

046570/EU XXIV.GP
Eingelangt am 25/02/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.2.2011
KOM(2011) 80 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*¹ eingerichtet, um Rumänien bei der Behebung von Mängeln bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu unterstützen und die Fortschritte in diesen Bereichen mittels regelmäßiger Berichte zu kontrollieren.

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um einen *Zwischenbericht* über wichtige Entwicklungen in Rumänien, die sich in den vergangenen sechs Monaten im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vollzogen haben. Der Bericht enthält keine umfassende 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 20. Juli 2010 angenommene Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen. Die nächste Bewertung der Kommission steht im Sommer 2011 an.

2. JUSTIZREFORM UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: AKTUELLER STAND

Seit dem letzten Bericht hat Rumänien entsprechend der Empfehlung der Kommission mit der Annahme und Durchführung des „Kleinen Reformgesetzes“ (ein auf die Beschleunigung der Fallbearbeitung ausgerichtetes Verfahrensgesetz) und einer Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes einige wichtige Schritte zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren unternommen. Außerdem hat Rumänien die Vorbereitungen für die Durchführung des neuen Zivil- und Strafbuch durch Einleitung einer Folgenabschätzung in Bezug auf die neuen Gesetzbücher und weitere Arbeiten an den Durchführungsvorschriften fortgeführt. Zudem hat Rumänien Vorschläge für die Schließung nicht bestandsfähiger Gerichte und Staatsanwaltschaften und zur Umsetzung des jeweiligen Personals ausgearbeitet. Rumänien hat außerdem Vorschläge für Verbesserungen bei der Einstellung und Einweisung von Richtern und Staatsanwälten ausgearbeitet.

Auch in den vergangenen sechs Monaten konnte die nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde überzeugende Ergebnisse bei der Untersuchung der Korruption auf hoher Ebene vorweisen. In dieser Zeit nahm die Zahl nicht

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).

rechtskräftiger Urteile und abschreckender Strafen zu. Zudem wurde damit begonnen, die beiden letzten Antikorruptionsstrategien einer unabhängigen Bewertung zu unterziehen. Allerdings waren bei der Bearbeitung wichtiger Fälle von Korruption auf hoher Ebene in der kurzen Zeit seit der letzten Bewertung durch die Kommission kaum Fortschritte zu verzeichnen.

Entsprechend den Empfehlungen der Kommission erließ Rumänien ein verbessertes Gesetz, um das Funktionieren der Nationalen Integritätsbehörde sicherzustellen. Während vonseiten der Behörden in diesem Zeitraum die für das Justizwesen maßgeblichen Rechtsvorschriften und die Arbeitsweise der Justiz weiter verbessert wurden, beschloss das Parlament im Rahmen der allgemeinen Haushaltsbeschränkungen erhebliche Kürzungen der Mittel für die Nationale Integritätsbehörde. Außerdem verhinderte das Parlament Ermittlungen gegen einen früheren Minister, gegen den Korruptionsvorwürfe erhoben wurden. Die Wahlen zum Obersten Richterrat waren von Anfechtungsklagen überschattet und das Verfassungsgericht sah sich veranlasst, die Wahl von vier Mitgliedern des Obersten Richterrates zu annullieren.

3. AUSBLICK

Seit der letzten Bewertung durch die Kommission hat Rumänien in konstruktiver Weise auf die Empfehlungen der Kommission reagiert.

Um die wiedererlangte Reformdynamik zu konsolidieren, sollte sich Rumänien darauf konzentrieren, die Einführung der neuen Gesetzbücher gründlich vorzubereiten, und eine umfassende Überprüfung des Funktionierens des Justizwesens in Auftrag geben, um die Durchführung der noch notwendigen Strukturanpassungen und Investitionen zu unterstützen, die für Verbesserungen hinsichtlich der Dauer, Qualität und Konsistenz von Gerichtsverfahren erforderlich sind. Hier eröffnet sich mit dem Amtsantritt des neuen Obersten Richterrates den verschiedenen Akteuren in Politik und Justiz eine gute Gelegenheit, eng und konstruktiv zusammenzuarbeiten.

Bis zur nächsten Bewertung durch die Kommission im Sommer 2011 sollte Rumänien insbesondere eine unabhängige Überprüfung des Justizwesens einleiten und sich auf die Reform des Disziplinarrechts für Richter und Staatsanwälte sowie auf Maßnahmen zur Beschleunigung von wichtigen Korruptionsverfahren und zur Stärkung der Korruptionsbekämpfung allgemein konzentrieren.

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

4. AKTUELLER STAND

Justizreform

Seit der letzten Bewertung durch die Kommission hat Rumänien das „*Kleine Reformgesetz*“ erlassen, um Gerichtsverfahren zu beschleunigen und die Umsetzung einiger in den neuen Gesetzbüchern enthaltener Reformen voranzubringen. Dieses „*Kleine Reformgesetz*“ führt das Opportunitätsprinzip ein, wodurch die

Staatsanwaltschaft über bessere Möglichkeiten verfügt, die Ermittlungen in Fällen einzustellen, in denen dies beispielsweise aufgrund der Beweislage angebracht erscheint. Außerdem kann die Staatsanwaltschaft jetzt in einigen weniger schweren Fällen Berichte der Polizei übernehmen. Dieses Gesetz vereinfacht die gerichtlichen Verfahren und eröffnet die Möglichkeit zur Schuldanerkenntnis, was wiederum die Gerichtsverfahren verkürzt. Durch das „Kleine Reformgesetz“ wird außerdem das Revisionsverfahren aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit gestrafft, das aber das wichtigste Mittel zu Vereinheitlichung des Rechts bleiben soll.

In den letzten sechs Monaten hat Rumänien eine Reihe von strukturellen Maßnahmen zur Bewältigung der *mangelnden Leistungsfähigkeit der Justiz* getroffen. Sobald die Folgenabschätzung für die neuen Gesetzbücher vorliegt, werden weitere Maßnahmen zur Ressourcenumverteilung erforderlich sein. Seit dem letzten Bericht der Kommission hat Rumänien einen Vorschlag zur Auflösung von 24 Gerichten samt zugehöriger Staatsanwaltschaften ausgearbeitet, die entweder nicht arbeitsfähig nicht genügend ausgelastet waren.² Rumänien hat außerdem Vorschläge für Verbesserungen bei der Einstellung und Einweisung von Richtern und Staatsanwälten ausgearbeitet. Allerdings wurde die Kapazität der Nationalen Akademie für Richter und Staatsanwälte nicht entsprechend dem Einstellungsbedarf der Gerichte und Staatsanwaltschaften angehoben, und die entsprechenden Haushaltsmittel für 2011 wurden im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierung sogar gekürzt. Vorschläge, bestimmte Verwaltungsaufgaben von Richtern auf Hilfspersonal zu übertragen und für Gerichte Verwaltungsleiter vorzusehen, wurden noch nicht umgesetzt.

Rumänien stellte erste Überlegungen hinsichtlich der von der Kommission empfohlenen *Überprüfung des Funktionierens des Justizwesens* an, die Überprüfung selbst hat aber noch nicht begonnen. Eine unabhängige Bewertung der Leistungsfähigkeit der Justiz würde helfen, die zur Steigerung ihrer Effizienz notwendigen Maßnahmen zu ermitteln. Einen nützlichen Beitrag leistet diesbezüglich ein kürzlich vorgelegter, von einer Gruppe von Richtern und Staatsanwälten, Rechtsanwälten, Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft erarbeiteter Bericht über die Schwächen des rumänischen Justizwesens.

Seit dem letzten Bericht der Kommission hat Rumänien Schritte unternommen, um auf die Empfehlungen der Kommission in Bezug auf die *Disziplinarordnung* der Justiz zu reagieren. Der Oberste Richterrat hat Vorschläge für die Einstufung der Schwere von Disziplinarverstößen, zur Ausweitung der Ahndungsmöglichkeiten und zur Einführung eines Katalogs abgestufter Sanktionen ausgearbeitet. Diese Vorschläge sollen nun von der Legislative umgesetzt werden. Darüber hinaus hat die

² Gegenüber der Zahl im Sommer zur Auflösung vorgesehenen Gerichte wurden nun zwar neun weitere Gerichte vorgeschlagen, die aufgelöst werden sollen, aber auch damit liegen die Planungen erheblich unter der von externen Sachverständigen 2005 vorgeschlagenen Zahl. Bei einer Umsetzung des Vorschlags werden 50 Richterstellen (davon 38 derzeit besetzt) und 47 Staatsanwaltschaften (davon 38 derzeit besetzt) frei, die andernorts genutzt werden können.

Justizinspektion eine Reihe von Bewertungen durchgeführt, von denen einige künftig regelmäßig durchgeführt werden sollen.³

Was die Wahlen zum Obersten Richterrat anbelangt, so wurde bei mehreren Mitgliedern des Rates die Rechtmäßigkeit ihres Mandats angezweifelt. Die daraufhin eingeleiteten Gerichtsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom Januar, die Wahl einiger Mitglieder für ungültig zu erklären, eröffnet dem neuen Rat die Möglichkeit, Vertrauenswürdigkeit zu erlangen. Bis zur Neuwahl der Ratsmitglieder für die aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgerichts unbesetzten Stellen muss ein reibungsloses Funktionieren des Rates sichergestellt werden.

Zur Umsetzung der Empfehlung der Kommission, *sämtliche Gerichtsurteile in einer benutzerfreundlichen Datenbank zugänglich* zu machen, bedarf es weiterer Anstrengungen. Über das Webportal „Jurindex“ wurden zwar weitere Urteile veröffentlicht, aber die Sammlung beschränkt sich derzeit auf Urteile des Kassationsgerichtshofs (und Urteile eines Gerichts) der Jahre 2008 und 2009 sowie der ersten beiden Monate des Jahres 2010.

Auf dem Gebiet der Justizreform besteht die größte Herausforderung für Rumänien in den nächsten Monaten darin, das *Inkrafttreten der vier neuen Gesetzbücher* erfolgreich vorzubereiten. Mit diesen Gesetzbüchern werden völlig neue zivil- und strafrechtliche Vorschriften und Verfahren eingeführt, was angesichts der bestehenden Mängel in Sachen Leistungsfähigkeit und Konsistenz gerichtlicher Verfahren eine große Aufgabe darstellt. Mit der Einleitung der Folgenabschätzung⁴, d.h. der Bewertung der Auswirkungen der neuen Gesetzbücher auf das Personal und im Hinblick auf die erforderlichen rechtlichen und strukturellen Anpassungen hat Rumänien einen großen Schritt vorwärts getan. Auch die Arbeiten an den Durchführungsvorschriften sind vorangekommen: Die Entwürfe der Durchführungsbestimmungen zum Zivil- und zum Strafgesetzbuch wurden bereits dem Parlament zugeleitet⁵, an den Durchführungsbestimmungen für die Verfahrensgesetzbücher wird noch gearbeitet. Sobald den zuständigen rumänischen Stellen die endgültige Folgenabschätzung vorliegt, bedarf es der Ausarbeitung eines umfassenden Durchführungsplans und geeigneter Schulungsmaßnahmen, um eine reibungslose und wirksame Durchführung der neuen Vorschriften zu gewährleisten.

Bekämpfung der Korruption

Seit dem letzten Bericht der Kommission hat die *Nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde* bei der Untersuchung der Korruption auf hoher Ebene weiter gute Ergebnisse erzielt und eine Reihe von Beschuldigten vor Gericht gebracht, darunter ein Mitglied des Europäischen Parlaments, drei frühere Minister,

³ Tätigkeitsbericht der Leitung der Justizinspektion über das erste Halbjahr 2010, Bewertungsbericht über jeden einzelnen Inspektor und vom Audit-Referat des Obersten Richterrates erstellter Prüfungsbericht über die Leitung der Justizinspektion.

⁴ Die Berater haben die Arbeiten mit ihrem im Dezember 2010 angenommenen Bericht eingeleitet. Die endgültige Folgenabschätzung soll im April 2011 vorliegen.

⁵ Die Durchführungsvorschriften für das Zivilgesetzbuch wurden am 8. Dezember vom Senat gebilligt und werden derzeit in der Abgeordnetenversammlung erörtert. Die Durchführungsvorschriften für das Strafgesetzbuch werden derzeit im Senat erörtert.

zwei frühere Staatssekretäre und mehrere Richter und Staatsanwälte.⁶ In dieser Zeit lehnte das Parlament es ab, dass im Zuge laufender Ermittlungen wegen Korruptionsverdachts gegen einen früheren Minister ein PC untersucht wird. Bei den Ermittlungen in diesem Fall müssen daher alle sonstigen verfügbaren Beweismittel herangezogen werden. Bei einem weiteren Korruptionsverdacht gegen dieselbe Person lehnte das Parlament die Einleitung von Ermittlungen ab. Bei laufenden Ermittlungen gegen ein Parlamentsmitglied in einem anderen Fall mutmaßlicher Korruption lehnte das Parlament den Antrag der Staatsanwaltschaft auf Vorbeugehaft ab.

Aus den Daten zu den in den ersten drei Quartalen 2010 ergangenen *Gerichtsurteilen in wichtigen Korruptionsverfahren* geht hervor, dass die Zahl der Strafurteile und der verhängten Gefängnisstrafen zugenommen hat. Sollte sich dies über einen längeren Zeitraum hinweg bestätigen, ließe sich daraus ein Trend zu abschreckenderen Urteilen ablesen. Ein Vorschlag des Obersten Kassations- und Strafgerichts zur Überwachung der Rechtsprechung in wichtigen Korruptionsfällen belegt, dass es sich stärker für die Vereinheitlichung der einschlägigen Rechtsprechung einsetzt. Die Initiative einer Reihe von Richtern des Bukarester Kassationsgerichts, die detaillierte Urteilsleitlinien auch für Korruptionsfälle veröffentlicht haben, hat das Oberste Kassations- und Strafgericht bisher allerdings noch nicht übernommen.

Rumänien hat mit dem Erlass von *Änderungen an dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof* einen wichtigen Grund für Verzögerungen bei Verfahren in Fällen von Korruption auf hoher Ebene beseitigt. Mit diesen Änderungen, die auf Empfehlungen der Kommission zurückgehen, wird die Annullierung von Verfahren bei Einrede der Verfassungswidrigkeit abgeschafft. In einigen Fällen waren bereits die ersten positiven Auswirkungen festzustellen. Auch Bestimmungen des „Kleinen Reformgesetzes“ zielten darauf ab, insbesondere durch eine Vereinfachung der gerichtlichen Verfahren dazu beizutragen, dass im Falle der Einrede der Verfassungswidrigkeit Strafverfahren nicht mehr annulliert werden und dass die Arbeitsbelastung des Obersten Gerichtshofs verringert wird.

Die von der Kommission empfohlene umfassende Analyse der Verzögerungen bei Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene steht noch immer aus. Eine Reihe von Behörden, darunter der Oberste Gerichtshof, die Justizinspektion, die Korruptionsbekämpfungsbehörde und das Justizministerium, haben sich in unterschiedlichem Maß mit dieser Angelegenheit befasst. Diese Initiativen bilden eine brauchbare Grundlage für die Überlegungen über künftige Lösungen.

Rumänien reagierte rasch auf die Empfehlung der Kommission, indem es ein überarbeitetes Gesetz über die Nationale Integritätsbehörde erließ.⁷ Das neue Gesetz wurde in einer auf Ersuchen des Präsidenten einberufenen Sondersitzung des

⁶ Am 2. November wurden ein früherer Verteidigungsminister, ein früherer Staatssekretär im Verteidigungsministerium und ein Mitglied des Europäischen Parlaments angeklagt. Am 15. Dezember wurden ein früherer Justizminister (derzeit Parlamentsabgeordneter) und ein früherer Kommunikationsminister sowie vier weitere Beschuldigte angeklagt. In den ersten drei Quartalen 2010 wurden dreizehn Richter und Staatsanwälte angeklagt, 2009 nur drei. Elf dieser dreizehn Personen, darunter ein Richter am Obersten Gerichtshof und der Leiter einer Staatsanwaltschaft beim Kassationsgerichtshof, wurden seit Mai angeklagt.

⁷ Das neue Gesetz wurde am 24. August vom Parlament verabschiedet, am 31. August vom Präsidenten verkündet und trat am 6. September in Kraft.

rumänischen Parlaments angenommen. Es greift die wesentlichen Kritikpunkte der Kommission auf, indem insbesondere die Möglichkeit zur Einziehung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte wieder eingeführt wird. Das überarbeitete Gesetz führt auch einige neue Bestimmungen ein, die die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften verbessern sollen.⁸ Die Wirksamkeit der neuen Rechtsvorschriften wird noch zu bewerten sein.

Im Dezember kürzte das Parlament im Rahmen der allgemeinen Haushaltsbeschränkungen die Mittel für die Integritätsbehörde für das Jahr 2011 erheblich. Diese Kürzung kann zulasten der Veröffentlichung von Vermögens- und Interessenerklärungen gehen, was wiederum für die Schaffung von Transparenz bei Vermögenswerten und die Wirksamkeit der Überprüfungen durch die Integritätsbehörde, die zum Teil auf öffentliche Hinweise zurückgehen, einen Rückschlag bedeuten würde.

Nach strafrechtlichen Ermittlungen der Nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde bei der Grenzpolizei und dem Zoll wurde im Februar an den Landesgrenzen eine groß angelegte Antikorruptionsoption durchgeführt, bei der zahlreiche Festnahmen erfolgten. Es ist nun sehr wichtig, dass die freien Stellen besetzt werden und dass für eine ordnungsgemäße gerichtliche Weiterverfolgung gesorgt wird.

Seit dem letzten Bericht der Kommission ist die Zahl der *Ermittlungen und Anklagen wegen Korruption in kleinem und mittlerem Maßstab auf lokaler Ebene* weiter angestiegen.⁹ Wie zuvor stützen sich die meisten Anklagen auf die Zusammenarbeit mit der Generaldirektion für Korruptionsbekämpfung des Ministeriums für Verwaltung und Inneres. Es sollen auch Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und der Dienststelle für Betrugsermittlung der rumänischen Polizei geplant sein.

Einer Empfehlung der Kommission folgend, hat Rumänien in den letzten sechs Monaten eine unabhängige *Bewertung seiner nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung* eingeleitet. Eine zuvor durchgeführte interne Bewertung der Zwischenergebnisse dieser Strategie bestätigte die Berechtigung einer weiteren Empfehlung der Kommission, nämlich die Korruptionsbekämpfung allgemein durch Koordination auf hoher Ebene zu stärken.¹⁰ In dieser Hinsicht wurde bisher noch nichts Konkretes unternommen. In den letzten sechs Monaten wurden verschiedene Vorbeugungsmaßnahmen weitergeführt.¹¹

⁸ Beispielsweise die Verpflichtung für die Inhaber öffentlicher Ämter, aus öffentlichen oder nichtöffentlichen Mitteln finanzierte Aufträge anzugeben, von denen sie direkt oder indirekt profitieren. Nach Auffassung der Integritätsbehörde trägt dieses Erfordernis zur Aufdeckung von Interessenkonflikten bei.

⁹ In den ersten neun Monaten des Jahres 2010 erhoben die Staatsanwaltschaften 406 Anklagen wegen Korruptionsdelikten – im gleichen Zeitraum der Jahre 2009 und 2008 waren es 193 bzw. 115.

¹⁰ Dabei wurde festgestellt, dass es an einer landesweit einheitlichen Konzeption zur Prävention und Bekämpfung von Korruption fehlt, dass die Aufsichts- und Berichtsmechanismen unzureichend sind und dass es keine Wirkungsindikatoren gibt, weshalb die Strategie nicht weiterentwickelt werden kann.

¹¹ U.a. Umsetzung einer neuen Methode zur Feststellung von Korruptionsrisiken und Schwachstellen im Ministerium für Verwaltung und Inneres; im Rahmen von Korruptionsbekämpfungsforen des Nationalen Integritätszentrums aufgekommene Vorschläge; von der Nationalen Beamtenagentur veranstaltete Konferenzen zur Förderung bewährter Verfahren in der öffentlichen Verwaltung sowie

Auf Empfehlung der Kommission hat Rumänien an seinen Rechtsvorschriften für das *öffentliche Beschaffungswesen* eine Reihe von Änderungen vorgenommen. Die Kommission hat bereits in ihrem letzten Bericht darauf hingewiesen, dass Rumänien in das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen neue Bestimmungen aufgenommen hat, die Interessenkonflikte breiter definieren als zuvor.¹² Diese Bestimmungen decken Fälle ab, in denen Personen in leitender Funktion bei einem Bieter familiäre oder geschäftliche Beziehungen mit Personen haben, die ihrerseits Entscheidungsbefugnis bei dem öffentlichen Auftraggeber haben. Weitere Änderungen der Vorschriften zur Straffung der administrativen und gerichtlichen Rechtsbehelfverfahren zielen auf eine Beschleunigung der Beschaffungsprozesse ab.¹³ Beschaffungsaufträge dürfen jetzt unterzeichnet werden, sobald etwaige Beschwerden von der für Rechtsbehelfe zuständigen Verwaltungsstelle abgewiesen sind, auch wenn ein Rechtsmittel bei Gericht eingelegt wird. Die nationale Regulierungs- und Aufsichtsbehörde für das öffentliche Beschaffungswesen plant den Abschluss von Vereinbarungen über Verwaltungszusammenarbeit, um Zugang zu Datenbanken zu erhalten, die es ermöglichen, potenzielle Interessenkonflikte zu erkennen. Wie sich diese Bestimmungen konkret auswirken, wird sich noch in der Praxis erweisen müssen.

Vorschläge zur Stärkung der Mechanismen zur Prävention und Aufdeckung von Korruption bei öffentlichen Aufträgen im Gesundheitssektor.

¹² Die betreffenden Bestimmungen wurden im Wege der Regierungsnotverordnung 76/2010 eingefügt und mit dem Gesetz 278/2010 angenommen.

¹³ Die betreffenden Bestimmungen sind ebenfalls in dem Gesetz 278/2010 enthalten.