

028459/EU XXIV.GP
Eingelangt am 23/03/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.3.2010
KOM(2010)113 endgültig

**ZWISCHENBERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

ZWISCHENBERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. VORBEMERKUNG

Mit dem Beitritt Rumäniens zur EU am 1. Januar 2007 wurde ein *Kooperations- und Kontrollverfahren* eingerichtet¹, um Rumänien bei der Behebung bestimmter Mängel bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu unterstützen und die Fortschritte in diesen Bereichen mittels regelmäßiger Berichte zu kontrollieren.

Bei dem gegenwärtigen Bericht handelt es sich um einen Zwischenbericht über wichtige aktuelle Entwicklungen in Rumänien, die sich in den vergangenen sechs Monaten im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vollzogen haben. Der Bericht enthält keine Bewertung der erzielten Fortschritte, sondern listet lediglich Maßnahmen auf, die inzwischen durchgeführt wurden oder mit deren Abschluss in Kürze zu rechnen ist.

Maßgebend für die Bewertung der Fortschritte bei der Erfüllung der Vorgaben und für die Identifizierung der noch verbleibenden Aufgaben sind der letzte, von der Kommission am 22. Juli 2009 angenommene Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen. Die nächste Bewertung der Kommission steht im Sommer 2010 an.

2. JUSTIZREFORM UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: AKTUELLER STAND

Rumänien ist es in den vergangenen sechs Monaten nicht gelungen, das bis Mitte 2009 erreichte Reformtempo aufrechtzuerhalten. Wegen der anstehenden Wahlen wurde die parlamentarische Debatte über den Entwurf der Zivil- und der Strafprozessordnung, deren Verabschiedung der nächste wichtige Schritt im Reformprozess ist, vertagt. Die Leistungsfähigkeit der Justiz wurde durch den Netto-Personalrückgang und die Proteste im September zusätzlich beeinträchtigt.

Die rumänische Anti-Korruptionsbehörde konnte auch in den vergangenen sechs Monaten mit einer guten Bilanz aufwarten. Durch die Wiederernennung des Generalstaatsanwalts für eine weitere Amtszeit sind die Voraussetzungen für die Kontinuität der bisherigen Arbeit gegeben. Die staatliche Integritätsbehörde konnte ihre bisherigen Fortschritte konsolidieren und ausbauen.

Bei der Justizreform sind die Erfolge begrenzt. Die Rechtsprechung in Fällen von Korruption in gehobenen Positionen ist nach wie vor uneinheitlich und entfaltet keine abschreckende Wirkung. Korruptionsverfahren gegen hochrangige Personen gehen nach wie vor nur verschleppend voran. Auf Empfehlung der Kommission hat Rumänien Schritte in die Wege geleitet, um die Umsetzung der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung auf lokaler Ebene zu verbessern.

¹ Entscheidung 2006/928/EG der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (ABl. L 354 vom 14.12.2006, S. 56).

3. AUSBLICK

Nach dem schwierigen zweiten Halbjahr 2009 mit mäßigen Fortschritten sollte Rumänien vor allem die Zivil- und die Strafprozessordnung schnell unter Dach und Fach bringen; dies gilt auch für die dazugehörigen Einführungsgesetze und Folgenabschätzungen, die der erfolgreichen Anwendung aller neuen Gesetzbücher vorausgehen müssen. Damit die nötigen Reformen zustande kommen, ist eine enge und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Politik und Justiz erforderlich, was als nationale Aufgabe verstanden werden sollte.

Die Kommission wird Rumänien in seinen Bemühungen weiterhin unterstützen. Die nächste ausführliche Bewertung der Fortschritte steht im Sommer dieses Jahres an.

4. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN ZU DEN EINZELNEN VORGABEN

4.1. **Vorgabe 1: Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren durch Stärkung der Kapazitäten und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrats, Berichterstattung und Kontrolle der Auswirkungen neuer Zivil- und Strafprozessordnungen**

Nachdem im Juni vergangenen Jahres das Zivil- und das Strafgesetzbuch verabschiedet wurden, hat in den Ausschüssen die Parlamentsdebatte über die Zivilprozessordnung begonnen, die jedoch im Oktober 2009 zum Stillstand kam und erst im Februar 2010 parallel zum Beginn der Debatte über die Strafprozessordnung fortgesetzt wurde.

Die Einführungsbestimmungen, die erlassen werden müssen, damit alle vier Gesetzbücher in Kraft treten können, sind in Arbeit. Die Mitglieder des Redaktionsausschusses sind mittlerweile ausgewählt, während das Justizministerium die einschlägigen gesetzlichen Rahmenbestimmungen einer Prüfung unterzieht, um Ungereimtheiten und Widersprüche auszuschließen. Bevor die Gesetzbücher zur Anwendung kommen können, muss erst einmal für jedes von ihnen eine Folgenabschätzung vorgenommen werden; die ersten Vorbereitungen hierfür laufen.

Rumänien meldet weitere Fortschritte bei der Vereinheitlichung der Rechtsprechung: dies ist auch ein Verdienst der überall in Rumänien stattfindenden regelmäßigen Treffen, auf denen widersprüchliche Gerichtsurteile aufgearbeitet werden. Das beim Obersten Gerichts- und Kassationshof mögliche Revisionsverfahren aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit, mit dem allgemein verbindliche Gerichtsentscheidungen erwirkt werden können, ist immer noch sehr schwerfällig. Es existieren jedoch Zeit sparende Verfahren, die weiter ausgebaut werden könnten².

Der Oberste Gerichts- und Kassationshof veröffentlicht zwar weiterhin auf seiner Homepage ausgewählte Urteile in der Zusammenfassung oder im Volltext sowie eine vierteljährliche Übersicht über seine Kassationsentscheidungen, und auch einige andere Gerichte veröffentlichen bestimmte Entscheidungen, aber zwischen Sommer

² Der für Verwaltungs- und Steuerstreitigkeiten zuständige Senat des Gerichts- und Kassationshofs hat folgendes nachahmenswerte Verfahren entwickelt: Wird ein Revisionsverfahren bei dem Senat anhängig, arbeitet dieser einen Bericht mit möglichen Lösungs- und Alternativvorschlägen für das Plenum aus. Dies ermöglicht eine optimale Vorbereitung der Verhandlung durch Richter, die mit der Sache bestens vertraut sind, und führt dazu, dass Revisionsverfahren aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit effizienter werden.

2009 und Januar 2010 hat es keine Neueinträge in das nationale Webportal (Jurindex)³ gegeben.

Seit Mitte 2009 hat sich die schwierige Personallage im Justizwesen nicht merklich geändert. 2009 hat sich die Zahl der Richter, die in den Ruhestand getreten sind, verdoppelt, so dass trotz der gestiegenen Zahl der Neueinstellungen die Personaldecke insgesamt deutlich geschrumpft ist, was die Belastung für die Justiz zusätzlich erhöht. Die Protestaktionen der Gerichte vom September haben den Berichten zufolge den Verfahrensrückstau noch erheblich vergrößert.

Der Oberste Richterrat hat eine vorläufige Studie über die optimale Arbeitsbelastung von Richtern anfertigen lassen, deren Ergebnisse von Dezember 2009 an für ein Jahr versuchsweise umgesetzt werden sollen. Das vorgeschlagene System soll für eine gerechtere Arbeitsverteilung an den Gerichten sorgen und von 2011 an Stellenumschichtungen ermöglichen. Ein Pilotprojekt, das die Gerichtsvorsteher betraf, wurde erfolgreich abgeschlossen und muss nun landesweit umgesetzt werden. Ein weiteres Pilotprojekt hat den Obersten Richterrat bewogen, erste Schritte zu unternehmen, um die Übertragung bestimmter administrativer Aufgaben auf untergeordnete Gerichtsbedienstete zu erleichtern. Diese beiden Maßnahmen müssten bei durchgängiger Anwendung dazu führen, dass die Gerichtsverfahren effektiver werden und die Administration der Gerichte besser funktioniert.

Seit Anfang 2009 gelten für die Einstellung von Justizinspektoren neue Verfahren, die in geographischer Hinsicht für mehr Ausgewogenheit sorgen sollen. Gegen dieses Einstellungsverfahren für Inspektoren ist allerdings der Generalstaatsanwalt mit dem Einwand der mangelnden Objektivität und damit der Gefährdung der Unabhängigkeit der Justizaufsicht gerichtlich vorgegangen. Die Überarbeitung der Leitlinien für die Justizaufsicht ist im Gange wie auch die Herausgabe einer Sammlung der Rechtsprechung in Disziplinarverfahren. Außerdem hat sich der Oberste Richterrat verpflichtet, ab diesem Jahr sämtliche Disziplinarentscheidungen sofort nach dem Urteilsspruch zu veröffentlichen.

4.2. Vorgabe 2: Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenskonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen

Die ermutigende Bilanz der staatlichen Integritätsbehörde setzte sich im zweiten Halbjahr 2009 fort⁴. Die Gerichte bestätigten in zwei Fällen den Tatbestand der ungerechtfertigten Bereicherung und ordneten die Beschlagnahme von Vermögenswerten in erheblicher Höhe an. Gegen diese Entscheidungen wurde Berufung eingelegt. Vier weitere Verfahren, in denen es um die Konfiszierung von

³ Jurindex sollte der zentrale Ort sein, an dem alle Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden, um sicherzustellen, dass die gesamte Rechtsprechung veröffentlicht und der Allgemeinheit zugänglich gemacht wird, und um die Justiz transparenter zu machen.

⁴ Zwischen dem 22. Mai 2009 und dem 4. Januar 2010 schloss die Behörde 769 Überprüfungen ab und übergab außerdem 174 Dossiers an andere Behörden zwecks Verhängung von Sanktionen oder zur Aufnahme polizeilicher Ermittlungen. Mit zweien der 174 Dossiers befassen sich die Gerichte, um unrechtmäßig erworbenes Vermögen einzuziehen, 60 Dossiers gingen an Disziplinarbehörden, um wegen von der Integritätsbehörde festgestellter Unvereinbarkeiten oder Interessenskonflikten Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen, und 112 Dossiers wurden an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet, die wegen des Verdachts der Falschaussage oder anderer Vergehen ermittelt. Am 22. Februar wurden in 11 Fällen Disziplinarmaßnahmen wegen mit dem Beamtenstatus unvereinbaren Verhaltens verhängt.

Vermögenswerten geht, sind noch anhängig. Die Behörde hat außerdem in einer ganzen Reihe von Fällen die Staatsanwaltschaft eingeschaltet, um strafrechtliche Ermittlungen aufzunehmen, sowie verschiedene Disziplinarbehörden, damit Disziplinarmaßnahmen verhängt werden. Die Bilanz der von ihr vor Gericht vertretenen Fälle von Unvereinbarkeiten oder Interessenkonflikten fällt positiv aus.

Inzwischen hat die Behörde ihre vorläufige Personalstärke erreicht und müsste mit der Installierung des IT-Systems zur Verarbeitung von Vermögens- und Interessenerklärungen, die im ersten Halbjahr 2010 abgeschlossen werden soll, voll funktionstüchtig sein. Alle Vermögens- und Interessenerklärungen für das Jahr 2009 sind über das Portal der Behörde für jedermann einsehbar.

Die Behörde gibt Presseerklärungen heraus, in denen sie über die Ergebnisse ihrer Recherchen über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und ungerechtfertigte Bereicherungen sowie daraus resultierende Gerichts- und Disziplinarverfahren informiert. Der Status laufender Gerichtsverfahren lässt sich auch online abfragen. Die Behörde arbeitet neuerdings mit zwei Nichtregierungsorganisationen zusammen, um Sensibilisierungs- und Präventivmaßnahmen zu entwickeln.

Der nationale Integritätsrat ist seiner Rolle als Kontrollinstanz der staatlichen Integritätsbehörde nicht wirklich gerecht geworden.

4.3. Vorgabe 3: Konsolidierung bereits erreichter Fortschritte bei der Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene

Die rumänische Anti-Korruptionsbehörde hat ihre gute Bilanz bei der frei von äußeren Einflüssen geführten Untersuchung von Korruptionsfällen auf höchster Ebene aufrechterhalten können⁵. Dies schlägt sich langsam auch auf der gerichtlichen Ebene nieder: So ist 2009 die Zahl der Schuldsprüche gegenüber 2008 um ein Drittel gestiegen. Ein jetziges Parlamentsmitglied und früherer Staatssekretär ist in erster Instanz verurteilt worden. In letzter Instanz wurden ein Bürgermeister und ein früherer zweiter Bürgermeister wegen Bestechlichkeit zu Haftstrafen verurteilt. Dennoch fallen die von den Gerichten verhängten Strafen für Korruption in gehobener Position wie in früheren Zeiten generell zu milde aus und entfalten keine abschreckende Wirkung: Die Hälfte aller Verurteilten kommt mit der Mindeststrafe davon und bei drei Viertel aller abschließenden Schuldsprüche wurden die Strafen ausgesetzt.

Diese Einschätzung findet sich auch in einer im Juni 2009 vorgestellten Studie einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zum Strafmaß bei Korruptionsdelikten bestätigt⁶. Als erste Reaktion hierauf erarbeitete der Oberste Gerichts- und Kassationshof ein vorläufiges Vademekum für Gerichte. Für eine Bewertung seines praktischen

⁵ Zwischen dem 1. Juli und dem 31. Oktober brachte die Korruptionsbehörde 122 Personen in insgesamt 45 Verfahren vor Gericht, darunter einen ehemaligen Premierminister und derzeitigen Parlamentsabgeordneten, einen früheren Berater eines Premierministers und früheren Abgeordneten, einen Sachverständigen des Parlaments und früheren Abgeordneten, einen ehemaligen Leiter des Amtes für die Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche, vier Bürgermeister, einen zweiten Bürgermeister, einen stellvertretenden Präfekten, zwei Leiter öffentlicher Behörden und fünf Direktoren staatlicher Unternehmen.

⁶ Der gemeinsamen Arbeitsgruppe gehörten Vertreter des Obersten Richterrates, der staatlichen Anti-Korruptionsbehörde, des Obersten Gerichts- und Kassationshofes, der Generalstaatsanwaltschaft und des Justizministeriums an.

Nutzens ist es derzeit noch zu früh. Die Richter, die das Vademekum in der Praxis anwenden sollen, erwarten sich von der Endfassung, die der Oberste Gerichts- und Kassationshof nach einem Konsultationsprozess herausgeben wird, hinreichend präzise und mit Beispielsfällen versehene Hinweise, die sie bei der Urteilsfindung unterstützen. In der Endfassung des Vademekums müsste nicht nur das Problem der Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung, sondern auch das der in der Studie erwähnten Nachsicht der Gerichte bei Korruptionsdelikten aufgegriffen werden. Die Maßnahmen, die auf die in der Studie der gemeinsamen Arbeitsgruppe ausgesprochenen neun Empfehlungen hin ergriffen werden, bedürfen der genauen Beobachtung.

In prominenten Fällen ist nach wie vor mit langwierigen Gerichtsverfahren zu rechnen. Immer, wenn es sich bei den Beschuldigten um hochstehende Persönlichkeiten handelte, wurde mindestens einmal die Einrede der Verfassungswidrigkeit geltend gemacht. Obwohl das Verfassungsgericht bis jetzt alle Begehren dieser Art abgewiesen hat, haben sich viele Verfahren um mehr als sechs Monate verzögert, da das Verfahren bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts ausgesetzt wird. Dem Parlament liegen seit September 2009 zwei verschiedene Vorschläge für Gesetzesänderungen vor, mit denen die aufschiebende Wirkung der Einrede der Verfassungswidrigkeit beschnitten werden soll.

Seit Mitte 2009 ermöglichte das Parlament in einem einzigen Fall, der einen ehemaligen Minister und jetzigen Parlamentsabgeordneten betraf, die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens auf Antrag der Staatsanwaltschaft.

Die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Mittel in einem prominenten Fall mutmaßlichen Amtsmissbrauchs und Verstoßes gegen das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen in einem staatlichen Unternehmen lässt Bedenken in Bezug auf die rechtliche Aufarbeitung einer Reihe ähnlicher gelagerter Fälle aufkommen, in denen Ermittlungen laufen oder das Gerichtsverfahren eröffnet wurde⁷.

4.4. Vorgabe 4: Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere an den Grenzen und in den Kommunalverwaltungen

Seit Mitte 2009 hat Rumänien Schritte in die Wege geleitet, um die Koordinierungs- und Kontrollmechanismen der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung entsprechend den Empfehlungen der Kommission zu verbessern. Der Kontrollausschuss tritt in kürzeren Abständen zusammen, und es wurde eine neue Facharbeitsgruppe mit Vertretern der für die Umsetzung zuständigen Bereiche und der Kommunalverwaltungen eingesetzt. Bestimmte Städte und Gemeinden meldeten sich freiwillig für die Teilnahme an Pilotmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in ihrem jeweiligen Einzugsbereich. Ferner ist geplant, die Anti-Korruptionsstrategie auf weitere noch unerfasste sensible Bereiche wie die Arbeitsaufsicht, die in die Verantwortung des Arbeitsministeriums fällt, auszudehnen.

Die von den Staatsanwaltschaften auf Bezirksebene erarbeiteten Strategien zur Korruptionsbekämpfung scheinen erste Früchte zu tragen; darauf deutet die steigende

⁷

Es geht um einen mutmaßlichen Amtsmissbrauch mit einem geschätzten Schaden von 3 Millionen EUR. Der Freispruch der Beklagten, darunter ein Mitglied des Parlaments, vom 19. Februar 2009 wurde vom Obersten Gerichts- und Kassationshof am 28. September 2009 bestätigt.

Zahl von Anklageerhebungen und von Amts wegen eingeleiteter Ermittlungen hin⁸. Erstmals sind im Etat der Staatsanwaltschaft Mittel für verdeckte Ermittlungen durch die Bezirksstaatsanwaltschaften vorgesehen. Es gibt einige konkrete Beispiele für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und der Abteilung für Korruptionsbekämpfung im Ministerium für öffentliche Verwaltung und innere Angelegenheiten.

Im Rahmen ihrer Präventionsstrategie hat die Abteilung eine neue Methode zur Ermittlung von Korruptionsrisiken und Schwachstellen innerhalb des Ministeriums entwickelt und mit ihrer Anwendung begonnen; außerdem hat sie ihre Sensibilisierungsmaßnahmen fortgesetzt, mit denen sie die rumänischen Bürger von der Zahlung von Bestechungsgeldern abbringen will. Das Ministerium beabsichtigt, die Dienste des staatlichen Integritätszentrums, dessen Finanzierung für die nächsten zwei Jahre gesichert ist, zu nutzen und dessen Rolle zu stärken, damit es sein Anti-Korruptions-Netz und die von ihm angebotenen Fortbildungsmaßnahmen ausbauen kann.

Die Überprüfung und Aufwertung der Rolle der Ethikberater in öffentlichen Einrichtungen durch das rumänische Amt für Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes nimmt weiter Gestalt an; ein entsprechender Gesetzesentwurf soll in Kürze beim Parlament eingehen.

⁸ Für das Jahr 2009 weist die Statistik 173 Anklageerhebungen gegen 273 Personen aus gegenüber 81 Anklageerhebungen gegen 180 Personen im Jahr 2008.