



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 23

ANHANG

RUMÄNIEN

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

RUMÄNIEN

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Die aktuelle nationale Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2012 bis 2015 wurde im Jahr 2012 von der Regierung verabschiedet und vom Parlament gebilligt.¹ Sie basiert auf einem umfassenden Konsultationsverfahren und wurde von den meisten Interessengruppen begrüßt. Die Strategie, mit der ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt wird, stellt auf die Entwicklung branchen- und institutionsspezifischer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen auf allen Ebenen ab. Für die Überwachung ihrer Umsetzung wurde ein Peer-Review-Verfahren eingerichtet, das auch die Zivilgesellschaft einbezieht. Darüber hinaus wurden Kooperationsplattformen geschaffen, in denen unterschiedliche Interessengruppen vertreten sind.² Die Überwachung erfolgt im Wege themenspezifischer Evaluierungsrunden. Die Aktivitäten im Rahmen des Überwachungsverfahrens sowie die Bewertungen werden in einem eigens eingerichteten Portal veröffentlicht.³ Die Umsetzung ist innerhalb der Grenzen der Haushaltsstrategie für den Zeitraum 2012 bis 2014 gewährleistet. Die nationale Antikorruptionsstrategie folgt einem projektbasierten Ansatz, d. h., eine Reihe von Maßnahmen wird im Wege spezifischer Projekte durchgeführt, während bei anderen davon ausgegangen wird, dass für sie keine zusätzlichen Mittel erforderlich sind und sie folglich aus den regulären Haushalsmitteln der betreffenden Institutionen finanziert werden sollten. Die letztgenannte Kategorie macht 80 % der vorgesehenen Maßnahmen aus. Während bei der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene gewisse Fortschritte erzielt wurden, waren bei der Bekämpfung der Kleinkorruption keine hinreichenden Ergebnisse festzustellen, wobei die Korruptionsprävention sowohl auf zentraler als auch auf kommunaler Ebene nach wie vor eher schwach ausgeprägt ist. Im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik 2013 empfahl der Rat Rumänien eine wirksamere Korruptionsbekämpfung.⁴

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind weitgehend geschaffen. Unter anderem wurde in jüngster Zeit die Reform des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung in Angriff genommen, deren Neufassungen Anfang 2014 in Kraft treten sollen. Ziel dieser Reformen ist die Feinabstimmung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Stärkung der Strafverfolgungsbehörden und der Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung sowie die Gewährleistung einer größeren Effizienz und kohärenten Praxis der Justiz im Umgang mit Fällen von Korruption auf hoher Ebene. Einige der jüngsten Gesetzesinitiativen, die das Parlament im Dezember 2013 auf den Weg gebracht hat und die unter anderem den Anwendungsbereich der für Korruptionsdelikte geltenden Rechtsvorschriften sowie der strafrechtlichen Bestimmungen über Interessenkonflikte eingeschränkt hätten, warfen jedoch erhebliche Zweifel hinsichtlich der Stabilität des gegenwärtigen Rechtsrahmens und des politischen Willens zur Vollendung der Antikorruptionsreformen auf. Die oben genannten Gesetzesänderungen wurden vom rumänischen Verfassungsgericht im Januar 2014 als verfassungswidrig verworfen.⁵ Zu den nach wie vor bestehenden Herausforderungen zählt auch die Umsetzung der neuen Gesetzestexte. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der Instabilität dieser Rechtsakte sowie aus mehreren von Fachleuten festgestellten rechtlichen

¹ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

² Unabhängige Stellen, Strafverfolgungsbehörden und Justiz, Kommunalbehörden, Ministerien, Unternehmen, Zivilgesellschaft.

³ <http://sna.just.ro/Paginăprincipală.aspx>

⁴ Empfehlung des Rates 2013/C 217/17 vom 9. Juli 2013.

⁵ <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>

Problemen, die Änderungen dieser Gesetzestexte oder Leitlinien für deren Auslegung noch vor ihrem Inkrafttreten erforderlich machen könnten.⁶

Institutionelle Rahmenbedingungen: Rumänien hat einen umfassenden institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung geschaffen. Die Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) ist eine Sonderstaatsanwaltschaft, die mit Ermittlungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene betraut ist. Die DNA hat eine überzeugende Erfolgsbilanz bei unparteiischen Ermittlungen in Fällen mutmaßlicher Korruption auf hoher Ebene vorzuweisen.⁷ In den letzten zehn Jahren deckte sie im Zuge ihrer Ermittlungen Korruptionsfälle auf, in die hochrangige Politiker und Amtsträger, Vertreter der Justiz, Strafverfolgungsbeamte sowie Personen aus den unterschiedlichsten Branchen – Verkehr, Infrastruktur, Gesundheitswesen, Rohstoffindustrie, Energie, Landwirtschaft, Sport usw. – verwickelt waren. Lange Zeit war die Justiz beim Umgang mit Korruption auf hoher Ebene weniger effektiv gewesen. In den letzten Jahren war diesbezüglich eine Veränderung festzustellen. Insbesondere der Oberste Gerichts- und Kassationshof ging mit gutem Beispiel voran und erhöhte die Effizienz seiner Rechtsprechung in komplexen Korruptionsfällen. Bei der sogenannten Generaldirektion für Korruptionsbekämpfung (DGA) des Ministeriums für Inneres handelt es sich um eine spezialisierte polizeiliche Einrichtung, die in erster Linie für die Untersuchung von Korruptionsfällen innerhalb der Polizei zuständig ist, sich aber auch mit anderen Bereichen befasst. Die Nationale Integritätsbehörde (ANI) prüft Interessenkonflikte, Unvereinbarkeiten und das persönliche Vermögen von Amtsträgern. Seit ihrer Errichtung im Jahr 2008 hat die ANI insgesamt gute Ergebnisse erzielt. In den letzten fünf Jahren wurden mehr als 80 % der Entscheidungen über Unvereinbarkeiten und der Verwaltungentscheidungen der ANI über Interessenkonflikte von den Gerichten bestätigt. Infolge der Entscheidungen der ANI wurde unrechtmäßig erworbenes Vermögen in Höhe von mehr als 1 Mio. EUR auf der Grundlage rechtskräftiger Gerichtsurteile beschlagnahmt. Im Laufe der Zeit traten jedoch im Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen zu den Entscheidungen der ANI erhebliche Schwierigkeiten auf.⁸ Der politische Wille zur Unterstützung der Unabhängigkeit, Stabilität und Kapazität der Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung und der Justiz war im Zeitverlauf nicht immer ungebrochen.

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Im Rahmen der im Jahr 2013 durchgeföhrten Eurobarometer-Umfrage zur Korruption⁹ stimmten 93 % der rumänischen Befragten der Aussage zu, dass Korruption in ihrem Land ein weit verbreitetes Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 76 %); 42 % erklärten, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %). Des Weiteren waren 82 % der Befragten der Auffassung, dass Bestechung und die Nutzung von Beziehungen häufig der einfachste Weg sind, um bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu erhalten (EU-Durchschnitt: 73 %).

Erfahrung mit Korruption: Bei derselben Eurobarometer-Umfrage 2013 gaben 25 % der rumänischen Befragten an, in den vorangegangenen zwölf Monaten seien von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet worden. Dies ist EU-weit der zweithöchste Wert gegenüber einem EU-Durchschnitt von 4 %.

⁶ Dies wurde von der Kommission in ihren sukzessiven Berichten im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus bestätigt und auch im jüngsten CVM-Bericht vom 22. Januar 2014 aufgegriffen:
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_de.pdf.

⁷ Ausführliche Angaben zur Erfolgsbilanz sind dem Abschnitt „Strafrechtliche Verfolgung von Korruption“ zu entnehmen.

⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_de.pdf

⁹ Eurobarometer Spezial 397 von 2013.

Unternehmensumfragen: Im Rahmen der im Jahr 2013 durchgeführten Eurobarometer-Unternehmensumfrage zur Korruption¹⁰ äußerten 81 % der befragten rumänischen Unternehmen die Auffassung, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den Wettbewerb in Rumänien behindern (EU-Durchschnitt: 73 %). Für 65 % der Befragten stellte Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten in Rumänien ein Problem dar (EU-Durchschnitt: 43 %), während 64 % die Auffassung äußerten, dies gelte für Klientelismus und Vetternwirtschaft (EU-Durchschnitt: 41 %).

Kontext

Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (CVM): Die Reformen in Rumänien werden seit dem Beitritt des Landes zur EU im Rahmen des CVM begleitet. Die erzielten Fortschritte werden anhand von vier Vorgaben in den Bereichen Justizreform, Integrität, Korruption auf hoher Ebene sowie Prävention und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor bewertet. In der Entscheidung der Kommission zur Einrichtung des CVM wird verlangt, dass alle Vorgaben „zufriedenstellend“ erfüllt werden.¹¹ Im Jahr 2012, fünf Jahre nach dem Beitritt Rumäniens, wurde eine Bestandsaufnahme durchgeführt. Im Zuge dieser Bewertung kam die Kommission zu dem Schluss, dass viele der im Rahmen der CVM-Vorgaben verlangten Grundlagen vorhanden sind, die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der Reformen allerdings fraglich und hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben keine Erfolgsbilanz vorzuweisen ist, die notwendig wäre, damit die Kommission die Beendigung des CVM beschließen kann.¹² In der jüngsten Bewertung der aktuellen Fortschritte, die im Januar 2014 durchgeführt wurde und auch die jüngsten Entwicklungen berücksichtigte, wurde betont: „Die bisher im Rahmen des CVM gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die Entwicklung nicht immer nur in die eine Richtung geht: Fortschritte in einem Bereich können durch Rückschläge in einem anderen Bereich gemindert oder zunichtegemacht werden.“¹³

Privater Sektor: Im *Global Competitiveness Index 2013-2014* des Weltwirtschaftsforums wird Korruption nach den Steuersätzen als zweitgrößtes Hindernis für unternehmerisches Engagement in Rumänien genannt.¹⁴ Rumänien hat die im Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates enthaltenen Bestimmungen über die Verantwortlichkeit juristischer Personen und Sanktionen für juristische Personen in vollem Umfang umgesetzt.¹⁵ In ihrem zweiten Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses stellte die Kommission jedoch fest, dass weiterer Klärungsbedarf hinsichtlich der Bestimmungen der rumänischen Rechtsvorschriften über die aus aktiver Bestechung im privaten Sektor erzielten Vorteile für Dritte besteht. Rumänien verzeichnete im Jahr 2012 einen Anteil der Schattenwirtschaft in Höhe von schätzungsweise 29,6 % des BIP und damit den zweithöchsten Wert in der EU.¹⁶

Parteienfinanzierung: Korruptionsfälle auf hoher Ebene verdeutlichen Anfälligkeiten bei der Überwachung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung sowie bei der Prävention von Wahlbetrug. In ihrem Bericht über die Einhaltung ihrer Empfehlungen vom Dezember 2012

¹⁰ Flash Eurobarometer 374 von 2013.

¹¹ 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.): http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_de.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_de.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_de.pdf

¹⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

¹⁵ KOM(2011) 309 endgültig, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, 6. Juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&rid=1>.

¹⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

unterstrich die GRECO, dass zehn ihrer 13 Empfehlungen zur Parteienfinanzierung noch immer nicht in vollem Umfang umgesetzt wurden. Derzeit sind Gesetzesänderungen in Vorbereitung, die im Falle ihrer Verabschiedung eine Reihe der bestehenden Defizite beheben werden, insbesondere im Hinblick auf die jährlichen Finanzberichte der Parteien. Darüber hinaus werden die geltenden Bestimmungen nicht ordnungsgemäß angewandt.

Meldung von Missständen: In Rumänien gibt es seit 2004 spezifische Rechtsvorschriften über den Schutz von Hinweisgebern (Whistleblowers) im öffentlichen Sektor.¹⁷ Öffentliche Bedienstete sind gesetzlich verpflichtet, Korruption im öffentlichen Dienst zu melden. Neben dem Schutz vor Vergeltung schreibt das Gesetz auch den Schutz der Identität der Hinweisgeber vor. Die Wirksamkeit dieser Vorschriften ist jedoch noch nicht erwiesen. In einer Studie über den Schutz von Hinweisgebern in zehn EU-Mitgliedstaaten stellte Transparency International im Jahr 2009 fest, dass die Rechtsvorschriften nicht einheitlich angewendet werden, und betonte, dass in 40 % der in Rumänien geprüften Fälle verschiedene Formen von Vergeltungsmaßnahmen gegen Hinweisgeber festzustellen waren.¹⁸ In einem jüngeren Bericht, der im November 2013 veröffentlicht wurde, vermeldete Transparency International, dass Schritte unternommen wurden, um den Schutz von Hinweisgebern weiter zu verbessern.¹⁹ Die Verbesserung der Mechanismen, die einen verstärkten Schutz von Hinweisgebern und eine bessere Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften gewährleisten, zählt auch zu den Zielsetzungen der nationalen Antikorruptionsstrategie.

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Rumänien nicht geregelt. Weder ist eine Registrierung vorgeschrieben, noch sind öffentliche Bedienstete verpflichtet, Kontakte zu Lobbyisten zu melden. Die rumänischen Behörden vertraten die Auffassung, dass diesbezüglich neue Rechtsvorschriften nicht erforderlich sind, da die mit Lobbyarbeit verbundenen Risiken bereits von den für Amtsträger geltenden Vorschriften über Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten abgedeckt sind. Gegenwärtig erörtert die Abgeordnetenkammer einen Gesetzesentwurf zur Regulierung der Lobbyarbeit. Im Jahr 2010 wurde ein rumänischer Lobbyverband gegründet, der das Ziel verfolgt, die Lobbyarbeit verstärkt zu fördern und nach Möglichkeit eine Selbstregulierung sicherzustellen. Seine Wirksamkeit ist allerdings bislang begrenzt.

Medien und Informationsfreiheit: Die objektive Berichterstattung hat in den letzten Jahren nachgelassen, und die journalistische Arbeit wird „häufig von den persönlichen Interessen und der politischen Überzeugung der Eigentümer der Medien beeinträchtigt“²⁰, wobei zuweilen auch die Einschüchterung von Richtern oder in der Bekämpfung der Korruption tätigen Akteuren eine Rolle spielt. Aufgrund der Beschränkung der Medienfreiheit wurde die Informationsfreiheit landesweit in Mitleidenschaft gezogen. Erschwerend kommt hinzu, dass Rumänien die EU-weit geringste Internetabdeckung aufweist.²¹ Die unzureichende Anwendung der Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen beeinträchtigt auch die Fähigkeit zur Korruptionsprävention

¹⁷ Gesetz 571/2004 über den Schutz der Beschäftigten von Behörden, öffentlichen Institutionen und anderen Einrichtungen, die Gesetzesverstöße melden.

¹⁸ *An Alternative to Silence, Whistle-Blower Protection in 10 European Countries*, November 2009, S. 9 und 15: http://archive.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/enhancing_whistleblower_protection_in_the_european_union.

¹⁹ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

²⁰ Bertelsmann Stiftung (2012), *BTI 2012 – Romania Country Report*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, S. 8: <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Romania.pdf>.

²¹ Der *Europe 2020 Index* für das Jahr 2012 zeigt, dass die Internetabdeckung in Rumänien lediglich 39,9 % beträgt: [http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/?utm_source=EU2020map&utm_medium=mapembed&utm_campaign=EU2020%2Bembeds#=%](http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/?utm_source=EU2020map&utm_medium=mapembed&utm_campaign=EU2020%2Bembeds#=).

und -bekämpfung. Im Index *Freedom of the Press* 2013 von Freedom House erhielt Rumänien ein Ranking, welches seine Medien als „teilweise frei“ einstuft.²²

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Strafrechtliche Verfolgung von Korruption

Im Jahr 2002 wurde eine zentrale, unabhängige Sonderstaatsanwaltschaft für die Korruptionsbekämpfung eingerichtet. In ihren ersten Jahren konnte diese bei Korruptionsfällen auf hoher Ebene keine positive Erfolgsbilanz vorweisen. Im Jahr 2005 wurde sie umstrukturiert, mit neuen Befugnissen und Mitarbeitern ausgestattet und in Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) umbenannt. Ihr Schwerpunkt wurde auf besonders komplexe Fälle von Korruption auf hoher Ebene verlagert. Die DNA untersucht nun Fälle von Korruption auf hoher und mittlerer Ebene²³ sowie Verstöße gegen die finanziellen Interessen der EU.²⁴ Neben ihrem Hauptbüro verfügt die DNA über 15 regionale Dienststellen²⁵ und vier Bereichsdienststellen.

Mit einer neuen Leitung und dem politischen Willen, die Bekämpfung der Korruption zu befördern, begann die DNA nach 2006 mit ihren Untersuchungen von Korruptionsfällen auf hoher Ebene und hat heute diesbezüglich eine beeindruckende Erfolgsbilanz vorzuweisen. In ihrem CVM-Bericht vom Juli 2012 stellte die Europäische Kommission fest: „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. [...] Seit 2007 ging die DNA in Fällen auf höchster politischer Ebene und im Justizwesen gegen Personen aus allen größeren politischen Parteien vor.“²⁶ Maßgeblich für den Erfolg der DNA ist die Struktur der DNA, der neben Staatsanwälten auch Kriminalpolizisten sowie Wirtschafts-, Finanz-, Bank-, Zoll- und IT-Experten angehören.²⁷

In dem Maße, in dem die DNA immer mehr Korruptionsfälle auf hoher Ebene vor Gericht brachte, wurde auch die Fähigkeit der Justiz, diese Fälle zu bearbeiten, auf den Prüfstand gestellt. In den CVM-Berichten wurden die Gründe für langwierige Verzögerungen in Gerichtsverfahren über hochrangige Korruptionsfälle, von denen einige zu verjähren drohten, eingehend analysiert.²⁸ Jedoch ist die Zahl der Gerichtsentscheidungen über Korruptionsfälle auf hoher Ebene in den letzten zwei Jahren deutlich gestiegen, was insbesondere auf die Anstrengungen des Obersten Gerichts- und Kassationshofes zurückzuführen ist. In Berichten der Justizinspektion, in denen die Verfahrensdauer und die Gründe für erhebliche Verzögerungen in einer Reihe von Korruptionsfällen auf hoher Ebene analysiert wurden, wurde bestätigt, dass die Zahl der verzögerten Entscheidungen zurückgegangen ist.²⁹ Nun bleibt festzustellen, ob dieser Trend anhält. In einer Reihe anhängiger Fälle sind seit der Anklage mehr als sechs Jahre vergangen.³⁰

²² <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>

²³ Fälle von Korruption auf hoher und mittlerer Ebene werden anhand von drei alternativen Kriterien ermittelt: Der Wert des Bestechungsgeldes oder der unbilligen Vorteile übersteigt 10 000 EUR, der Schaden beläuft sich auf mehr als 200 000 EUR oder bei dem mutmaßlichen Straftäter handelt es sich um einen hohen (gewählten oder bestellten) Amtsträger oder einen Amtsträger der mittleren Verwaltungsebene.

²⁴ http://www.pna.ro/faces/cine_lucreaza.xhtml

²⁵ Jeweils in den Zuständigkeitsbereichen der Berufungsgerichte.

²⁶ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_de.pdf

²⁷ <http://www.pna.ro/faces/structura.xhtml>

²⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_231_en.pdf

²⁹ http://emap.csm1909.ro/Documente.aspx?path=emap_docs/200704Documente/1154000000400463.pdf

³⁰ Von der EU gefinanziertes Medienbeobachtungsprojekt, in dessen Rahmen alle Phasen der Strafverfahren in einer Reihe von Korruptionsfällen auf hoher Ebene verfolgt und in öffentlichen Berichten dokumentiert werden:
<http://anticoruptie.hotnews.ro/>.

Gute Praxis: Erfolge der DNA im Zusammenhang mit Korruptionsfällen auf hoher Ebene³¹

Zwischen dem 1. Januar 2006 und Oktober 2012 erhob die DNA Anklage gegen 4738 Personen, von denen 2101 wichtige Positionen innehattten.³² In den letzten sieben Jahren stieg der Anteil der Fälle, in denen die DNA Anklage erhoben hat und eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung erging, auf 90,25 %. In diesem Zeitraum wurden in rechtskräftigen Entscheidungen der Gerichte 1496 Angeklagte verurteilt, von denen fast die Hälfte ein politisches Amt innehatte (darunter ein ehemaliger Ministerpräsident, ein Minister, acht Parlamentsmitglieder, ein Staatssekretär, 26 Bürgermeister, stellvertretende Bürgermeister und Präfekte, 50 Leiter staatseigener Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen sowie 60 Beamte von Kontrollbehörden). Zwischen dem 1. Januar und dem 15. November 2013 wurde die Erfolgsbilanz mit Anklagen gegen 823 Personen und 179 rechtskräftigen Gerichtsurteilen gegen 857 Angeklagte weiter verbessert.

In den letzten zwei Jahren ist die Zahl der Fälle, in denen ein rechtskräftiges Urteil ergangen ist, deutlich gestiegen. Die Zahl der in den ersten drei Quartalen des Jahres 2012 ausgesprochenen rechtskräftigen Verurteilungen war fast doppelt so hoch wie im Vorjahr und viermal so hoch wie die Verurteilungsrate vor sieben Jahren. Im Jahr 2011 wurden mehr als 230 Grenzpolizei- und Zollbeamte, die an sechs verschiedenen Grenzübergangsstellen tätig waren, wegen der Annahme von Bestechungsgeld und der Beteiligung an einer Gruppierung der organisierten Kriminalität – hauptsächlich im Zusammenhang mit Zigarettenschmuggel – strafrechtlich verfolgt.³³ Zu den bemerkenswertesten Fällen der DNA zählen zwei Untersuchungen gegen einen ehemaligen Ministerpräsidenten, gegen den eine Freiheitsstrafe wegen illegaler Finanzierung des Präsidentschaftswahlkampfes verhängt wurde und der zudem gegenwärtig eine Freiheitsstrafe aufgrund einer weiteren Verurteilung wegen Korruption verbüßt. Hervorzuheben sind des Weiteren DNA-Fälle, welche das gesamte politische Spektrum abdecken: Ein ehemaliger Bürgermeister von Cluj wurde angeklagt, weil er Bestechungsgelder im Gegenzug für öffentliche Aufträge angenommen hatte; der Beschuldigte saß zu einem Zeitpunkt in Untersuchungshaft, zu dem er ein einflussreiches Mitglied der Regierungspartei war. Ein damals amtierender (nun ehemaliger) Minister wurde in erster Instanz wegen mutmaßlichen Amtsmissbrauchs in einer früheren Funktion verurteilt. Gegen ein Parlamentsmitglied wurden in rechtskräftigen Gerichtsurteilen in zwei Korruptionsfällen Freiheitsstrafen verhängt (wegen Anstiftung und Beihilfe zum Amtsmissbrauch im Zusammenhang mit dem illegalen Tausch von Grundstücken des Verteidigungsministeriums und Bestechung im Zusammenhang mit den Spielern eines Fußballvereins).

Bezüglich der Kleinkorruption meldete die Staatsanwaltschaft für das Jahr 2013 einen Anstieg der Zahl der gelösten Fälle um etwa 9 % gegenüber einem ähnlichen Vorjahreszeitraum. Die Zahl der Anklageerhebungen stieg um etwa 15 %. Ungeachtet gewisser Fortschritte, die in den letzten Jahren bei den von den Staatsanwaltschaften landesweit untersuchten Fällen von Kleinkorruption

³¹ <http://www.pna.ro/faces/object2.jsp?id=193>

³² Darunter ein ehemaliger Ministerpräsident, neun Minister, fünf Staatssekretäre, 23 Parlamentsmitglieder, 105 Bürgermeister und stellvertretende Bürgermeister, acht Vorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende von Bezirksräten, acht Direktoren nationaler Behörden, 40 Direktoren staatseigener Unternehmen und autonomer Regiebetriebe, 42 Beamte der Finanzaufsichtsbehörde und 48 juristische Personen.

³³ Einer von FRONTEX in Auftrag gegebenen Studie über die Antikorruptionsmaßnahmen im Zusammenhang mit EU-Grenzkontrollen zufolge brachte das fragliche Netzwerk den angeklagten Grenzschutzbeamten schätzungsweise Bestechungsgelder in Höhe von etwa 500 EUR pro Tag ein. Dieser Fall verdeutlichte nicht nur die Wirksamkeit der Strafverfolgung im Hinblick auf die Aufdeckung derartiger groß angelegter Korruptionsfälle, sondern auch das Ausmaß der Korruption in den Grenzbehörden und ihre Verbindungen zur organisierten Kriminalität:
http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

erzielt wurden,³⁴ ist diesbezüglich jedoch bislang keine überzeugende Erfolgsbilanz vorzuweisen.³⁵ Jede Staatsanwaltschaft hat mindestens einen Staatsanwalt benannt, der für die Bearbeitung von Korruptionsfällen zuständig ist. Die meisten von den Staatsanwaltschaften in Rumänien vor Gericht gebrachten Fälle betreffen Polizeibeamte. Dies könnte auch auf die Wirksamkeit der Generaldirektion für Korruptionsbekämpfung (DGA) des Ministeriums für Inneres zurückzuführen sein. Abgesehen davon wurden insgesamt eher wenige Fälle von Kleinkorruption vor Gericht gebracht.

Die Untersuchung hochrangiger Fälle bei der DNA erhielt neuen Schwung auch durch die politischen Umstände, die es der Behörde ermöglichen, unparteiisch und unabhängig zu agieren. Entscheidend für die Wirksamkeit der Arbeit der DNA ist unter anderem die Besetzung der Leitungsfunktionen.³⁶ So betonte die Kommission im Technischen Bericht zu ihrem CVM-Bericht vom Januar 2014,³⁷ dass „die Ernennung des Generalstaatsanwalts sowie der Leitung der DNA und der Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus (DIICOT) in einem langwierigen Verfahren erfolgte“. In diesem Verfahren, in dem die Leitungsfunktionen dieser Institutionen letztendlich besetzt wurden, wurden zwar auch einige Persönlichkeiten vorgeschlagen, die nachweislich über Erfahrung im Bereich der Korruptionsbekämpfung verfügten, „im Wesentlichen war ihre Auswahl jedoch politisch motiviert und nicht das Ergebnis eines Verfahrens, das eine Auswahl der Kandidaten nach Eignung und einen echten Wettbewerb ermöglicht hätte“.³⁸ Wie aus dem Technischen Bericht zum CVM-Bericht vom Januar 2014 hervorgeht, stellte sich Anfang Oktober 2013 anschließend erneut ein Problem im Zusammenhang mit den Entscheidungen zur Ernennung der Abteilungsleiter und stellvertretenden Abteilungsleiter bei der DNA. Provisorische Ernennungen wurden kurzfristig rückgängig gemacht und es wurden Ernennungen durch den Justizminister vorgenommen, bei denen das Verfahren der Konsultation des DNA-Leiters nicht konsequent eingehalten wurde. Bedenken löste auch der Zeitpunkt des Verfahrens aus, der einen Zusammenhang zu DNA-Entscheidungen über Persönlichkeiten aus der Politik vermuten ließ. Aufgrund der Kritik der Öffentlichkeit und des Obersten Richterrates wurden später neue Ernennungen vorgenommen, in deren Vorfeld der DNA-Leiter konsultiert worden war. Nach der Ernennung der neuen Leitung führte die DNA ihre Ermittlungen ebenso zügig fort wie zuvor.³⁹ Es ist wichtig, dass diese Tendenz langfristig aufrechterhalten wird.

Rechenschaftspflicht und Integrität gewählter und bestellter Amtsträger

Rumänien hat den erforderlichen Rechtsrahmen sowohl für die strafrechtliche Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene als auch für die unabhängige Überprüfung von Amtsträgern im Hinblick auf unrechtmäßig erworbene Vermögen, potenzielle Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten geschaffen, die ein zentrales Element der Antikorruptionspolitik darstellen. Für

³⁴ Von 2012 bis zum ersten Halbjahr 2013 wurden 432 Anklagen gegen 722 Personen erhoben. Darunter waren Polizeibeamte, Beamte der Kommunalbehörden, Ärzte, Mitarbeiter nationaler Behörden usw. In 25 % der Fälle, in denen Anklage erhoben wurde, leitete die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen von Amts wegen ein. Im selben Bezugszeitraum wurden in Korruptionsfällen 266 rechtskräftige Gerichtsurteile gegen 332 Angeklagte ausgesprochen (das entspricht einer Verurteilungsrate von 92,77 %). Nur in 20,78 % der Fälle wurden Freiheitsstrafen verhängt.

³⁵ Siehe auch den Technischen Bericht zu dem im Januar 2014 vorgelegten CVM-Bericht:
http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

³⁶ Nach Maßgabe der rumänischen Rechtsvorschriften werden die Leiter der DNA, der Generalstaatsanwaltschaft und der Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus (DIICOT) auf Vorschlag des Justizministers und nach Konsultation des Obersten Richterrates vom rumänischen Präsidenten ernannt. Der Justizminister ist befugt, für das Amt des Staatsanwaltes eine beliebige Persönlichkeit für die Ernennung vorzuschlagen, es hindert ihn jedoch nichts daran, seinen Vorschlag auf der Grundlage eines Verfahrens vorzulegen, das den Kriterien der Transparenz und Professionalität entspricht.

³⁷ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

³⁸ Ibid.

³⁹ Siehe die am Anfang dieses Abschnitts aufgeführten statistischen Daten.

hochrangige Amtsträger gelten strenge Pflichten zur Offenlegung ihrer Vermögensverhältnisse. Ihre diesbezüglichen Erklärungen werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die politische Unterstützung für die gegenwärtigen Regelungen zur Gewährleistung der Integrität lässt jedoch sowohl in legislativer als auch in institutioneller Hinsicht zu Wünschen übrig.⁴⁰

Seit 2008 hat die ANI mehr als 469 Unvereinbarkeiten, 194 administrative und strafrechtlich relevante Interessenkonflikte, 46 Fälle unrechtmäßig erworbenen Vermögens sowie 346 potenzielle Straftaten aufgedeckt und mehr als 5200 Geldbußen wegen Verstößen gegen die Vorschriften über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse verhängt. Unter den Amtsträgern, gegen die die ANI ermittelte, waren 50 Parlamentsmitglieder, zwölf Vorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende von Bezirksräten, zehn Minister und Staatssekretäre sowie mehr als 700 gewählte kommunale Amtsträger, Führungskräfte von Behörden, Polizeibeamte, Richter usw. In den letzten fünf Jahren wurden mehr als 80 % der Entscheidungen der ANI über Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte von den Gerichten bestätigt. Es gab jedoch auch bemerkenswerte Fälle, in denen zu den Entscheidungen der ANI nur unzureichende Folgemaßnahmen getroffen wurden.⁴¹

In den Entscheidungen des Parlaments im Zusammenhang mit Integritätsfragen, einschließlich der Folgemaßnahmen zu den Entscheidungen der ANI über Interessenkonflikte oder Unvereinbarkeiten, ist eine mangelnde Kohärenz zu beobachten. Sobald diese Entscheidungen rechtskräftig sind, sollten sie das Ausscheiden des betreffenden gewählten Amtsträgers aus dem Amt zur Folge haben. Seit Mitte 2012 musste die Justiz jedoch zweimal das Verfassungsgericht anrufen, weil das Parlament nicht bereit war, Parlamentariern aufgrund rechtskräftiger gerichtlicher Unvereinbarkeitsentscheidungen das Mandat zu entziehen. Der jüngste Fall dieser Art ereignete sich im Herbst 2013 und betraf eine Unvereinbarkeitsentscheidung der ANI gegen einen Senator, die vom Obersten Gerichts- und Kassationshof bestätigt wurde und der Senat nicht nachkam. Das Verfassungsgericht musste daher einmal mehr eingreifen und über den Verfassungskonflikt zwischen Legislative und Judikative entscheiden.⁴² Seitdem hat der Senat keinerlei Maßnahmen ergriffen.

Das Versäumnis des Parlaments, einige rechtskräftige Entscheidungen der ANI umzusetzen, hat die Glaubwürdigkeit seines Willens zur Bekämpfung der Korruption beschädigt. Darüber hinaus haben gewählte Amtsträger durch Gesetzesvorschläge wiederholt die institutionelle Stabilität der ANI in schwerwiegendem Maße untergraben.

Kürzlich wurde eine breite öffentliche Debatte über eine mögliche Änderung der für gewählte kommunale Amtsträger geltenden Rechtsvorschriften über Unvereinbarkeiten geführt. Sie betraf insbesondere das Verbot der Mitwirkung in Aufsichtsgremien von kommunalen staatseigenen oder staatlich kontrollierten Unternehmen und gemeindeübergreifenden Entwicklungsverbänden, die für die Vergabe öffentlicher Aufträge über Versorgungseinrichtungen für eine Reihe von Rathäusern zuständig sind. Das Thema erregte Aufmerksamkeit, als die ANI eine Reihe von Verstößen gegen diese Rechtsvorschriften aufdeckte. Die für staatseigene oder staatlich kontrollierte Unternehmen geltenden Vorschriften über Unvereinbarkeiten bezüglich der Aufsichtsgremien sind von wesentlicher Bedeutung für die Prävention von Korruption und Interessenkonflikten im öffentlichen Auftragswesen, bei der Überwachung öffentlicher Aufträge und an den Schnittstellen zur Parteien- oder Wahlkampffinanzierung.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_de.pdf

⁴¹ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_de.pdf

⁴² <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-70>

Des Weiteren waren die Entscheidungen des Parlaments über die Aufhebung der Immunität seiner Mitglieder bislang kaum vorhersehbar.⁴³ Die Parlamentsmitglieder genießen keine Immunität vor strafrechtlichen Ermittlungen, sind allerdings vor Festnahmen und Durchsuchungen geschützt. Jedoch genießen Parlamentarier, die Minister sind oder waren, Immunität im Hinblick auf Straftaten, die im Zusammenhang mit ihren Aufgaben als Minister begangen wurden. In solchen Fällen ergeben sich offenbar besondere Schwierigkeiten. Die Verfahren für die Aufhebung der Immunität schreiben nicht vor, dass das Parlament seine diesbezüglichen Entscheidungen begründet. In drei Fällen aus den Jahren 2012 und 2013 stimmte die Abgeordnetenkammer gegen die Aufhebung der Immunität ehemaliger Minister vor strafrechtlichen Ermittlungen wegen Korruption, Wirtschaftskriminalität und Wahlbetrugs.

Im Januar 2013 hat das Parlament Änderungen zum Statut der Parlamentsmitglieder verabschiedet. Da diese jedoch vor dem Verfassungsgericht angefochten wurden, traten sie erst im Juli 2013 in Kraft, und die Durchführungsregelungen und der neue Verhaltenskodex⁴⁴ waren bei Redaktionsschluss noch nicht verabschiedet. Zwar sind einige der vorgeschlagenen neuen Bestimmungen begrüßenswert, insbesondere was die Durchsetzung rechtskräftiger Unvereinbarkeitsentscheidungen betrifft, ihre Wirksamkeit wird jedoch im Laufe der Zeit zu bewerten sein.⁴⁵

Anfang Dezember 2013 verabschiedete das Parlament eine Reihe von Änderungen des Strafgesetzbuches, mit denen unter anderem Parlamentsmitglieder, der Präsident sowie Angehörige der freien Berufe von der Definition der Amtsträger ausgenommen werden sollten. Das bedeutet, dass diese Personengruppen nicht länger wegen Korruptionsdelikten im öffentlichen Sektor hätten belangt werden können. Darüber hinaus wurden weitere Änderungen verabschiedet, mit denen der Anwendungsbereich der strafrechtlichen Bestimmungen über Interessenkonflikte erheblich einschränkt werden sollte. Diese jüngsten Änderungen geben Anlass zu schwerwiegenden Bedenken hinsichtlich der Integrität gewählter Amtsträger und der für sie geltenden Antikorruptionsnormen. Im Januar 2014 verwarf das Verfassungsgericht alle diese Änderungen als verfassungswidrig.⁴⁶

Integrität des Justizwesens

Die DNA erhab zwischen Januar 2006 und dem vierten Quartal 2012 Anklage gegen 23 Richter und 30 Staatsanwälte. In diesem Zeitraum ergingen gegen zwölf Richter und elf Staatsanwälte rechtskräftige Verurteilungen wegen Korruption. Sechs der in den letzten Jahren untersuchten Fälle betrafen Richter des Obersten Gerichts- und Kassationshofes, darunter auch Kammerpräsidenten. Sie wurden wegen Bestechung, missbräuchlicher Einflussnahme und Mittäterschaft bei anderen Straftaten angeklagt.⁴⁷ Gegen zwei Mitglieder des Obersten Richterrates wurde Anklage wegen Korruption erhoben. Die Abschreckung der abschreckenden

⁴³ Zwischen 2007 und Mitte 2012 reichte die DNA über den Generalstaatsanwalt beim Parlament sieben Anträge auf Aufhebung der Immunität wegen Ermittlungen gegen Parlamentarier und beim rumänischen Präsidenten fünf Anträge auf Aufhebung der Immunität wegen Ermittlungen gegen Minister und ehemalige Minister ein. Das Parlament genehmigte fünf der sieben Anträge und wies die übrigen zurück, während der Präsident allen fünf Anträgen stattgab. In einem weiteren Fall, der einen Parlamentarier (und ehemaligen Minister) betraf, wurde die Ausweitung der strafrechtlichen Ermittlungen auf weitere Straftaten vom Parlament abgelehnt. Ein Antrag auf Aufhebung der Immunität eines Parlamentsmitglieds (und ehemaligen Ministers) zum Zwecke der Durchsuchung wurde vom Parlament abgelehnt. Ferner wurden zwischen 2007 und Mitte 2013 drei Anträge auf Aufhebung der Immunität zum Zwecke der Festnahme von Parlamentariern eingereicht, von denen einer abgelehnt und zwei weitere genehmigt wurden.

⁴⁴ Der Präsident der Abgeordnetenkammer legte dem Europäischen Parlament im Dezember 2013 einen Entwurf des Verhaltenskodex zur Stellungnahme vor.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

⁴⁶ <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>

⁴⁷ Insbesondere Straftaten im Zusammenhang mit der Offenlegung von Informationen über die Genehmigung von Durchsuchungen, Festnahmen oder Abhöarmaßnahmen in Bezug auf andere Richter.

Wirkung der verhängten Sanktionen erfordert eine weitere Beobachtung.⁴⁸ Die jüngsten Fälle betrafen verschiedene Ebenen der Justiz. Dabei wurden Netzwerke aufgedeckt, in denen Richter, Rechtsanwälte und Angeklagte durch missbräuchliche Einflussnahme günstige Gerichtsurteile erwirkten und Staatsanwälte bestimmte kriminelle Netze vor Ermittlungen schützten. In einem Fall belief sich die Summe der mutmaßlichen Bestechung auf 1 Mio. EUR. In einem anderen Fall wurde gegen zwei Staatsanwälte⁴⁹, einen Richter und einen Polizeibeamten Anklage wegen des Vorwurfs der Beihilfe, Anstiftung und Mittäterschaft im Zusammenhang mit der nicht genehmigten Nutzung geheimer Informationen des Geheimdienstes der Polizei gegen Geld, Gefälligkeiten und andere unbillige Vorteile im Zusammenhang mit Führungspositionen bei der DNA und der Generalstaatsanwaltschaft erhoben. Der Oberste Richterrat reagierte unverzüglich auf diese Fälle, genehmigte zügig Anträge auf Durchsuchungen und Festnahmen, suspendierte die beschuldigten Richter und veranlasste verschiedene Prüfungen, um beispielsweise festzustellen, ob eine Manipulation der Zuweisung von Fällen nach dem Zufallsprinzip vorlag.

Ende 2011 verabschiedete der Oberste Richterrat eine Strategie für die Integrität der Justiz sowie einen entsprechenden Aktionsplan, um unter anderem die Integritätsvorschriften und die disziplinarische Haftung zu verbessern.⁵⁰ Die Justizinspektion, die inzwischen ein unabhängiges Gremium darstellt, wurde gestärkt und unternahm Schritte, um ihre Methodik zu verbessern. Neue Rechtsvorschriften über die disziplinarische Haftung von Richtern ermöglichen wirksamere Disziplinarverfahren.⁵¹ Darüber hinaus wurde mit ihnen die Möglichkeit geschaffen, Richter während anhängeriger disziplinarrechtlicher Untersuchungen zu suspendieren. Im August 2013 unterstützte der Oberste Richterrat einen Gesetzesvorschlag des Justizministeriums, demzufolge Richtern nach einer rechtswirksamen Verurteilung wegen Korruption, anderer im Zuge der Ausübung ihres Amtes vorsätzlich verübter Straftaten oder sonstiger Straftaten, die dem Ruf der Justiz schaden, die „Sonderdienstpension“⁵² gestrichen werden soll. Der Gesetzesvorschlag wurde von der Regierung im August 2013 gebilligt und liegt gegenwärtig dem Parlament zur Verabschiedung vor.

Öffentliches Auftragswesen

Das öffentliche Auftragswesen macht einen erheblichen Teil der rumänischen Wirtschaft aus. Im Jahr 2011 entfielen 24,6 % des rumänischen BIP auf öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Der Wert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen belief sich im selben Jahr auf 30,9 % der Gesamtausgaben für öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge.⁵³ Ungeachtet der geltenden Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen sorgen häufige Änderungen und das Fehlen eines einheitlichen Verfahrens sowie von Orientierungshilfen seitens der betreffenden Institutionen für Unsicherheit bei den Interessengruppen.⁵⁴ Nicht zuletzt verursachten diese aufeinanderfolgenden Änderungen Verwirrung hinsichtlich der Anwendbarkeit der Rechtsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen auf staatseigene und staatlich kontrollierte Unternehmen. Darüber hinaus könnte

⁴⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

⁴⁹ Einer dieser Staatsanwälte war zum damaligen Zeitpunkt Mitglied des Obersten Richterrates, der andere als Berater in diesem Rat tätig.

⁵⁰ <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0901>

⁵¹ Gesetz Nr. 24 aus 2012 zur Änderung des Gesetzes 303 aus 2004 über das Statut von Richtern und Staatsanwälten sowie des Gesetzes 317 aus 2004 über den Obersten Richterrat.

⁵² Diese Pensionen werden ausschließlich Richtern gezahlt und sind von den allgemeinen Pensionsregelungen ausgenommen. Sie sind deutlich höher als die üblichen Pensionen.

⁵³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

⁵⁴ Die Häufigkeit von Dringlichkeitsanordnungen der Regierung und der Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften führen zu Rechtsunsicherheit und Inkohärenzen in der Umsetzung. Ein Beispiel hierfür ist die GEO 34/2006 betreffend die öffentliche Auftragsvergabe, die zwischen Dezember 2012 und Juni 2013 vier Mal geändert wurde (d. h. durch GEO 77/2012, GEO 31/2013, GEO 35/2013 und das Gesetz 193/2013).

die Kohärenz der Rechtsprechung der Gerichte und der Entscheidungen der Widerspruchsbehörden weiter verbessert werden. Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Ausschreibung werden deutlich häufiger durchgeführt als im EU-Durchschnitt (in etwa 15 % aller Vergabeverfahren⁵⁵, gegenüber einem EU-Durchschnitt von etwa 5 %).

Die im Zuge der im Jahr 2013 durchgeführten Eurobarometer-Unternehmensumfrage zur Korruption⁵⁶ befragten Unternehmen äußerten die Auffassung, dass die folgenden Praktiken bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Rumänien weit verbreitet sind: Beteiligung von Bietern bei der Gestaltung der Leistungsbeschreibung (49 %), unklare Auswahl- bzw. Bewertungskriterien (56 %), Interessenkonflikte bei der Bewertung von Angeboten (57 %), auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Leistungsanforderungen (59 %), missbräuchliche Berufung auf Dringlichkeit, um die Anwendung nicht wettbewerbsorientierter oder beschleunigter Verfahren zu rechtfertigen (51 %) sowie Angebotsabsprachen (53 %). Diese Indikatoren stehen zwar nicht zwangsläufig in direktem Zusammenhang mit Korruption, zeigen jedoch Risikofaktoren auf, welche die Korruptionsgefahr in öffentlichen Vergabeverfahren erhöhen. Des Weiteren waren 64 % der Befragten (EU-Durchschnitt: 56 %) der Ansicht, dass Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch nationale Behörden weit verbreitet sei, während 59 % (EU-Durchschnitt: 60 %) die Meinung äußerten, dies sei bei der Auftragsvergabe durch Kommunalbehörden der Fall. In einer 2012 durchgeführten Studie des rumänischen Instituts für öffentliche Politik waren 90 % der rumänischen Befragten der Auffassung, die öffentliche Auftragsvergabe in Rumänien sei aufgrund der mangelnden Transparenz und Fairness sowie des fehlenden Wettbewerbs von Korruption geprägt.⁵⁷ Dieser Anteil gehört zu den höchsten in der EU.

Eine Reihe externer Audits sowie mehrere Erhebungen und Studien haben gezeigt, dass das rumänische öffentliche Auftragswesen durch zahlreiche Unregelmäßigkeiten, Interessenkonflikte und ein hohes Korruptionsrisiko geprägt ist.⁵⁸ Zu den häufigsten Unregelmäßigkeiten, die auf ein höheres Korruptionsrisiko schließen lassen könnten, zählen eine unzureichende Transparenz in allen Phasen des Vergabeverfahrens, außerordentlich kurze Fristen für die Einreichung von Angeboten, Änderungen der ursprünglichen Angaben des Vergabeverfahrens, die nur auf nationaler Ebene veröffentlicht werden, übermäßig strenge Auswahlkriterien und irrelevante oder künstliche Vorgaben für die Evaluierung der Angebote.⁵⁹ Des Weiteren wurden in externen Audits und Prüfungen fragwürdige Praktiken festgestellt, wie beispielsweise auf einen bestimmten Bieter zugeschnittene Leistungsbeschreibungen sowie die direkte Vergabe zahlreicher öffentlicher Aufträge durch dieselbe Vergabebehörde an eine sehr begrenzte Zahl von Wirtschaftsakteuren im Wege ungerechtfertigter Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Ausschreibung. Die gegenwärtigen Rechtsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen beinhalten keine eindeutigen Bestimmungen über Interessenkonflikte nach dem Ausscheiden aus dem Amt („Drehtür-Praktiken“), für die offenbar kein ausreichendes Bewusstsein vorhanden ist.

⁵⁵ Die Daten betreffen das Jahr 2011.

⁵⁶ Flash Eurobarometer 374 von 2013.

⁵⁷ Adrian Moraru, Elena Iorga und Loredana Ercus (2012), *Transparency, fairness and competitiveness of public procurement in Romania*, Institute for Public Policy: <http://www.ipp.ro/pagini/transparen355a-corectitudine-351i-1.php>.

⁵⁸ Ein von der GD REGIO in Auftrag gegebener Deloitte-Bericht, der ausführliche Informationen über die gegenwärtigen Mängel des rumänischen öffentlichen Auftragswesens beinhaltet, wurde bei dieser Bewertung ebenfalls berücksichtigt. Der Bericht wurde von den rumänischen Behörden öffentlich zugänglich gemacht: <http://www.sn-seap.ro/wp-content/uploads/2012/07/DG-Regio-Third-Interim-Report-Part-C-FINAL-RO-version.pdf>.

⁵⁹ PricewaterhouseCoopers und ECORYS (30. Juni 2013), *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*.

Für die Aufsicht über öffentliche Vergabeverfahren wurde eine komplexe institutionelle Struktur geschaffen.⁶⁰ Die Wirksamkeit der internen und externen Kontrollmechanismen ist jedoch noch nicht erwiesen. Die Unabhängigkeit der rumänischen Aufsichtsbehörde für das öffentliche Auftragswesen ist noch nicht uneingeschränkt gewährleistet. Darüber hinaus ist der institutionelle Rahmen allzu komplex, und die eingeschränkte interinstitutionelle Zusammenarbeit hat zur Folge, dass unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen. Infolgedessen bleiben erhebliche Unregelmäßigkeiten unentdeckt und ungestraft. Die unzureichende Kapazität der Vergabebehörden im Hinblick auf die Erarbeitung fundierter Ausschreibungsunterlagen, die Festlegung angemessener Auswahl- und Zuschlagskriterien, die Evaluierung von Angeboten und die Einrichtung klarer „Red-Flag“-Mechanismen führen ebenfalls zu mangelnder Effizienz und Transparenz. Die Staatliche Behörde für die Regulierung und Überwachung des öffentlichen Auftragswesens (ANRMAP) erarbeitet derzeit Auslegungsleitlinien für die Vergabebehörden zu einer Reihe von Aspekten der Regierungs- und Verfahrensführung, die unter anderem Interessenkonflikte zum Gegenstand haben.

Es wurde ein öffentliches elektronisches Auftragsvergabesystem (SEAP) eingerichtet, das jedoch noch nicht effizient genug gehandhabt wird. Seit Januar 2013 sind die Vergabebehörden verpflichtet, alle Bekanntmachungen über freihändig vergebene Aufträge im Wert von über 5000 EUR in das SEAP hochzuladen. In einer Studie berichtet das rumänische Institut für öffentliche Politik über erhebliche Unregelmäßigkeiten bei der Ausführung öffentlicher Aufträge, wie beispielsweise die Abnahme von Bauleistungen oder Lieferungen, die nicht dem im ursprünglichen Angebot angegebenen Qualitätsstandard entsprechen, sowie fehlende Sanktionen bei verspäteter Durchführung oder Lieferung, selbst wenn die entsprechenden Fristen Teil der Zuschlagskriterien waren, wobei nach der Auftragsvergabe nahezu keinerlei Überwachung mehr stattfindet.

In den jüngsten CVM-Berichten wird zudem betont, dass im Hinblick auf die Prävention und Ahndung von Korruption im öffentlichen Auftragswesen nur sehr begrenzte Fortschritte erzielt wurden.⁶¹ In einigen wenigen Betrugsfällen im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe wurden von Gerichten abschreckende Sanktionen verhängt. Zwischen Januar 2006 und dem vierten Quartal 2012 wurden nur 15 Beamte in von der DNA vor Gericht gebrachten Fällen rechtskräftig verurteilt. Die Ermittlungen verlaufen in diesen Fällen in der Regel schleppend, und häufig sind Aufträge oder Projekte bereits ausgeführt, wenn Korruptionspraktiken aufgedeckt werden. Im Hinblick auf die Ausbildung von Staatsanwälten und/oder Richtern im Bereich des öffentlichen Auftragswesens wurden einige Schritte unternommen.

Derzeit wird im Wege einer Reihe von Gesetzentwürfen und Verwaltungsentscheidungen auf Regierungs- oder Ministeriumsebene eine Dezentralisierungsreform durchgeführt. Angesichts der Bedeutung und der Natur der mit Korruption, Interessenkonflikten und Günstlingswirtschaft verbundenen Risiken, wie sie in diesem und im folgenden Abschnitt dargelegt werden, ist es

⁶⁰ Diese Behörde wird vom Ministerpräsidenten koordiniert und ist mit der Regulierung und Beaufsichtigung des öffentlichen Auftragswesens betraut (einschließlich systematischer Ex-ante-Kontrollen von Ausschreibungsunterlagen und Ex-post-Kontrollen öffentlicher Vergabeverfahren auf der Grundlage von Risikobewertungen). Die Zentralstelle für die Koordinierung und Prüfung des öffentlichen Auftragswesens (UCVAP) beim Finanzministerium ist für die Ex-ante-Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit von Vergabeverfahren (die auf der Grundlage von Risikobewertungen ausgewählt werden) durch Beobachter vor Ort zuständig, die in den Ausschreibungsgremien vertreten sind (ihre Berichte haben rein beratende Funktion). Beim Nationalen Rat für die Beilegung von Beschwerden (CNSC) handelt es sich um eine Verwaltungsbehörde mit Rechtsprechungsbefugnis, die in erster Instanz für die Anhörung von Beschwerden im Zusammenhang mit öffentlichen Vergabeverfahren zuständig ist, in denen noch keine Verträge unterzeichnet wurden. Das beim Ministerium für Kommunikation und die Informationsgesellschaft angesiedelte Nationale Verwaltungszentrum für die Informationsgesellschaft (CNMSI) ist für die Umsetzung und den Betrieb des öffentlichen elektronischen Auftragsvergabesystems (SEAP) verantwortlich.

⁶¹ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf und http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

notwendig, dass diese Reform von wirksamen Präventionsmaßnahmen zur Eindämmung solcher Risiken begleitet wird.⁶²

Was **EU-Mittel** betrifft, so wurden aggregierten DNA-Statistiken zufolge zwischen 2006 und 2012 in Rumänien 36 Mio. EUR durch Korruption und Betrug abgezweigt. Die DNA erhob Anklage gegen 406 Personen, und 127 Angeklagte wurden in 82 Gerichtsentscheidungen rechtskräftig verurteilt. Auf kommunaler Ebene ist das Korruptionsrisiko bei der Vergabe öffentlicher Aufträge besonders hoch.

Seit 2010 wurden im Rahmen mehrerer Audits der Europäischen Kommission erhebliche Mängel im öffentlichen Auftragswesen Rumäniens festgestellt. Die Tatsache, dass diese durch das staatliche Verwaltungs- und Kontrollsysteem nicht verhindert, aufgedeckt oder behoben wurden, lässt auf systemische Defizite schließen. Die rumänischen institutionellen Strukturen für die öffentliche Auftragsvergabe verfügen nicht über ausreichende Kapazitäten und Fähigkeiten, um eine wirksame Kontrolle der Verwendung von EU-Mitteln sicherzustellen. Aufgrund dieser Defizite wurden die Zahlungen aus den Strukturfonds zeitweilig ausgesetzt, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Darüber hinaus machte die Kommission im Jahr 2011 hinsichtlich der rumänischen Programme für den Zeitraum 2007 bis 2013 Vorbehalte aus Reputationsgründen geltend. Aufgrund einer Anpassung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie der Annahme und Umsetzung finanzieller Berichtigungen durch die rumänischen Behörden hob die Kommission die Vorbehalte auf und nahm die Zahlungen wieder auf.

Interessenkonflikte und Günstlingswirtschaft

Wie im vorstehenden Abschnitt aufgezeigt, zählen Interessenkonflikte und Günstlingswirtschaft sowohl auf zentraler als auch auf kommunaler Ebene zu den häufigsten Problemen bei der Zuweisung und Verwendung öffentlicher Gelder (einschließlich EU-Mitteln), während die Präventions- und Kontrollmechanismen gegenwärtig nur schwer durchsetzbar und nicht hinreichend abschreckend sind. Die Aufdeckungs- und Meldequote bei Interessenkonflikten in Vergabebehörden erscheint im Vergleich zum Ausmaß der tatsächlichen diesbezüglichen Risiken, wie die Ergebnisse der ANI zeigen, eher niedrig. Um dem zu begegnen, wurden im Jahr 2013 Vereinbarungen zwischen der Staatlichen Behörde für die Regulierung und Überwachung des öffentlichen Auftragswesens (ANRMAP) und der ANI über die Einrichtung eines integrierten Informationssystems zur Prävention und Aufdeckung potenzieller Interessenkonflikte durch Ex-ante-Kontrollen unterzeichnet.

Im Jahr 2012 führte die ANI in der Kommunalverwaltung eine Studie durch, bei der eine große Zahl von Interessenkonflikten festgestellt wurde.⁶³ Zahlreiche Kommunalratsmitglieder haben Verträge mit eigenen oder von ihren Familienangehörigen kontrollierten Unternehmen geschlossen. Die ANI ermittelte 78 Fälle von Unvereinbarkeiten oder Interessenkonflikten bei gewählten Kommunalpolitikern. Sie leitete 33 dieser Fälle wegen des Verdachts auf strafrechtlich relevante Interessenkonflikte und weitere 17 wegen des Verdachts auf andere mutmaßliche Straftaten, darunter Korruption und Fälschung, an die Staatsanwaltschaft weiter. Es ergingen 75 Unvereinbarkeitsentscheidungen, von denen 24 rechtskräftig wurden und 51 gegenwärtig vor Berufungsgerichten angefochten werden.

Angaben der ANI zufolge werden mehr als 80 % ihrer Entscheidungen über Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten von den Gerichten bestätigt.⁶⁴ Dies stellt zwar eine Verbesserung dar,

⁶² Siehe auch die Analyse zu diesen Themen im Technischen Bericht zu dem im Januar 2014 vorgelegten CVM-Bericht: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

⁶³ http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Rapoarte/Raport_ActivitateaANI_Anul2012_CfLegii544_2001.pdf

⁶⁴ Zeitraum 2008 bis 2013.

jedoch ist die Rechtsprechung bei Interessenkonflikten nach wie vor inkohärent. Die Gerichte haben in vergleichbaren Fällen widersprüchliche Entscheidungen ausgesprochen. So entschieden beispielsweise in drei Fällen, in denen Bezirksratsvorsitzende in ihrer Amtsfunktion im Namen der Kommunalverwaltung Verträge mit eigenen Unternehmen geschlossen hatten, zwei Gerichte, dass ein Interessenkonflikt vorlag, während eines urteilte, es habe keinen Interessenkonflikt gegeben. Im Technischen Bericht zu ihrem im Januar 2014 vorgelegten CVM-Bericht stellte die Europäische Kommission ferner fest, dass mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass abschreckende Sanktionen verhängt und die der Öffentlichkeit entstandenen Schäden wirksam behoben werden.⁶⁵ Werden Feststellungen von Interessenkonflikten angefochten, so ist hierüber in getrennten Gerichtsverfahren zu entscheiden. Gleches gilt für die Vollstreckung des rechtskräftigen Urteils und die Aufhebung etwaiger Rechtsakte, die der verurteilte Amtsträger unterzeichnet hat, während er sich in dem Interessenkonflikt befand. Diese Verfahren können sich über Jahre hinziehen und den Vollzug der Sanktionen verzögern.

Um dieser Situation abzuholzen, ist ein systematischeres Konzept für Ex-ante-Kontrollen erforderlich. Für diese Aufgabe ist die ANI bestens aufgestellt, sofern sie mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet wird. Im April 2013 billigte die Regierung eine Vereinbarung⁶⁶, mit der die ANI den Auftrag erhielt, systematische Ex-ante-Kontrollen zu Interessenkonflikten durchzuführen und sich dabei auf eine landesweite Datenbank aller Amtsträger zu stützen, die EU-Mittel verwälten. Dabei ist sorgfältig darauf zu achten, dass für die Umsetzung dieses Prüfsystems ausreichende Kapazitäten bereitgestellt werden.

Interessenkonflikte stellen zwar nach rumänischem Recht eine Straftat dar, jedoch haben die Staatsanwaltschaften derartige Fälle nur zögerlich verfolgt. In letzter Zeit sind sie diesbezüglich aktiver geworden. Im Zeitraum zwischen 2008 und 2013 wurden 138 Fälle wegen des Verdachts auf strafrechtlich relevante Interessenkonflikte an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Mehr als die Hälfte dieser Fälle betraf gewählte Amtsträger. Die Wirksamkeit der strafrechtlichen Ermittlungen ist nach wie vor begrenzt: 7 % der Fälle gingen vor Gericht, in weiteren 7 % wurde ein Vorverfahren durchgeführt. In 36 % der Fälle wurde kein Verfahren eingeleitet, in den übrigen 50 % laufen derzeit die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft. Im März 2013 verwarf der amtierende Generalstaatsanwalt in 15 Fällen von Interessenkonflikten, die ehemalige und derzeitige Parlamentsmitglieder betrafen, die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, keine Anklage zu erheben. In den Jahren 2012 und 2013 wurde in 20 Fällen Anklage wegen Interessenkonflikten erhoben. Mitte 2013 entwickelten alle Staatsanwaltschaften an Berufungsgerichten regionale Strategien, um gegen Interessenkonflikte vorzugehen. Wie oben erwähnt, verabschiedete das Parlament im Dezember 2013 eine Reihe von Änderungen des Strafgesetzbuches, die darauf abzielten, Umfang und Anwendungsbereich des Straftatbestands des Interessenkonflikts einzuschränken, Entscheidungen von Amtsträgern und Behörden aus seinem Geltungsbereich auszunehmen sowie seine Anwendung auf die Vertragsangestellten von Behörden zu begrenzen. Die Gesetzesänderungen wurden vom Verfassungsgericht im Januar 2014 als verfassungswidrig verworfen.

Forschungsarbeiten legen den Schluss nahe, dass die Zuweisung öffentlicher Mittel in Rumänien insbesondere auf kommunaler Ebene nach wie vor einen problematischen Bereich darstellt, in dem politische Günstlingswirtschaft häufig eine größere Rolle spielt als objektive Kriterien und das öffentliche Interesse.⁶⁷ Um das Ausmaß des politischen Klientelismus in der öffentlichen Verwaltung zu messen, wurden im Zuge der Forschungsarbeiten unterschiedliche Arten von

⁶⁵ http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

⁶⁶ Vereinbarung vom 5. April 2013.

⁶⁷ <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> und Romanian Academic Society (2010), *Beyond perception-Has Romania's governance improved after 2004?*, SAR: <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>.

Mitteln untersucht, die im Zeitraum zwischen 2004 und 2011 aus dem Staatshaushalt bereitgestellt wurden. Die Bandbreite dieser Mittel reichte von Reservemitteln bis hin zu Mitteln für Umweltzwecke. Die Zuweisung dieser Mittel wurde im Zusammenhang mit der politischen Zugehörigkeit der jeweils zuständigen Amtsträger analysiert. Im Zuge der Forschungsarbeiten zeigte sich eine starke Korrelation zwischen diesen beiden Faktoren zum Nachteil des öffentlichen Interesses. So lassen die Arbeiten beispielsweise darauf schließen, dass der für Naturkatastrophen vorgesehene nationale Nothilfefonds für Katastrophenhilfe von allen Regierungsparteien genutzt wurde, um Mittel für mutmaßliche parteipolitische Zwecke abzuzweigen, die in keinerlei Zusammenhang mit dem Auftreten von Naturkatastrophen standen. Der Anteil der Mittel, die der führenden Regierungspartei zugewiesen wurden, reichte von 49 % im Jahr 2004 und 45 % im Jahr 2008 bis hin zu 62 % im Jahr 2010.⁶⁸

In einem anderen Forschungsbericht wurden andere Möglichkeiten diskretionärer Zuweisungen untersucht, wie beispielsweise die Mittel für den Bau von Straßen (Bezirks- und Landstraßen), Schulen, Wasserleitungen für die Landwirtschaft und Brücken.⁶⁹ Darüber hinaus sind nur 25 % der rumänischen Kommunen in der Lage, ihre Lohnausgaben alleine aus ihren Einnahmen zu bestreiten, woraus sich eine hohe Abhängigkeit von diskretionären Zuweisungen ergibt. Die höchsten Zuweisungen im Wert von über 1 Mrd. EUR wurden in den Jahren der Hochkonjunktur 2007 und 2008 vorgenommen. In diesem Zeitraum wurde im Rahmen der Forschungsarbeit auch das höchste Ausmaß von Klientelismus ausgemacht.

In der Studie über Klientelismus wurden ferner bedeutende Defizite in der Verwaltung und Überwachung staatseigener Unternehmen festgestellt und die Auswirkungen diskretionärer Zuweisungen auf die Bilanzen untersucht. Am weitesten verbreitet sind Praktiken wie die Vereinbarung überhöhter Preise im Rahmen öffentlicher Aufträge, indem staatseigene Unternehmen mit bevorzugten Partnern wettbewerbswidrige Beschaffungsverträge über dem Marktpreis abschließen, oder Verkäufe unter dem Marktpreis.

Gesundheitswesen

Informelle Zahlungen sind im rumänischen öffentlichen Gesundheitssystem weit verbreitet. Die niedrigen Gehälter der Ärzte und des medizinischen Personals im öffentlichen Sektor erschweren ein wirksames Vorgehen gegen dieses Problem. In einer im Jahr 2005 von der Weltbank im Auftrag des rumänischen Gesundheitsministeriums durchgeföhrten landesweiten Studie wurde das Ausmaß der informellen Zahlungen im Gesundheitswesen auf etwa 280 Mio. EUR jährlich geschätzt.⁷⁰ Die tatsächliche Summe dürfte noch höher sein.

Der im Jahr 2013 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage zur Korruption zufolge mussten 28 % der rumänischen Befragten, die in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung eine Einrichtung des öffentlichen Gesundheitswesens aufgesucht hatten, abgesehen von offiziellen Gebühren eine zusätzliche Zahlung leisten, ein Geschenk machen oder Geld spenden. Dies ist EU-weit der höchste Anteil und steht einem EU-Durchschnitt von 5 % gegenüber. Die Hälfte der Befragten (der EU-weit höchste Anteil, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 19 %) hatte das Gefühl, eine zusätzliche Zahlung leisten oder ein Geschenk anbieten zu müssen, um eine Behandlung zu erhalten. Im Jahr 2011 vor Ort durchgeföhrte Forschungsarbeiten ergaben, dass nur 33 % der Befragten der Auffassung waren, Zuzahlungen würden dazu führen, dass die informellen Zahlungen im Gesundheitswesen zurückgingen, während 83 % die Meinung äußerten, dass das

⁶⁸ <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>

⁶⁹ Expert Forum (2013), „Clientelism in Romania“ (EFOR): <http://expertforum.ro/en/clientelism-in-politics-and-administration-conflicts-of-interest-and-preferential-allocations-of-resources/>.

⁷⁰ *Medical care in Romania comes at an extra cost*, 8. März 2009.

medizinische Personal schlecht bezahlt sei, und dies für eine zentrale Ursache für Korruption in diesem Bereich erachteten.⁷¹

Im Rahmen des europäischen Verbundforschungsprojekts ASSPRO CEE (2008 bis 2013) wurden informelle Zahlungen in sechs Ländern untersucht.⁷² Dabei stellte man fest, dass in Rumänien 55 % der ambulanten und 72 % der stationären Patienten solche Zahlungen leisteten.⁷³ Von den Befragten erklärten 81 %, sie würden es vorziehen, die gegenwärtigen Zahlungen in ein System formaler Zuzahlungen umzuwandeln, während 54 % lieber private Leistungen in Anspruch nehmen würden als Bestechungsgelder zu zahlen. Ferner erachteten 34 % der Befragten informelle Zahlungen für unvermeidlich.⁷⁴

Das Gesundheitsministerium prüfte mehrere Projekte und strategische Pläne, um die Verbreitung informeller Zahlungen einzudämmen, bislang wurden jedoch diesbezüglich keine konkreten Ergebnisse erzielt. Jüngste Versuche, Hotlines für die Meldung von Korruption im Gesundheitssystem einzurichten, scheiterten aufgrund des fehlenden Bewusstseins der Öffentlichkeit für dieses Problem und ihrer mangelnden Bereitschaft, Korruption in diesem Bereich zu melden.⁷⁵ Auch im Zusammenhang mit einer Gesundheitsreform wurden mehrere Maßnahmen erwogen.

Im Jahr 2012 wurde ein Gesetz über Zuzahlungen verabschiedet, nach dessen Maßgabe bestimmte Gesundheitsleistungen mit Bezugsscheinen bezahlt werden müssen, wodurch das Risiko informeller Zahlungen eingeschränkt wird.⁷⁶ Im März 2013 wurde mit der Einführung des Zuzahlungssystems begonnen, allerdings nur in Form geringer Festbeträge für Gesundheitsleistungen (mit Ausnahme von Notfällen).

Für die Auftragsvergabe im Gesundheitssektor gelten die allgemeinen Regelungen für das öffentliche Auftragswesen. Korruptionsrisiken bestehen nicht nur im Vergabeverfahren selbst, sondern bereits im Vorfeld im Zusammenhang mit der Zulassung für die nationalen Arzneimittellisten, den Beschaffungsverfahren für die nationalen Gesundheitsprogramme und der Aufnahme bestimmter Arzneimittel, medizinischer Hilfsmittel oder Medizinprodukte in die Liste der im Rahmen des nationalen Sozialversicherungsfonds erstattungsfähigen Leistungen und Vergütungen. Gegenwärtig werden ausschließlich für die von den nationalen Gesundheitsprogrammen abgedeckten Arzneimittel, Medizinprodukte und Materialien zentrale Beschaffungsverfahren durchgeführt. Im Jahr 2013 wurde ein Gesetz über die Rezentralisierung der öffentlichen Beschaffung von Arzneimitteln, Materialien, Medizinprodukten und Hilfsmitteln verabschiedet, mit welchem dem Gesundheitsministerium die Zuständigkeit als zentrale Vergabebehörde übertragen wurde.⁷⁷

Im Jahr 2011 wurde innerhalb des Gesundheitsministeriums eine Integritätsabteilung eingerichtet. Ihre Aufgabe ist die Erarbeitung und Durchführung von Strategien zur Korruptionsbekämpfung sowie zur Eindämmung der einschlägigen Risiken im Gesundheitssystem. Sie koordiniert die politischen Maßnahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung im öffentlichen Auftragswesen sowie die Mittelzuweisungen in diesem Sektor, wurde allerdings nicht damit beauftragt, das Problem der informellen Zahlungen in Angriff zu nehmen. Seit ihrer Einrichtung

⁷¹ Rumänisches Institut für Evaluierung und Strategie (IRES) über die allgemeine Wahrnehmung des rumänischen Gesundheitswesens, 2011.

⁷² Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien, Litauen und Ukraine.

⁷³ Von ihnen mussten sich 20 % bis 35 % Geld leihen, um diese Zahlungen leisten zu können. Ein Drittel der Befragten erklärte, niemals zum Arzt zu gehen, weil sie sich das nicht leisten könnten.

⁷⁴ Mihaescu-Pintia C., Florescu S., ASSPRO CEE, 2012.

⁷⁵ www.medalert.ro

⁷⁶ Die Zuzahlungen sind als Prozentsatz des Werts der erhaltenen Gesundheitsleistung zu berechnen, während der Gesamtbetrag pro versicherter Person ein Zwölftel ihres jährlichen Nettoeinkommens nicht überschreiten darf.

⁷⁷ Gesetz 184 aus 2013.

war die Abteilung mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert, die wirksamen Prüfungen im Wege standen. Diese Probleme standen im Zusammenhang mit den Befugnissen, Instrumenten sowie finanziellen und personellen Ressourcen, mit denen die Abteilung ausgestattet war.⁷⁸ Die Abteilung begann mit der Durchführung einiger Kontrollen, ihre Wirksamkeit und die diesbezüglichen Folgemaßnahmen bleiben jedoch abzuwarten.

3. AUSBLICK

Sowohl die Kleinkorruption als auch die Korruption auf politischer Ebene stellen in Rumänien nach wie vor ein systemisches Problem dar. In den letzten Jahren wurden zwar einige Reformen zur Bekämpfung der Korruption durchgeführt, ihre Ergebnisse erwiesen sich jedoch als instabil und leicht umkehrbar. Infolge der Bemühungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwälte und Richter wurden bei der Strafverfolgung sowie in jüngerer Zeit bei der Rechtsprechung in Korruptionsfällen auf hoher Ebene positive Ergebnisse erzielt. Der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung und zur Förderung hoher Integritätsstandards war jedoch nicht immer ungebrochen. In ihrem im Januar 2014 im Rahmen des Korruptions- und Überwachungsmechanismus (CVM) vorgelegten Bericht betonte die Europäische Kommission, dass zwar in vielen Bereichen der Justiz sowie im Hinblick auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption Fortschritte erzielt wurden, jedoch „die Leichtigkeit, mit der Grundlagen der Reform vom Parlament wieder in Frage gestellt werden können, vor Augen geführt [hat], dass es an einem Konsens bezüglich der Ziele des CVM fehlt“⁷⁹. Die Rechenschaftspflicht und Integrität gewählter und bestellter Amtsträger stellt weiterhin ein Problem dar. Es sind entschlossene Anstrengungen vonnöten, um Korruption in Justiz und Gesundheitswesen sowie im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe wirksam zu bekämpfen. Die politischen Maßnahmen zur Korruptionsprävention sind nach wie vor unausgereift und ineffizient.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Sicherstellung, dass alle erforderlichen Garantien aufrechterhalten bleiben, um die Stabilität und Unabhängigkeit der Einrichtungen zur Bekämpfung von Korruption und der Justiz zu gewährleisten, und dafür zu sorgen, dass diese im Hinblick auf unparteiische **Ermittlungen und wirksame Gerichtsverfahren** in Korruptionsfällen auf hoher Ebene, einschließlich Fällen, die gewählte und bestellte Amtsträger betreffen, weiterhin eine positive Erfolgsbilanz erzielen. Durchführung kohärenter Präventions- und Sensibilisierungsmaßnahmen, die von wirksamen Sanktionsregelungen flankiert werden, um die Integritätsstandards in der **Justiz** zu verstärken, unter aktiver Einbindung aller einschlägigen Akteure innerhalb der Justiz, einschließlich des Obersten Richterrates, der Justizinspektion, der Richterverbände, der Gerichte und der Staatsanwaltschaften.
- Einführung umfassender Verhaltenskodizes für **gewählte Amtsträger** und entsprechender Instrumente zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht sowie abschreckender Sanktionen bei Korruption, Interessenkonflikten oder Unvereinbarkeiten. Erwägung der Ausarbeitung von Ethikkodizes für **politische Parteien** oder des Abschlusses von Ethikvereinbarungen zwischen den Parteien, um hohe Integritätsstandards zu erreichen. Gewährleistung, dass alle Entscheidungen über die **Aufhebung der Immunität** ordnungsgemäß begründet und zügig getroffen werden und keine Behinderung der Justiz zugelassen wird.
- Entwicklung einheitlicher und wirksamer Präventionsinstrumente innerhalb der Vergabebehörden und der Aufsichtsbehörden des **öffentlichen Auftragswesens** mit einem

⁷⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_de.pdf

⁷⁹ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_de.pdf

besonderen Schwerpunkt auf Interessenkonflikten auf kommunaler Ebene. Gewährleistung der systematischen Überwachung und Transparenz bei der Durchführung großer öffentlicher Aufträge, einschließlich EU-finanzierter Projekte. Sicherstellung der Stabilität der auf gewählte Volksvertreter und kommunale Amtsträger anwendbaren Rechtsvorschriften über Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten. Entwicklung eines wirksameren Systems für die frühzeitige Aufdeckung, Behebung und wirksame Ahndung von Interessenkonflikten im öffentlichen Auftragswesen. Wirksame Umsetzung klarer Regelungen über Interessenkonflikte nach dem Ausscheiden aus dem Amt („Drehtür-Praktiken“) bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Sensibilisierung für die mit derartigen Praktiken verbundenen Risiken. Einrichtung wirksamer Kontrollmechanismen im Hinblick auf die **Zuweisung öffentlicher Mittel** an Kommunalverwaltungen sowie **staatseigene Unternehmen** und Einführung von Garantien gegen diskretionäre Zuweisungen, die dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen. Stärkung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption in Vergabeverfahren staatseigener Unternehmen.

- Durchführung wirksamer Strategien mit dem Ziel der Eindämmung informeller Zahlungen im öffentlichen **Gesundheitswesen**, wobei auch eine Verbesserung der Vergütung und der Arbeitsbedingungen des medizinischen Personals in Erwägung zu ziehen ist. Gewährleistung der erforderlichen Befugnisse, der Professionalität und der operativen Unabhängigkeit der Integritätsabteilung im Gesundheitsministerium. Diese Abteilung muss in der Lage sein, wirksame Integritätskontrollen auch im Hinblick auf Haushalts- und Beschaffungsfragen durchzuführen. Gewährleistung wirksamer Folgemaßnahmen zu den Erkenntnissen der Abteilung.
-