

DE

EN

EN



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 23.7.2008
KOM(2008) 494 endgültig

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

Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SEC(2008) 2349}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. EINLEITUNG

Als Rumänien 2007 der EU beitrug, stand das Land bei der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit seines Justizwesens und im Kampf gegen die Korruption immer noch vor erheblichen Herausforderungen. Die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten betrachteten diese Herausforderungen als lösbar, und die rumänischen Behörden verpflichtete sich, die Unzulänglichkeiten in diesen Bereichen zu beseitigen, damit Rumänien um seinen Rechten und Pflichten als EU-Mitglied uneingeschränkt nachkommen konnte. Die rumänische Regierung und die übrigen Mitgliedstaaten haben anerkannt, dass eine umfassende Reform des Justizwesens und der übrigen mit der Rechtsdurchsetzung betrauten Stellen zur Stärkung ihrer Verantwortlichkeit und Effizienz und gemeinsame Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung notwendig waren, damit die Rumänen ihre Rechte als EU-Bürger ausüben und von der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen finanziellen Unterstützung profitieren können. Sie erkannten, dass zentrale Grundsätze der EU – Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, gegenseitige Anerkennung und auf fundamentales gegenseitiges Vertrauen angewiesene Zusammenarbeit – nur zur Geltung gelangen konnten, wenn die Probleme an ihrer Wurzel beseitigt wurden.

Deswegen war der Kommission und den Mitgliedstaaten die Notwendigkeit bewusst, auch nach dem Beitritt in enger und intensiver Zusammenarbeit mit Rumänien zu gewährleisten, dass die erforderlichen Reformen zur Stärkung des Justizwesens und zur Korruptionsbekämpfung in die Wege geleitet wurden. Zur Beobachtung der Fortschritte und zur breiteren Unterstützung bei der Beseitigung der Probleme hat die Kommission ein Kooperations- und Kontrollverfahren eingerichtet. In diesem Bericht werden die Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung der im Rahmen dieses Verfahrens gesetzten Vorgaben, gestützt auf Informationen der rumänischen Behörden und Kontrollbesuche von Sachverständigen, zusammengefasst und ausführlich gewürdigt. Es handelt sich um den dritten Halbjahresbericht.

Die Beurteilung gilt den Bemühungen der rumänischen Regierung und Behörden bei der Reform des Justizwesens und der Untersuchung von Korruptionsfällen. Die institutionellen und verfahrenstechnischen Neuerungen der letzten Jahre zeigen allmählich erste Ergebnisse. Die bisherigen Erfolge stehen jedoch auf schwachen Füßen. Ein breiter politischer Konsens hinter diesen Reformen ist ebenso wenig erkennbar wie der eindeutige Wille in allen politischen Parteien, die Korruption auf hoher Ebene auszurotten. Die Zusicherung Rumäniens, die Korruption zu beseitigen, macht sich nur im Vorfeld der Gerichtsverfahren bemerkbar, schlägt sich aber nicht in einer größeren Zahl von Verurteilungen oder abschreckenden Strafen nieder. Die Leistungsfähigkeit des rumänischen Justizwesens wird durch eine erhebliche Rechtsunsicherheit behindert, die vielerlei Ursachen hat, u.a. eine uneinheitliche Rechtsanwendung und einen übermäßigen Gebrauch von Dringlichkeitsanordnungen. Es wird einige Zeit dauern, bis die Reformen feste Wurzeln

schlagen. Deswegen wird weiterhin und noch über einen längeren Zeitraum Bedarf an Kontrolle und Zusammenarbeit bestehen.

2. DER REFORMPROZESS IN RUMÄNIEN

2.1. *Erfolge*

Seit Annahme des letzten Zwischenberichts der Kommission im Februar hat Rumänien seine Anstrengungen intensiviert. Trotz einer Periode intensiver politischer Debatten und Pressionen hat es die Regierung vermocht, den Reformen neuen Schwung zu verleihen und dem rechtlichen und institutionellen Rahmen der Korruptionsbekämpfung wieder zu relativer Stabilität zu verhelfen. Ein wichtiger Schritt war die Ernennung eines neuen Justizministers im Februar 2008.

Im Blick auf die **Reform des Justizwesens** ist festzuhalten, dass der Oberste Rat der Magistratur als Hüter der richterlichen Unabhängigkeit inzwischen mit den erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wurde, um seiner Hauptaufgabe, die Justizreform voranzubringen und die dringlichsten Personalprobleme anzugehen, nachzukommen.

Im Kampf gegen **Korruption auf hoher Ebene** wurden einige Maßnahmen ergriffen. Die Staatsanwaltschaften und die Nationale Anti-Korruptionsbehörde (DNA) Rumäniens können eine positive Ermittlungsbilanz aufweisen und haben mit der Einleitung von Untersuchungen in Fällen begonnen, die Korruption auf höchster Ebene betreffen und in die auch ehemalige Minister und Abgeordnete verwickelt sind. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Untersuchungen erfolgreich abgeschlossen werden und in rechtsstaatlich einwandfreie Verfahren mit gegebenenfalls abschreckenden Strafen münden.

Im ersten Halbjahr 2008 hat Rumänien mit der Gründung der Nationalen Integritätsbehörde einen wichtigen Schritt vorwärts gemacht. Dieses Organ muss jetzt unter Beweis stellen, dass es in der Lage ist, Anlagevermögen nachzuverfolgen, ungerechtfertigte Vermögenszuwächse aufzudecken und zu ahnden und Interessenskonflikte zu regeln.

Im Kampf gegen Korruption auf kommunaler Ebene hat Rumänien Sensibilisierungskampagnen unternommen und Präventivmaßnahmen eingeführt. So wurden vor kurzem Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen ergriffen, um die Möglichkeiten für Korruption einzuschränken. Eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Korruption in Kommunalverwaltungen wurde im Juni 2008 angenommen.

2.2. *Ergebnisse*

Nach einer Zeit der Unsicherheit hat es das Land geschafft, wieder auf den Pfad der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zurückzufinden. Der rechtliche und institutionelle Rahmen ist zerbrechlich - er bedarf der Stabilisierung und Konsolidierung. Die Verwaltungskapazitäten müssen aufgestockt und gestärkt werden. Besonders wichtig ist ein demonstratives, eindeutiges Bekenntnis des

Parlaments zur Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene. Darüber hinaus müssen die bestehenden Gesetze, Verfahren und Institutionen Gelegenheit erhalten, unter Beweis zu stellen, dass sie funktionieren und auf längere Sicht zu Ergebnissen führen.

Die **Reform des Justizwesens** schreitet voran, allerdings sind die Fortschritte sehr uneinheitlich. Die Personallage im Justizwesen verbessert sich. Die Zahl der Neueinstellungen in der Akademie für Richter und Staatsanwälte hat zugenommen; gleichzeitig ging die Zahl der unbesetzten Stellen zurück. Den erstinstanzlichen Gerichten wurden neue Richter zugewiesen, aber die Staatsanwaltschaften leiden weiterhin unter einem chronischen, drastischen Personalmangel. Außerdem gewährleistet die Einstellungspraxis nicht immer, dass die neuen Mitarbeiter den Qualitätsanforderungen genügen.

Die Rechtsprechungsqualität nimmt zu. Die Zahl der Revisionsverfahren nimmt zu, und es wurden Schritte unternommen, um den Zugang zur Justiz und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu verbessern. Diesen positiven Entwicklungen steht jedoch eine mangelnde Kohärenz der Rechtsprechung höherer Gerichte einschließlich des Obersten Kassations- und Strafgerichtshofs in einigen Fällen von Korruption auf hoher Ebene gegenüber. Die einheitliche und durchgängige Anwendung geltenden Rechts wurde zudem durch den häufigen Rückgriff auf Dringlichkeitsanordnungen weiter unterlaufen. Diese Praxis führt zu Überschneidungen und Widersprüchen und schafft Verfahrensprobleme bei der Rechtsanwendung zu. Die uneinheitliche Rechtsprechung der höheren Gerichte erzeugt Rechtsunsicherheit. Alle diese Faktoren schwächen das Justizwesen und führen oftmals dazu, dass Gerichtsurteile milde ausfallen oder ausgesetzt werden. Dies ist in Korruptionsfällen besonders problematisch.

Der *Oberste Rat der Magistratur* ist zwar inzwischen etabliert, nimmt aber seine Aufgaben noch nicht durchgängig in vollem Umfang wahr, insbesondere was die Vorab-Untersuchung von Disziplinarfällen betrifft. Die Justizinspektion des Obersten Rats steht immer noch vor der Aufgabe, Leitlinien auszuarbeiten und Untersuchungen von Amts wegen durchzuführen. Der Oberste Rat benötigt viel Zeit für Verwaltungs- und Disziplinarentscheidungen. Bei der Verhängung von Sanktionen verfährt er selten konsequent.

Rumänien hat auch Fortschritte bei der Einrichtung der *Nationalen Integritätsbehörde* erzielt. Seit dem letzten Kommissionsbericht vom Februar hat die Behörde einen Kern von Mitarbeitern eingestellt und mit Ermittlungen begonnen. Für eine Beurteilung ihrer Leistungen und der Qualität ihrer Entscheidungen (z.B. in Bezug auf Sanktionen) anhand von Einzelfällen ist es ebenso noch zu früh wie für die Beantwortung der Frage, ob das Mandat der Behörde auf einer hinreichend robusten rechtlichen Grundlage steht. Die Rolle des Nationalen Integritätsrates als Aufsichtsorgan kann nur anhand seiner künftigen Tätigkeit beurteilt werden.

Trotz guter Fortschritte bei den Ermittlungen kann Rumänien nur wenige greifbare Ergebnisse im **Kampf gegen Korruption auf hoher Ebene** aufweisen. Obwohl die Anti-Korruptions-Behörde bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene kontinuierlich Erfolge erzielt, fallen die anschließenden Gerichtsurteile weiterhin milde und uneinheitlich aus. Mögliche Maßnahmen zur Verbesserung des Umgangs mit Korruptionsfällen (wie die vergleichende Analyse von

Gerichtsurteilen, die Anwendung eines Katalogs von obligatorischen Mindeststrafen mit ausreichender Abschreckungswirkung oder ersatzweise die Ausarbeitung von Leitlinien für solche Urteile) wurden entweder verzögert oder noch gar nicht in Angriff genommen. In zehn besonders wichtigen Fällen, in denen ehemalige Minister betroffen sind, wurden keine wirklichen Fortschritte erzielt, weil entweder das Parlament die Untersuchungen blockiert oder der Oberste Kassations- und Strafgerichtshof zuvor ergangene Urteile annulliert hat. Das Versagen bei der Weiterverfolgung dieser Fälle macht die positiven Bemühungen bei den Ermittlungen zunichte.

Die intensive politische Debatte über den institutionellen Rahmen der Korruptionsbekämpfung ist abgeflaut, ohne dass die Rolle der Anti-Korruptionsbehörde beeinträchtigt wurde. Die Bemühungen der Behörde um eine Fortsetzung der Untersuchungen in einigen wichtigen Fällen waren jedoch bisher fruchtlos, da das Parlament die Empfehlung zur Einleitung von Gerichtsverfahren versagte. Die Abneigung der Justiz und des Parlaments, Ermittlungen in diesen prominenten Fällen zu genehmigen, hat zu einem Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit geführt. Die auf die Einschränkung der Beweiserhebungsmöglichkeiten abzielende Parlamentsdebatte über Änderungen des Strafprozessrechts schafft Rechtsunsicherheit und übt einen nachteiligen Einfluss auf laufende Ermittlungsverfahren aus. Diese Rechtsunsicherheit hat auch dazu geführt, dass die Justiz teilweise mit der Fortsetzung von Verfahren zögert, weil nicht sicher ist, ob heute gesammelte Beweise morgen noch zulässig sind.

Rumänien setzt den **Kampf gegen Korruption auf lokaler Ebene** fort, muss aber mehr Ergebnisse erzielen. Zwar wurden Sensibilisierungs-, Schulungs- und andere Vorbeugemaßnahmen durchgeführt, und die Zahl der einschlägigen polizeilichen Ermittlungen hat zugenommen, aber in Bereichen wie dem Gesundheits- und dem Bildungswesen, in denen es eindeutige Anzeichen von Korruption gibt, wurde bisher wenig unternommen. Eine Erhebung von Transparency International aus der ersten Jahreshälfte weist einen Zuwachs der „alltäglichen Korruption“ im Vergleich zum Vorjahr aus. Warnungen von Informanten wird selten nachgegangen. Die rumänische Regierung hat Anfang Juni eine nationale Strategie gegen Korruption auf lokaler Ebene angenommen, dessen Ziel es ist, die Kommunalverwaltungen transparenter und effizienter zu machen.

2.3. Notwendige Verbesserungen

Die Reform des Justizwesens und Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung sind eng miteinander verknüpft. In beiden Bereichen sind Verbesserungen immer noch notwendig.

Der Reformwille der wichtigsten Institutionen muss gestärkt werden. Der Oberste Rat der Magistratur muss Maßnahmen ergreifen, um Transparenz und Effizienz des Justizwesens zu verbessern und seine eigene Verantwortlichkeit zu stärken. Er muss im Kampf gegen Korruption auf hoher Ebene angesichts der aktuellen kontroversen Parlamentsdebatte eindeutig Position beziehen und sich innerhalb des Justizwesens um mehr Glaubwürdigkeit bemühen, indem er dauerhafte Lösungen für die Personal- und Verwaltungsengpässe anbietet.

Der Ausbau der Verwaltungskapazitäten im Justizwesen bedarf fortgesetzten Engagements. Der problematischen Personalknappheit in der Staatsanwaltschaft sollte mit Dringlichkeitsmaßnahmen wie einer befristeten Stellenumschichtung begegnet werden. Einige Bestandteile des Einstellungsverfahrens müssen verbessert werden, um qualifizierte Bewerber anzuziehen.

Die nationale Integritätsbehörde wird nachweisen müssen, dass sie in der Lage ist, ungerechtfertigte Bereicherungen wirksam zu sanktionieren und Unvereinbarkeiten und mögliche Interessenskonflikte zu überprüfen. Sie muss jetzt zeigen, dass sie auch Erfolge in Form von abgeschlossenen Fällen und Sanktionen vorweisen kann.

Die Ausarbeitung und Anwendung von Gesetzen bedarf der Beständigkeit und Kohärenz. Vor der Verabschiedung von Gesetzen sollten Konsultationsverfahren durchgeführt werden. Es sollte weniger oft auf Dringlichkeitsanordnungen zurückgegriffen werden. Statt dessen sollte mehr Wert auf eine durchgängige und einheitliche Anwendung der Gesetze gelegt werden.

Um den Rechtsrahmen für Ermittlungen zu stabilisieren, sollte die Regierung das neue Verfahrensrecht für Strafsachen fertigstellen und beim Entwurf des Strafgesetzbuches vorankommen. Damit würde für die Strafverfolgung ein klarere und wirkungsvoller Rechtsrahmen geschaffen, was auch die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten erleichtern würde. Überdies sollten die dem Parlament vorgelegten, kontroversen Änderungen der Dringlichkeitsanordnung zur Änderung des bestehenden Strafgesetzbuches und der des Strafprozessrechts zurückgenommen werden¹ da sie sinnvolle Ermittlungen erheblich einschränken würden.

Die Korruptionsbekämpfung muss entpolitisiert werden, und Rumänien muss seinen unzweideutigen Willen unter Beweis stellen, Korruption auf hoher Ebene zu bekämpfen. Unabhängige Ermittlungen gegen frühere Regierungsmitglieder und Parlamentsabgeordnete müssen fortgesetzt werden dürfen, damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Korruptionsbekämpfung wiederhergestellt und der Respekt vor dem Gesetz gestärkt wird.

Rumänien muss ein allgemein zugängliches, umfassendes System einrichten, das es Einzelpersonen erlaubt, Fälle mit Korruptionsverdacht zu melden. Es müssen Regeln für den Informantenschutz ausgearbeitet werden.

Der Wille zu und das Verantwortungsbewusstsein für Reformen müssen im gesamten politischen Spektrum und in der Justiz verwurzelt werden. Die Öffentlichkeit wird nur dann wieder Vertrauen in die Korruptionsbekämpfung fassen, wenn in den Fällen, die die höchste Ebene betreffen, Ergebnisse erzielt und Urteile verhängt werden.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Kooperations- und Kontrollverfahren mit seinen Zielvorgaben sollte Rumänien die Möglichkeit bieten, seine Fortschritte bei der Reform des Justizwesens und der Korruptionsbekämpfung regelmäßig darzulegen. Der rumänischen Regierung obliegt es, zu

¹ Dringlichkeitsanordnung 60/2006.

zeigen, dass das Justizwesen funktioniert und Ermittlungen in Korruptionsfällen zu Festnahmen, Strafprozessen und im Falle entsprechender Urteile zu abschreckenden Sanktionen und Beschlagnahme von Vermögenswerten führen. Der Reformprozess in Rumänien ist immer noch unstetig, und abschließende Verurteilungen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene sind bisher ausgeblieben.

Die Lage in Rumänien bietet ein gemischtes Bild. Die Grundlagen für ein funktionierendes Justizwesen wurden geschaffen. Sie sind jedoch zerbrechlich, und Entscheidungen über Korruption unterliegen einem enormen Einfluss der Politik. Jeder Schritt in die richtige Richtung zieht interne politische Kontroversen nach sich, die zu Rechtsunsicherheit führen. Der Wille zur Reform ist in den wichtigsten Organe und Einrichtungen Rumäniens nicht gleichmäßig vorhanden und nicht gegenüber allen Vorgaben gleich stark ausgeprägt. Beispielsweise werden Ermittlungen von den Staatsanwaltschaften mit einem enormen Nachdruck vorangetrieben, der in den nachfolgenden Gerichtsverfahren nicht gleichermaßen spürbar wird. Dringend benötigte Gesetzesvorschläge wie das neue Strafprozessrecht und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung wie obligatorische Mindeststrafen mit ausreichender Abschreckungswirkung in Fällen von Korruption auf hoher Ebene werden von der Regierung nicht energisch genug vorangetrieben. Die Politisierung von Korruptionsfällen im rumänischen Parlament und das Versagen der Justiz bei der Verhängung von Urteilen in Fällen der Korruption auf hoher Ebene haben die Überzeugung der Öffentlichkeit, dass Gesetze eingehalten werden, schwinden lassen. Aufrichtige Bemühungen der kommunalen, regionalen und nationalen Verwaltungen bei der Korruptionsbekämpfung werden zu oft auf politischer Ebene zunichte gemacht.

Die positiven Reformbemühungen der Regierung, der Anti-Korruptionsbehörde und der Generalstaatsanwaltschaft können nur von Erfolg gekrönt werden, wenn sie von allen Akteuren auf allen Ebenen eindeutige Unterstützung erfahren. Wenn die Reformen nachhaltig sein sollen, müssen diese Bemühungen durch eine wirksame Umsetzung ergänzt werden. Nur harte und abschreckende Urteile in prominenten Fällen können den überzeugenden Beweis liefern, dass das System funktioniert. Die bestehenden Strukturen sollten Rumänien in die Lage versetzen, bei der Korruptionsbekämpfung konkrete Ergebnisse zu erzielen.

Die Bürger Rumäniens haben Anspruch auf alle Vorteile der EU-Mitgliedschaft, die dazu beitragen sollte, den Rechtsstaat zu stärken und die Korruption zu beseitigen. Fortschritte des Landes im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens und die Zerstreuung der Zweifel an seiner Fähigkeit zur Bekämpfung der Korruption werden dazu beitragen, dass die rumänischen Bürger diese Rechte wahrnehmen können und mehr Vertrauen in den Rechtsstaat setzen. Langfristig hätte dies auch positive Folgen für die rumänische Wirtschaft. Rumänien steht auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten in der Verantwortung, denn es wirkt beispielsweise in der Justiz- und Innenpolitik und in der gemeinsamen Mittelverwaltung mit. Angemessene Verwaltungskapazitäten zur Verfügung stehen und eine wirksame Kontrolle von Interessenskonflikten, Betrug und finanziellen Unregelmäßigkeiten sind eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Rumänien in den uneingeschränkten Genuss der Mittel aus den Heranführungs- und Strukturfonds der EU kommt.

Fortgesetzter Bedarf an Zusammenarbeit

Eine gesunde, in der Korruptionsbekämpfung erfolgreiche Verwaltung und Justiz liegt nicht nur im Interesse Rumäniens, sondern allgemein auch der EU. Deswegen sind Zusammenarbeit und Unterstützung von wesentlicher Bedeutung. Die Kommission ist der Ansicht, dass Hilfe wirksamer ist als Sanktionen, und wird nicht die Schutzbestimmungen aus

dem Beitrittsvertrag geltend machen. Das Kooperations- und Kontrollverfahren wird noch über einen längeren Zeitraum weiterbestehen müssen.

Im Februarbericht wurde auf die beträchtliche Unterstützung Rumäniens durch die Mitgliedstaaten und die Kommission sowohl in finanzieller als auch in technischer Hinsicht hingewiesen. Es ist wichtig zu gewährleisten, dass die gebotene Unterstützung ordnungsgemäß genutzt wird. Alle Seiten müssen ihre Bemühungen erneuern, Rumäniens Reformen zum Erfolg zu verhelfen. Die Kommission ist bereit, diese Unterstützung in Zusammenarbeit mit Rumänien und den übrigen Mitgliedstaaten zu gewähren. Das setzt aber voraus, dass die Empfängerseite vom erteilten Rat strategischen und wirksamen Gebrauch macht und die Reformen voranbringt.

Ausblick

Rumänien hat begonnen, sich in die richtige Richtung zu bewegen. Die neuen Organe und Verfahren benötigen Zeit, um ihre Wirksamkeit unter Beweis zu stellen, und sollten ihren Weg ungestört weiterverfolgen können. Dennoch muss auf allen Ebenen – über das gesamte politische Spektrum, die Verwaltung und die Justiz hinweg – der feste Wille wiederbekräftigt werden, das System von Korruption zu reinigen und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt zu befolgen. Die Kommission fordert Rumänien nachdrücklich auf, seine Reformen zu intensivieren und die enge Zusammenarbeit mit den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission fortzusetzen, um die erheblichen verbleibenden Herausforderungen gemeinsam erfolgreich zu bewältigen.