



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Juli 2021
(OR. en)

10341/21
ADD 24

JAI 812
FREMP 202
AG 61
POLGEN 127

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Juli 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2021) 724 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSCCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 724 final.

Anl.: SWD(2021) 724 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021
SWD(2021) 724 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSCHUSS DER REGIONEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DE

DE

ZUSAMMENFASSUNG

Seit dem Beitritt Rumäniens zur EU im Jahr 2007 begleitet die Kommission die rumänischen Reformen in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM), das sie als wichtigen Rahmen für Fortschritte in diesen Bereichen sieht. Das CVM wird fortgesetzt, bis die Vorgaben zufriedenstellend erfüllt sind, und zwar parallel zum Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, dem Rumänien wie jeder andere Mitgliedstaat auch unterliegt.

Die Regierung schlägt Reformen vor, mit denen auf die Bedenken wegen der Änderungen der Justizgesetze von 2017–2019 eingegangen werden soll, die wegen ihrer negativen Auswirkung auf die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der Justiz kritisiert wurden. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in einer Vorabentscheidung vom 18. Mai 2021 mehrere Aspekte dieser Reformen untersucht und diese Bedenken bestätigt, insbesondere hinsichtlich der Sektion für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (SIIJ). Ein Gesetzentwurf zur Auflösung dieser Sektion wird im Parlament geprüft. Ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Justizgesetze wurde eingeleitet. Der Personalmangel wurde durch die fehlende Einstellung neuer Richter und Staatsanwälte in den letzten zwei Jahren in Verbindung mit der Tatsache, dass eine bedeutende Anzahl Richter und Staatsanwälte in den Ruhestand getreten ist, noch verstärkt. Dieser Mangel erhöhte den Druck auf Richter und Staatsanwälte, was Auswirkungen auf die Qualität und Effizienz der Justiz hatte.

Es besteht zwar ein umfassender institutioneller Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, seine Wirksamkeit erfordert allerdings einen nachhaltigen politischen Willen, der von der Regierung zugesagt wurde. Die Verabschiedung einer neuen Strategie zur Korruptionsbekämpfung für die Jahre 2021–2025 ist eine der Hauptprioritäten. Die Wirksamkeit der Untersuchung und strafrechtlichen Ahndung von Korruptionsfällen auf mittlerer und hoher Ebene wurde verbessert, was die bisherige Vorgehensweise bestätigt. Die Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung (DNA) konnte bessere Ergebnisse erzielen, obwohl die Änderungen der Justizgesetze von 2017–2019 ihr ordnungsgemäßes Funktionieren weiterhin stark behindern. Änderungen der Strafgesetzbücher sind nach wie vor notwendig. Mangels zuverlässiger gesetzlicher und politischer Lösungen für die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs bestehen größere Hindernisse und Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung. Eine bessere institutionelle Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Wahlen im Jahr 2020 könnte einen neuen Ansatz gegenüber der Integrität gewählter Amtsträger markieren. Die Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) ist nach wie vor voll funktionsfähig und das elektronische System für Interessenkonflikte PREVENT ist effektiv.

Die rechtlichen Garantien in Bezug auf Medienfreiheit und -pluralismus sind bereits vorhanden. Allerdings bestehen nach wie vor Bedenken im Zusammenhang mit der Umsetzung und Durchsetzung des bestehenden Rechtsrahmens, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Informationen. Der Nationale Rat für audiovisuelle Medien verfügt nach wie vor nicht über ausreichend Ressourcen, um seinen Aufgaben in vollem Umfang nachzukommen, und seine Tätigkeit wurde durch den Ablauf der Amtszeit mehrerer seiner Mitglieder beeinträchtigt. Im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse in den Medien ist weiterhin nur teilweise Transparenz gewährleistet. Medien können für politischen Druck anfällig sein, insbesondere wenn ihre Einnahmen von staatlicher Werbung abhängen. Diffamierungsklagen gegen Investigativjournalisten werden weiter gemeldet. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erhielten die Medien Unterstützung durch

Mittel, die staatlichen Medienkampagnen zur Verhinderung der Ausbreitung von COVID-19 zugewiesen waren.

Es bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Vorhersehbarkeit und Stabilität der Rechtsvorschriften, da Gesetze oft geändert werden und die daraus resultierenden Gesetze widersprüchlich sein können; ein weiterer Grund zur Besorgnis ist der eingeschränkte Einsatz von Folgenabschätzungen. Nach dem Referendum im Mai 2019 wurden keine wichtigen Dringlichkeitsanordnungen im Bereich der Justiz verabschiedet. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie besteht ein Alarmzustand mit erhöhter parlamentarischer Kontrolle. Nach dem Urteil des EuGH vom 18. Mai 2021 zu mehreren Aspekten der Justizgesetze erließ der Verfassungsgerichtshof am 8. Juni 2021 ein Urteil, das Anlass zu ernststen Bedenken gibt, da es den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts in Frage stellt. Die Rechtsvorschriften über Vereinigungen und Stiftungen wurden 2020 geändert, um den Bürokratieaufwand für NRO zu verringern.

Das CVM wurde beim Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union im Jahr 2007 als Übergangsmaßnahme eingeführt, um die anhaltenden Bemühungen des Landes um die Reform seines Justizwesens zu unterstützen und die Korruptionsbekämpfung voranzubringen.¹ Gemäß der Entscheidung zur Einrichtung des CMV wird das Verfahren – wie auch der Rat bestätigt hat – beendet, wenn alle für Rumänien festgelegten Vorgaben in zufriedenstellender Weise erfüllt sind. In ihren Berichten vom Januar 2017 nahm die Kommission eine umfassende Bewertung der Fortschritte vor, die in Rumänien in den zehn Jahren des Kooperations- und Kontrollverfahrens erreicht wurden. Zudem gab sie mit zwölf abschließenden zentralen Empfehlungen, deren Erfüllung ausreichen würde, um die Ziele des CVM zu erreichen, einen Weg zum Abschluss des Verfahrens vor, sollten die Entwicklungen nicht in eine Richtung verlaufen, die die Fortschritte rückgängig machen. Im Bericht vom November 2018 kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Entwicklungen die Unumkehrbarkeit der Fortschritte rückgängig gemacht oder infrage gestellt hatten und dass acht zusätzliche Empfehlungen formuliert werden müssten. Im letzten CVM-Bericht der Kommission, der im Juni 2021 angenommen wurde, wurden die Fortschritte bei den zwölf Empfehlungen vom Januar 2017 und bei den acht zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018 bewertet. Diesem Bericht zufolge haben sich die Parameter der CVM-Vorgaben seit dem CVM-Bericht 2019 deutlich positiv entwickelt, und die Kommission begrüßte, dass 2021 starke neue Impulse für Reformen und zur Behebung der Rückschritte im Zeitraum 2017–2019 gegeben wurden. Dies hat zur Folge, dass bei allen noch offenen CVM-Empfehlungen Fortschritte gemacht werden und viele davon, sofern diese Fortschritte anhalten, realisiert werden könnten.²

I. JUSTIZSYSTEM

Das rumänische Justizsystem ist in vier zivil- und militärgerichtliche Instanzen gegliedert: Die erstinstanzlichen Amtsgerichte (Judecătorii), die Landgerichte (Tribunale), die

¹ Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06) wurde das CVM am 13. Dezember 2006 per Entscheidung 2006/928/EG der Kommission eingeführt (K(2006) 6569, ABl. L 354 vom 14.12.2006, S. 56).

² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final).

Fachgerichte (Tribunale specializate), die Berufungsgerichte (Curți de Apel)³ und der Oberste Gerichts- und Kassationshof (Înalta Curte de Casație și Justiție). Der Oberste Gerichts- und Kassationshof entscheidet in erster und zweiter Instanz in Strafverfahren für besondere Personengruppen⁴ und über Berufungen für bestimmte Zivil- und Verwaltungsverfahren. Eine grundlegende Aufgabe dieses Gerichts besteht darin, die einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts durch die anderen Gerichte zu gewährleisten. Der Oberste Rat der Magistratur (Consiliul Superior al Magistraturii, SCM), der über die Unabhängigkeit der Justiz wacht, ist in zwei Sektionen untergliedert: die Sektion für Richter und die Sektion für Staatsanwälte. Die Sektionen haben die ausschließliche Zuständigkeit für die Einstellung und Verwaltung der Laufbahn von Richtern und Staatsanwälten und fungieren als Disziplinargerichte in Disziplinarsachen. An der Spitze der Staatsanwaltschaft steht der Generalstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft beim Obersten Gerichts- und Kassationshof. Innerhalb der Staatsanwaltschaft sind Fachabteilungen mit besonderer Zuständigkeit und Organisation tätig: die DNA und die Direktion für Ermittlungen gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus (DIICOT), die leitenden Staatsanwälten unterstehen, und seit 2018 die SIIJ.⁵ Es gibt auch Militärstaatsanwaltschaften. Der Generalstaatsanwalt und die leitenden Staatsanwälte der Fachabteilungen DNA und DIICOT werden vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Justizministers und nach Einholung einer unverbindlichen Stellungnahme des SCM ernannt.⁶ Rumänien ist Teil der Europäischen Staatsanwaltschaft. Der Landesverband der rumänischen Rechtsanwaltskammern (UNBR) ist eine juristische Person öffentlichen Rechts, in der alle 41 Anwaltskammern Rumäniens organisiert sind. Der Verfassungsgerichtshof ist für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und die Beilegung von Konflikten verfassungsrechtlicher Natur zwischen Behörden zuständig.

Unabhängigkeit

Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz ist in der breiten Öffentlichkeit nach einer deutlichen Verbesserung im Vergleich zu den Vorjahren nun durchschnittlich. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der breiten Öffentlichkeit ist nach 37 % im Jahr 2020 nun durchschnittlich (51 %).⁷ Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch Unternehmen ist durchschnittlich (45 %) und liegt 8 Prozentpunkte niedriger als 2020.⁸ Obwohl die Einflussnahme und der Druck durch Staat und Politik von der breiten Öffentlichkeit als häufigster Grund für die wahrgenommene mangelnde Unabhängigkeit der

³ Berufungsgerichte entscheiden sowohl in erster Instanz (komplexere Fälle) als auch in zweiter Instanz über Beschwerden gegen rechtskräftige Entscheidungen der Vorinstanzen.

⁴ Die Strafabteilung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs befasst sich als erstinstanzliches Gericht mit Straftaten, die von Senatoren, Abgeordneten, rumänischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, Mitgliedern der Regierung, Verfassungsrichtern, Mitgliedern des SCM oder Richtern oder Staatsanwälten beim Obersten Kassations- und Gerichtshof begangen wurden.

⁵ Die Staatsanwaltschaften bei den Berufungsgerichten werden von leitenden Staatsanwälten geleitet und die bei den Land- und Amtsgerichten von ersten Staatsanwälten.

⁶ Der leitende Staatsanwalt der Fachabteilung für die Untersuchung von Straftaten in der Justiz wird in einem besonderen Verfahren ernannt, an dem nur Mitglieder des SCM beteiligt sind.

⁷ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 48. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz wird anhand der folgenden Kategorien bewertet: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als „eher gut“ und „sehr gut“ wahr); gering (zwischen 30–39 %), durchschnittlich (zwischen 40–59 %), hoch (zwischen 60–75 %), sehr hoch (mehr als 75 %).

⁸ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 50.

Justiz angeführt wurde, gibt die Einflussnahme oder der Druck von wirtschaftlichen oder anderen speziellen Interessen den Unternehmen Anlass zur Sorge.⁹

Die Änderungen der Justizgesetze von 2017-2019 werden überprüft. Die Justizgesetze, die zwischen 2017 und 2019 geändert wurden, legen den Status der Richter und Staatsanwälte und die Organisation des Justizsystems sowie des SCM fest¹⁰. Diese Gesetze sind für die Unabhängigkeit der Richter und Staatsanwälte und das ordnungsgemäße Funktionieren der Justiz von zentraler Bedeutung. Die Änderungen der Justizgesetze, die nach wie vor in Kraft sind, hatten schwerwiegende Auswirkungen auf die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des Justizsystems.¹¹ Es wurden große Probleme insbesondere bei der Schaffung der SIIJ, dem System der zivilrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten, den Vorruhestandsregelungen, dem Berufseinstieg sowie der Stellung und Ernennung hochrangiger Staatsanwälte festgestellt.¹² Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 und dem CVM-Bericht 2021¹³ dargelegt, bestätigten sich nach der Umsetzung der geänderten Gesetze die Bedenken, und in den dazwischen liegenden Jahren sind neue Probleme entstanden. Da die geänderten Gesetze nach wie vor in Kraft sind, bleiben die Bedenken hinsichtlich der Beeinträchtigung der Funktionsweise des Justizsystems bestehen. Insbesondere ist die SIIJ nach wie vor tätig, und es bestehen ernsthafte Bedenken hinsichtlich ihrer Funktionsweise¹⁴, auch wenn sie im letzten Jahr weniger aktiv war. Am 30. September 2020 legte der Justizminister Entwürfe für umfassende Änderungen der Justizgesetze für eine sechsmonatige öffentliche Konsultation vor.¹⁵ Dem Justizminister zufolge wurden diese Gesetzentwürfe nach einer Analyse der im CVM-Bericht der Europäischen Kommission, den Berichten der GRECO und den Stellungnahmen der Venedig-Kommission enthaltenen Anforderungen erstellt. Das erklärte Ziel der Gesetzentwürfe ist es, die negativen Auswirkungen der Änderungen von 2017–2019 zu beheben und Lösungen für viele der im CVM-Bericht festgestellten Probleme vorzuschlagen, insbesondere hinsichtlich der Auflösung der SIIJ, der Erhöhung des Maßes an fachlicher Unabhängigkeit der Staatsanwälte durch Aufhebung der 2018 geänderten Rechtsvorschriften, der zivilrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten, der Einschränkungen des Rechts der freien Meinungsäußerung von Richtern und Staatsanwälten und der Verfahren für die Entlassung und Ernennung von Staatsanwälten in Leitungspositionen. Im Januar 2021 nahm die Regierung ein Memorandum an, in dem sie ihre politische Zusage zum Ausdruck brachte, alle ausstehenden CVM-Empfehlungen umzusetzen. Zu den in dem Memorandum

⁹ EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 49 und 51.

¹⁰ Gesetz Nr. 303/2004 über die Stellung von Richtern und Staatsanwälten, Gesetz Nr. 304/2004 über die Organisation des Justizwesens und Gesetz Nr. 317/2004 über den Obersten Rat der Magistratur.

¹¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final). Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 3, wird festgestellt, dass die verlängerte Umsetzung der geänderten Justizgesetze von 2018–2019 höhere und dauerhafte Unsicherheit für die Funktionsweise des Justizsystems im Allgemeinen schafft, aber auch für einzelne Richter und Staatsanwälte, insbesondere im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit, ihr Statut und ihre berufliche Laufbahn.

¹² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 5. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (COM(2021) 370 final).

¹³ Ebenda, S. 3.

¹⁴ Insbesondere wegen der abschreckenden Wirkung auf Richter und Staatsanwälte (EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 219).

¹⁵ Siehe Fußnote 10.

dargelegten Plänen gehören ein Gesetzentwurf zur Abschaffung der SIIJ und Änderungen der Justizgesetze, die beide unmittelbar mit den CVM-Empfehlungen verknüpft sind. Nach dem Ende der öffentlichen Konsultation und nach mehreren Diskussionsrunden mit der Justiz hat der derzeitige Justizminister am 29. März 2021 dem SCM die drei geänderten Gesetze im Entwurf zur Stellungnahme vorgelegt. Der Justizminister verpflichtete sich, die Gesetzentwürfe gleichzeitig mit deren Vorlage beim Parlament der Venedig-Kommission zur Stellungnahme vorzulegen. Diese Gesetzesänderungen sollten die Unabhängigkeit der Justiz im Einklang mit dem EU-Recht und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Europarats wahren. Eine wichtige Entwicklung ist das Urteil des EuGH vom 18. Mai 2021, in dem eine Reihe der Bestimmungen der Justizgesetze im Hinblick auf die Artikel 2 und 19 Absatz 1 EUV und der CVM-Entscheidung betrachtet wurden, insbesondere hinsichtlich der SIIJ, der vorläufigen Besetzung von Leitungspositionen in der Justizinspektion sowie der persönlichen Haftung von Richtern im Falle von Fehlurteilen.¹⁶ Der EuGH erinnerte auch daran, dass ein Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften insbesondere hinsichtlich der Organisation der Justiz nicht dergestalt ändern kann, dass der Schutz des Wertes der Rechtsstaatlichkeit vermindert wird.¹⁷

Ein weiterer Gesetzentwurf mit dem Ziel, die Staatsanwaltschaftliche SIIJ aufzulösen, wird im Parlament erörtert. Der Gesetzentwurf wurde am 4. Februar 2021 auf der Website des Justizministeriums veröffentlicht. Am 11. Februar 2021 nahm der SCM ablehnend Stellung zum Gesetzentwurf, mit der Begründung, dass zusätzliche Garantien zum Schutz der Richter und Staatsanwälte vor möglicherweise missbräuchlichen Korruptionsermittlungen notwendig seien.¹⁸ Die Regierung nahm den Gesetzentwurf am 18. Februar unverändert an und legte ihn dem Parlament vor. Am 24. März 2021 nahm die Abgeordnetenkammer den Gesetzentwurf an, fügte jedoch Bestimmungen hinzu, die ihrer Ansicht nach für den Schutz der Richter und Staatsanwälte vor missbräuchlichen Korruptionsermittlungen erforderlich sind, mit dem Vorschlag, dass bei Straftaten im Zusammenhang mit Korruption ein Antrag auf Genehmigung des Rechtswegs zuerst dem SCM vorgelegt werden sollte.¹⁹ Dieser Vorschlag wurde von der Zivilgesellschaft, einem großen Teil des Justizwesens sowie vom SCM²⁰ scharf kritisiert, da davon ausgegangen wurde, dass er die Einschränkung der Rechenschaftspflicht der Richter und Staatsanwälte bewirkt. Der Gesetzentwurf wird derzeit im Senat als Beschlusskammer erörtert. Am 29. März 2021 verlangte der Justizminister von der Venedig-Kommission eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf und insbesondere zu den zusätzlichen Garantien um Kohärenz mit den Normen des Europarats sicherzustellen. In ihrer Stellungnahme vom 5. Juli 2021 begrüßt die Venedig-Kommission die Absicht Rumäniens, die SIIJ aufzulösen und die Zuständigkeit der Fachabteilungen der

¹⁶ EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 179–241.

¹⁷ Ebenda, Rn. 162. Siehe auch: EuGH, Urteil vom 20. April 2021, Repubblika/II-Prim Ministru, Rechtssache C-896/19, Rn. 64.

¹⁸ Der SCM gibt an, dass die vorgeschlagene Lösung keine Garantien beinhaltet, durch die der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz umgesetzt wird, indem Richter und Staatsanwälte angemessen vor Druck geschützt werden, und stellt die allgemeine Verpflichtung des Gesetzgebers fest, bei der Gesetzgebung hinsichtlich des Justizwesens angemessene Garantien zur Sicherstellung tatsächlicher richterlicher Unabhängigkeit bereitzustellen.

¹⁹ Nach der vorgeschlagenen Änderung können Richter und Staatsanwälte nur mit der vorherigen Zustimmung der Sektion für Richter oder der Sektion für Staatsanwälte des SCM wegen Straftaten angeklagt werden, die sich gegen die Rechtspflege richten, wegen Korruptionsdelikten, Amtsmissbrauchs oder Straftaten im Zusammenhang mit Korruption.

²⁰ Innerhalb des SCM gibt es Meinungsunterschiede über die Abschaffung der SIIJ, die Notwendigkeit von Garantien und darüber, ob die von der Abgeordnetenkammer vorgeschlagenen Garantien angemessen sind.

Staatsanwaltschaften wie der DNA und der DIICOT wiederherzustellen, empfiehlt jedoch, die Änderungen der Abgeordnetenkommer aufzuheben.²¹ In seinem Urteil vom 18. Mai 2021 entschied der EuGH hinsichtlich der SIIJ, dass Gesetze, die eine solch spezialisierte Sektion schaffen, durch objektive und überprüfbare Erfordernisse einer ordnungsgemäße Rechtspflege begründet sein und sicherstellen müssen, dass die Sektion nicht als Instrument politischer Kontrolle über die Tätigkeit von Richtern und Staatsanwälten verwendet werden kann, und dass die Sektion ihre Zuständigkeit im Einklang mit den Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausübt.²² In einem Urteil vom 7. Juni 2021 war das Berufungsgericht Pitești das erste vorlegende Gericht, das das Urteil des EuGH anwendete und erklärte, dass das Bestehen der SIIJ nicht durch objektive und überprüfbare Erfordernisse einer ordnungsgemäße Rechtspflege begründet ist, und dass sie deshalb nicht zur Untersuchung der ihr vorgelegten Rechtssachen befugt ist.²³ Es ist wichtig, dass die aktuelle Rechtsreform im Sinne der Auflösung der SIIJ und der Wiederherstellung der sachlichen Zuständigkeit der Fachabteilungen der Staatsanwaltschaften für die anhängigen Rechtssachen im Einklang mit EU-Recht durchgeführt wird, insbesondere hinsichtlich des Urteils des EuGH²⁴ und unter Berücksichtigung europäischer Normen.

Der EuGH erließ eine Vorabentscheidung über die zivilrechtliche Haftung von Richtern und Staatsanwälten. Im Bericht über Rechtsstaatlichkeit 2020²⁵ werden Bedenken hinsichtlich des Systems der zivilrechtlichen Haftung, das durch die Justizgesetze von 2017–2019 eingeführt wurde, erwähnt, insbesondere in Bezug auf die in diesem Kontext dem Finanzministerium gewährte Befugnis²⁶, da dieses durch die Regelungen berechtigt ist, zu prüfen, ob ein Fehlurteil bösgläubig oder grob fahrlässig ergangen ist und in der Folge Schadensersatzklagen gegen Richter wegen des durch ihre Urteile verursachten Schadens einzuleiten. Der Europarat hat festgestellt, dass diese neue Rechtslage eine abschreckende Wirkung auf Richter und Staatsanwälte haben könnte, insbesondere in Verbindung mit der Schaffung der neuen SIIJ²⁷. In seinem Urteil vom 18. Mai 2021 urteilte der EuGH über die

²¹ Die Venedig-Kommission weist darauf hin, dass dieses Änderungspaket eine neue Art der Unverletzlichkeit von Richtern und Staatsanwälten im Rahmen eines besonders sensiblen Gebiets (Strafverfolgung) einführe, die weit über eine funktionelle Immunität hinausgehe und dass Strafverfahren, die außerhalb der funktionellen Immunität liegen, nicht in den Zuständigkeitsbereich des SCM fallen sollten und den Gerichten direkt und ohne vorherige Überprüfung durch den SCM vorgelegt werden sollten. Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2021)019), S 14.

²² Der EuGH fügte hinzu, dass Beispiele aus der Praxis der SIIJ bestätigen, dass das Risiko eingetreten ist, dass die Sektion einem Instrument zur Ausübung politischen Drucks gleichkommt und ihre Befugnisse zur Änderung des Ablaufs bestimmter strafrechtlicher Ermittlungen oder gerichtlicher Verfahren, die unter anderem Fälle von Korruption auf hoher Ebene betreffen, in einer Weise ausübt, die Zweifel an ihrer Objektivität aufkommen lässt (EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 219 und 223).

²³ Am 23. Juni 2021 leitete die Justizinspektion eine Disziplinaruntersuchung gegen den Richter am Berufungsgericht Pitești ein, der das obengenannte Urteil erließ, mit der Begründung, dass er sein Amt bösgläubig oder grob fahrlässig ausgeübt hat, indem er sich auf das Urteil des EuGH berief, um die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaftlichen Sektion zu bewerten.

²⁴ Ebenda.

²⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 3.

²⁶ Siehe insbesondere Stellungnahme der Venedig-Kommission CDL-AD(2018)017, GRECO, Ad-hoc-Bericht zu Rumänien (Artikel 34) AdHocRep(2018)2); Beirat Europäischer Richter (CCJE), Stellungnahme des CCJE-Präsidiums zu einer Anfrage der Vereinigung „Romanian Judges Forum“ betreffend die Lage der Unabhängigkeit der Justiz in Rumänien; Beirat Europäischer Staatsanwälte (CCPE), Stellungnahme des CCPE-Präsidiums zu einer Anfrage der Rumänischen Bewegung zur Verteidigung der Stellung der Staatsanwälte zur Lage der Unabhängigkeit der Staatsanwälte in Rumänien.

²⁷ Stellungnahme der Venedig-Kommission CDL-AD(2018)017, Rn. 117 und 164.

Regelung der zivilrechtlichen Haftung für Richter²⁸ und forderte, dass die Regelung klar und präzise die erforderlichen Garantien vorsehen muss, die gewährleisten, dass weder die Untersuchung noch die Regressklage sich zu Instrumenten zur Ausübung von Druck auf die Rechtsprechungstätigkeit wandeln können.²⁹ In den neuen Gesetzentwürfen vom März 2021, für die der Justizminister eine Stellungnahme des SCM angefordert hat, werden Änderungen der Bestimmungen zur zivilrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten vorgeschlagen. Es ist wichtig, dass die vorgeschlagenen Änderungen dem Urteil des EuGH gebührend Rechnung tragen und die einschlägigen europäischen Normen berücksichtigen.³⁰

Die Gesetzentwürfe enthalten Änderungen der Regelungen für die Ernennung und Rechenschaftspflicht der Verwaltung der Justizinspektion. Der EuGH prüfte die Vereinbarkeit der Befugnis der Regierung, vorläufige Ernennungen in Leitungspositionen innerhalb der Justizinspektion, die für die Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte zuständig ist, vorzunehmen, mit Artikel 2 und Artikel 19 Absatz 1 EUV. Im Urteil vom 18. Mai 2021 stellte der EuGH fest, dass, da die Personen, die Leitungspositionen innerhalb der Justizinspektion innehaben, wahrscheinlich einen bestimmten Einfluss auf die Tätigkeit dieser ausüben, die Regelungen für ihre Ernennungen so gestaltet werden müssen, dass sie nicht zu berechtigten Zweifeln hinsichtlich der Verwendung der Befugnisse und Aufgaben dieser Stelle als Instrumente zur Ausübung von Druck auf die Tätigkeit dieser Richter und Staatsanwälte oder zur Ausübung politischer Kontrolle dieser Tätigkeit führen.³¹ In den letzten Jahren äußerten Justizorgane, einschließlich des SCM selbst, Bedenken wegen der mangelnden Rechenschaftspflicht der Justizinspektion, unter Angabe des hohen Anteils an von der Inspektion anhängig gemachten Rechtssachen, die letztlich vom Gericht abgelehnt wurden, der Konzentration aller Entscheidungsfindung beim Chefinspekteur³² und der begrenzten Aufsichtsbefugnisse des SCM³³. In den neuen Justizgesetzentwürfen vom März 2021, zu denen der Justizminister die Stellungnahme des SCM erbat, werden Änderungen der Bestimmungen zur Ernennung des

²⁸ EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19.

²⁹ Der EuGH fügte hinzu, dass die Verteidigungsrechte der Richter uneingeschränkt gewahrt werden müssen und dass ein Gericht über die persönliche Haftung von Richtern entscheiden sollte (EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 241).

³⁰ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 66–71.

³¹ Der EuGH stellte weiter fest, dass diese nationale Regelung solche Zweifel hervorrufen kann, wenn sie, sei es auch nur vorübergehend, zur Folge hat, dass es der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats erlaubt ist, unter Außerachtlassung des im nationalen Recht vorgesehenen ordentlichen Ernennungsverfahrens die Leitungsstellen der Einrichtung zu besetzen, deren Aufgabe die Durchführung von Disziplinaruntersuchungen und die Erhebung von Disziplinarclagen gegen Richter und Staatsanwälte ist (EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 207).

³² Der Chefinspekteur kann nur einer externen Prüfung unterliegen, die von der Inspektion selbst beauftragt wurde, und der Prüfungsbericht wird nur von einigen wenigen ausgewählten Mitgliedern des Rats geprüft.

³³ Bis 2018 wurden nach dem Gesetz Nr. 317/2004 sowohl der Chefinspekteur als auch der stellvertretende Chefinspekteur vom SCM-Plenum durch ein Auswahlverfahren, das eine schriftliche Prüfung, ein Gespräch und eine Präsentation eines Verwaltungsvorhabens umfasste, ausgewählt. Nach dem aktuellen Gesetz wird nur der Chefinspekteur vom SCM ernannt, und zwar nach einem Gespräch mit einem Ausschuss aus drei Richtern, einem Staatsanwalt und einem Vertreter der Zivilgesellschaft. Das SCM-Plenum ernennt den Kandidaten formal, kann jedoch nur widersprechen, wenn die Regelungen nicht eingehalten wurden. Die stellvertretenden Chefinspektoren und die Direktoren der entsprechenden Sektionen werden durch den Chefinspekteur ausgewählt, dessen Befugnisse hinsichtlich der Organisation der Inspektion auch erweitert wurden.

Chef- und stellvertretenden Chefinspektors sowie Kontrollmechanismen hinsichtlich der Tätigkeit der Justizinspektion vorgeschlagen.

Das Verfahren zur Ernennung leitender Staatsanwälte wird im Rahmen der Änderung der Justizgesetze geprüft. Wie im Bericht über Rechtsstaatlichkeit 2020³⁴, in CVM-Berichten³⁵ und mehreren Stellungnahmen der Venedig-Kommission³⁶ erläutert, bestehen wegen des derzeitigen Gesetzes weiterhin Bedenken hinsichtlich der Ausgewogenheit des Einflusses verschiedener Organe auf das Ernennungsverfahren und die Machtkonzentration des Justizministers. Im Jahr 2020 wurden zwei der drei leitenden Staatsanwälte ernannt, obwohl der SCM ablehnend Stellung genommen hat.³⁷ In den neuen Justizgesetzentwürfen, die sich in Vorbereitung befinden, zielt der Justizminister darauf ab, diese Bedenken zu berücksichtigen, indem er Änderungen des Ernennungsverfahrens vorschlägt. Insbesondere wird im neuen Gesetzentwurf die Stärkung der Rolle des SCM durch Einführung einer Anforderung einer verbindlichen Stellungnahme der Sektion für Staatsanwälte des SCM zur vorgeschlagenen Ernennung und die Möglichkeit, dass der Präsident die Ernennung nach den Empfehlungen der Venedig-Kommission nicht nur einmal, sondern beliebig häufig ablehnen kann, vorgeschlagen.³⁸

Das Entlassungsverfahren von leitenden Staatsanwälten soll infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) geändert werden. Am 5. Mai 2020 vertrat der EGMR die Auffassung, dass die ehemalige leitende Staatsanwältin nicht die Möglichkeit gehabt habe, die Gründe für ihre Entlassung gerichtlich überprüfen zu lassen.³⁹ In den Änderungsentwürfen der Justizgesetze⁴⁰ wurde dem Entlassungsverfahren von leitenden Staatsanwälten ein Überprüfungsverfahren vor einem Verwaltungsgericht hinzugefügt⁴¹. Die Regierung legte im Februar 2021 ihren Aktionsplan zur Vollstreckung

³⁴ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 5.

³⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final). In den CVM-Berichten wurde empfohlen, das Verfahren zur Ernennung eines leitenden Staatsanwalts erneut auf den Weg zu bringen und negative Stellungnahmen des SCM zu Ernennungen oder Entlassungen von Staatsanwälten in Leitungspositionen zu respektieren, bis ein neuer rechtlicher Rahmen in Einklang mit Empfehlung 1 vom Januar 2017 gilt.

³⁶ Insbesondere empfahl die Venedig-Kommission, ein Ernennungssystem zu entwickeln, das der Sektion der Staatsanwälte des SCM bei dem Verfahren der Ernennung von Kandidaten in jegliche Leitungsposition innerhalb der Staatsanwaltschaft eine wichtige und proaktive Rolle zukommen lässt. Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2019)014-e), Rn. 38.

³⁷ Eine davon war die leitende Staatsanwältin der DIICOT. Seit ihrem Rücktritt im September 2020 hat das Organ einen vorläufigen Leiter.

³⁸ Stellungnahme der Venedig-Kommission CDL-AD(2018)017, Rn. 52.

³⁹ EGMR, Urteil vom 5. Mai 2020, Kövesi/Rumänien, 3594/19, Rn. 157. Im Zusammenhang mit der Entlassung der ehemaligen leitenden Staatsanwältin der DNA wurde ein Verstoß Rumäniens gegen Artikel 6 Absatz 1 („Recht auf ein faires Verfahren“) und Artikel 10 („Recht auf freie Meinungsäußerung“) der Europäischen Menschenrechtskonvention festgestellt. Der EGMR machte auf die zunehmende Bedeutung der Beteiligung einer von der Exekutive und der Legislative unabhängigen Behörde an den Entscheidungen, die Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten betreffen, aufmerksam. In Bezug auf das Recht auf freie Meinungsäußerung wies der EGMR ferner darauf hin, dass die Entlassung eine abschreckende Wirkung haben und andere Staatsanwälte und Richter davon abhalten könnte, sich an der öffentlichen Debatte über Gesetzesreformen, die das Justizwesen betreffen, zu beteiligen und sich ganz allgemein zu Fragen, die die Unabhängigkeit der Justiz betreffen, zu äußern.

⁴⁰ Siehe Fußnote 36.

⁴¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final), S. 9.

dieses Urteils vor und das Ministerkomitee des Europarats bewertete dessen Umsetzung im Juni 2021.⁴²

Qualität

Die Personalausstattung der Justiz gibt weiter Anlass zur Besorgnis. Im Dezember 2020 waren fast 10 % der Richterstellen und nahezu 16 % der Staatsanwaltsstellen nach wie vor unbesetzt⁴³, was sich auch auf die Effizienz des Justizsystems auswirkte. Obwohl die 2018 eingeführte Vorruhestandsregelung, die für Richter und Staatsanwälte die Möglichkeit des Ruhestands nach 20 Dienstjahren vorsah, im März 2021 infolge von Empfehlungen von der Venedig-Kommission und GRECO vom Parlament aufgehoben wurde, traten im Jahr 2020⁴⁴ fast 300 Richter und Staatsanwälte und im ersten Quartal 2021⁴⁵ fast 150 Richter und Staatsanwälte in den Ruhestand, wodurch der Personalmangel noch verschlimmert wurde. Durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs mit dem die Anforderung, dass der SCM die Verordnung über die Organisation und Durchführung des Auswahlverfahrens für die Zulassung zum Richteramt zu genehmigen hat,⁴⁶ für verfassungswidrig erklärt wurde, entstand ein Rechtsvakuum, was dazu führte, dass 2020 kein Auswahlverfahren zur Einstellung neuer Richter und Staatsanwälte durchgeführt wurde. Um diese Rechtslücke zu schließen, legte das Justizministerium den Gesetzentwurf über die Aufnahme in das Nationale Institut der Magistratur am 22. Juni 2020 zur öffentlichen Debatte vor; der Senat hat dieses Gesetz am 3. Februar 2021 verabschiedet. Allerdings erklärte der Verfassungsgerichtshof das betreffende Gesetz aufgrund der vorherigen Befassung durch eine Gruppe Abgeordneter für verfassungswidrig.⁴⁷ Infolgedessen ist die Durchführung von Auswahlverfahren für die Zulassung zum Richteramt nach den geltenden Rechtsvorschriften nicht zulässig, was zu weiteren Verzögerungen bei Neueinstellungen und zu einer Erhöhung der Fallzahlen der Richter und Staatsanwälte führt, wodurch diese unter noch mehr Druck geraten, was wiederum Auswirkungen auf die Qualität und Effizienz des Justizwesens haben wird.⁴⁸ Ein neues Gesetz, das am 28. Juni 2021 vom Parlament verabschiedet wurde, befasst sich mit dem erwähnten Rechtsvakuum und erlaubt Auswahlverfahren für die Zulassung zum Richteramt in den Jahren 2021 und 2022. Durch seine Entscheidung vom 14. Juli 2021 erklärte der Verfassungsgerichtshof die Bestimmungen dieses Gesetzes für verfassungswidrig, da sich dadurch die Dienstaltersanforderungen für die Teilnahme am Auswahlverfahren für die Ernennung von Staatsanwälten der DNA und der DIICOT von zehn auf sieben Jahre verringert hätten.

⁴² In seinem Beschluss vom 9. Juni 2021 forderte das Ministerkomitee des Europarats die rumänischen Behörden dazu auf, das Komitee über die Entwicklungen im Gesetzgebungsverfahren und Änderungen, die noch am Entwurf der Bestimmungen vorgenommen werden, insbesondere die Bestimmungen über das Verfahren für die Entlassung leitender Staatsanwälte und die entsprechenden Garantien, ordnungsgemäß zu unterrichten (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21).

⁴³ Ein geringfügiger Rückgang im Vergleich zu 2019 (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 7).

⁴⁴ Im Jahr 2020 gewährte die Sektion für Richter des SCM 168 Anträge auf Versetzung in den Ruhestand, bei der Sektion für Staatsanwälte waren es 126. Siehe old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s.

⁴⁵ In den ersten drei Monaten des Jahres 2021 traten insgesamt 145 Richter und Staatsanwälte in den Ruhestand, davon 106 Richter und 39 Staatsanwälte, was einer steigenden Tendenz folgte.

⁴⁶ Beschluss Nr. 121/2020 vom 9. Juni 2020 betreffend die Verfassungsbeschwerde gegen die Bestimmungen von Artikel 106 Buchstaben a und d des Gesetzes Nr. 303/2004 über die Stellung von Richtern und Staatsanwälten.

⁴⁷ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17. März 2021.

⁴⁸ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 35: „[a] Die Gerichte sollten mit einer ausreichenden Anzahl an Richtern und entsprechend qualifiziertem Hilfspersonal ausgestattet werden.“

Die Zusammenarbeit der Spitzen der Justizverwaltung verlief nicht wirksam. Im Jahr 2017 nahmen die Spitzen der Justizverwaltung die Zusammenarbeit auf, um die wesentlichen strategischen Fragen im Zusammenhang mit dem Justizwesen anzugehen und die wichtigsten Institutionen, die für das Funktionieren des Justizwesens verantwortlich sind, zusammenzubringen.⁴⁹ Im CVM-Bericht 2021 wurden die vorherigen Feststellungen bestätigt, dass die Zusammenarbeit der Spitzen der Justizverwaltung nicht wie vorgesehen verlief und der Aktionsplan weitgehend nicht umgesetzt wurde.⁵⁰ Obgleich Ende 2019 mehrere Sitzungen der Spitzen der Justizverwaltung stattfanden und die professionelle institutionelle Zusammenarbeit wieder aufgenommen werden konnte, wurden keine greifbaren Ergebnisse erzielt. Ab Anfang 2021 berief der Justizminister wieder Sitzungen ein, und es gab erste Gespräche über die Funktionsweise der Spitzen der Justizverwaltung und über die Personalstrategie für den Zeitraum 2021–2022.

Der Verfassungsgerichtshof erklärte, dass Urteile in Strafsachen zum Zeitpunkt ihrer Verkündung sachlich und rechtlich begründet sein müssen. Die Bestimmungen der Strafprozessordnung sahen vor, dass diese Urteile spätestens 30 Tage nach deren Verkündung abzufassen sind, wodurch Situationen entstanden, in denen ein rechtskräftiges Urteil vollstreckt werden musste, obwohl dem Verurteilten die Gründe für seine Verurteilung noch nicht bekannt waren. Am 7. April 2021 entschied der Verfassungsgerichtshof, dass die Abfassung eines Strafurteils erst nach seiner Verkündung dem Verurteilten das Recht auf Zugang zur Justiz und das Recht auf ein faires Verfahren nehme.⁵¹ Der zeitliche Abstand zwischen der Entscheidung und der Begründung ist ein seit Langem bestehendes Problem, auf das bereits hingewiesen wurde.⁵² Am 12. Mai 2021 trat ein neues Gesetz in Kraft, das vorsieht, dass die Verkündung und Veröffentlichung der Begründung eines Strafurteils innerhalb einer bestimmten Frist nach Ende der Anhörung gleichzeitig ergehen müssen.

Die Daten zeigen, dass die Justiz über einen insgesamt guten Digitalisierungsgrad verfügt. Im Jahr 2020 werden große Mengen an Online-Informationen über das Justizsystem für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.⁵³ Digitale Technologien wie das elektronische Fallbearbeitungssystem, das elektronische Fallzuweisungssystem und die Fernkommunikationstechnologie werden von Gerichten in großem Umfang genutzt.⁵⁴ Es bestehen Regelungen zur Erstellung von maschinenlesbaren Gerichtsentscheidungen in Zivil-

⁴⁹ Die Spitzen der Justizverwaltung sind der Justizminister, der Präsident des SCM, der Präsident des Obersten Kassations- und Gerichtshofs und der Generalstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof.

⁵⁰ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final), S. 13.

⁵¹ Siehe Verfassungsgerichtshof von Rumänien, Entscheidung Nr. 233 vom 7. April 2021. Der UNBR nannte die Verzögerung bei der Begründung als wichtiges Problem.

⁵² COM(2017) 33 und Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (SWD(2017) 25), S. 20: Der zeitliche Abstand zwischen der Entscheidung und der Begründung kann sich auch negativ auf die Kohärenz und Qualität der Entscheidungen auswirken und Spekulationen über die Gründe der Entscheidung sowie Misstrauen oder Kritik gegenüber den Justizorganen hervorrufen. Nach einer offenen CVM-Empfehlung sollten die Spitzen der Justizverwaltung Lösungen für die Verzögerungen bei der Begründung der Entscheidungen finden; Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final), S. 13.

⁵³ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 38.

⁵⁴ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 40.

, Handels- und Verwaltungssachen.⁵⁵ Allerdings melden Interessenträger, dass nach wie vor Verbesserungsbedarf besteht.⁵⁶

Die COVID-19-Pandemie führte zur verstärkten Nutzung digitaler Werkzeuge im Justizsystem. Im Jahr 2020 wuchs die Anzahl der Videokonferenzsystemen in den Gerichten, was wiederum zu einem Anstieg der Anzahl an per Videokonferenz durchgeführten Anhörungen führte.⁵⁷ Allerdings melden Interessenträger, dass die Anzahl der Fernanhörungen begrenzt bleibt, da die Richter es vorziehen, die Anhörungen in physischer Anwesenheit abzuhalten und nicht per Videokonferenz.⁵⁸ Im September 2020 kündigte das Justizministerium einen Gesetzentwurf zur Justiz per Ferntechnologie während der COVID-19-Pandemie an, wodurch die Möglichkeit geschaffen würde, Anhörungen per Videokonferenz abzuhalten.⁵⁹ Bei Strafsachen sieht der Gesetzentwurf für Personen unter Freiheitsentzug⁶⁰ die Möglichkeit vor, aus der Hafteinrichtung ohne ihre Zustimmung per Videokonferenz angehört zu werden, wenn das Gericht die Auffassung vertritt, dass dieses Mittel den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens und die Rechte und Interessen der Parteien unberührt lässt. Der Gesetzentwurf sieht auch die Möglichkeit vor, dass Personen, die nicht unter Freiheitsentzug stehen, per Videokonferenz angehört werden, allerdings nur mit deren Zustimmung. Der Gesetzentwurf wurde am 28. April 2021 vom Parlament angenommen.⁶¹

Effizienz

Die allgemeine Effizienz bei Zivil-, Verwaltungs- und Handelssachen bleibt stabil. Im Jahr 2019 verringerte sich die Verfahrensdauer von Zivil- und Handelssachen (1. Instanz)⁶² im Vergleich zu 2018 leicht, während sie bei Verwaltungssachen leicht anstieg⁶³. Die Verfahrensabschlussquote bei Zivil-, Handels und Verwaltungssachen in der ersten Instanz nahm in gewissem Maße ab⁶⁴ und liegt nun bei 100 %. Die Verfahrensdauer in bestimmten Bereichen des EU-Rechts ist nach wie vor gering⁶⁵, mit Ausnahme der Geldwäschefälle, bei denen eine wesentliche Steigerung zu verzeichnen war⁶⁶. Die Herausforderungen durch die Arbeitsbelastung sind jedoch ungleich auf die Gerichte verteilt. Beispielsweise meldeten Gerichte niedrigerer Instanz bei Zivilsachen besonders hohe Fallzahlen⁶⁷, und die Aussetzung der Arbeit der Gerichte während des Notstands hat die Situation noch verschlimmert. Rumänien bleibt nach Urteilen des EMGR hinsichtlich der Durchführung von Maßnahmen wegen der übermäßigen Dauer von Verfahren unter verstärkter Aufsicht durch das

⁵⁵ Schaubild 46, EU-Justizbarometer 2021.

⁵⁶ Beitrag von „Funky Citizens“ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 13; Beitrag des „Expert Forum“ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2.

⁵⁷ Beitrag Rumäniens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 19.

⁵⁸ Beitrag des Helsinki-Komitees APADOR zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

⁵⁹ Siehe Justizministerium, Gesetzentwurf über einige Maßnahmen im Bereich der Justiz vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie.

⁶⁰ Untersuchungshaft, Freiheitsstrafe oder eine erzieherische Maßnahme mit Freiheitsentzug.

⁶¹ Gesetz Nr. 114/2021 über Maßnahmen im Bereich der Justiz vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie.

⁶² EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 6.

⁶³ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 8.

⁶⁴ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 10.

⁶⁵ EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 16, 17, 18, 19 und 20.

⁶⁶ EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 21.

⁶⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen.

Ministerkomitee des Europarats.⁶⁸ Das Ministerkomitee hat festgestellt, dass die Reform der Zivil- und Strafprozessordnungen dem Anschein nach erfolgreich abgeschlossen wurde, jedoch muss noch eine Folgeabschätzung durchgeführt werden, um die Auswirkungen dieser Maßnahmen zu beurteilen.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

In Rumänien ist ein gesetzlicher und institutioneller Rahmen für die Korruptionsbekämpfung weitgehend vorhanden. Die nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung besteht seit 2016 und die Koordination der Umsetzung wird vom Justizministerium gewährleistet. Der institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung blieb unverändert. Die für die Korruptionsbekämpfung zuständige Fachabteilung der Staatsanwaltschaft, die DNA, ist für die Untersuchung von Korruptionsfällen auf mittlerer und hoher Ebene zuständig; die Generalstaatsanwaltschaft untersucht alle anderen Korruptionsfälle. Die DNA untersucht auch Verletzungen der finanziellen Interessen der Europäischen Union sowie bestimmte Kategorien schwerer Straftaten wirtschaftlich-finanzieller Art. Im Innenministerium gibt es eine Fachabteilung für Korruptionsbekämpfung (DGA), die für Integritäts- und Korruptionsfragen innerhalb des Personals des Ministeriums, einschließlich der Polizei, zuständig ist. Die Nationale Integritätsbehörde (ANI) führt Verwaltungsuntersuchungen zu Interessenkonflikten, Unvereinbarkeiten von Ämtern und ungerechtfertigten Bereicherungen durch und ist für die Überwachung und Überprüfung von Vermögenswerten, auch derer der gewählten Amtsträger, zuständig. Die Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) ist für die Verwaltung sichergestellter und eingezogener unrechtmäßig erworbenen Vermögenswerte zuständig und unterstützt das Aufspüren und die Ermittlung von Erträgen.

Nach Ansicht von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft ist das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor hoch. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegt Rumänien mit 44 von 100 Punkten in der EU Platz 19 und weltweit Platz 69.⁶⁹ Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren relativ stabil⁷⁰ geblieben.⁷¹

Die Verabschiedung einer neuen nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung für die Jahre 2021–2025 ist eine der Hauptprioritäten der Regierung. Fortschritte bei der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung sind eine zentrale nationale Priorität auf der politischen Agenda der Regierung. Die nationale Strategie zur

⁶⁸ Beispielsweise hinsichtlich der Vollstreckung des Urteils vom 26. November 2013, Vlad/Rumänien (Beschwerde Nr. 40756/06), eine grundlegende Entscheidung bezüglich überlangen Zivil- und Strafverfahren und dem Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs.

⁶⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (Korruptionswahrnehmungsindex 2020), S. 2–3. Das Niveau der wahrgenommenen Korruption wird anhand der folgenden Kategorien bewertet: gering (die von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft wahrgenommene Korruption im öffentlichen Sektor liegt bei einem Wert über 79); relativ gering (Werte zwischen 79 und 60); relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50); hoch (Werte unter 50).

⁷⁰ Im Jahr 2015 lag der Wert bei 46, im Jahr 2020 bei 44 Punkten. Eine erhebliche Verbesserung/Verschlechterung ist eine Veränderung der Bewertung um mehr als 5 Punkte; eine Verbesserung/Verschlechterung ist eine Veränderung um 4 bis 5 Punkte; eine relativ stabile Bewertung ist eine Veränderung um 1 bis 3 Punkte (jeweils über die letzten fünf Jahre).

⁷¹ Die für den Vorjahresbericht herangezogenen Eurobarometer-Daten zu von Bürgern und Unternehmen wahrgenommener und erlebter Korruption werden alle zwei Jahre aktualisiert. Der jüngste Datensatz ist dem Spezial-Eurobarometer 502 (2020) und dem Flash-Eurobarometer 482 (2019) zu entnehmen.

Korruptionsbekämpfung 2016–2020 endete im Jahr 2020. Derzeit laufen eine interne Evaluierung und eine externe Prüfung (die von der OECD durchgeführt wird), die als Grundlage für die Ausarbeitung der neuen nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung (2021–2025) dienen sollen. Das Justizministerium, das die Strategie koordiniert, gibt an, dass bei vielen der teilnehmenden Verwaltungen und öffentlichen Stellen bei der Umsetzung der Strategie 2016–2020 Fortschritte gemacht wurden, obwohl diese ungleich verteilt waren, insbesondere in hochriskanten Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Bildung oder die Vergabe öffentlicher Aufträge. Zu den Fortschritten gehörten bessere Verfahren zum Umgang mit heiklen Fragen, ein erheblicher Rückgang der Integritätsverletzungen, höhere Transparenz und ein besseres Dienstleistungsangebot für die Bürger, auch durch Digitalisierung. Die wichtigsten Merkmale dieser Strategie gelten als bewährte Verfahren unter den teilnehmenden Institutionen und werden in der nächsten Strategie fortgeführt, insbesondere im Rahmen des Peer-Review-Überwachungsmechanismus und des partizipativen Entscheidungsprozesses unter Nutzung der fünf Plattformen zur Korruptionsbekämpfung (Zusammenführung von Interessenträgern). Das Justizministerium hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit der Strategie neben einer zielgerichteten Umsetzung insbesondere vom politischen Willen, Impulse für die Umsetzung der Maßnahmen in allen beteiligten Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen zu geben, auch auf lokaler Ebene, abhängt. Die Bewertungen werden derzeit abgeschlossen, und das Justizministerium hat eine öffentliche Konsultation mit den fünf Plattformen zur Korruptionsbekämpfung, in deren Rahmen Interessenträger zusammengeführt werden, zu der neuen Strategie durchgeführt, und es wird erwartet, dass bis Ende 2021 die Annahme der neuen nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung vorgeschlagen wird.

Die Wirksamkeit der Untersuchung und die strafrechtliche Ahndung von Korruptionsfällen auf mittlerer und hoher Ebene wurde verbessert. Die Ernennung eines neuen leitenden Staatsanwalts der DNA und die Besetzung anderer Leitungspositionen im Jahr 2020 hat neue Impulse und institutionelle Stabilität gebracht. Dies führte zu einer besseren Qualität der Ermittlungen und der vor Gericht gebrachten Akten. Im Jahr 2020 erzielte die DNA bessere Ergebnisse als 2019, wobei die Zahl der Anklageerhebungen auf hoher Ebene zunahm und der Rückstand verringert wurde.⁷² Auch auf der Ebene der Gerichte wurden Fortschritte erzielt, wobei die Zahl der Gerichtsentscheidungen zunahm.⁷³ Im Jahr 2020 ist die Zahl der Beschwerden von Bürgern und von Amts wegen über mutmaßliche Korruptionsdelikte gestiegen, was eine Veränderung gegenüber dem seit 2015 rückläufigen Trend darstellt. Die DNA sieht darin ein Zeichen für ein erneutes Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Institution und deren Rolle, das von den Angriffen auf die DNA im Zeitraum 2017–2019 schwer in Mitleidenschaft gezogen worden war. Auch die Kommunikationspolitik der DNA wurde 2020 geändert, sodass die Namen der Verdächtigen nicht mehr in den Pressemitteilungen genannt werden, wenn Ermittlungen eingeleitet werden, wodurch die öffentliche Exponierung von Verdächtigen eingeschränkt wird.

⁷² DNA, Tätigkeitsbericht 2020. Im Jahr 2020 betrafen die Fälle hauptsächlich die Vergabe öffentlicher Aufträge, Bestechung und Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln. Die DNA registrierte außerdem 105 Fälle von Korruption im Zusammenhang mit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie.

⁷³ Der Anstieg spiegelt die Ergebnisse aller mit DNA-Fällen befassten Gerichte wider. Der Oberste Kassations- und Gerichtshof meldet für 2020, dass weniger Fälle abgeschlossen wurden, dass eine Anzahl von Fällen ausgesetzt ist und dass weniger Fälle registriert wurden. Die DNA meldet auch einen geringeren Anteil an Freisprüchen im Jahr 2020, dagegen war die Zahl im Jahr 2019 aufgrund der Entkriminalisierung von Straftaten überhöht.

Die Änderungen der Justizgesetze von 2017–2019 stellen ein großes Hindernis für das ordnungsgemäße Funktionieren der DNA dar, und dies wird sich auch nicht ändern, solange sie in Kraft sind.⁷⁴ Die allgemeinen Probleme, mit denen das Justizsystem konfrontiert ist, sind insbesondere für die DNA schwierig⁷⁵. Die DNA hatte mit Personalmangel⁷⁶ zu kämpfen und war gleichzeitig damit befasst, ihre eigenen technischen Kapazitäten für die Umsetzung von Gerichtsanordnungen mithilfe spezieller Ermittlungstechniken zu entwickeln, wodurch zusätzlicher Druck auf die Staatsanwälte entstand.⁷⁷ Darüber hinaus wird die wirksame Behandlung einiger Korruptionsfälle auf hoher Ebene weiterhin von der SIIJ beeinträchtigt, die nach wie vor in laufende Korruptionsfälle auf hoher Ebene eingreift, die von der DNA untersucht werden. Die problematische Praxis, Berufungsverfahren in Korruptionsfällen auf hoher Ebene zurückzuziehen, wurde eingestellt, nachdem der Verfassungsgerichtshof im Juli 2020 entschied, dass die Verweisung von Berufungsverfahren an die SIIJ verfassungswidrig ist.⁷⁸ Es besteht außerdem eine erhöhte Gefahr der Straflosigkeit in Korruptionsfällen auf hoher Ebene, mit denen die SIIJ befasst ist, insbesondere wegen der langsamen Bearbeitung der Fälle.⁷⁹ Die Bearbeitung von Beschwerden von wegen Korruption verurteilten Personen gegen Staatsanwälte durch die SIIJ wurde ebenfalls als Druck auf die Staatsanwälte der DNA angesehen. Die laufenden Änderungen der Justizgesetze, einschließlich der Abschaffung der SIIJ, werden wichtige Schritte zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens der DNA sein.

Die anhaltende Unsicherheit im Hinblick auf Änderungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung ist weiterhin eine erhebliche Herausforderung bei der Korruptionsbekämpfung. Wie im Bericht über Rechtsstaatlichkeit 2020 und dem CVM-Bericht 2021⁸⁰ erläutert, ist eine weitere erhebliche Herausforderung bei der Korruptionsbekämpfung das Fehlen politischer und gesetzgeberischer Lösungen für die rasche Abfolge weitreichender Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, mit denen die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung seit 2014 aufgehoben oder ausgelegt werden.⁸¹ Änderungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung sind nach wie vor notwendig.⁸² Dies hat wachsende Hindernisse und Rechtsunsicherheit bei der Untersuchung, Verfolgung und Sanktionierung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene nach

⁷⁴ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 10.

⁷⁵ Zu den allgemeinen Fragen im Zusammenhang mit den personellen Ressourcen der Justiz, die sich auch auf die DNA auswirken, gehören Beschränkungen für Delegationen und eine große Zahl von Versetzungen in den Ruhestand. Zu den spezifischen Fragen für die DNA gehört, dass sich die Dienstaltersanforderungen für die Arbeit in der DNA abrupt auf zehn Jahre geändert haben, und die mündliche Prüfung für nichtleitende Positionen vor dem SCM ausgestrahlt wird (im Gegensatz zu anderen Staatsanwaltschaften), was eine abschreckende Wirkung auf Bewerber hat. Die Dienstaltersanforderung für Abteilungsleiter beträgt 15 Jahre.

⁷⁶ Im März 2021 berichtet die DNA, dass nur 75 % der Stellen besetzt waren (131 nominierte und 14 delegierte von 145 Stellen) und dass zwei Leitungspositionen unbesetzt waren. Am 9. Juni 2021 wurde von der DNA eine Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für 42 Staatsanwälte sowohl für die zentrale Staatsanwaltschaft als auch für die territorialen Staatsanwaltschaften eingeleitet.

⁷⁷ Mit einem Regierungsbeschluss wurde die DNA um 90 Polizeibeamte aufgestockt.

⁷⁸ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 7. Juli 2020.

⁷⁹ Tätigkeitsbericht der SIIJ: Die Effizienz der SIIJ ist ein weiteres Problem: 6600 anhängige Fälle und wenige abgeschlossene Fälle im Jahr 2020 (500 abgeschlossene Fälle, zwei Fälle gingen vor Gericht). Die geringe Effizienz ist ein weiterer Risikofaktor für Straflosigkeit in Korruptionsfällen auf hoher Ebene.

⁸⁰ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (COM(2021) 370 final).

⁸¹ Ebenda.

⁸² Ebenda, S. 10.

sich gezogen.⁸³ Dies wiederum hat dazu geführt, dass Verfahren vor Gericht scheitern, Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Zulässigkeit von Beweismitteln herrscht und Ermittlungen oder Gerichtsverfahren wieder aufgenommen wurden.⁸⁴ Die Auswirkungen der Urteile des Verfassungsgerichtshofs in Bezug auf die Zusammensetzung der Spruchkörper mit drei Richtern für Korruptionsfälle auf hoher Ebene und der letzten Berufungsgremien des Obersten Kassations- und Gerichtshofs mit fünf Richtern auf die laufenden Fälle von Korruption auf hoher Ebene haben sich noch nicht vollzogen.⁸⁵ In seinem kürzlich ergangenen Urteil hat der EuGH entschieden, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts einer nationalen Regelung mit Verfassungsrang entgegensteht, die einem niedrigeren Gericht das Recht nimmt, eine nationale Bestimmung, die in den Anwendungsbereich des CVM-Rahmens fällt und gegen das Unionsrecht verstößt, von Amts wegen unangewendet zu lassen. Wird ein Verstoß gegen den Vertrag über die Europäische Union oder die CVM-Entscheidung nachgewiesen, so verlangt der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, dass das vorliegende Gericht die fraglichen Bestimmungen unabhängig davon, ob sie legislativer oder verfassungsrechtlicher Natur sind, unangewendet lässt.⁸⁶ Ein wichtiger politischer Beitrag wurde im Februar 2021 geleistet, als das Parlament problematische Änderungen der Gesetze von 2018–2019, die für vom Verfassungsgerichtshof in ihrer Gesamtheit für verfassungswidrig erklärt wurden, endgültig ablehnte.

Die Abgeordnetenkammer hat Kriterien für die Entscheidung über Ersuchen zur Aufhebung parlamentarischer Immunität festgelegt, der Senat hat diese jedoch noch nicht umgesetzt. Im Juni 2019 hat die Abgeordnetenkammer ihre Geschäftsordnung geändert und ausdrücklich auf die im Bericht der Venedig-Kommission über den Zweck und die Aufhebung der parlamentarischen Immunität festgelegten Kriterien hingewiesen.⁸⁷ Der Senat hat noch keine solche Regelungen erlassen.

Die ANI untersucht weiterhin Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und ungerechtfertigte Bereicherungen.⁸⁸ Die Arbeit der ANI sollte durch eine Änderung im

⁸³ Die DNA schätzt, dass 2020 infolge der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs mindestens 45 Verdächtige freigesprochen wurden.

⁸⁴ Eine kürzlich ergangene Entscheidung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs vom 6. April 2021 hat weitere Auswirkungen auf mindestens 67 laufende Ermittlungen der DNA, da die Ermittlungen wiederaufgenommen werden müssen.

⁸⁵ Obwohl die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs in früheren Fällen, in denen ein rechtskräftiges Urteil ergangen ist, keine Anwendung finden, können sie Auswirkungen auf laufende Verfahren haben. Die Entscheidung des Spruchkörpers mit fünf Richtern hat unter bestimmten Voraussetzungen außerordentliche Rechtsmittel in abgeschlossenen Rechtssachen ermöglicht, während die Entscheidung des Spruchkörpers mit drei Richtern die Wiederaufnahme des Verfahrens mit einem neu benannten Spruchkörper nach sich ziehen könnte. Die DNA berichtet, dass derzeit acht Rechtssachen mit 41 Angeklagten am Obersten Gerichts und Kassationshof ausgesetzt sind, dass zehn Rechtssachen mit 107 Angeklagten in erster Instanz wiederaufgenommen wurden und fünf Rechtssachen mit 90 Angeklagten von der Vorkammer wiederaufgenommen wurden. Vorabentscheidungsersuchen sind beim EuGH anhängig.

⁸⁶ EuGH, Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 251–252.

⁸⁷ Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2014)011). Damit wird CVM- und GRECO-Empfehlungen gefolgt. In ihrem Bericht vom März 2021 stellt die GRECO fest, dass eine informelle Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden, bei der Verfolgung eines Ministers oder eines ehemaligen Ministers, der ebenfalls Mitglied des Parlaments ist, die gesamte Akte einzureichen, offenbar aufgehoben wurde. GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Compliance-Zwischenbericht, einschließlich des Folgeberichts zum Ad-hoc-Bericht der GRECO (Regel 34).

⁸⁸ Im Jahr 2020 schloss die ANI 1143 Fälle ab, und 175 Fälle blieben rechtskräftig und unanfechtbar. Im selben Jahr wurden 204 Geldbußen wegen Nichterfüllung der Offenlegungspflicht für Vermögenswerte und

Juli 2020 erleichtert werden, die im Mai 2021 in Kraft trat und mit der die elektronische Übermittlung von Vermögenswerten und die Offenlegung von Zinsen⁸⁹ ermöglicht wird. Die ANI berichtet, dass ihr Haushalt 2020 ausreichte, um ihre Aufgaben zu erfüllen, da der ursprünglich gekürzte Haushalt später im Laufe des Jahres aufgestockt wurde.⁹⁰ Die ANI ist mit einer gewissen Unsicherheit in Bezug auf ihre Leitungspositionen konfrontiert. Das Amt des Präsidenten ist seit Dezember 2019 unbesetzt, und das Mandat des Vizepräsidenten läuft im Laufe dieses Jahres aus.⁹¹ Die Auswahlverfahren wurden schließlich im April 2021 eingeleitet.

Der Rechtsrahmen zur Integrität bleibt fragmentiert. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 wurde auf die anhaltenden Herausforderungen im Hinblick auf den Rechtsrahmen zur Integrität und die Notwendigkeit von Stabilität und Klarheit sowie eines robusten Rahmens hingewiesen. Eine Reihe von Änderungen der Integritätsgesetze, insbesondere im Zeitraum 2017–2019, führten dazu, dass die Fähigkeit der ANI, ihre Arbeit zu verrichten, geschwächt und das bereits fragmentierte rechtliche Umfeld weiter verschlechtert wurde. Insbesondere zwei im Jahr 2019 in Kraft getretene Vorschläge erhöhten die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der anwendbaren Integritätsgesetze und die Anwendung von Sanktionen weiter.⁹² In den Jahren 2020 und 2021 klärte der Oberste Kassations- und Gerichtshof die Auslegung des Gesetzes. Der Gerichtshof entschied, dass die Sanktion auch dann Anwendung findet, wenn die Unvereinbarkeit ein früheres Mandat betrifft, und dass sich eine Verjährungsfrist von drei Jahren darauf beziehen sollte, dass die ANI innerhalb von drei Jahren nach dem Sachverhalt, der das Vorliegen eines Interessenkonflikts oder einer Unvereinbarkeit feststellt, eine Untersuchung abschließen muss (und nicht darauf, dass die Sanktion nach drei Jahren nicht mehr verhängt werden kann).⁹³ Die ANI hat diese Entscheidungen begrüßt, die in Bezug auf die Möglichkeit, Sanktionen nach einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung zu verhängen, für Klarheit und Sicherheit sorgt. Eine Konsolidierung der Gesetze über Integrität, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte würde es ermöglichen, der Rechtsprechung und den Strategien zur Korruptionsprävention Rechnung zu tragen und eine stabile Grundlage für die Zukunft zu schaffen.

Bei den Kommunalwahlen und den nationalen Wahlen im Jahr 2020 schärfte die ANI das Bewusstsein für die Integritätsregeln für Kandidaten und gab Informationen über Kandidaten, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes untersagt ist, an die

Interessen, für nichtdisziplinarische Sanktionen, die nach der endgültigen Feststellung verhängt wurden, sowie wegen Nichtbeachtung der Rechtsvorschriften verhängt.

⁸⁹ Änderung des Gesetzes Nr. 176/2010 über die Integrität bei der Ausübung öffentlicher Ämter und Würden. Ab 2022 ist die elektronische Übermittlung verpflichtend.

⁹⁰ Der ursprüngliche Haushalt belief sich auf 34 802 000 RON, der endgültige Haushalt auf 37 432 000 RON.

⁹¹ 2020 fand kein Auswahlverfahren statt, da der Nationale Integritätsrat (CNI), der die Tätigkeit der ANI beaufsichtigt und für die Organisation des Auswahlverfahrens zur Auswahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten zuständig ist, nicht beschlussfähig war, da der Senat seit 2018 keine neuen Mitglieder benannt hatte. Im März 2020 benannte der Senat schließlich zehn Mitglieder des CNI und die erste Sitzung fand unmittelbar im Anschluss statt.

⁹² Mit der ersten Änderung wurde eine Verjährungsfrist von drei Jahren für Tatsachen festgelegt, die den Tatbestand des Interessenkonflikts oder der Unvereinbarkeit darstellen. Dies führte zur Einstellung zahlreicher anhängiger Verfahren und Unklarheiten darüber, ob Sanktionen verhängt werden können. Mit der zweiten Änderung wurden vergleichsweise lockerere Sanktionsregelungen in Bezug auf Interessenkonflikte für kommunale Mandatsträger eingeführt, die nach Auffassung der ANI keine abschreckenden Sanktionen vorsehen.

⁹³ Entscheidungen des Obersten Kassations- und Gerichtshofs Nr. 74/2020 vom 16. November 2020 und Nr. 1/2021 vom 18. Januar 2021.

zuständigen Behörden weiter. Vor den Kommunalwahlen am 20. September 2020 kontaktierte die ANI zentrale und lokale Wahlbehörden, um diese über Kandidaten zu informieren, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes aufgrund Strafen für unvereinbare Ämter oder Interessenkonflikte in der vorangegangenen Amtszeit untersagt ist.⁹⁴ Zudem sandte die ANI den Gerichten, die für die Validierung der Mandate der neugewählten Amtsträger zuständig sind, nach den Wahlen eine Liste der Namen der Kandidaten, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes für drei Jahre untersagt ist. Während eine Reihe Kandidaten von der Kandidatur ausgeschlossen wurden und anderen das Amt verwehrt wurde, entschieden die Gerichte bei etwa der Hälfte der Kandidaten, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes untersagt war, dass diese das gewählte Amt ausüben dürfen.⁹⁵ Im Rahmen des Validierungsprozesses nach den nationalen Wahlen forderte der Validierungsausschuss des rumänischen Senats die ANI auf, endgültige und unwiderrufliche Entscheidungen der Gerichte über Unvereinbarkeiten oder Interessenkonflikte der gewählten Senatoren mitzuteilen. Die ANI stellte fest, dass es keinem der gewählten Senatoren untersagt war, ein Amt zu bekleiden. Die Abgeordnetenkammer hat die ANI um eine Stellungnahme zu den von einer Reihe von Abgeordneten gemachten Angaben hinsichtlich ihrer möglichen Unvereinbarkeiten gebeten.⁹⁶

Das elektronische System zur Verhinderung von Interessenkonflikten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (PREVENT) ist wirksam, da die Anzahl der aufgedeckten Interessenkonflikte erheblich gesunken ist. Im Jahr 2020 analysierte das PREVENT-System 19 140 Vergabeverfahren, um mögliche Interessenkonflikte zu ermitteln. Im Jahr 2020 gaben die Integritätsinspektoren zehn Integritätswarnungen heraus, die etwa 11,1 Mio. EUR entsprechen. Während des Notstands wegen der COVID-19-Pandemie konnten Behörden und Unternehmen, die sich mehrheitlich im Staatsbesitz befinden, Materialien und Geräte zur Bekämpfung der Pandemie direkt beziehen, ohne dies im Elektronischen Vergabesystem zu veröffentlichen und den Schwellenwert für die Veröffentlichung im elektronischen System (etwa 27 000 EUR) zu überschreiten. Dies bedeutete, dass die Direktkäufe nicht über das elektronische System liefen und entsprechend nicht vom PREVENT-System geprüft wurden. Um die Frage der Prüfung der Verfahren der direkten Beschaffung zu klären, entwickelte die ANI einen Mechanismus, der die Datensätze dieser Verfahren auf der Grundlage von Informationen aus öffentlichen Quellen analysieren sollte. Ziel dieses Mechanismus ist die Ermittlung von bereits eingetretenen Interessenkonflikten im Rahmen dieser Vergabeverfahren, die bei der Prüfung durch PREVENT nicht festgestellt wurden. Bis Ende Januar 2021 überprüfte die ANI anhand einer Risikomatrix 580 direkte Vergabeverfahren, die im ersten Halbjahr 2020 durchgeführt wurden, und ermittelte 64 potenzielle Integritätsverletzungen (11 % der Verfahren), die weiter analysiert werden und das Verfahren zur Beurteilung dieser Fälle könnte von Amts wegen eingeleitet werden.

⁹⁴ Mehr als 500 Personen waren von einem Verbot betroffen; ANI, Kommunikation über Präventions- und Übertragungsmaßnahmen, die von der ANI vor dem Hintergrund der Organisation der Kommunalwahlen 2020 verabschiedet wurden.

⁹⁵ Von insgesamt 103 Kandidaten bei den Kommunalwahlen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes untersagt war: wurden nach Informationen aus offiziellen Quellen 65 Kandidaten gewählt, wurde 15 gewählten Amtsträgern die Ausübung des gewählten Amtes untersagt, während 49 gewählten Amtsträgern die Ausübung des gewählten Amtes erlaubt wurde.

⁹⁶ Das Statut der Abgeordneten und Senatoren sieht vor, dass ein Mitglied des Parlaments seinen Status der Unvereinbarkeit innerhalb von 15 Tagen offenlegen und innerhalb von weiteren 30 Tagen von einem der Ämter, die die Unvereinbarkeit verursacht haben, zurücktreten muss.

Die ANABI ist nach wie vor voll funktionsfähig. Die Aufgabe der ANABI besteht darin, durch eine effiziente Verwaltung der sichergestellten Vermögenswerte, die von Staatsanwälten und Richtern an die Agentur verteilt werden, eine effiziente Vollstreckungsrate der in Strafsachen erlassenen Einziehungsentscheidungen zu gewährleisten. 2021 ist das fünfte Tätigkeitsjahr der ANABI und sie baut ihre Tätigkeiten weiter aus. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse stieß die ANABI mit Unterstützung des Justizministeriums eine öffentliche Debatte zur Förderung einer Nationalen Strategie zur Stärkung des Systems zur Wiedererlangung von Vermögenswerten an. Die Strategie mit dem dazugehörigen Aktionsplan umfasst den Zeitraum 2021–2025 und beinhaltet Ziele hinsichtlich erhöhter Kapazitäten für die Rückverfolgung von Vermögenswerten auf nationaler und internationaler Ebene, verbesserter Kooperationsmechanismen für alle beteiligten Interessenträger sowie Bestimmungen über die Einrichtung eines Nationalen Fonds für Kriminalprävention. Der Fonds soll Maßnahmen für den Schutz der Opfer, Kriminalprävention und Fortbildung unterstützen.⁹⁷

Es bestehen nur begrenzte Bestimmungen zum Drehtüreffekt für Beamte im Gesetz Nr. 161/200360 und in den aufeinanderfolgenden nationalen Strategien zur Korruptionsbekämpfung. Die Beamten, die im Rahmen ihrer Aufgaben Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten bei staatseigenen Unternehmen durchgeführt haben, dürfen für einen Zeitraum von drei Jahren nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst von diesen weder beschäftigt werden noch diesen Unternehmen gegenüber spezialisierte Beratungsdienstleistungen erbringen. Es bestehen jedoch keine Regelungen hinsichtlich Karenzzeiten für wichtige Entscheidungsträger.

Die Durchsetzung des Verhaltenskodexes und das Fehlen von Vorschriften über Lobbyismus für Parlamentarier stellen nach wie vor eine Herausforderung dar. Hinsichtlich der Verhaltenskodizes für Mitglieder des Parlaments wies die GRECO jüngst auf die mangelnde Durchsetzung von Vorschriften sowie auf ein Fehlen von Vorschriften darüber hin, wie Mitglieder des Parlaments mit Lobbyisten umgehen sollen, mit deutlich festgelegten Beschränkungen bei Geschenken, Bewirtung, Gefälligkeiten und anderen Vergünstigungen.⁹⁸ Um dem abweichenden Rechtsrahmen hinsichtlich des Drehtüreffekts Rechnung zu tragen, wurde im Rahmen eines EU-geförderten Vorhabens ein Musterverfahren⁹⁹ entwickelt, das von allen einschlägigen öffentlichen Einrichtungen angewandt werden kann.

Rumänien verfügt seit 2004 über ein Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern, es wird jedoch nur in geringem Umfang praktisch umgesetzt. Ende 2020 gab das Justizministerium bekannt, dass ein Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie zum

⁹⁷ Ähnliche Bestimmungen galten vor Dezember 2018, wurden allerdings durch die Dringlichkeitsanordnung Nr. 114/2018 aufgehoben. Der der Strategie beiliegende Aktionsplan umfasst legislative Maßnahmen zur Erweiterung des Mandats der ANABI sowie Bestimmungen für neue Instrumente für Polizei und Staatsanwaltschaft, um Finanzermittlungen besser durchführen zu können. Diese Maßnahmen werden von einem Investitionsplan für neue Speicherkapazitäten für die Justiz und ANABI sowie Ausbildungsprogramme und Transparenzmaßnahmen unterstützt. Das Legislativpaket zur Umsetzung der Hauptbestimmungen der Strategie soll im der zweiten Jahreshälfte 2021 öffentlich bekannt gegeben werden.

⁹⁸ GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Compliance-Zwischenbericht, einschließlich des Folgeberichts zum Ad-hoc-Bericht der GRECO (Regel 34).

⁹⁹ Dieses Musterverfahren wurde am 18. März 2021 auf die Website der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung hochgeladen. Die Durchführung dieses Verfahrens durch die öffentlichen Einrichtungen wird im Jahr 2022 bewertet.

Schutz von Hinweisgebern vorbereitet wird. Am 5. März 2021 wurde der Gesetzentwurf mit Begründung auf der Website des Justizministeriums zur öffentlichen Debatte vorgelegt.

Trotz der COVID-19-Pandemie blieb die Verfolgung von Korruption wirksam. Die Generalstaatsanwaltschaften und die DNA verfolgten mögliche korruptionsbezogene Probleme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge während der COVID-19-Pandemie mit besonderer Aufmerksamkeit. Die von der DNA festgestellten Muster betreffen die Verletzung öffentlicher Ausschreibungsvorschriften, Bestechungsangebote an Amtsträger, die mit den Ausschreibungsverfahren befasst sind, sowie der Kauf gefälschter Produkte.

III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT

In der rumänischen Verfassung sind das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie das Recht auf Zugang zu allen Informationen von öffentlichem Interesse verankert. Die Aufgaben und die Zusammensetzung der Medienaufsicht sind im Gesetz über audiovisuelle Medien festgelegt. Die Behörden erwägen Änderungen dieses Gesetzes im Kontext der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.¹⁰⁰

Die Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise und des Haushalts für den Nationalen Rat für audiovisuelle Medien (CNA) bestehen nach wie vor.¹⁰¹ Der CNA ist die Behörde, die mit dem Schutz der öffentlichen Interessen im Bereich audiovisuelle Programme betraut ist und per Gesetz als eine autonome Behörde unter parlamentarischer Kontrolle errichtet wurde. Die Tätigkeit des CNA wurde von Februar 2021, als die Mandate von vier von elf Mitgliedern abliefen¹⁰², bis zum 11. Mai, als die neuen Mitglieder vom Parlament gewählt wurden, unterbrochen.¹⁰³ Die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnten Haushaltsfragen scheinen weiter zu bestehen.¹⁰⁴ Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 über audiovisuelle Mediendienste, für die angemessene Finanz- und Haushaltsmittel notwendig sind, wurde im März 2021 zur öffentlichen Konsultation veröffentlicht. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass die Behörde den notwendigen Haushalt zur Verfügung haben sollte.

Der Umstand, dass spezifische Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit und berufsständische Normen fehlen, gibt weiterhin Anlass zur Sorge. Was die Selbstregulierung im Pressebereich angeht, sind seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, in dem der Umstand, dass spezifische Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit und berufsständische Normen in Form von Gesetzen oder im Wege der Selbstregulierung fehlen, Anlass zur Sorge gab, keine Änderungen eingetreten. Durch die COVID-19-Pandemie wurde die wirtschaftliche Lage der Druck- und

¹⁰⁰ Rumänien steht weltweit an 48. Stelle auf der jährlichen Rangliste der Pressefreiheit und an 21. Stelle in der EU. In den letzten Jahren blieb die Situation relativ unverändert, Rumänien war seit 2016 an 44. bis 49. Stelle.

¹⁰¹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 13.

¹⁰² In einer öffentlichen Erklärung vom 10. Februar 2021 wird bekannt gegeben, dass die öffentlichen Sitzungen des Rats wieder aufgenommen werden, nachdem das Parlament Mitglieder für die vier offenen Mandate ernannt hat; siehe CNA, Pressemitteilung über die öffentlichen Sitzungen des CNA vom 10. Februar 2021.

¹⁰³ Pagina de media, Es ist offiziell: das Parlament hat neue CNA-Mitglieder gewählt, Mircea Toma gehört dazu, 11. Mai 2021.

¹⁰⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen. Im Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor, MPM), Länderbericht für Rumänien, S. 13 wird auch festgestellt, dass der CNA nur über begrenzte Finanzmittel verfügt.

Lokalpresse¹⁰⁵, die bereits einen schweren Stand hat, noch verschlechtert, wodurch der Durchsetzung von Qualitätsstandards eine geringe Priorität zukam¹⁰⁶. Im MPM 2021 werden die prekären und schlechten Arbeitsbedingungen von Journalisten als großes anhaltendes Problem genannt, und die Einflussnahme der Wirtschaft und der Eigentümer auf redaktionelle Inhalte wird als Bereich mit sehr hohem Risiko bewertet.¹⁰⁷

Im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse in den Medien ist weiterhin nur teilweise Transparenz gewährleistet.¹⁰⁸ Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erwähnt, ist es gemäß dem Gesetz über audiovisuelle Medien Aufgabe des Rats, die Transparenz im Hinblick auf die Organisation, Funktionsweise und Finanzierung der Massenmedien im audiovisuellen Sektor zu gewährleisten. Für Printmedien und digitale Medien gelten keine spezifischen Vorschriften, sie unterliegen allgemeinen Vorschriften des Gesellschaftsrechts über die Transparenz der Eigentumsverhältnisse. Zudem wird im MPM das Bestehen von Gesetzeslücken gemeldet.¹⁰⁹ Außerdem werden Datenschutzvorschriften geltend gemacht, um zu verhindern, dass bestimmte Informationen über Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, die vorher vom CNA offengelegt wurden, veröffentlicht werden.¹¹⁰ Im MPM 2021 wird die Konzentration in den Nachrichtenmedien als hoch gemeldet, insbesondere auf den Marktsektor der Printmedien, der in Bezug auf Nachfrage und Anzahl der Titel sehr klein ist.¹¹¹

Staatliche Werbung ist nach wie vor eine wichtige Finanzierungsquelle für den Mediensektor. Der Rückgang der kommerziellen Werbung führte zu Einnahmeverlusten bei den Medienunternehmen, während Aufträge für staatliche Werbung Anlass zur Sorge hinsichtlich redaktioneller Autonomie zu sein scheinen.¹¹² Interessenträger melden weitere Bedenken hinsichtlich der Zuweisung von Mitteln und erwähnen beispielsweise Werbeverträge für Veranstaltungen während der COVID-19-Pandemie, als solche Veranstaltungen voraussichtlich nicht stattfinden konnten.¹¹³

Mittel für staatliche Informationskampagnen waren während der COVID-19-Pandemie eine wichtige Unterstützung für die Medien. Durch die Dringlichkeitsanordnung Nr. 63

¹⁰⁵ Center for Independent Journalism (Zentrum für unabhängigen Journalismus) (2020), Fundamental Rights under Siege (Grundrechte unter Druck) 2020, S. 18.

¹⁰⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen.

¹⁰⁷ MPM 2021, Länderbericht Rumänien, S. 15; siehe auch Reporter ohne Grenzen, Rumänien.

¹⁰⁸ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 14.

¹⁰⁹ Der MPM 2021, Länderbericht für Rumänien, S. 14, nennt als Beispiel, dass ein Unternehmen im Bereich digitale Medien im Eigentum eines anderen Unternehmens stehen kann, das wiederum im Eigentum eines ausländischen Unternehmens mit unbekanntem Eigentümer stehen kann.

¹¹⁰ Reporter ohne Grenzen, Rumänien.

¹¹¹ Im MPM 2021, Länderbericht für Rumänien, S. 14, wird festgestellt, dass der Printmedienmarkt in Bezug auf Zielgruppe und Anzahl der Titel klein ist und dass er von fast 100 % Konzentration auf die vier stärksten Titel gekennzeichnet ist. Zudem wird festgestellt, dass der Markt für digitale Medien stark fragmentiert ist (eine Konzentration von 37 %), während die Konzentration bei Fernsehen und Radio etwas moderater ausfällt, da die vier stärksten Eigentümer 65 % der Zuschauer bzw. 59 % der Hörer steuern. Der MPM warnt, dass das Fehlen von Daten nach wie vor ein Hindernis bei der Ermittlung von Marktanteilen in der Online-Umgebung darstellt, stellt allerdings fest, dass die meisten Rumänen nach wie vor das Fernsehen als wichtigste Quelle für Nachrichten nutzen.

¹¹² Center for Independent Journalism (Zentrum für unabhängigen Journalismus) (2020), Fundamental Rights under Siege (Grundrechte unter Druck), S. 17–18.

¹¹³ Ebenda, S. 19.

vom 7. Mai 2020¹¹⁴ wurden etwa 50 Mio. EUR für staatliche Medienkampagnen zugewiesen, mit dem Ziel, die Ausbreitung von COVID-19 zu verhindern. Der Großteil des Haushalts (53 %) war gesetzlich Fernsehkampagnen vorbehalten. Insgesamt 364 Antragsteller profitierten von diesem Programm.¹¹⁵ Das Programm wurde von einigen Medien und anderen Interessenträgern, die die Auffassung vertraten, dass die Antragskriterien große Medienunternehmen bevorzugen und so zu „Clickbaiting“ beitragen, kritisiert. Zudem wurde das Risiko des abnehmenden Vertrauens der Bürger in die Medien sowie das Risiko politischen Drucks und der Selbstzensur angeführt.¹¹⁶

Es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Umsetzung des Rechtsrahmens für den Zugang zu Informationen. Durch das Gesetz¹¹⁷ wird der Zugang der Massenmedien zu Informationen von allgemeinem Interesse gewährleistet, einschließlich durch Pressekonferenzen, die von den Behörden regelmäßig abgehalten werden¹¹⁸. Der fehlende Zugang zu Informationen wird allerdings nach wie vor als große Herausforderung für Journalisten angesehen. Die Probleme, die weiter gemeldet werden, auch im Kontext der COVID-19-Pandemie, umfassen Verzögerungen bei der Bereitstellung von Informationen oder gar deren Verweigerung, ein Mangel an Pressekonferenzen¹¹⁹ und Einsatz von Datenschutzvorschriften, um den Zugang zu Informationen einzuschränken.¹²⁰ Zudem werden in Fällen, in denen die Entscheidungen der Behörden, die Bereitstellung von Informationen verweigern, vor Gericht angefochten werden, für ähnliche Situationen unterschiedliche Auslegungen angewandt.¹²¹ Neben allgemeinen Statistiken werden seit März 2021 Rohdaten über die COVID-19-Pandemie von den Behörden bereitgestellt¹²² und täglich aktualisiert. Trotz dieser Bemühungen scheint der Zugang zu Informationen während der COVID-19-Pandemie noch schwieriger geworden zu sein, was zu Forderungen nach mehr Transparenz von der Zivilgesellschaft und Journalisten führte.¹²³ Die regelmäßige

¹¹⁴ Dringlichkeitsverordnung Nr. 63 vom 7. Mai 2020 für die Organisation und Durchführung von öffentlichen Informationskampagnen vor dem Hintergrund der durch die Ausbreitung von COVID-19 entstandenen epidemiologischen Lage.

¹¹⁵ Vom Generalsekretariat der Regierung veröffentlichte Informationen vom 6. Juli 2020 (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>).

¹¹⁶ Center for Independent Journalism (Zentrum für unabhängigen Journalismus) (2020), Fundamental Rights under Siege (Grundrechte unter Druck), S. 21; Beitrag von Funky Citizens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und Beitrag des Expert Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021; Dumitrita Holdis (2020), ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma (Wenn die Presse durch staatliche Förderung diskreditiert wird – die rumänischen Medien stehen vor einem finanziellen und moralischen Dilemma).

¹¹⁷ Gesetz Nr. 544/2001 über den Zugang zu Informationen, Artikel 17.

¹¹⁸ Dekret Nr. 195 vom 16. März 2020 zur Feststellung der Notstandssituation auf dem rumänischen Staatsgebiet.

¹¹⁹ Center for Independent Journalism (Zentrum für unabhängigen Journalismus) (2020), Fundamental Rights under Siege (Grundrechte unter Druck), S. 10; Liberties (2021) EU 2020: Demanding on Democracy (Forderungen an die Demokratie); Beitrag von Funky Citizens für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021; Schwierigkeiten, Informationen über Sprecher zu erhalten, wurden auch während der Länderbesuche erwähnt.

¹²⁰ Liberties (2021), EU 2020: Demanding on Democracy (Forderungen an die Demokratie), S. 157–158; Beitrag von Funky Citizens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

¹²¹ Nach dem Beitrag des Expert Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 wurden Klagen vor Gericht in erster Instanz und in der Berufungsinstanz gegen 42 Polizeibezirke hinsichtlich Daten über Geldbußen und Strafen während der COVID-19-Pandemie unterschiedlich entschieden (21 zugunsten des Klägers und 20 zugunsten der Polizei).

¹²² Gesundheitsministerium, COVID-19-Transparenz (<https://data.gov.ro/dataset/transparenta-covid>).

¹²³ Beitrag von Funky Citizens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021; siehe auch Reporter ohne Grenzen, Rumänien.

Überwachung durch die rumänischen Behörden zeigt unterschiedliche Auslegungen des Rechtsrahmens durch die Verwaltung sowie ungenügende Priorisierung der Transparenzmaßnahmen durch die öffentlichen Einrichtungen, wobei der Grad der Einhaltung bei örtlichen Behörden am niedrigsten ist.¹²⁴ In dem MPM 2021 sind das Maß der Reaktivität der Behörden, das uneinheitlich bleibt, und die Tatsache, dass der Zugang zum Gericht für Rechtsbehelfsverfahren aufwändig ist, als Risikofaktoren aufgeführt.¹²⁵ Änderungen der Durchführungsbestimmungen des Rechtsrahmens wurden im August 2020 vorgeschlagen, um einigen der Herausforderungen zu begegnen. Einige der vorgeschlagenen Bestimmungen wurden jedoch kritisiert, weil sie den Zugang zu bestimmten Informationen möglicherweise erschweren.¹²⁶ Ein Vorhaben für eine Strategie für den Umgang mit staatlicher Kommunikation wurde im März 2021 auf den Weg gebracht.¹²⁷

Es werden weiterhin Diffamierungsklagen gegen Investigativjournalisten gemeldet. Die Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten hat vor Kurzem zwei Warnungen veröffentlicht, die Schikanie und Einschüchterung von Journalisten betrafen.¹²⁸ Eine weitere Diffamierungsklage gegen Investigativjournalisten im Zusammenhang mit Artikeln über die globale Fußballindustrie wurde vom zuständigen rumänischen Gericht Anfang 2021 abgewiesen. In einem kürzlich erlassenen Urteil in einer Diffamierungsklage, die vom Bürgermeister eines Bezirks von Bukarest gegen eine große Zeitung erhoben wurde, entschied das Gericht erster Instanz, dass mehrere von dieser Zeitung veröffentlichte Artikel zu löschen seien.¹²⁹ Berichten zufolge hat der Bürgermeister gegen Journalisten mehrerer Publikationen wegen Bestehens einer kriminellen Vereinigung und Erpressung auch Strafanzeige erstattet, die von der DIICOT untersucht wurde.¹³⁰ Aus der Zivilgesellschaft wurden auch Fälle strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen)

¹²⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen.

¹²⁵ MPM 2021, Länderbericht Rumänien, S. 12.

¹²⁶ Beitrag von Funky Citizens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

¹²⁷ Generalsekretariat der Regierung, 22. März 2021, Eröffnungskonferenz des Vorhabens „Strategie für den Umgang mit staatlicher Kommunikation Rumäniens“.

¹²⁸ Die erste Warnung betrifft eine Klage, die im November 2020 erhoben wurde, mit der Schadensersatz von mehr als 488 000 EUR gegenüber Journalisten wegen eines Artikels über den Verkauf von mangelbehafteten Masken geltend gemacht wird. Die zweite Warnung betrifft eine Klage, die im März 2021 gegen Journalisten und Medienunternehmen wegen Artikel, in denen sexueller Missbrauch und Vergewaltigung an einer christlich-orthodoxen höheren Schule behauptet wurden, erhoben wurde. In der Reaktion der rumänischen Behörden auf den letzteren Fall, die auch auf der Plattform des Europarats – Rumänien abrufbar ist, wird angegeben, dass die erwähnte Rechtssache derzeit nach dem Zivilgesetzbuch auf einen Verhandlungstermin wartet, und dass sie vom Kläger ad personam eingeleitet wurde.

¹²⁹ Libertatea, În procesul civil, Judecătoria Sectorului 2 a dat dreptate primarului Băluță și a decis și ștergerea articolelor despre Goleac! Decizia nu e definitivă (Im Zivilverfahren entschied das Bezirksgericht 2 für den Bürgermeister Baluta und die Artikel über Goleac zu löschen! Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig), vom 24. Mai 2021.

¹³⁰ Agerpres, Jurnalul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depusă de primarul Sectorului 4 (Journalist Cătălin Tolontan wurde aufgrund einer vom Bürgermeister des 4. Bezirks eingereichten Klage von der DIICOT angehört), vom 20. Mai 2021; Reporter ohne Grenzen und Active Watch haben einen offenen Brief an die rumänischen Behörden geschickt und verlangen eine Untersuchung darüber, wie der Strafantrag behandelt wurde und melden, dass eine interne Untersuchung von der DIICOT in Rumänien eingeleitet wurde.

gegen Journalisten, Medien oder die Zivilgesellschaft durch öffentliche Einrichtungen oder Geschäftsleute gemeldet.¹³¹

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Rumänien ist eine semipräsidentielle repräsentative demokratische Republik. Das rumänische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Senat (das Oberhaus) und der Abgeordnetenkommission (das Unterhaus). Die Regierung, Abgeordnete, Senatoren oder eine Gruppe von nicht weniger als 100 000 Bürgern haben das Recht auf gesetzgeberische Initiative.¹³² Der Verfassungsgerichtshof ist Garant für den Vorrang der Verfassung und für die Überprüfung von Gesetzen zuständig.¹³³

Bedenken hinsichtlich der Stabilität und Vorhersehbarkeit der Gesetzgebung bestehen nach wie vor. Der ordentliche Prozess der Ausarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen ist gut geregelt, einschließlich eines erweiterten institutionellen Systems der Gewaltenteilung. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020¹³⁴ erläutert, werden wichtige Gesetze jedoch zu oft geändert, während das Ziel der Änderungen oft unklar ist und die daraus resultierenden Gesetze widersprüchlich sind. In verschiedenen Politikbereichen hat das Parlament zahlreiche Gesetzesänderungen initiiert und verabschiedet, die bestimmte Gesetze auch mehrfach betrafen und teils in sich widersprüchlich waren. Dem Legislativrat¹³⁵ zufolge führten mehrfache Änderungen ohne Kohärenz, gemeinsam mit einem Mangel an der Kodifizierung von Gesetzen, die mehrmals geändert wurden, dazu, dass es sogar für Angehörige der Rechtsberufe schwierig war, den Stand des positiven Rechts zu kennen. Unternehmen geben an, dass das Fehlen stabiler und vorhersehbarer Gesetzgebung eine Herausforderung darstelle.¹³⁶ Deshalb besteht der Legislativrat nun darauf, die Pflicht einzuführen, dass eine konsolidierte Fassung eines Gesetzes nach jeder Änderung veröffentlicht werden muss. Das Gesetz Nr. 24 über Gesetzgebungsverfahren erlaubt es dem Initiator eines Gesetzes, über eine Neuveröffentlichung in konsolidierter Form zu entscheiden, diese Möglichkeit wird jedoch selten genutzt. Der Legislativrat hat auch ein Vorhaben zur Kodifizierung von Gesetzen auf den Weg gebracht.¹³⁷ Allerdings bedeutet das parlamentarische Verfahren, wonach Änderungsanträge eingereicht bleiben, bis sie ausdrücklich aufgehoben werden, dass dem Parlament noch mehrere seit Langem bestehende

¹³¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen. Mindestens fünf Fälle, in denen öffentliche Mittel eingesetzt wurden, um die Kosten der Verfahren zu decken, wurden auch gemeldet. Der MPM stellt fest, dass es gelegentlich Fälle gibt, die für dieses Phänomen (d. h. SLAPP) als Beispiel dienen.

¹³² Rumänische Verfassung, Artikel 74. Die Gesetzesinitiative der Bürger muss wenigstens aus einem Viertel der Kreise (județe) des Landes herrühren, während in jedem dieser Kreise oder im Munizipium Bukarest wenigstens 5000 Unterschriften zugunsten dieser Initiative registriert sein müssen.

¹³³ Rumänische Verfassung, Artikel 142.

¹³⁴ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 16.

¹³⁵ Der Legislativrat (Consiliul Legislativ), ein beratendes Expertengremium des Parlaments, gibt eine Stellungnahme zu allen neuen Gesetzentwürfen ab und sorgt für die systematische Vereinheitlichung und Koordinierung der gesamten Rechtsvorschriften.

¹³⁶ Beitrag der Wirtschaftskammer Österreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 24. Auf die mangelnde Rechtssicherheit wurde auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester hingewiesen; Europäisches Semester: Länderbericht – Rumänien 2020 (SWD(2020) 522 final). Rumänien liegt bei der Stabilität und Zugänglichkeit der Gesetzgebung unter dem EU-Durchschnitt und Interessenträger melden, dass die Unsicherheit über politische und legislative Entscheidungen zu der allgemein wahrgenommenen Unvorhersehbarkeit geführt haben.

¹³⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen.

Änderungsanträge und -verfahren vorliegen. Die endgültige Ablehnung problematischer Änderungen in wichtigen Bereichen durch das Parlament während der ersten Monate der neuen Legislaturperiode, die noch aus der vorherigen Legislaturperiode anhängig waren, wird als positiv eingestuft.¹³⁸

Seit dem letzten Bericht wurden im Bereich Justiz keine bedeutenden Dringlichkeitsanordnungen verabschiedet. In einer Volksabstimmung im Mai 2019 sprach sich die Mehrheit der Bürger dafür aus, den Gebrauch von Dringlichkeitsanordnungen im Bereich der Justiz zu untersagen.¹³⁹ Dies veranschaulichte die Besorgnis über den übermäßigen Gebrauch von Dringlichkeitsanordnungen in diesem Bereich, und seit November 2019 gibt es nur noch wenige Fälle.¹⁴⁰ Neben dem Bereich Justiz wurden im Jahr 2020 die meisten Dringlichkeitsanordnungen im Kontext der COVID-19-Pandemie erlassen.¹⁴¹ Was die Verfahren im Parlament anbelangt, so ist die Zahl der Dringlichkeitsverfahren im Zusammenhang mit wichtigen Fällen in der Justiz und Korruptionsbekämpfung 2020 erheblich zurückgegangen. Im Februar 2021 lehnte das Parlament einen Vorschlag ab, den Gesetzentwurf zur Abschaffung der SIIJ in einem parlamentarischen Dringlichkeitsverfahren zu prüfen.

Die Anzahl der Folgenabschätzungen und öffentlichen Konsultationen vor der Verabschiedung von Gesetzen ist nach wie vor begrenzt. Trotz der Bemühungen des Generalsekretariats der Regierung, die Befugnisse zentraler und lokaler Behörden bei der Untermauerung der öffentlichen Entscheidungen¹⁴² zu stärken, bleibt der Einsatz evidenzbasierter Instrumente bei der Politikgestaltung uneinheitlich und viele Gesetzesfolgenabschätzungen sind oberflächlich.¹⁴³ Der Zivilgesellschaft zufolge haben viele Gesetzentwürfe, die Gegenstand einer öffentlichen Konsultation sind, keine Auswirkung auf den Haushalt. Im Jahr 2020 wurden 65 Rechtsakte auf Ebene des Generalsekretariats der Regierung erlassen, davon wurden nur 12 öffentlich bekannt gegeben. Von 47 eingegangenen Empfehlungen wurde nur eine angenommen. Elf der zwölf veröffentlichten Rechtsakte blieben unverändert.¹⁴⁴ Die Beteiligung von Vertretern des nichtstaatlichen Sektors und der Medien an der Politikgestaltung ist sporadisch¹⁴⁵, obwohl die Online-Infrastruktur zur Verfügung steht. Die Anzahl der Nutzer der Plattform für Online-Konsultationen ist nach wie

¹³⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, (COM(2021) 370 final).

¹³⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 16.

¹⁴⁰ Ausnahmen sind i) Maßnahmen zur Gewährleistung des Funktionierens des Justizsystems während der COVID-19-Pandemie, ii) ein Gesetz vom Februar 2020 über öffentliche Beschaffungen, mit dem ein mögliches neues Disziplinarverfahren für Richter eingeführt wurde, das für verfassungswidrig erklärt wurde, iii) die Dringlichkeitsanordnung vom 30. Dezember 2020, mit der das Inkrafttreten von Bestimmungen verzögert wurde, durch die die Zahl der Richter in bestimmten Kammern erhöht wird, die im Zuge der laufenden Überarbeitung der Justizgesetze abgeschafft werden sollen.

¹⁴¹ 159 Dringlichkeitsanordnungen wurden im Kontext der COVID-19-Pandemie erlassen, die restlichen 68 wurden zur Regulierung anderer Maßnahmen verabschiedet.

¹⁴² Gesetz Nr. 24/2000 über die Abfassung von Rechtsakten legt eine ursprüngliche Verpflichtung zur Ermittlung der Auswirkungen von Entwürfen von Vorschriften fest, und die Anforderungen für Gesetzesfolgenabschätzungen wurden durch Regierungsbeschluss Nr. 1361 von 2006 weiter verfeinert. Diesen Bestimmungen zufolge müssen allen Vorschriften Erläuterungen beiliegen, in denen die Begründung beschrieben wird und eine Folgeabschätzung des vorgeschlagenen Entwurfs enthalten ist.

¹⁴³ Siehe Sustainable Governance Indicators 2020, Bericht Rumänien, S. 28–29.

¹⁴⁴ Jahresbericht über die Transparenz von Entscheidungen (1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020), Anhang Nr. 20 – PS 14/2019 auf Ebene des Generalsekretariats der Regierung (Anhang I).

¹⁴⁵ Europäische Kommission, Public administration characteristics and performance in EU28, April 2018.

vor begrenzt.¹⁴⁶ Das Generalsekretariat der Regierung arbeitet an einem Katalog von NRO, die Interesse an einer Beteiligung an der Politikgestaltung haben.

Auf den Notstand folgte ein Alarmzustand, der vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie ausgerufen wurde, und Sofortmaßnahmen wurden gerichtlich überprüft. Der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ausgerufene Notstand wurde am 14. Mai 2020 aufgehoben. Nach dem Ende des Notstands wurde am 15. Mai¹⁴⁷ der Alarmzustand ausgerufen und von der Regierung am 18. Mai¹⁴⁸ ursprünglich für 30 Tage bestätigt. Er wurde durch aufeinanderfolgende Regierungsbeschlüsse jeweils um 30 Tage verlängert. Der Alarmzustand bleibt bestehen. Infolge von Urteilen des Verfassungsgerichtshofs, bei denen die Rechtsgrundlage des Notstands in Frage gestellt wurde, genehmigte das Parlament den von der Regierung ausgerufenen Alarmzustand.¹⁴⁹ In den Jahren 2020 und 2021 entschied die für Verwaltungs- und Steuerstreitigkeiten zuständige Kammer des Obersten Kassations- und Gerichtshofs in letzter Instanz durch ein rechtskräftiges Urteil über zwölf Fälle, die auf der Grundlage des Artikels 15 des Gesetzes Nr. 136/2020 erlassene Verwaltungsakte betrafen, durch die Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit bei epidemiologischen und biologischen Risiken festgelegt wurden, die im Kontext der COVID-19-Pandemie gelten. In zwei Fällen ordnete das Gericht die Aufhebung der Verwaltungsakte an.¹⁵⁰

Die Maßnahmen, die die Frage der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen und die Anwendung der Rechtsprechung der Gerichte durch die öffentliche Verwaltung angehen sollen, wurden nicht umgesetzt. Auf ein Urteil des EGMR hin, das den Umstand, dass der rumänische Staat oder juristische Personen unter seiner Verantwortung rechtskräftige innerstaatliche Gerichtsentscheidungen nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung umsetzen, als Verstoß Rumäniens gegen Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewertet hatte¹⁵¹, steht Rumänien bei der Vollstreckung dieses Urteils unter der verstärkten Aufsicht durch das Ministerkomitee des Europarats¹⁵². Vor diesem Hintergrund schlug Rumänien 2019 dem Ministerkomitee des Europarats einen Aktionsplan vor und genehmigte die Liste von Maßnahmen zur Erfüllung des Aktionsplans.¹⁵³ Diese Maßnahmen wurden allerdings nicht durchgeführt.¹⁵⁴ Mit einem

¹⁴⁶ Die Plattform consultare.gov.ro hatte 2020 202 Nutzer.

¹⁴⁷ Beschluss Nr. 24 des Nationalen Ausschusses für Krisensituationen, mit dem das Ausrufen eines nationalen Alarmzustands und die Festlegung von Maßnahmen zur Prävention und Eindämmung von Infektionen im Kontext der epidemiologischen Lage infolge des SARS-CoV-2-Virus genehmigt wurde.

¹⁴⁸ Regierungsbeschluss Nr. 394 vom 18. Mai 2020 über das Ausrufen des Alarmzustands und Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die für die Dauer des Alarmzustands gelten.

¹⁴⁹ Gesetz Nr. 55/2020 vom 15. Mai 2020 über Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

¹⁵⁰ Beiträge Rumäniens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 44–45.

¹⁵¹ Urteil des EGMR vom 6. September 2005, *Săcăleanu group/Rumänien* (Beschwerde Nr. 73970/01).

¹⁵² Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen des EGMR, Entscheidung CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23 vom 11. März 2021.

¹⁵³ Zu den Vorschlägen gehören Änderungen am Rechtsrahmen, um eine fristgerechte Ausführung und einen Mechanismus zur Überwachung und Vermeidung der verzögerten Vollstreckung von ergangenen Urteilen zu gewährleisten, bei denen der Staat Schuldner ist, der unter der Aufsicht des Justizministeriums eingerichtet werden soll.

¹⁵⁴ Das Ministerkomitee des Europarats forderte die Behörden nochmals auf, ihre Analyse über einen möglichen Konflikt zwischen den Ansätzen zur Sicherstellung der Durchführung von Geldzahlungen, wenn der Schuldner ein staatlich kontrolliertes Unternehmen ist, und den anderen internationalen Verpflichtungen des Staates bis spätestens zum 15. Juni 2021 vorzulegen und forderte sie außerdem auf, das Komitee über weitere Fortschritte bei der Prüfung notwendiger Maßnahmen in diesem Bereich in Kenntnis zu setzen und

Memorandum vom 27. November 2020 beschloss die Regierung, eine Arbeitsgruppe mit dem Vorschlag neuer rechtlicher Lösungen zur Erfüllung aller Anforderungen des Aktionsplans zu betrauen, einschließlich hinsichtlich der Vollstreckung von Urteilen, durch die dem Staat oder juristischen Personen unter seiner Verantwortung die Pflicht, eine bestimmte Handlung durchzuführen (nichtmonetäre Pflicht), auferlegt wird.

Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2021 gibt Anlass zu großer Sorge, da es den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts in Frage stellt. Mit diesem Urteil¹⁵⁵ lehnte der Verfassungsgerichtshof die Feststellungen des EuGH in dessen Vorabentscheidung vom 18. Mai 2021 ab und stellte allgemeiner den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts in Frage.¹⁵⁶ Er stellte fest, dass nationale Gerichte nicht die Befugnis haben, den Einklang nationaler Bestimmungen, die vom Verfassungsgerichtshof für verfassungsgemäß erklärt wurden, mit EU-Recht zu prüfen und dass Verpflichtungen, die sich aus der CVM-Entscheidung ergeben, nicht den nationalen Gerichten obliegen.¹⁵⁷ Dies könnte ein erhebliches Hindernis für Gerichte darstellen, die bei ihren Entscheidungen zu Rechtssachen, insbesondere hinsichtlich der SIII, zur Anwendung der Anforderungen der EU-Rechts nach der oben genannten Vorabentscheidung berufen sind.

Unabhängige Behörden waren während der COVID-19-Pandemie weiterhin tätig. Im Jahr 2020 erhob die Bürgerbeauftragte¹⁵⁸ insgesamt 18 Einreden der Verfassungswidrigkeit (Verfassungsbeschwerden), davon wurden elf ganz oder teilweise zugelassen, zwei wurden zurückgewiesen und vier sind nach wie vor anhängig. Sechs Verfassungsbeschwerden beim Verfassungsgerichtshof betrafen Maßnahmen im Kontext des Notstands und des Alarmzustands. Die Bürgerbeauftragte richtete insgesamt 65 Schreiben und Empfehlungen an verschiedene Minister hinsichtlich ihrer Entscheidungen zum Notstand und Alarmzustand. Am 16. Juni 2021, nach Ablehnung der Tätigkeitsberichte der Bürgerbeauftragten für die letzten drei Jahre, enthob das Parlament die Bürgerbeauftragte ihres Amtes. Am 29. Juni 2021 erklärte der Verfassungsgerichtshof die Entlassung der Bürgerbeauftragten durch das

äußerte sich sehr besorgt über die Tatsache, dass seit Langem keine greifbaren Fortschritte erzielt wurden und forderte die Behörden ausdrücklich auf, ihre Bemühungen zu verstärken, um zu gewährleisten, dass dieser Prozess schnell abgeschlossen wird. Siehe Entscheidung CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, Rn. 6–7.

¹⁵⁵ Entscheidung Nr. 390 des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2021 betreffend die Verfassungsbeschwerde gegen die Bestimmungen von Artikeln 881–889 des Gesetzes Nr. 304/2004 über die Gerichtsorganisation und gegen die Dringlichkeitsanordnung der Regierung Nr. 90/2018 betreffend bestimmte Maßnahmen für den Betrieb der SIII.

¹⁵⁶ In Rn. 251 und 252 seines Urteils vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19 erinnerte der EuGH daran, „dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts [verlangt], dass das vorliegende Gericht die betreffenden Bestimmungen unabhängig davon, ob sie gesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Natur sind, unangewendet lässt“ und „dass er einer Regelung mit Verfassungsrang eines Mitgliedstaats in der Auslegung durch das Verfassungsgericht dieses Staates entgegensteht, wonach ein untergeordnetes Gericht nicht berechtigt ist, eine in den Anwendungsbereich der Entscheidung 2006/928 fallende nationale Bestimmung, die es im Licht eines Urteils des Gerichtshofs als mit dieser Entscheidung oder mit Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV unvereinbar ansieht, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet zu lassen“.

¹⁵⁷ In seinem Urteil vom 18. Mai 2021 stellte der EuGH klar, dass Rumänien verpflichtet ist, angemessene Maßnahmen zur Erreichung der CVM-Vorgaben zu ergreifen, „wobei [Rumänien] gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV genannten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die von der Kommission auf der Grundlage dieser Entscheidung erstellten Berichte, insbesondere die in diesen Berichten formulierten Empfehlungen, gebührend zu berücksichtigen hat“, wobei diese Verpflichtung „jedem Organ des betreffenden Mitgliedstaats“ obliegt. Ebenda, Rn. 176–178.

¹⁵⁸ Der Antrag auf Akkreditierung der Bürgerbeauftragten an das Europäische Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI) aus 2020 wird noch geprüft.

Parlament für verfassungswidrig, das das Gesetz hinsichtlich einer Entlassung weder mit Sicherheit die Fälle für diese Strafen beschreibt noch ein Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Die Entscheidung der Entlassung wurde also aufgehoben und die Bürgerbeauftragte wurde wieder in ihr Amt eingesetzt.

Ein Vorschlag, das Rumänische Institut für Menschenrechte (IRDO) und den Nationalen Rat für die Diskriminierungsbekämpfung (NCCD) zusammenzulegen, wird im Parlament erörtert. Nach Verabschiedung eines Gesetzes, durch das den Auftrag und die Aufgaben des IRDO¹⁵⁹ geändert wurden, erhob der rumänische Präsident eine Verfassungsbeschwerde. Vor diesem Hintergrund erklärte der Verfassungsgerichtshof das Gesetz in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig. Ein Gesetzesvorschlag über die Zusammenlegung des IRDO und des NCCD werden im Senat erörtert. Große Unterschiede beim rechtlichen Status, der Mission und dem Auftrag dieser beiden Stellen¹⁶⁰ führen zu Unsicherheiten hinsichtlich des vorgeschlagenen Zusammenlegens¹⁶¹.

Neue Änderungen zur Vereinfachung der Gründung von Vereinigungen und Stiftungen traten 2020 in Kraft. Die Änderungen der Regierungsverordnung Nr. 26/2000 zielen darauf ab, das Vereinigungsrecht zu erleichtern und den Bürokratieaufwand für NRO zu verringern¹⁶². Insbesondere geben die neuen Bestimmungen der Nutzung elektronischer Dokumente, der Vereinfachung der Verfahren und Registrierungsverfahren den Vorzug. Während mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen diese Änderungen als Fortschritt bewerteten, gab es auch Kritik, insbesondere im Zusammenhang mit der fehlenden Kohärenz der Änderungen.¹⁶³ Interessenträgern zufolge wirkten sich die Einschränkungen des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die im Kontext der COVID-19-Pandemie auferlegt wurden, negativ auf zivilgesellschaftliche Organisationen aus.¹⁶⁴ Der zivilgesellschaftliche Raum wird nach wie vor als „beeinträchtigt“ eingestuft.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 17.

¹⁶⁰ Das IRDO hat den Status einer unabhängigen Stelle mit eigener Rechtspersönlichkeit, während der NCCD als staatliche Behörde mit Rechtspersönlichkeit errichtet wurde; die Mission des IRDO besteht darin, bessere Kenntnis über Menschenrechtsfragen bei öffentlichen Einrichtungen, NRO und den rumänischen Bürgern sicherzustellen, während die Mission des NCCD darin besteht, den Grundsatz der Gleichheit zwischen Bürgern nach der rumänischen Verfassung in nationalen und internationalen Gesetzen umzusetzen; schließlich hat das IRDO den allgemeine Auftrag, Recherche-, Informations-, Schulungs- und Aufklärungstätigkeiten im Bereich Menschenrechte bereitzustellen; der Auftrag des NCCD beschränkt sich auf die Umsetzung der Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

¹⁶¹ Beitrag des ENNHRI für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 272–273.

¹⁶² Beitrag der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7; Beitrag des Helsinki-Komitees APADOR zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 20.

¹⁶³ Beitrag von Funky Citizens für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 30, und im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien erhaltene Informationen.

¹⁶⁴ Beitrag des Helsinki-Komitees APADOR zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 20.

¹⁶⁵ Bewertung durch CIVICUS anhand einer fünfstufigen Skala: offen (open), beeinträchtigt (narrowed), beschränkt (obstructed), unterdrückt (repressed) und geschlossen (closed).

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agerpres, Jurnalistul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4 (Der Journalist Cătălin Tolontan wurde aufgrund einer vom Bürgermeister des 4. Bezirks eingereichten Klage von der DIICOT angehört) vom 20. Mai 2021 (<https://www.agerpres.ro/justitie/2021/05/20/jurnalistul-catalin-tolontan-audiat-la-diicot-in-urma-unei-plangeri-depuse-de-primarul-sectorului-4--716788>).

Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators 2020, Bericht Rumänien (https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf).

Center for Independent Journalism (2020), Fundamental Rights under Siege (Zentrum für unabhängigen Journalismus (2020), Grundrechte unter Druck).

Center for Independent Journalism (2020), Fundamental Rights under Siege (Zentrum für unabhängigen Journalismus (2020) Grundrechte unter Druck), S. 18 (https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf).

Dumitrita Holdis (2020), ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma (Wenn die Presse durch staatliche Förderung diskreditiert wird – die rumänischen Medien stehen vor einem finanziellen und moralischen Dilemma) (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Europäische Kommission (2018), Public administration characteristics and performance in EU28 (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union.

Europäische Kommission (2021), EU-Justizbarometer.

Expert Forum (2021), Beitrag des Expert Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Funky Citizens (2021), Beitrag von Funky Citizens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash-Eurobarometer 482: Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Spezial-Eurobarometer 502: Korruption.

Generalsekretariat der Regierung (2020), Jahresbericht über die Transparenz von Entscheidungen (1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020), Anhang Nr. 20 – PS 14/2019 auf Ebene des Generalsekretariats der Regierung (http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52_2003-in-anul-2020-.pdf).

Generalsekretariat der Regierung (2021), Eröffnungskonferenz des Vorhabens „Strategie für den Umgang mit staatlicher Kommunikation Rumäniens“ (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

Holdis, Dumitrita (2020), ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma (Wenn die Presse durch staatliche Förderung diskreditiert wird – die rumänischen Medien stehen vor einem finanziellen und moralischen Dilemma) (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Libertatea, În procesul civil, Judecătoria Sectorului 2 a dat dreptate primarului Băluță și a decis și ștergerea articolelor despre Goleac! Decizia nu e definitivă (Im Zivilverfahren entschied das Bezirksgericht 2 für den Bürgermeister Baluta und die Artikel über Goleac zu löschen! Das Urteil ist

noch nicht rechtskräftig), vom 24. Mai 2021

(<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergere-articolelor-despre-goleac-3566580>).

Liberties (2021), EU 2020: Demanding on Democracy (Forderungen an die Demokratie)

(<https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-report-2021-democracy-demanding-on-democracy/43362>).

Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung (DNA), Tätigkeitsbericht 2020

(<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>).

Nationale Integritätsbehörde (ANI), Kommunikation über Präventions- und Übertragungsmaßnahmen, die von der ANI vor dem Hintergrund der Organisation der Kommunalwahlen 2020 verabschiedet wurden

(<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005¤tPage=4&M=NewsV2&PID=20>).

Nationaler Rat für audiovisuelle Medien (CNA), Pressemitteilung über die öffentlichen Sitzungen des CNA vom 10. Februar 2021 (<https://www.cna.ro/article11090,11090.html>).

Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten – Rumänien (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

Reporter ohne Grenzen – Rumänien (<https://rsf.org/en/romania>).

Reporter ohne Grenzen und Active Watch (2021), Offener Brief an die rumänischen Behörden, mit der eine Untersuchung der Behandlung des Strafantrags gefordert wird

(<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

Rumänische Regierung (2021), Beitrag Rumäniens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Verfassungsgerichtshof von Rumänien, Pressemeldung vom 7. April 2021

(<https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-aprilie-2021/>).

Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (2021), Media Pluralism Monitor 2021 (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021), Länderbericht Rumänien.

Anhang II: Länderbesuch in Rumänien

Im April 2021 organisierten die Kommissionsdienststellen virtuelle Treffen mit folgenden Stellen:

- „Association of Romanian Judges“
- „National Union of Romanian Judges“
- Bürgerbeauftragte
- Expertforum
- Freedom House
- Funky Citizens
- Generalsekretariat der Regierung
- Justizministerium
- Legislativrat
- Media Association – Cluj
- Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI)
- Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung (DNA)
- Nationale Integritätsbehörde (ANI)
- nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung
- Nationaler Rat für audiovisuelle Medien (CNA)
- Oberster Kassations- und Gerichtshof
- Oberster Rat der Magistratur (SCM)
- Rechtskommission der Abgeordnetenkammer
- Romanian Judges‘ Forum
- Staatsanwaltschaft beim Obersten Gerichts- und Kassationshof
- Vereinigung „Initiative for Justice“
- Vereinigung „Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor“
- Zentrum für unabhängigen Journalismus

* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäische Journalisten-Föderation
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- European Partnership for Democracy
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)

- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationales Presseinstitut (IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Niederländisches Helsinki-Komitee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU