EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.1.2014
COM(2014) 37 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsverfahrens

{SWD(2014) 37 final}

1. EINLEITUNG

Fünf Jahre nach Schaffung des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) legte die Europäische Kommission im Juli 2012 einen Bericht mit einer Gesamtbewertung der von Rumänien erzielten Fortschritte vor.[1] Darin gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass viele der notwendigen Grundlagen vorhanden waren und dass der CVM einen wesentlichen Beitrag zu den Reformen in Rumänien geleistet hatte. Der Schwerpunkt verlagerte sich nunmehr auf die Umsetzung der Reformen. Der Bericht, die zugrunde gelegte Methode und das Fazit wurden in Form von Schlussfolgerungen des Ministerrats gebilligt.[2]

In dem Bericht fanden die Ereignisse in Rumänien vom Juli 2012 ihren Niederschlag, durch die bestimmte Fragen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der rumänischen Justiz aufgeworfen wurden. Mit diesen Fragen befasste sich die Kommission in ihrem Zwischenbericht vom Januar 2013.[3] Das Fazit des Berichts lautete, dass Rumänien einige, wenn auch nicht alle einschlägigen Empfehlungen der Kommission umgesetzt hatte. Ferner wurde unterstrichen, dass den Kommissionsempfehlungen zur Reform der Justiz, zum Thema Integrität und zur Korruptionsbekämpfung rascher nachgekommen werden müsse.

Im vorliegenden Bericht werden die Fortschritte bewertet, die Rumänien seit Vorlage der genannten Berichte in den beiden Kernbereichen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus – Justizreform und Korruptionsbekämpfung – erzielt hat. Die bisher im Rahmen des CVM gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die Entwicklung nicht immer nur in die eine Richtung geht: Fortschritte in einem Bereich können durch Rückschläge in einem anderen Bereich gemindert oder zunichtegemacht werden. Einschlägige Parlamentsbeschlüsse vom Dezember 2013 führten vor Augen, dass die Grundprinzipien und Ziele der Reform nach wie vor in Frage gestellt werden. Das Verfassungsgericht musste intervenieren, um diese Prinzipien noch einmal klarzustellen. Dies macht es besonders schwierig, die Nachhaltigkeit der Reformen und die Binnendynamik daraufhin zu bewerten, ob sie eine insgesamt positive Entwicklung gewährleisten.

Anzumerken ist, dass die schwierigen Rahmenbedingungen des Jahres 2012 der von vielen Institutionen und Einzelpersonen in Rumänien an den Tag gelegten Entschlossenheit, die Fortschritte weiter zu konsolidieren, keinen Abbruch getan haben. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Begleitung der Reformen im Rahmen des CVM, die durch Bereitstellung von EU-Mitteln eröffneten Möglichkeiten sowie das konstruktive Engagement der Kommission und zahlreicher Mitgliedstaaten auch künftig eine wertvolle Unterstützung für die Reformen in Rumänien sein werden. Der nächste Bericht wird in etwa einem Jahr vorgelegt.

[1] COM(2012) 410 final.
[2] 24. September 2012
[3] COM(2013) 47 final. Die darin enthaltenen Analysen und Empfehlungen wurden vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ in seinen Schlussfolgerungen vom 11. März 2013 gebilligt.

2. STAND DES REFORMPROZESSES IN RUMÄNIEN

2.1 Justizsystem

Unabhängigkeit der Justiz und Rechtsstaatlichkeit waren zentrale Themen des Berichts vom Juli 2012 und des Folgeberichts vom Januar 2013.[4] Auch in der in Rumänien selbst geführten Debatte sind sie dauerhaft Thema, wobei die Justizorgane nunmehr stärkeres Gewicht auf diesen Aspekt ihrer Tätigkeit legen. Dies könnte sich auf den Grad des in die rumänischen Justizorgane gesetzten Vertrauens ausgewirkt haben.[5]

Unabhängigkeit der Justiz und Rechtsstaatlichkeit

Verfassungsordnung

Verfassung und Verfassungsgericht sind, auch wenn sie nicht Teil des Justizwesens im strengeren Sinne sind, Kernelemente der Rechtsstaatlichkeit. Die Autorität des Verfassungsgerichts wurde nicht erneut – wie im Sommer 2012 geschehen – in Frage gestellt; vielmehr konnte es seine Rolle als wichtige Schiedsinstanz konsolidieren. Auch künftig wird ihm eine zentrale Rolle bei der Verteidigung grundlegender Prinzipien wie der Gewaltenteilung zukommen, nicht zuletzt im Hinblick auf etwaige künftige Diskussionen über Verfassungsänderungen.

Wenn die Verfassungsdebatte in diesem Jahr – wie zu erwarten – wiederaufgenommen wird, gilt es sicherzustellen, dass der Oberste Richterrat Gelegenheit erhält, sich zu allen justizrelevanten Bereichen zu äußern. Insbesondere wird darauf zu achten sein, dass keine Änderungen vorgenommen werden, die Politikern größere Möglichkeiten einer Einflussnahme auf die Verantwortlichen der Justiz eröffnen oder die Unabhängigkeit oder Autorität der Justiz in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund ist die von der Regierung eingegangene Verpflichtung, die Venedig-Kommission zu konsultieren, ein wichtiges Signal für die Entschlossenheit Rumäniens, etwaige künftige Verfassungsänderungen an europäischen Rechtsnormen auszurichten. Ferner haben die rumänischen Behörden ihre Absicht bekundet, die Europäische Kommission über die Entwicklungen au dem Laufenden zu halten.

Ausübung von Druck auf die Justiz

Im Sommer und Herbst 2012 gingen bei der Kommission zahlreiche Berichte von Justizorganen ein, in denen Fälle einer von Politikern direkt geübten Kritik und politisch motivierter Medienattacken gegen einzelne Richter, Staatsanwälte und deren Familienangehörige sowie gegen Justizorgane und Staatsanwaltschaft geschildert wurden.[6] Häufigkeit und Schärfe solcher Attacken scheinen seit Juli 2012 abgenommen zu haben, doch werden nach wie vor derartige Fälle berichtet, unter anderem solche, in denen sich

[4] COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

[5] Laut einer Eurobarometer-Umfrage zur Justiz (Eurobarometer Spezial 385) haben 44 % der rumänischen Öffentlichkeit Vertrauen in die Justiz. Dieser Wert liegt nicht wesentlich unter dem EU-Durchschnitt (53 %). In der Rangliste der 28 EU-Mitgliedstaaten liegt Rumänien damit an 17. Stelle.

[6] COM(2013) 47 final, S. 4.

Justizorgane und Richter nach Gerichtsentscheidungen, die wichtige politische Persönlichkeiten betrafen, unmittelbarer Kritik ausgesetzt sehen.

Dem gegenüber steht die Praxis in vielen anderen Mitgliedstaaten, in denen der Respekt der durch Regeln oder Konventionen verankerten Prinzipien der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz dazu führt, dass Politiker nur sehr begrenzt Gerichtsentscheidungen kommentieren.

Der Oberste Richterrat ist die Hauptinstanz, die die Unabhängigkeit der Justiz verteidigt. Er nimmt diese Aufgabe systematisch und auf professionelle Weise wahr, was dazu beigetragen hat, dass das Problem von Bürgern und Politik inzwischen ernster genommen wird. Auf diese Aufgabe entfällt ein immer größerer Teil der Tätigkeiten des Obersten Richterrates. Ein klar festgelegtes, öffentlich zugängliches Verfahren für die Vorgehensweise der Obersten Richterrates in derartigen Fällen wäre der Konsolidierung dieser Rolle förderlich. Der Oberste Richterrat könnte auch andere Möglichkeiten prüfen, wie für einen institutionellen Rückhalt zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz in der Praxis gesorgt werden kann, indem etwa einzelnen Richtern in entsprechenden Situationen Unterstützung geleistet wird.[7]

Außerdem hat der Justizminister eine nützliche Initiative ins Leben gerufen, die darauf abzielt, einen Dialog zwischen Medien und Richterschaft in Gang zu bringen. Ein besseres gegenseitiges Verständnis und eine professionelle Herangehensweise der Justizorgane an den Umgang mit den Medien können zur Verbesserung der Beziehungen beitragen. Nach wie vor gilt jedoch, dass es schwierig sein wird, Fortschritte zu erzielen, wenn von den Verantwortlichen weiterhin Kritik an Richtern und gerichtlichen Entscheidungen geübt wird.

Befolgung von Gerichtsentscheidungen

Dies hängt mit einem wichtigen Aspekt der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit zusammen, nämlich der Befolgung von Gerichtsentscheidungen. Hier kommen verschiedene Ebenen ins Spiel. Die Nichtbefolgung von Gerichtsentscheidungen oder die wiederholte ungerechtfertigte Anfechtung von Gerichtsentscheidungen durch die öffentliche Verwaltung bedeuten, dass der verbindliche Charakter gerichtlicher Entscheidungen in Frage gestellt wird.

Es handelt sich um ein Problem, das die höchsten Staatsorgane betrifft. Seit Juli 2012 musste die Justiz mehr als einmal das Verfassungsgericht anrufen, weil das Parlament nicht bereit war, Parlamentariern aufgrund rechtskräftiger gerichtlicher Unvereinbarkeitsentscheidungen das Mandat zu entziehen. Das jüngste einschlägige Urteil des Verfassungsgerichts ist im November 2013 ergangen, allerdings ist der Senat noch nicht tätig geworden.

Ernennungen auf hoher Ebene

Die Unabhängigkeit von Justiz und Staatsanwaltschaft lässt sich am besten anhand von innerhalb des Justizsystems vorgenommenen Ernennungen belegen. Der CVM-Prozess macht deutlich, welche Bedeutung klaren, objektiven und wohldurchdachten Verfahren für derartige Ernennungen zukommt:[8] Nicht politisch motivierte Ernennungen von Personen, die sich

[7] Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 1.1.1.

[8] Z. B wurde im Bericht COM(2012) 410 final für die Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung „ein transparentes und objektives Ernennungsverfahren durch offene Auswahlverfahren, bei denen eindeutige

durch hohe Professionalität und Integrität auszeichnen, sind eine entscheidende Voraussetzung für das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem.

Die Entwicklungen im letzten Jahr ergeben ein gemischtes Bild.[9] Auf der Ebene der Verantwortlichen beim Obersten Gerichtshof gab es keine Anzeichen für eine Einmischung in Verfahren. Schwieriger stellt sich die Situation im Bereich der Staatsanwaltschaft dar, wo das im September 2012 eingeleitete Ernennungsverfahren den starken Verdacht einer politischen Einflussnahme nahelegte, woran auch spätere Verfahrensänderungen nichts änderten. Dies kann einige potenzielle Kandidaten von einer Bewerbung abgehalten haben. Der endgültige Kandidatenvorschlag die Namen einiger Persönlichkeiten, die nachweislich über Erfahrung im Bereich der Korruptionsbekämpfung verfügen. Doch war das Gesamtresultat nicht das Ergebnis eines transparenten Verfahrens, das eine Auswahl der Kandidaten nach Eignung und einen echten Wettbewerb ermöglicht hätte. Die Kommission brachte ihr Bedauern darüber zum Ausdruck, dass die Entscheidung nicht auf der Grundlage eines soliden Verfahrens getroffen wurde. Damit ist es nun an den ernannten Personen, unter Beweis zu stellen, dass sie die Korruptionsbekämpfungstätigkeit der betreffenden Institutionen als Aufgabe ernst nehmen.

Im Herbst 2013 stellte sich erneut ein Problem im Zusammenhang mit der Ernennung eines Abteilungsleiters sowie stellvertretender Abteilungsleiter bei der DNA. Wieder einmal wurden provisorische Ernennungen kurzfristig rückgängig gemacht und es wurden Ernennungen durch den Justizminister vorgenommen, bei denen das Verfahren der Konsultation des DNA-Leiters nicht konsequent eingehalten wurde. Aufgrund der Kritik der Öffentlichkeit und des Obersten Richterrates wurde ein zweites, stärker konsensorientiertes Verfahren im Einklang mit den bestehenden Regeln durchgeführt, das zum Teil zur dauerhaften Ernennung anderer Personen führte. Bedenken in der Öffentlichkeit löste auch der Zeitpunkt des Verfahrens aus, der einen Zusammenhang zwischen DNA-Entscheidungen über Persönlichkeiten aus der Politik und der öffentlich geübten politischen Kritik an einzelnen Staatsanwälten vermuten ließ.[10]

Rechtsrahmen

Neue Gesetzbücher und Verfahrensordnungen

In den sukzessiven CVM-Berichten wurde die Ausarbeitung neuer Gesetzbücher und Verfahrensordnungen in Rumänien verfolgt. Im CVM-Bericht vom Juli 2012 wurde unterstrichen, dass damit eine wesentliche Modernisierung des in Rumänien bestehenden Rechtsrahmens vorgenommen werde. Die Umsetzung geht zwar nicht ohne Probleme vonstatten, insbesondere dann nicht, wenn Parallelsysteme aufrechterhalten werden müssen, doch entsteht zunehmend der Eindruck, dass die verantwortlichen Justizorgane mit dem Justizministerium zusammenarbeiten, um den Übergang zu erleichtern. Bei den Vorarbeiten für das Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuchs und der neuen Strafprozessordnung ist man

---

Kriterien zugrunde gelegt werden, um die bestmögliche Führung sicherzustellen und die Kontinuität der Funktionsweise dieser Einrichtungen zu gewährleisten", angemahnt. Siehe auch Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 13. März 2013.

[9] Technischer Bericht, Abschnitt 1.5.

[10] Technischer Bericht, Abschnitt 1.5.

bemüht, Lehren aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu ziehen.[11] Auch stellt das Justizministerium zusätzliche Haushaltsmittel und Stellen bereit, um die Einführung der neuen Gesetzbücher zu unterstützen. Hilfreich ist, dass etwas längere, realistische Fristen gesetzt wurden.

Die Einführung der neuen, ab Februar geltenden Strafprozessordnung ist ein gewaltiges Unterfangen. Alle Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar; außerdem werden zwei neue Einrichtungen geschaffen, nämlich die eines „Richters für Rechte und Freiheit“ und die eines Richters der „provisorischen Kammer“. Somit kommt es in besonderem Maße darauf an, etwaige Probleme soweit möglich zu antizipieren und im Vorfeld zu lösen. Sobald die neuen Gesetzeswerke in Kraft sind, ist eine regelmäßige Kontrolle der Umsetzung der neuen Vorschriften und ihrer Auswirkungen in der Praxis angezeigt.

Ein nach wie vor bestehendes Problem ist die Instabilität der neuen Gesetzbücher nur wenige Monate vor ihrem Inkrafttreten. Es wurden verschiedene rechtliche Probleme festgestellt, die Änderungen der Gesetzbücher oder des noch zu erlassenden Gesetzes über die Anwendung der Strafprozessordnung noch vor deren Inkrafttreten erforderlich machen könnten.[12] Zudem hat das rumänische Parlament im Dezember eine Reihe kontroverser Änderungen des Strafgesetzbuchs verabschiedet, die das Verfassungsgericht als verfassungswidrig verworfen hat.

Kohärenz der Rechtsprechung

Die Einführung der neuen Gesetzbücher ist darüber hinaus eine gute Gelegenheit, die Frage der Kohärenz der Rechtsprechung aufzugreifen. Die Inkohärenz und mangelnde Vorhersehbarkeit der Rechtsprechung der Gerichte bzw. der Auslegung von Gesetzen bereitet sowohl den Unternehmen als auch der Gesellschaft im Allgemeinen nach wie vor große Sorge.

Der Oberste Gerichts- und Kassationshof hat einige sinnvolle Schritte unternommen, um die Problematik anzugehen. Die neuen Verfahrensordnungen legen bei Verfahren in dritter Instanz den Fokus auf den primären Revisionszweck und stärken die Rolle des Obersten Gerichtshofs mit Blick auf eine Verbesserung der Kohärenz. Mit dem Vorabentscheidungsverfahren wird ein neuer Mechanismus eingeführt, der es ermöglicht, dem Obersten Gerichtshof Fragen vorzulegen und um eine Auslegungsentscheidung zu ersuchen, die für das betreffende Gericht und für künftige Fälle bindend ist. Sowohl in Bezug auf Schulungsmaßnahmen als auch in Bezug auf die Veröffentlichung von Urteilsbegründungen haben der Oberste Gerichtshof und der Oberste Richterrat bereits wichtige Schritte eingeleitet. Unter anderem haben Richter und Gerichtsbedienstete künftig Zugang zu den Entscheidungen aller Gerichte des Landes. Der nächste Schritt sollte darin bestehen, sicherzustellen, dass sämtliche Gerichtsentscheidungen für Angehörige der Rechtsberufe und die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich sind.[13]

[11] Technischer Bericht, Abschnitt 1.2.2.
[12] Technischer Bericht, Abschnitt 1.2.2.
[13] Die bisher eingeleiteten Initiativen sind in Abschnitt 1.3.2 des Technischen Berichts im Einzelnen aufgeführt.

Zu erwähnen bleibt noch das Problem, dass Rechtsprechung und Leitlinien der obersten Gerichte mancherorts auf Widerstände stoßen, wodurch das normale Funktionieren der Justiz behindert wird. Die daraus resultierenden Unsicherheiten untergraben das Vertrauen ins Justizwesen und sind eine Quelle von Ineffizienz und Frustration sowohl für die Wirtschaftsbeteiligten als auch für die Bürgerinnen und Bürger. Die Gerichtsleiter könnten mehr tun, um ihren Kolleginnen und Kollegen zu vermitteln, wie wichtig Kohärenz ist, und insbesondere Fälle zu prüfen, in denen Urteile von der Linie des Obersten Gerichtshofs abzuweichen scheinen. Der Oberste Gerichtshof muss seinerseits Abhilfe schaffen in Fällen, in denen seine eigenen Entscheidungen Inkohärenzen aufzuweisen scheinen.

Weitere Schwierigkeiten mit Blick auf eine einheitliche Rechtsanwendung betreffen die Qualität und Stabilität des Rechtsrahmens. Die hohe Zahl von Dringlichkeitsanordnungen und parlamentarischen Verfahren, bei denen nicht einmal ein Mindestmaß an Transparenz gegeben ist, macht eine angemessene Bewertung, Konsultation und Vorbereitung häufig unmöglich, selbst dann, wenn nicht unbedingt Dringlichkeit geboten scheint. Dies führt nicht nur zu Verwirrung bei Richtern, Staatsanwälten, Rechtsanwälten, Unternehmen, Verwaltungsbehörden und Bürgern, die das Recht anwenden müssen, sondern auch zu Fehlern; außerdem erhöht sich das Risiko, dass es zu Rechtslücken und in der Folge zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen kommt.

Strukturreform des Justizsystems

Strategie für die Entwicklung des Justizwesens (2014-2018)

Das Justizministerium arbeitet derzeit an einer Strategie für die Entwicklung des Justizwesens (2014-2018). Sie soll die laufenden Reformen und die Justizorgane unterstützen und das Vertrauen in das Justizwesen stärken. Die übergeordneten Ziele – höhere Effizienz, Stärkung der Institutionen, Integrität, Qualität, Transparenz und Zugang zur Justiz – stehen im Einklang mit den Zielen, an denen sich die einschlägigen Arbeiten in anderen Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene ausrichten. Angestrebt wird eine Verabschiedung der Strategie und eines begleitenden Aktionsplans im Februar 2014. Eine solche Initiative ist auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Justizorganen angewiesen. Dem zuständigen Minister ist es gelungen, die Institutionen zusammenzubringen. Eine Konsensbildung wird auch der Akzeptanz der Strategie förderlich sein. Darüber hinaus wäre es wichtig, Angehörige anderer Rechtsberufe wie Rechtsanwälte, Notare und Gerichtsvollzieher in den Prozess einzubeziehen.

Eine wichtige Komponente jeder künftigen Reform des Justizsystems muss die Stärkung der Fähigkeit der Justizverwaltung sein, Entscheidungsprozesse durch Sammlung verlässlicher Daten über das Funktionieren des Justizsystems, Recherche und Langzeitplanung auf eine solidere Grundlage zu stellen. Andere Mitgliedstaaten haben auch Verfahren zur Aufdeckung der Schwächen des Systems eingeführt, wie beispielsweise Befragungen derjenigen, die die Gerichte in Anspruch nehmen, und Mitarbeiterbefragungen.

Bewältigung der Arbeitsbelastung und Effizienz des Justizwesens

Die übermäßige Arbeitsbelastung einiger Gerichte und Staatsanwaltschaften ist ein dauerhaftes Problem, das zusätzlich verschärft wird durch die Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der Gesetzbücher. Verschiedene positive Entwicklungen, die sich im

Justizwesen abzeichnen, wie etwa eine Spezialisierung, ein effizienterer Einsatz der Justizangestellten oder Maßnahmen der Gerichtspraxis zur Verhinderung ärgerlicher Verzögerungen, können Wirkung entfalten.

Allerdings ist es ebenfalls wichtig, sich der bereits lange anstehenden Frage[14] eines ausgewogeneren Einsatzes der verfügbaren Ressourcen im Wege einer Neuordnung der Gerichtssprengel zuzuwenden. Dies würde jedoch Änderungen der Rechtsvorschriften erfordern, und trotz Befürwortung seitens des Justizministeriums scheint eine Unterstützung durch das Parlament nach wie vor fraglich.

Integrität des Justizwesens

Der Oberste Richterrat hat unterstrichen, dass er in Bezug auf Integritätsprobleme im Justizwesen eine Null-Toleranz-Politik verfolgt. Mit Unterstützung der Justizinspektion kristallisiert sich nunmehr ein kohärenterer und konsequenterer Ansatz heraus. Es wird entscheidend darauf ankommen, dass dies auch seinen Niederschlag in einem kohärenten Vorgehen der Verwaltungsabteilung des Obersten Gerichtshofs findet. Diese Entwicklung scheint zu einem Anstieg der Fallzahlen[15] geführt zu haben; es wird aber weiter beobachtet werden müssen, ob tatsächlich ein Abschreckungseffekt erzielt wird.

2.2 Rahmen für die Gewährleistung von Integrität

Der Rahmen für die Gewährleistung von Integrität ist eine der Hauptkomponenten des CVM. Er stützt sich auf Institutionen und Regeln und soll dafür sorgen, dass Erwartungen klar formuliert und auch erfüllt werden. Außerdem basiert er in hohem Maße auf der politischen und kulturellen Akzeptanz des Integritätspostulats in der gesamten öffentlichen Verwaltung und der Selbstverständlichkeit von Konsequenzen bei Übertreten der geltenden Regeln.

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

Im vergangenen Jahr hat die Nationale Integritätsbehörde (ANI) ihre Erfolgsbilanz weiter konsolidieren können.[16] Nach wie vor bestehen jedoch Hindernisse, und die in den Themenbereichen Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbenes Vermögen erzielten Fortschritte sind unterschiedlich groß. Insbesondere waren die ANI und ihr Management wiederholt Zielscheibe von Angriffen, die zeitlich oftmals mit ANI-Fällen zusammenzufallen schienen, die führende politische Persönlichkeiten betrafen. Der Nationale Integritätsrat hat seinen Wert als Überwachungsgremium, das in der Lage ist, den Auftrag der ANI zu erläutern und im Bedarfsfall öffentlich zu intervenieren, bereits unter Beweis gestellt.

Die ANI konnte sich inzwischen als Institution etablieren. Um ihr effektives Funktionieren sicherzustellen, setzt sich die Regierung für eine bessere Mittelausstattung der ANI ein. Von zentraler Bedeutung sind deren Beziehungen zu anderen Regierungsstellen. Die von der ANI

[14] Siehe z. B. COM(2012) 410 final, S. 8.
[15] Technischer Bericht, Abschnitt 1.4.4. Die genannte Abteilung vermeldet im Übrigen einen hohen Prozentsatz von Fällen, in denen Entscheidungen erfolgreich vor dem Obersten Gerichtshof angefochten werden, wodurch die Wirksamkeit der Maßnahmen in Frage gestellt wird.
[16] Technischer Bericht, Abschnitt 2.1.3.

zur Regelung dieser Beziehungen getroffenen Arbeitsvereinbarungen tragen mal mehr und mal weniger Früchte. Die ANI-Entscheidungen werden häufig vor Gericht angefochten. Wie aus den vorliegenden Daten hervorgeht, wurden jedoch in über 80 % der Fälle, in denen eine Interessenkonflikte betreffende Entscheidung der ANI angefochten wurde, die Schlussfolgerungen der ANI von den Gerichten bestätigt.

Inzwischen scheinen die Gerichte mit dem Integritätsrahmen vertraut zu sein. Nach wie vor ist die Rechtsprechung jedoch uneinheitlich, wobei es zu widersprüchlichen Entscheidungen nicht nur auf der Ebene der Instanzgerichte, sondern auch auf der Ebene des Obersten Gerichts- und Kassationshofs kommt. Außerdem ziehen sich die Gerichtsverfahren in Unvereinbarkeitsfällen immer noch lang hin. Vor dem Obersten Gerichts- und Kassationshofs ist noch ein Fall anhängig, bei dem es um die Frage geht, ob die ANI gegen eine Entscheidung des Ausschusses für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen, einen ANI-Fall nicht vor Gericht zu bringen, ein Rechtsmittel einlegen kann. Die Zeit, die bis zur Annullierung von unter Nichteinhaltung der Vorschriften über Interessenkonflikte geschlossenen Verträgen verstreicht, und die magere Bilanz der staatlichen Verwaltung in diesem Bereich sind weitere Faktoren, die die abschreckende Wirkung der ANI-Aktivitäten unterminieren. Außerdem haben sie Verluste für die öffentlichen Finanzen zur Folge.

Durch die Entscheidung, ein neues System der Vorabprüfung von Interessenkonflikten bei öffentlichen Vergabeverfahren zu entwickeln, wurden die Tätigkeiten der ANI um eine weitere wichtige Aufgabe erweitert.[17] Natürlich wäre es wünschenswert, dass potenzielle Interessenkonflikte vor Unterzeichnung der Verträge aufgedeckt bzw. von vornherein vermieden werden. Damit das System funktionieren kann, müssen die öffentlichen Auftraggeber rechtlich verpflichtet werden, die von der ANI festgestellten Probleme anzugehen. Wichtig wäre auch eine Bestimmung, nach der der sich in einem Interessenkonflikt befindende Bedienstete in dem Fall, dass der Vertrag fortgeführt und die ANI-Entscheidung bestätigt wird, für einen bestimmten Mindestanteil der Vertragskosten haftbar gemacht wird. Wenn dieses Vorgehen zum Erfolg führt, sollte es von den Fällen, in denen EU-Mittel involviert sind, auf sämtliche Vergabeverfahren ausgeweitet werden.

Logischerweise sollten die Lehren aus der gegenwärtigen Arbeit der ANI gezogen werden, damit der Rechtsrahmen für ihre Tätigkeit optimiert werden kann. Ein derzeit auf Regierungsebene erörtertes Paket umfasst wichtige Maßnahmen wie die unverzügliche Annullierung eines Vertrags, sobald das Vorliegen eines Interessenkonflikts mit einer endgültigen Entscheidung bestätigt wurde, häufigere Kontrollen bei Ernennungen und eine Erleichterung des Zugangs zu Interessenerklärungen. Dies wäre auch eine günstige Gelegenheit für die ANI, eine Kodifizierung des Integritätsrahmens auf den Weg zu bringen, wobei gewährleistet sein sollte, dass sämtliche innerhalb des bestehenden Rahmens festgestellte Unstimmigkeiten beseitigt werden.

Derart sensible Maßnahmen werden allerdings erschwert durch die Unsicherheiten, die aus den immer wieder im Parlament unternommenen Versuchen resultieren, den Integritätsrahmen auszuhebeln.[18] So gab es beispielsweise im Sommer 2013 Versuche, die Unvereinbarkeitsregeln für gewählte kommunale Volksvertreter abzuändern, und in jüngster

[17] Abschnitt 2.1.4 des Technischen Berichts enthält eine detaillierte Beschreibung des geplanten Verfahrens.
[18] Beispiele aus den letzten Jahren finden sich in COM(2012) 410 final, S. 14.

Zeit Bestrebungen, das Strafgesetzbuch dahingehend zu ändern, dass ganze-Personengruppen von der Anwendung der Integritätsregeln, einschließlich der Bestimmungen zu Interessenkonflikten, ausgenommen werden (siehe weiter unten). Auch war das Parlament mitunter nicht bereit, ANI-Entscheidungen umzusetzen, auch wenn sie durch Gerichtsurteil bestätigt worden waren. Ein Regierungsvorschlag zur Änderung des Gesetzes über die ANI müsste daher die Rolle der ANI stärken und konsolidieren. Damit könnte der politische Wille unter Beweis gestellt werden, an einem wirksamen Integritätsrahmen festzuhalten.

Integritätsrahmen und Parlament

In früheren CVM-Berichten wurde auf das Risiko hingewiesen, dass parlamentarische Regeln als Mittel zum Schutz der Parlamentarier vor der Anwendung der Gesetze angesehen werden könnten.[19] Wie im CVM-Bericht von Januar dargelegt, hat das Parlament im Januar 2013 Änderungen zum Statut der Parlamentsmitglieder verabschiedet, durch die das Verfahren zur Aufhebung der Immunität zum Zwecke der Durchsuchung, Festnahme oder Verhaftung von Parlamentariern und staatsanwaltlicher Ermittlungen gegen ehemalige Minister geändert wurde. Das Statut scheint hilfreich zu sein, da es für mehr Klarheit bezüglich einer ein Mandatsende herbeiführenden Unvereinbarkeit sorgt und Fristen für die parlamentarische Prüfung von Anträgen der Staatsanwaltschaft auf Verhaftung, Festnahme oder Durchsuchung von Parlamentariern setzt. Bei Ablehnung einer Verfolgung wird jedoch keine Begründung verlangt.[20]

Aufgrund einer Verfassungsbeschwerde sind diese Vorschriften erst im Juli in Kraft getreten. Die Durchführungsregelungen und der neue Verhaltenskodex[21] wurden noch nicht verabschiedet. Die Wirksamkeit des Statuts wird im Laufe der Zeit zu bewerten sein. Leider ließ die im Herbst 2013 festgestellte Praxis nicht unbedingt darauf schließen, dass die Parlamentarier tatsächlich mit neuen, strengeren Verfahrensregeln rechneten.[22] Insbesondere wurde ein Urteil des Obersten Gerichtshofs, durch das eine ANI-Entscheidung bestätigt wurde, vom Parlament nicht umgesetzt, womit die im Januarbericht geäußerten Bedenken bestätigt werden.[23]

2.3 Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene

In früheren CVM-Berichten und Schlussfolgerungen des Rates wurde herausgestellt, dass die Erfolgsbilanz der für die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene verantwortlichen Stellen eines der wichtigsten Instrumente ist, mit dem Rumänien der Verwirklichung der CVM-Ziele näher kommt. Seit Vorlage der letzten Kommissionsberichte können die DNA auf

[19] Z. B. COM(2012) 410 final, S. 14.
[20] COM(2013) 47 final (S. 7) enthielt folgende Empfehlung: „Für den Fall, dass es das Parlament nicht zu einer normalen Strafverfolgung kommen lässt, sollte eine ausführliche Begründung vorgeschrieben werden."
[21] Der Präsident der Abgeordnetenkammer signalisierte im Dezember 2013, dass man bereit sei, den Verhaltenskodex an der internationalen Praxis auszurichten und den Entwurf dem Europäischen Parlament vorzulegen.
[22] Technischer Bericht, Abschnitt 2.2.
[23] Trotz der eindeutigen Unterstützung sowohl durch den Obersten Gerichts- und Kassationshof als auch durch das Verfassungsgericht in einem Fall, der einen Senator betraf.

der Ebene der Staatsanwaltschaft[24] und der HCCJ auf der Ebene der Gerichte[25] trotz schwieriger Umstände eine gute Erfolgsbilanz vorweisen. Sowohl in Bezug auf Anklageerhebungen als auch in Bezug auf Verurteilungen demonstriert die Anwendung des Justizsystems auf mächtige politische Persönlichkeiten die Reichweite der rumänischen Justiz.

Was die gerichtliche Praxis anbelangt, sind deutliche Verbesserungen festzustellen, zu denen insbesondere die Beschleunigung der DNA-Ermittlungen und der Urteilsfindung zählen.[26] Eine gravierende Rechtslücke wurde geschlossen, womit verhindert wird, dass ein Fall durch die Niederlegung eines Amts wie des Mandats eines Parlamentariers verzögert wird. Außerdem stehen beim Obersten Gerichtshof inzwischen Pflichtverteidiger zur Verfügung, so dass das Fehlen eines Verteidigers nicht mehr als Grund für einen Aufschub geltend gemacht werden kann.

Die Bekämpfung von Korruption innerhalb der Richterschaft[27] ist für die Glaubwürdigkeit des Systems von entscheidender Bedeutung. Diesbezüglich werden Anstrengungen unternommen, um zum einen für mehr Kohärenz und zum anderen für abschreckendere Sanktionen zu sorgen. Zu diesem Zweck wurde ein Gesetzentwurf vorgelegt, der vorsieht, dass Richtern nach einer rechtswirksamen Verurteilung aufgrund vorsätzlich begangener Straftaten, einschließlich Korruption, die „Sonderdienstpension“ gestrichen wird.[28]

Der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene stehen jedoch nach wie vor erhebliche Hindernisse im Wege. Zwar kommt es zu Ermittlungen, Anklageerhebungen und Verurteilungen, doch liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass Korruption nicht immer als schwere Straftat betrachtet wird. Innerhalb des Justizwesens scheint sich am hohen Prozentsatz der Strafaussetzungen die mangelnde Bereitschaft der Richter ablesen zu lassen, Schuldsprüche in letzter Konsequenz durchzusetzen[29], was im Widerspruch zu den Urteilsleitlinien des Obersten Gerichtshofs steht. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Erfolgsbilanz bei der Einziehung und Abschöpfung von Vermögen. Die erweiterte Einziehung, die es ermöglicht, Vermögen von Familienangehörigen einzuziehen, ist ein immer noch neues Verfahren, von dem bisher nur relativ selten Gebrauch gemacht wird.[30]

---

[24] Im Jahr 2013 war ein signifikanter Anstieg der Zahl der Anklageerhebungen (insgesamt 1073) zu verzeichnen. Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.2.3.

[25] Die vom Obersten Gerichtshof genannten Zahlen bewegen sich in einer ähnlichen Größenordnung wie die Zahlen für 2012. Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.1.

[26] Von den 205 DNA-Fällen, in denen im Bezugszeitraum abschließende Entscheidungen ergangen sind, wurde der größte Teil (etwa 73 %) in weniger als vier Jahren (die meisten innerhalb von zwei Jahren) abgeschlossen Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.1.

[27] Sowohl dem Obersten Gerichts- und Kassationshof als auch der DNA wurden einige jüngere Fälle berichtet.

[28] Der betreffende Gesetzentwurf wurde bereits von der Abgeordnetenkammer verabschiedet, jedoch noch nicht vom Senat.

[29] In den von der DNA zwischen dem 1. Januar und dem 15. Oktober 2013 behandelten Fällen wurden gegen 853 Angeklagte Gefängnisstrafen verhängt. Letztlich wurden in 22,2 % der Fälle (189 Verurteilungen) Gefängnisstrafen verhängt und in 77,8 % der Fälle (664 Verurteilungen) die Strafe ausgesetzt (Strafaussetzung zur Bewährung oder Strafaussetzung mit Beaufsichtigung). Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.6.1.

[30] Laut Angaben des Justizministeriums wurde das 2012 erlassene Gesetz über die erweiterte Einziehung zwischen dem 1. Januar und dem 1. September 2013 in 34 Fällen in Anspruch genommen. Es wurde nur eine

Besonders deutlich zeigt sich die ablehnende Haltung in Erklärungen, mit denen rumänische Politiker ihre Sympathie für Personen bekunden, die rechtskräftig wegen eines Korruptionsdelikts verurteilt wurden. Die inkohärente Anwendung der Regeln auf Minister, die von ihrem Amt zurücktreten, vermittelt den Eindruck von Subjektivität. Hier könnte ein Zusammenhang mit den Änderungen des Strafgesetzbuchs bestehen, die vom Parlament im Dezember 2013 ohne vorherige Debatte oder öffentliche Anhörung verabschiedet wurden. Die rumänischen Justizorgane, einschließlich des Obersten Gerichtshofs und des Obersten Richterrats, haben ernsthafte Bedenken gegenüber diesen Änderungen geäußert, weil sie zur Folge hätten, dass Parlamentarier[31] aus dem Anwendungsbereich der für Korruptionsdelikte – wie Bestechung, Einflussnahme und Amtsmissbrauch – geltenden Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Laut DNA-Daten belief sich die Zahl der Parlamentarier, die wegen Korruption verurteilt wurden oder gegen die ein Verfahren wegen Korruption eingeleitet wurde, auf 28.[32]

Eine weitere Änderung war die Einführung einer neuen Verjährungsregelung, durch die die Verjährungsfrist deutlich verkürzt wird. Die in Rumänien geltende Verjährungsregelung ist immer wieder Gegenstand der CVM-Berichte.[33] Sie enthält eine relativ unübliche Bestimmung, der zufolge die Verjährung erst mit dem letztinstanzlichen Urteil endet. Eine weitere wichtige Bestimmung betraf die Neudefinition des Begriffs „Interessenkonflikt“, durch die zahlreiche Personengruppen von einer Haftung im Falle eines Straftatbestands ausgeschlossen wurden.[34] Eine andere der vorgeschlagenen Änderungen hätte wahrscheinlich den Effekt, dass sämtliche Konsequenzen eines Korruptionsvergehens für Personen, die bereits verurteilt wurden und gegen die bereits Strafen verhängt wurden, wieder aufgehoben werden.[35]

Diese Änderungen lösten Reaktionen der rumänischen Richterschaft[36] und der internationalen Gemeinschaft aus.[37] Eine Frage, die aufgeworfen wurde, betraf den Umstand, dass nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption alle öffentlichen Bediensteten, die ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Exekutive, Verwaltung oder Justiz innehaben, den für Korruption und Interessenkonflikte geltenden Vorschriften unterliegen sollten..[38] Das

---

Gerichtsentscheidung erlassen, bei der es um die erweiterte Einziehung ging. Im betreffenden Fall ist ein Revisionsverfahren vor dem Obersten Gerichts- und Kassationshof anhängig.

[31] Ebenso wie der Präsident und Personen, die den Beruf eines Rechtsanwalts, eines Notars oder eines Gerichtsvollziehers ausüben.

[32] Technischer Bericht, Abschnitt 3.2.1.

[33] Im Bericht COM(2012) 410 final wurde empfohlen, die Verjährungsfristen bei Beginn einer gerichtlichen Untersuchung auszusetzen.

[34] Gegen mehr als 100 Bürgermeister und stellvertretende Bürgermeister laufen derzeit im Rahmen der Zuständigkeiten der DNA Verfahren wegen Rechtsverletzungen.

[35] Die Prüfung dieser Änderung wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

[36] Siehe z. B. Pressemitteilung der DNA unter http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat und Oberster Gerichts- und Kassationshof: http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf

[37] Vgl. z. B. die Reaktion der Botschaft der Vereinigten Staaten in Rumänien: http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html

[38] Vgl. z. B. Artikel 4 Absatz 5 des Vorschlags für eine Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug, COM(2012) 363 final vom 11.7.2012. Dies steht auch im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, nach dem Antikorruptionsvorschriften für öffentliche Bedienstete in gleicher Weise gelten wie für alle anderen

rumänische Verfassungsgericht hat im Januar 2014 die Verfassungswidrigkeit der Änderungen festgestellt und dabei insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die sich aus internationalem Recht ergebenden Verpflichtungen ebenso wie der in der rumänischen Verfassung verankerte Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz eingehalten werden müssen. Zwar zeigt das Urteil des Verfassungsgerichts in aller Deutlichkeit, dass Gewaltenteilung und gegenseitige Kontrolle funktionieren, doch verwundert es schon, dass Änderungen verabschiedet wurden, durch die so grundlegende Prinzipien unmittelbar in Frage gestellt zu werden scheinen.

2.4 Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen

Der CVM verlangt größere Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption auf allen Ebenen der rumänischen Gesellschaft. Immer wieder zeigen Umfragen, dass die Öffentlichkeit angesichts des Ausmaßes der Korruption in hohem Maße besorgt ist.[39] Mit der gerichtlichen Belangung hochstehender Persönlichkeiten, denen Korruption zur Last gelegt wird, kann zwar eine positive Wirkung in der öffentlichen Wahrnehmung erzielt werden, doch erfordert eine Bekämpfung von Korruption auf allen Ebenen dauerhafte Anstrengungen, die darauf abzielen, Möglichkeiten zur Korruption einzudämmen und darüber hinaus deutlich zu machen, dass Korruption aufgedeckt werden kann und Konsequenzen nach sich zieht. Entsprechende Management- und Präventionsmaßnahmen lassen immer noch auf sich warten.[40]

Die Nationale Antikorruptionsstrategie (NAS) ist eine wichtige Anschlussinitiative, durch die ein gemeinsamer Rahmen auf eine Vielzahl rumänischer Einrichtungen ausgedehnt wurde.[41] Die dort vorgesehenen Maßnahmen, die darauf abzielen, bewährte Verfahren zu verbreiten und öffentliche Stellen zu ermutigen, der Korruptionsbekämpfung Aufmerksamkeit zu schenken und Ressourcen dafür bereitzustellen, haben sich eindeutig als nützlich erwiesen.[42] Der nächste Schritt bestünde darin, einheitlichere Regeln in Bereichen wie Risikobewertung und interne Kontrollstandards anzuwenden. Solange es jedoch an Durchsetzungsbefugnissen fehlt[43], hängt die Strategie in hohem Maße von der Prioritätensetzung der Verantwortlichen der verschiedenen Institutionen ab. Es gibt Möglichkeiten, den Willen zur Bekämpfung von Korruption unter Beweis zu stellen, wie die Bereitschaft, Einrichtungen der Korruptionsbekämpfung von Regelübertretungen in Kenntnis zu setzen. Dass die Erfolgsbilanz der verschiedenen Einrichtungen in Bezug auf entsprechende Maßnahmen höchst unterschiedlich ausfällt, ist Ausdruck einer mangelnden Kohärenz des verfolgten Ansatzes.

---

ernannten oder gewählten Personen, ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Exekutive, Verwaltung oder Justiz innehaben.

[39] Vgl. Special Eurobarometer 374 vom Februar 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf und Transparency International 2013 Corruption Perceptions Index: http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/

[40] Bemerkenswert ist beispielsweise, dass zahlreiche Bürgermeister in einer Situation der Unvereinbarkeit befanden und nichts unternommen wurde, bis die ANI sich des Problems annahm. Die bestehenden Verwaltungskontrollen hatten somit versagt.

[41] So beteiligen sich inzwischen nahezu 80 % der kommunalen Behörden an der Strategie und haben Kontaktpersonen für Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung der NAS benannt.

[42] Für die NAS wurde ein Portal eingerichtet, das die Möglichkeit bietet, Daten zu Präventionsindikatoren und Selbstbewertungen öffentlicher Institutionen mitzuteilen.

[43] Abgesehen von einer schwarzen Liste derjenigen, die ihre Berichte nicht veröffentlicht haben.

Ein weiterer wichtiger Schritt bestünde darin, sicherzustellen, dass neue Maßnahmen und Rechtsvorschriften von Beginn an unter Berücksichtigung des Aspekts der Korruptionsprävention konzipiert werden. Als Beispiel seien Initiativen zur Förderung von Dezentralisierung und Regionalisierung genannt, bei denen die Delegation von Finanzentscheidungen mit einer Risikobewertung und Maßnahmen zur Beseitigung neuer Schwachstellen einhergehen sollte.[44]

Spezifische, aus EU-Mitteln geförderte Antikorruptionsprojekte, zum Beispiel in den Ministerien für Bildung, Gesundheit, Justiz und Regionalentwicklung sowie bei der Nationalen Behörde für Steuerverwaltung, werden fortgesetzt und liefern interessante Ergebnisse und Beispiele für bewährte Verfahren. Bei der Ausarbeitung spezifischer Projekte für den nächsten Programmplanungszeitraum will die Kommission auf diesen Initiativen aufbauen.

Abgesehen von der Notwendigkeit, ein schlagkräftigeres Instrumentarium zur Verhinderung von Korruption und Interessenkonflikten im öffentlichen Beschaffungswesen zu entwickeln, wird es aus Sicht der Richterschaft und der Akteure der öffentlichen Auftragsvergabe in Rumänien vor allem darauf ankommen, die Rechtsvorschriften zu straffen und für mehr Stabilität zu sorgen.[45] Wie verschiedene Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und unabhängige Experten berichten, ist das öffentliche Beschaffungswesen nach wie vor korruptionsanfällig. Dies ist zwar kein rein rumänisches Problem, doch geht es hier auch um die Frage der Verwaltungskapazitäten für die Abwicklung der Verfahren, insbesondere auf lokaler Ebene. Diese Frage bedarf besonderer Aufmerksamkeit, namentlich unter dem Gesichtspunkt der Prävention. Ein wichtiger Aspekt wird die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen ANRMAP und ANI zur Einführung eines Ex-ante-Systems zur Überprüfung von Interessenkonflikten bei öffentlichen Vergabeverfahren sein, einschließlich einer baldigen Ausweitung der Regeln für Ausschreibungen, bei denen EU-Mittel involviert sind, auf das gesamte öffentliche Beschaffungswesen in Rumänien.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die vorliegende Bewertung zeigt, dass Rumänien seit Vorlage der vorangegangenen CVM-Berichte in vielen Bereichen Fortschritte erzielt hat. Die Erfolgsbilanz der wichtigsten Justizorgane und Integritätseinrichtungen fällt nach wie vor positiv aus. Die notwendigen und lang erwarteten Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften sind auf gutem Wege, und der Geist der Zusammenarbeit zwischen Justizorganen und Justizministerium erleichtert es, Managementfragen in Angriff zu nehmen. Somit hat sich die Situation angesichts des weniger angespannten politischen Klimas seit dem Frühjahr 2013 verbessert.

Die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz bereitet jedoch immer noch Sorge, und es lassen sich zahlreiche Beispiele dafür anführen, dass Integritäts- und Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in Politik und Verwaltung auf Widerstand stoßen. Die

[44] Das Dezentralisierungsgesetz war unlängst Gegenstand einer erfolgreichen Verfassungsbeschwerde.

[45] So haben beispielsweise verschiedene Änderungen des Gesetzes über einen allgemeinen Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe in nicht einmal einem Jahr bereits erhebliche Verwirrung gestiftet. Zusätzlich für Unsicherheit sorgt die Anhebung der Obergrenze für Aufträge, die ohne öffentliche Ausschreibung vergeben werden können.

übereilte und intransparente Änderung des Strafgesetzbuchs im Dezember 2013 hat allgemeine Bedenken ausgelöst. Hier liegt eine wesentliche Herausforderung für gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung von Korruption und Förderung von Integrität, wenngleich das Verfassungsgericht mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit den Beweis dafür erbracht hat, dass Gewaltenteilung und gegenseitige Kontrolle funktionieren. In Bezug auf die wichtige Maßnahme der Besetzung von Schlüsselpositionen ergibt sich ein gemischtes Bild: Einige Verfahren zeichnen sich durch Offenheit, Transparenz und an den Verdiensten der Bewerber orientierten Wettbewerb, während andere aufgrund politischer Einmischung Anlass zu Kritik bieten.

Dies hat Auswirkungen darauf, inwieweit der Reformprozess in Rumänien als nachhaltig betrachtet werden kann. Die Widerstandsfähigkeit der wichtigsten Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung angesichts eines anhaltenden Drucks hat gezeigt, dass der Reformansatz in wesentlichen Bereichen der rumänischen Gesellschaft Fuß gefasst hat. Andererseits hat die Leichtigkeit, mit der Grundlagen der Reform vom Parlament wieder in Frage gestellt werden können, vor Augen geführt, dass es an einem Konsens bezüglich der Ziele des CVM fehlt.

Die Kommission fordert Rumänien auf, Maßnahmen in folgenden Bereichen zu treffen:

1. Unabhängigkeit der Justiz

   Die Verantwortlichen des Justizwesens müssen die Unabhängigkeit der Justiz weiter verteidigen. Integrität und Professionalität müssen die Hauptkriterien transparenter Ernennungsverfahren sein. In diesem Bereich sollte Rumänien

   - sicherstellen, dass der Verhaltenskodex für Parlamentarier klare Bestimmungen enthält, die gewährleisten, dass die Parlamentsmitglieder und der parlamentarische Prozess die Unabhängigkeit der Justiz und insbesondere Gerichtsentscheidungen respektieren;
   - die nötigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Oberste Richterrat seine Tätigkeiten zum Schutz der Unabhängigkeit der Justiz und zur Unterstützung einzelner Richter konsolidieren kann, die sich mit Schwierigkeiten konfrontiert sehen, welche die Unabhängigkeit der Justiz betreffen;
   - die Möglichkeit einer etwaigen Verfassungsrevision nutzen, um die bestehenden Bestimmungen zur Gewaltenteilung durch eine eindeutige Erklärung zur Verpflichtung der Exekutive und der Legislative, die Unabhängigkeit der Justiz und wahren, zu ergänzen;
   - verstärkte Anstrengungen zur Information und Aufklärung von Presse und Öffentlichkeit über Rolle und Status der Justiz und über laufende Verfahren unternehmen.

2. Justizreform

   Die Fortschritte zu mehr Kohärenz von Rechtsprechung und Gerichtspraxis, einschließlich Maßnahmen zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren und zur Nutzung neuer Möglichkeiten wie der erweiterten Einziehung, sollten weiter vorangetrieben werden. In diesem Bereich sollte Rumänien

- sich weiter mit der Problematik der Arbeitsbelastung auseinandersetzen und die erforderlichen Maßnahmen zur Umstrukturierung des Gerichtssystems erlassen;
- die Justizverwaltung mit den erforderlichen Instrumenten zur Information über die Funktionsweise des Justizsystems (wie Statistikinstrumente, Fallmanagement, Nutzerbefragungen, Mitarbeiterbefragungen) ausstatten mit dem Ziel, Entscheidungsprozesses auf eine solidere Grundlage zu stellen und die erzielten Fortschritte aufzuzeigen;
- die vollständige und rechtzeitige Online-Veröffentlichung und laufende Aktualisierung sämtlicher Gerichtsentscheidungen und Begründungen sicherstellen;
- einen Prozess gewährleisten, in den alle Rechtsberufe und die öffentliche Verwaltung einbezogen werden;
- das Verfahren im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Pensionen strafrechtlich verurteilter Richter zum Abschluss bringen;
- für eine bessere Befolgung von Gerichtsurteilen auf allen Ebenen sorgen, damit sichergestellt wird, dass Entscheidungen und finanzielle Sanktionen ordnungsgemäß umgesetzt werden.

3. Integrität

Die in Bezug auf den Integritätsrahmen erzielten Fortschritte müssen konsolidiert werden, indem der Rechtsrahmen präzisiert und gewährleistet wird, dass jegliche Zweifel hinsichtlich seiner Anwendung ausgeräumt werden. In diesem Bereich sollte Rumänien

- dafür sorgen, dass es keine Ausnahmen von der Anwendbarkeit der Gesetze über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbenes Vermögen gibt;
- Regierung und ANI sollten zusammenarbeiten, um gemeinsam Rechtsvorschriften zu entwickeln und vorzuschlagen, die auf eine Optimierung des Integritätsrahmens abzielen;
- die Vorabkontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe durch die ANI implementieren und eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von Fällen, in denen EU-Mittel involviert sind, auf sämtliche öffentliche Vergabeverfahren vorsehen;
- sicherstellen, dass sich mit der Umsetzung des neuen Abgeordnetenstatuts so weit wie möglich ein Automatismus der Anwendung endgültiger Gerichtsentscheidungen etabliert.

4. Korruptionsbekämpfung

Die Entschlossenheit, mit der Recht und Gesetz auf Fälle von Korruption auf hoher Ebene angewandt werden, muss aufrechterhalten und auf Kleinkorruption ausgeweitet werden. In diesem Bereich sollte Rumänien

- sicherstellen, dass die Gesetze zur Korruptionsbekämpfung unterschiedslos auf alle Personen angewandt werden;
- Kohärenz und abschreckende Wirkung der in Korruptionsfällen von den rumänischen Gerichten verhängten Strafen verbessern;
- die Anstrengungen zur Verfolgung von Kleinkorruption verstärken;
- die Nationale Antikorruptionsstrategie weiterentwickeln, um kohärentere Vorgaben und Auflagen für die öffentliche Verwaltung festzulegen, und die Ergebnisse öffentlich bekannt machen.