸

Am 4. Juli 2018 verabschiedete die Abgeordnetenversammlung mit 167 zu 97 Stimmen mehrere Änderungen des Strafgesetzbuches. Nach der Neufassung kann Korruption bei Staatsbediensteten nur noch strafrechtlich geahndet werden, wenn diese selbst oder ein Familienmitglied einen ungerechtfertigten Vorteil erhalten, im Falle von Dritten (Firmen, Unternehmer) ist dies nicht mehr möglich.¹¹⁹ Die innerhalb von nur drei Tagen durch beide parlamentarischen Kammern hindurch gedrängten Gesetzesänderungen

¹¹⁷ Gotev, Georgi (2018): *Rumäniens Premierminister muss zurücktreten*. In: Euractiv vom 16. Januar 2018. Abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/rumaeniens-premierminister-tritt-zurueck/>

¹¹⁸ Costelian, Irène (2018): *Roumanie: Viorica Dancila, première Première ministre*. In: Libération vom 20. Januar 2018. Abrufbar unter https://www.liberation.fr/planete/2018/01/20/roumanie-viorica-dancila-premiere-premiere-ministre_1623769

¹¹⁹ ORF vom 4. Juli 2018: *Rumänien lockert Gesetz zur Korruptionsbekämpfung*. Abrufbar unter <https://orf.at/v2/stories/2445639/>

brachten auch eine Lockerung des Strafmaßes im Falle von Amtsmissbrauch mit sich. Von den Änderungen dürften parteiübergreifend viele Politiker begünstigt sein, im Scheinwerferlicht stand jedoch auch nach Verabschiedung dieses Gesetzes Liviu Dragnea, der am 21. Juni in erster Instanz wegen Amtsmissbrauch verurteilt wurde, dagegen aber Berufung einlegte. Die Opposition kritisierte die Gesetzesnovellen stark, Präsident Johannis kündigte an, das Gesetz an das Verfassungsgericht weiterzuleiten.¹²⁰

Nur wenige Tage später musste Johannis nach erfolglosem Widerstand die Leiterin der Antikorruptionsbehörde DNA Laura Kövesi entlassen, nachdem diese Maßnahme bereits Monate zuvor von Justizminister Tudorel Toader beantragt wurde. Begründet hatte er dies unter anderem damit, dass sie dem Ansehen Rumäniens durch ihre Kritik an seinen Justizreformen geschadet habe.¹²¹ Die Entlassung Kövesis stellte einen harten Rückschlag für die Korruptionsbekämpfung in Rumänien dar, hatte Sie doch im Gegensatz zu ihren Vorgängern etliche führende Politiker anklagen lassen und auch Schuldsprüche erreicht.

Per Dringlichkeitsverordnung versuchte die rumänische Regierung am 5. März 2019 die Tragweite der Justizreformen Toaders weiter auszubauen. Unter anderem wurde der Justizrat CSM geschwächt und die Rolle des Justizministers sowie der von ihm installierten Sonderermittlungsbehörde weiter gestärkt, deren Entscheidungen nun nicht mehr vom

¹²⁰ Gillet, Kit (2018): *Bill „Damaging to Democracy“ Passes in Romania*. In: New York Times vom 5. Juli 2018. Abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2018/07/05/world/europe/romania-rule-of-law.html>

¹²¹ Spiegel Online vom 9. Juli 2018: *Rumäniens Staatschef Johannis muss Korruptionsermittlerin entlassen*. Abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-klaus-johannis-entlaesst-korruptionsermittlerin-laura-koevesi-a-1217375.html>

Generalstaatsanwalt beanstandet werden konnten.¹²² ¹²³ Die Ablehnung der Verordnung des Justizrats CSM wurde von der Regierung nicht beachtet.¹²⁴ Allerdings hatte Justizminister Toader nicht mit den heftigen Reaktionen gerechnet, die in der Folge aus Richtung Brüssel in Bukarest ankamen. Die Einwände der Europäischen Kommission bewogen Toader letztendlich, die von der PSD und Dragnea beabsichtigten – Justizreformen nicht in Kraft treten zu lassen. Bereits am 24. April 2019 wurde er aus seinem Amt entlassen.¹²⁵

Letztendlich und ziemlich plötzlich tauchte am Tag nach der von der PSD verlorenen Europawahl 2019 eine das Schicksal wendende Meldung auf: „Liviu Dragnea endgültig verurteilt“.¹²⁶ Das Oberste Gericht in Bukarest hatte Dragneas Berufung zurückgewiesen und damit dessen Haftstrafe von drei Jahren und sechs Monaten bestätigt.¹²⁷ Nach der Inhaftierung des PSD-Vorsitzenden konnte man über Nacht eine nahezu komplette Umpolung der rumänischen Regierungspolitik mitverfolgen. Bereits am 3. Juni kündigte Premierministerin Viorica Dăncilă an, die kontroversen

¹²² Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien vom 21. Februar 2019: *Regierung Dăncilă ändert Justizgesetze per Eilverordnung ab*. Abrufbar unter <https://adz.ro/artikel/artikel/regierung-dancila-aendert-justizgesetze-per-eilverordnung-ab-1>

¹²³ Danileți, Cristi (2019): *Independența justiției și OUG nr. 7/2019*. In: JURIDICE vom 27. Februar 2019. Abrufbar unter: <https://www.juridice.ro/629759/independenta-justitiei-si-oug-nr-7-2019.html>

¹²⁴ Digi24 vom 5. März 2019: *Guvernul a adoptat modificările la OUG 7, în ciuda avizului negativ al CSM*. <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/oug-72019-va-fi-modificata-in-ciuda-avizului-negativ-al-csm-1092729>

¹²⁵ Der Standard vom 25. April 2019: *Regierungsumbildung in Bukarest*. Abrufbar unter <https://www.derstandard.de/story/2000102020541/regierungsumbildung-in-bukarest>

¹²⁶ Digi24 vom 27. Mai 2019: *Liviu Dragnea, condamnat definitiv la închisoare, a ajuns la Penitenciarul Rahova*. Abrufbar unter <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/zi-decisiva-in-dosarul-angajarilor-fictive-liviu-dragnea-afla-luni-sentinta-definitiva-1138299>

¹²⁷ Neue Zürcher Zeitung vom 27. Mai 2019: *Gericht bestätigt Haftstrafe für Parteichef Dragnea in Rumänien*. Abrufbar unter <https://www.nzz.ch/international/gericht-bestaetigt-haftstrafe-fuer-partiechef-dragnea-in-rumaenien-ld.1484946>

Justizreformen nicht weiter zu verfolgen und damit zu stoppen.¹²⁸ Bereits in dem von Präsident Klaus Johannis initiierten nicht rechtsbindenden Referendum, das zeitgleich mit den Europawahlen durchgeführt wurde, sprachen sich rund 89 Prozent der Teilnehmer für ein Verbot der Begnadigung und Amnestie in Korruptionfällen und gegen die Änderung von Justizgesetzen per Eilverordnung aus.¹²⁹

5.4 Fazit, Bewertung der Vorgänge

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die sozialliberale Koalition seit ihrem Amtsantritt bemüht war, die Kontrolle auf die rumänische Justiz konzentriert immer weiter auszubauen und diese zu schwächen, um die Verurteilung einzelner, der Regierung oder den Regierungsparteien angehörigen Personen zu unterbinden.

Mit der Dringlichkeitsverordnung 13/2017 wurde vonseiten der Regierung versucht, auf direktem Wege und schnellstmöglich eine Verurteilung des PSD-Vorsitzenden Liviu Dragnea abzuwenden. Mit den vom neuen Justizminister Tudorel Toader erarbeiteten Gesetzen über die Rechtsstellung von Richtern und Staatsanwälten sowie die Gerichtsorganisation wurde die Stellung von Richtern, Staatsanwälten, der DNA sowie des CSM zugunsten der Regierung geschwächt. Vor allem die neu installierte Sonderdirektion der Generalstaatsanwaltschaft, die einzig dafür geschaffen wurde, strafrechtliche Ermittlungen gegen Richter und Staatsanwälte zu führen, war Anlass zu großer Besorgnis. Diese Besorgnis wuchs mit der Dringlichkeitsverordnung vom 5. März 2019 noch weiter, die die neue Direktion de facto

¹²⁸ Politico vom 3. Juni 2019: *Romanian PM vows to drop judicial changes*. Abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/romanian-pm-viorica-dancila-vows-to-abandon-control-over-judicial-changes-liviu-dragnea-bucharest/>

¹²⁹ Deutsche Welle vom 27. Mai 2019: *Rumänen wenden sich gegen Korruption*. Abrufbar unter <https://www.dw.com/de/rumänen-wenden-sich-gegen-korruption/a-48901511>

unabhängig vom Generalstaatsanwalt machen sollten. Während des ganzen Prozesses wurden unerwünschte Personen aus dem Weg geräumt, seien es nicht ausreichend loyale Premierminister oder eine beflissene Antikorruptionskämpferin.

Bedenklich ist im Weiteren, dass vonseiten der Regierung vor allem zu Anfang der Reformbemühungen nicht einmal der Versuch unternommen wurde, ihre Unterfangen diskret anzugehen. Zwar agierte die Koalition aus PSD und ALDE nach der gescheiterten Durchsetzung der Dringlichkeitsverordnung 13/2017 und den Entlassungen von Justizminister Iordache und Premierminister Grindeanu vorsichtiger. Der eigentliche Zweck der Gesetzesnovellen blieb für Opposition und Bevölkerung jedoch klar ersichtlich, was sich in Form von Massenprotesten gegen die jeweiligen Initiativen zeigte.

Der Stopp der Reformbemühungen nur wenige Tage nach der endgültigen Verurteilung Liviu Dragneas verdeutlicht, wie sehr die avisierten Gesetzesänderungen von dieser einen Person ausgingen. Trotz der scheinbaren Zentrierung auf eine Personalie darf nicht außer Acht gelassen werden, dass von den umstrittenen Justizreformen parteiübergreifend eine ganze Reihe von Politikern profitiert hätten. Mit dem mehrfachen Eingriff in die Unabhängigkeit der Gerichte wurde eines der vier von Klaus-Dieter Borchardt festgeschriebenen Rechtsstaatlichkeitsprinzipien wiederholt verletzt. Da bis zur Verurteilung Dragneas keine Möglichkeit bestand, dieses Rechtsstaatlichkeitsdefizit auf nationaler Ebene zu beseitigen, wäre hier ein Eingreifen vonseiten der Europäischen Institutionen unabdingbar gewesen.

Zwar wurden die umstrittenen Reformbemühungen der rumänischen Regierung durch die Verurteilung Dragneas vorerst eingestellt. Da Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit jedoch immer in Wellenbewegungen verlaufen (Siehe die Staatskrise im Jahre 2012, die darauffolgenden „unauffälligen“ Jahre und die wiederaufkeimenden Probleme ab Beginn des Jahres 2017),

wird im Folgenden die aktuelle Zurücknahme der Justizreformen nicht berücksichtigt. Somit kann die These 1 verifiziert werden. Die EU-Institutionen hätten aufgrund der rechtsstaatlichen Entwicklungen in Rumänien Handlungen ergreifen sollen.

Im Folgenden wird nun untersucht, mit welchen Mitteln die EU-Institutionen in den laufenden Prozess eingreifen hätten können, um die Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit zu unterbinden.

6. Praktikabilität der einzelnen Handlungsoptionen der EU

Angesichts der rechtsstaatlichen Entwicklungen in Rumänien drohte die EU-Kommission mehrmals rechtliche Schritte an, sollte es nicht zu einer Besserung der Situation kommen. In einem Brief an die Regierung in Bukarest vom 10. Mai 2019 erklärte Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans, die EU werde im Falle der Verabschiedung der geplanten Justizreformen schnell handeln. Es ginge dabei nicht nur um die jüngsten Entwicklungen, sondern um umfassendere Bedenken.¹³⁰

Dies lässt die Frage offen, mit welcher Handlungsoption die vorhandenen Probleme am vielversprechendsten gelöst hätten können. Daher werden im Folgenden die Vor- und Nachteile der im Grundlagenteil aufgeführten Handlungsoptionen untersucht, um zu erläutern, wie hilfreich diese für die Bewältigung der aktuellen Situation gewesen wären.

¹³⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Mai 2019: *EU droht Rumänien mit Rechtsstaatsverfahren*. Abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-droht-rumänien-mit-rechtsstaatsverfahren-16184367.html>

6.1 Das „Artikel-7-Verfahren“

Die Worte EU, Sanktionen und Rechtsstaatlichkeit gehen in der Presse nahezu immer mit der Erwähnung des Artikel-7-Verfahrens einher. Doch wie praxistauglich wäre dieses im konkreten Fall Rumäniens?

Voraussetzungen des Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV¹³¹

Im Rahmen des im Art. 7 EUV festgeschriebenen zweistufigen Prozesses kann zunächst nur der Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV aktiviert werden, so geschehen bislang im Umgang der Kommission mit Polen und Ungarn. Um das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV in Gang zu setzen, müsste der Europäische Rat mit vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Vorschlag eines Drittels der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte nach Art. 2 EUV feststellen.

A. In Art. 2 EUV genannter Wert oder genannte Werte

Zunächst müsste ein oder mehrere der in Art. 2 EUV genannten Werte berührt worden sein. Im Falle der aktuellen Entwicklungen Rumäniens wird selbstverständlich der in Art. 2 EUV genannte Wert der Rechtsstaatlichkeit berührt, da die Dringlichkeitsverordnungen und Gesetzesinitiativen der rumänischen Regierung vor allem die Unabhängigkeit der Judikative einschränkten. So kann die Regierung beispielsweise durch die neu errichtete Sonderdirektion bei der Generalstaatsanwaltschaft übermäßig großen Einfluss auf Richter und Staatsanwälte ausüben.

¹³¹ Siehe 2.4.2.1 Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV

B. Eindeutige Gefahr

Eine eindeutige Gefahr für einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit würde vorliegen, wenn bei weiterhin unveränderter Lage in Rumänien zeitnah eine Rechtsverletzung eintreten würde. Bei Erklärung der Verfassungskonformität des Gesetzespakets über die Justizreformen der Regierung durch das Verfassungsgericht Rumäniens könnte dieses direkt in Kraft treten und würde somit eine eindeutige Gefahr für den in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit darstellen. Auch weitere bereits beschlossene Gesetze und verabschiedete Dringlichkeitsverordnungen bedrohen schon heute die Rechtsstaatlichkeit in dem südosteuropäischen Staat.

C. Schwerwiegende Verletzung

Die Verletzung einer der Werte nach Art. 2 EUV ist gegeben, wenn dessen Grundlagen aufgehoben, suspendiert oder eingeschränkt wird. Die Rechtsverletzung gilt dann als schwerwiegend, wenn sie eine Dimension annimmt, die die weitere Aufrechterhaltung des Wertes in Frage stellt oder sogar nicht mehr als gewährleistet betrachtet werden kann. Durch die zahlreichen Reformen und deren oben geschilderten Inhalte und Folgen würde die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit tatsächlich mehr als nur erschwert werden. Durch die seit 2017 beabsichtigten Gesetzesreformen wäre die Strafverfolgung vor allem auf dem Gebiet der Korruption durch die zahlreichen Schlupflöcher (zum Beispiel die „200.000-Lei-Grenze“) kaum mehr möglich. Daher kann im vorliegenden Fall durchaus von einer schwerwiegenden Verletzung ausgegangen werden.

Wahrscheinlichkeit der Auslösung des Präventionsmechanismus

Die Voraussetzungen für die Einleitung des Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV sind also gegeben. Jedoch muss dies auch von einem Drittel der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments oder der

Europäischen Kommission und anschließend sogar von vier Fünfteln der EU-Mitgliedsstaaten so gesehen werden. Denn letztendlich sind die Mechanismen nach Art. 7 EUV Teil eines politischen und keines rechtlichen Verfahrens. Und genau dies stellt deren systemimmanentes Problem dar.

Denn eingeleitet wurde das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV bereits zweimal, im Dezember 2017 gegen Polen und im September 2018 gegen Ungarn. Während der Mechanismus gegen Polen durch die Kommission ausgelöst wurde, wurde er im Falle Ungarns durch eine Zweidrittelmehrheit des Europäischen Parlaments initiiert.¹³² Dieser erste Schritt sollte auch im Falle Rumäniens möglich sein, denn die Kommission um deren Vizepräsident Frans Timmermans scheint äußerst determiniert, die Rechtsstaatlichkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten der Union mit allen Mitteln zu verteidigen. Allerdings äußerte sich Timmermans zuletzt dahingehend, zuerst den als Vorstufe des Artikel-7-Verfahrens bekannten Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit als Instrument gegen die politischen Entwicklungen in Rumänien einsetzen zu wollen.¹³³ Jedoch könnte auch eine Zweidrittelmehrheit des Europäischen Parlaments den ersten Schritt wagen. Ob diese Zweidrittelmehrheit dort zustande kommen könnte, hängt vor allem vom Abstimmungsverhalten der Abgeordneten der sozialdemokratischen Fraktion S&D ab, der die PSD angehört. Sie könnten zusammen mit den Stimmen der neuen nationalistischen Fraktion Identität und Demokratie (ID), den Europäischen Konservativen und Reformern (EKR) sowie vereinzelt Stimmen von Abgeordneten innerhalb der Europäischen Volkspartei (EVP) – allen voran die der FIDESZ-Partei – eine Sperrminorität bilden und so eine Zweidrittelmehrheit verhindern.

¹³² Schepperle, Kim Lane (2019): *Das Europa der Werte schützen*. In: Der Standard vom 26. August 2019. Abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000107786622/das-europa-der-werte-schuetzen>

¹³³ Eder, Florian (2019): *Brussels to Bucharest: We're running out of patience*. In: Politico vom 13. Mai 2019. Abrufbar unter <https://www.politico.eu/article/frans-timmermans-letter-eu-warns-romania-it-will-act-without-delay-over-major-rule-of-law-concerns/>

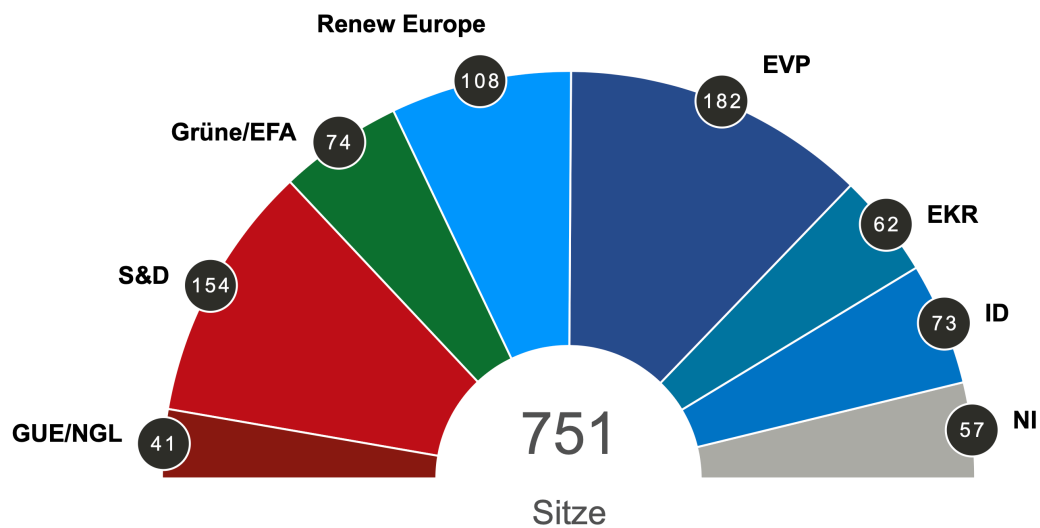


Abbildung 1: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach der Europawahl 2019¹³⁴

Dies scheint aber fraglich, denn die Sozialdemokraten unterstützten die Sanktionen gegen Ungarn geschlossen¹³⁵ und suspendierten im April 2019 die Partidul Social Democrat (PSD) bis auf Weiteres.¹³⁶ Weiterhin gilt zu beachten, dass beispielsweise im Falle Ungarns die EVP mit 115 zu 57 Stimmen für die Einleitung des Präventionsmechanismus gegen die von der ihr zugehörigen FIDESZ-Partei geführten Ungarische Regierung stimmten.¹³⁷ Durch den Brexit und die dadurch im Parlament fehlenden Abgeordneten des Vereinigten Königreiches würden darüber hinaus der Anteil der Stimmen gegen die Einleitung des Verfahrens deutlich schrumpfen.

¹³⁴ Abrufbar unter: <https://europawahlergebnis.eu>

¹³⁵ Stockmans, Pieter (2018): *Social democrats voted in favour of sanctions against Hungary. What about autocrats in their own ranks?* In: Mo* Magazine vom 12. September 2018. Abrufbar unter <https://www.mo.be/en/analysis/social-democrats-voted-favour-sanctions-against-hungary-what-about-autocrats-their-own>

¹³⁶ Becker, Markus (2019): *EU-Sozialdemokraten suspendieren Rumänen*. In: Spiegel Online vom 12. April 2019. Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rechtsstaat-eu-sozialdemokraten-suspendieren-rumaeniens-psd-a-1262565.html>

¹³⁷ Przybylski, Wojciech (2018): *The EPP votes against Orbán*. In: Visegrad Insight vom 13. September 2018. Abrufbar unter <https://visegradinsight.eu/the-epp-betrays-orban/>

Eine Zweidrittelmehrheit könnte im Europäischen Parlament also tatsächlich zustande kommen. Kompliziert wird es hingegen im Hinblick auf den zweiten Schritt der Prozedur, in der vier Fünftel der Mitgliedsstaaten (also 22 der 28 EU-Staaten – auch nach dem Brexit) der Maßnahme zustimmen müssen. Doch zu einer solchen Abstimmung des Europäischen Rates kam es bislang weder im Umgang mit Polen noch mit Ungarn, wohl aufgrund der Skepsis der mittel- und osteuropäischen Staaten gegenüber dem Verfahren.¹³⁸

Eine Initiierung des Präventionsverfahrens ist trotzdem denkbar, da allein dessen Einleitung für den betroffenen Mitgliedsstaat äußerst unangenehm ist, weil die mediale Aufmerksamkeit auf die Missstände im Land gelenkt wird und damit zumindest ein gewisser Imageschaden einhergeht.¹³⁹ Somit könnte Rumänien zum Einlenken bewogen werden.

Sanktionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV

Wie oben beschrieben ist allein die Aktivierung des Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV schon äußerst schwer zu bewerkstelligen. Dies wird unter anderem auch als Grund dafür gesehen, wieso dieses „Werkzeug“ im Falle Ungarns oder Polen nicht unmittelbar angewandt wurde.¹⁴⁰ Die formalen Anforderungen an den Sanktionsmechanismus sind nochmals höher.

¹³⁸ Die Zeit vom 16. Oktober 2018: *EU-Strafverfahren gegen Polen tritt auf der Stelle*. Abrufbar unter <https://www.zeit.de/news/2018-10/16/eu-strafverfahren-gegen-polen-tritt-auf-der-stelle-181016-99-396774>

¹³⁹ Stierle, Steffen (2018): *„Es fehlen Alternativen zu Artikel 7“*. In: Euractiv vom 5. Oktober 2018. Abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/interview/es-fehlen-alternativen-zu-artikel-7/>

¹⁴⁰ Ebenda

Rein technisch gesehen kann der Sanktionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV unabhängig von dem Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs.1 ausgelöst werden. Dafür muss die schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedsstaat vom Europäischen Rat mit Einstimmigkeit festgestellt werden. Dies muss von einem Drittel der Mitgliedsstaaten oder der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden und das Europäische Parlament muss diesem Vorschlag zustimmen.¹⁴¹

Da jedoch das entscheidende Votum einstimmig (mit Ausnahme des betroffenen Mitgliedsstaats) getätigt werden muss, ist der Einsatz dieses Instruments im Falle Rumäniens faktisch nicht möglich, da andere mittel- und osteuropäische Staaten (vor allem Ungarn, Polen aber zum Beispiel auch Bulgarien¹⁴²) ein Sanktionsverfahren gegen Rumänien wohl nicht unterstützen würden.

6.2 Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips¹⁴³

Voraussetzungen und Vorteile des Verfahrens

Denkbarer als die direkte Einleitung eines Artikel-7-Verfahrens ist der Einsatz des EU-Rahmens zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Der große Vorteil liegt darin, dass alle Handlungen von der Kommission ausgehen und diese somit nicht auf Mehrheiten im Europäischen Rat und Parlament angewiesen ist – diese werden lediglich über die erzielten Fortschritte

¹⁴¹ Siehe 2.4.2.2 Der Sanktionsmechanismus nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV

¹⁴² Reuters vom 19. September 2018: „*Bulgaria pledges solidarity with Hungary in rights standoff with EU*“. Abrufbar unter <https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-bulgaria/bulgaria-pledges-solidarity-with-hungary-in-rights-standoff-with-eu-idUSKCN1LZ2BF>

¹⁴³ Siehe 2.4.3. Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

informiert. Der Rahmen soll angewandt werden, um die Entwicklung einer systemimmanenten Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip abzuwenden. Von einer solchen Gefahr ist im Falle Rumäniens auszugehen, da die Unabhängigkeit der Justiz sowie das System der richterlichen Kontrolle durch die Initiativen der Regierung bedroht werden.

Wahrscheinlichkeit des Einsatzes und Nutzen des EU-Rahmens

Das dreistufige Verfahren des EU-Rahmens zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit setzt auf die direkte Kommunikation zwischen dem Mitgliedsstaat und der Kommission. Bislang wurde es nur einmal eingeleitet – am 13. Januar 2016 gegen Polen. Und damals durchlief das Verfahren alle drei Phasen des Rahmens, ohne eine Verbesserung der rechtsstaatlichen Lage zu erzielen. Ob ein Dialog mit Rumänien erfolgreich wäre, ist anzuzweifeln, da der durch den Rahmen zu erzielende Druck womöglich nicht stark genug wäre, um die PSD zum Abrücken von ihren Positionen zu bewegen. Trotzdem bietet er die Möglichkeit der direkten Kommunikation und wäre daher zum Einsatz als erstes Mittel durchaus geeignet.

6.3 EU-Pilot-Verfahren und Vertragsverletzungsverfahren einschließlich Klage vor dem EuGH¹⁴⁴

Ein Vertragsverletzungsverfahren mit vorgestelltem EU-Pilot-Verfahren könnte nur im Falle eines möglichen Verstoßes gegen EU-Rechts angestrengt werden. Die Gesetzesinitiativen Rumäniens sind jedoch einem Bereich zugehörig, in dem die Kommission keine rechtlich verankerten Befugnisse hat. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde im Rahmen des Pilot-Verfahrens aufgrund der Beharrlichkeit der rumänischen Regierung wohl keine

¹⁴⁴ Siehe 2.4.4 EU-Pilot-Verfahren und Klage vor der EuGH

Lösung gefunden werden, was eine Klage vor dem EuGH herbeiführen würde. Da dieses Verfahren in der Regel zwei Jahre andauert, wären somit zwar eine Sanktionierung aber keine direkten Handlungen gegen die Missstände möglich. Das Vertragsverletzungsverfahren scheidet im gegenwärtigen Falle Rumäniens jedoch allein schon aufgrund der zuerst genannten Gründe als Handlungsoption aus.

7. Handlungsempfehlung und Ausblick

Die seit Antritt der rumänischen Regierungskoalition aus PSD und ALDE im Dezember 2016 immer wieder angestoßenen Justizreformen stellten klare Versuche dar, die Gerichte und Staatsanwaltschaft systematisch immer weiter zu Gunsten des Justizministeriums und der Regierung zu entmachten. Vor allem durch das Inkrafttreten der letzten Gesetzesentwürfe von Justizminister Tudorel Toader wäre die Rechtsstaatlichkeit erheblich verletzt worden. Dass mit dem PSD-Vorsitzenden Liviu Dragnea die Triebfeder der aktuellen rechtsstaatlichen Entwicklungen Rumäniens nun hinter Gittern sitzt, stellt eine Chance zum Neuanfang für die Regierung und einen Glücksfall für die Europäische Kommission dar. Wäre Dragnea nicht inhaftiert worden, wären die von ihm konzipierten Justizreformen aufrechterhalten, und damit die Rechtsstaatlichkeit vermutlich immer weiter zurückgedrängt worden. Die Europäische Kommission konnte so zunächst einmal erleichtert aufatmen, denn sie besitzt immer noch kein Allheilmittel gegen Rechtsstaatlichkeitsverletzungen ihrer Mitgliedsstaaten. Mit dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips hätte sie einen konstruktiven Dialog mit der rumänischen Regierung anstoßen können, auch wenn sich die Erfolgchancen vermutlich in Grenzen gehalten hätte. Rumänien hätte – und dies gilt auch für die anderen ost- und mitteleuropäischen Staaten – im Rahmen eines solchen Dialogs deutlich gemacht werden müssen, dass die eigenen Anliegen von den EU-Institutionen ernst genommen werden.

Denn so wird Politikern und Bevölkerung verdeutlicht, dass diese eben nicht einem Europa zweiter Klasse angehören, welches von Brüssel nach Belieben gelenkt wird. Hätte der Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit jedoch zu keiner Lösungsfindung beigetragen, wäre der Kommission im Falle Rumäniens die Initiierung des Präventionsmechanismus nach Art. 7 Abs. EUV als Option geblieben. Doch besonders hier zeigt sich, dass die Bestrebungen der Kommission und des Europäischen Parlaments allzu oft von einer Blockade der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat ausgebremst werden. Denn auch wenn der Präventionsmechanismus nach der Feststellung einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte der Europäischen Union nach Art. 2 EUV“ durch vier Fünftel der Mitgliedstaaten vorerst ohne Folgen bliebe, hätte hiermit ein starkes Signal gegen die Handlungen der sozialliberalen Koalition in Bukarest gesendet werden können. Die symbolische Bedeutung und Strahlungskraft dieses Schrittes sollte nicht unterschätzt werden. Denn auch ein „Imageschaden“ ist ein Schaden und damit nicht im Interesse eines ökonomisch aufstrebenden Mitgliedstaates wie Rumänien. Dies bedeutet aber wiederum auch, dass ein solcher Schritt mit Bedacht gewählt werden muss.

Ogleich die Gefahr von schweren Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien fürs Erste gebannt scheint, erscheinen solche Bewegungen doch oft wellenartig und können daher stets wieder aufkeimen. In der Zukunft wird sich zeigen, ob sich dies auch im Falle Rumäniens bewahrheiten wird und vor allem, ob die EU-Kommission bis dahin auf effektive Instrumente zurückgreifen kann, um gegen solche Tendenzen schnell zu reagieren. In diesem Zusammenhang wird daher vor allem von Bedeutung sein, ob das neu eingeführte Verfahren zur Kürzung von EU-Mitteln im Falle von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen vor dem EuGH standhält und somit zukünftig angewandt werden kann.

Literaturverzeichnis

Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien vom 15. Februar 2017: *Dragnea-Prozess: Drei Mitangeklagte geständig.* Abrufbar unter <https://adz.ro/artikel/artikel/dragnea-prozess-drei-mitangeklagte-gestaendig>

Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien vom 21. Februar 2019: *Regierung Dăncilă ändert Justizgesetze per Eilverordnung ab.* Abrufbar unter <https://adz.ro/artikel/artikel/regierung-dancila-aendert-justizgesetze-per-eilverordnung-ab-1>

Bachmann, Anna (2016): *Werte und Vorschriften. Das Sanktionsbesteck der EU-Institutionen.* In: Osteuropa, 66. Jg., 1-2/2016, S. 209

BBC vom 21. August 2012: *Traian Basescu: Romanian impeachment vote ruled invalid.* Abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/world-europe-19332259>

Becker, Markus (2019): *EU-Sozialdemokraten suspendieren Rumänen.* In: Spiegel Online vom 12. April 2019. Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rechtsstaat-eu-sozialdemokraten-suspendieren-rumaniens-psd-a-1262565.html>

Becker, Ulrich (2019): *Artikel 7 (Suspendierung der Mitgliedschaft).* In: Schwarze / Becker / Hatje / Schoo (Hrsg.) EU-Kommentar. 4. Auflage, Baden-Baden, Nomos.

Bonelli, Matteo (2015): *Safeguarding Values in the European Union: The European Parliament, Article 7 and Hungary.* In: Working Papers Series SOG-WP28/2015, LUISS School of Government.

Borchardt, Klaus-Dieter (2015): *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*. 6. Auflage, Stuttgart, UTB GmbH.

Consiliul Superior al Magistraturii (2017): *Hotărârea nr. 974 din 28. septembrie 2017*, S. 3. Abrufbar unter: http://old.csm1909.ro/csm/lin-kuri/03_10_2017__89465_ro.pdf

Costelian, Irène (2018): *Roumanie: Viorica Dancila, première Première ministre*. In: *Libération* vom 20. Januar 2018. Abrufbar unter https://www.liberation.fr/planete/2018/01/20/roumanie-viorica-dancila-premiere-premiere-ministre_1623769

Danileți, Cristi (2019): *Independența justiției și OUG nr. 7/2019*. In: *JURIDICE* vom 27. Februar 2019. Abrufbar unter: <https://www.juridice.ro/629759/independenta-justitiei-si-oug-nr-7-2019.html>

Degenhart, Christoph (2013): *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*. 29. Auflage, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.

Der Standard vom 25. April 2019: *Regierungsumbildung in Bukarest*. Abrufbar unter <https://www.derstandard.de/story/2000102020541/regierungs-umbildung-in-bukarest>

Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa (2016): *Gesetzes- und Verfassungsänderungen in Ungarn seit 2010 aus Sicht des Rechts der Europäischen Union*.

Deutsche Welle vom 2. Mai 2018: *„Neue Runde im Streit um Rumäniens Justizreform“*. Abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/neue-runde-im-streit-um-rumaniens-justizreform/a-43625157-0>

Deutsche Welle vom 27. Mai 2019: *Rumänen wenden sich gegen Korruption.* Abrufbar unter <https://www.dw.com/de/rumänen-wenden-sich-gegen-korruption/a-48901511>

Die Welt vom 29. Dezember 2018: *Juncker zweifelt an Führungsfähigkeit Rumäniens.* Abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article186269730/EU-Ratspraesidentschaft-Juncker-zweifelt-an-Rumae-nien.html>, zuletzt abgerufen am 4. September 2019.

Digi24 vom 5. November 2017: *Legile justiției, contestate de români în stradă. Zeci de mii de oameni au protestat în București și în țară.* Abrufbar unter <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/evenimente/proteste-legile-justitiei-scot-din-nou-romanii-in-strada-823160>

Digi24 vom 5. März 2019: *Guvernul a adoptat modificările la OUG 7, în ciuda avizului negativ al CSM.* <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/oug-72019-va-fi-modificata-in-ciuda-avizului-negativ-al-csm-1092729>

Digi24 vom 27. Mai 2019: *Liviu Dragnea, condamnat definitiv la închisoare, a ajuns la Penitenciarul Rahova.* Abrufbar unter <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/zi-decisiva-in-dosarul-angajari-lor-fictive-liviu-dragnea-afla-luni-sentinta-definitiva-1138299>

Dohnanyi, Klaus von / Gelencsér, Ágnes / Hegedűs, Dániel (2015): *Ungarn in den Medien 2010-2014: Kritische Reflexionen über die Pressebe-richterstattung; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn. (DGAP-Be-richt, 29).* Berlin, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V..

Eder, Florian (2019): *Brussels to Bucharest: We're running out of patience.* In: Politico vom 13. Mai 2019. Abrufbar unter

<https://www.politico.eu/article/frans-timmermans-letter-eu-warns-romania-it-will-act-without-delay-over-major-rule-of-law-concerns/>

Eremia, Radu (2017): *Iohannis: Modificările legilor Justiției sunt un atac asupra statului de drept și împotriva luptei anticorupție. Eforturile României din ultimii 10 ani vor fi anulate.* In: Adevărul vom 23. August 2017. Abrufbar unter https://adevarul.ro/news/politica/iohannis-propunerile-prezentate-toader-atac-statului-drept-bunei-functionari-justitiei-precum-luptei-anti-coruptie-1_599d7e675ab6550cb83ef8e4/index.html

Europäische Kommission (2003): Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament vom 15.10.2003: *Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union – Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union.* KOM(2003) 606 endgültig.

Europäische Kommission (2006): *Monitoring Report on the state of preparedness for the EU membership of Bulgaria and Romania,* COM(2006) 214 final.

Europäische Kommission (2006): Entscheidung vom 13. Dezember 2006: *Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung,* [K(2006) 6569].

Europäische Kommission (2012): *Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vom 18. Juli 2012,* COM(2012) 410 final.

Europäische Kommission (2013): *Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vom 31. Januar 2013,* COM(2013) 47 final.

Europäische Kommission (2014): Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom 11.03.2014: *Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips. COM(2014) 158 final*, Fassung vom 11.03.2014.

Europäischen Kommission (2015): Pressemitteilung vom 9. Juli 2015: *Bericht über Verstöße 2014: Kommission setzt ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts durch.*

Europäischen Kommission (2016): Pressemitteilung vom 13. Januar 2016: *Rechtsstaatlichkeit in Polen: Kommission leitet Dialog ein.*

Europäische Kommission (2017): Mitteilung: *EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung (2017/C 18/02).*

Europäische Kommission (2017): Pressemitteilung vom 20. Dezember 2017: *Europäische Kommission verteidigt Unabhängigkeit der Justiz in Polen.*

Europäische Kommission (2018): Pressemitteilung vom 14. August 2018: *Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission geht nächsten Schritt im Vertragsverletzungsverfahren zum Schutz der Unabhängigkeit des Obersten Gerichts in Polen.*

Europäische Kommission (2018): Pressemitteilung vom 13. November 2018: *Berichte über Bulgarien und Rumänien im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens.*

Europäische Kommission (2019): *Single Market Scoreboard – EU Pilot (Reporting period 01/2018 – 12/2018).* Abrufbar unter https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_by_governance_tool/eu_pilot_en.pdf

Europäische Kommission (2019): Pressemitteilung vom 3. April 2019: *Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren zum Schutz polnischer Richter vor politischer Kontrolle ein.*

Europäisches Parlament (2011): Entschließung vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//DE>

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Februar 2017: *500.000 demonstrieren in Rumänien gegen die Regierung.* Abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/proteste-gehen-weiter-500-000-demonstrieren-in-rumaenien-gegen-die-regierung-14853880.html>

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Mai 2019: *EU droht Rumänien mit Rechtsstaatsverfahren.* Abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-droht-rumaenien-mit-rechtsstaatsverfahren-16184367.html>

Gabanyi, Anneli Ute (2004): *Parteienlandschaft und politische Entwicklung.* In: Kahl / Metzeltin / Ungureanu (Hrsg.): Rumänien. 2. Auflage (2018); Wien, Berlin, Münster, LIT.

Gabanyi, Anneli Ute (2012): *Politisches Lehrstück: Die Staatskrise in Rumänien.* In: OSTEUROPA, 62. Jg., 9/2012.

Gabanyi, Anneli Ute (2014): *Rumänien ein Jahr nach den Parlamentswahlen Ende 2012.* In: Südosteuropa Mitteilungen, Ausgabe 02/2014.

Gillet, Kit (2015): *Bringing in the scalps: the woman leading Romania's war on corruption.* Erschienen am 4. November 2015 in: The Guardian. Abrufbar

unter: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/04/woman-leading-war-on-corruption-romania>

Gillet, Kit (2018): *Bill „Damaging to Democracy“ Passes in Romania.* In: New York Times vom 5. Juli 2018. Abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2018/07/05/world/europe/romania-rule-of-law.html>

Gotev, Georgi (2017): *Commission concerned over Romanian judicial overhaul.* In: Euractiv vom 25. August 2017. Abrufbar unter <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-concerned-over-romanian-judicial-overhaul/>

Gotev, Georgi (2018): *Rumäniens Premierminister muss zurücktreten.* In: Euractiv vom 16. Januar 2018. Abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/rumaeniens-premierminister-tritt-zurueck/>

GRECO (2018): *Ad hoc Report on Romania (Rule 34).* Abrufbar unter <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>

Hoffmann, Rainer (1996): *Die Bindung staatlicher Macht in Rechtsstaatlichkeit.* In: Hofmann / Marko / Merli / Wiederin (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit in Europa.* Heidelberg, C.F.Müller Verlag.

Ipsen, Jörg (2015): *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht.* 27. Auflage, München, Vahlen Verlag.

Jellinek, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre.* 3. Auflage, Berlin, Häring.

Juristischer Dienst der Europäischen Kommission (2014): *Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: - compatibility with the Treaties.*

Karl, Philipp (2018): *Analyse der ungarischen Parteien Jobbik und Fidesz: Erklärungsansätze für ihren Aufschwung.* Baden-Baden, Tectum Wissenschaftsverlag.

Kelsen, Hans (1925): *Allgemeine Staatslehre.* Verlag Julius Springer, Berlin. Unveränderter Nachdruck durch die Österreichische Staatsdruckerei, Wien 1993.

Kroes, Neelie (2011): Schreiben an die ungarische Regierung vom 21.01.2011. Abrufbar unter http://www.pestelloyd.net/2011_04/04eubrief-Bayer/EUKommission_Ungarn.pdf

Janku, Peter (2017): *Romanian judicial reform: Critics decry 'parliamentary coup,' threat to democracy.* In: Deutsche Welle vom 24. Dezember 2017. Abrufbar unter <https://www.dw.com/en/romanian-judicial-reform-critics-decry-parliamentary-coup-threat-to-democracy/a-41923648>

Le Figaro vom 21. Juni 2017: *Roumanie: le gouvernement renversé.* Abrufbar unter: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/06/21/97001-20170621FILWWW00180-roumanie-la-gauche-fait-chuter-son-gouvernement.php>

L'essentiel vom 15. Januar 2018: „*Ich gehe hochehobenen Hauptes*“. Abrufbar unter <http://www.lessentiel.lu/de/news/europa/story/ich-gehe-hochehobenen-hauptes-17272611>

Mendelski, Martin (2018): *Verfassungskrisen in Osteuropa: Zwischen europäischer und nationaler Einheit.*

Neue Zürcher Zeitung vom 27. Mai 2019: *Gericht bestätigt Haftstrafe für Parteichef Dragnea in Rumänien.* Abrufbar unter

<https://www.nzz.ch/international/gericht-bestaetigt-haftstrafe-fuer-partei-chef-dragnea-in-rumaenien-ld.1484946>

Nickel, Dietmar (2017): *Integrationspolitische Herausforderungen an den Europäischen Rechtsstaat: „Zur Zukunft der europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft“*. In: EuR Europarecht 52.6.

ORF vom 4. Juli 2018: *Rumänien lockert Gesetz zur Korruptionsbekämpfung*. Abrufbar unter <https://orf.at/v2/stories/2445639/>

Osteuropa (2018): *Chronik I - Einschränkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ungarn und die Reaktion der EU*. In: Osteuropa, Jg. 3-5/2018

Politico vom 3. Juni 2019: *Romanian PM vows to drop judicial changes*. Abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/romanian-pm-viorica-dancila-vows-to-abandon-controversial-judicial-changes-liviu-dragnea-bucharest/>

Przybylski, Wojciech (2018): *The EPP votes against Orbán*. In: Visegrad Insight vom 13. September 2018. Abrufbar unter <https://visegradinsight.eu/the-epp-betrays-orban/>

Radio Free Europe/Radio Liberty vom 24. Februar 2017: *Noul ministru român al Justiției, Tudorel Toader, a depus jurământul (sic!)*. Abrufbar unter: <https://moldova.europalibera.org/a/28328492.html>

Rank, Hartmut / Dobrea, Raluca (2018): *Rechtsstaatlich bedenkliche Justizreform in Rumänien*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa, S. 3ff.

Reuters vom 19. September 2018: *„Bulgaria pledges solidarity with Hungary in rights standoff with EU“*. Abrufbar unter

<https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-bulgaria/bulgaria-pledges-solidarity-with-hungary-in-rights-standoff-with-eu-idUSKCN1LZ2BF>

Roth, Andrei (1997): *Staatliche Bürokratie und neue Eliten im posttotalitären Rumänien*. In: Sterbling / Anton / Zipparian / Heinz (Hrsg.): Max Weber und Osteuropa. Hamburg, Krämer Verlag.

Schachtschneider, Karl Albrecht (2006): *Prinzipien des Rechtsstaates*. Berlin, Duncker & Humblot

Schepperle, Kim Lane (2019): *Das Europa der Werte schützen*. In: Der Standard vom 26. August 2019. Abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000107786622/das-europa-der-werte-schuetzen>

Schorkopf, Frank (2019): *Art. 7 EUV*. In: Grabitz / Eberhard / Hilf / Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union. Werkstand: 67. EL, Juni 2019.

Schwarz, Oliver (2012): *Same but different: Externe Europäisierung zwischen Beitritt, Nachbarschaft und Kooperation*. In: ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21(4).

Serini, Katharina (2009): *Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip*. Berlin, Duncker & Humblot

Spiegel Online vom 22. Januar 2017: *Der Präsident demonstriert gegen die Regierung*. Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rumänien-staatspraesident-unterstuetzt-demonstration-gegen-regierung-a-1131179.html>

Spiegel Online vom 9. Februar 2017: *Rumäniens Justizminister tritt zurück.* Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-justizminister-florin-iordache-tritt-nach-protesten-zurueck-a-1133857.html>

Spiegel Online vom 9. Juli 2018: *Rumäniens Staatschef Johannis muss Korruptionsermittlerin entlassen.* Abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-klaus-johannis-entlaesst-korruptionsermittlerin-laura-koevesi-a-1217375.html>

Stierle, Steffen (2018): *„Es fehlen Alternativen zu Artikel 7“.* In: Euractiv vom 5. Oktober 2018. Abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/interview/es-fehlen-alternativen-zu-artikel-7/>

Stolleis, Michael (2012): *Rechtsstaat und Unrechtsstaat im 20. Jahrhundert.* In: Starck, Christian (Hrsg.): *Recht und Willkür.* Tübingen, Mohr Siebeck.

Stockmans, Pieter (2018): *Social democrats voted in favour of sanctions against Hungary. What about autocrats in their own ranks?* In: Mo* Magazine vom 12. September 2018. Abrufbar unter <https://www.mo.be/en/analysis/social-democrats-voted-favour-sanctions-against-hungary-what-about-autocrats-their-own>

Süddeutsche Zeitung vom 21. Juni 2017: *Regierungsparteien stürzen Rumäniens Ministerpräsidenten.* Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/misstrauensvotum-regierungsparteien-stuerzen-rumaeniens-ministerpraesidenten-1.3554666>

Tagesspiegel vom 4. Februar 2017: *Regierung kündigt Aufhebung des Schutzdekrets für korrupte Politiker an.* Abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/proteste-in-rumaenien-regierung-kuendigt-aufhebung-des-schutzdekrets-fuer-korrupte-politiker-an/19348062.html>

The Guardian vom 22. Januar 2017: *Thousands march against prison pardons in Romania.* Abrufbar unter <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/22/thousands-march-against-prison-pardons-in-romania>

Ursprung, Daniel (2012): *Machtkampf in Rumänien: Die Regierung, der Präsident und die Justiz.* In: OSTEUROPA, 62. Jg., 9/2012.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2018): *Rechtsstaat und Unrechtsstaat: Begriffsdefinition, Begriffsgenese, aktuelle politische Debatten und Umfragen (WD 1 - 3000 - 022/18).* Berlin.

Zeit Online vom 16. Oktober 2018: *EU-Strafverfahren gegen Polen tritt auf der Stelle.* Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2018-10/16/eu-straftverfahren-gegen-polen-tritt-auf-der-stelle-181016-99-396774>