



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.1.2015
COM(2015) 35 final

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

**über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und
Überprüfungsverfahrens**

{SWD(2015) 8 final}

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) wurde beim Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union im Jahr 2007 eingeführt.¹ Dabei wurde vereinbart, dass in Schlüsselbereichen weitere Bemühungen erforderlich sind, um Unzulänglichkeiten bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu beseitigen. Seither haben die CVM-Berichte die Fortschritte Rumäniens nachgezeichnet und den rumänischen Behörden mittels spezifischer Empfehlungen Hilfestellung bei der Schwerpunktsetzung ihrer Reformen geleistet.

Das Verfahren hat bei der Festigung rechtsstaatlicher Verhältnisse in Rumänien als einer wichtigen Komponente der Integration in die Europäische Union eine wichtige Rolle gespielt. Die Kontrolle und Unterstützung der Reformanstrengungen der rumänischen Behörden hatte konkrete Auswirkungen auf Geschwindigkeit und Umfang der Reformen. Die Schlussfolgerungen der Kommission und die Verfahrensmethode wurden vom Rat kontinuierlich und mit Nachdruck unterstützt²; viele Mitgliedstaaten haben sich an der Arbeit beteiligt und einen Beitrag dazu geleistet.

In diesem Bericht werden die Maßnahmen des vergangenen Jahres zusammengefasst und Empfehlungen für die nächsten Schritte unterbreitet. Er ist das Ergebnis eines sorgfältigen Analyseprozesses, bei dem sich die Kommission auf Informationen der rumänischen Behörden, der Zivilgesellschaft und anderer Beteiligter gestützt hat. Die Kommission konnte auf die spezifische Unterstützung von Fachleuten aus den Justizbehörden anderer Mitgliedstaaten zurückgreifen, um eine praxisorientierte Perspektive zu bieten. Die Qualität der von den rumänischen Behörden vorgelegten Informationen hat sich im Laufe der Zeit substanziell verbessert, was bereits für sich genommen einen interessanten Einblick in die Fortschritte bei der Steuerung des Reformprozesses bietet.

Im CVM-Bericht für 2014 werden in vielen Bereichen Fortschritte festgestellt und die Erfolgsbilanz der wichtigen Korruptionsbekämpfungs-Einrichtungen aufgezeigt, an der deutlich wird, dass sich die positive Entwicklung verfestigt. Gleichzeitig wird festgestellt, dass politische Attacken auf Kernelemente der Reform einen fehlenden Konsens über die Ziele des CVM erkennen lassen. In diesem Bericht werden beide Trends beleuchtet, um zu beurteilen, inwieweit der Reformprozess in Staat und Gesellschaft verwurzelt ist.

Die Bedeutung des CVM geht auch aus Meinungsumfragen unter den Rumänen selbst hervor. In der rumänischen Gesellschaft herrscht nach der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2014 weitgehend Konsens, dass Justizreform und Korruptionsbekämpfung wichtige Anliegen für Rumänien sind. Die Zahl der Befragten, die in den letzten Jahren Fortschritte festgestellt haben und auch für die Zukunft erwarten, hat erheblich zugenommen. Für die Mithilfe der EU bei der Bewältigung dieser Probleme und eine Fortsetzung der EU-Tätigkeit, bis Rumänien ein mit anderen Mitgliedstaaten vergleichbares Niveau erreicht hat, findet sich eine eindeutige Unterstützung.³

¹ Schlussfolgerungen des Ministerrates vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, 13. Dezember 2006 (K(2006) 6569 endg.).

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash-Eurobarometer 406.

Die Stetigkeit der Erfolgsbilanz ist ein wichtiger Beleg für nachhaltige Fortschritte bei der Verwirklichung der CVM-Ziele. Letzteres ist eine der Voraussetzungen für die Feststellung, dass ein Kontrollverfahren wie dieses nicht länger benötigt wird. Diesem Aspekt hat die Kommission in ihrem diesjährigen Bericht besonderes Augenmerk gewidmet. Der Aufbau starker und beständiger Organe spielt bei der Kanalisierung der EU-Mittel zur Unterstützung der CVM-Ziele und insbesondere bei der Prioritätensetzung für den Einsatz der Kohäsionsfonds unter der Rubrik Ausbau der institutionellen Kapazitäten und einer effizienten Verwaltung eine große Rolle. Im Falle einer durchgängigeren Identifikation mit diesen Zielen und einer wirksamen Prioritätensetzung kann Rumänien in Zusammenarbeit mit den EU-Partnern⁴ auch im kommenden Jahr das Reformtempo beibehalten.

2. STAND DES REFORMPROZESSES IN RUMÄNIEN

2.1. *Unabhängigkeit der Justiz*

Ernennungen

Die Gefahr einer Einflussnahme der Politik bei der Besetzung von Verantwortungspositionen war eines der größten Probleme für die Unabhängigkeit der Justiz. In den CVM-Berichten wurde die Bedeutung transparenter und leistungsbasierter Auswahlverfahren hervorgehoben.⁵ 2014 waren keine Richter- und Staatsanwaltsstellen auf höchster Ebene neu zu besetzen. Einen wichtigen Testfall wird die anstehende Ernennung des leitenden Staatsanwalts der Direktion zur Ermittlung von Straftaten der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus (DIICOT) darstellen, nachdem der Amtsinhaber im November zurückgetreten ist.⁶ Das Ernennungsverfahren weist wegen der dort vorgesehenen Rolle des Justizministers eine starke politische Seite auf.⁷ Der Oberste Richterrat arbeitet an einer Gesetzesänderung, um eine Änderung herbeizuführen und das Ernennungsverfahren für Staatsanwälte im Einklang mit den Empfehlungen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht beim Europarat (Venedig-Kommission) an das Verfahren für Richter anzupassen.⁸ Als nächster Schritt müsste diese Gesetzesänderung von der Regierung im Parlament eingebracht werden. Das laufende Jahr bietet Rumänien eine große Chance, sich rechtzeitig voll und ganz dem Prinzip transparenter und leistungsbasierter Ernennungen zu verschreiben, bevor 2016 die Neubesetzung mehrerer Führungspositionen im Justizwesen ansteht.⁹

⁴ Einige Mitgliedstaaten leisten technische Hilfe in unter das Kooperations- und Kontrollverfahren fallenden Bereichen.

⁵ COM (2014) 37 final; COM (2013) 47 final; COM (2012) 410 final.

⁶ Die zurückgetretene leitende Staatsanwältin der DIICOT wird wegen Korruptionsdelikten aus der Zeit vor ihrer Ernennung (2013) angeklagt. Im Januar 2013 teilte die Kommission ihre Besorgnis über das laufende Verfahren mit und empfahl Rumänien sicherzustellen, dass die neue Leitung der Staatsanwaltschaft nach einem offenen und transparenten Verfahren aus einer hinreichenden Zahl von hochqualifizierten Kandidaten ausgewählt wird, die die festgelegten Kriterien im Hinblick auf berufliches Fachwissen und Integrität erfüllen. COM(2013) 47 final, S. 7.

⁷ Die Folge davon waren Kontroversen über die Besetzung von Führungspositionen in den Staatsanwaltschaften in den Jahren 2012/13.

⁸ Von der Venedig-Kommission erarbeitete europäische Standards für die Unabhängigkeit der Justiz weisen darauf hin, wie wichtig es ist, einen zu starken Einfluss der Politik bei der Ernennung von Staatsanwälten zu vermeiden.

⁹ Generalstaatsanwalt und leitender Staatsanwalt der DNA: Mai 2016; Präsident des Obersten Gerichts- und Kassationshofs: September 2016; Oberster Richterrat: Wahlen im Jahr 2016. Auch der Präsident und der Vizepräsident der Nationalen Integritätsbehörde sind im April 2016 neu zu ernennen.

Respekt gegenüber Richtern und Gerichtsverfahren

In früheren CVM-Berichten war auf häufige politisch motivierte Angriffe auf Richter und Staatsanwälte in den Medien hingewiesen worden.¹⁰ Auch wenn diese Angriffe nicht das Ausmaß der Vorjahre (insbesondere 2012) erreichten, stellten sie auch 2014 ein Problem dar. Oft ging es dabei um Korruptionsfälle, in die einflussreiche Persönlichkeiten verwickelt waren. Der Oberste Richterrat bemängelte unter anderem, dass in den Medien nachweislich falsche Tatsachenbehauptungen aufgestellt oder Vertreter der Justiz (oder ihre Familienmitglieder) der Korruption beschuldigt wurden. In anderen Fällen wurde der Verfassungsgerichtshof von bestimmten Personen des öffentlichen Lebens massiv kritisiert.¹¹

Der Oberste Richterrat ist unter anderem mit der Aufgabe betraut, die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten. Seit 2012 wendet er unter Mitwirkung der Justizinspektion ein Verfahren an, um die Unabhängigkeit der Justiz und das berufliche Ansehen, die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Richter zu verteidigen. Die Zahl der Anträge an den Obersten Richterrat auf Einleitung dieses Verfahrens hat 2014 gegenüber dem Vorjahr zugenommen, was allerdings eher auf eine wachsende Glaubwürdigkeit des Verfahrens als auf eine Zunahme von Problemen deuten könnte. Trotz dieses Anstiegs konnte die Justizinspektion die Ermittlungsfristen verkürzen, so dass der Oberste Richterrat schneller, oft schon binnen ein oder zwei Tagen, auf Angriffe reagieren konnte. Vorwürfe konnten auf diese Weise wirksamer widerlegt werden.

Nichtregierungsorganisationen und Standesvertreter erkennen zwar den Nutzen des vom Obersten Richterrat eingeführten Verfahrens an, weisen aber auch darauf hin, dass es seine Erklärungen schwer haben, das gleiche Medienecho auf sich zu ziehen wie die ursprünglichen Anschuldigungen. Der staatliche Rundfunkrat wurde mehrfach aufgefordert, aktiver für eine Sanktionierung von Verstößen gegen die Berufsethik in den Medien einzutreten. Darüber hinaus bemühen sich die Justizbehörden inzwischen verstärkt vorab um eine bessere Information der Medien über Entwicklungen im Justizwesen.¹²

Allerdings scheint es keine einheitliche Linie zu geben, was als eine Einmischung der Politik in die Justiz und ihre Entscheidungen zu gelten hat. Noch weniger Einigkeit besteht über Sanktionen für das Überschreiten dieser Grenze. Im CVM-Bericht von 2014 war Rumänien empfohlen worden sicherzustellen, „dass der Verhaltenskodex für Parlamentarier klare Bestimmungen enthält, die gewährleisten, dass die Parlamentsmitglieder und der parlamentarische Prozess die Unabhängigkeit der Justiz respektieren“.¹³ Der Verhaltenskodex enthält diese Bestimmungen immer noch nicht (siehe nachstehende erneute Empfehlung).

Der Verfassungsgerichtshof und der Respekt gegenüber Gerichtsentscheidungen

Der Verfassungsgerichtshof hat zur Förderung der Gewaltenteilung, der Einhaltung der Grundrechte und der Lösung von Problemen, die in den Vorinstanzen ungelöst geblieben waren, beigetragen. Nach Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung hat der Verfassungsgerichtshof wesentliche Stolpersteine beseitigt. Ein

¹⁰ COM(2013) 47 final, S. 4; COM(2014) 37 final, S.3.

¹¹ Beispielsweise nach dem Urteil über die Gesetze zur Datenspeicherung.

¹² Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 1.1.2.

¹³ COM(2014) 37 final., S. 13.

wichtiges Beispiel stellt das Gesetz über Unvereinbarkeiten und Interessenskonflikte dar, zu dem es uneinheitliche Gerichtsentscheidungen gegeben hatte.¹⁴

Einige Urteile des Verfassungsgerichtshofs stellten das Justizwesen vor Herausforderungen und erforderten eine Anpassung der Arbeitsweise. In anderen Fällen wurden rasche Gesetzesänderungen notwendig. Die Justizbehörden und das Justizministerium haben jeweils binnen der gesetzten Frist reagiert. Es gibt jedoch eindeutige Beispiele dafür, dass das Parlament Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zur Gesetzeslage in Bezug auf die Rechte und Pflichten von Parlamentsabgeordneten nicht immer unverzüglich nachgekommen ist.¹⁵

Was den Respekt gegenüber Gerichtsurteilen generell anbelangt, scheint das Justizsystem zunehmend gewillt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Gerichtsurteile befolgt werden. Dennoch harren wichtige Aspekte weiterhin einer Lösung¹⁶, und Unternehmen wie NRO haben darauf hingewiesen, dass mitunter auch Behörden, die eigentlich mit gutem Beispiel vorangehen sollten, Gerichtsurteile nicht umsetzen.

Verfassung

Die Erörterungen über eine Verfassungsrevision wurden zu Beginn des Jahres 2014 weitergeführt, und im Februar 2014 wurden Änderungsentwürfe vorgelegt. Viele von ihnen wurden vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig verworfen, und die Venedig-Kommission hat auf schwerwiegende Probleme hingewiesen.¹⁷ Die Wiederaufnahme der Arbeiten böte Gelegenheit zu einer unvoreingenommenen Behandlung der Frage, wie die Unabhängigkeit der Justiz fest in der Verfassung verankert werden könnte.

Der Prozess der Verfassungsrevision ist für das Kooperations- und Kontrollverfahren von Belang, da einige Änderungen das Justizwesen und die Arbeit des Obersten Richterrats betreffen. Das bisherige „Start-Stopp-Verfahren“ wurde als wenig transparent sowohl im Hinblick auf den Zeitrahmen als auch auf den Konsultationsprozess kritisiert. Die Beteiligung der Venedig-Kommission hat jedoch zu einer Fokussierung des Verfahrens beigetragen, und die volle Mitwirkung wichtiger Organe wie des Obersten Richterrats lassen darauf vertrauen, dass etwaige Änderungen die Unabhängigkeit der Justiz uneingeschränkt berücksichtigen werden.

In früheren CVM-Berichten war der Rückgriff auf das Instrument der von der Regierung erlassenen Dringlichkeitsanordnungen als Teil eines Gesetzgebungssystems zur Beschleunigung von Gesetzen zur Justizreform und zur Korruptionsbekämpfung angesprochen worden.¹⁸ Auch in Gesprächen mit dem Verfassungsgerichtshof wurden zwei Probleme herausgestellt. Dabei handelt es sich zum einen um den häufigen Rückgriff auf dieses Instrument, durch den die Gelegenheiten zur Konsultation und die Rechtsklarheit

¹⁴ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 1.1.1.

¹⁵ Wenn es um Urteile zur Unvereinbarkeit von Ämtern geht, wenden einige Staatsorgane, darunter das Parlament, rechtskräftige Entscheidungen gegen ihre Mitglieder manchmal nur widerstrebend an. Siehe dazu nachstehend den Abschnitt zur Integrität sowie den technischen Bericht.

¹⁶ Siehe unten zur Einziehung von Vermögen.

¹⁷ Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die rumänischen Behörden die Venedig-Kommission und die Europäische Kommission am Prozess der Verfassungsreform beteiligt haben. Die Venedig-Kommission stand den Veränderungen im Justizsystem kritisch gegenüber, insbesondere einer Verlagerung der Zuständigkeit für Ermittlungen und Verfahren gegen Parlamentsabgeordnete weg vom Obersten Gerichts- und Kassationshof. Die Venedig-Kommission hatte zudem eine ausführlichere Befassung mit dem Status der Staatsanwälte angeregt.

¹⁸ Auch die Venedig-Kommission hat darauf hingewiesen.

eingeschränkt werden, was Konsequenzen für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der Rechtspraxis hat.¹⁹ Das zweite Problem betrifft die Anfechtbarkeit solcher Anordnungen. Sie können vom Ombudsmann angefochten werden. In früheren CVM-Berichten war die große Bedeutung dieser Einrichtung für die Gewaltenteilung und die Qualität des Gesetzgebungsprozesses hervorgehoben worden. Der im April mit der Unterstützung lediglich einer Partei gewählte jetzige Amtsinhaber²⁰ hat die Auffassung vertreten, dass der Ombudsmann sich nicht in Fragen der Gewaltenteilung zwischen den Staatsorganen einmischen, sondern sich vor allem mit Grundrechtsfragen in Einzelfällen befassen sollte. Zwar ist es nachvollziehbar, dass der Ombudsmann bei der Frage, wann er seine Befugnisse dazu nutzt, den Verfassungsgerichtshof frühzeitig mit der Verfassungsmäßigkeit von Dringlichkeitsanordnungen zu befassen, über ein gewisses Ermessen verfügt, jedoch schafft diese Selbstbeschränkung faktisch eine Rechtsschutzlücke, die im gegenwärtigen institutionellen Gefüge Rumäniens nicht durch andere Stellen ausgefüllt werden kann.²¹

2.2. Justizreform²²

Neue Gesetzbücher

In früheren CVM-Berichten war die Bedeutung der neuen Gesetzbücher für die Modernisierung des rumänischen Justizsystems hervorgehoben worden.²³ Die Einführung des neuen Strafgesetzbuchs und der neuen Strafprozessordnung im Februar 2014 war ein umfangreiches Unterfangen und ein Test für die Anpassungsfähigkeit des Justizsystems. Die Reform war erfolgreich, und die wichtigen Staatsorgane (Justizministerium, Oberster Gerichts- und Kassationshof, Oberster Richterrat, Staatsanwaltschaft und Akademie für Richter und Staatsanwälte) haben gemeinsam zu dem guten Ergebnis beigetragen. Die rumänische Justiz hat sich auf die neuen Rechtsvorschriften einstellen können, ohne dass es zu einer Arbeitsunterbrechung kam. Einige innovative Maßnahmen wie die Einführung der Prozessabsprache scheinen sich bereits zu bewähren.

Es kam zu einigen Übergangskomplikationen. In einer Reihe von Fällen wie bei der Frage der Anwendung des günstigsten Rechts wurden Lösungen gefunden. In anderen Fällen nahm die Regierung Änderungen mittels Dringlichkeitsanordnungen vor. Zu anderen Fragen wurden neue Gesetzgebungsvorschläge erarbeitet, für die das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Weitere Anpassungen werden aufgrund von Urteilen des Verfassungsgerichtshofs erforderlich sein. So hat der Gerichtshof beispielsweise im Dezember festgestellt, dass einige Bestimmungen der Gesetzbücher zur gerichtlichen Prüfung und zu den Vorabentscheidungs-Kammern gegen die Verfassung

¹⁹ Generell dürfte sich die Qualität der Gesetzgebung durch die von der Regierung im Oktober 2014 beschlossene „Strategie zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung“ verbessern.

²⁰ Im CVM-Bericht vom Juli 2012 wurde festgehalten: „Die rumänischen Behörden müssen die Unabhängigkeit des Ombudsmannes gewährleisten und einen Ombudsmann ernennen, der eine parteiübergreifende Unterstützung genießt und seine gesetzlichen Befugnisse in voller Unabhängigkeit wirksam ausüben kann.“ COM (2012) 410, S. 18.

²¹ So wurde beispielsweise eine Dringlichkeitsanordnung vom August 2014 zur „Parteienmigration“ in breiten Kreisen für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten. Der Ombudsmann hat aber nicht den Verfassungsgerichtshof angerufen. Das Gesetz wurde später aufgrund der Klage von Abgeordneten für verfassungswidrig erklärt; zu diesem Zeitpunkt war es bereits in Kraft getreten.

²² Die Bedeutung der Justizreform in Rumänien wird auch im Europäischen Semester hervorgehoben. Die länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom Juli 2014 an Rumänien enthalten die Aufforderung, Qualität und Effizienz des Justizsystems weiter zu stärken (ABl. C 247/2014, S. 21).

²³ COM(2014) 37 final.

verstoßen.²⁴ In der Frage der gerichtlichen Prüfung hat das Justizministerium gehandelt, um die Kontinuität binnen der anerkannten Frist zu gewährleisten. Zur Frage der Vorabentscheidungs-Kammern haben der Oberste Gerichts- und Kassationshof und der Oberste Richterrat unverzüglich mit der Arbeit an praktischen Lösungen begonnen, um die Anwesenheit von Strafverteidigern zu ermöglichen.

Eine weitere praktische Herausforderung steht mit dem Inkrafttreten der zurückgestellten Vorschriften des Zivilrechts im Jahr 2016 an. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die neuen Vorschriften im Zivilrecht einige ihrer Ziele erreicht haben; insbesondere ist die Dauer der Gerichtsverfahren (im Durchschnitt etwa ein Jahr und sechs Monate) zurückgegangen. Eine analoge Evaluierung der Auswirkungen des Strafrechts soll im Februar 2015 erfolgen.

Strategie für die Entwicklung des Justizwesens (2015-2020)

Die vom Justizministerium vorgelegte Strategie für die Entwicklung des Justizwesens für die Jahre 2015-2020 wurde am 23. Dezember 2014 von der Regierung angenommen. Die Strategie stützt sich in weiten Teilen auf Empfehlungen aus dem Kooperations- und Kontrollverfahren sowie auf gemeinsam mit der Weltbank durchgeführte Studien, insbesondere die „*Functional Analysis of the Romanian judiciary*“.²⁵ ²⁶ Auf der Grundlage rechtsstaatlicher Grundsätze werden in der Strategie weitere Reformziele für den Zeitraum 2015-2020 definiert, durch die Effizienz, Rechenschaftspflicht und Qualität der Justiz verbessert werden sollen. Die Strategie und der zugehörige Aktionsplan sollten auch die Grundlage für die Kanalisierung der EU-Fördermittel im Justizbereich bilden. Das Zustimmungsverfahren für die Strategie kam nur langsam voran, obwohl ein erster Entwurf bereits im September 2013 vorgelegen hatte. Die Konsultation fand im Herbst statt, und die Strategie sowie der Aktionsplan werden voraussichtlich im April in der endgültigen Fassung vorliegen.

Erfahrungsgemäß wird die Strategie von einer breiten Mitverantwortung und Beteiligung der wichtigen Akteure profitieren. Allerdings scheint der Oberste Richterrat parallel an mehreren Vorhaben gearbeitet zu haben.

Haushalt und Humanressourcen

Trotz des starken auf den Staatsfinanzen lastenden Drucks wurden die Mittel des Justizministeriums erheblich aufgestockt, um die Durchführung der Reformvorhaben zu erleichtern. 2014 nahmen die Haushaltsmittel im Justizbereich um 4 % zu, und für 2015 ist ein weiterer Anstieg geplant. Damit konnten neue Stellen in den Gerichten und den Staatsanwaltschaften finanziert werden (u.a. 200 neue Auxiliärstellen).

Die staatliche Verwaltungsschule, die Akademie für Richter und Staatsanwälte und der Oberste Richterrat haben Schulungen und Auswahlverfahren für die neuen Stellen organisiert, so dass diese rasch besetzt werden konnten. Bedarf besteht weiterhin an Gerichtsbediensteten und moderneren IT-Anlagen. Außerdem müssen Gerichtsgebäude renoviert und wichtige Einrichtungen wie die Justizinspektion und die Verwaltungsschule unterstützt werden. Es

²⁴ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 1.1.1.

²⁵ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>

²⁶ Der zur öffentlichen Konsultation gestellte Entwurf beruht auf: einer Untersuchung der Funktionsweise der Justiz, den CVM-Berichten und Empfehlungen der Europäischen Kommission, den Bestrebungen zur Optimierung der Arbeitsweise der Gerichte; Anregungen der Fachabteilungen des Justizministeriums, des Obersten Richterrats, der Staatsanwaltschaft, des Obersten Gerichts- und Kassationshofs, des nationalen Handelsbüros und der Zentralverwaltung der Strafvollzugsanstalten.

wird erwartet, dass EU-Mittel bei der Finanzierung spezifischer Reformvorhaben eine wesentliche Rolle spielen.

Effizienz der Justiz

Die Justiz leidet weiterhin unter hoher Arbeitsbelastung. Das hat Folgen für die Qualität der Gerichtsurteile und die Benutzerfreundlichkeit des Justizsystems. Das Justizministerium und der Oberste Richterrat haben eine Reihe von Gesetzesinitiativen eingebracht, um dem Problem der Arbeitsbelastung Herr zu werden. Ein (vom Parlament im Oktober 2014 rasch verabschiedetes) Gesetz galt der Doppelarbeit bei der Vollstreckung von Gerichtsentscheiden, das die Zivilgerichte um schätzungsweise 300 000 Fälle entlastet hat. Schwieriger war die Einigung über die Schließung kleiner Gerichtsstandorte, und ein Gesetz über eine flexiblere Aufgabenverteilung zwischen Richtern und Gerichtsbediensteten scheint nicht voranzukommen. Um Fortschritte zu erzielen, wurden kreative Lösungen wie ambulante Gerichte oder die Abschaffung der Parallelstrukturen von Gerichten und Staatsanwaltschaften vorgeschlagen.

Im Mai hat der Oberste Richterrat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die erörtern soll, wie die Leistung der Gerichte gemessen, analysiert und verbessert werden kann. Diese Maßnahme dürfte dabei helfen, die Instrumente zu schaffen, mit denen die Leistung des Justizwesens insbesondere im Kontext der Gesamtstrategie für die Justiz gesteuert werden kann. Sinnvollerweise könnte dabei auch erfasst werden, inwieweit das Justizsystem sich um die Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen bemüht hat.

Der Oberste Richterrat sanktioniert weiterhin berufliches Fehlverhalten und Disziplinarverstöße von Richtern. Die Justizinspektion hat sich als wichtige Einrichtung zur Untersuchung von Disziplinarverstößen inzwischen ebenfalls etabliert. Die Zahl der Disziplinarmaßnahmen stieg 2014 im Vergleich zum Vorjahr an, und der Entscheidungsprozess wurde beschleunigt.

Mehrere Meinungsumfragen lassen ein wachsendes Vertrauen der Öffentlichkeit in die rumänische Justiz und insbesondere in die Einrichtungen erkennen, die sich mit Korruption auf hoher Ebene befassen.²⁷ Damit werden zwar die Fortschritte anerkannt, aber auch neue Erwartungen geweckt. Rechtsanwälte, Wirtschaftsvertreter und NRO berichten weiterhin von Schwierigkeiten in ihrem Umgang mit der Gerichtsbarkeit.

Kohärenz der Rechtsprechung

Ein anderer wichtiger Bestandteil der Justizreform ist die Kohärenz der Rechtsprechung. Der Oberste Gerichts- und Kassationshof hat stärker auf die Instrumente der Vorabentscheidung und der Revision aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit zurückgegriffen, um die Rechtsprechung zu vereinheitlichen. Er hat zudem Maßnahmen zur besseren Verbreitung von Gerichtsurteilen ergriffen. Ähnliche praktische Schritte wurden in der Staatsanwaltschaft und der obersten Gerichtsbarkeit ergriffen. Thematische Inspektionen der Justizinspektion tragen ebenfalls zur Kohärenz der Praxis bei.

Trotz dieser Bemühungen stehen der Vereinheitlichung der Rechtsprechung weiter eine Reihe von Hindernissen entgegen. Die Rechenschaftspflicht von Richtern, die von der etablierten Praxis bzw. Rechtsprechung abweichen, scheint immer noch nicht geklärt. Der Oberste Richterrat hat deutlich gemacht, dass die richterliche Unabhängigkeit keine Entschuldigung für eine uneinheitliche Urteilspraxis sein darf. Darüber hinaus liegt es auch in der

²⁷ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 1.4.8.

Verantwortung der Exekutive, die bestehende Rechtsprechung auf sich wiederholende Sachverhalte anzuwenden. Das würde die Zahl der Gerichtsverfahren verringern und die Rechtssicherheit stärken, da so divergierende Urteile zu identischen Sachverhalten vermieden würden.

Bei der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen wurden Fortschritte erzielt. Das Justizministerium hat ein (mit EU-Mitteln finanziertes) Projekt fertiggestellt (Portal mit konsolidierten Fassungen bestehender Rechtsvorschriften).²⁸ Der Internet-Auftritt des Obersten Gerichts- und Kassationshofs ist von hoher Qualität. Auch der Oberste Richterrat hat einen Vertrag über die Veröffentlichung der Rechtsprechung geschlossen, mit der im August 2015 begonnen werden soll.

2.3. Integrität

Nationale Integritätsbehörde (National Integrity Agency – ANI) und Nationaler Integritätsrat (National Integrity Council – NIC)

Die Integritätsbehörde ANI hat auch 2014 ein hohes Fallaufkommen bewältigt.²⁹ Ein hoher Anteil der ANI-Entscheidungen (70 %) über Unvereinbarkeiten und Interessenskonflikte wird vor Gericht angefochten, dort aber meist bestätigt (in über 90 % der Fälle). Sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Oberste Gerichts- und Kassationshof haben die Rechtsauslegung der ANI bestätigt. Die ANI handelt somit auf einer soliden rechtlichen Grundlage. 2014 hat auch der Oberste Gerichts- und Kassationshof trotz anderweitig hoher Arbeitsbelastung Wege zur Beschleunigung von Unvereinbarkeits-Verfahren gefunden. Damit wurde zur Schaffung von Rechtssicherheit beigetragen und der Abschreckungseffekt der Integritätsgesetze verbessert.

Auch wenn die Grenze zwischen richterlicher Unabhängigkeit und inkohärenter Rechtsprechung nicht immer leicht zu ziehen ist, gab es 2014 mehrere Fälle einander widersprechender Entscheidungen unterschiedlicher Gerichte (auch von Instanzgerichten) mit unterschiedlichen Auslegungen. Manche Auslegung wichen selbst von der des Obersten Gerichts- und Kassationshofs ab.³⁰

Allgemein herrscht die Auffassung, dass den ANI-Entscheidungen in immer stärkerem Umfang Folge geleistet wird. Allerdings gibt es immer noch Fälle, in denen ANI-Entscheidungen nicht befolgt werden und die Behörde die Akte an die Staatsanwaltschaft weiterleiten (die Nichtanwendung einer abschließenden ANI-Entscheidung gilt als Straftat) oder eine Geldbuße verhängen muss.³¹ In der Öffentlichkeit scheint das Verständnis für

²⁸ Die Datenbank bietet einen benutzerfreundlichen, unentgeltlichen Zugang zur rumänischen Gesetzgebung seit 1989.

²⁹ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 2.1.3. 638 Fälle wurden bei ANI angezeigt, und in 541 Fällen wurde von Amts wegen ermittelt. 2014 hat ANI 514 Berichte fertiggestellt. Gegenüber 2013 haben die Fälle von Interessenskonflikten und unrechtmäßiger Bereicherung zugenommen, während die Unvereinbarkeits-Fälle zurückgegangen sind.

³⁰ Im Falle eines Kandidaten für die Europawahlen vom Mai 2014 war eine Unvereinbarkeitsentscheidung ergangen. Sein passives Wahlrecht war von ANI in Frage gestellt worden, aber das Instanzgericht ließ die Kandidatur zu (obwohl es um einen Sachverhalt ging, zu dem der Oberste Gerichts- und Kassationshof bereits ein Urteil erlassen hatte). Das Instanzgericht verwies den Fall nicht an den Obersten Gerichts- und Kassationshof, so dass dieser keine Gelegenheit erhielt, seiner eigenen Auslegung des Sachverhalts wieder Geltung zu verschaffen.

³¹ Die ANI hat beispielsweise gegen die Mitglieder eines Stadtrats eine Geldbuße verhängen müssen, bis diese einer ANI-Entscheidung zu einem Interessenskonflikt eines Ratsmitglieds nachkamen und ihn

Unvereinbarkeitsregeln als Instrument zur Vorbeugung von Interessenskonflikten nicht besonders ausgeprägt zu sein. Das wird an der hohen Zahl gewählter Amtsträger deutlich, bei denen ein Unvereinbarkeitsmerkmal festgestellt wurde.³² Zwar stärkt die Rechtsprechung inzwischen den Durchsetzungsanspruch von Unvereinbarkeitsentscheidungen, aber auch andere Maßnahmen könnten ergriffen werden, um den Bekanntheitsgrad der Regeln zu verbessern.

In personeller und finanzieller Hinsicht war die Lage der ANI 2014 stabil. Sie hat die Ressourcen erhalten, um 2015 ein wichtiges neues Projekt in die Wege zu leiten. Das IT-System „Prevent“, mit dem mögliche Interessenskonflikte bei öffentlichen Aufträgen vorab geprüft werden sollen, wird Mitte 2015 vollständig fertiggestellt sein und dürfte erheblich dazu beitragen, dass es überhaupt nicht erst zu Interessenskonflikten kommt. Das System erfasst sowohl mit EU-Geldern als auch aus staatlichen Mitteln finanzierte Aufträge. Das erforderliche Durchführungsgesetz dürfte im Frühjahr 2015 nach der Konsultation verabschiedet werden.

Der Nationale Integritätsrat (NIC) hat weiterhin seine Rolle als Aufsichtsbehörde wahrgenommen und ist sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei Bedarf vor dem Parlament interveniert.³³ Das Mandat des amtierenden NIC lief im November 2014 aus. Das ursprüngliche Verfahren zur Ernennung eines neuen NIC war Gegenstand einer Reihe von Kontroversen, u. a. (in einer ersten Phase) in Bezug auf die Nominierung von Bewerbern, die selber Gegenstand eines Verfahrens vor der ANI waren, was Zweifel an der uneingeschränkten Unterstützung der Integritäts-Organe durch die Behörden weckte und darauf hindeutet, dass das Ziel der Integritätsbestrebungen nicht richtig verstanden wurde.

Der Integritätsrahmen: Das Parlament

Die Stabilität des Rechtsrahmens der Integritätspolitik ist weiterhin ein schwieriges Thema. Im Parlament gab es Versuche, Teile des Rechtsrahmens zu modifizieren. Auch wenn keiner dieser Versuche in ein Gesetz mündete, ist nicht zu erkennen, dass die Folgen für Unvereinbarkeits- oder Korruptionsrisiken vorab bewertet worden wären, und eine Konsultation mit der ANI fand nicht statt.³⁴ Besonderes Augenmerk gilt den Vorschriften über Unvereinbarkeiten bei kommunalen Wahlämtern wie Bürgermeistern wegen ihrer wichtigen Rolle bei öffentlichen Aufträgen. Zwar kam es im Parlament nicht erneut zu Abstimmungen wie der vom Dezember 2013³⁵, aber es bleibt der nachhaltige Eindruck haften, dass es im Parlament keinen Konsens zugunsten robuster Integritätsregeln gibt.

Ein Vorhaben zur Kodifizierung aller Integritätsvorschriften – das zu mehr Kohärenz und Klarheit geführt hätte – wurde aus der Befürchtung gestoppt, dass die bestehenden Regeln im

seines Amtes entthoben. Sogar gegen einen Parlamentsausschuss musste die ANI ähnliche Schritte erwägen.

³² Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 2.1. 2014 hat die ANI in 294 Fällen eine Unvereinbarkeit festgestellt. 70 % dieser Fälle betrafen gewählte Amtsträger.

³³ Z.B. zur Wahrung der Unabhängigkeit der ANI vor dem Senat: <http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>

³⁴ Beispielsweise die Art und Weise, in der der Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung des Gesetzes Nr. 51/2006 über Leistungen der Daseinsvorsorge oder im öffentlichen Interesse eingebracht wurde.

³⁵ Insbesondere die Strafgesetzbuch-Änderungen, die das Parlament im Dezember 2013 angenommen und der Verfassungsgerichtshof im Januar 2014 als verfassungswidrig verworfen hatte, hätten die Wirksamkeit des Integritätsrahmens verwässert.

Gesetzgebungsverfahren verwässert werden könnten. Damit wurde eine Gelegenheit vertan, jede Gefahr von Mehrdeutigkeit der bestehenden Regeln zu beseitigen. Ferner wird es darauf ankommen, die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs von 2014, mit der die Verfassungsmäßigkeit der Unvereinbarkeits-Vorschriften bestätigt wird, in Gesetzesform zu gießen.³⁶

Trotz der Hoffnung, dass Reformen zu mehr Automatismus führen würden, kommt das Parlament (vor Gericht bestätigten) ANI-Entscheidungen uneinheitlich nach. In einem symbolträchtigen Fall wurde eine Lösung erst nach Rücktritt des betroffenen Senators gefunden. In einem anderen Fall benötigte das Abgeordnetenhaus trotz des Arguments, dass die Vorschriften die Befolung eines rechtskräftigen Gerichtsurteils inzwischen verbindlich vorschreiben, mehrere Monate für einen Beschluss.³⁷ In einem neuen Fall von mit seinem Mandat unvereinbarem Verhalten eines Abgeordneten steht eine Entscheidung des Parlaments an.

2.4 Korruptionsbekämpfung

Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

In jüngeren CVM-Berichten³⁸ konnten zunehmende Erfolge bei der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene festgestellt werden. Dieser Trend hat sich 2014 bestätigt. Diese Feststellung gilt sowohl für die Ebene der Strafverfolgung durch die DNA³⁹ als auch für die gerichtliche Ebene, d.h. den Obersten Gerichts- und Kassationshof.⁴⁰ Sie bestätigt aber auch, dass Korruption weiterhin ein schwerwiegendes Problem darstellt.^{41 42}

Die 2014 von der DNA bearbeiteten mannigfaltigen Fälle betrafen alle Arten öffentlicher Ämter und Persönlichkeiten aus mehreren politischen Parteien. Anklagen und laufende Ermittlungen richteten sich u. a. gegen amtierende und ehemalige Minister, Parlamentsabgeordnete, Bürgermeister, Richter und leitende Staatsanwälte.

Vor dem Obersten Gerichts- und Kassationshof ergingen letztinstanzliche Schuldsprüche u. a. gegen einen ehemaligen Premierminister sowie ehemalige Minister, Parlamentsabgeordnete, Bürgermeister und Richter. In zweiter Instanz wurden auch andere wichtige Verfahren gegen einflussreiche Wirtschaftsvertreter geführt. Immer noch aber wird die Mehrheit der Urteile in Korruptionsverfahren ausgesetzt (wenn dies auch auf der Ebene des Obersten Gerichts- und Kassationshofs seltener der Fall ist).

³⁶ Insbesondere zur Frage des „gleichen öffentlichen Amts“ siehe technischen Bericht, Abschnitt 1.1.1.

³⁷ D er Beschluss kam etwa sechs Monate nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs, aber ungefähr zwei Jahre nach dem Urteil des Obersten Gerichts- und Kassationshofs.

³⁸ COM(2014) 37 final, S. 9.

³⁹ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.2.3. Die DNA verzeichnete 2014 4987 neue Fälle und damit einen drastischen Anstieg gegenüber 2013. 246 Fälle gelangten vor Gericht. Von den 1167 Beklagten kamen 47 in den Genuss von Prozessabsprachen.

⁴⁰ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.1. Zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2014 hat die Strafkammer des Obersten Gerichts- und Kassationshofs in erster Instanz in 12 Fällen von Korruption auf höchster Ebene Urteile erlassen, die als letzte Instanz fungierende fünfköpfige Kammer in 13 Fällen.

⁴¹ Das wird auch durch Meinungsumfragen wie den Flash Eurobarometer 406 bestätigt, laut dem mindestens neun von zehn Befragten in Rumänien (91 %) Korruption als ein großes Problem bezeichnen (konstant seit 2012).

⁴² Das wird auch in den vom Rat 2014 an Rumänien gerichteten länderspezifischen Empfehlungen (ABl. C 247/2014, S. 21) und im Korruptionsbekämpfungsbericht (COM(2014) 38 final) anerkannt.

Über weite Teile des Jahres 2014 hinweg war der DNA bei dem Versuch, vom Parlament die Aufhebung der Immunität bestimmter Abgeordneter zu erlangen, um ein Untersuchungsverfahren einleiten und Untersuchungshaft anordnen zu können, wenig Erfolg beschieden. Das scheint sich gegen Ende 2014 geändert zu haben, als das Parlament die Immunität mehrerer Abgeordneter aufhob, gegen die die DNA in einem großen Korruptionsfall ermittelte. Die Behandlung von DNA-Anträgen durch das Parlament erweckt den Eindruck der Willkür und fehlender objektiver Kriterien. Demgegenüber hat der Staatspräsident sämtlichen Anträgen zur Aufhebung der Immunität von Ministern stattgegeben.⁴³ Es wurden jedoch keine eindeutigen Regeln erlassen, um der im Kooperations- und Kontrollverfahren ergangenen Empfehlung nachzukommen, die rasche Anwendung der Verfassungsnormen zur vorläufigen Amtsenthebung von unter Anklage stehenden Ministern zu gewährleisten und Abgeordnete, deren mangelnde Integrität offiziell festgestellt wurde oder die wegen Korruption verurteilt wurden, vorläufig ihres Amtes zu entheben.⁴⁴ Der Umstand, dass Minister nach einer Anklage wegen einer Straftat oder Abgeordnete, die wegen Korruption rechtskräftig verurteilt wurden, im Amt verbleiben, wirft die Frage nach der Haltung der rumänischen Politik zur Korruption auf.

Mit der Ablehnung des Amnestiegesetzes, durch das de facto wegen Korruptionsstraftaten verurteilte Personen einer Strafe entgangen wären, hat das Parlament im November 2014 ein positives Signal ausgesendet. Allerdings belegt die Ankündigung der Vorlage eines neuen Entwurfs für ein Gesetz über eine Kollektivamnestie im Parlament nur eine Woche nach dieser Abstimmung, dass die Debatte noch nicht abgeschlossen ist.

Mehr Arbeit bereitete auch die Korruption unter Richtern, die als eine besonders heikle Form der Korruption gilt.⁴⁵ Der DNA zufolge spiegelt sich darin aber weniger ein Anstieg der Korruptionsvergehen in der Richterschaft wider (obwohl ihr Umfang Grund zur Besorgnis ist), sondern eher eine Zunahme der einschlägigen Hinweise aus der Bevölkerung.⁴⁶ Wegen der Komplexität dieser Fälle wurde in der DNA ein Sonderreferat geschaffen.

Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

In den CVM-Berichten der letzten Jahre wurde darauf hingewiesen, dass es schwierig ist, die Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen der rumänischen Gesellschaft zu quantifizieren. 2014 gab es allerdings einige Anzeichen für Fortschritte. Die Staatsanwaltschaft hat eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen, um die Bilanz der Strafverfolgung in diesem Bereich zu verbessern.⁴⁷ Die Generaldirektion Korruptionsbekämpfung (DGA), die sowohl die Strafverfolgung (DNA und Generalstaatsanwalt) unterstützt als auch als interne Antikorruptions-Stelle im Innenministerium fungiert, hat weiter eine wichtige Rolle gespielt – auch wenn das Vorhaben, ihre Zuständigkeit auf andere Ministerien auszuweiten, anscheinend blockiert wurde. Allerdings ging die Zahl der Gerichtsurteile in Korruptionssachen 2014 zurück, und mit 80 % ist der Anteil der Verurteilten, deren Strafe ausgesetzt wird, weiterhin hoch.

⁴³ Minister oder ehemalige Minister, die nicht gleichzeitig auch Parlamentsabgeordnete waren.

⁴⁴ COM(2013) 47 final, S. 7.

⁴⁵ 2014 wurden 23 Richter (darunter vier Richter des Obersten Gerichts- und Kassationshofs), sechs leitende Staatsanwälte und 6 Staatsanwälte der Korruption angeklagt.

⁴⁶ Worin allgemein ein wachsendes Vertrauen der Öffentlichkeit in die DNA und die Justiz insgesamt zum Ausdruck kommt.

⁴⁷ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 4.1.

Die nationale Antikorruptions-Strategie 2012-2015⁴⁸ hat sich zu einem wichtigen Rahmen für die Staatsverwaltung entwickelt. 2014 fand auf der Ebene der Kommunalverwaltungen die zweite Runde gegenseitiger Evaluierungen statt. Das Konzept ist an GRECO- und OECD-Verfahren angelehnt. Die in die Strategie einbezogenen Behörden verpflichten sich zur Einhaltung von 13 rechtsverbindlichen Präventivmaßnahmen und zur Duldung von gegenseitigen Kontrollen. Unterstützend führen NRO mit finanzieller Unterstützung durch die EU verschiedene Präventionsprojekte durch (u. a. im Gesundheitsministerium und im Ministerium für Regionalentwicklung). Auch wenn es sich dabei nur um erste Ansätze handelt, die es schwer haben, in unter Personalknappheit leidenden Verwaltungen Fuß zu fassen, gibt es einige Erfolgsgeschichten zu vermelden.

Wichtige Handlungsfelder sind die Risikobewertung und die interne Kontrolle. In jüngster Zeit wurden einige Fälle von Bestechung in erheblichem Ausmaß bekannt, die bei sorgfältiger Prüfung der Akten früher hätten entdeckt werden können, bei denen die Behörden aber letzten Endes auf Hinweise aus der Bevölkerung angewiesen waren.⁴⁹ In einer Zeit, in der die öffentlichen Ausgaben unter Druck stehen, wäre mit einer Fokussierung auf finanziell besonders hochwertige Einnahmen- und Ausgabenkomponenten zu rechnen. Lerneffekte könnten auch in Bezug auf die Frage eintreten, wer Vermögen zur Versteuerung angeben muss und wie diese Steuererklärungen kontrolliert werden.

Das System zur Einziehung von Vermögenswerten bedarf insbesondere in Schadenersatz-Fällen der Verbesserung, wie auch die rumänischen Behörden einräumen. Auch wenn das Problem in diesem Bereich zum Teil darin liegt, dass bei der Datenerhebung Verbesserungsbedarf besteht, ist festzuhalten, dass von der Nationalen Behörde für Steuerverwaltung (ANAF) nur etwa 5-15 % der Vermögenswerte, die unter eine einschlägige gerichtliche Einziehungsanordnung fallen, tatsächlich eingezogen werden. Dadurch verlieren die Sanktionen an Abschreckungswirkung, und der finanzielle Verlust des Opfers (in Korruptionsfällen oft der Staat) verewigt sich. Diese Fälle zeigen einmal mehr, dass es an der Vollstreckung von Gerichtsurteilen mangelt. Mit dem Beschluss des Justizministeriums zur Einrichtung einer Agentur für die Verwaltung beschlagnahmter Vermögenswerte könnte sich die Lage verbessern.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stellen insbesondere auf der lokalen Ebene Korruption und Interessenskonflikte weiterhin ein Problem dar – was von den rumänischen Integritäts- und Strafverfolgungsbehörden vielfach anerkannt wird. Das hat auch Folgen für die Abschöpfung von EU-Mitteln. Dabei spielen aber auch viele andere Faktoren eine Rolle, wie die Verwaltungskapazität der Auftraggeber, die instabilen und bruchstückhaften rechtlichen Rahmenregeln sowie die Qualität des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge. Die Erneuerung des strukturierten Dialogs zwischen der Kommission und Rumänien im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Richtlinien über öffentliche Aufträge und die Ex-ante-Konditionalität für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds könnten bei der Aufdeckung von Unzulänglichkeiten und gerade von Bereichen mit besonderem Korruptions- oder Interessenskonfliktpotenzial hilfreich sein. Die von der Integritätsbehörde konzipierte Vorab-Prüfung öffentlicher Aufträge dürfte in die richtige Richtung weisen, müsste aber mit anderen Maßnahmen einhergehen, um das Potenzial für Interessenskonflikte, Begünstigung, Betrug und Korruption im öffentlichen Auftragswesen einzudämmen.

⁴⁸ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

⁴⁹ Ein Beispiel betrifft einen Fall von Bestechung im Zusammenhang mit - gemessen an der Einwohnerzahl der betreffenden Ortschaft - unverhältnismäßig hohen Sozialleistungen für Behinderte.

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Im CVM-Bericht der Kommission von 2014 werden einige Bereiche herausgestellt, in denen Fortschritte zu verzeichnen waren, die sich teilweise als so robust erwiesen haben, dass man Anzeichen von Nachhaltigkeit erkennen kann. Dieser Trend hat sich im vergangenen Jahr fortgesetzt. Das Vorgehen der wichtigen Justiz- und Integritätsbehörden gegen Korruption auf höchster Ebene hat seine beeindruckende Dynamik beibehalten und das Vertrauen der Rumänen in das Justizwesen im Allgemeinen und die Strafverfolgung von Korruptionsdelikten im Besonderen gestärkt. Dieser Trend wurde durch zunehmende Professionalität im Justizwesen insgesamt begünstigt, die sich auch in dem Willen zeigt, die Unabhängigkeit der Justiz durchgängiger zu verteidigen und sich aktiver um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu bemühen. Bald wird sich die Gelegenheit bieten, diese Fortschritte auch in besonders sensiblen Momenten auf den Prüfstand zu stellen, wenn Ernennungen in wichtigen Ämtern anstehen.

Gleichzeitig bleibt das starke Gefühl, dass die Fortschritte weiter ausgebaut und gefestigt werden müssen. Zwar hat die Einführung der Gesetzbücher gezeigt, dass Regierung und Justiz produktiv und pragmatisch zusammenarbeiten, aber auch ein Jahr später sind viele Fragen auf der Gesetzgebungsebene noch ungelöst. Die Rechtsprechung ist in manchen Bereichen noch überraschend inkohärent, was natürlich weiterhin Anlass zur Sorge gibt. Beschlüsse des Parlaments über die Aufhebung der Immunität von Abgeordneten, mit denen sie bei der Strafverfolgung anderen Bürgern gleichgestellt würden, werden augenscheinlich immer noch nicht nach objektiven Kriterien und einem verlässlichen Zeitplan gefasst. In manchen Fällen widerstrebt das Parlament einer Befolgung rechtskräftiger Urteile von Gerichten oder des Verfassungsgerichtshofs, aber dieses Problem besteht auch in anderen Bereichen. Und auch wenn sich in der Staatsverwaltung die Erkenntnis, dass gegen die generelle Korruption vorgegangen werden muss, ausbreitet, ist angesichts der Dimension des Problems ein systematischeres Vorgehen erforderlich.

Die Kommission begrüßt die konstruktive Kooperation der rumänischen Behörden im vergangenen Jahr. Der Reformkonsens und das Vertrauen in die Verfestigung der Fortschritte nehmen zu, und diese Richtung muss beibehalten werden. Die Kommission sieht der weiteren engen Zusammenarbeit mit Rumänien zur Verwirklichung der Ziele des Kooperations- und Kontrollverfahrens zuversichtlich entgegen.

Die Kommission fordert Rumänien zu Maßnahmen in den folgenden Bereichen auf:

1. Unabhängigkeit der Justiz

- Sicherstellung, dass der neue leitende Staatsanwalt der DIICOT in einem transparenten verdienstbasierten Verfahren ernannt wird;
- generelle Überprüfung der Ernennungsverfahren für führende Richterämter, und Einführung klarer und gründlicher Ernennungsverfahren nach dem Muster des Verfahrens für die Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichts- und Kassationshofs bis Dezember 2015;
- Sicherstellung, dass der Verhaltenskodex für Parlamentarier klare Bestimmungen enthält, die gewährleisten, dass die Parlamentsmitglieder und der parlamentarische Prozess die Unabhängigkeit der Justiz respektieren;
- Beibehaltung der zentralen Stellung der richterlichen Unabhängigkeit und der Rolle der Justiz in der Gewaltenteilung in der Debatte über die Verfassungsreform.

2. Justizreform

- Schnellstmögliche Vornahme der erforderlichen Anpassungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung in Abstimmung mit dem Obersten Richterrat, dem Obersten Gerichts- und Kassationshof und der Staatsanwaltschaft, um einen stabilen Rahmen zu gewährleisten, der nicht ständiger Änderungen bedarf;
- Ausarbeitung eines praktikablen Aktionsplans zur Umsetzung der Justizreform-Strategie mit festen Fristen unter der gemeinsamen Verantwortung des Justizministeriums und des Obersten Richterrats und unter Einbeziehung aller wichtigen Beteiligten;
- Ausstattung der Justiz mit leistungsfähigeren Instrumenten zur Information über die Arbeit des Justizsystems (wie Statistik-Tools, Fallabwicklung, Umfragen unter Nutzern und Personal), um den Entscheidungsprozess auf eine sachlich fundiertere Grundlage zu stellen und Fortschritte besser nachweisen zu können;
- Suche nach pragmatischen Lösungen, um den Zugang zur Justiz zu wahren, ohne die Vielzahl kleiner Gerichtsstandorte im gegenwärtigen Umfang aufrechtzuerhalten;
- Verbesserung der Befolgung von Gerichtsurteilen auf allen Ebenen, um eine ordnungsgemäße Vollstreckung von Urteilen und finanziellen Sanktionen zu gewährleisten.

3. Integrität

- Erneuter Versuch, den automatischen Vollzug von Gerichtsbeschlüssen zur Amtsenthebung von Abgeordneten durch das Parlament zu gewährleisten;
- Durchführung der von der ANI eingeführten Vorab-Kontrolle von öffentlichen Aufträgen auf Interessenskonflikte; Herbeiführung engerer Kontakte zwischen der Staatsanwaltschaft und der ANI, damit etwaige Straftaten im Zusammenhang mit ANI-Fällen verfolgt werden;
- Suche nach Möglichkeiten, die öffentliche Akzeptanz und tatsächliche Anwendung von Unvereinbarkeitsregeln zu verbessern und Unvereinbarkeitsfällen vorzubeugen.

4. Korruptionsbekämpfung

- Verbesserung der statistischen Erfassung der tatsächlichen Vermögenseinziehungen und Gewährleistung, dass die neue Agentur die Verwaltung eingefrorener Vermögenswerte verbessern und gemeinsam mit der ANAF eine Verbesserung der Einziehungsquote herbeiführen kann;
- andere Verwaltungen sollten für einen mangelnden Umgang mit dieser Problematik eindeutig zur Rechenschaft gezogen werden;
- intensivere Präventiv- und Repressionsmaßnahmen gegen Interessenskonflikte, Begünstigung, Betrug und Korruption im öffentlichen Auftragswesen unter besonderer Beachtung wichtiger Sektoren wie der Justiz;
- Nutzung der nationalen Antikorruptionsstrategie zur besseren Identifizierung gefährdeter Bereiche und Konzeption von Schulungs- und Präventivmaßnahmen mit Unterstützung von NRO und unter Nutzung der durch die EU-Fonds gebotenen Möglichkeiten;
- weitere Verstärkung der Bekämpfung von Kleinkorruption mittels Präventions- und Abschreckungsmaßnahmen.