



Rat der
Europäischen Union

000057/EU XXVII. GP
Eingelangt am 23/10/19

Brüssel, den 23. Oktober 2019
(OR. en)

13383/19

COVEME 3

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. Oktober 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 499 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 499 final.

Anl.: COM(2019) 499 final

13383/19

/tt

RELEX.2.A

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.10.2019
COM(2019) 499 final

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

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2019) 393 final}

DE

DE

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) wurde beim Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union im Jahr 2007 als Übergangsmaßnahme eingeführt, um die anhaltenden Bemühungen des Landes um Reform seines Justizwesens zu unterstützen und die Korruptionsbekämpfung voranzubringen¹. Dabei handelte es sich um eine gemeinsame Verpflichtung Rumäniens und der EU. Entsprechend dem Beschluss zur Einführung des Mechanismus und wie vom Rat betont, endet das CVM, sobald Rumänien alle Vorgaben zufriedenstellend erfüllt hat².

Das CVM läuft seit 2007, um den Reformprozess in diesen Fragen zu fördern und zu begleiten. Im Januar 2017 nahm die Kommission eine umfassende Bewertung der Fortschritte Rumäniens in den zehn Jahren seit der CVM-Einführung vor³. Dadurch ergab sich ein klareres Bild der beträchtlichen Fortschritte seit dem Beitritt, zudem konnte die Kommission zwölf Empfehlungen aussprechen, deren Umsetzung zur Beendigung des CVM ausreichen würde und die noch während der Amtszeit der Juncker-Kommission möglich wäre. Die Beendigung des CVM hing demnach von der unumkehrbaren Erfüllung der Bedingungen ab – Bedingung wäre zugleich, dass die Entwicklungen nicht in eine Richtung verlaufen, die die Fortschritte eindeutig rückgängig machen.

Seither hat die Kommission zwei Bewertungen der bei der Umsetzung der Empfehlungen erzielten Fortschritte vorgenommen. Im November 2017⁴ stellte die Kommission zum einen Fortschritte bei einer Reihe von Empfehlungen fest, zum anderen aber merkte sie an, dass die Reformbemühungen im Laufe des Jahres 2017 an Schwung verloren hätten. Sie warnte vor der Gefahr, dass Vorgaben, die im Bericht vom Januar 2017 bereits als erfüllt erachtet wurden, erneut geprüft werden müssten. Der Rat teilte diese Auffassung⁵.

Im Bericht vom November 2018⁶ kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Entwicklungen die Unumkehrbarkeit der Fortschritte rückgängig gemacht oder infrage gestellt hatten. Da die im Bericht vom Januar 2017 enthaltenen zwölf Empfehlungen deshalb nicht mehr ausreichten, um das CVM zu beenden, mussten acht zusätzliche Empfehlungen formuliert werden. In dem Bericht wurden die zentralen Einrichtungen in Rumänien aufgerufen, sich entschlossen für die Unabhängigkeit der Justiz und die Korruptionsbekämpfung als unverzichtbare Eckpfeiler stark zu machen und bei einem drohenden Rückschritt die Funktionsfähigkeit der nationalen Schutzmaßnahmen und Kontrollmechanismen wiederherzustellen. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat teilten diese Sichtweise. Das Europäische Parlament verabschiedete eine Entschließung, in der zur Zusammenarbeit aufgerufen und auf die Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit hingewiesen wurde⁷. In den

¹ Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Oktober 2006 (13339/06) wurde das CVM am 13. Dezember 2006 per Kommissionsbeschluss eingeführt (C(2006) 6569).

² Schlussfolgerungen des Rates zum Kooperations- und Kontrollmechanismus vom 12. Dezember 2017 – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/de/pdf>. Die vier für Rumänien geltenden Vorgaben werden auf Seite 1 des beigefügten Technischen Berichts näher erläutert.

³ COM(2017) 44 – https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_de.

⁴ COM(2017) 751 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-751_de.pdf.

⁵ Schlussfolgerungen des Rates zum Kooperations- und Kontrollmechanismus vom 12. Dezember 2017 – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/de/pdf>.

⁶ COM(2018) 851 final – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_de.pdf.

⁷ Nichtlegislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. November 2018 zur Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, P8_TA-PROV(2018) 0446. Darin wurden das rumänische Parlament und die rumänische Regierung aufgefordert, die Themen in einem transparenten und inklusiven Verfahren zu behandeln, mit der Europäischen Kommission, der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarates (GRECO) und der Venedig-Kommission zusammenzuarbeiten und ihre Empfehlungen uneingeschränkt umzusetzen und keine Reformen durchzuführen, mit denen die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Unabhängigkeit der Justiz, gefährdet würde.

Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2018 wurde Rumänien speziell dazu aufgerufen, die zusätzlichen Empfehlungen umzusetzen⁸.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Entwicklungen seit November 2018. In diesem Zeitraum musste die Kommission wiederholt Bedenken im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit anmelden; insbesondere äußerte sie sich besorgt über Rückschritte bei den in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritten. Die rumänischen Behörden demonstrierten während eines beträchtlichen Teils dieser Zeit wenig bzw. keine Bereitschaft, sich mit den zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018 auseinanderzusetzen – ebenso wenig wie mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission und der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarates⁹. Jene, die den negativen Trend umzukehren suchten – und zu denen nicht nur politische Stimmen, sondern auch Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Richter und Staatsanwälte zählten –, konnten sich mit ihren Anstrengungen nicht durchsetzen. Dies löste grundlegende Zweifel aus, ob die in dem Bericht vom Januar 2017 anerkannten Kontrollmechanismen tatsächlich funktionierten. Die Kommission richtete im Mai 2019 ein Schreiben an die rumänischen Behörden, in dem geschildert wurde, wie die jüngsten Entwicklungen die bestehenden Probleme bei der allgemeinen Achtung der Rechtsstaatlichkeit weiter verschärft hatten. Darin wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission Schritte auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips ergreifen müsse, wenn sich die Situation nicht verbessere¹⁰. Die rumänische Ministerpräsidentin sagte bei einem Treffen mit Präsident Juncker und dem Ersten Vizepräsidenten Timmermans im Juni 2019 zu, die umstrittenen Justizreformen nicht fortzusetzen und umgehend den Dialog im Rahmen des CVM wieder aufzunehmen, um Fortschritte bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu erzielen. Diese veränderte Herangehensweise stand im Einklang mit den Ergebnissen eines vom rumänischen Präsidenten im Mai 2019 angesetzten Referendums, bei dem sich die große Mehrheit der rumänischen Bürgerinnen und Bürger für Vorhaben für besseren Schutz vor Korruption und vor dem willkürlichen Einsatz von Dringlichkeitsanordnungen aussprach¹¹.

Ebenso wie die Berichte der Vorjahre ist auch der vorliegende Bericht das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse, bei der sich die Kommission auf die enge Zusammenarbeit mit rumänischen Institutionen sowie auf Angaben anderer Mitgliedstaaten, von Vertretern der Zivilgesellschaft und von weiteren Interessenträgern gestützt hat.

⁸ In den Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Dezember 2018 wurde gefordert, Rumänien müsse „wieder für eine positive Dynamik der Reformen sorgen und rasch Maßnahmen ergreifen, insbesondere was die wesentlichen Empfehlungen über die Unabhängigkeit der Justiz und die Justizreform, die Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen und die sonstigen Integritätsfragen anbelangt, die in dem Bericht der Kommission angesprochen werden“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/de/pdf>).

⁹ Insbesondere die Stellungnahmen der Venedig-Kommission Nr. 924/2018 zur Änderung der Justizgesetze und Nr. 930/2018 zur Änderung von Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung. GRECO Ad-Hoc-Bericht (2018) 2 zur Änderung der Justizgesetze. Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) wurde 1999 vom Europarat eingerichtet und hat die Aufgabe, die Einhaltung der Korruptionsbekämpfungsstandards des Europarates zu überwachen.

¹⁰ Der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips wurde von der Kommission im Jahr 2014 geschaffen, um das Entstehen einer systemischen Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit zu verhindern, die ein Verfahren nach Artikel 7 EUV erforderlich machen würde. Dieses Verfahren sieht einen stufenweisen Dialog mit einem Mitgliedstaat vor, der durch Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission strukturiert wird. Der Geltungsbereich des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips ist weiter gefasst als die CVM-Vorgaben und deckt sämtliche Aspekte der Rechtsstaatlichkeit ab.

¹¹ Das vom rumänischen Präsidenten angesetzte Referendum zu Justizfragen fand am 26. Mai mit einer Beteiligung von mehr als 40 % der Stimmberechtigten statt. Über 80 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sprachen sich für die Abschaffung von Amnestien und Begnadigungen bei Korruptionsdelikten aus, 81 % votierten dafür, Dringlichkeitsanordnungen der Regierung im Bereich Straftaten, Strafen und Organisation des Justizwesens abzuschaffen und die Anfechtung von Dringlichkeitsanordnungen auch direkt beim Verfassungsgerichtshof zu ermöglichen.

2. ALLGEMEINE LAGE

Im Bericht vom Januar 2017 wurde festgestellt, dass es gesellschaftliche, rechtliche und politische Aspekte gibt, die zwar nicht unter das CVM und seine Empfehlungen fallen, aber „von direkter Bedeutung für die Fähigkeit [sind], Reformfortschritte zu erzielen“ und „Rumänien den Nachweis [erschweren], dass die Reformen dauerhaft verankert sind“. Als Beispiele wurden eine Rechtsetzungspraxis, bei der die Grundsätze einer besseren Rechtsetzung verstärkt eingehalten werden müssen, die konfrontative Atmosphäre zwischen staatlichen Akteuren und das mediale Umfeld angeführt. In nachfolgenden Berichten wurde bekräftigt, dass sich diese Faktoren eindeutig negativ auf die Fortschritte bei der Justizreform und die Korruptionsbekämpfung auswirken.

Die Entwicklungen seit dem letzten Bericht haben gezeigt, dass maßgebliche Änderungen der Rechtsvorschriften – auch außerhalb des Justizbereichs –, die unter Rückgriff auf Dringlichkeitsverfahren eilig und unter minimaler Konsultation vorgenommen wurden, sowohl die Qualität der Rechtsetzung als auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politikgestaltung beschädigt haben. Richter und Staatsanwälte sehen sich weiterhin irreführender Berichterstattung und unangemessenen persönlichen Angriffen in den Medien ausgesetzt, bei denen die Rechtsbehelfsverfahren sich als nicht ausreichend erweisen und schlussendlich das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Justizsystems insgesamt in Mitleidenschaft gezogen werden. Verschiedene Staatsgewalten sind erneut miteinander in Konflikt geraten, diese Differenzen werden zunehmend vor dem Verfassungsgerichtshof ausgetragen, was die Spannungen weiter verstärkt und zeigt, dass eine loyale Zusammenarbeit auf der Strecke bleibt.

Die Diskussionen über die Kooperationsvereinbarungen zwischen den Justizorganen und den rumänischen Nachrichtendiensten („geheime Protokolle“)¹² gestalten sich weiterhin entzweitend. Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat den Weg für die Gerichte freigemacht, sich mit aktuellen und künftigen Fällen zu befassen, doch herrscht weiterhin Unsicherheit über die konkreten Auswirkungen. Die Kommission kann daher nur wiederholen, dass das Ziel Rahmenbedingungen sein sollten, unter denen die Nachrichtendienste einer angemessenen demokratischen Kontrolle unterliegen, unter denen Straftaten unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte wirksam untersucht und geahndet werden können und unter denen die Öffentlichkeit auf die Unabhängigkeit der Justiz vertrauen kann. Die Kommission erinnert an ihren früheren Vorschlag, sich die Erfahrung anderer Mitgliedstaaten zunutze zu machen, wenn es um die Gestaltung einer verbesserten Regelung für die von der Staatsanwaltschaft genutzten technischen Überwachungsmaßnahmen und für die Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten und der Staatsanwaltschaft geht, die bei der Verfolgung schwererer Kriminalität wie Terrorismus und Cyberkriminalität eine wesentliche Rolle spielt¹³.

Das EU-Konzept in Sachen Rechtsstaatlichkeit beeinflusst jenseits des CVM auch andere Bereiche auf EU-Ebene. Der durch Artikel 19 Absatz 1 EUV vorgeschriebene wirksame Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte stellt eine konkrete Ausgestaltung des Rechtsstaatsprinzips dar, was der Gerichtshof in seiner aktuellen Rechtsprechung bestätigt hat. In der Mitteilung der Kommission vom Juli 2019¹⁴ werden konkrete Maßnahmen benannt, um die Fähigkeit der Union zur Förderung und Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit zu stärken, Bedenken in dieser Frage durch die Schaffung eines Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit zu zerstreuen, um die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu beobachten, und angemessen reagieren zu können. In den politischen Leitlinien für die künftige Kommission wird die Absicht bekundet, einen umfassenden Rechtsstaatlichkeits-Mechanismus zu schaffen, der unionsweit greift und eine objektive Berichterstattung für alle

¹² Siehe Fortschrittsbericht 2018, S. 2.

¹³ Die Arbeit von Nachrichtendiensten ist weder Angelegenheit der EU, noch fällt sie unter die CVM-Vorgaben.

¹⁴ „Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Ein Konzept für das weitere Vorgehen“, COM(2019) 343 final. Dies wird den Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips aus dem Jahr 2014 ergänzen.

Mitgliedstaaten vorsieht¹⁵. Die Vertiefung derartiger horizontaler Verfahren zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten sowie die Perspektive ihrer weiteren Entwicklung unterstreichen den spezifischen Charakter des CVM als einen Überwachungsprozess, der sowohl hinsichtlich der Zahl der betroffenen Mitgliedstaaten als auch der behandelten Themen begrenzt ist. Solche horizontalen Verfahren zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten würden als Grundlage weiterer EU-Unterstützung für die Reformen in Rumänien dienen, nachdem die Kommission die Fortschritte als ausreichend bewertet hat, um die zum Zeitpunkt des rumänischen EU-Beitritts gegebenen Zusagen zu erfüllen. In der Zwischenzeit würden für die Rechtsstaatlichkeit relevante Themen, die nicht in den Geltungsbereich des CVM fallen, im Rahmen des neuen Mechanismus behandelt.

3. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN

Dieser Abschnitt bewertet die Fortschritte bei den zwölf Empfehlungen vom Januar 2017 und bei den acht zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018. Die Umsetzung dieser zusätzlichen Empfehlungen bleibt essenziell, um den Reformprozess wieder auf Kurs zu bringen, die negativen Effekte der im November 2017 und November 2018 festgestellten Rückschritte zu beseitigen und erneut Fortschritte hin zur Beendigung des CVM zu unternehmen.

3.1 Vorgabe 1: Unabhängigkeit der Justiz und Justizreform

3.1.1 Die Empfehlungen vom November 2018: den Reformprozess wieder auf Kurs bringen

Justizgesetze und rechtliche Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz

Im Bericht vom November 2018 wurde festgestellt, dass die im Juli und Oktober 2018 in Kraft getretenen geänderten Justizgesetze Richter und Staatsanwälte unter Druck setzen und letztlich der Unabhängigkeit, Effizienz und Qualität der Justiz schaden könnten. Anstatt die in vorangegangenen CVM-Berichten benannten Probleme anzugehen, brachten die Gesetze neue Risiken mit sich, vor allem durch die besondere Abteilung zur Untersuchung von durch Richter und Staatsanwälte begangene Straftaten sowie durch Disziplinar- und Haftungsregeln. Infolgedessen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Gesetze mit Blick auf die Bewertung vom Januar 2017 einen Rückschritt darstellten und riet zu einer Bedenkzeit, während der das Inkrafttreten der Änderungen auf Eis gelegt werden sollte.

Im Bericht vom November 2018 wurde empfohlen:

- - die Umsetzung der Justizgesetze und nachfolgender Dringlichkeitsanordnungen unverzüglich auszusetzen;
- - die Justizgesetze unter umfassender Berücksichtigung der Empfehlungen im Zuge des CVM sowie der Empfehlungen der Venedig-Kommission und der GRECO zu überarbeiten.

Diese Empfehlungen wurden von den rumänischen Behörden nicht befolgt, die zudem argumentierten, dass die Justizgesetze Rechtswirkungen hätten, die nicht gestoppt werden könnten.

Ziel der Empfehlung war es, sich mit der Substanz der durch die Gesetze entstandenen Probleme zu befassen, und nachfolgende Maßnahmen verschärften diese Probleme. Zusätzlich zu den drei Dringlichkeitsanordnungen vom September und Oktober 2018 erließ die Regierung Anfang 2019 zwei weitere Dringlichkeitsanordnungen zur Änderung der Justizgesetze¹⁶. Wie in früheren Fällen wirkten sich das Tempo des Verfahrens, mangelnde Konsultation und die den Anordnungen zugrunde liegende unklare Logik negativ auf die Rechtssicherheit und die Berechenbarkeit des gerichtlichen Verfahrens aus. Änderungen, um die Schaffung der besonderen Abteilung zur Untersuchung von durch Richter

¹⁵ Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024 – „Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa, S. 17, siehe https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

¹⁶ Dringlichkeitsanordnungen Nr. 7/2019 vom 20. Februar 2019 und Nr. 12/2019 vom 5. März 2019.

und Staatsanwälte begangene Straftaten zu beschleunigen und ihre Befugnisse auszuweiten, sowie fortlaufend veränderte Anforderungen und Verfahrensregeln für die Ernennung von Staatsanwälten (auch auf der Leitungsebene) in der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung (DNA) mehrten die Bedenken und beschädigten das Vertrauen in diese Änderungen weiter¹⁷. Insbesondere scheinen einige der Änderungen die Gesetze im Interesse bestimmter Personen modifiziert zu haben.^{18,19} Diese Dringlichkeitsanordnungen lösten ein sehr negatives Echo aus, was wiederum beim Referendum vom 26. Mai 2019 zu der oben beschriebenen Reaktion der Öffentlichkeit auf die Gesetzesänderungen durch Dringlichkeitsanordnungen im Justizbereich führte.

Die praktische Umsetzung der geänderten Justizgesetze hat die im Bericht vom November geäußerten Bedenken, das Justizsystem könne Schaden nehmen, belegt. Insbesondere die Aktivitäten der besonderen Abteilung für die Untersuchung von durch Richter und Staatsanwälte begangene Straftaten haben die sowohl in Rumänien als auch außerhalb des Landes laut gewordenen Befürchtungen bestätigt, dass die Abteilung dazu genutzt werden könnte, politischen Druck auszuüben²⁰. Es gibt eine ganze Reihe von Beispielen, wie die besondere Abteilung ihre Befugnisse dazu genutzt hat, den Verlauf strafrechtlicher Ermittlungen in einer Weise zu beeinflussen, die ernsthafte Zweifel an ihrer Objektivität wecken²¹. Zu diesen Beispielen gehören Fälle, in denen die besondere Abteilung Ermittlungen gegen Richter und Staatsanwälte einleitete, die sich den aktuellen Änderungen im Justizsystem entgegengestellt hatten, sowie schwebende Verfahren, in denen die zunächst verfolgte Strategie abrupt geändert wurde – indem etwa in Korruptionsverfahren auf hoher Ebene zunächst von der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung (DNA) Rechtsbehelfe zurückgenommen wurden²². Ernennungen auf Leitungsebene der besonderen Abteilung führten ebenfalls zu Kontroversen. In der Folge forderten zahlreiche Interessenträger in Rumänien die Auflösung der Abteilung²³.

¹⁷ Siehe für weitere Einzelheiten zu den Änderungen auch den Technischen Bericht.

¹⁸ Einige Beispiele: die nachträgliche Erhöhung der Dienstalter-Anforderungen für Staatsanwälte, durch die manche Positionen bestimmten Interessenten verschlossen blieben; gesenkte Anforderungen und geänderte Ernennungsverfahren für die Leitungsebene der besonderen Abteilung, die die Ernennung bestimmter Personen ermöglichte; die Billigung der Ernennung der obersten Staatsanwälte durch das Plenum des Obersten Rates der Magistratur, mit der eine ablehnende Stellungnahme durch die staatsanwaltschaftliche Abteilung umgangen wurde.

¹⁹ Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 950/2019, Absatz 49.

²⁰ In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, dass die besondere Abteilung strafrechtliche Ermittlungen gegen mehrere Mitglieder der Kommission und ihre Mitarbeiter angestrengt hat, nachdem einer Beschwerde vom 30. Januar 2019 zufolge diesen Personen im Zusammenhang mit der Abfassung des CVM-Berichts vom November 2018 Amtsmisbrauch, irreführende Kommunikation von Fehlinformationen und die Bildung einer kriminellen Vereinigung vorgeworfen wurde. Diese Ermittlungen richteten sich auch gegen den amtierenden Generalstaatsanwalt. Die Kommission weist darauf hin, dass auf dem Hoheitsgebiet eines jeden Mitgliedstaates die Mitglieder der Kommission und ihre Mitarbeiter aufgrund des den Verträgen beigefügten Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften keiner Gerichtsbarkeit für Handlungen unterworfen sind, die in amtlicher Eigenschaft vorgenommen wurden. Obgleich die rumänischen Behörden in dieser Angelegenheit also nicht zuständig waren, registrierte die besondere Abteilung den Fall am 11. Februar und schloss das Dossier unter Verweis auf Mangel an Beweisen bereits am 27. März wieder – http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03.

²¹ Ein markantes Beispiel war die Strafsache gegen die ehemalige Leitende Staatsanwältin der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung während ihrer Kandidatur als Leiterin der Europäischen Staatsanwaltschaft. Der Zeitpunkt der Eröffnung der Strafsache sowie die Terminierung der Vorladungen schienen in einer Weise gestaltet zu sein, die diese Kandidatur verhindern sollte; eine Entscheidung des Obersten Gerichts- und Kassationshofs zu den angewendeten Präventivmaßnahmen bewertete die Eröffnung der Strafsache als rechtswidrig. Die Tatsache, dass ein weiterer Fall – der den Generalstaatsanwalt betraf – registriert wurde, schien zu bestätigen, dass systematisch Schritte gegen ranghohe Richter und Staatsanwälte erfolgten, die der Abteilung kritisch gegenüberstanden.

²² Für Beispiele und Einzelheiten siehe den Technischen Bericht.

²³ Dazu gehören Vereinigungen von Richtern und Staatsanwälten, zivilgesellschaftliche Organisationen und Oppositionsparteien.

Die Venedig-Kommission verabschiedete im Juni 2019 eine Stellungnahme zu den Dringlichkeitsanordnungen²⁴, die die zusätzlichen Bedenken wegen der neuen Änderungen²⁵ und der Arbeitsweise der besonderen Abteilung bekräftigte. In zwei neuen Berichten vom Juni 2019 meldete die GRECO ähnliche Bedenken an²⁶.

Im Juli 2019 signalisierte der Justizminister die Bereitschaft, im Zuge eines neuen Verfahrens der strukturierten Konsultation nach Rücksprache mit der Justiz und dem Parlament nach geeigneten rechtlichen Lösungen zu suchen²⁷. Allerdings legten spätere Erklärungen höherer Regierungsvertreter nahe, dass zum Thema besondere Abteilung keine Änderungen vorgeschlagen werden würden. Deshalb zogen die von der Europäischen Kommission, der Venedig-Kommission und der GRECO angesprochenen Themen keine weiteren Änderungen nach sich.

Ernennungen innerhalb der Justiz und Druck auf Justizorgane

Die Entwicklungen seit November 2018 haben die Angemessenheit der bereits vor längerer Zeit ausgesprochenen CVM-Empfehlung bestätigt, wonach das Ernennungsverfahren bei leitenden Staatsanwälten robuster und unabhängiger gestaltet werden sollte. Im CVM-Bericht von 2018 wurden Bedenken insbesondere zu den laufenden Entlassungs- bzw. Ernennungsverfahren für die Leitende Staatsanwältin der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung (DNA) und für den Generalstaatsanwalt laut.

Im Bericht vom November 2018 wurde empfohlen:

- - *Alle laufenden Verfahren zur Ernennung und Entlassung von führenden Staatsanwälten unverzüglich auszusetzen.*
- - *Das Verfahren zur Ernennung eines Leitenden Staatsanwalts der DNA mit nachgewiesener Erfahrung bei der Verfolgung von Korruptionsdelikten und einem klaren Mandat für die DNA zur Fortsetzung professioneller, unabhängiger und unparteiischer Ermittlungen im Bereich Korruption erneut auf den Weg zu bringen.*
- - *Negative Stellungnahmen des Obersten Rates der Magistratur zu Ernennungen und Entlassungen von Staatsanwälten in Leitungspositionen zu respektieren, bis ein neuer rechtlicher Rahmen in Einklang mit Empfehlung 1 vom Januar 2017 gilt.*

Zunächst bewirkten diese Empfehlungen keine Folgemaßnahmen. Der damalige Justizminister hielt an seiner Wahl des Kandidaten für den Posten des Leitenden Staatsanwalts der DNA fest. Der rumänische Präsident lehnte die Ernennung dieses Kandidaten im Januar 2019 zum zweiten Mal ab. Seither ist das Verfahren de facto ausgesetzt, und die DNA wird ad hoc geleitet. Der damalige Justizminister verfolgte – ungeachtet einer ablehnenden Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur – auch das Entlassungsverfahren gegen den Generalstaatsanwalt. Der rumänische Präsident lehnte die Entlassung im Januar 2019 ab. Da die Stelle jedoch im Mai 2019 neu auszuschreiben war, organisierte der Minister im April ein Ernennungsverfahren. Wie bereits bei dem Verfahren in Zusammenhang mit der Leitenden Staatsanwältin der DNA im Juli 2018 lehnte der Minister sämtliche Bewerber als ungeeignet ab, obwohl es sich bei vielen von ihnen – wie beispielsweise den Amtsinhaber – um führende Staatsanwälte handelte. Der Generalstaatsanwalt trat daraufhin zurück, sein Posten ist derzeit ebenfalls ad interim besetzt²⁸. Der damalige Minister hatte ein

²⁴ Stellungnahme zu den Dringlichkeitsanordnungen Geo Nr. 7 und Geo Nr. 12 zur Änderung der Justizgesetze, CDL-AD(2019) 014, 21. - 22. Juni 2019) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e).

²⁵ In der Stellungnahme wird auf ernst zunehmende Fragen hinsichtlich der Stichhaltigkeit und Sinnhaftigkeit einiger Änderungen verwiesen.

²⁶ GRECO Ad-Hoc-Bericht (2019) 1 und GRECO RC4 (2019) 11.

²⁷ Eine Arbeitsgruppe im Justizministerium arbeitet in Konsultation mit sämtlichen Justizbehörden und Berufsverbänden von Richtern und Staatsanwälten an einer Bewertung. Am 17. September 2019 kündigte der Justizminister an, dass den vorläufigen Schlussfolgerungen auf Arbeitsebene zufolge die Funktionsweise der besonderen Abteilung in ihrer bisherigen Form nicht unterstützt wird.

²⁸ Am 2. Oktober 2019 trat der Leitende Staatsanwalt der Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus (DIICOT) nach Skandalen im Zusammenhang mit laufenden

neues Ernennungsverfahren für den Posten des Generalstaatsanwalts auf den Weg gebracht, das aber vom neuen Justizminister – der sein Amt im April 2019 antrat – beendet wurde. Das Vorgehen des derzeitigen Ministers verhinderte eine weitere Verschlechterung der Lage und schuf Spielraum für eine Verbesserung des Verfahrens. Diese sollte von der rumänischen Regierung priorität verfolgt werden, denn die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass sich das Risiko politischer Einflussnahme auf den Prozess negativ auf die Qualität von Ernennungen auswirkt – und dass es einer langfristigen, zukunftsfähigen Lösung bedarf.

Die Justizinspektion spielt eine entscheidende Rolle dabei, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit, Professionalität und Integrität der Justiz zu gewährleisten. Nach jahrelangen positiven Bewertungen wurden im Bericht vom November 2018 erhebliche Bedenken bezüglich der Inspektion geäußert: systematische Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte, die sich öffentlich kritisch über die Richtung der Justizreformen äußerten; Dokumente, die über den eigentlichen Adressatenkreis hinaus verbreitet und dann von Politikern zu Angriffen auf die Justizorgane genutzt wurden, und die Verlängerung des Einsatzes des vorübergehenden Leitungsteams durch die Regierung.

Im Bericht vom November 2018 wurde empfohlen

- - dass der Oberste Richterrat [Oberste Rat der Magistratur] unverzüglich ein Interimsteam zur Leitung der Justizinspektion und binnen drei Monaten mittels Auswahlverfahren ein neues Leitungsteam für die Inspektion ernannt.

Der Oberste Rat der Magistratur ernannte kein neues vorübergehendes Leitungsteam, deshalb blieb der Chefinspekteur ad interim im Amt, bis der Oberste Rat der Magistratur im Mai 2019 diesen Chefinspekteur ungeachtet der Kontroversen erneut ernannte. Zugleich wurden seit dem letzten Bericht die systematischen Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte²⁹ (einschließlich der Leiter von Justizorganen), die sich den Justizreformen widersetzen, fortgeführt – ebenso wie die Verbreitung von Dokumenten über den ursprünglichen Adressatenkreis hinaus³⁰. Daher wurde die Empfehlung vom November 2018 von den Ereignissen überholt, die zugrunde liegenden Bedenken aber bleiben in vollem Umfang bestehen.

In aufeinanderfolgenden CVM-Berichten wurde auf den Druck hingewiesen, der durch öffentliche Angriffe aus Politik und Medien auf Richter, Staatsanwälte und Justizorgane ausgeübt wird. Seit Anfang 2018 wurde dieser Sachverhalt durch Maßnahmen der Behörden verschärft, die für die disziplinar- und strafrechtliche Ermittlungen gegen Richter und Staatsanwälte zuständig sind. Vor allem die Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung steht seit Langem ebenso wie die Generalstaatsanwaltschaft unter besonders starkem Druck. Im Berichtszeitraum war zudem eine starke Zunahme des Drucks auf den Obersten Gerichts- und Kassationshof zu verzeichnen, der für zahlreiche Korruptionsprozesse auf hoher Ebene zuständig ist. Die Regierung brachte in zwei Fällen Verfassungsstreitigkeiten gegen den Obersten Gerichts- und Kassationshof in Gang, bei denen es um

Ermittlungen und politischem Druck zurück. Sämtliche staatsanwaltschaftlichen Leitungsfunktionen sind derzeit ad interim besetzt.

²⁹ Beispiele disziplinarrechtlicher Ermittlungen im Zusammenhang mit öffentlicher Kritik an den laufenden Reformen:

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a>|InfoCSM;

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e>|InfoCSM,

<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274>|InfoCSM

http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36

<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>.

³⁰ Ein aktuelles Beispiel betrifft den Bericht der Justizinspektion über die Nutzung der Kooperationsvereinbarungen zwischen der Staatsanwaltschaft und den Nachrichtendiensten bei der Telefonüberwachung. Der Bericht wurde den Medien zugespielt, bevor der Oberste Rat der Magistratur ihn auswerten konnte.

dessen Auslegung der Verfahrensregeln für die Zusammensetzung von Strafkammern ging^{31,32}. Zudem reichte die Justizinspektion eine disziplinarrechtliche Beschwerde gegen die Präsidentin ein, die für Richter zuständige Abteilung des Obersten Rates der Magistratur forderte ihre Abberufung. In Kombination scheinen diese Vorgehensweisen zum Ziel zu haben, den Obersten Gerichts- und Kassationshof unter Druck zu setzen; als die Präsidentin bekanntgab, nicht für eine zweite Amtszeit antreten zu wollen, machte sie deutlich, dass dies der Grund war³³.

Der Oberste Rat der Magistratur hat jüngst eine neue Präsidentin des Obersten Gerichts- und Kassationshofs ernannt. Es ist besonders wichtig, dass der Oberste Gerichts- und Kassationshof unter der neuen Führung seine Unabhängigkeit und große Professionalität wahrt – auch bei der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene.

Diese Entwicklungen bestätigen die Bewertung der Kommission im Bericht vom November 2018, wonach der Oberste Rat der Magistratur nicht in der Lage ist, bei der Verteidigung der Unabhängigkeit von unter Druck geratenen Justizorganen als wirksame Kontrollinstanz zu fungieren. (siehe Empfehlung 7).

Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung

Im Juli 2018 nahm das rumänische Parlament in einem Dringlichkeitsverfahren Änderungen am Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung an. Diese Änderungen wurden – auch von der Europäischen Kommission und der Venedig-Kommission – heftig kritisiert³⁴. Insbesondere die abrupte Verschiebung im Gleichgewicht zwischen den Rechten von Beschuldigten, den Rechten von Opfern und der Pflicht des Staates, Straftaten wirksam zu verfolgen, gab Anlass zur Besorgnis. Diese Verschiebung kollidierte eindeutig mit der CVM-Empfehlung, die Stabilität von Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung zu verbessern und sie nur dann zu ändern, wenn dies aufgrund von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und der Umsetzung von EU-Richtlinien eigens erforderlich wird. Zahlreiche Änderungen schienen mit dem EU-Recht oder den internationalen Verpflichtungen Rumäniens unvereinbar. Im Oktober 2018 urteilte der Verfassungsgerichtshof, dass viele der Änderungen nicht verfassungskonform seien.

Im Bericht vom November 2018 wurde empfohlen:

- - das Inkrafttreten der Änderungen am Strafgesetzbuch und an der Strafprozessordnung auf Eis zu legen;
- - das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung unter umfassender Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und internationalen Antikorruptionsinstrumenten sowie den CVM-Empfehlungen und der Stellungnahme der Venedig-Kommission erneut zu überarbeiten.

Diesen Empfehlungen wurden nicht Folge geleistet. Es entstand eine Pause, in der aber die Bedenken nicht anerkannt wurden; auch wurde diese Zeit nicht für eine intensivere Reflexion und Konsultation genutzt. Im April nahm das Parlament mit einer Dringlichkeitsgesetzgebung überarbeitete Änderungen von Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung sowie das Korruptions-Sondergesetz an. Viele Änderungen lösten wegen ihrer Folgen für die Möglichkeiten von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten zur Untersuchung und Ahndung allgemeiner Straftaten und insbesondere Korruptionsdelikten anhaltende Bedenken aus. Die Parlamentsmehrheit, die die Änderungen unterstützte, argumentierte zur Rechtfertigung, es werde nur an jenen Änderungen festgehalten, die in

³¹ Die Verfassungsstreitigkeiten wurden an den Verfassungsgerichtshof verwiesen, indem die Regierung einen Konflikt zwischen dem Parlament (als Gesetzgeber) und dem Obersten Gerichts- und Kassationshof anführte, weil der Oberste Gerichts- und Kassationshof bei der Rechtsauslegung seine verfassungsmäßigen Befugnisse überschritten und sich selbst zum Gesetzgeber erhoben habe.

³² Es wurden Zweifel laut, ob es Sache des Verfassungsgerichtshofs ist, über die Rechtsauslegung des Obersten Gerichts- und Kassationshofs zu urteilen.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imifief-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 930/2018.

den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vom Oktober 2018 nicht für verfassungswidrig erklärt worden seien. Die Oppositionsparteien und der Präsident des Landes fochten diese Änderungen vor dem Verfassungsgerichtshof an, der wiederum im Juli 2019 urteilte, dass die Änderungen im Ganzen nicht verfassungskonform seien und nicht im Einklang mit seinen früheren Entscheidungen stünden³⁵.

Auch wenn die Intervention des Verfassungsgerichtshofs dieses Gesetzgebungsverfahren effektiv beendet hat und die Änderungen aus Gründen der Verfassungskonformität nicht in Kraft treten werden, löste die politische Richtung, die in diesen Änderungen zum Ausdruck kam, bei der Europäischen Kommission und vielen anderen Beobachtern doch Bedenken aus. Dass von dieser politischen Richtung nicht ausdrücklich Abstand genommen wurde, gibt daher nach wie vor zur Besorgnis Anlass³⁶.

3.1.2. Die Empfehlungen vom Januar 2017: Unabhängigkeit der Justiz und Justizreform

3.1.2.1 Unabhängigkeit der Justiz

Empfehlung 1: Einrichtung eines robusten, unabhängigen und auf klaren und transparenten Kriterien beruhenden Systems für die Ernennung der obersten Staatsanwälte mit Unterstützung der Venedig-Kommission.

Empfehlung 2: Sicherstellung, dass der Verhaltenskodex für Parlamentarier, der derzeit im Parlament erarbeitet wird, klare Bestimmungen über die gegenseitige Achtung zwischen den Institutionen enthält und gewährleistet, dass die Parlamentsmitglieder und der parlamentarische Prozess die richterliche Unabhängigkeit respektieren. Auch für Minister könnte ein vergleichbarer Verhaltenskodex verabschiedet werden.

Ernennungen

Im Januar 2017 bekräftigte die Kommission ihre Empfehlung, ein System für die transparente und leistungsbasierte Ernennung der obersten Staatsanwälte einzurichten, das hinreichende Sicherheitsvorkehrungen gegen eine Politisierung umfasst. Im Bericht vom November 2018 wurde festgestellt, dass sich die Situation weiter verschlechtert hat; auch seither setzte sich diese negative Entwicklung fort (siehe oben).³⁷

Die Transparenz der Verfahren hat sich erhöht, insbesondere durch die Veröffentlichung von Auswahl- und Beurteilungskriterien durch das Justizministerium. Die amtierende Justizministerin hat anerkannt, dass weitere Verbesserungen erforderlich sind. Dass die Modalitäten binnen weniger als sechs Monaten vier Mal geändert wurden, verdeutlicht allerdings, dass nützliche kurzfristige Verbesserungen nicht ausreichen, um eine langfristige Lösung herbeizuführen. Wie in früheren CVM-Berichten erläutert, sind die Probleme so tief verwurzelt, dass die notwendigen Veränderungen auf einem Konsens beruhen und gesetzlich verankert werden müssen. Die Einbindung der Venedig-Kommission ist nach wie vor der beste Weg, um eine ausgewogene Beteiligung von Regierung und Justizbehörden herzustellen; auf diese Weise könnte auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in das System gestärkt werden.

Verhaltenskodizes

Während des Berichtszeitraums wurde in den Medien sowie von Vertretern der Regierung und des Parlaments weiter regelmäßig Kritik am Justizsystem und an einzelnen Richtern und Staatsanwälten geäußert.

³⁵ Die Begründungen der Entscheidungen wurden noch nicht veröffentlicht.

³⁶ Im August 2019 lehnte das Parlament formell ein Gesetz zu Amnestien und Begnadigungen vom Februar 2017 ab, das auf dem Tisch geblieben war.

³⁷ COM(2018) 851 und SWD(2018) 551. Siehe auch Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 924/2018 vom 20. Oktober 2018.

Zwar gibt es seit Ende 2017 einen Verhaltenskodex für Parlamentarier, doch wurde im Bericht vom November 2018 festgestellt, dass dieser seine Zwecke bislang nicht erfüllt, da er keine klaren Bestimmungen über die Achtung der Unabhängigkeit der Justiz enthält. Seit dem Bericht vom November 2018 wurden von der Abgeordnetenkammer bei Verstößen gegen den Kodex in einigen Fällen Sanktionen verhängt, allerdings scheinen diese Fälle nicht im Zusammenhang mit Kritik zu stehen, die möglicherweise darauf gerichtet war, die Unabhängigkeit der Justiz zu untergraben.³⁸

Die Kommission hatte zudem die Verabschiedung eines vergleichbaren Verhaltenskodexes für Minister vorgeschlagen, und im April 2019 änderte die Regierung den Kodex für Minister dahingehend, dass darin nun ausdrücklich auf die Notwendigkeit verwiesen wird, die Unabhängigkeit der Justiz zu achten. Es ist noch unklar, ob dieser Kodex als wirksames Instrument der Rechenschaftspflicht angesehen werden kann.

3.1.2.2 Justizreform

Empfehlung 3: Abschluss der gegenwärtigen Phase der Reform der rumänischen Strafgesetzbücher, wobei das Parlament seine Pläne weiter voranbringen sollte, die von der Regierung im Jahr 2016 nach Rücksprache mit den Justizbehörden vorgelegten Änderungen zu verabschieden. Der Justizminister, der Oberste Rat der Magistratur und der Oberste Gerichts- und Kassationshof sollten einen Aktionsplan aufstellen, der gewährleistet, dass die neue Frist für die Umsetzung der restlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung eingehalten wird.

Empfehlung 4: Zur weiteren Verbesserung der Transparenz und Vorhersehbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens und zur Stärkung der internen Sicherungsmaßnahmen im Interesse der Unumkehrbarkeit der Reformen sollten Regierung und Parlament bei der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung, den Korruptionsbekämpfungsgesetzen, den Integritätsgesetzen (Gesetze über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbene Vermögen), den Justizgesetzen (bezüglich der Organisation des Justizsystems) sowie dem Zivilgesetzbuch und der Zivilprozessordnung für uneingeschränkte Transparenz sorgen und den Ergebnissen der Konsultationen mit den einschlägigen Behörden und Interessenträgern in vollem Umfang Rechnung tragen. Sie sollten sich dabei an der 2016 von der Regierung eingeführten Regelung für eine transparente Entscheidungsfindung orientieren.

Civilprozessordnung

Empfehlung 3 betrifft den Abschluss der Reform der Zivilprozessordnung, in deren Rahmen auch eine Ratskammerphase im Zivilprozess eingeführt werden sollte. Die diesbezüglichen Reformbemühungen wurden allerdings im Jahr 2018 eingestellt,³⁹ sodass die Maßnahme, mit der die Effizienz der Ziviljustiz erhöht werden sollte, nunmehr doch nicht umgesetzt wird. Für den betreffenden Bereich des Justizsystems könnte dies allerdings bedeuten, dass nun eine Phase der Stabilität einsetzt.

Transparenz und Vorhersehbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens für die Rechtsvorschriften zur Justizreform und zu Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (Näheres zu den Strafgesetzbüchern: s. o.)

Im Bericht vom Januar 2017 wurde die Bedeutung des *Verfahrens* der Rechtsetzung hervorgehoben. Dieser Aspekt bereitet allerdings weiterhin Sorge. Das Vorgehen, die Justizgesetze mittels einer Reihe von Dringlichkeitsanordnungen zu ändern, wurde von der Venedig-Kommission scharf kritisiert⁴⁰, da dadurch die Qualität der Rechtsvorschriften, die Rechtssicherheit, die externe Kontrolle der Exekutive

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

³⁹ Die geänderten Gesetze traten im Dezember 2018 in Kraft. Gesetz Nr. 310/2018 vom 17. Dezember 2018 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 134/2010 über die Zivilprozessordnung.

⁴⁰ Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 950/2019.

und der Grundsatz der Gewaltenteilung beeinträchtigt wurden.⁴¹ Zudem wurde – wie vorstehend erwähnt – der parlamentarische Rechtsetzungsprozess zur Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung sowie des Sondergesetzes zur Korruption im April 2019 in nur etwa einer Woche abgewickelt.

Die Kommission ging auf diesen wichtigen Aspekt auch in ihrem Schreiben vom Mai 2019 ein, in dem sie ihre Besorgnis hinsichtlich der Risiken für die Rechtsstaatlichkeit äußerte. Darüber hinaus schlug sich diese Besorgnis auch in den Ergebnissen der Volksabstimmung vom Mai nieder, bei der die breite Öffentlichkeit sich für ein geordneteres Verfahren aussprach. Die Ministerpräsidentin erklärte daraufhin, dass die Regierung den Ergebnissen Rechnung tragen und im Bereich der Justiz keine Dringlichkeitsanordnungen mehr annehmen werde. Darüber hinaus löste das Parlament im September 2019 den parlamentarischen Sonderausschuss zur Systematisierung, Vereinheitlichung und Gewährleistung von Gesetzgebungsstabilität in der Justiz auf, der bei einigen der handstreichartig durchgeföhrten Verfahren federführend gewesen war.

Seit dem Bericht vom November 2018 hat die legislative Weichenstellung im Zusammenhang mit dem Rechtsrahmen für die Integrität ähnliche Bedenken hervorgerufen. So haben die sukzessiven Änderungen an den Integritätsgesetzen die Klarheit und Rechtssicherheit in signifikanter Weise beeinträchtigt (siehe Vorgabe 2).

Empfehlung 5: Die Regierung sollte einen angemessenen Aktionsplan vorlegen, um die Frage der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen und die Anwendung der Rechtsprechung der Gerichte durch die öffentliche Verwaltung anzugehen. Der Plan sollte u. a. einen Mechanismus für die Erstellung genauer Statistiken vorsehen, um künftig ein besseres Monitoring zu ermöglichen. Die Regierung sollte außerdem ein System des internen Monitorings – unter Beteiligung des Obersten Rats der Magistratur und des Rechnungshofs – einrichten, um die wirksame Umsetzung des Aktionsplans zu gewährleisten.

Empfehlung 6: Die Spitzen der Justizverwaltung – der Justizminister, der Oberste Rat der Magistratur, der Oberste Gerichts- und Kassationshof und der Generalstaatsanwalt – sollten die Umsetzung des Aktionsplans gewährleisten und gemeinsam öffentlich und regelmäßig darüber berichten. Dabei sollten sie u. a. auf Themen wie den Mangel an Gerichtsbediensteten, die übermäßige Arbeitsbelastung und Verzögerungen bei der Begründung von Gerichtsentscheidungen eingehen.

Achtung von Gerichtsentscheidungen

Die rumänische Regierung hat am 3. April 2019 ein Memorandum über Maßnahmen gebilligt, die gewährleisten sollen, dass Urteile gegen einen öffentlichen Schuldner im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betreffend die Nichtvollstreckung oder verzögerte Vollstreckung der gegen einen öffentlichen Schuldner ergangenen Urteile vollstreckt werden. Damit wurde auf die Urteile in den Rechtssachen Săcăleanu /Rumänien⁴² des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte reagiert.

⁴¹ In der Stellungnahme wurde abschließend Folgendes festgestellt: Die Regierung erlässt weiterhin Gesetzesänderungen per Dringlichkeitsanordnung, was äußerst besorgniserregend ist. Wenngleich in der Verfassung eindeutig festgelegt ist, dass dies die Ausnahme sein sollte, hat sich die Gesetzgebung mittels Dringlichkeitsanordnungen zur Routinepraxis entwickelt. Grundlegende Vorschriften über die Funktionsweise wichtiger staatlicher Einrichtungen werden zu rasch und zu häufig sowie ohne Vorbereitungen oder Konsultationen geändert, was berechtigte Zweifel aufwirft, ob ein solches Vorgehen zu soliden Ergebnissen führt und welche Motive einigen dieser Änderungen tatsächlich zugrunde liegen. Den so erlassenen Rechtstexten mangelt es an der notwendigen Klarheit. Das Vorgehen schwächt die externe Kontrolle der Regierung, läuft dem Grundsatz der Gewaltenteilung zuwider und beeinträchtigt die Rechtssicherheit.

⁴² Der Aktionsplan für strukturelle Maßnahmen im Zusammenhang mit diesen Rechtssachen ist abrufbar unter <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

Das Memorandum enthält Vorschläge, einschließlich der erforderlichen Regulierungsmaßnahmen, die nun von den rumänischen Behörden analysiert werden, um die Umsetzung vorzubereiten. Die Entwicklung der IT-Anwendung ECRIS durch das Justizministerium und den Obersten Rat der Magistratur befindet sich in der Abschlussphase; mit der Anwendung soll die Anzahl der rechtskräftigen Urteile ermittelt werden, bei denen öffentliche Einrichtungen Schuldner oder Gläubiger sind⁴³.

Strukturreformen in der Justiz

Die Zusammenarbeit der Spitzen der Justizverwaltung verlief während des größten Teils des Berichtszeitraums nicht wie vorgesehen.⁴⁴ Flankiert von neuen Koordinierungsmechanismen und Bemühungen um einen Dialog mit Richtern und Staatsanwälten, Berufsverbänden und der Zivilgesellschaft wurden die Sitzungen im September 2019 wieder aufgenommen.⁴⁵ Angesichts der aktuellen Herausforderungen ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sich die Spitzen der Justizverwaltung zu einem Forum entwickeln, das in der Lage ist, wesentliche strategische Fragen im Zusammenhang mit dem Justizsystem anzugehen. Auf diese Weise könnte das Forum dazu beitragen, dass das Vertrauen zwischen den wichtigsten Justizorganen und Regierungsstellen wiederhergestellt wird. Da die grundlegenden Änderungen an der Funktionsweise und Organisation des Justizsystems mittels Dringlichkeitsanordnungen verabschiedet worden sind und nicht auf einvernehmlichen Entscheidungen der Spitzen der Justizverwaltung beruhen, ist davon auszugehen, dass die betreffenden Änderungen nur begrenzte Wirksamkeit entfalten und nicht sehr tragfähig sein werden.⁴⁶

Empfehlung 7: Der neue Oberste Rat der Magistratur sollte ein gemeinsames Programm für seine Amtszeit vorbereiten, das u. a. Maßnahmen zur Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht umfasst. Dazu sollte auch eine Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit gehören, die neben regelmäßigen offenen Sitzungen mit Versammlungen von Richtern und Staatsanwälten auf allen Ebenen sowie mit der Zivilgesellschaft und Berufsverbänden auch eine jährliche Berichterstattung mit anschließender Erörterung in den Generalversammlungen der Richter und Staatsanwaltschaften vorsieht.

Transparenz und Rechenschaftspflicht des Obersten Rats der Magistratur

Der Oberste Rat der Magistratur setzt eigenen Angaben zufolge weiterhin die Prioritäten seines Mandats⁴⁷ um, doch ist seine Arbeit seit dem Bericht vom November 2018 von Uneinigkeit und kontroversen Diskussionen geprägt. Hinzu kommt, dass der Oberste Rat der Magistratur bei wichtigen Entscheidungen der Regierung oder des Parlaments über die Organisation und Arbeitsweise der Justiz selten Mitsprache hatte. Innerhalb des Obersten Rats der Magistratur vertretene Standpunkte zu Fragen, die für das Funktionieren des rumänischen Justizsystems von grundlegender Bedeutung sind, wie etwa zur besonderen Abteilung für die Untersuchung von durch Richter und Staatsanwälte begangenen Straftaten, zu Ernennungen für wichtige Posten und zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz, werfen Bedenken hinsichtlich der institutionellen Unabhängigkeit und Autorität des Obersten Rats der Magistratur auf. Vor dem Hintergrund der Änderungen der Justizgesetze, nach denen Entscheidungen in zentralen Fragen nun von einigen wenigen Mitgliedern des Obersten Rats der

⁴³ Siehe Empfehlung 5 des Technischen Berichts.

⁴⁴ Zu den Spitzen der Justizverwaltung zählen der Justizminister, der Oberste Rat der Magistratur, der Oberste Gerichts- und Kassationshof und der Generalstaatsanwalt. Das Forum wurde 2016 eingerichtet, um Diskussionen in Gang zu setzen und eine einvernehmliche Beschlussfassung über die strategische Ausrichtung und die Ressourcen für das Justizsystem zu erleichtern. Das Forum überwacht außerdem die Umsetzung der Strategie für die Entwicklung des Justizwesens.

⁴⁵ Am 17. September fand eine Sitzung des Rates für strategisches Management statt. Nach den Plänen des amtierenden Justizministers soll dieser Rat alle sechs Wochen zusammenentreten. Parallel dazu befassten sich Arbeitsgruppen mit der besonderen Abteilung für die Untersuchung von durch Richter und Staatsanwälte begangenen Straftaten sowie den Strafgesetzbüchern, und es wurden einschlägige Konsultationen durchgeführt.

⁴⁶ Etwa die Dringlichkeitsanordnungen zu den im Zeitraum von September 2018 und März 2019 verabschiedeten Justizgesetzen.

⁴⁷ für den Zeitraum 2017-2022

Magistratur getroffen werden können (siehe oben), hat sich die Situation weiter zugespitzt. Ein Beleg hierfür sind Erklärungen im Namen des Obersten Rats der Magistratur, denen jedoch nur ein Teil der Mitglieder zugestimmt hat. Auch die fehlende Unterstützung der Berufsverbände und die mangelnde Abstimmung mit Richtern bei Gericht und mit Staatsanwaltschaften zeugen davon, dass im Obersten Rat der Magistratur Uneinigkeit besteht. Der Oberste Rat der Magistratur war geteilter Meinung darüber, wie auf die Empfehlungen der Europäischen Kommission, der Venedig-Kommission und der GRECO zu reagieren sei und – ganz allgemein – wann Maßnahmen zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz zu ergreifen sind, da der amtierende Präsident des Obersten Rats der Magistratur und ein Teil seiner Mitglieder weiterhin den Wortlaut der geänderten Justizgesetze verteidigen. Der Oberste Rat der Magistratur hat auf einige Beschwerden reagiert, die ihm im Zusammenhang mit dem Schutz der Unabhängigkeit, des Ansehens und der Unparteilichkeit der Richter und Staatsanwälte vorgetragen wurden, doch scheint seine Reaktion angesichts des Ausmaßes des Problems eher verhalten. Mit Blick auf die Ausführungen des Obersten Rats der Magistratur im Zusammenhang mit der Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz wurden zuweilen Zweifel an der politischen Neutralität des Obersten Rats der Magistratur geäußert.⁴⁸

Bei der Vorgabe 1 im Zusammenhang mit Empfehlung 5 (Vollstreckung von Urteilen) und der Empfehlung 3 (lediglich Zivilprozessordnung) wurden weitere Fortschritte erzielt. Die Empfehlungen 1, 3 und 4 wurden nicht umgesetzt. Bei den Empfehlungen 2, 6 und 7 gab es keine Fortschritte in Richtung bedeutsamer Ergebnisse. Was die zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018 anbelangt, so hat sich die Lage weiter verschlechtert. Es ist nicht gelungen, mit einem neueren positiven Ansatz konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in die Wege zu leiten. Die Bedenken hinsichtlich der Risiken für die Wirksamkeit und Unabhängigkeit des Justizsystems haben sich bestätigt. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Vorgabe 1 nicht als erfüllt betrachtet werden kann und die rumänischen Behörden ergreifen müssen, um sämtliche Empfehlungen vom Januar 2017 und November 2018 anzugehen.

3.2. Vorgabe 2: Integritätsrahmen und Nationale Integritätsbehörde

Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit im Zusammenhang mit dem Integritätsrahmen

In früheren CVM-Berichten wurde auf die anhaltenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Integritätsrahmen hingewiesen und hervorgehoben, dass für Stabilität und Klarheit gesorgt werden muss. In den vergangenen zweieinhalb Jahren wurden fünf Legislativvorschläge zur Änderung der Integritätsgesetze angenommen. Diese sukzessiven Änderungen haben nicht nur zur anhaltenden Fragmentierung des rechtlichen Umfelds beigetragen, sondern auch einige Vorschriften verwässert und die Fähigkeit der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) geschwächt, ihre Arbeit fortzusetzen.

Zwei im Jahr 2019 in Kraft getretene Vorschläge geben insbesondere Anlass zu Besorgnis: Der erste sieht eine Verjährungsfrist von drei Jahren für Urkunden vor, die den Tatbestand des Interessenkonflikts oder der Unvereinbarkeit feststellen. Dies hat zunächst konkrete Auswirkungen auf laufende Verfahren – so geht die Nationale Integritätsbehörde davon aus, dass bis Jahresende rund 200 Untersuchungen eingestellt werden müssen. Darüber hinaus entstehen dadurch Inkohärenzen mit anderen Bestimmungen des Integritätsrahmens, sodass derzeit unklar ist, ob Sanktionen gemäß einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung auch dann noch verhängt werden können, wenn diese Entscheidung (der Zeitpunkt des Berichts der Nationalen Integritätsbehörde wäre hier nicht ausschlaggebend) nach Ablauf der dreijährigen Verjährungsfrist ergangen ist. Mit dem zweiten Vorschlag werden die Sanktionsregelung in Bezug auf Interessenkonflikte für kommunale Mandatsträger geändert und eine neue Regelung für verwaltungsrechtliche Sanktionen eingeführt. Die

⁴⁸ So wurden etwa Erklärungen des Präsidenten des Europäischen Parlaments verurteilt, der Präventivmaßnahmen der besonderen Abteilung für die Untersuchung von durch Richter und Staatsanwälte begangenen Straftaten kritisiert hatte, die darauf abstellten, die Teilnahme der rumänischen Kandidatin für das Amt des Europäischen Generalstaatsanwalts an der Anhörung im Europäischen Parlament zu verhindern; zudem wurde der rumänische Staatspräsident für seine Ablehnung der von der Ministerpräsidentin im August 2019 vorgeschlagenen Justizministerin kritisiert.

neuen Regelungen sind vergleichsweise weniger streng und sehen nach Auffassung der Nationalen Integritätsbehörde keine abschreckenden Sanktionen vor. In der Korruptionsprävention sind ausreichend abschreckende Sanktionen bei Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten jedoch von wesentlicher Bedeutung. Die beiden Vorschläge erhöhen die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der anwendbaren Integritätsgesetze und bergen die Gefahr, dass es bei Maßnahmen zur Umsetzung von Vorgabe 2 zu Rückschritten kommt, wenn (obwohl eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung vorliegt) keine abschreckenden Sanktionen mehr verhängt werden können.

Empfehlung 8: Inbetriebnahme des Systems PREVENT. Die Nationale Integritätsbehörde und die Nationale Agentur für das öffentliche Auftragswesen sollten über die Ergebnisse der Ex-ante-Überprüfung der öffentlichen Vergabeverfahren und die Folgemaßnahmen dazu, einschließlich Ex-post-Kontrollen, sowie über dabei festgestellte Interessenkonflikte oder Korruptionsfälle berichten und öffentliche Debatten organisieren, damit die Regierung, die Kommunalbehörden, die Justiz und die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen können.

Empfehlung 9: Das Parlament sollte seine Entscheidungsfindung in Bezug auf die Folgemaßnahmen zu rechtskräftigen und unwiderruflichen an Parlamentsmitglieder gerichteten Entscheidungen über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und ungerechtfertigte Bereicherungen transparent gestalten.

Das System PREVENT

Im Bericht vom November 2018 wurde die Empfehlung als umgesetzt betrachtet. Das System PREVENT ist weiterhin voll funktionsfähig, und die Nationale Integritätsbehörde berichtet von positiven Ergebnissen. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Erfolgsbilanz der Nationalen Integritätsbehörde bei der Untersuchung von Unvereinbarkeiten und administrativen Interessenkonflikten stabil geblieben ist.⁴⁹

Folgemaßnahmen zu Gerichtsentscheidungen, die Parlamentsmitglieder betreffen

Im Bericht vom November 2018 wurde auf Verzögerungen und offensichtliche Ungereimtheiten in der Sanktionspraxis gegenüber Parlamentsmitgliedern hingewiesen, bei denen in einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung auf der Grundlage eines Berichts der Nationalen Integritätsbehörde die Unvereinbarkeit von Ämtern oder Interessenkonflikte festgestellt worden waren. In dem Bericht wurde auf eine mögliche abweichende Auslegung der Vorschriften verwiesen (insbesondere dann, wenn die fragliche Integritätsverletzung sich in einer früheren Amtszeit oder in einer früher bekleideten Position ereignet hatte). Darüber hinaus wurde in dem Bericht darauf hingewiesen, dass Klärungsbedarf bei den Vorschriften zu Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten besteht, damit die CVM-Vorgabe zur Sicherung „verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen“ erfüllt wird. Seit dem Bericht vom November 2018 gab es in dieser Hinsicht keine neuen Entwicklungen. Im Juli 2019 schlug der Justizminister vor, eine Sitzung mit allen betroffenen Behörden abzuhalten, um das Problem anzugehen. Dies könnte ein konstruktiver erster Schritt sein. Ziel sollte es sein, auf eine dauerhafte Lösung hinzuarbeiten, die die notwendige Klarheit bietet.

Die Empfehlung 8 wird nach wie vor als umgesetzt betrachtet. Damit es bei Empfehlung 9 Fortschritte geben kann, müssen die gegenwärtigen Unklarheiten bezüglich der Vorschriften beseitigt werden. Es besteht Klärungsbedarf hinsichtlich der legislativen Entwicklungen im Zusammenhang mit den Integritätsgesetzen, um zu gewährleisten, dass weiterhin abschreckende Sanktionen nach einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung verhängt werden können und die bei Vorgabe 2 erreichten Fortschritte somit nicht zunichte gemacht werden. Vorgabe 2 ist daher noch nicht erfüllt.

3.3 Vorgabe 3: Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

Zukunftsfähigkeit der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung und Unumkehrbarkeit der Korruptionsbekämpfung

⁴⁹ Siehe auch Vorgabe 2 des Technischen Berichts.

Seit dem Bericht vom November 2018 haben die an der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene beteiligten Justizorgane trotz der äußerst schwierigen Umstände weiterhin Korruptionsvorwürfe untersucht und Korruption auf hoher Ebene strafrechtlich geahndet.

Im Bericht vom November 2018 wurde festgestellt, dass die führenden Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung, insbesondere die Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) und der Oberste Gerichts- und Kassationshof, unter Druck geraten sind und die Besorgnis wächst, ob diese auch künftig ihre Arbeit tun können und der Kampf gegen die Korruption damit weiterhin unumkehrbar ist. Wenngleich die Einrichtungen nach wie vor eine überzeugende Erfolgsbilanz vorweisen können, gibt es Anzeichen dafür, dass sich der anhaltende Druck negativ auf sie ausgewirkt hat.

Im Zuge der Änderungen der Justizgesetze wurden die Dienstalteranforderungen abrupt geändert, wodurch die Funktionsfähigkeit der DNA in Mitleidenschaft gezogen wurde. Die wirksame Behandlung von Fällen von Korruption auf hoher Ebene wurde außerdem dadurch beeinträchtigt, dass die Zuständigkeit für zahlreiche Fälle der besonderen Abteilung übertragen wurde, die nicht nur in Fällen von durch Richter und Staatsanwälte begangenen Straftaten ermittelt, sondern auch für die Untersuchung von damit im Zusammenhang stehenden Straftaten anderer Personen zuständig ist. Das im Bericht vom November 2018 ermittelte Risiko, die besondere Abteilung könne als Instrument dienen, um den Verlauf von Fällen von Korruption auf hoher Ebene zu beeinflussen und Richter und Staatsanwälte unter Druck zu setzen, hat sich konkretisiert. Die DNA arbeitet nach wie vor ohne leitenden Staatsanwalt, da das Verfahren zu dessen Ernennung ausgesetzt wurde. Wenngleich die vorerst eingesetzte Leitung der DNA die Arbeit erfolgreich weitergeführt hat, trägt der Umstand, dass Stellen *ad interim* besetzt werden müssen, weiter zur Unsicherheit bei und macht die DNA anfälliger.

Auch der massiv gestiegene Druck auf den Obersten Gerichts- und Kassationshof (siehe Vorgabe 1) hat die Wirksamkeit der Justiz in Fällen von Korruption auf hoher Ebene beeinträchtigt. Insbesondere wurde der Oberste Gerichts- und Kassationshof in zwei Verfassungsstreitigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof verklagt; Gegenstand der von der Regierung angestrengten Klagen war die Auslegung der Verfahrensregeln für die Zusammensetzung der Strafkammern (fünf Richter) und die Zusammensetzung in erstinstanzlichen Korruptionsprozessen (drei Richter). Wenngleich die Urteile des Verfassungsgerichtshofs nicht rückwirkend anwendbar sind, haben die Folgemaßnahmen im Zusammenhang mit der Entscheidung über die fünfköpfigen Spruchkörper zu großer Unsicherheit geführt. Anfang 2019 wurde in Erwägung gezogen, eine Dringlichkeitsanordnung anzunehmen, die ermöglicht hätte, sämtliche Verfahren in Fällen von Korruption auf hoher Ebene wiederaufzurollen, in denen seit 2014 abschließend ein rechtskräftiges Urteil einer Strafkammer des Obersten Gerichts- und Kassationshofs mit fünf Richtern ergangen ist. Während die in Rumänien sowie international geäußerte Kritik an dem Vorschlag dazu beigetragen hat, die Annahme einer solchen Dringlichkeitsanordnung zu verhindern, wäre es wichtig, dass die rumänischen Behörden sich von den mit einer derartigen Maßnahme verfolgten Zielen distanzieren und klarstellen, dass im Nachgang zu den Urteilen des Verfassungsgerichtshofes keine Vorschriften angenommen werden, die abgeschlossene Fälle berühren, und ihr Engagement für eine wirksame Korruptionsbekämpfung bekräftigen.

Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs haben unmittelbare Auswirkungen auf laufende Verfahren in Fällen von Korruption auf hoher Ebene; so verzögern sich Verhandlungen oder werden neu begonnen, und die Wiederaufnahme mehrerer abgeschlossener Verfahren war unter bestimmten Umständen auch möglich. Die Gesamtheit der Konsequenzen wird sich erst noch zeigen. Diese klare Einflussnahme auf Gerichtsverfahren hat zudem generelle Zweifel an der Tragfähigkeit der bislang von Rumänien bei der Korruptionsbekämpfung erreichten Fortschritte gesät, insbesondere, da gleichzeitig das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung geändert wurden und in diesem Zusammenhang die Empfehlung vom November 2018 zur Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und internationalen Antikorruptionsinstrumenten außer Acht gelassen wurde.

Empfehlung 10: Annahme objektiver Kriterien für die Begründung von Entscheidungen zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten als Gewähr dafür, dass diese Immunität nicht in Anspruch genommen wird, um der Ermittlung und Strafverfolgung bei Korruptionsdelikten zu entgehen. Die Regierung könnte auch eine Gesetzesänderung in Betracht ziehen, um die Immunität von Ministern auf

deren Amtszeit zu beschränken. Sie könnte dabei von der Venedig-Kommission und der GRECO unterstützt werden. Das Parlament sollte ein System zur regelmäßigen Berichterstattung über Entscheidungen seiner Kammern zu Anträgen auf Aufhebung der Immunität einrichten und könnte eine öffentliche Debatte organisieren, damit der Oberste Rat der Magistratur und die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen können.

Empfehlung 10 betrifft die Rechenschaftspflicht des Parlaments für seine Entscheidungen über die Anträge der Staatsanwaltschaft auf Genehmigung von Präventivmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen oder Festnahmen) und auf Genehmigung von Ermittlungen gegen ein Parlamentsmitglied, das ebenfalls Minister ist oder war. Der Umstand, dass Entscheidungen des Parlaments nur unzureichend erläutert wurden und sich das Parlament mehrfach gegen die weitere Durchführung einer Untersuchung gestellt hat, hat Bedenken hervorgerufen, ob diese Entscheidungen objektiv sind.

Am 5. Juni 2019 änderte die Abgeordnetenkammer ihre Geschäftsordnung hinsichtlich der Strafverfolgung von Mitgliedern oder ehemaligen Mitgliedern der Regierung, die der Abgeordnetenkammer angehören. Insbesondere wurde auf die im Bericht der Venedig-Kommission zum Zweck und zur Aufhebung der parlamentarischen Immunität genannten Kriterien verwiesen⁵⁰. Diese Änderung ist zu begrüßen, und die Kommission hofft auf ihre wirksame Umsetzung, auch in Anbetracht der Empfehlung, die Justizbehörden und die Zivilgesellschaft in die Erörterungen einzubeziehen.

Der Senat wird ermutigt, ähnliche Vorschriften anzunehmen. Anfang Juni wurde ein Antrag der Staatsanwaltschaft auf Aufhebung der Immunität des Vorsitzenden des Senats abgelehnt. Im September lehnte der Senat einen Antrag auf Einleitung der Strafverfolgung gegen einen Senator ab, der vormals Gesundheitsminister war.

Die Kommission bekräftigt ihre Schlussfolgerung vom November 2018, dass Rumänien die Grundlage für die positive Bewertung, die im Januar 2017 mit Blick auf Vorgabe 3 erzielt wurde, infrage stellt hat. Wenngleich sowohl die DNA als auch der Oberste Gerichts- und Kassationshof weiterhin Fällen von Korruption auf hoher Ebene nachgehen, einschlägige Sanktionen verhängen und unter sehr schwierigen Umständen ihre Professionalität unter Beweis gestellt haben, werfen die Angriffe auf ihre Tätigkeit, die aufeinanderfolgenden Änderungen des geltenden Rechtsrahmens und die mögliche Infragestellung ihrer Autorität bei rechtskräftigen Urteilen Bedenken auf, ob die Erfolge Rumäniens bei der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene tragfähig sind. Daher kann die Umsetzung der Empfehlung 10 trotz einiger positiver Entwicklungen in jüngster Zeit nicht mehr als ausreichend angesehen werden, um die Vorgabe zu erfüllen.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

3.4 Vorgabe 4: Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

Empfehlung 11: Weitere Umsetzung aller Aspekte der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie unter Einhaltung der im August 2016 von der Regierung festgelegten Fristen. Der Justizminister sollte ein System zur Berichterstattung über die Umsetzung der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie (einschließlich Statistiken über Integritätsverletzungen in der öffentlichen Verwaltung, Angaben zu Disziplinarverfahren und Sanktionen sowie Informationen über strukturelle Maßnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen) einrichten.

Empfehlung 12: Gewährleistung der vollen Funktions- und Leistungsfähigkeit der Nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte gewährleisten, damit diese einen ersten Jahresbericht mit zuverlässigen statistischen Informationen über die Einziehung von Vermögen aus Straftaten vorlegen kann. Die Agentur sollte ein System zur regelmäßigen Berichterstattung über den Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten und über den Stand der Einziehung und Verwaltung von Erträgen aus Straftaten einrichten.

Nationale Antikorruptionsstrategie

Die Umsetzung der nationalen Antikorruptionsstrategie wurde auf fachlicher Ebene fortgesetzt. Maßnahmen zur Korruptionsprävention wie interne Prüfungen aller beteiligten öffentlichen Einrichtungen und die 2018 geplanten Peer-Review-Bewertungen wurden sowohl in zentralen Stellen als auch auf lokaler Ebene (Bezirksräte und Gemeindevertretungen) auf den Weg gebracht. Die Plattformen für die interinstitutionelle Zusammenarbeit traten im April 2019 zusammen. Die Behörden berichten ferner von weiteren Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Maßnahmen in zentralen Ministerien und öffentlichen Einrichtungen in Bereichen mit besonderem Risiko, etwa in Einrichtungen im Bildungs- und im Finanzbereich sowie im Innenministerium. Dennoch wurde die Korruptionsprävention nicht als wichtige politische Priorität eingestuft.

Eines der Ziele der Strategie ist eine erfolgreichere Korruptionsbekämpfung durch die Verhängung strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sanktionen. Seit dem Bericht vom November 2018 hat die Generalstaatsanwaltschaft weiterhin wirksam Korruptionsvergehen verfolgt, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der DNA fallen.⁵¹ Der oben beschriebene Druck, der auf diesen wichtigen Stellen lastet⁵², und die in Kraft getretenen oder vom Parlament angenommenen Gesetzesänderungen haben die Korruptionsbekämpfung jedoch zwangsläufig beeinträchtigt, nicht zuletzt dadurch, dass im Hinblick auf die politische Unterstützung für die fortgesetzte Korruptionsprävention und -sanktionierung widersprüchliche Signale gegeben wurden. Dazu gehören die Änderungen der Strafgesetzbücher sowie des Integritätsrahmens mit dem Risiko nachteiliger Folgen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung.

Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte

Die Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) ist jetzt vollständig einsatzfähig, sie hat ihre Tätigkeit weiter ausgebaut und macht dazu in jährlichen Berichten klare Ausführungen. Sie ist ein positives Beispiel dafür, wie die Berücksichtigung bewährter Verfahren aus anderen Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden) und darüber hinaus dazu beigetragen hat, ein erfolgreiches Konzept auszuarbeiten.

Auf der Grundlage einer Analyse von Vorgabe 4 kann die Kommission ihre Schlussfolgerung vom November 2018 bekräftigen, wonach mehr Anstrengungen nötig sind, um die Fortschritte zur Erfüllung der Vorgabe zu erreichen. Die politischen Entwicklungen behindern die Korruptionsprävention, was Fortschritte weniger glaubwürdig macht (Empfehlung 11). Was die Empfehlung 12 anbelangt, so bestätigt die Kommission, dass dieser Empfehlung nachgekommen wurde.

⁵¹ Detaillierte Ergebnisse der einzelnen Einrichtungen finden sich im Technischen Bericht.

⁵² Siehe Vorgaben 1 und 3.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Seit dem letzten Bericht musste die Kommission sich regelmäßig mit den Entwicklungen in Rumänien im Zusammenhang mit der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung befassen. In allen Fällen bestätigte die Kommission, dass bei den Fortschritten, die – wie in ihrem Bericht vom November 2018 dargelegt – in den Vorjahren erzielt worden sind, Rückschritte zu verzeichnen waren.

Die Entwicklung in den ersten Monaten des Jahres 2019 war äußerst besorgnisregend. Die Kommission musste die rumänischen Behörden deshalb im Mai 2019 davon in Kenntnis setzen, dass sie – sofern die erforderlichen Verbesserungen auf kurze Sicht ausblieben oder weitere negative Entwicklungen zu verzeichnen seien – Schritte nach Maßgabe des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips ergreifen werde, der einen Dialog zur Ausräumung rechtsstaatlicher Bedenken vorsieht (und daher über die Parameter des Kooperations- und Kontrollverfahrens hinausgehen kann).

Die Kommission begrüßte, dass die rumänische Regierung im Juni den Wunsch geäußert hatte, ihren Ansatz zu korrigieren, und Anstrengungen unternommen worden sind, um neue Konsultationsmechanismen zu entwickeln und den Dialog mit der Justiz zu verbessern. Die Kommission sieht der Umsetzung dieses Engagements in konkrete gesetzgeberische und andere Maßnahmen durch die rumänischen Behörden erwartungsvoll entgegen. Um Fortschritte zu erreichen, sind greifbare legislative und administrative Schritte erforderlich, mit denen die in diesem Bericht zusammengefassten Empfehlungen umgesetzt werden können. Die zentralen Einrichtungen in Rumänien stehen in der Pflicht, sich gemeinsam und entschlossen für die Unabhängigkeit der Justiz und die Korruptionsbekämpfung als unverzichtbare Eckpfeiler einzusetzen und die Funktionsfähigkeit der nationalen Schutzmaßnahmen und Kontrollmechanismen zu gewährleisten.

Die Kommission wird die Entwicklungen im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens aufmerksam weiterverfolgen. Sie bedauert, dass Rumänien den Empfehlungen vom November 2018, die voll und ganz im Einklang mit den Standpunkten der anderen EU-Organe stehen, nicht nachgekommen ist. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist entscheidend, um den Reformprozess wieder in die erforderlichen Bahnen zu lenken und den Weg zum Abschluss des Kooperations- und Kontrollverfahrens gemäß dem Bericht vom Januar 2017 wiederaufzunehmen. Die Kommission ist zuversichtlich, dass Rumänien der Erreichung der Ziele des Kooperations- und Kontrollverfahrens eine neue Dynamik verleihen könnte, und ist bereit, die rumänischen Behörden dabei zu unterstützen.