



Brüssel, den 30.1.2013
COM(2013) 47 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

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

Im Juli 2012 legte die Kommission einen Bericht über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) seit 2007 vor.¹ Der Bericht befasste sich mit der Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der durchgeführten Reformen. Da er zu einer Zeit vorgelegt wurde, als die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz in Rumänien Anlass zu Fragen gaben, wurden auch spezifische Empfehlungen abgegeben, wie diesen Grundsätzen erneut Geltung verschafft werden kann. Außerdem wurde beschlossen, sechs Monate später einen Bericht zu erstellen, dessen Hauptaugenmerk auf den diesbezüglichen Empfehlungen der Kommission liegt.

Die letzten sechs Monate waren in Rumänien durch die bevorstehenden Wahlen geprägt. Nach Auffassung der Kommission bietet der Antritt der neuen Regierung nach der Wahl eine gute Gelegenheit, Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz und Stabilität zu gewährleisten. Loyalität in der Zusammenarbeit der Organe und eine fest verankerte Gewaltenteilung bilden das Fundament und den richtigen Ausgangspunkt für Fortschritte bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung.

Der vorliegende Bericht ist in erster Linie eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf die spezifischen Empfehlungen der Kommission zu Rechtsstaatlichkeit und zur Unabhängigkeit der Justiz. Daneben werden aber auch die CVM-Vorgaben zu anderen Aspekten der Justizreform und zur Korruptionsbekämpfung behandelt.

1. Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz

Als Beitrag zur Beilegung der Kontroversen um Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz hatte die Kommission zehn spezifische Empfehlungen abgegeben. Die rumänische Regierung hat gegenüber der Kommission die Zusage gegeben, dass sie diese Empfehlungen umsetzen wird.² Die Kommission hat die Fortschritte in diesen Punkten anhand der Vorgaben des CVM-Beschlusses genau verfolgt.

Die Prüfung hat ergeben, dass Rumänien einige, aber nicht alle Empfehlungen der Kommission zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz umgesetzt hat. Die Verfassung wurde geachtet und die Rolle und die Entscheidungen des Verfassungsgerichts wurden respektiert. Dagegen wurden die Zusagen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz und die Befolgung von Entscheidungen zur Integrität einer Person nicht so eingehalten, wie dies der Fall sein sollte. Auch die Ernennung einer neuen Leitung der Staatsanwaltschaft und der nationalen Antikorruptionsbehörde steht noch aus.

Rumänische Verfassungsordnung

Besondere Sorgen bereitete der Kommission im Juli die Stabilität der Verfassungsordnung.

¹ COM(2012)410 final. Die darin enthaltenen Analysen und Empfehlungen wurden im September vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ in seinen Schlussfolgerungen bestätigt.

² Schreiben vom 16. und 17. Juli 2012.

Das Verfassungsgericht spielt dabei eine zentrale Rolle. Die Befugnis des Verfassungsgerichts, die Verfassungskonformität von Beschlüssen des Parlaments zu prüfen, wurde durch Urteile des Verfassungsgerichts wieder in Kraft gesetzt, so dass die Dringlichkeitsanordnung 38 daher „de facto“ nicht mehr anwendbar ist.³ Durch die Aufhebung der Dringlichkeitsanordnung 41 wurde den Entscheidungen des Gerichts zum Quorum für ein Referendum Rechnung getragen. Die Tatsache, dass die rechtskräftige Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Gültigkeit des Referendums vom 29. Juli⁴ nicht in Frage gestellt wurde, ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass Verfassungsnormen nicht mehr in Zweifel gezogen werden.

Der Rückgriff auf Dringlichkeitsanordnungen gibt Anlass zur Sorge, die auch von der Venedig-Kommission und dem Europarat geteilt wird.⁵ Der Einsatz dieses Instruments Anfang Juli trug wesentlich zu Befürchtungen bei, wonach auf diese Weise Verfassungsnormen umgangen werden sollten. Die rumänische Regierung verpflichtete sich, Dringlichkeitsanordnungen ausschließlich in den in der Verfassung vorgesehenen Fällen und nur im äußersten Notfall zu erlassen. In den letzten Monaten haben sich diese Bedenken etwas zerstreut, wobei das neue Parlament mit seinen klaren Mehrheitsverhältnissen dazu beitragen sollte, dass sich die übliche Praxis des Erlasses von Gesetzen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verfestigt.

Die Kommission stellt fest, dass alle Rechtsakte, darunter auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts, rechtzeitig im Amtsblatt veröffentlicht wurden.

Im Januar 2013 ernannte das Parlament den neuen Ombudsmann. Dieser erhielt zwar die volle Unterstützung der Regierungskoalition, nicht aber der Opposition. Deshalb wird es für ihn besonders wichtig sein, durch sein Handeln seine Überparteilichkeit unter Beweis zu stellen. Der Ombudsmann spielt eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Gewaltenteilung und hat vor allem die Aufgabe, die Exekutive in Bezug auf deren Befugnis, Gesetze in Form von Anordnungen zu erlassen, zu kontrollieren.

Alles in Allem wurde der Verfassung und dem Verfassungsgericht entsprechend den Empfehlungen der Kommission wieder der ihnen gebührende Stellenwert eingeräumt. Es ist jedoch wichtig, dass der Präsident, die neue Regierung und das Parlament die Stabilität der Verfassungsordnung gewährleisten, während alle politischen Parteien sich darum bemühen sollten, die Polarisierung des politischen Systems einzudämmen.

³ Die Dringlichkeitsanordnung 38/2012 wurde zwar noch nicht förmlich aufgehoben, doch wurde sie mit den Entscheidungen des Verfassungsgerichts Nr. 727 vom 9. Juli 2012 und Nr. 738 vom 19. September 2012 für verfassungswidrig erklärt. Die Dringlichkeitsanordnung 38 sollte daher in Übereinstimmung mit dem Urteil des Verfassungsgerichts zurückgenommen werden.

⁴ Entscheidung Nr. 6 des Verfassungsgerichts vom 21. August 2012. Daraufhin stimmte der Senat am 19.9.2012 dem Gesetz zur Änderung der Dringlichkeitsanordnung Nr. 41 zur Änderung des Gesetzes Nr. 3/2000 über die Durchführung des Referendums zu.

⁵ Nach Ansicht der Venedig-Kommission ist der übermäßige Rückgriff der Regierung auf Dringlichkeitsanordnungen ein Problem, das angegangen werden muss: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx)

Im Vorfeld der Wahlen gab es auch Diskussionen über eine mögliche Verfassungsänderung. Wichtig ist dabei, dass sich der Prozess der Verfassungsreform unter strikter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grundwerte wie Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Gewaltenteilung vollzieht. Dazu gehören die dauerhafte Respektierung des Verfassungsgerichts in seiner Rolle als Garant des Vorrangs der Verfassung sowie die Unabhängigkeit und Stabilität der Justizorgane einschließlich der Staatsanwaltschaft. Wichtig ist auch, dass der Debatte über eine eventuelle Reform genug Zeit eingeräumt und sie so offen gestaltet wird, dass unter Einhaltung des entsprechenden verfassungsrechtlichen Verfahrens ein möglichst breiter Konsens hergestellt wird. Dabei ist es wichtig, den Justizorganen die Gewähr zu geben, dass ihre Unabhängigkeit unangetastet bleibt, und Spekulationen und damit ein Klima der Instabilität zu vermeiden.

Unabhängigkeit der Justiz

Besondere Sorge bereitete im letzten Sommer der Umstand, dass offensichtlich Druck auf Justizorgane ausgeübt und die Unabhängigkeit der Justiz nicht genügend respektiert wurde. Diese Sorge bleibt bestehen. Der Kommission wurde mehrfach von Einschüchterungen oder Belästigungen von Personen berichtet, die in Schlüsselpositionen im Justizwesen und in Anti-Korruptionsbehörden tätig sind. Danach soll es auch persönliche Drohungen gegen Richter und ihre Familien gegeben haben sowie Medienkampagnen, die Mobbing gleichkamen.⁶

Leider wurde die Kommissionsempfehlung nicht vollumfänglich aufgegriffen. Die politisch motivierten Angriffe auf die Justiz haben nach wie vor nicht aufgehört. Ein kritischer Punkt ist in diesem Zusammenhang die Akzeptanz gerichtlicher Entscheidungen: Hierzu ist es erforderlich, dass die gesamte politische Klasse einvernehmlich davon Abstand wird, gerichtliche Entscheidungen zu verunglimpfen, die Glaubwürdigkeit von Richtern zu untergraben oder sie unter Druck zu setzen.

Die Kommission möchte das Augenmerk auch auf die Rolle der Medien lenken. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen die Medien Druck auf die Justiz ausgeübt haben, und es bestehen ernsthafte Zweifel, ob der nationale Rat für audiovisuelle Medien seiner Aufpasserrolle wirklich gerecht wird. Die aktuelle Lage legt eine Überprüfung der bestehenden Vorschriften nahe, die sicherstellen sollten, dass die Pressefreiheit mit einem angemessenen Schutz der Organe und der Grundrechte des Einzelnen einhergeht und dass den Betroffenen ein wirksamer Rechtsschutz zur Verfügung steht.

Unter den besonderen Umständen der Interimspräsidentschaft im letzten Sommer war die Kommission besorgt, dass frühere gerichtliche Entscheidungen durch Begnadigungen aufge-

⁶ So erhielt die Kommission beispielsweise Mitteilung, dass auf Richter des Verfassungsgerichts Druck ausgeübt worden und sie Einschüchterungsversuchen ausgesetzt gewesen sein sollen. Schreiben von Präsident Barroso an den rumänischen Premierminister Victor Ponta vom 10.8.2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm.

hoben werden könnten. Der Interimspräsidentschaft ist den Empfehlungen der Kommission in diesem Punkt in vollem Umfang nachgekommen.

Ein Kriterium für die Unabhängigkeit der Justiz ist nicht zuletzt auch die Qualität der Besetzung von Schlüsselpositionen in den Justizorganen, wofür die Exekutive und die Legislative die Verantwortung tragen. Nach Auffassung der Kommission ist die Erfolgsbilanz Rumäniens bei der Korruptionsbekämpfung auf hoher Ebene einer der größten Fortschritte im Rahmen des CVM. Unter der künftigen Führung muss daher eine wirksame und unparteiische Strafverfolgung beibehalten werden. Die Kommission hält es daher für wichtig, die Leitung der Staatsanwaltschaft und der nationalen Antikorruptionsbehörde neu zu besetzen und dadurch für die Unabhängigkeit, Integrität und Professionalität zu sorgen, die notwendig sind, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen und weiterhin greifbare Ergebnisse zu erzielen.

Der Bericht empfahl in diesem Zusammenhang besonders die Ernennung eines neuen Generalstaatsanwalts und des leitenden Staatsanwalts der nationalen Antikorruptionsbehörde in einem offenen, transparenten Verfahren und auf der Grundlage von Kriterien wie beruflichem Fachwissen, Integrität und Erfolgsbilanz bei der Korruptionsbekämpfung. Das Verfahren wurde jedoch überstürzt angegangen und fand bei der Richterschaft zunächst wenig Anklang. Daraufhin verlängerte der Justizminister die Fristen und führte eine Reihe von Verfahrensverbesserungen ein⁷; dennoch bewarben sich nur wenige Kandidaten. Die beiden aus diesem Verfahren hervorgehenden Kandidaten fanden nicht die Zustimmung des obersten Richterrats und wurden schließlich vom Präsidenten abgelehnt. Nach Meinung der Kommission ist eine hinreichende Zahl hochqualifizierter Kandidaten, die in einem offenen und transparenten Verfahren ausgewählt werden und nach Möglichkeit die Unterstützung des obersten Richterrats finden, ein entscheidendes Kriterium dafür, dass die Öffentlichkeit Vertrauen in die ausgewählten Personen hat.

Integrität

Personen in Machtpositionen müssen ein hohes Maß an Integrität unter Beweis stellen. Kommen die Justizbehörden zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist, und werden die Gerichtsentscheidungen einfach übergangen, stellt dies einen Verstoß gegen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip dar. In ihrem Juli-Bericht zeigte sich die Kommission besorgt, dass sowohl die Regierung als auch das Parlament dieses Prinzip nicht immer beachten.

Im November 2012 führten Prüfungsberichte der nationalen Integritätsbehörde ANI⁸ gegen Minister und leitende Beamte zu keinerlei Rücktritten.⁹ Die neue Regierung bekräftigte ihr

⁷ Einige dieser Änderungen wurden nach Gesprächen mit der Europäischen Kommission und dem obersten Richterrat eingeführt.

⁸ Die Prüfungsberichte der Behörde haben unmittelbare Folgen, wenn nicht binnen 15 Tagen gerichtlich gegen sie vorgegangen wird. Nur rund 5 % der gerichtlichen Rechtsbehelfe gegen die Prüfungsberichte der nationalen Integritätsbehörde sind jedoch erfolgreich.

Ziel, die Korruption bekämpfen zu wollen, doch laufen in zwei Fällen offizielle strafrechtliche Ermittlungen wegen Korruptionsverdachts gegen Kabinettsmitglieder. In ihren Empfehlungen vom Juli 2012 erklärte die Kommission, sie erwarte, dass Minister in der Frage der Integrität mit gutem Beispiel vorangehen: Dies sollte auch in Fällen von Korruptionsverdacht gelten. Für die Glaubwürdigkeit einer Regierung ist es unerlässlich, dass diejenigen Personen, die ein Ministeramt bekleiden, das Vertrauen der Bevölkerung genießen, indem sie beispielsweise zurücktreten, sobald ein sie belastender Bericht der Integritätsbehörde vorliegt. Verfassungsnormen, auch solche, die eine vorläufige Amtsenthebung für den Fall vorsehen, dass gegen einen Minister Anklage erhoben wird, müssen uneingeschränkt durchgesetzt werden.

Auch das Parlament würde an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn es klarere Regeln für die Handhabung der Fälle gäbe, in denen die Integrität von Abgeordneten in Frage gestellt ist oder in denen gegen sie ein Korruptionsverdacht besteht. Die Staatsanwaltschaft sollte hier innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen ihre Arbeit auf die gleiche Weise vornehmen können wie bei jedem anderen Bürger. Mit klaren, automatisch greifenden Verfahren kann früheren Befürchtungen, wonach es in parlamentarischen Verfahren diesbezüglich ein gewisses Maß an Subjektivität gegeben hat, am besten entgegengewirkt werden.

Im Januar 2013 verabschiedete das Parlament Änderungen zum Status von Mitgliedern des Parlaments: So wurde das Verfahren zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten, die strafrechtlich verfolgt werden oder sich in (Untersuchungs-)Haft befinden, und von Ministern, gegen die strafrechtliche Ermittlungen laufen, geändert. Weitere Maßnahmen sind geplant, darunter auch ein Verhaltenskodex. Zu den weiteren Schritten gehört auch, dass für die einzelnen Verfahrensschritte Fristen eingeführt werden und dass das Parlament in den Fällen, in denen es sich gegen die Aufhebung der Immunität ausspricht, hierfür eine ausführliche Begründung liefert. Ebenso muss klargestellt werden, dass die Überprüfung möglicher Interessenkonflikte von gewählten und ernannten Beamten einzig und allein Aufgabe der nationalen Integritätsbehörde (ANI) bleibt.

Das Verhalten des Parlaments gab insofern Anlass zur Sorge, als es eine Reihe von gerichtlichen Entscheidungen in einem speziellen Fall rundweg anzweifelte: Der oberste Richterrat musste beim Verfassungsgericht Beschwerde einlegen, um zu erreichen, dass das Parlament einer letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung auch tatsächlich Folge leistete.¹⁰ Es ist zu hoffen, dass die neuen Verfahren verhindern, dass sich derartige Probleme wiederholen.

⁹ Keiner der Berichte betraf ein aktuelles Regierungsmitglied.

¹⁰ Das Verfassungsgericht entschied über einen Verfassungskonflikt zwischen Justiz und Senat in einem Fall, in dem der oberste Gerichts- und Kassationshof eine Inkompatibilitätsentscheidung gegen einen Senator bestätigt hatte (Urteil Nr. 972 des Verfassungsgerichts vom 21. November 2012). Mit Beendigung der Amtszeit des Senats war die Entscheidung des Verfassungsgerichts immer noch nicht umgesetzt worden.

Empfehlungen

Die Kommission begrüßt, dass seit Juli Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden, ist jedoch der Auffassung, dass bis zur vollständigen Umsetzung ihrer Empfehlungen noch viel zu tun bleibt. Der Amtsantritt der neuen Regierung und die Aufnahme der Arbeit durch ein neues Parlament bieten eine ausgezeichnete Gelegenheit, diese Schritte zu konsolidieren und die noch anstehenden Punkte anzugehen. Die Kommission wird sich in ihren Empfehlungen auch künftig von dem Grundsatz leiten lassen, dass das Rechtsstaatlichkeitsprinzip und die Fähigkeit der Justiz, ohne Einmischung von außen ihre Entscheidungen zu treffen, geschützt werden müssen.

Um das pluralistische Funktionieren der rumänischen Demokratie zu gewährleisten und die Polarisierung einzudämmen, ist es wichtig, dass die Zuständigkeiten und Entscheidungen des Verfassungsgerichts beachtet und alle verfassungsrechtlichen Anforderungen uneingeschränkt erfüllt werden. Ebenso wichtig ist es, dafür zu sorgen, dass während der Verfassungsreform, der ein größtmöglicher Konsens zugrunde liegen sollte, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz und Stabilität in vollem Umfang gewahrt bleiben.

Die neue Regierung hat bereits mit der zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister getroffenen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Organe signalisiert, dass sie sich für die Unabhängigkeit der Justiz und den Vorrang der Rechtsstaatlichkeit einsetzen wird. Dies sollte jetzt durch folgende Maßnahmen ergänzt werden:

- Es muss klare Regeln¹¹ geben, die verhindern, dass Gerichtsentscheidungen verunglimpft werden oder dass die Justiz geschwächt oder unter Druck gesetzt wird, und diese Vorschriften müssen wirksam durchgesetzt werden können. Der oberste Richter rat sollte aufgefordert werden, eine Stellungnahme zu den entsprechenden Vorschriften abzugeben.
- Die bestehenden Normen zur Gewährleistung von Pressefreiheit und Medienvielfalt müssen überprüft werden, wobei dafür gesorgt werden muss, dass gegen die Verletzung von individuellen Grundrechten und gegen übermäßigen Druck oder Einschüchterung der Justiz oder der Antikorruptionsbehörden durch die Medien rechtlich wirksam vorgegangen werden kann. Der nationale Rat für audiovisuelle Medien sollte in seiner Unabhängigkeit bestärkt werden, und er sollte seinem Auftrag gerecht werden und einen Verhaltenskodex erarbeiten und diesen auch durchsetzen.
- Es muss sichergestellt werden, dass die neue Leitung der Staatsanwaltschaft und der nationalen Antikorruptionsbehörde nach einem offenen und transparenten Verfahren aus einer hinreichenden Zahl von hochqualifizierten Kandidaten ausgewählt wird und dass sie die in der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Organe festgelegten

¹¹ Beispielsweise in Form eines Verhaltenskodexes

Kriterien (berufliches Fachwissen, Integrität und Erfolgsbilanz bei der Korruptionsbekämpfung) erfüllt. Damit die Öffentlichkeit Vertrauen in das System hat, wäre es wichtig, dass der oberste Richterrat hierzu eine positive Stellungnahme abgibt.

- Der neue Ombudsmann wird zeigen müssen, dass er über eine unumstrittene Autorität, Integrität und Unabhängigkeit verfügt und überparteilich ist.
- Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit Minister, deren mangelnde Integrität offiziell festgestellt wurde, zurücktreten. Die Verfassungsnormen zur vorläufigen Amtsenthebung von unter Anklage stehenden Ministern müssen rasch zur Anwendung kommen.
- Das Parlament sollte auf die neuen Vorschriften zurückgreifen und klare, objektive Verfahren für die vorläufige Amtsenthebung von Abgeordneten erlassen, deren mangelnde Integrität offiziell festgestellt wurde oder die wegen Korruption verurteilt wurden. Es sollte ferner kurze Fristen für die Bearbeitung von Anträgen der Staatsanwaltschaft auf Aufhebung der Immunität vorsehen. Für den Fall, dass es das Parlament nicht zu einer normalen Strafverfolgung kommen lässt, sollte eine ausführliche Begründung vorgeschrieben werden.

2. Reform des Justizwesens, Integrität und Korruptionsbekämpfung

In diesem Abschnitt werden die Fortschritte im Vergleich zu den Vorgaben des Kooperations- und -Überprüfungsmechanismus und früheren Kommissionsempfehlungen untersucht. Diese bleiben gültig und werden auch noch Gegenstand des nächsten Berichts sein.

Justizreform

Die erste Empfehlung des Juli-Berichts zum Thema der Justizreform bezog sich auf die Einführung aller vier Gesetzbücher¹². Einen genauen Zeitplan für die Umsetzung dieser wichtigen Reform gibt es nicht. Die Zivilprozessordnung soll nach wie vor im Februar 2013 in Kraft treten. Das Inkrafttreten des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung ist vorerst für Februar 2014 geplant. Es stellt sich daher verstärkt die Frage, wie vermieden werden kann, dass sich das Inkrafttreten noch weiter verzögert.

Nach dem letzten Bericht hat das Justizministerium eine Mehrjahresstrategie für die Einführung dieser Gesetzbücher erarbeitet, in der auch auf ressourcenbezogene Aspekte eingegangen wird. Die Abschätzung möglicher Folgen der Verabschiedung der Gesetzbücher durch das Parlament schafft weitere Ungewissheit, und eine vollständige Abschätzung der Folgen in

¹² Das neue Zivil- und das neue Strafgesetzbuch sowie die entsprechenden Prozessordnungen wurden 2009 beziehungsweise 2010 verabschiedet, doch ist bisher nur das Zivilgesetzbuch in Kraft getreten. Wann die übrigen Gesetzbücher in Kraft treten werden, ist noch ungewiss, aber vor kurzem wurde von amtlicher Seite bestätigt, dass die Zivilprozessordnung am 1. Februar 2013 in Kraft treten soll.

Bezug auf die Humanressourcen ist erst für 2014 geplant.¹³ Das Verfahren wird noch komplizierter, wenn der Wortlaut der Gesetzbücher immer wieder neu diskutiert wird. Dabei darf jedoch das eigentliche Ziel, nämlich dass das Recht wirksamer und rascher durchgesetzt werden kann, nicht aus den Augen verloren werden (beispielsweise, was in Korruptionsfällen die Vorlage von Beweisstücken vor Gericht anbelangt).

Die zweite Empfehlung bezog sich auf die Arbeitsbelastung im rumänischen Justizwesen insgesamt und die Notwendigkeit, das Gerichtswesen und die Staatsanwaltschaften umzustrukturieren und dabei ein ausgewogenes Verhältnis von Personal und Arbeitsbelastung herzustellen. Die Regierung ist dabei, die Ursachen für eine Welle neuer Gerichtsfälle durch Gesetzesänderungen zu beheben.¹⁴ Solche Bemühungen um die Verringerung der Arbeitsbelastung an bestimmten Punkten im System sind möglicherweise wirkungsvoller als der Versuch, das Problem durch eine höhere Zahl von Richtern und Staatsanwälten zu lösen, der außerdem die jüngsten Verbesserungen in der Qualität der Ausbildung von Berufsanfängern wieder zunichte machen könnte.

Die letzte Empfehlung betraf die Einrichtung einer übergeordneten Monitoringgruppe für die Justizreform. Dahinter stand der Gedanke, in der Frage der Justizreform einen Konsens herbeizuführen. Seit dem Juli-Bericht wurden keine Fortschritte dabei erzielt, die wichtigsten Akteure in konstruktiver Weise an einen Tisch zu bringen.

Rechenschaftspflicht der Justiz

Die 2011 angenommenen Rahmenvorschriften für die Justizinspektion ermöglichten eine wirkungsvollere Inspektion, die in den ersten Monaten zu 21 neuen Disziplinarverfahren führte.¹⁵ Das Justizministerium hat die neue Inspektionsbehörde durch eine Reihe praktischer Maßnahmen unterstützt, vor allem auch durch die Bereitstellung eines neuen Gebäudes, in dem sich jetzt ihr Hauptsitz befindet. Die Erfahrungen aus Einzelfällen könnten nutzbringend in die allgemeine, von der Kommission, dem obersten Richterrat und der Regierung empfohlene gemeinsame Strategie zur Förderung von Verantwortlichkeit und Integrität einfließen.

Ein weiterer, für das Ansehen und die Verantwortlichkeit der Justiz wesentlicher Faktor ist das Verfahren zur Ernennung von Richtern. Die neuen Regelungen für die Beförderung an den obersten Gerichts- und Kassationshof lassen auf ein konsequenteres Vorgehen schließen:

¹³ Im CVM-Bericht vom Juli 2012 wurde darauf hingewiesen, dass unterschieden werden muss zwischen den Folgen für die Ressourcen und dem allgemeineren Problem der Arbeitsbelastung der Justizbehörden.

¹⁴ Beispielsweise, indem bei Fragen der Besteuerung der Erstzulassung eines Personenwagens ein Gerichtsverfahren durch ein Verwaltungsverfahren ersetzt wird – dies dürfte die Gerichte um rund 100 000 Fälle entlasten.

¹⁵ Ein besonders wichtiger Fall im Sommer bezog sich auf die vorläufige Amtsenthebung eines Staatsanwalts, der zugleich Mitglied des obersten Richterrats ist.

Die Qualität des Wettbewerbs scheint inzwischen wichtiger als die Beseitigung von Engpässen, die womöglich nur von kurzer Dauer sind.

Kohärenz und Wirksamkeit der gerichtlichen Verfahren

Die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der gerichtlichen Verfahren hängt maßgeblich von ihrer Kohärenz und Transparenz ab. Seit dem Juli-Bericht hat der oberste Gerichts- und Kassationshof weitere konkrete Schritte zur Vereinheitlichung und Verbesserung der Rechtsprechung unternommen, indem sichergestellt wird, dass Entscheidungen an untergeordnete Gerichte weitergeleitet werden, und indem der Online-Zugang zu den Entscheidungen verbessert wurde. Durch die schrittweise Umwandlung des obersten Gerichts- und Kassationshofs in einen vollwertigen Kassationsgerichtshof, der nur noch bestimmte Berufungssachen behandelt, könnte sich dieser stärker auf die Vereinheitlichung der Rechtsprechung in bestimmten Rechtsfragen konzentrieren. Berufungsverfahren, die aus einem rechtlichen Interesse heraus angestrengt werden, tragen bereits jetzt dazu bei. Es muss sichergestellt sein, dass diese Fortschritte nicht durch die zusätzliche Arbeitsbelastung infolge des neuen Vorabentscheidungsverfahrens gefährdet werden, wobei die derzeitige Zahl von Richtern in den Kammern am obersten Gerichts- und Kassationsgericht ausgewogen zu sein scheint.

Wichtig für die Vereinheitlichung der Rechtsprechung ist die Modernisierung des veralteten IT-Systems, das bisher eine bessere Information der Richter über Parallelentscheidungen verhindert hat. Dazu gibt es zwei Projekte. Das Justizministerium plant eine Strategie für einen einfachen, raschen Zugang zu ECRIS (der wichtigsten Rechtsdatenbank), und der oberste Richterrat versucht parallel dazu, ein anderes System, das bestehende "Jurindex", zu verbessern. Es wäre sinnvoll, diese beiden Initiativen gleichzeitig voranzutreiben.¹⁶

Wirksamkeit der gerichtlichen Verfahren

Die Haltung des obersten Gerichtshofs zu Korruption auf hoher Ebene war wie bisher durch eine erfreulich proaktive Inangriffnahme der Fälle gekennzeichnet. Der oberste Gerichts- und Kassationshof berichtete über sichtbare Fortschritte bei der Bearbeitung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene, die von 28 auf 10 anhängige Verfahren zurückgegangen sind; außerdem berichtete er über einen Anstieg der Zahl von Fällen, die in der ersten Instanz abgeschlossen wurden. Bei den Verurteilungen wurden die Bemühungen um verhältnismäßigere und einheitliche Strafen fortgesetzt. Es entsteht somit der allgemeine Eindruck, dass die Justiz ihre abschreckende Rolle wirksamer wahrnehmen kann.

¹⁶ Das Justizministerium hat außerdem ein mittelfristiges Projekt gestartet, das die Kodifizierung von Rechtsakten erleichtern soll und das eventuell noch Änderungen unterzogen wird, um den Prozess der Aktualisierung zu beschleunigen.

Zur Wirksamkeit der Justiz gehört auch, dass die Strafverfolgung durchweg fair und effizient arbeitet. Der oberste Gerichts- und Kassationshof hat an der Festlegung von Normen und Leitlinien für die nachgeordneten Gerichte weitergearbeitet.

In den letzten Monaten war festzustellen, dass die Staatsanwaltschaft, die nationale Antikorruptionsbehörde und der oberste Gerichtshof zum Teil unter extremem Druck professionell und unparteiisch gearbeitet haben. Diese Organe haben ihre bisherige Arbeit unbeirrbar fortgesetzt, und ihre Erfolgsbilanz bei der Korruption auf hoher Ebene ist einer der wichtigsten Belege für die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus. Diese Fortschritte müssen auch unter neuer Führung unbedingt fortgesetzt werden. Sie dürfen auch nicht dadurch zunichte gemacht werden, dass die Fähigkeiten der Strafverfolgungsbehörden zur Rechtsdurchsetzung auf andere Weise eingeschränkt werden.¹⁷

Integrität

Seit dem letzten Bericht hat die nationale Integritätsbehörde ihre Erfolgsbilanz und ihren Wirkungsrad weiter verbessert¹⁸. Sie hat ein ehrgeiziges IT-Projekt in die Wege geleitet, mit dem Daten über gewählte und ernannte Beamte gesammelt werden sollen und das einen Abgleich mit anderen staatlichen Datenbanken wie dem Handelsregister oder der Steuerbehörde ermöglicht, um auf diese Weise Interessenkonflikte aufzudecken. Allerdings sind zusätzliche Ressourcen notwendig, damit dieses Projekt vollständig umgesetzt werden kann.

Große Sorge bereitet nach wie vor die Tatsache, dass die Beschlüsse der Integritätsbehörde häufig in Frage gestellt werden, obgleich der Behörde vor Gericht oft Recht gegeben wird, wenn ihre Beschlüsse angefochten werden. Die Integritätsbehörde und der nationale Integritätsrat sowie deren Personal wurden häufig auf politischer Ebene und durch die Medien angegriffen. Das Parlament hat es versäumt, den Prüfungsberichten der nationalen Integritätsbehörde Taten folgen zu lassen, selbst wenn diese durch rechtskräftige Gerichtsentscheidungen bestätigt worden waren (siehe oben). Im November 2012 veröffentlichte die Behörde vier Inkompatibilitätsberichte, die sich gegen Minister und leitende Beamte richteten. Alle vier Berichte wurden vor Gericht angefochten, und keine der betroffenen Personen ist aus diesem Grund von ihrem Amt zurückgetreten¹⁹. In Verbindung mit wiederholten Vorschlägen, den rechtlichen Rahmen der ANI zu ändern, schafft dies eine Unsicherheit, die Rumänien daran hindert zu zeigen, dass eine stabile Integritätsstruktur existiert.

¹⁷ Kürzlich wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass Beweise, die von der Strafverfolgung während der Untersuchung anderer Straftaten gesammelt wurden, nicht in Korruptionsverfahren verwendet werden dürfen.

¹⁸ Hilfreich war dabei auch, dass eine Beschwerde der Behörde gegen eine Entscheidung eines Ausschuss für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen vor Gericht zugelassen wurde.

¹⁹ Die drei betroffenen Minister legten Widerspruch gegen die Berichte ein. Ein weiterer leitender Beamter trat aus anderen Gründen zurück (legte aber dennoch Widerspruch ein).

Korruptionsbekämpfung

Die nationale Antikorruptionsbehörde DNA hat weiter erfolgreich Korruptionsfälle untersucht und ans Licht gebracht. Im Vergleich zum Vorjahr verdoppelte sich 2012 die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen, die auf von der Behörde eingeleitete Ermittlungen zurückgingen. Hiervon waren Politiker aller großen Parteien betroffen. Auch die Anklageerhebungen und Verurteilungen in EU-Betrugsfällen, die von der Antikorruptionsbehörde bearbeitet wurden, haben stetig zugenommen. Dies kann als positives Beispiel für den gesamten Bereich der Strafverfolgung gewertet werden, in dem es Hinweise auf große Unterschiede bei der Erfolgslanz der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden gibt.

Im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus werden auch nachhaltige Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen der rumänischen Gesellschaft gefordert. Umfragen zufolge betrachtet die Öffentlichkeit die starke Verbreitung der Korruption mit großer Sorge.²⁰ Der Juli-Bericht begrüßte deshalb die nationale Antikorruptionsstrategie. Einige Ministerien haben weitreichende Maßnahmen ergriffen, und die Beteiligung der örtlichen Behörden scheint zuzunehmen²¹. Das Justizministerium hat Strukturen zur Umsetzung der Strategie eingeführt. Trotz geringer Beteiligungszahlen scheint dies Früchte zu tragen. Vor-Ort-Missionen und die Suche nach bewährten Verfahren zeugen von einem erfreulichen Maß an Proaktivität. Damit die Strategie zügig umgesetzt werden kann, müssen entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden. Zudem gewährt die EU finanzielle Unterstützung für eine Reihe von Anti-Korruptionsprojekten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Regionalentwicklung und öffentliche Verwaltung. Die Umsetzung macht Fortschritte, so dass jetzt konkrete Ergebnisse erwartet werden.

Ein anderer wichtiger Aspekt ist die Strafverfolgung der Geldwäsche und die Einziehung der Erträge. Die neue gesetzliche Regelung zur erweiterten Einziehung gilt seit 2012, doch wäre es noch verfrüht, ihre Wirksamkeit zu bewerten: Derzeit ist ein wichtiger Fall von Geldwäsche als eigenständige Straftat beim obersten Justiz- und Kassationshof anhängig. Die Vermögensabschöpfungsstelle vermeldet einen Anstieg der von ihr bearbeiteten Anträge, insbesondere solcher seitens der rumänischen Behörden. Derzeit gibt es keine ausführlichen Statistiken über die genaue Höhe der einzuziehenden Vermögenswerte, aber die Schätzungen gehen von geringen Summen aus. Ebenso wenig gibt es ausführliche Statistiken zu den Beträgen, die im Anschluss an eine Einziehungsanordnung tatsächlich eingezogen wurden.

²⁰ Vgl. Eurobarometer Nr. 374 vom Februar 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf sowie den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 2012, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

²¹ Bis Januar 2013 hatten sich 1874 Gemeindevertretungen und 20 Bezirksräte beim Sekretariat der Nationalen Antikorruptionsstrategie registrieren lassen.

Sehr geringe Fortschritte, so scheint es, wurden bei der Verhinderung und Sanktionierung von Korruption im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen erzielt. Die bei der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene erzielten Fortschritte wurden im Bereich des öffentlichen Auftragswesens nicht erreicht. Die Verfahren sind langwierig, was zum Teil durch die Notwendigkeit bedingt ist, Finanzexperten zu Rate zu ziehen. Dies führt zu dem besonderen Problem, dass Aufträge abgeschlossen sind, bevor das Gericht über die Straftat urteilt. Die Strafen für Beamte, die sich des Betrugs bei öffentlichen Aufträgen schuldig machen, sind nach wie vor sehr gering, und das Gesetz sieht nicht vor, dass bereits durchgeführte Projekte infolge von Interessenkonflikten nachträglich annulliert werden können. An der Effizienz der Staatsanwaltschaften, die mit diesen Fällen betraut sind, gibt es erhebliche Zweifel.²² In neueren Vorschlägen scheint die für echte Fortschritte unabdingbare stabile unabhängige institutionelle Basis in Frage gestellt zu werden. Eine systematischere Herangehensweise an die Ex-ante-Kontrollen - eine Aufgabe, für die sich die nationale Integritätsbehörde anbieten würde, die für eine einheitliche, systemische Durchführung sorgen würde (die dafür aber zusätzliche Ressourcen erhalten müsste), wäre ein sinnvoller Weg zu weiteren Fortschritten.

3. Fazit

Die Prüfung hat ergeben, dass Rumänien einige, wenn auch nicht alle Empfehlungen der Kommission zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz umgesetzt hat. Während die Verfassung eingehalten und die Aufgaben und Entscheidungen des Verfassungsgerichts beachtet wurden, wurden Zusagen in Bezug auf den Schutz der Justiz gegen Angriffe von außen, den Rücktritt von Ministern, deren Mangel an Integrität amtlich festgestellt wurde, und die Niederlegung des Mandats durch Abgeordnete, gegen die eine rechtskräftige Entscheidung wegen Bestehens von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten vorliegt oder die rechtskräftig wegen Korruption verurteilt sind, nicht in angemessener Weise eingehalten. Zugleich steht die Ernennung einer neuen Leitung der Staatsanwaltschaft und der nationalen Antikorruptionsbehörde noch aus.

Nach Auffassung der Kommission bieten die Wahl eines neuen Parlaments und der Amtsantritt einer neuen Regierung die Gelegenheit, den Empfehlungen zügig und umfassend nachzukommen. Sie fordert die neue Regierung dringend auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass ihren Empfehlungen zur Reform der Justiz, zum Thema Integrität und zur Korruptionsbekämpfung rascher nachgekommen werden muss. Sie wird im ständigen Dialog mit der rumänischen Regierung die Fortschritte genau verfolgen und Ende 2013 erneut einen Bericht über den Reformprozess vorlegen.

²² Nach dem Kommissionsmonitoring der Gesetze über die öffentliche Auftragsvergabe gibt es deutliche Hinweise darauf, dass Verstöße nicht von der Staatsanwaltschaft verfolgt wurden.