



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.7.2012
COM(2012) 410 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2012) 231 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

I. Das Kooperations- und Kontrollverfahren: Unterstützung für Rumänien bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung

Im Vorfeld des EU-Beitritts Rumäniens im Jahr 2007 wurde vereinbart, dass in Schlüsselbereichen weitere Bemühungen erforderlich sind, um Unzulänglichkeiten bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu beseitigen. Dies führte zur Einrichtung eines Rahmens zur Unterstützung Rumäniens und zur Überwachung seiner Fortschritte in diesen Bereichen – des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM).¹ Für vier Bereiche – Justizreform, Integrität, Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene und Prävention und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor – wurden Vorgaben formuliert. Darüber hinaus wurde in der Entscheidung festgelegt, dass die Kommission regelmäßig Bericht erstattet und das Kooperations- und Kontrollverfahren beibehalten wird, bis seine Ziele erreicht sind und alle vier Vorgaben zufriedenstellend erfüllt wurden.²

Fünf Jahre nach dem Beitritt ist es nun an der Zeit zu bewerten, ob die Ziele des CVM erreicht worden sind. In dem dieser Bewertung beigefügten Technischen Bericht werden die wesentlichen Entwicklungen zusammengefasst, die sich in den letzten fünf Jahren vollzogen haben. Der vorliegende Bericht erläutert die bisherigen Fortschritte und verbleibenden Herausforderungen. Er untersucht die geltenden Rechtsvorschriften und die bestehenden Instrumente, erläutert, welche Elemente des Rechtsrahmens noch zu ergänzen sind, und analysiert die Umsetzung sowie die Frage, ob die Eigenverantwortung hinreichend verankert ist, um die Richtung der Reform beizubehalten. Die Kommission berücksichtigt in ihrer Bewertung die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit des Reformprozesses als entscheidende Faktoren.

In den vergangenen fünf Jahren gab es sowohl Fortschritte als auch Rückschritte, Phasen, in denen die Zusammenarbeit gut funktionierte, und Phasen, in denen es Widerstände und Vorbehalte gegenüber dem Verfahren gab. Im vorliegenden Bericht wird anerkannt, dass seit dem Beitritt insgesamt Fortschritte erzielt wurden.

Allerdings wird der Bericht zu einem Zeitpunkt angenommen, zu dem sich wichtige Fragen hinsichtlich der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz in Rumänien stellen. Der Gesamtfortschritt muss vor dem Hintergrund einer weiter reichenden gesellschaftlichen Anerkennung von Schlüsselprinzipien wie der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz als Bestandteil der Kontrollen und des Gleichgewichts in einer gut funktionierenden Demokratie bewertet werden. Ein gut funktionierendes, unabhängiges Justizsystem und die Achtung demokratischer Institutionen sind für das gegenseitige

¹ Schlussfolgerungen des Ministerrates vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung 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 (K(2006) 6569 endg.).

² Gemäß der Entscheidung können außerdem Schutzmaßnahmen getroffen werden, was bislang jedoch nicht erforderlich war.

Vertrauen innerhalb der Europäischen Union und um das Vertrauen der Bürger und Investoren zu gewinnen unabdingbar.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die jüngsten Schritte der rumänischen Regierung schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Wahrung dieser Grundsätze aufwerfen. Diese Schritte erfolgten in einem übermäßig polarisierten politischen System, in dem Misstrauen zwischen politischen Kräften und Anschuldigungen an der Tagesordnung sind; mit diesem politischen Kontext lässt sich jedoch nicht der systematische Charakter mehrerer Maßnahmen erklären. Einige Maßnahmen können zwar teilweise durch diese politische Polarisierung erklärt werden, lassen aber ernsthafte Zweifel am Engagement für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit oder am generellen Verständnis der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in einem pluralistischen demokratischen System aufkommen. Anfechtungen gerichtlicher Entscheidungen seitens der Politik, die Unterminierung des Verfassungsgerichts, eine Kehrtwende bei bewährten Verfahren und die Beseitigung wichtiger Kontrollen und Gegenkontrollen lassen das Engagement der Regierung für die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der unabhängigen gerichtlichen Überprüfung fragwürdig erscheinen. Die Kommission ist insbesondere angesichts der Anzeichen für Manipulationen und Ausübung von Druck, die sich gegen Institutionen und Mitglieder der Justizorgane richten und schließlich schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt haben, zutiefst besorgt. Im vorliegenden Bericht werden zwar die vergangenen fünf Jahre insgesamt untersucht, doch die aktuellen Kontroversen gefährden die bisher erreichten Fortschritte stark und werfen ernsthafte Fragen nach der Zukunft der bereits eingeleiteten Reformen auf. Daher enthält dieser Bericht spezifische Empfehlungen, anhand deren die aktuelle Situation anzugehen ist und die dazu beitragen sollen, die Achtung von Grundsätzen, die Eckpfeiler der europäischen Demokratie sind, wiederherzustellen.

Die Europäische Union ist heute von starker Interdependenz geprägt. Rechtsstaatlichkeit ist einer der Grundwerte der EU und Gegenstand großen gemeinsamen Interesses, das sich im Interesse der rumänischen Öffentlichkeit an solchen Themen widerspiegelt.³ Dies spiegelt an den einschlägigen Themen wider: Laut Eurobarometer halten 93 % der Rumänen Korruption und 91 % Unzulänglichkeiten im Justizsystem für ein wichtiges Thema in ihrem Land. In derselben Umfrage wurde außerdem ermittelt, dass 76 % der Rumänen die Unterstützung der EU bei der Bekämpfung dieser Missstände begrüßen.⁴

Im Rahmen des CVM wird nicht erwartet, dass Rumänien höhere Standards als andere Mitgliedstaaten erfüllt. Das Verfahren stellt vielmehr darauf ab, dass Rumänien Standards erreicht, die mit denen anderer Mitgliedstaaten vergleichbar sind – ein Ziel, das von 72 % der Rumänen unterstützt wird.⁵ Vor diesem Hintergrund stellt die Situation in anderen Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Fortschritte Rumäniens seit dem Beitritt einen wesentlichen Referenzpunkt dar. Die Kommission verwendet in diesem Bericht soweit vorhanden Bezugspunkte und Vergleichsindikatoren.⁶ Für den Vergleich der in Rumänien erzielten Fortschritte mit der Situation in anderen Mitgliedstaaten stützte sie sich außerdem

³ Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. und 29. Juni umfassen eine Verpflichtung der EU, im Rahmen des Pakts für Wachstum und Beschäftigung vor dem Hintergrund der Modernisierung der Verwaltungen ihr Augenmerk auf die Beseitigung von Rückständen bei den Gerichten zu legen (Schlussfolgerungen des Rates vom 29. Juni 2012, S. 9).

⁴ Flash-Eurobarometer-Umfrage, durchgeführt von der Kommission in Rumänien im Mai 2012 (Flash Eurobarometer 351 „The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania“, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Zu den Bezugspunkten gehören die Arbeit des Europarates, der OECD und der UN-Agenturen.

auf führende Experten aus wichtigen Berufsgruppen, die mit den betreffenden Themen befasst sind.⁷

Seit 2007 wurden die Korruptionsbekämpfung und die Justizreform in Rumänien mit Strukturfondsmitteln aus dem EU-Haushalt von über 12 Mio. EUR gefördert. Unterstützt wurden u. a. Projekte in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Regionalangelegenheiten, Projekte im Justizsektor sowie Projekte der Nationalen Integritätsbehörde. Durch die Heranführungshilfe wurde weitere Unterstützung geleistet. Gleichzeitig haben Mitgliedstaaten Rumänien im Rahmen bilateraler Projekte in sämtlichen Bereichen der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung unterstützt.⁸

II. Analyse der Fortschritte im Rahmen des CVM 2007-2012

Aus der Gesamtbewertung der Kommission der seit Rumäniens Beitritt erreichten Fortschritte geht hervor, dass viele der notwendigen Grundlagen nun vorhanden sind, wenngleich jüngste Ereignisse die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses in Frage gestellt haben. Das CVM hat einen wesentlichen Beitrag zum transformativen Prozess in Rumänien geleistet. Infolgedessen hat sich der Schwerpunkt darauf verlagert sicherzustellen, dass mit der Umsetzung die erforderlichen Ergebnisse bewirkt werden und im ausreichenden Maße Eigenverantwortung übernommen wird, um die Reformdynamik auch unter schwierigen politischen Gegebenheiten beizubehalten.

Seit 2007 hat Rumänien für alle Bereiche, die unter das CVM fallen, grundlegende Rechtsvorschriften entwickelt oder auf den Weg gebracht. Wenn dieser Prozess abgeschlossen ist, dürfte die Einführung der neuen Gesetzbücher für eine wesentliche Modernisierung des Rechtssystems sorgen. Auch durch politische Entscheidungen wurde ein solider Rahmen geschaffen, etwa mit der nationalen Antikorruptionsstrategie. Zu dieser soliden Grundlage leisten außerdem etliche wichtige Einrichtungen einen Beitrag, zum Beispiel die Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) und die Nationale Integritätsbehörde (ANI).

Dieser Rahmen wurde in vielerlei Hinsicht vorangebracht. Beispiele für Schritte in die richtige Richtung sind die Erfolgsbilanzen der DNA und der ANI, das Vorgehen des Obersten Gerichtshofs bei wichtigen Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene sowie die Maßnahmen verschiedener staatlicher Stellen gegen Korruption in den eigenen Reihen. Angesichts der jüngsten Entwicklungen ist es begrüßenswert, dass sich die Verantwortlichen der Justiz zur Wahrung der Unabhängigkeit entschlossen zeigen. Die Umsetzung des Regelungsrahmens durch die Justiz und die Verwaltung im Allgemeinen bleibt jedoch hinter den CVM-Zielen zurück. In einigen Fällen befindet sich die Umsetzung noch in der Anfangsphase, da die Reformen erst kürzlich eingeführt worden sind. In anderen Fällen traten bei der Umsetzung Schwierigkeiten auf, die häufig mit der Eigenverantwortung der Behörden für die Reformen in Zusammenhang standen. Nicht alle staatlichen Stellen scheinen derzeit an einem Strang zu ziehen.⁹ Bei der Korruptionsbekämpfung, bei Interessenkonflikten und im

⁷ Zu den 2012 in Anspruch genommenen Experten zählten führende Vertreter der entsprechenden Berufsgruppen aus Deutschland, Frankreich, Irland, Polen, Slowenien, Spanien und dem Vereinigten Königreich.

⁸ Technischer Bericht, S. 48.

⁹ Die Arbeit der ANI wäre beispielsweise wesentlich wirksamer, wenn eine umfassende Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen bestünde und die Justiz die einschlägigen Fälle entschlossen weiterverfolgen würde.

öffentlichen Beschaffungswesen bestehen nach wie vor Fortschrittshemmnisse. Der Oberste Gerichtshof hat bei Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene eine Führungsrolle übernommen, doch die Gerichte auf anderen Ebenen müssen seinem Beispiel noch folgen.

Darüber hinaus sind die Veränderungen in einigen wichtigen Bereichen in erster Linie dem Druck von außen geschuldet. Das CVM selbst war bei dieser Entwicklung von zentraler Bedeutung und wird von der rumänischen Öffentlichkeit auch entsprechend wahrgenommen.¹⁰ Es hat dazu beigetragen, in schwierigen Situationen den Reformkurs beizubehalten und Veränderungen herbeizuführen, die den Mut zum Infragestellen etablierter Interessen erfordern. Dass Druck von außen notwendig ist, wirft – vor allem nach den jüngsten Entwicklungen – Fragen nach der Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der Reformen auf.

Der in den CVM-Berichten erläuterte Wandlungsprozess verlief nicht geradlinig. Die verschiedenen Regierungen und Parlamente haben den einschlägigen Themen unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Es handelt sich dabei um politische Themen von zentraler Bedeutung, und ein gewisses Maß an Diskussionen und Differenzen ist ein normaler Bestandteil des politischen Prozesses. Einige Einrichtungen konnten ihre Arbeit rasch aufnehmen, andere haben länger gebraucht, um eine Dynamik zu entfalten. Bei den Verhaltensweisen in der Verwaltung und im Justizwesen vollzieht sich nur ungleichmäßig und schrittweise ein Wandel.

Eigenverantwortung und Umsetzung bilden somit die Kernelemente für die Erreichung der CVM-Vorgaben. Sie sind für die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der Reformen ausschlaggebend. Belegt werden sie durch Maßnahmen, Ergebnisse und Entscheidungen der Verantwortlichen, die Einfluss auf die Richtung und Geschwindigkeit von Veränderungen nehmen können. Die bevorstehende Ernennung eines neuen Generalstaatsanwalts und des leitenden Staatsanwalts der DNA werden damit zu Schlüsselindikatoren für die Nachhaltigkeit der Reformen. Die Kommission fordert die Regierung außerdem nachdrücklich auf, die notwendigen Schritte zur Behebung des Schadens einzuleiten, der den Reformen in den letzten Wochen zugefügt wurde.

II.1 Justizreform 2007-2012

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

Die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz und die Rechtsstaatlichkeit

Die Unabhängigkeit der Justiz bleibt ein wichtiges Thema für Rumänien. Seit dem Beitritt konnte die Justiz nach und nach ihre Unabhängigkeit unter Beweis stellen, insbesondere durch die erfolgreiche Untersuchung, Verfolgung und Verhandlung einer zunehmenden Zahl von

¹⁰ Diese Schlussfolgerungen spiegeln sich auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit wider: 65 % der bei einer in Rumänien durchgeführten Flash-Eurobarometer-Umfrage Befragten sind der Auffassung, dass sich die im Rahmen des CVM durchgeführten EU-Maßnahmen positiv auf die Unzulänglichkeiten im Justizwesen ausgewirkt haben (59 % sind hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung dieser Auffassung). Gleichzeitig ist die große Mehrheit der Ansicht, die Situation in diesen beiden Bereichen habe sich in den letzten fünf Jahren nicht verändert bzw. verschlechtert. (Flash Eurobarometer 351).

Korruptionsfällen auf hoher Ebene. Dies führte zu bedeutenden Fortschritten auf der Ebene der Staatsanwaltschaft und seit 2010 zudem auf der Ebene der Gerichte, wie in Kapitel II.2 dieses Berichts erläutert wird. Die im Juni erfolgte rechtskräftige Verurteilung in einem symbolträchtigen Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene und die Maßnahmen, die der Oberste Gerichts- und Kassationshof, der Oberste Richterrat¹¹ und das Verfassungsgericht ergriffen, um den politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz die Stirn zu bieten und nach dem betreffenden Urteil berufliche Integrität zu beweisen, stellen in dieser Hinsicht einen Quantensprung dar.

Dennoch ist die Kommission über den Druck besorgt, der kürzlich von Mitgliedern der rumänischen Regierung und führenden Politikern auf das Verfassungsgericht ausgeübt wurde: Hierbei handelt es sich um inakzeptable Interventionen gegen ein unabhängiges Justizorgan. Die Regierung und alle politischen Ebenen müssen die Gewaltenteilung respektieren. Sie müssen die Unabhängigkeit der Justiz achten.

Die Kommission ist vor allem besorgt über die jüngste Bescheidung der Befugnisse des Verfassungsgerichts in Bezug auf Parlamentsbeschlüsse. Die rumänischen Behörden müssen unverzüglich dafür sorgen, dass diese Befugnisse im Einklang mit der rumänischen Verfassung wiederhergestellt werden. Der rumänische Ministerpräsident hat der Kommission am 16. Juli schriftlich versichert, dass diese Forderung erfüllt wird.

Die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung sind tragende Säulen einer demokratischen Gesellschaft. Um das Vertrauen wiederherzustellen, werden in den kommenden Monaten alle politischen Ebenen in Rumänien durch ihr Handeln beweisen müssen, dass sie diesen Grundsätzen verpflichtet sind. Die Kommission wird die Entwicklungen in diesem Bereich genau überwachen.

Die wichtigsten Entwicklungen im Zeitraum 2007-2012

Der Rechtsrahmen für das Justizsystem wurde reformiert, um dieses System zu modernisieren und auf die aktuellen Prioritäten auszurichten. Wenn alle neuen Gesetzbücher in Kraft getreten sind, wird in Rumänien ein überarbeitetes Straf- und Zivilrecht gelten. In der Zwischenzeit hat sich das „kleine Reformgesetz“ als Beispiel für praktische und pragmatische Rechtsetzung erwiesen, um konkrete Schwachpunkte zu beseitigen. Darüber hinaus wurden mit anderen Gesetzen wichtige Schritte in die Wege geleitet, um die Rechenschaftspflicht und Integrität der Justiz zu stärken.

Die Justiz hat sich seit 2007 weiterentwickelt. Es gibt viele Anzeichen dafür, dass Richter und Staatsanwälte bei der Ausübung ihrer Ämter mehr Vertrauen gewonnen haben. Die Angehörigen der Rechtsberufe sind mehrheitlich vom Konzept der Justizreform überzeugt und erkennen dessen Vorteile an. In den letzten Jahren ist das Engagement einzelner Richter, der Berufsverbände und der Zivilgesellschaft für die Reformen deutlich gestiegen. Es gibt konkrete Beispiele für gute fachliche Praktiken, die als bewährte Verfahren in anderen Bereichen Nachahmung finden sollten.

Damit diese Entwicklungen voll zum Tragen kommen, müssen Justiz, Exekutive und Politik gleichermaßen größere Anstrengungen unternehmen, um die ergriffenen Maßnahmen

¹¹ Im Juni sendete der Oberste Richterrat mit seinem öffentlichen Eintreten für die Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz vor dem Hintergrund der Interventionen von staatlicher Seite in einem wichtigen Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene ein wesentliches Signal aus.

miteinander zu verknüpfen. Die wichtigsten Fortschritte waren bislang legislativer Art, und da maßgebliche Rechtsvorschriften erst kürzlich angenommen wurden, noch nicht in Kraft getreten sind oder vom Parlament noch verabschiedet werden müssen, ist ein entschiedenes Vorgehen notwendig, um das Potenzial der Reformen als Triebfeder für den Wandel auszuschöpfen. Eine uneinheitliche Rechtsprechung, Schwierigkeiten bei der Durchsetzung und ineffiziente Abläufe im Justizwesen bleiben weit verbreitete Probleme.¹² Die Reaktion der Justiz auf Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integrität und der Rechenschaftspflicht ging nicht weit genug, um das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederherzustellen.

Inzwischen stehen den Verantwortlichen der Justiz und der Exekutive Instrumente zur Reformkonsolidierung zur Verfügung. Die Konsolidierung erfordert einheitlichere Anstrengungen, eine stärkere managementspezifische Konzentration des Obersten Richterrats sowie eine neue Ebene der Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Justiz, die vom Parlament und der Zivilgesellschaft Rückendeckung erhalten muss. Regierung und Politiker müssen mit gutem Beispiel vorangehen: Jeder auf die Gerichte ausgeübte Druck führt zu Misstrauen zwischen den Staatsorganen. Kann der Oberste Richterrat beim Reformprozess eine Führungsrolle übernehmen und die Unterstützung der Exekutive erhalten, um Veränderungen herbeizuführen, so dürften in Bereichen wie der Gerichtsorganisation und der Verteilung der Arbeitsbelastung relativ rasch unmittelbare Vorteile spürbar werden. Die beiden laufenden Projekte der Weltbank werden wichtige Instrumente und politische Empfehlungen für die nächsten Schritte liefern.¹³

Der Rechtsrahmen

Seit dem Beitritt hat Rumänien ein ehrgeiziges Legislativprogramm verfolgt. Es umfasst Neufassungen des Zivil- und Strafgesetzbuches und der zugehörigen Prozessordnungen und zielt explizit darauf ab, die Gerichtsverfahren zu modernisieren. Zur Unterstützung der Bemühungen wurde auf internationale Erfahrungen zurückgegriffen. Die Annahme der Neufassungen in den Jahren 2009 und 2010 war für Regierung, Parlament und Justiz eine wichtige Leistung; der Umsetzungsprozess gestaltet sich jedoch langwierig. Bislang ist lediglich das neue Zivilgesetzbuch in Kraft getreten. Die Zivilprozessordnung wird diesen Herbst folgen und das neue Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung sollen nach jetzigem Stand nächstes Jahr in Kraft treten. Auch wenn es Bedenken gab, ob innerhalb der bestehenden Systeme Veränderungen wirksam umgesetzt werden können und die Maßnahmen zur Vorbereitung der Umsetzung intensiviert werden müssen, stellen die Neufassungen einen wesentlichen Versuch zur Modernisierung dar und könnten – sofern sie ordnungsgemäß umgesetzt werden – für deutlich mehr Effizienz, Transparenz und Kohärenz bei Gerichtsverfahren sorgen.

¹² Statistiken des EGMR zufolge weist Rumänien EU-weit die zweithöchste Anzahl von noch umzusetzenden EGMR-Urteilen auf. Etliche dieser Urteile betreffen Schwierigkeiten bei der zivilrechtlichen Durchsetzung, die unverhältnismäßig lange Dauer von Zivilverfahren, fehlende wirksame Rechtsbehelfe und unwirksame kriminalpolizeiliche Ermittlungen. (Jährlicher Bericht des Europarates „Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR“, 2011, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

¹³ Die Weltbank nimmt derzeit eine funktionale Prüfung des rumänischen Justizsystems vor, die mit Hilfe von EU-Mitteln finanziert wird. Das zweite Projekt stellt auf die Verbesserung der Kapazität zur Erhebung und Verarbeitung justizieller Daten und die Entwicklung von Indikatoren für die optimale Arbeitslast im gesamten Justizsystem ab. Es wird von Beratern durchgeführt und durch ein Darlehen der Weltbank finanziert.

Gleichzeitig hat das Parlament eine Reihe weiterer wichtiger Legislativmaßnahmen verabschiedet. Das „kleine Reformgesetz“ ist 2010 in Kraft getreten und hat konkrete Verbesserungen bei der Kohärenz und Effizienz von Gerichtsverfahren bewirkt. Es wurden außerdem Rechtsvorschriften geändert, um die Rechenschaftspflicht der Justiz zu stärken und die Ernennungspraxis am Obersten Gerichts- und Kassationshof zu reformieren. Derartige Maßnahmen stellen eine Gelegenheit dar, die Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich der Objektivität von Ernennungen und der Disziplinarverfahren in der Justiz auszuräumen – es sind jedoch mehrere gute Beispiele notwendig, um die negativen Erfahrungen der Vergangenheit zu überwinden.

Kohärenz bei Gerichtsverfahren

Der Oberste Gerichts- und Kassationshof trägt die Hauptverantwortung für die Vereinheitlichung der Rechtsprechung. Seit 2007 wurden diesbezüglich einige wichtige Maßnahmen eingeleitet. Mit dem „kleinen Reformgesetz“ wurde das Revisionsverfahren geändert, um für mehr Effizienz zu sorgen. Im Rahmen der neuen Prozessordnungen werden ein Vorabentscheidungsmechanismus als neues Instrument zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung und reformierte Zuständigkeitsregelungen eingeführt, die die Vereinheitlichung unterstützen sollen.¹⁴ Der Oberste Gerichtshof hat außerdem die Initiative ergriffen, mit Appellationsgerichten strukturierte Gespräche über Aspekte der Rechtsprechung zu führen, und Urteilsleitlinien zu bestimmten Korruptionsdelikten ausgearbeitet. Die Nichteinhaltung von Urteilen des Obersten Gerichtshofs in Revisionsverfahren und Entscheidungen des Verfassungsgerichts stellt nun einen möglichen Grund für Disziplinarmaßnahmen dar.¹⁵

Diese Mechanismen konnten jedoch noch nicht das Problem der uneinheitlichen Rechtsprechung, die einer der größten Schwachpunkte des rumänischen Rechtssystems ist, beheben.¹⁶ Dies ist teilweise auf die mangelnde Sensibilisierung für die Bedeutung der Vereinheitlichung der Rechtsprechung unter den Richtern zurückzuführen, die möglicherweise mit einer extremen Auslegung der richterlichen Unabhängigkeit verbunden ist. Das Prinzip, nach dem für dieselbe Straftat auch dieselbe Strafe verhängt werden sollte, und seine Bedeutung für die Abschreckung von Straftaten scheinen nicht hinreichend gewürdigt zu werden. Auch wird die Bedeutung des Prinzips im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht und Integrität der Richter unterschätzt. Dies könnte mit erklären, weshalb die Richter Analysen zufolge nicht ausreichend Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung anwenden.¹⁷ Gleichzeitig zählt die Einheitlichkeit der Rechtsprechung noch nicht zu den Prioritäten des Obersten Richterrats und der Gerichtspräsidenten. Selbst

¹⁴ Ziel des neuen Vorabentscheidungsmechanismus war die Einführung eines im Vergleich zum derzeitigen Revisionsverfahren proaktiveren Verfahrens (siehe Technischen Bericht, S. 6-7).

¹⁵ Die Nichteinhaltung von Urteilen des Verfassungsgerichts und Urteilen in Revisionsverfahren des Obersten Gerichts- und Kassationshofs kann eine disziplinarrechtliche Untersuchung und Sanktionierung gemäß den Änderungen der Vorschriften über die disziplinarische Verantwortung von Richtern, die Ende 2011 angenommen und Anfang 2012 veröffentlicht wurden, nach sich ziehen.

¹⁶ Es wird häufig von einer uneinheitlichen Rechtsprechung in Rumänien berichtet. Interessenträger wie ausländische Investoren, Anwaltskanzleien und Berufsverbände der Richter bestätigen dies. Sachverständige haben festgestellt, dass es insbesondere in sensiblen Fällen im Zusammenhang mit hochstehenden Persönlichkeiten und in Fällen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen zu uneinheitlichen Entscheidungen gekommen ist.

¹⁷ Dies umfasst die Nichtbeachtung der Rechtsprechung höherer Gerichte und die begrenzte Einleitung von Revisionsverfahren. Die Anzahl der Revisionsverfahren ist 2011 im Vergleich zu den Jahren 2007-2009 gesunken.

wenn Richter die Einheitlichkeit verbessern wollen, stehen ihnen keine Instrumente für den Zugang zur Rechtsprechung anderer Gerichte zur Verfügung. Gerichtsentscheidungen, einschließlich derjenigen des Obersten Gerichts- und Kassationshofs, werden noch nicht vollumfänglich elektronisch veröffentlicht. Die Appellationsgerichte veröffentlichen einige Entscheidungen, gehen dabei jedoch nicht nach einheitlichen Kriterien vor. Die wichtigste Rechtsdatenbank (ECRIS) bietet lediglich Zugang zu Urteilen, die im selben Appellationsgerichtsgerichtsbezirk ergingen, so dass die Richter Urteile nicht landesweit vergleichen können.¹⁸ Ein alternatives System, Jurindex, wird nicht aktualisiert.

Die Experten empfehlen, stärkeres Gewicht auf die Einleitung von Revisionsverfahren zu legen und eine einheitliche Rechtsprechung der Richter durch die vollständige Veröffentlichung von begründeten Gerichtsentscheidungen, regelmäßige fallspezifische Erörterungen an allen Gerichten und eine aktive Förderung der rechtlichen Kohärenz durch die Gerichtspräsidenten und den Obersten Richterrat zu unterstützen. Darüber hinaus könnten die Verantwortlichen der Justiz bei der Beförderung und Ernennung von Richtern größeres Gewicht auf die rechtliche Kohärenz legen, die Justizinspektion mit der Analyse uneinheitlicher Rechtsprechung betrauen, die Urteilsleitlinien erweitern und die Einheitlichkeit zum wichtigen Thema der Aus- und Weiterbildung an der Akademie für Richter und Staatsanwälte machen.

Eine weitere Reformierung des Obersten Gerichts- und Kassationshofs könnte sich ebenfalls positiv auf die Kohärenz auswirken. Durch das „kleine Reformgesetz“ und die neuen Prozessordnungen wurden diesbezüglich wichtige Fortschritte erzielt. Die Reformen, die mit den neuen Prozessordnungen einhergehen, müssen so eingeleitet werden, dass der Oberste Gerichtshof nicht mit ungerechtfertigten Anträgen überschwemmt wird und lediglich die Fälle zugelassen werden, die wichtige Rechtsfragen betreffen. Dies erfordert einen angemessenen Filter für Zweitbeschwerden und Ersuchen um Vorabentscheidung. Es gibt möglicherweise auch weitere Aufgaben, die vom Obersten Gerichtshof auf andere Gerichte übertragen werden könnten, zum Beispiel die Zuständigkeit für erstinstanzliche Verfahren und für Verfahren in einer Reihe von internen justiziellen Fragen.¹⁹ Das würde dem Obersten Gerichtshof ermöglichen, sich auf seine maßgebliche Rolle bei der Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu konzentrieren, wie dies in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten der Fall ist. Der Oberste Gerichtshof muss außerdem über die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben notwendigen Räumlichkeiten und das erforderliche Personal verfügen.²⁰

Organisation und Effizienz des Justizsystems

Eine von der Weltbank durchgeführte Untersuchung der öffentlichen Verwaltung in Rumänien ergab, dass das Land über die am wenigsten effiziente Verwaltung in der EU verfügt.²¹ Auch das Justizsystem weist derartige Mängel auf. Trotz einiger Verbesserungen

¹⁸ Mit Ausnahme der Richter am Obersten Gerichts- und Kassationshof, die Zugang zu allen Urteilen in der Datenbank haben.

¹⁹ Der Oberste Gerichtshof ist für verschiedene Vergehen erstinstanzlich zuständig, sofern es sich um Vergehen im Zusammenhang mit Angeklagten handelt, die einen bestimmten Status haben. Er ist auch mit internen justiziellen Fragen befasst, zum Beispiel Anträgen von Parteien auf Übertragung von Rechtssachen auf andere Gerichte oder Konflikten der Rechtsprechung zwischen verschiedenen Gerichten.

²⁰ Für den Umstand, dass die in der Zivilprozessordnung enthaltenen Bestimmungen über Vorabentscheidungen im Zivilrecht vier Monate nach dem Inkrafttreten der anderen Teile der Zivilprozessordnung in Kraft treten, wurden logistische Gründe angeführt.

²¹ Governance-Indikatoren der Weltbank, 2011.

fehlt insgesamt die Dynamik bei der Bewältigung von Problemen, die maßgebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit des Justizsystems haben, zügig und kohärent Gerechtigkeit zu üben. Zu diesen Problemen zählen Kapazitätsengpässe und die Arbeitsbelastung der Richter und Staatsanwälte, die in hohem Maße auf Ressourcenungleichgewichte und auf die standortspezifischen und von der Gerichtsebene abhängigen deutlichen Unterschiede beim Arbeitsvolumen zurückzuführen sind. Weitere Schwierigkeiten stellen die hohe Anzahl freier Stellen, die Bereitstellung von Schulungsangeboten beim Berufseintritt sowie Schwachstellen in der Struktur und internen Organisation der Gerichte und Staatsanwaltschaften dar.

Um diese Probleme anzugehen, wurden Anstrengungen unternommen; unter anderem wurden regelmäßige Einstellungsverfahren durchgeführt, verschiedene Abläufe gestrafft²² und Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten der Akademie für Richter und Staatsanwälte für die Erstausbildung beschlossen. 2011 wurde ein kleiner Schritt in Richtung Rationalisierung unternommen, indem neun überflüssige Gerichte und drei Gerichte mit minimaler Tätigkeit sowie die zugehörigen Staatsanwaltschaften aufgelöst wurden.

Die Auswirkungen dieser Maßnahmen bleiben jedoch begrenzt. Bei den Schlüsselindikatoren für Effizienz, zum Beispiel bei den Disparitäten hinsichtlich der Arbeitsbelastung und der Anzahl freier Stellen, wurden seit 2007 keine Verbesserungen verzeichnet.²³ Aufgrund mangelnder Ressourcen und eines Konflikts zwischen der Exekutive und der Justiz im Jahr 2009 kam es zu einer Zeit, zu der die Arbeitsbelastung stetig zunahm, zur Verlangsamung der Reformen und zu zahlreichen Pensionierungen.

Das Justizsystem verfügt weder über wirksame Leistungsindikatoren noch hat es solche Indikatoren entwickelt, um den gesamten Bedarf an und die Allokation von Ressourcen innerhalb des Justizsystems abzubilden. Rumänien hat diese Mängel kürzlich eingeräumt und wird diese nun im Rahmen eines von der Weltbank finanzierten Projekts angehen, bei dem bis Anfang 2013 überarbeitete Indikatoren für Rechtssachen und Arbeitsbelastung ausgearbeitet und im Pilotversuch getestet werden.

Die Zusammenarbeit bei der Personalpolitik im Justizwesen zwischen dem Obersten Richterrat, der Exekutive und der Leitung der Staatsanwaltschaft war kontinuierlich von Schwierigkeiten geprägt.²⁴ Die Annahme der Vorschriften, mit denen die Funktion der Verwaltungsleiter der Gerichte eingeführt und die Rolle der Gerichtsbediensteten neu ausgerichtet wird, steht noch aus. Durch diese Maßnahmen könnte die Arbeitsbelastung der Richter erheblich verringert werden. Erst kürzlich wurden Kapazitätsverbesserungen bei der

²² Das „kleine Reformgesetz“ erlaubt der Staatsanwaltschaft insbesondere, bei der Entscheidung, in bestimmten einfachen Fällen keine Ermittlungen einzuleiten, die Begründungen der Polizei zu übernehmen, es gewährt der Staatsanwaltschaft erweiterte Möglichkeiten, Fälle abzuweisen, wenn die Beweislage keine weiteren Ermittlungen rechtfertigt, und es verringert die Rechtsbehelfsmechanismen für weniger schwere Fälle.

²³ Rumänien wird regelmäßig vom EMGR wegen Verletzung von Verfahrensrechten aufgrund übermäßiger Langsamkeit der Justiz verurteilt. Häufig kommt es bei der Veröffentlichung von Urteilsbegründungen zu Verzögerungen, die über der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen liegen. Zuverlässige Daten über die Retention von Fällen sind bislang nicht verfügbar und dürften im Rahmen einer Studie der Weltbank Anfang 2013 vorgelegt werden.

²⁴ Die Verantwortlichkeiten im Personalbereich sind im Justizwesen wie folgt aufgeteilt: Der Oberste Richterrat ist für die Einstellung, Karriereentwicklung, Fortbildung und Disziplinarmaßnahmen zuständig. Der Justizminister trägt die Verantwortung für den Haushalt und Gesetzesinitiativen. Der Generalstaatsanwalt ist für die Ergebnisse der Strafverfolgung verantwortlich; über alle Angelegenheiten, die sich auf die Laufbahn eines Staatsanwalts auswirken, entscheidet jedoch der Richterrat.

Akademie für Richter und Staatsanwälte vorgenommen und gleiche Einstellungsstandards für verschiedene Kategorien von Kandidaten eingeführt – zu spät für die angemessene Vorbereitung der Umsetzung der neuen Gesetzbücher. Bislang wurde noch kein gemeinsamer Umsetzungsplan für die neuen Gesetzbücher vereinbart.²⁵

Der Druck auf die öffentlichen Finanzen hätte Effizienzgewinne erwarten lassen, diese haben sich bislang jedoch noch nicht eingestellt. Die Gründe hierfür sind u. a. die mangelnde Zielgerichtetheit im Obersten Richterrat beim Management der Justiz sowie Meinungsverschiedenheiten zwischen Justiz und Regierung. Der Oberste Richterrat war nicht in der Lage, eine Personalstrategie zur Änderung der Strukturen und Systeme auszuarbeiten, und konzentrierte sich stattdessen darauf, mehr Personal und Ressourcen anzufordern. Das Parlament hat zu dieser Dynamik beigetragen und Vorschläge zur Umstrukturierung des Gerichtswesens verwässert.²⁶ An den neuen Rechtsvorschriften wurde kritisiert, sie würden das Risiko einer Welle neuer Gerichtsverfahren nicht berücksichtigen.

Justizielle Praxis

Wie aus der Bewertung der justiziellen Praxis der Gerichte in Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene hervorgeht, weist die justizielle Praxis weiterhin wesentliche Schwächen auf. Einige dieser Schwachstellen sind struktureller Natur: Das rumänische Rechtssystem weist Merkmale auf, die es für Missbrauch anfällig machen, etwa der Umstand, dass Verjährungsfristen zum Zeitpunkt der Anklageerhebung nicht beendet oder ausgesetzt werden. Verschärfend wirkt in diesem Zusammenhang häufig die laxen Fallbearbeitung, die stark zum Vorteil der Angeklagten auszufallen scheint.²⁷ Experten haben festgestellt, dass die Mängel bei der Prozessführung im Vergleich zu Praktiken in anderen Mitgliedstaaten besonders deutlich werden. Die Justiz hatte außerdem Schwierigkeiten, komplexe Finanzsachen erfolgreich vor Gericht abzuschließen. Dies betrifft insbesondere Verfahren im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen – bei diesen Fällen ist die allgemein positive Entwicklung hinsichtlich gerichtlich verhandelter Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene ausgeblieben (siehe unten). Derartige Verfahren erfordern besondere Fähigkeiten von Staatsanwälten und Richtern, die durch Fortbildungen, Spezialisierungen und externe Expertise gefördert werden. Darüber hinaus sind in der Praxis selten Mittel für Gerichtssachverständige verfügbar – obwohl diese gesetzlich vorgesehen sind –, so dass die Angeklagten oft nicht nur für die Kosten der vom Gericht bestellten Sachverständigen, sondern zusätzlich auch für die Kosten ihrer eigenen Sachverständigen

²⁵ Mit den derzeitigen Einstellungskapazitäten ist es nicht möglich, so viele neue Mitarbeiter mit geeigneten Kompetenzen und einer angemessenen Vorbereitung fristgerecht einzustellen, wie laut einer vor dem Hintergrund der neuen Gesetzbücher durchgeföhrten Folgenabschätzung als erforderlich erachtet werden.

²⁶ Dies betrifft insbesondere die Vorschläge des Justizministers und des Generalstaatsanwalts zur Schließung von kleinen Gerichten und Staatsanwaltschaften und zur Neuallokation der Stellen in den Gebieten mit dem höchsten Bedarf.

²⁷ Die Bewertung dieser Aspekte durch die Kommission ist in der Technischen Aktualisierung SEC(2011) 968 vom 20. Juli 2011, S. 13-14, enthalten. Die Aktualisierung verweist auf Nachlässigkeit bei der Behandlung von Anträgen auf Vertagung seitens der Angeklagten, Schwachstellen bei der Verwaltung von Beweismaterial und bei der Behandlung von Verfahrensmängeln sowie bei organisatorischen Aspekten.

aufkommen.²⁸ Dies wirft die Frage nach der Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der angeblich unabhängigen vom Gericht bestellten Sachverständigen auf.

Ein Beispiel dafür, wie eine proaktive Führung Veränderungen bewirken kann, ist der neue Ansatz, den der Oberste Gerichts- und Kassationshof seit der Ernennung der neuen Leitung im Jahr 2010 verfolgt.²⁹ Der Oberste Gerichts- und Kassationshof kann nun andere Gerichte mit bewährten Praktiken in Bereichen wie der Abwicklung von Rechtsfällen unterstützen. In diesem Zusammenhang ist das Risiko, dass die Verjährungsfrist erreicht wird, zu berücksichtigen und zu signalisieren, dass das Gericht nicht auf unseriöse Versuche zur Verschleppung eines Verfahrens eingehen wird. Um bei der Justizreform insgesamt Fortschritte zu erreichen, müssen diese Ergebnisse aufrechterhalten und ausgebaut werden.

Rechenschaftspflicht

Ende 2011 hat Rumänien seine Rechtsgrundlage für die Rechenschaftspflicht der Justiz gestärkt. Das Parlament hat Änderungen verabschiedet, mit denen ein neues System der Disziplinarverstöße eingeführt und die bestehenden Sanktionen verschärft wurden. Dadurch wurde die Rolle des Justizministers und des Generalstaatsanwalts bei Disziplinarverfahren erweitert und die Unabhängigkeit der Justizinspektion erhöht.³⁰ Die Justizinspektion kann sich nun auf stärker zielgerichtet, rasche und proaktive Disziplinarermittlungen konzentrieren und intern bessere Beratungskapazitäten für Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der justiziellen Organisation sowie mit justiziellen Verfahren und Praktiken entwickeln. Der Oberste Richterrat sollte dieses Potenzial weiter nutzen und die Justizinspektion ersuchen, Schlüsselaspekte der justiziellen Praxis, die Vereinheitlichung der Rechtsprechung und die Annahme bewährter Managementverfahren durch die Gerichtspräsidenten systematisch zu überwachen.³¹ Darüber hinaus ist es entscheidend, dass bei der Anwendung der neuen Rechte die Unabhängigkeit der Richter voll gewahrt bleibt, um richterliche Bedenken auszuräumen, die neuen Vorschriften könnten missbraucht werden.

Die größte Wirkung können die Vorschriften dann entfalten, wenn sie angewandt werden, um klare, kohärente und abschreckende Sanktionen zu verhängen. Der Ruf des Justizwesens und die Fähigkeit des Obersten Richterrats, es zu überwachen, wurden durch eine Reihe von Fällen von Fehlverhalten, in denen die Reaktion der Verantwortlichen der Justiz schwach und zögerlich schien, beschädigt.³² In vielen Mitgliedstaaten würde erwartet, dass Personen in öffentlichen Ämtern akzeptieren, erforderlichenfalls ihre Ämter aufzugeben, um den Ruf der betreffenden öffentlichen Einrichtung zu wahren. Die Tatsache, dass Richter, die stark in der

²⁸ Technische Aktualisierung (SEC(2011) 968) vom 20. Juli 2011, S. 14. Seit dem letzten Jahresbericht der Kommission hat der Oberste Gerichts- und Kassationshof ein gesondertes Budget für Gerichtssachverständige erhalten.

²⁹ Zu den Beispielen für wichtige Neuerungen gehören die Einführung von Urteilsleitlinien zu Korruptionsdelikten und Schritte zur Beschleunigung von Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene. Die in diesen Einzelbereichen angewandten bewährten Verfahren werden jedoch noch nicht durchgängig berücksichtigt.

³⁰ Diese Änderungen der Rechtsvorschriften ermöglichen dem Justizminister und dem Generalstaatsanwalt, durch die Justizinspektion Disziplinarverfahren einzuleiten. Das Mandat der Justizinspektion wurde gestärkt, sie kann nun justizielle Praktiken untersuchen und außerdem gegen vom Obersten Richterrat verhängte Disziplinarsanktionen Einwände erheben.

³¹ Die Justizinspektion hat Ende 2011 und Anfang 2012 diesbezüglich drei erste Berichte vorgelegt: Zwei thematische Berichte über wesentliche Verzögerungen bei Rechtsfällen und über die Beschleunigung von Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene sowie einen Bericht über die Managementpraktiken am Obersten Gerichts- und Kassationshof.

³² Die Kommission hat über derartige Fälle im Februar 2012 berichtet (COM(2012) 56 final, S. 3).

öffentlichen Kritik stehen, während laufender Ermittlungen weiterhin im Amt belassen werden, hat den Ruf der Gerichte beschädigt. Es sollten klare Regeln festgelegt werden, zum Beispiel die sofortige Suspendierung von Richtern, die schwerwiegender Straftaten wie Korruption auf hoher Ebene beschuldigt werden, um sowohl den betreffenden Richter als auch das Justizwesen insgesamt zu schützen.³³ Diese Regeln könnten in die Integritätsstrategie des Obersten Richterrats eingebettet werden.

Rumänien verbesserte Ende 2011 außerdem die Ernennungsverfahren am Obersten Gerichts- und Kassationshof, indem transparentere und objektivere Verfahren angenommen wurden, die eine umfassendere und objektivere unabhängige Bewertung der Verdienste der Kandidaten ermöglichen. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht des Obersten Gerichts- und Kassationshofs.

II.2 Korruptionsbekämpfung 2007-2012

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

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

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

Die Bekämpfung von Korruption und die Förderung der Integrität sind Herausforderungen, die die Mobilisierung aller staatlichen Befugnisse erfordern und von oben nach unten gesteuert werden müssen, so dass die gesamte Gesellschaft erreicht wird. Ein wichtiger Ausgangspunkt hierbei ist die Fähigkeit des Justizsystems und der Verwaltung in Rumänien, die Regeln der Rechtsstaatlichkeit anzuwenden. Seit dem Beitritt hat Rumänien bedeutende Fortschritte bei der Verfolgung und Verhandlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene erzielt. Die Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) hat diese Fälle entschieden und unparteiisch verfolgt. Rumänien war außerdem in der Lage, ein System zur Ermittlung und Sanktionierung von Interessenkonflikten, Unvereinbarkeiten und ungerechtfertigt erworbenem Vermögen einzurichten. Die Nationale Integritätsbehörde (ANI) ist als Einrichtung bereit, ihr Mandat überzeugend zu erfüllen. Mit den kürzlich unternommenen Schritten zur Beschleunigung von Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof wegen Korruptionsdelikten auf hoher Ebene wurde begonnen, ein maßgebliches Problem zu beheben, das die abschreckende Wirkung von Maßnahmen gegen Korruption einschränkt. Es wurden strengere Vorschriften zur Förderung der Integrität innerhalb des Justizwesens selbst sowie ein Gesetz über die erweiterte Einziehung von Vermögen aus Straftaten erlassen. Bei der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie wird ein Schwerpunkt auf die Förderung der

³³ Die Kommission berichtete im Februar 2012 von Fällen, in denen Richter des Obersten Gerichts- und Kassationshofs während laufender Ermittlungen gegen sie aufgrund von Korruption auf hoher Ebene weiterhin ihr Amt ausüben. Andere Richter entgingen ihrer disziplinarischen Verantwortung, indem sie in den Ruhestand traten (COM(2012) 56 final, S. 3). Allerdings hat die jüngste Reaktion des Obersten Richterrats auf die Einleitung einer Untersuchung im Zusammenhang mit einem Mitglied des Richterrats gezeigt, dass proaktiver gegen eine Gefährdung des Rufes der Justiz vorgegangen wird.

Bekämpfung der Korruption durch bewährte Verfahren gelegt. Die Strategie ist nun wie geplant umzusetzen und es muss ausreichend Zeit eingeräumt werden, damit sie ihre Wirksamkeit entfalten kann. Dies sind wesentliche Schritte zur Erreichung der CVM-Ziele. Angesichts der jüngsten Entwicklungen müssen jedoch zunächst die erzielten Fortschritte gewahrt, ihre Dynamik beibehalten und die institutionelle Stabilität gewährleistet werden, um die Nachhaltigkeit nachzuweisen.

Die Maßnahmen werden zu einer Zeit eingeführt, in der die meisten Rumänen Korruption als großes Problem betrachten.³⁴ Die Rumänen konnten jedoch noch nicht davon überzeugt werden, dass sich die Situation verbessert; die Mehrheit ist der Auffassung, die Lage habe sich verschlechtert.³⁵ Die Bedenken der Öffentlichkeit können nur ausgeräumt werden, wenn es in den wichtigsten Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene zu objektiven und rechtskräftigen Urteilen kommt und wenn bei der Durchführung der Verfahren die Anwendung bewährter Praktiken die Norm ist. Es werden zu wenige Interessenkonfliktfälle verfolgt, insbesondere im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen, und selbst wenn derartige Fälle gerichtlich verhandelt werden, fallen die Sanktionen nicht abschreckend aus. Es gibt noch keine überzeugende Erfolgsbilanz für die Einziehung unrechtmäßig erworbenen Vermögens. Die Umwandlung der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie in ein Instrument zur durchgängigen Bekämpfung der Korruption in allen Einrichtungen wird ein wichtiger Umsetzungstest sein.

Darüber hinaus wurde die Befugnis der Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung trotz ihrer deutlichen Erfolge in Frage gestellt. Die Rechtsgrundlage für die Arbeit der Nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde (DNA), der Staatsanwaltschaft und der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) wurde seit 2007 wiederholt angefochten; einige Verfahren sind noch anhängig. Die bevorstehende Ernennung des Generalstaatsanwalts und des leitenden Staatsanwalts der DNA und die Besetzung anderer wichtiger Stellen in der Staatsanwaltschaft bietet Gelegenheit zu zeigen, dass die politische Führung und die Verantwortlichen der Justiz eine strenge und unabhängige Verfolgung von Korruption uneingeschränkt unterstützen. Dies erfordert ein transparentes und objektives Ernennungsverfahren innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens durch offene Auswahlverfahren, bei denen eindeutige Kriterien zugrunde gelegt werden, um die bestmögliche Führung sicherzustellen und die Kontinuität der Funktionsweise dieser Einrichtungen zu gewährleisten. Die effiziente Durchführung einer Reihe von Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene, die vor Gericht die letzte Stufe erreicht haben, wird die Fähigkeit der rumänischen Justiz erproben, ihre Unabhängigkeit weiter unter Beweis zu stellen und die Regeln der Rechtsstaatlichkeit anzuwenden.

Korruption auf hoher Ebene

Die Maßnahmen der Nationalen Antikorruptionsbehörde (DNA) in Bezug auf die Untersuchung und Strafverfolgung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene gehören zu den wichtigsten Fortschritten, die in Rumänien seit dem Beitritt erzielt wurden. Dank der Arbeit der DNA steigt die Zahl der Anklageerhebungen jährlich stetig an und werden Ermittlungen

³⁴ Gemäß einer Eurobarometer-Sonderumfrage vom Februar 2012 halten 96 % der Rumänen, ein etwas höherer Prozentsatz als 2007, Korruption für ein wesentliches Problem (Special Eurobarometer 374, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Seit 2007 ist Rumänien auf dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International sechs Plätze nach unten gerutscht, da sich seine Punktzahl entsprechend verringert hat. Die Bewertung durch Freedom House blieb unverändert.

³⁵ Laut einer Eurobarometer-Umfrage vom Februar 2012 sind 67 % der Rumänen der Auffassung, die Korruption habe in den letzten drei Jahren zugenommen.

zügig und proaktiv durchgeführt. Seit 2007 ging die DNA in Fällen auf höchster politischer Ebene und im Justizwesen gegen Personen aus allen größeren politischen Parteien vor.³⁶

Die Tätigkeit der DNA führte insbesondere seit 2010 zu einem Anstieg der Zahl der gerichtlichen Entscheidungen und Urteile in Fällen von Korruption auf hoher Ebene.³⁷ Mit den Fortschritten bei der Strafverfolgung gingen jedoch keine entsprechenden Fortschritte in Bezug auf die Effizienz der Gerichtsverfahren sowie die Einheitlichkeit und abschreckende Wirkung von Gerichtsurteilen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene einher. Seit 2007 kam es in Korruptionsfällen auf hoher Ebene bei Gericht zu erheblichen Verzögerungen, die unter anderem auf Schwachstellen in den Rechtsvorschriften und auf Kapazitätsengpässe zurückzuführen waren. Die im vorherigen Abschnitt dieses Berichts erläuterten Mängel der justiziellen Praxis traten in Korruptionsfällen auf hoher Ebene besonders deutlich zutage. So reagierten Richter viel zu nachlässig auf Versuche von Angeklagten, die Gerichtsverfahren hinauszögern und zu vereiteln – unter anderem in Fällen, deren Verjährung bevorstand.³⁸

Einige Ursachen für Verzögerungen wurden beseitigt: Mit dem „kleinen Reformgesetz“ und der Änderung des Gesetzes über das Verfassungsgericht wurden wichtige Änderungen zur Beschleunigung der Verfahren eingeführt; so wurde die aufschiebende Wirkung bei Einrede der Verfassungs- und Rechtswidrigkeit durch Angeklagte aufgehoben. Laut einer Auslegungsentscheidung des Obersten Gerichtshofs wird bei Zeiträumen, während deren ein Verfahren bis zur Entscheidung über die Einrede der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt wurde, außerdem „die Verjährungsuhren angehalten“.³⁹

Dennoch mussten zu Beginn des Jahres 2011 einige Fälle von Korruption auf hoher Ebene aufgrund der Verjährung ganz oder teilweise eingestellt werden.⁴⁰ Mitte 2011 wurde deutlich, dass in einigen wichtigen Korruptionsfällen auf hoher Ebene – die aus verschiedenen Gründen jahrelang verzögert worden waren – wahrscheinlich die Verjährungsfristen erreicht würden. Im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission⁴¹ förderte die neue Leitung des Obersten Gerichts- und Kassationshofs bewährte Verfahren durch eine effizientere und

³⁶ 2007 erhob die DNA in 167 Fällen Anklage gegen 415 Personen, 2011 erhob sie in 233 Fällen Anklage gegen 1091 Personen. Ca. 60 % aller Ermittlungen werden in weniger als sechs Monaten abgeschlossen. Seit 2007 erhob die DNA Anklage gegen einen ehemaligen Ministerpräsidenten, einen ehemaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten, eine Reihe ehemaliger Minister und Parlamentsmitglieder, zahlreiche Präfekten, Bürgermeister, Bezirksräte und Leiter staatseigener Unternehmen. 2011 erhob sie Anklage gegen zwei Parlamentsmitglieder und einen einflussreichen Bürgermeister der damaligen Regierungskoalition sowie gegen ein Parlamentsmitglied der damaligen Opposition.

³⁷ Vorläufige Entscheidungen ergingen 2007 gegen 199 Angeklagte und 2011 gegen 879 Angeklagte; endgültige Entscheidungen wurden 2007 gegen 109 Angeklagte und 2011 gegen 158 Angeklagte erlassen.

³⁸ Im Gegensatz zur justiziellen Praxis vieler anderer Länder endet eine mögliche Verjährung in Rumänien nicht mit dem Beginn von Ermittlungen oder eines Gerichtsverfahrens.

³⁹ Dies wird dadurch erreicht, dass bei der Berechnung der Verjährungsfrist die Zeiträume ausgenommen werden, während deren ein Verfahren bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Einrede der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt wurde.

⁴⁰ Siehe Technischen Bericht, S. 29.

⁴¹ In dem Bericht der Kommission vom 20. Juli 2011 (KOM(2011) 460 endg.) wurde Rumänien Folgendes nahegelegt: „Dringende Verbesserung der justiziellen Praxis und der Abwicklung von Rechtssachen sowie Beschleunigung wichtiger Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene, um in allen Fällen Verjährung zu vermeiden“. Des Weiteren wurde in dem Bericht Rumänien die nachstehende Empfehlung erteilt: „Weiterführung der Reform des Obersten Gerichts- und Kassationshofs zur Stärkung seiner Funktion als Kassationshof sowie seiner Kapazität zur Verhandlung von Korruptionsdelikten auf hoher Ebene“.

rigorosere Verfahrensabwicklung. Diese Maßnahmen führten ab Ende 2011 zu einer Reihe erstinstanzlicher Entscheidungen in wichtigen Fällen sowie zu den ersten rechtskräftigen Korruptionsurteilen, mit denen Freiheitsstrafen gegen einen ehemaligen Ministerpräsidenten, einen ehemaligen Minister und gegen ein derzeitiges Parlamentsmitglied verhängt wurden.⁴²

Ein weiterer Aspekt, auf den die Kommission in ihren Berichten einging, ist die fehlende Einheitlichkeit und abschreckende Wirkung von Strafen bei Korruptionsdelikten auf hoher Ebene.⁴³ In einer gemeinsamen Studie von Justiz und Justizministerium wurde dieses Problem 2009 anerkannt und es wurden Abhilfemaßnahmen entwickelt, die zu einigen Verbesserungen führten. Da die Verantwortlichen der Justiz nicht tätig wurden, arbeitete 2010 eine Gruppe von Richtern des Bukarester Appellationsgerichts Urteilsleitlinien im Hinblick auf ein einheitlicheres Vorgehen bei Korruptionsdelikten aus. Diese Leitlinien veranlassten später die neue Leitung des Obersten Gerichts- und Kassationshofs, 2011 eigene Urteilsleitlinien zu bestimmten Korruptionsdelikten auszuarbeiten und anzunehmen.

Wie diese Beispiele zeigen, ist die rumänische Justiz durchaus in der Lage, auf konkrete Unzulänglichkeiten pragmatisch zu reagieren. Mit den Urteilsleitlinien wurde eine Grundlage geschaffen, die bei ihrer Anwendung und Ausweitung auf andere Verstöße zu einheitlicheren und vorhersehbareren Urteilen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene führt. Mit den Maßnahmen des Obersten Gerichtshofs in Bezug auf die Abwicklung von Rechtsfällen und die justizielle Praxis wird dem wichtigen Umstand Rechnung getragen, dass die Gerichte dafür verantwortlich sind, dem Recht Geltung zu verschaffen. Wenn diese Maßnahmen fortgeführt werden, können sie im Laufe dieses Jahres zu einigen rechtskräftigen Entscheidungen in Fällen führen, in die führende Politiker verwickelt sind. Die erste dieser Entscheidungen erging im letzten Monat mit dem rechtskräftigen Urteil in einem Verfahren im Zusammenhang mit einem ehemaligen Ministerpräsidenten und zeigte, dass der Oberste Gerichtshof beginnt, sogar gegen höchststrangige und politisch einflussreiche Angeklagte Entscheidungen zu erlassen.

Allerdings wurde nicht aktiv für eine generelle Anwendung dieser bewährten Verfahren gesorgt, und es deutet wenig darauf hin, dass sie von anderen Gerichten übernommen werden. Trotz merklicher Verbesserungen am Obersten Gerichtshof kommt es an anderen Gerichten in vielen weiteren Fällen von Korruption auf hoher Ebene, in die örtliche Würdenträger wie Präfekten, Präsidenten von Bezirksräten oder Bürgermeister verwickelt sind, weiterhin zu fragwürdigen Verzögerungen und Unterbrechungen. Es ist festzustellen, dass sich Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Korruption und Betrug im öffentlichen Beschaffungswesen besonders lange hinziehen. Die Gründe für diese beträchtlichen Verzögerungen müssen ermittelt werden und es muss dafür Sorge getragen werden, dass die Richter über bessere Sachkenntnisse und ein fundierteres Fachwissen verfügen.⁴⁴ Die meisten Strafen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene werden immer noch ausgesetzt. Bislang ergingen sehr wenige rechtskräftige Urteile zur Verhängung von Freiheitsstrafen in wichtigen Verfahren im Zusammenhang mit führenden Politikern.⁴⁵ Dies schwächt die abschreckende Wirkung des Systems ab.

⁴² Siehe Technischen Bericht, S. 25.

⁴³ Siehe beispielsweise die Bewertung der Kommission auf S. 15 der Technischen Aktualisierung SEC(2011) 968 vom 20. Juli 2011.

⁴⁴ In den 43 Fällen, in denen die DNA seit 2006 vor Gericht Anklage erhoben hatte, ergingen lediglich zwei rechtskräftige Entscheidungen.

⁴⁵ Den seit 2007 erhobenen Daten ist zu entnehmen, dass ca. 60 % der von den Gerichten festgesetzten Strafen dem gesetzlichen Mindestmaß entsprechen oder darunter liegen. Der Anteil der ausgesetzten

Eine wirksame Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene setzt voraus, dass gerichtliche Maßnahmen respektiert werden und die politische Klasse gerichtliche Ermittlungen uneingeschränkt unterstützt. Die 2011 erfolgte Annahme eines Verhaltenskodexes durch die damalige Regierungspartei ist als wichtiger Schritt zu werten. Infolge dieses Kodexes schloss dieselbe Partei einen einflussreichen Bürgermeister aus der Partei aus, als dieser wegen Korruption auf hoher Ebene angeklagt wurde.⁴⁶

Kraft der rumänischen Verfassung muss nach der Auslegung des Verfassungsgerichts das Parlament die Festnahme oder Durchsuchung von Parlamentariern genehmigen; ebenso muss es der Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gegen Parlamentarier zustimmen, bei denen es sich um derzeitige oder ehemalige Minister handelt. Die Weigerung des Parlaments, die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen in solchen Fällen zu gestatten, bewirkt de facto eine entsprechende Immunität, die wiederum die Justiz behindert. Seit 2007 blieben etliche Parlamentsmitglieder, darunter ein ehemaliger Ministerpräsident, von strafrechtlichen Ermittlungen verschont, weil das Parlament abgelehnt hatte, die Einleitung solcher Ermittlungen zu gestatten.⁴⁷ Da das Parlament keine Begründung abgibt, wenn es die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ablehnt, lässt sich nur schwer feststellen, inwieweit solche Entscheidungen auf Objektivität basieren.⁴⁸ Außerdem schadet die Tatsache, dass Parlamentarier auch nach einer Verurteilung wegen schwerer Verstöße wie Korruption an Parlamentssitzungen teilnehmen dürfen, dem Ruf des Parlaments – in vielen parlamentarischen Systemen ist es üblich, dass Parlamentarier bei einer Anklageerhebung in solchen Fällen von ihrem Amt suspendiert und bei einer Verurteilung aus dem Parlament ausgeschlossen werden.⁴⁹

Bei der unlängst erfolgten Bildung der neuen Regierung gab es widersprüchliche Signale. Die Nominierung und schließlich Ernennung von Ministern, gegen die rechtskräftige Entscheidungen ergangen waren oder Gerichtsverfahren anhängig sind, führen verständlicherweise zu Kontroversen und lassen darauf schließen, dass keine Bereitschaft besteht, die Rechtsstaatlichkeit als Grundprinzip zu akzeptieren und zu verstehen.⁵⁰ Dies zeigt, dass es noch einiger Anstrengungen bedarf, um für hohe Ämter hohe Standards festzulegen.

Integrität

Beim Beitritt erklärte sich Rumänien bereit, einen rechtlichen und institutionellen Rahmen zur Prävention und Ahndung von Korruption einzuführen und gegen Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßiges Vermögen vorzugehen. Die Nationale Integritätsbehörde (ANI) prüft Situationen, in denen es zu Interessenkonflikten und

Freiheitsstrafen ist zwar von 75 % (2007-2009) auf 60 % im Jahr 2011 gesunken, dennoch werden die Strafen, vor allem in wichtigen Verfahren, immer noch überwiegend ausgesetzt. Gegen alle drei derzeitigen oder ehemaligen Parlamentsmitglieder, die 2011 rechtskräftig verurteilt wurden, ergingen Strafen, die ausgesetzt wurden.

⁴⁶ Allerdings ist dies noch nicht gängige Praxis: Bei den Kommunalwahlen im Juni traten mehrere Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters bzw. des Bezirksratspräsidenten an, die sich in Haft befanden oder gegen die strafrechtliche Ermittlungen oder ein Verfahren wegen Korruption eingeleitet worden waren; einige von ihnen wurden gewählt.

⁴⁷ Siehe Technischen Bericht, S. 26-27.

⁴⁸ Siehe Technischen Bericht, S. 27.

⁴⁹ Drei Parlamentsmitglieder, die wegen Korruption auf hoher Ebene rechtskräftig verurteilt wurden, nehmen immer noch an den Parlamentssitzungen teil.

⁵⁰ Diese Entscheidungen wurden nach Einlegung gerichtlicher Rechtsmittel gegen ANI-Feststellungen einer Unvereinbarkeit erlassen.

Unvereinbarkeiten kommt, und ermittelt, ob öffentliche Bedienstete und gewählte Politiker möglicherweise unrechtmäßiges Vermögen erworben haben. Ihre Feststellungen oder Verweisungen können Gegenstand eines gerichtlichen Rechtsmittels sein, von den Gerichten bestätigt werden oder von anderen Justiz- oder Verwaltungsinstanzen weiterverfolgt werden.

Nach ihrer Errichtung im Jahr 2007 nahm die ANI rasch ihre Tätigkeit auf und führte eine effiziente Verwaltung und Ermittlungsmethodik ein. Sie leistete einen wichtigen Beitrag zur Transparenz, indem sie alle Vermögens- und Interessenerklärungen auf elektronischem Wege der Öffentlichkeit zentral zugänglich machte. Mit Unterstützung aus dem nationalen Haushalt und aus EU-Mitteln richtete sie ein EDV-gestütztes Fallverwaltungssystem ein und schloss Kooperationsvereinbarungen mit einer Vielzahl von Verwaltungs- und Justizbehörden. Inzwischen ist die ANI zu einer wichtigen Komponente des institutionellen Antikorruptionsrahmens geworden und hat beachtliche Ergebnisse aufzuweisen.⁵¹

Allerdings wurden die Fortschritte der ANI durch eine Reihe von Problemen eingebremst. 2010 wurde die Rechtsgrundlage der ANI für verfassungswidrig erklärt, womit die Kernbefugnis der Behörde, auf die Einziehung unrechtmäßig erworbenen Vermögens hinzuwirken, in Frage gestellt wurde.⁵² Die Debatte über die Änderung der ANI-Rechtsgrundlage machte deutlich, dass der politische Wille, das Thema Integrität effektiv anzugehen und die mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, nicht sehr ausgeprägt war. Vertreter aller größeren politischen Parteien im Parlament stellten erneut die Frage nach der Existenzgrundlage der ANI. Außerdem hat das Parlament Entscheidungen über Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte nicht umgesetzt.⁵³

Die schwächere Rechtsgrundlage erschwert es der ANI zusätzlich, Fortschritte zu erzielen. Sie ist immer noch Gegenstand einer Verfassungsklage, wenn auch zwei Beschwerden im Juni vom Verfassungsgericht abgewiesen wurden.⁵⁴ Die neuen Ausschüsse für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen – die als zusätzliche Stufe zwischen der ANI und den Gerichten für Fälle eingesetzt worden waren, in denen die ANI die Einziehung unrechtmäßig erworbenen Vermögens vorschlägt – scheinen es noch schwieriger zu machen, unrechtmäßiges Vermögen zurückzuverfolgen. Mit den Ausschüssen wurde eine zusätzliche justizielle Instanz geschaffen; sie haben allerdings zu weniger Transparenz und weniger Rechten für die Beteiligten geführt. Trotz der Anstrengungen, die wichtigsten Akteure in Seminaren zusammenzubringen, wurden die Verfahren nicht vollständig vereinheitlicht und beim Umgang mit Beweismitteln traten Schwachstellen zutage. Bislang wurde noch nicht über einen einzigen Fall, der von den Ausschüssen für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen seit ihrer Wiedereinsetzung im Jahr 2010 bearbeitet wurde, abschließend vor Gericht entschieden. Der Rechtsrahmen behindert auch die Arbeit an Fällen von administrativen Interessenkonflikten. Gesonderte Rechtsverfahren müssen durchlaufen

⁵¹ Siehe Technischen Bericht, S. 18-19.

⁵² Die Befugnis der ANI, dem Gericht die Einziehung unrechtmäßig erworbenen Vermögens vorzuschlagen, wurde als unvereinbar mit den Verfassungsgrundsätzen der Gewaltenteilung und der Vermutung des rechtmäßig erworbenen Vermögens und des Verbots der Einziehung dieses Vermögens erachtet.

⁵³ Der Rechtsausschuss der Abgeordnetenkammer schlug vor, dass keine Maßnahmen gegen zwei Parlamentsmitglieder ergriffen werden sollten, bei denen das Vorliegen einer Unvereinbarkeit oder eines Interessenkonflikts endgültig festgestellt worden war. In beiden Fällen hat das Parlament noch nicht abschließend entschieden.

⁵⁴ Da mit dem geänderten Gesetz Verjährungsfristen eingeführt worden waren, musste die ANI außerdem in zahlreichen Fällen die damals laufenden Untersuchungen einstellen. Die überwiegende Mehrheit dieser Fälle betraf gewählte Politiker.

werden: Zunächst wird über alle Rechtsmittel entschieden, die gegen die ANI-Feststellung eines Interessenkonflikts eingelegt wurden; anschließend werden die entsprechenden Rechtsakte annulliert, zum Beispiel öffentliche Aufträge, die bei Vorliegen eines Interessenkonflikts abgeschlossen worden waren.⁵⁵

Die Wirksamkeit des rumänischen Integritätssystems wird auch durch langwierige Gerichtsverfahren, eine uneinheitliche Rechtsprechung und eine unzureichende Zusammenarbeit zwischen der ANI, anderen Verwaltungsbehörden und der Justiz beeinträchtigt. Gerichtsverfahren in Fällen, die unter alle drei Zuständigkeiten der ANI fallen, zogen sich besonders lange hin. Insgesamt haben die Gerichte bislang nur vier Fälle von unrechtmäßig erworbenem Vermögen endgültig bestätigt, die sich alle auf die Zeit vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes beziehen (einer der Fälle datiert aus dem Jahr 2005). Bei einfachen Fällen von Unvereinbarkeit kann es Jahre dauern, bis die Gerichte abschließend darüber entscheiden. Dies hat dazu geführt, dass Sanktionen nicht angewandt werden konnten, da die Mandate bereits abgelaufen waren. Eine uneinheitliche Rechtsprechung war ebenfalls ein Problem in von der ANI verfolgten Fällen, wobei jedoch von der Justiz noch keine Maßnahmen getroffen wurden, um hier unverzüglich Abhilfe zu schaffen.⁵⁶ Obwohl die ANI Kooperationsvereinbarungen mit einigen anderen Verwaltungseinrichtungen und mit der Staatsanwaltschaft geschlossen hat, brachte diese Zusammenarbeit bisher keine wesentlichen Ergebnisse, mit Ausnahme der produktiven Kooperation mit der DNA. Sehr wenige Hinweise erreichten die ANI von anderen Einrichtungen, und die von der ANI vorgenommenen Verweisungen wurden von anderen Einrichtungen nicht weiterverfolgt, so dass es nur zu einer Anklageerhebung und einer zusätzlichen Steuerforderung kam.⁵⁷

Dennoch hat die ANI bewiesen, dass sie seit 2010 immer besser in der Lage ist, sich auf wichtige und komplexe Fälle zu konzentrieren. Ein Screening zur Ermittlung von Interessenkonflikten bei Kommunalräten hat eine Vielzahl möglicher Fälle zutage gebracht – von maßgeblicher Bedeutung wird nun sein, inwieweit diese Fälle von der Staatsanwaltschaft und den Gerichten weiterverfolgt werden.⁵⁸ Mit einer ähnlichen Überprüfung wurde bei Behörden, die EU-Mittel verwalten, begonnen. Diese Entwicklungen sind zu begrüßen. Die Untersuchungen der ANI sollten künftig noch stärker auf der Grundlage von Risikobewertungen und unter besonderer Berücksichtigung gefährdeter Bereiche stattfinden. Dies könnte dazu führen, dass die personellen Ressourcen der ANI aufgestockt werden müssen.⁵⁹

⁵⁵ Bisher wurde lediglich in zwei Fällen ein administrativer Interessenkonflikt bestätigt; in keinem der beiden Fälle wurden die betreffenden Verträge aufgelöst.

⁵⁶ Öffentlich diskutierte Fälle aus jüngster Zeit betreffen zwei Parlamentsmitglieder, die zugleich auch Universitätsrektoren sind. In dem einen Fall wurde eine Unvereinbarkeit festgestellt, in dem zweiten hat dasselbe Gericht die Unvereinbarkeit nicht bestätigt. Ähnliches hat sich an einem anderen Appellationsgericht wiederholt. In diesen Fällen läuft derzeit das Revisionsverfahren beim Obersten Gerichts- und Kassationshof.

⁵⁷ Bis März 2012 hat die ANI fast 4000 Überprüfungen durchgeführt und in über 500 Fällen Feststellungen getroffen oder Verweisungen vorgenommen, darunter 250 Feststellungen einer Unvereinbarkeit, 37 Fälle von (administrativen) Interessenkonflikten, 24 Fälle von mutmaßlich unrechtmäßig erworbenem Vermögen und 239 Verweisungen möglicher Straftaten an die Staatsanwaltschaft.

⁵⁸ Das Screening führte bislang zu 75 Feststellungen einer Unvereinbarkeit, 9 Feststellungen eines administrativen Interessenkonflikts und in Bezug auf 50 mutmaßliche Straftaten zu Überweisungen an Staatsanwälte.

⁵⁹ Ein sinnvoller Schritt ist, dass das Justizministerium die Anhebung der Gehälter des Personals der ANI unterstützt.

Trotz defizitärer justizieller Folgemaßnahmen wurde in zahlreichen Fällen endgültig eine Unvereinbarkeit festgestellt, was Rücktritte und Disziplinarstrafen zur Folge hatte.⁶⁰ Enttäuschender fallen die Ergebnisse aus, was die Folgemaßnahmen zu ANI-Fällen im Zusammenhang mit der Einziehung unrechtmäßig erworbenen Vermögens und Interessenkonflikten anbelangt. Eine bessere Rechtsgrundlage der ANI kann zur Lösung dieses Problems beitragen;⁶¹ wichtig ist jedoch, dass Politik, Justiz und Verwaltung insgesamt die ANI als Gewinn ansehen und somit erkennen, dass die Behörde unterstützt werden sollte. Die Bearbeitung der ANI-Fälle durch die Gerichte und die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen müssen verbessert werden, wenn die Behörde eine grundlegende Änderung der Einstellung zur Integrität in Rumänien bewirken soll.

Prävention und Ahndung von Korruption im öffentlichen Sektor

Es muss sichergestellt werden, dass Korruption bestraft wird, wenn sie aufgedeckt wird; um die Korruption nachhaltig einzudämmen, müssen außerdem Maßnahmen getroffen werden, die zunächst einmal die Wahrscheinlichkeit verringern, dass es zu Korruption kommt. Präventive Maßnahmen, die die Korruptionsmöglichkeiten und –risiken reduzieren, wie transparente Verfahren und vorhersehbare Entscheidungen öffentlicher Einrichtungen, tragen maßgeblich hierzu bei.

Die allgemeine Ausrichtung der Maßnahmen wird durch eine nationale Antikorruptionsstrategie vorgegeben. In den letzten fünf Jahren wurden in dieser Hinsicht durchwachsene Ergebnisse erzielt. Die Strategie 2008-10 hatte nicht die angestrebte Wirkung. Allerdings wurde im März dieses Jahres eine umfassende neue Strategie beschlossen, und die Entscheidung der neuen Regierung, die Strategie unverändert erneut zu billigen, sowie deren Absegnung durch das Parlament deuten darauf hin, dass die Strategie allgemeine politische Unterstützung findet. In die neue Strategie, die eine gute Grundlage für die Koordinierung und Ausrichtung der Tätigkeiten der verschiedenen staatlichen Institutionen darstellt, sind viele Empfehlungen eingeflossen, die auf einer Analyse der Auswirkungen der beiden vorherigen Strategien basieren. Außerdem ermöglicht die neue Strategie eine Überwachung der Fortschritte anhand einer Reihe von Indikatoren. Ihre Annahme durch das Parlament machte deutlich, dass alle einflussreichen Teile der Gesellschaft mit dazu beitragen müssen, die Strategie zu einem Erfolg zu machen.

Ihre tatsächliche Durchführung hängt in hohem Maße von den Maßnahmen aller staatlichen Stellen ab. Als spezialisierte und personell gut ausgestattete Korruptionsbekämpfungsstelle mit sowohl präventiven als auch investigativen Aufgaben hat die Generaldirektion für Korruptionsbekämpfung des Ministeriums für Verwaltung und Inneres (GAD) große Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption in der rumänischen Polizei und in anderen Strukturen des Ministeriums erzielt. Die GAD ist bislang die einzige Abteilung, die eine eingehende Korruptionsrisikobewertung vorgenommen und zudem der Staatsanwaltschaft eine Vielzahl von Korruptionshinweisen übermittelt hat.⁶² Auf der Grundlage des bisher

⁶⁰ Bisher sind die Unvereinbarkeitsfeststellungen der ANI entweder von den Gerichten endgültig bestätigt worden oder sie wurden insofern rechtskräftig, als innerhalb der gesetzlich festgelegten Fristen keine Rechtsmittel dagegen eingelegt wurden; dies traf in 118 Fällen zu. Demzufolge traten in 53 dieser Fälle Beamte zurück, in 8 Fällen sprachen Disziplinarausschüsse Entlassungen aus und in weiteren 16 Fällen wurden andere Sanktionen verhängt.

⁶¹ Eine gemeinsame Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Justizministeriums und der ANI hat bereits Vorschläge unterbreitet, die bisher jedoch noch nicht umgesetzt wurden.

⁶² Insbesondere kooperierte sie mit der DNA bei einigen wichtigen und komplexen Untersuchungen, bei denen es unter anderem um Korruption bei der Erteilung von Führerscheinen (2008) und in der

Erreichten und um ihr Potenzial auszuschöpfen sollte die GAD nun ihre Erfolgsbilanz bei der Bearbeitung von Fällen ausbauen und weitere Bereiche schwerer und komplexer Korruption, darunter das öffentliche Beschaffungswesen, in ihre Arbeit einbeziehen und außerdem korrupte Verbindungen zwischen Polizei und organisierter Kriminalität ermitteln.

In anderen Sektoren staatlicher Tätigkeiten sind keine vergleichbaren Ergebnisse erzielt worden. Zu zahlreichen Korruptionsfällen kommt es in Bereichen wie Steuerverwaltung, Bildung, Gesundheit und Infrastrukturinvestitionen; in diesen Sektoren wurde jedoch erst kürzlich mit einer Risikoanalyse begonnen und es wurden nur einige Maßnahmen in Bereichen ergriffen, die besonders korruptionsanfällig und budgetsensibel sind.⁶³ Im Bildungssektor wurden einige zweckmäßige Präventionsmaßnahmen erprobt, die unter anderem auf Vorschläge des Nationalen Integritätszentrums zurückgehen, wie die Videoüberwachung bei Abiturprüfungen; außerdem wird im Rahmen eines EU-finanzierten Antikorruptionsprojekts eine Sektorstrategie ausgearbeitet. Andere wichtige Risikobereiche, in denen gehandelt werden muss, sind Investitionen in schulische Infrastrukturen und Korruption im Prüfungssystem von Schulen und bei der Verleihung akademischer Grade an Hochschulen. Mit der Einleitung eines weiteren wichtigen EU-finanzierten Projekts wird nun mit Maßnahmen im Gesundheitssektor begonnen.⁶⁴ Dabei handelt es sich um einige zweckmäßige Pilotmaßnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen mit erheblichen Auswirkungen auf den Staatshaushalt; allerdings muss auf dieser Grundlage noch ein systematischer Ansatz entwickelt werden. In Bereichen wie Steuern und Zölle ist noch nicht viel unternommen worden, obwohl besondere Risiken in diesen Bereichen die Einrichtung starker Präventionsstellen mit einem Mandat für antizipatives Handeln rechtfertigen würden.⁶⁵ Verwaltungskontrollbehörden spielen eine wichtige Rolle, führen aber im Allgemeinen noch keine Korruptionsrisikobewertungen durch, um Maßnahmen in gefährdeten Bereichen zu treffen, und arbeiten generell nicht mit Justizbehörden oder mit der ANI zusammen. Experten sehen in der unzureichenden Unabhängigkeit und im politischen Einfluss wesentliche Ursachen für die Untätigkeit.⁶⁶

Die geringe Zahl von Korruptionshinweisen von Verwaltungsbehörden hat sich auch auf die Zahl der Fälle ausgewirkt, mit denen die Staatsanwaltschaft und die Gerichte befasst werden. Eine Ausnahme bildet hierbei der Polizeibereich, in dem die GAD zahlreiche Fälle weiterverwiesen hat. Der Generalstaatsanwalt ersuchte die örtlichen Staatsanwaltschaften, lokale Antikorruptionsstrategien zu entwickeln, gab Leitlinien für die Untersuchung von

Grenzpolizei (2010-11) ging. Seit 2007 leitete die GAD insgesamt über 1000 Fälle an die DNA weiter, was bislang zu 222 Anklageerhebungen wegen Korruption auf hoher Ebene führte. In demselben Zeitraum leitete die GAD über 6300 sonstige Korruptionsakten an die Staatsanwaltschaft weiter, was bisher 836 Anklageerhebungen zur Folge hatte.

⁶³ In Bereichen wie Steuern und Zölle, aber auch in Bezug auf Baugenehmigungen in Kommunalverwaltungen wurden noch keine umfassenden Antikorruptionsmaßnahmen getroffen.

⁶⁴ Dies wird dazu führen, dass Unregelmäßigkeiten bei öffentlichen Aufträgen im Gesundheitssektor besser aufgedeckt werden können; ein Vorschlag für ein weiteres wichtiges Projekt zur besseren Aufklärung über die Rechte von Patienten und zur Bekämpfung der Angebotsseite der Korruption im Gesundheitswesen liegt vor. Außerdem wurde vom Ministerium für regionale Entwicklung und Tourismus ein Antikorruptionsprojekt eingeleitet, um Korruptionsschwachstellen im Ministerium und in seinen nachgeordneten Strukturen zu analysieren und eine detaillierte Strategie zu entwickeln.

⁶⁵ In diesem Monat genehmigte die Regierung, dass innerhalb der Nationalen Behörde für Steuerverwaltung eine Integritätsstelle eingerichtet wird. Über ihre Strukturen, Befugnisse und Ressourcen muss noch entschieden werden.

⁶⁶ Im öffentlichen Beschaffungswesen leitete die zuständige Kontrollbehörde ANRMAP seit 2007 lediglich fünf Hinweise an die DNA weiter. 2011 leitete die ANRMAP nur drei Hinweise zu Interessenkonflikten weiter.

Korruptionsfällen heraus und baute ein Netzwerk von Staatsanwälten auf, die sich auf diese Problematik spezialisiert haben. Diese Maßnahmen haben dazu geführt, dass mehr Korruptionsfälle von der regulären Staatsanwaltschaft verfolgt werden.⁶⁷

Dank der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie können alle staatlichen Stellen wesentlich entschlossener vorgehen, um proaktive Maßnahmen zur Erschwerung der Korruption durchzuführen und Probleme bereits im Ansatz zu erkennen. Die bewährten Verfahren, die beispielsweise im Ministerium für Verwaltung und Inneres angewandt werden, könnten auf alle Sektoren mit hohem Risiko und erheblichen budgetären Auswirkungen ausgedehnt werden. Die Einrichtung einer unabhängigen Telefon-Hotline, über die Korruptionsdelikte im öffentlichen Dienst gemeldet werden können, würde mit dazu beitragen, mehr Hinweise zu erlangen. Vor allem aber muss mit Antikorruptionsmaßnahmen das Vertrauen der Öffentlichkeit gewonnen werden; dazu bedarf es einer positiven Interaktion, damit die Öffentlichkeit erkennt, dass Konsequenzen folgen, wenn in begründeten Fällen ermittelt wird.

Ombudsman

Dem Ombudsman kommt bei der Korruptionsbekämpfung in Rumänien eine wichtige Rolle zu. Er ist befugt, Untersuchungen bezüglich mutmaßlich rechtswidriger Handlungen der Verwaltung durchzuführen. Er ist eine unabhängige Stelle, die aufgrund der Beschwerde einer Person oder auf eigene Initiative tätig werden kann. Gemäß Artikel 26 Absatz 2 des Gesetzes 35/1997 ist der Ombudsman außerdem berechtigt, dem Parlament oder dem Ministerpräsidenten „schwere Fälle von Korruption“ zu melden, von denen er im Zuge seiner Untersuchungen Kenntnis erlangt. Die Funktion des Ombudsmannes ist von maßgeblicher Bedeutung für das CVM, insbesondere in Bezug auf die vierte Vorgabe betreffend die Prävention und Bekämpfung von Korruption. Der Ombudsman ist ferner das einzige Organ, das Regierungsanordnungen direkt vor dem Verfassungsgericht anfechten kann.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das Parlament am 3. Juli 2012 das Mandat des Ombudsmannes vorzeitig beendet hat. Die rumänischen Behörden müssen die Unabhängigkeit des Ombudsmannes gewährleisten und einen Ombudsman ernennen, der eine parteiübergreifende Unterstützung genießt und seine gesetzlichen Befugnisse in voller Unabhängigkeit wirksam ausüben kann.

Einziehung von Erträgen aus Straftaten

Wie die Erfahrung gezeigt hat, geht es bei der Bekämpfung von Korruption letztendlich oft um die Rückverfolgung von Erträgen aus Korruption. Die Einziehung von Erträgen aus Straftaten und das Vorgehen gegen die Geldwäsche sind daher wesentliche Bestandteile jeder Antikorruptionsstrategie. 2011 richtete Rumänien eine Vermögensabschöpfungsstelle ein⁶⁸ und 2012 wurde ein neues Gesetz über die erweiterte Einziehung verabschiedet. Seit 2010 wenden Staatsanwaltschaft und Polizei auf der Grundlage eines gemeinsamen Erlasses des Generalstaatsanwalts und des Innenministers ein standardisiertes Verfahren für die Einziehung von Erträgen aus Straftaten an. Die Durchführung einschlägiger Schulungen wurde vorgeschrieben, und es wurde ein Netzwerk spezialisierter Staatsanwälte aufgebaut.

⁶⁷ Siehe Technischen Bericht, S. 34-35.

⁶⁸ Mit der Einrichtung einer Vermögensabschöpfungsstelle wurde den Vorgaben des Beschlusses 2007/845/JI des Rates entsprochen.

Diese Maßnahmen müssen jedoch noch Früchte tragen. Bei der erweiterten Einziehung handelt es sich immer noch um ein neues Konzept für Polizei, Staatsanwälte und Richter. Maßnahmen wie die Dritteinziehung werden offenbar häufig gerichtlich angefochten.⁶⁹ Trotz positiver Rechtsprechung wird die Geldwäsche immer noch nicht als eigenständige Straftat verfolgt.⁷⁰ Nach Einschätzungen von Fachleuten wurden bisher unerwartet geringe Einziehungen vorgenommen.⁷¹ Außerdem ist es für die Behörden schwierig, die entsprechenden Fortschritte zu überwachen, da keine umfassenden statistischen Angaben in diesem Bereich vorliegen.

Öffentliches Beschaffungswesen

Mängel bei der Umsetzung des Vergaberechts sind eine wesentliche Ursache für Korruption und missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder. Sie führen zudem zu einem weniger effizienten Einsatz von EU-Mitteln und einer geringeren Qualität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Im Rahmen von Prüfungen und Bewertungen verschiedener Kommissionsdienststellen wurden wiederholt Systemrisiken und Unzulänglichkeiten in diesem Bereich festgestellt, die mitunter Unterbrechungen bei Zahlungen von EU-Mitteln zur Folge haben. Dies bestätigen auch direkt bei der Kommission eingegangene Beschwerden.

Seit dem Beitritt hat Rumänien einen umfassenden institutionellen und rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften geschaffen. Einige systematische Defizite wurden jedoch nicht hinreichend angegangen. Unstimmigkeiten sind auf Faktoren wie häufige Änderungen des Rechtsrahmens⁷² und institutionelle Strukturen mit unzureichender Kapazität sowie auf das Fehlen von Schlüsselinstrumenten für wirksame Kontrollen wie ein umfassendes Register öffentlicher Ausschreibungen zurückzuführen. Der Schutz des öffentlichen Beschaffungswesens vor Interessenkonflikten wurde im Zuge von Kommissionsprüfungen und von der Nationalen Integritätsbehörde Rumäniens als besondere Schwachstelle ausgemacht.⁷³ Rumänien hat sich verpflichtet, den Ergebnissen einer umfassenden Bewertung des öffentlichen Beschaffungswesens, die die Kommission 2011 vorgenommen hatte, im Wege eines globalen Aktionsplans Rechnung zu tragen. Damit die festgestellten Mängel beseitigt werden können, muss entschlossen gehandelt werden.

III. Die nächsten Schritte

Der Kommissionsbewertung sind die Fortschritte zu entnehmen, die Rumänien in den fünf Jahren seit seinem EU-Beitritt erzielt hat. Es hat sich gezeigt, dass das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) eine positive Wirkung hatte. Nach Auffassung der Kommission könnte Rumänien künftig die CVM-Ziele erreichen, wenn es rasch Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit trifft, den Kurs beibehält und die Durchführung der Reformen vorantreibt.

⁶⁹ Innerhalb des Berufsstandes gibt es noch keine einheitliche Auffassung bezüglich der Dritteinziehung; außerdem fehlt es an einschlägiger Rechtsprechung. Die Verfassungsbestimmung, der zufolge die legale Herkunft von Eigentum zu vermuten ist, trägt zu einem vorsichtigen Ansatz und einem uneinheitlichen Vorgehen in diesem Bereich bei.

⁷⁰ In einem Fall gab es eine Rechtsprechung; zudem hat der Generalstaatsanwalt eine rechtliche Stellungnahme abgegeben.

⁷¹ Zwischen 2007 und 2011 ergingen 42 Urteile wegen Geldwäschedelikten.

⁷² Siehe Technischen Bericht, S. 40.

⁷³ Siehe Fußnote 56.

Wie jedoch in der Einleitung erläutert wurde, riefen die jüngsten Entwicklungen verstärkt Bedenken hervor, was die Unumkehrbarkeit und Nachhaltigkeit der Reformen anbelangt. Rumänien muss die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der unabhängigen gerichtlichen Überprüfung, sicherstellen. Das Land wird das Vertrauen seiner Partner in der EU nur zurückgewinnen, wenn es beweist, dass die Rechtsstaatlichkeit über Parteiinteressen steht, dass alle Seiten die gerichtliche Überprüfung, auch auf verfassungsrechtlicher Ebene, in vollem Umfang respektieren und dass die Reformen unumkehrbar sind. Dazu bedarf es gesetzgeberischer Schritte – und darüber hinaus eines politischen Bekenntnisses zur Rechtsstaatlichkeit, das die jüngsten Beschlüsse vermissen ließen. Die Regierung hat sich nun verpflichtet, rasch zu handeln, um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit im Einklang mit den unten aufgelisteten Empfehlungen (siehe IV.1) zu gewährleisten.

Die erläuterten Umstände untermauern die Schlussfolgerung, dass die Fortschritte bei der Umsetzung der Vorgaben, die notwendig wären, damit die Kommission die Beendigung des CVM beschließen kann, noch nicht erreicht worden sind. Mehr Eigenverantwortung für die Reform in allen Staatsorganen sowie innerhalb des Justizwesens und ein stärkeres Engagement für Integrität und Korruptionsbekämpfung sind erforderlich, um den Anforderungen zufriedenstellend nachzukommen. Insbesondere müssen die rumänischen Behörden beweisen, dass sich ein nachhaltiger und unumkehrbarer Reformprozess in Rumänien etabliert hat und die externe Intervention durch das CVM nicht länger nötig ist. Daher geben die jüngsten Schritte der Regierung und des Parlaments Anlass zu besonderer Sorge.

Die Erfahrungen der letzten fünf Jahre machen deutlich, dass etwas erreicht werden kann, wenn überzeugende Maßnahmen getroffen werden. Rumänien kann bereits auf eine positive Entwicklung des Reformprozesses verweisen, zum Beispiel hinsichtlich der Arbeit von Behörden wie der DNA und der ANI sowie bei gezielten Maßnahmen wie der Beschleunigung der Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof. Im Zusammenhang mit den jüngsten Entwicklungen hat sich die Justiz aktiver für die Verteidigung ihrer Unabhängigkeit eingesetzt. Zweifellos müssen zunächst die erzielten Fortschritte gewahrt, die Dynamik beibehalten und die institutionelle Stabilität gewährleistet werden, um die Nachhaltigkeit nachzuweisen. Wenn Rumänien rasch von der erfolgreichen Gesetzgebungsphase zu einer Phase der entschlossenen Umsetzung übergeht, wird es der Erfüllung der CVM-Vorgaben näher kommen. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bringt für alle Mitgliedstaaten sowohl Verpflichtungen als auch Chancen mit sich. Die Kommission erwartet, dass Rumänien den speziellen CVM-Prozess abschließt und die Probleme auf derselben Grundlage wie andere Mitgliedstaaten angeht.

Angesichts der gegenwärtigen Unwägbarkeiten wird die Kommission vor Ende 2012 einen weiteren Bericht im Rahmen des CVM für Rumänien annehmen. Darin wird sie prüfen, ob die von ihr angesprochenen Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz angegangen wurden und ob die demokratischen Kontrollen und das demokratische Gleichgewicht wiederhergestellt wurden. Die Kommission wird die Fortschritte genau überwachen; dies wird im Rahmen regelmäßiger Besuche vor Ort sowie häufiger Unterredungen mit Vertretern der rumänischen Behörden und anderer Mitgliedstaaten geschehen.

IV. Empfehlungen

Der wichtigste nächste Schritt wird für die Regierung und die wichtigsten Institutionen Rumäniens darin bestehen nachzuweisen, dass sie sich zu den unerlässlichen Grundprinzipien

der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz bekennen. Dazu müssen die Regierung und das Parlament unverzüglich eine Reihe von Maßnahmen einleiten. Die unten aufgelisteten Empfehlungen enthalten zwar eine Reihe spezifischer Reformen, die zur Weiterführung der Fortschritte im Rahmen des CVM notwendig sind, doch die weiter oben beschriebenen aktuellen Kontroversen werfen große Bedenken im Hinblick auf die bisher erreichten Fortschritte auf und stellen die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der bereits eingeleiteten Reformen ernsthaft in Frage. Angesichts der außergewöhnlichen jüngsten Entwicklungen enthält dieser Bericht insbesondere unter Punkt 1 („Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz“) spezifische dringende Empfehlungen, um in der aktuellen Situation zu Lösungen zu gelangen.

Die Kommission forderte Rumänien auf, in den nachstehenden Bereichen unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die gegenwärtigen Kontroversen zu überwinden:

1. Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz

- Aufhebung der Dringlichkeitsanordnung Nr. 38/2012 und der Dringlichkeitsanordnung Nr. 41/2012 und Gewährleistung der Befolgung der Urteile des Verfassungsgerichts über das Quorum für ein Referendum und den Umfang der Zuständigkeiten des Gerichts.
- Beachtung verfassungsrechtlicher Anforderungen bei Erlass künftiger Dringlichkeitsanordnungen.
- Umsetzung aller Entscheidungen des Verfassungsgerichts.
- Unverzügliche Veröffentlichung aller Rechtsakte, einschließlich der Entscheidungen des Verfassungsgerichts, im Amtsblatt.
- Aufforderung an alle politischen Parteien und staatlichen Stellen zur Achtung der Unabhängigkeit der Justiz; Verpflichtung, gegen jedes Regierungs- oder Parteimitglied disziplinarisch vorzugehen, das die Glaubwürdigkeit der Richter unterminiert oder Druck auf Justizorgane ausübt.
- Ernennung eines Ombudsmannes, der eine parteiübergreifende Unterstützung genießt, im Rahmen eines transparenten und objektiven Verfahrens, das zur Auswahl einer Persönlichkeit mit unbestrittener Autorität, Integrität und Unabhängigkeit führt.
- Einführung eines transparenten Verfahrens für die Ernennung des Generalstaatsanwalts und des leitenden Staatsanwalts der Nationalen Antikorruptionsbehörde, das auch offene Bewerbungen auf der Grundlage von Kriterien wie berufliches Fachwissen, Integrität und Erfolgsbilanz bei der Korruptionsbekämpfung umfassen sollte. Während der amtierenden Präsidentschaft sollten keine Ernennungen vorgenommen werden.
- Vermeidung von Begnadigungen durch den Präsidenten während der amtierenden Präsidentschaft.
- Verzicht auf die Ernennung von Ministern, gegen die Integritätsurteile ergangen sind; Minister in dieser Situation sollten zurücktreten.

- Einführung klarer Verfahren, die die Amtsniederlegung von Parlamentsmitgliedern vorschreiben, gegen die rechtskräftige Entscheidungen über Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte ergingen oder die rechtskräftig wegen Korruption auf hoher Ebene verurteilt wurden.

Mit Schreiben vom 16. Juli und aktualisiertem Anhang vom 17. Juli bestätigte der Ministerpräsident Rumäniens dem Präsidenten der Kommission, dass all diesen Forderungen entsprochen wurde bzw. künftig entsprochen wird.

Rumänien sollte außerdem Maßnahmen in folgenden Bereichen ergreifen:

2. Justizreform

- Annahme und Durchführung eines gemeinsamen umfassenden Plans, der die Umsetzung aller vier neuen Gesetzbücher gewährleistet und alle relevanten Aspekte der Struktur- und Verfahrensreform, der Anpassung der Humanressourcen und der Investition in die justizielle Infrastruktur einbezieht.
- Umstrukturierung des Gerichtswesens und der Staatsanwaltschaften sowie Wiederherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Personal und Arbeitsbelastung, vor allem unter Berücksichtigung der funktionalen Prüfung des rumänischen Justizsystems und des Projekts betreffend die optimale Arbeitsbelastung für Gerichte, die derzeit von der Weltbank finanziert werden.
- Einsetzung einer Monitoringgruppe für die Justizreform unter Beteiligung aller staatlichen Gewalten, der Berufsverbände und der Zivilgesellschaft.

3. Rechenschaftspflicht in der Justiz

- Vereinbarung einer gemeinsamen Strategie des Obersten Richterrats und der Regierung zur Förderung von Rechenschaftspflicht und Integrität in der Justiz durch eine überzeugende Disziplinarpraxis und –rechtsprechung mit klaren Etappenzielen für die Umsetzung. Umsetzung der neuen Gesetze über die disziplinarische Verantwortung und Beförderung am Obersten Gerichtshof in einer für das gesamte Justizwesen beispielhaften Weise.
- Bessere Koordinierung von Rechts-, Disziplinar- und Verwaltungsinstrumenten zum Schutz des Ansehens der Justiz in schweren Fällen von Fehlverhalten, einschließlich Entscheidungen über individuelle Ansprüche wie Renten.
- Verbesserung von Kapazität und Leistung der Justizinspektion sowohl im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht in der Justiz durch Folgemaßnahmen in Einzelfällen als auch im Hinblick auf die Förderung der Effizienz der Justiz, eines kohärenten Vorgehens und von bewährten Verfahren durch regelmäßige Überprüfungen der Praxis auf allen Ebenen des Justizsystems.

4. Kohärenz und Transparenz bei Gerichtsverfahren

- Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Einführung der Strukturen, Verfahren und Praktiken, die für eine schnellere Vereinheitlichung der Rechtsprechung erforderlich sind. Festlegung der Vereinheitlichung der Rechtsprechung als Managementpriorität für Gerichtspräsidenten und Berücksichtigung der Kohärenz als

wichtiges Element im Beurteilungs- und Beförderungssystem für Richter. Vollständige Online-Veröffentlichung und laufende Aktualisierung von Urteilsbegründungen.

- Weitere Reformierung des Obersten Gerichtshofs im Hinblick auf eine stärkere Konzentration auf die Vereinheitlichung der Rechtsprechung.

5. Wirksamkeit der Gerichte

- Festlegung und Umsetzung klarer Leitlinien für bewährte Verfahren in Bezug auf den Erlass von Urteilen, die Abwicklung von Rechtsfällen und die Würdigung von Beweismitteln in Strafverfahren für das gesamte Gerichtssystem, unter besonderer Berücksichtigung von Bereichen, in denen bereits Mängel festgestellt worden sind wie bei den komplexen Verfahren im Zusammenhang mit Wirtschaftskriminalität und öffentlichen Aufträgen.
- Einführung von Reformen, die darauf abzielen, die Urteilsbegründung kurz nach dem Erlass des Urteils zu veröffentlichen, die Verjährungsfristen bei Beginn einer gerichtlichen Untersuchung auszusetzen und Qualität und Verfügbarkeit richterlicher Sachkenntnisse zu verbessern.
- Fortführung der Maßnahmen des Obersten Gerichtshofs zur Beschleunigung von Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene, Verhinderung von Verjährungen und Einführung ähnlicher Maßnahmen an anderen Gerichten.
- Weitere Verbesserung der Einheitlichkeit und abschreckenden Wirkung der in Fällen von Korruption auf hoher Ebene von rumänischen Gerichten verhängten Strafen.
- Sicherstellung, dass die von der Staatsanwaltschaft erzielten Fortschritte unter neuer Führung weiter ausgebaut werden.

6. Integrität

- Überzeugende Erfolgsbilanz in Bezug auf die zügige Verhängung abschreckender Sanktionen. Straffung der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidungen der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) durch Verbesserung der Gerichtsverfahren und der justiziellen Praxis und durch Überprüfung des Rechtsrahmens der ANI im Hinblick auf einen zügigeren Erlass rechtskräftiger Entscheidungen und die Verbesserung ihrer Einheitlichkeit und abschreckenden Wirkung.
- Verbesserung der Zusammenarbeit von Justiz- und anderen Verwaltungsbehörden mit der ANI zur Gewährleistung eines effizienten Austauschs von Hinweisen und operativen Informationen in allen drei Tätigkeitsbereichen der ANI. Die Zusammenarbeit mit der ANI sollte ein eindeutiger Leistungsmaßstab für die Leitung anderer Verwaltungsbehörden sein.

7. Korruptionsbekämpfung

- Sicherstellung, dass die von der DNA erzielten Fortschritte unter neuer Führung weiter ausgebaut werden.

- Umsetzung der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie wie geplant und Schaffung eines umfassenden Monitoringsystems, damit alle staatlichen Stellen Ziele festlegen und in einem einheitlichen und vergleichbaren Format jährlich über die Prävention und Ahndung von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten Bericht erstatten. Im Einklang mit der Strategie Festlegung klarer Verfahrensvorschriften und bewährter Praktiken für Entscheidungen des Parlaments zur Genehmigung von Ermittlungen gegen Parlamentarier oder Festnahmen und Durchsuchungen von Parlamentariern.
- Nachweis einer Erfolgsbilanz bei der Verfolgung der Geldwäsche als eigenständige Straftat und Erzielung überzeugender Ergebnisse bei der Einziehung von Erträgen aus Straftaten durch Verbesserung der justiziellen Praxis und Anwendung des neuen Gesetzes über die erweiterte Einziehung.
- Festlegung eines klaren Koordinierungs- und Monitoringmechanismus für Polizei, Staatsanwaltschaft und Verwaltungskontrollbehörden sowie einer besonderen Zuständigkeit für eine wirksame Zusammenarbeit und Kommunikation in Bezug auf die Korruption.
- Verbesserung der Ergebnisse bei der Prävention und Ahndung von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten im öffentlichen Beschaffungswesen in allen Sektoren staatlicher Tätigkeiten. In diesem Zusammenhang sollte Rumänien den Empfehlungen angemessen Folge leisten, die im Rahmen der auf Initiative der Kommission durchgeführten externen Überprüfung des öffentlichen Beschaffungswesens ausgesprochen wurden.