

Brüssel, den 25.1.2017
COM(2017) 44 final

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

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2017) 25 final}

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) wurde beim Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union im Jahr 2007¹ eingeführt, um Unzulänglichkeiten bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu beseitigen. Seither haben die CVM-Berichte die Fortschritte der rumänischen Behörden nachgezeichnet und ihnen mittels spezifischer Empfehlungen Hilfestellung bei der Schwerpunktsetzung ihrer Reformen geleistet. Im zehnten Jahr der CVM-Umsetzung legt die Kommission nun eine Bilanz vor, in der sie auf die erzielten Erfolge, die anstehenden Herausforderungen und die für die Verwirklichung der Ziele des Kooperations- und Überprüfungsverfahrens noch erforderlichen Maßnahmen eingeht.

Wie der Rat² mehrfach betont hat, wird das Kooperations- und Kontrollverfahren beendet, wenn Rumänien alle vier Vorgaben erfüllt hat. Diese Vorgaben wurden beim Beitritt Rumäniens festgelegt und beziehen sich auf Aspekte, die für die Funktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten unerlässlich sind: Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz, Integrität und Korruptionsbekämpfung. Die Erfüllung dieser Vorgaben erfordert eine Kombination legislativer und institutioneller Maßnahmen. Außerdem ist eine vollständige Bewertung dieser Maßnahmen nur dann gegeben, wenn geprüft wird, ob sie auch in der Praxis ihre beabsichtigte Wirkung zeigen und als im rechtlichen und institutionellen Rahmen Rumäniens verankert und unumkehrbar angesehen werden können. Unter diesen Voraussetzungen können die Bürger davon ausgehen, dass die Entscheidungen und Praktiken, die in Rumänien gefasst bzw. angewandt werden, rechtsstaatlichen Grundsätzen uneingeschränkt entsprechen, was das für die wirksame Umsetzung des EU-Rechts nötige gegenseitige Vertrauen schafft.

Für die rumänische Gesellschaft waren Justizreform und Korruptionsbekämpfung in den letzten zehn Jahren zentrale Themen.³ Das Kooperations- und Kontrollverfahren spielt in Rumänien eine wichtige Rolle als Triebkraft für Reformen und als Instrument, mit dem die Fortschritte verfolgt werden können. Die Schlussfolgerungen der Kommission und die CVM-Methode wurden vom Rat kontinuierlich unterstützt; zahlreiche Mitgliedstaaten haben sich an den Arbeiten beteiligt und einen Beitrag dazu geleistet. Außerdem konnte die Zusammenarbeit mit Rumänien dank gezielter Unterstützung aus EU-Fonds ausgebaut werden.

In den seit 2014 vorgelegten CVM-Berichten wurden nicht nur die Fortschritte der letzten zehn Jahre verfolgt, sondern es konnten auch anhaltende Fortschritte nachgewiesen werden, die auf größere Nachhaltigkeit hindeuten. Die legislativen und institutionellen Maßnahmen haben dank des Engagements zahlreicher Richter und Staatsanwälte, der Umsetzungsmaßnahmen des Justizministeriums und der guten Zusammenarbeit zwischen den rumänischen Behörden und der Kommission zu Erfolgen geführt. Die intensive Beteiligung der Zivilgesellschaft war ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Förderung von Justizreformen und die Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption

¹ Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, 13. Dezember 2006 (K(2006) 6569 endg.).

² In seinen Schlussfolgerungen vom März 2016 hielt der Rat Folgendes fest: „Der Rat ermutigt Rumänien, auf den bereits erzielten erheblichen Fortschritten aufzubauen und sich nunmehr darauf zu konzentrieren, diese Fortschritte zu konsolidieren und die gegenwärtige Dynamik zu nutzen, um allen Empfehlungen, die die Kommission in ihrem Bericht abgegeben hat, nachzukommen“ (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/de/pdf>).

³ Flash Eurobarometer 445: Der Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien, veröffentlicht am 25. Januar 2017.

auf allen Ebenen. Gleichzeitig wurde in den CVM-Berichten darauf hingewiesen, dass sich in einigen Bereichen weitere Reformen als schwierig erwiesen haben bzw. dass mitunter Reformwiderstände bestanden. Grundsätzliche Probleme wie die Infragestellung der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen sowie in einigen Fällen gezielte Versuche, Reformen wieder rückgängig zu machen, haben zwangsläufig die Fortschritte bei der Verwirklichung der CVM-Ziele gebremst.

Dieser Bericht bietet einen Überblick über die Entwicklungen in Rumänien seit dem Jahr 2007. Wie die Vorjahresberichte ist er das Ergebnis eines sorgfältigen Analyseprozesses, bei dem sich die Kommission auf die enge Zusammenarbeit mit rumänischen Institutionen sowie auf Informationen vonseiten der Zivilgesellschaft und sonstiger Beteiligter sowie anderer Mitgliedstaaten gestützt hat.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den Anwendungsbereich des Kooperations- und Kontrollverfahrens klarzustellen. In den Entscheidungen zur Einrichtung des Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung sind Parameter für den Anwendungsbereich des Kooperations- und Kontrollverfahrens in Bezug auf die Justizreform und die Korruptionsbekämpfung festgelegt. Der Zeitpunkt der Erfüllung der Vorgaben hängt daher von den Maßnahmen im Rahmen dieser Parameter ab. Einfluss auf Tempo und Reichweite der Reformen und die Fortschritte bei den vom Kooperations- und Kontrollverfahren erfassten Aspekten haben jedoch zwangsläufig auch die allgemeinen gesellschaftlichen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Rumänien. So sind beispielsweise die von Rumänien in den letzten Jahren unternommenen Bemühungen um den Ausbau der Verwaltungskapazitäten noch nicht abgeschlossen, was Folgen für den Reformprozess hat. Rechtlich ist es möglich, dass Vorlagen für Gesetzesänderungen im Parlament ohne Vorlauf, d. h. unter Umgehung von Konsultationen und im Widerspruch zu den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung, eingebracht werden, was in Bereichen wie dem der Korruption den Nachweis der Nachhaltigkeit des Rechtsrahmens erschwert. Es muss dafür gesorgt werden, dass der Grundsatz der loyalen interinstitutionellen Zusammenarbeit und der Grundsatz der Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz verstärkt eingehalten werden, wie die in rumänischen Medien lancierten Attacken gegen Richter und Staatsanwälte zeigen, die auch die Notwendigkeit stärkerer Rechtsbehelfverfahren verdeutlichen. Diese Aspekte fallen zwar nicht unter das Kooperations- und Kontrollverfahren, sie sind jedoch von direkter Bedeutung für die Fähigkeit, Reformfortschritte zu erzielen. Insbesondere erschwert diese Sachlage Rumänien den Nachweis, dass die Reformen dauerhaft verankert sind.

Eine positive Entwicklung des allgemeinen Umfelds ist in Bezug auf die Transparenz festzustellen. In vielen Bereichen der CVM-Arbeit war auch im vergangenen Jahr deutlich erkennbar, dass zunehmend qualitativ hochwertigere Informationen über das Justizwesen und die Korruption vorgelegt werden und größere Offenheit bei der Verfügbarmachung solcher Informationen besteht. Weitere Schritte in diese Richtung seitens einer größeren Zahl rumänischer Institutionen würden dazu beitragen, diesen Wandel fest in der Praxis zu verankern, wodurch Fortschritte besser nachgewiesen werden könnten. Im Hinblick auf die CVM-Arbeit enthält dieser Bericht daher Empfehlungen, die auf eine intensivere Berichterstattung und größere Transparenz abzielen. Auf kurze Sicht würde dies der Kommission ein abschließendes Urteil erleichtern; nach Abschluss des CVM käme eine verstärkte Rechenschaftspflicht auch der Nachhaltigkeit der Reformen zugute.

Hervorzuheben ist auch, dass das Kooperations- und Kontrollverfahren einen eigenständigen Anwendungsbereich hat, sodass keine Rückschlüsse auf andere Politikbereiche gezogen werden sollten. Die Kommission hält es daher nicht für angebracht, das Kooperations- und Kontrollverfahren mit Entscheidungen in anderen Bereichen zu verknüpfen, wie etwa

hinsichtlich der Förderfähigkeit im Rahmen europäischer Struktur- und Investitionsfonds oder des Beitritts zum Schengen-Raum.

In diesem Bericht werden auf der Grundlage einer längerfristigen Perspektive die wichtigsten zur Verwirklichung der CVM-Ziele noch erforderlichen Maßnahmen benannt. Dank der inzwischen erreichten Dynamik kann der Fokus auf die wichtigsten verbleibenden Schritte gelegt werden. Sofern die im Zusammenhang mit den Vorgaben in diesem Bericht genannten Maßnahmen ergriffen wurden, gilt die jeweilige Vorgabe als vorläufig erfüllt. Bei Erfüllung aller Vorgaben wird das Kooperations- und Kontrollverfahren beendet. Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn die abgegebenen Empfehlungen erfüllt wurden – es sei denn, es sind Entwicklungen eingetreten, die die Fortschritte eindeutig gefährden. Die Kommission ist überzeugt, dass damit auch eine Beschleunigung des Prozesses seitens der rumänischen Behörden und der EU als Ganzes erreicht werden könnte. Die Kommission geht davon aus, dass durch eine entschlossene Umsetzung und durch die Beibehaltung sowohl des Tempos als auch einer kohärenten Zielrichtung der Reformen die Erfüllung jener Vorgaben, bei denen nach ihrer Auffassung bereits erhebliche Fortschritte erzielt wurden, rasch zum Abschluss gebracht werden könnte – bei anderen Vorgaben könnte sich dies als schwieriger erweisen. Die Kommission beabsichtigt daher, den nächsten Bericht Ende des Jahres 2017 vorzulegen und ist bereit, weitere Unterstützung zu leisten, um zur Unumkehrbarkeit der Fortschritte beizutragen und auf diese Weise das Verfahren zum Abschluss zu bringen.

2. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER ERFÜLLUNG DER VORGABEN SEIT EINFÜHRUNG DES KOOPERATIONS- UND KONTROLLVERFAHRENS

Dieser Abschnitt ist nicht nur den Fortschritten bei der Erfüllung der Empfehlungen des CVM-Berichts 2016 gewidmet, sondern er enthält auch eine Gesamtbewertung der Reformen der letzten zehn Jahre. Auf die wichtigsten Entwicklungen und Ergebnisse wird im Detail in dem beigefügten technischen Bericht eingegangen⁴. Obwohl die Vorgaben an und für sich eigenständig sind, bestehen zwischen ihnen auch Zusammenhänge, die sich auf die Erfüllung der Vorgaben auswirken. Bei der Bewertung der Fortschritte wurden die strukturellen Gegebenheiten (wie Gesetze, Institutionen und Ressourcen), die Ergebnisse und die Erfolgsbilanz geprüft, und es wurde der Frage nachgegangen, ob die Fortschritte als unumkehrbar angesehen werden können. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass sich seit Festlegung der CVM-Vorgaben die Rechtsprechung des EGMR, die internationalen Standards und die gute Praxis in wichtigen Punkten weiterentwickelt haben und dass nun auch vergleichende Informationen über die Justizsysteme der EU-Mitgliedstaaten vorliegen. Beides diene den rumänischen Behörden als Richtschnur für die Reformen und erleichterte zudem die Aufstellung eines objektiven Vergleichsmaßstabs für die Bewertung der Entwicklung des rumänischen Justizsystems und der Korruptionsbekämpfung im Rahmen der vier Vorgaben.

2.1 Gerichtsverfahren

Die erste Vorgabe bezieht sich auf die *Justiz* und konzentriert sich auf die Schaffung eines unabhängigen, unparteiischen und effizienten Justizsystems, die Stärkung der Kohärenz der Gerichtsverfahren und die Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht. In diesem Bereich wurden beträchtliche Fortschritte auf institutioneller und legislativer Ebene

⁴ SWD (2017)25.

erzielt. Seit 2012 hat sich der Oberste Richterrat als zentrale Instanz der Justizverwaltung bewährt und zunehmende Bereitschaft gezeigt, seine verfassungsmäßige Rolle zu erfüllen, insbesondere was die Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz angeht. Dieser wichtigen Rolle muss nun der auch kürzlich neu gewählte Oberste Richterrat gerecht werden. Auch aus im Jahr 2016 durchgeführten Umfragen geht hervor, dass in der breiten Öffentlichkeit das Vertrauen in die Justiz und deren Unabhängigkeit weiterhin stark ist.⁵ Wie bereits in früheren CVM-Berichten erläutert wurde, gab es allerdings auch Reaktionen auf diese Entwicklung in Form von Attacken gegen Richter, Staatsanwälte und Justizorgane von politischer Seite und in den Medien. Besonders heftigen Attacken war 2016 die Nationale Antikorruptionsdirektion ausgesetzt.

Die Strukturreformen in bestimmten Bereichen, die sich auf die Effizienz, die Ressourcen und die Arbeitsbelastung auswirken, kamen zu langsam voran, als dass bedeutenden Änderungen hätten erzielt werden können. Allerdings zeigt die Qualität der Informationen, die das Justizministerium der Kommission in den letzten Jahren vorgelegt hat, dass das Ministerium und der Oberste Richterrat nun auf stichhaltigere Informationen über die Funktionsweise der Justiz zurückgreifen können. In den vergangenen drei Jahren haben das Justizministerium, der Oberste Richterrat und die Justiz bewiesen, dass sie fähig und bereit sind, zusammenzuarbeiten und Lösungen zu finden, die den Reformprozess voranbringen. Positiv wirkte sich hier aus, dass die Mittelzuweisungen für die Justiz insbesondere von den letzten beiden Regierungen aufgestockt wurden. Bei anderen Aspekten hingegen wurden nur langsame Fortschritte erzielt; dies gilt beispielsweise für die Arbeitsverteilung zwischen den Gerichten und innerhalb der Gerichte, die ungleiche Arbeitsbelastung von größeren und kleineren Gerichten und die Aufgabenverteilung zwischen Richtern und Gerichtsbediensteten. Bei den Rechtsvorschriften zur Bewältigung dieser Probleme ist Rumänien 2016 nicht vorangekommen und reine Verwaltungsmaßnahmen erwiesen sich als unzureichend, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Der Hauptfortschritt besteht darin, dass nun alle Instrumente vorhanden sind, um das Funktionieren der Gerichte und die Personallage zu überwachen und dass eine umfassende Strategie für die Entwicklung des Justizwesens (2015-2020) vorliegt.

Die strengen Einstellungsverfahren für Richter- und Staatsanwälte, die durch eine obligatorische Schulung an der Nationalen Akademie für Richter und Staatsanwälte ergänzt werden, gelten ebenfalls als Faktor für die Festigung der Professionalität und Unabhängigkeit der Richter und Staatsanwälte. Im letzten CVM-Bericht wurde das Jahr 2016 als Testjahr für die Handhabung von Ernennungen gewertet. Dies galt insbesondere für die Ernennung leitender Staatsanwälte und ihrer Stellvertreter. Hier ist als Ergebnis festzuhalten, dass keiner der ernannten Kandidaten hinsichtlich seiner Integrität und Professionalität Anlass zu Bedenken gab oder Kontroversen innerhalb der Richter- und Staatsanwaltschaft oder der Zivilgesellschaft auslöste. Einige von ihnen können bereits eine sehr solide Erfolgsbilanz vorweisen. Allerdings ermöglichte der Ablauf es nicht, ein klares, offenes und transparentes Verfahren für die gesamte Kandidatenauswahl zu schaffen und dieses als stabiles und dauerhaftes System zu etablieren.⁶

Der Oberste Richterrat ist auch dafür zuständig, berufliches Fehlverhalten und Disziplinarverstöße von Richtern und Staatsanwälten zu sanktionieren. Die Untersuchung derartiger Fälle ist Aufgabe der Justizinspektion. Dank einer größeren Reform im Jahr 2012

⁵ EU-Justizbarometer 2016 (COM 2016) 199 final, Schaubilder 48, 44 und 46. Einer Umfrage vom April 2016 zufolge haben 60% der Befragten hohes bis sehr hohes Vertrauen in die Nationale Antikorruptionsdirektion <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>

⁶ Technischer Bericht, Abschnitt 2.2

ist die Justizinspektion zu einer unabhängigen, professionell arbeitenden Einrichtung geworden. Wie die Erfolgsbilanz des Jahres 2016 erneut zeigt, arbeitet die Justizinspektion dadurch effizienter und hat an Autorität gewonnen. Gegen Disziplinarentscheidungen des Obersten Richterrats kann beim Obersten Gerichts- und Kassationshof Berufung eingelegt werden. Im CVM-Bericht 2016 wurde festgestellt, dass die Entscheidungskette inzwischen offenbar vorhersehbarer und kohärenter ist.

Rumänien hat Neufassungen der Zivil- und der Strafgesetzbücher verabschiedet und umgesetzt, um das materielle Recht zu modernisieren und die Gerichtsverfahren effizienter und kohärenter zu gestalten. 2011 trat das neue Zivilgesetzbuch in Kraft und 2013 die Zivilprozessordnung. Das neue Strafgesetzbuch und die neue Strafprozessordnung gelten seit 2014. Der Übergang zum neuen Zivilgesetzbuch und zur neuen Zivilprozessordnung erfolgte schrittweise; heute finden beide auf nahezu alle Fälle Anwendung. Bei den neuen Strafgesetzbüchern galten sämtliche Bestimmungen ab dem Tag des Inkrafttretens, sodass die Jahre 2014, 2015 und 2016 darauf verwandt wurden, ihre kohärente Anwendung durch alle Gerichte und Staatsanwaltschaften sicherzustellen und ihre gesetzlichen Vorschriften zu stabilisieren. Durch die Anpassung an diese umfassende Reform hat die Justiz als Ganzes ihre Professionalität unter Beweis gestellt. Auf der Ergebnisebene gibt es Anzeichen dafür, dass die Gerichtsverfahren etwas schneller abgewickelt werden und dass sich die Kohärenz von Gerichtsentscheidungen verbessert hat. Diese umfassenden Reformen sind nun nahezu abgeschlossen. Der im CVM-Bericht 2016 empfohlene Abschluss der wichtigen Reformen der Gesetzbücher hat sich jedoch als schwierig erwiesen und es bestehen weiterhin Defizite. Im Falle des Zivilgesetzbuchs musste die Umsetzung von Bestimmungen, die neue Infrastrukturen erfordern, mehrfach verschoben werden, was auf Planungsdefizite hindeutet. Im Falle der Strafgesetzbücher wurde der unvermeidliche Prozess der Ausgestaltung durch Urteile des Verfassungsgerichts durch eine überraschend im Parlament eingebrachte Gesetzesvorlage verkompliziert. Wichtige von der Regierung vorgelegte Änderungsvorschläge, durch die die Strafgesetzbücher an Urteile des Verfassungsgerichts angepasst werden sollten, waren zum Ende der Legislaturperiode im Dezember 2016 immer noch nicht verabschiedet worden. Hingegen wurden im Parlament Änderungsvorschläge behandelt – letztlich aber nicht verabschiedet –, die eine Kontroverse auslösten, da sie mit einer Schwächung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung einhergegangen wären. Am 18. Januar 2017 legte die Regierung im Entwurf zwei Dringlichkeitsanordnungen zur Konsultation vor, eine zum Thema „Begnadigungen“ und die andere zur Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung.⁷

Das Verfassungsgericht spielte bei der Weiterentwicklung der Rechtsstaatlichkeit und der Konsolidierung eines unabhängigen Justizwesens eine wichtige Rolle. Seit der Verfassungskrise des Jahres 2012 haben viele Entscheidungen des Verfassungsgerichts dazu beigetragen, die Unabhängigkeit der Justiz sicherzustellen, und waren von dem Bestreben getragen, Lösungen für Fragen der Gewaltenteilung und der Einhaltung der Grundrechte zu schaffen, die über das Justizsystem alleine nicht möglich gewesen wären. Die Mehrheit der zwölf im Jahr 2016 gefällten Entscheidungen des Verfassungsgerichts, mit denen Bestimmungen des neuen Strafgesetzbuchs und der neuen Strafprozessordnung aufgehoben wurden, beruhte auf dem Ziel der Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Als Rumänien der Europäischen Union beitrug, gehörte die mangelnde Kohärenz der Gerichtsurteile zu den ermittelten anhaltenden Defiziten. Bei allen wichtigen

⁷ Die zur Konsultation vorgelegten Entwürfe beziehen sich auf Änderungen bei den Korruptionsdelikten Amtsmissbrauch und Interessenkonflikte. Das Gesetz über Begnadigungen würde auch Personen zugutekommen, die für bestimmte Korruptionsdelikte verurteilt wurden.

Gesetzesreformen wurde auch die Intention verfolgt, die Kohärenzverfahren zu stärken. Wie in den CVM-Berichten festgestellt wurde, hat der Oberste Gerichts- und Kassationshof seit Inkrafttreten der neuen Gesetzbücher die im zur Verfügung stehenden Verfahren zur Gewährleistung einer kohärenten Rechtsprechung verstärkt und wirksam eingesetzt. In den letzten Jahren wurden die rechtlichen Verfahren durch verwaltungstechnische Bemühungen zur Förderung der Kohärenz und den Online-Zugang zu allen Gerichtsentscheidungen ergänzt. Im CVM-Bericht 2016 wurde darauf hingewiesen, dass innerhalb der Justiz Anzeichen für einen kulturellen Wandel hin zu größerer Kohärenz festzustellen sind.

Die Einhaltung und die Umsetzung von Gerichtsentscheidungen sind ebenfalls mit der Frage der Unabhängigkeit und der Kohärenz verknüpft. Eine nicht umgesetzte Gerichtsentscheidung bleibt wirkungslos und hat direkte Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Gerichte, da sie Folgeverfahren oder Berufungsverfahren bei repetitiven Entscheidungen nach sich zieht.⁸ Auf Probleme bei der Einhaltung und Umsetzung von Gerichtsentscheidungen durch staatliche Institutionen und die öffentliche Verwaltung wurde wiederholt hingewiesen: Die Kommission hat in den Jahren 2014, 2015 und 2016 Empfehlungen zu diesem Punkt abgegeben und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bemängelte diesen Sachverhalt als strukturelles Defizit.⁹ Eine wichtige Entwicklung im Bereich der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen im Zusammenhang mit der Einziehung illegal erlangter Vermögenswerte war im Jahr 2016 die Einigung über die Einrichtung einer neuen Nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte, die ihre Arbeit jetzt aufnimmt. Die Agentur hat auch den Auftrag, öffentliche Einrichtungen dazu anzuhalten, Verfahren für die Einziehungen von Vermögenswerten zum Abschluss zu bringen und dafür zu sorgen, dass der öffentlichen Hand entstandene Verluste beglichen werden.

Insgesamt hat Rumänien bei der ersten Vorgabe beträchtliche Fortschritte erzielt, doch ging dies nicht ohne Schwierigkeiten vonstatten. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um Erfolge in den Bereichen Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz im öffentlichen Leben Rumäniens, Abschluss der Reformen der Straf- und Zivilgesetzbücher und Gewährleistung der effizienten Umsetzung von Gerichtsentscheidungen auf allen Ebenen unter Beweis stellen zu können.

2.2 Integritätsrahmen und Nationale Integritätsbehörde

Die zweite Vorgabe betrifft die Einrichtung einer *Integritätsbehörde* mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenkonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen. Ein Rückblick auf die Entwicklungen hinsichtlich dieser Vorgabe verdeutlicht, warum der Unumkehrbarkeit so hohe Bedeutung beizumessen ist. Die Legitimität der 2007 eingerichteten Nationalen Integritätsbehörde wurde in den ersten Jahren wiederholt angefochten. 2010 wurde nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichts das Gesetz über die Einrichtung der Agentur annulliert und es ist nicht sicher, ob ohne Druck von außen ein neuer Rechtsrahmen geschaffen worden wäre, wie dies sechs Monate später geschah.

⁸ Ein Beispiel für repetitive Verfahren waren 2016 die MwSt.- und Umweltsteuerverfahren. Obwohl auf nationaler und europäischer (EuGH) Ebene dazu klare Gerichtsentscheidungen verkündet worden waren, leitete die Verwaltung wiederholt Verfahren ein.

⁹ Săcăleanu (group) 73970/01: Failure or significant delay of the administration or of legal persons under the responsibility of the State in abiding by final domestic court decisions. Im Dezember 2016 haben die rumänischen Behörden dem Europarat einen Aktionsplan vorgelegt. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb.

Heute verfügt Rumänien über einen umfassenden Rechtsrahmen zur Gewährleistung der Integrität öffentlicher Bediensteter und die Nationale Integritätsbehörde hat sich als unabhängige Einrichtung für die Umsetzung dieser Vorschriften bewährt. In den Fällen, in denen ihre Entscheidungen und Sanktionen angefochten wurden, sind die Gerichte stets dem Standpunkt der Behörde gefolgt. Die Erfolgsbilanz der Nationalen Integritätsbehörde bei Ermittlungen zu ungerechtfertigten Bereicherungen, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten in der Verwaltung hat sich schrittweise verbessert, wobei seit 2013 ein kontinuierlicher Trend zu beachtlichen Ergebnissen festzustellen ist, der sich auch 2016 bestätigt hat. Festzuhalten ist auch, dass die Nationale Integritätsbehörde weiterhin erfolgreich war, obwohl der Rücktritt ihres Vorsitzenden zu einer Managementkrise geführt hatte.¹⁰ Mit dem für das öffentliche Auftragswesen eingerichteten Ex-ante-Kontrollsystem PREVENT wird die Nationale Integrationsbehörde über ein zusätzliches Instrument verfügen. Im Herbst stimmte das Parlament den entsprechenden Rechtsvorschriften zu, die alle im neuen Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge vorgesehenen Interessenkonflikte abdecken sollen.

Im Einklang mit den Empfehlungen des Vorjahresberichts arbeitete die Nationale Integritätsbehörde 2016 zudem eng mit der Ständigen Wahlbehörde zusammen, um zu gewährleisten, dass bei der Prüfung der Wählbarkeit von Kandidaten berücksichtigt wird, ob ihnen auf Grundlage einer offiziellen Entscheidung mangelnde Integrität vorgeworfen wird. Dies hat sich als effektiv erwiesen, da Kandidaten bei den Kommunalwahlen, die in ein Amt gewählt wurden, obwohl ihre mangelnde Integrität offiziell festgestellt worden war, in der Folge des Amtes enthoben wurden oder zurückgetreten sind. Außerdem haben Parteien und Wahlbehörden auf die Informationen der Nationalen Integritätsbehörde zurückgegriffen, um auszuschließen, dass nicht wählbare Kandidaten bei den Parlamentswahlen antreten. Außer in einem noch nicht abgeschlossenen Fall ist dies offenbar auch gelungen.

Allerdings wurde im Parlament regelmäßig erneut über den Rechtsrahmen für die Integritätspolitik, d. h. die Rechtsvorschriften über jene Situationen, die mit Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten für öffentliche Bedienstete und gewählte oder ernannte Amtsträger verbunden sind, verhandelt. Es ist noch nicht gelungen, einen klaren, konsolidierten Rechtsrahmen zu schaffen, der das nötige Fundament für die Nachhaltigkeit bieten würde, obwohl sich der Oberste Gerichts- und Kassationshof 2015 und 2016 verstärkt darum bemüht hat, eine kohärente Anwendung der Integritätsgesetze zu fördern. Zu den Dauerproblemen gehört, dass die Umsetzung der Berichte der Nationalen Integritätsbehörde auf Widerstände stößt, selbst wenn sie durch eine Gerichtsentscheidung bestätigt wurden, und dass die zuständigen Institutionen und Behörden wenig Bereitschaft zeigen, die geforderten Sanktionen (im Normalfall entweder die Entfernung aus dem öffentlichen Amt oder eine Verwaltungsstrafe) umzusetzen. In den letzten beiden Jahren hat sich die allgemeine Situation deutlich verbessert, doch gab es nach wie vor einige Parlamentsbeschlüsse, die die Umsetzung von rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen, mit denen Berichte der Nationalen Integritätsbehörde bestätigt wurden, infrage stellten oder verzögerten.

In ihren Empfehlungen vom Juli 2013 äußerte die Kommission die Erwartung, dass die Minister bei der Wahrung der Integritätsvorschriften mit gutem Beispiel vorangehen und dass dies auch bei Korruptionsvorwürfen der Fall sein werde. Dies ist nach wie vor von hoher Bedeutung für die öffentliche Glaubwürdigkeit von Regierung und Parlament.¹¹

¹⁰ CVM-Berichte 2014, 2015, 2016. Nach dem Rücktritt wurden strafrechtliche Ermittlungen zu Aktivitäten des Vorsitzenden im Zeitraum vor seiner Amtsübernahme eingeleitet.

¹¹ Anfang Januar 2017 wandte sich der Ombudsmann in der Frage der Rechtsvorschriften, denen zufolge eine wegen Korruption verurteilte Person nicht der Regierung angehören kann, an das Verfassungsgericht.

Insgesamt hat Rumänien bei der zweiten Vorgabe erhebliche Fortschritte erzielt und es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Nationale Integritätsbehörde als respektierte Einrichtung etabliert hat. Dies zeigte sich u. a. daran, dass ihr 2016 die Entwicklung des Ex-ante-Kontrollsystems PREVENT übertragen wurde, das Interessenkonflikte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verhindern soll. Seine Funktionsfähigkeit muss das System 2017 unter Beweis stellen. Es spielt zudem eine wichtige Rolle für die Korruptionsprävention im Rahmen der nationalen Antikorrupsionsstrategie 2016-2020.

2.3 Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

Die dritte Vorgabe betrifft die Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht *auf höchster Ebene*. Korruption ist ein tief verwurzeltes gesellschaftliches Problem mit Folgen für die Regierungsführung und die Wirtschaft. Wie Umfragen zur Korruptionswahrnehmung¹² und auch das jüngste Eurobarometer zum CVM zeigen, besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Korruption ein wichtiges Thema für Rumänien ist.¹³ Wie die CVM-Berichte zeigen, hat sich die Erfolgsbilanz bei den Ermittlungen, der Strafverfolgung und den Entscheidungen zu Korruption auf höchster Ebene über die Jahre hinweg kontinuierlich verbessert, wobei seit 2011 eine deutliche Zunahme festzustellen ist. Seit 2013 können die an den Ermittlungen, der Strafverfolgung und den Urteilen zu Korruption auf höchster Ebene beteiligten Institutionen gute Erfolge vorweisen. Gegen Politiker aller Ebenen und Parteien sowie gegen öffentliche Bedienstete, Richter und Staatsanwälte und Unternehmer wurde regelmäßig Anklage erhoben, und die Verfahren wurden zum Abschluss gebracht. Die Nationalen Antikorrupsionsbehörde untersucht jedes Jahr eine große Zahl von Fällen und bringt Hunderte Fälle von Korruption auf höchster und mittlerer Ebene vor Gericht. Auch die Zahl der Fälle von Korruption auf hoher und mittlerer Ebene, zu denen der Oberste Gerichts- und Kassationshof und die Berufungsgerichte rechtskräftige Urteile fällen, ist weiterhin hoch. Außerdem ist ein starker Trend zur Beschlagnahme von Vermögenswerten festzustellen, die den durch Korruptionsdelikte entstandenen Schaden ausgleichen soll. Die auch 2016 kontinuierlich fortgesetzte Erfolgsbilanz ist ein Zeichen für die Unabhängigkeit und Professionalität der Justizorgane. Die Tatsache, dass sich ähnlich gelagerte Korruptionsdelikte wiederholen, deutet jedoch auf die mangelnde Wirksamkeit der Präventionsmaßnahmen hin.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Strafgesetzbücher im Jahr 2014 verfügt Rumänien über einen umfassenden Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung. Wie bereits angemerkt wurde, gab die Stabilität dieses Rechtsrahmens von Anfang an Anlass zur Sorge, da regelmäßig Versuche unternommen wurden, die Gesetze über die Strafbarkeit von Korruptionsdelikten wieder zu ändern, wobei die wichtigsten staatlichen und juristischen Organe vielfach nicht konsultiert wurden.¹⁴

In den CVM-Berichten wurde auch festgestellt, dass ein klarer Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit dieser Bemühungen und der Haltung der Medien und der Politik besteht, die weithin öffentlich Kritik an einzelnen Richtern und Staatsanwälten und generell am Justizsystem übten. Außerdem wurde in den Berichten darauf hingewiesen, dass in Fällen, in denen die Aufhebung der parlamentarischen Immunität beantragt wurde, damit strafrechtliche

¹² Flash Eurobarometer 428: Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU, verfügbar unter <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> ;

¹³ Flash Eurobarometer 445: Der Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien, veröffentlicht am 25. Januar 2017.

¹⁴ Die beiden am 18. Januar 2017 von der Regierung zur Konsultation im Entwurf vorgelegten Dringlichkeitsanordnungen könnten den korruptionsrelevanten Rechtsrahmen und die Ergebnisse der Korruptionsbekämpfung beeinträchtigen.

Ermittlungen beginnen können, und diese Aufhebung abgelehnt wurde, auf einem systematischen Konzept beruhende Begründungen fehlten. Insgesamt wird den von Rumänien in diesem Bereich erzielten Erfolgen jedoch zu Recht weithin Anerkennung gezollt und es ist festzuhalten, dass bei der dritten Vorgabe erhebliche Fortschritte erzielt wurden.

2.4 Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

Die vierte Vorgabe betraf die Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und *Bekämpfung von Korruption*, insbesondere in den Kommunalverwaltungen. Korruption auf mittlerer und unterer Ebene gilt weithin als Problem in Rumänien, was entsprechende Konsequenzen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes hat. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens beispielsweise bremst die weitverbreitete Korruption die positive Wirkung von Investitionen. Der Gesundheitssektor ist ein weiterer Bereich, in dem die Korruption gravierende Folgen hat. Korruptionsprävention und ein proaktives Konzept der öffentlichen Verwaltungen, mit dem Möglichkeiten der Korruption ausgeschaltet werden, sind eine unverzichtbare Ergänzung der auf die Ahndung von Korruptionsdelikten ausgerichteten Strafverfolgung. Fortschritte bei der Einziehung von Vermögenswerten werden den Aufbau der neuen Nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) beschleunigen, die ihre Arbeit im Januar 2017 aufgenommen hat. Die Strafverfolgung von Korruption auf unterer Ebene gehört inzwischen zu den Standardtätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden und hat für diese weiterhin Priorität. Um dieses weitverbreitete Problem wirksam anzugehen, sind jedoch zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

Die Nationale Korruptionsbekämpfungsstrategie ist das wichtigste Präventivinstrument der öffentlichen Verwaltung auf nationaler und lokaler Ebene. Bis 2011 hatten die Antikorruptionsstrategien nur geringe Erfolge. Die Nationale Korruptionsbekämpfungsstrategie 2012-2015 führte dank der Einbeziehung einer Vielzahl von Einrichtungen einschließlich auf lokaler Ebene, durch ihre Methode, die Diskussionen innerhalb sektoraler Plattformen umfasste, und dank der aktiven Einbeziehung der einzelnen Einrichtungen sowie der zusammen mit NRO durchgeführten Peer-Reviews zu größeren Erfolgen. Die 2015 durchgeführte Bewertung ergab jedoch, dass nur langsame Fortschritte erzielt wurden und dass die Präventivmaßnahmen wirkungslos blieben, was auch darauf zurückzuführen war, dass den Verantwortlichen in den Einrichtungen der politische Wille zur Umsetzung von Maßnahmen der Korruptionsprävention fehlte. Im August 2016 nahm die Regierung die neue Antikorruptionsstrategie 2016–2020 an, die gezielte Maßnahmen zur Beseitigung der ermittelten Defizite umfasst. Die große Herausforderung besteht nun darin, diese Maßnahmen in allen Sektoren und auch auf der lokalen Ebene, die nach Auffassung vieler Beobachter besonders korruptionsanfällig ist, wirksam umzusetzen.

Zweifelloso haben die verschiedenen Regierungen Maßnahmen zur Bewältigung des Problems der Korruption ergriffen und sich ernsthaft um die Entwicklung von Antikorruptionsstrategien sowie einiger innovativer Präventivmaßnahmen bemüht. Obwohl bei der vierten Vorgabe einige Fortschritte erzielt wurden, bestehen bei der wirksamen Umsetzung der kürzlich festgelegten Präventionsstrategien weiterhin bedeutende Herausforderungen.

3. WICHTIGSTE VERBLEIBENDE SCHRITTE

Insgesamt zeigt ein Rückblick auf die Entwicklungen in den letzten zehn Jahren, dass Rumänien bedeutende Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung der CVM-Vorgaben erzielt hat. Eine Reihe wichtiger Institutionen und zahlreiche wichtige Gesetze wurden geschaffen bzw. verabschiedet und das Land kann in vielen Bereichen eine solide Erfolgsbilanz vorweisen. Nach Auffassung der Kommission hat Rumänien zudem nachgewiesen, dass eine

Reihe interner Sicherungsmaßnahmen ergriffen wurde, um eine abrupte Umkehr der bisher erzielten Fortschritte zu verhindern. Allerdings bestehen weiterhin wichtige Defizite, die es zu beheben gilt. Der eingeschlagene Reformweg muss unverändert fortgesetzt werden und die internen Sicherungsmaßnahmen müssen weiter verstärkt werden, um die zur zufriedenstellenden Erfüllung der Vorgaben notwendige Unumkehrbarkeit der Reformen zu gewährleisten. In diesem Abschnitt werden daher die Maßnahmen dargelegt, die noch ergriffen werden müssen, um die Ziele des Kooperations- und Kontrollverfahrens zu erreichen.

3.1. Unabhängigkeit der Justiz

Ernennungen

In den bisherigen CVM-Berichten wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass zwar der Trend zu stärker leistungsorientierten und transparenten Ernennungen hingehe, das Gesetz über die Ernennung der obersten Staatsanwälte und seine Umsetzung jedoch in der Praxis nicht robust genug seien, um einen übermäßigen politischen Ermessensspielraum bei den Ernennungen zu vermeiden. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, kann dies dazu führen, dass Zweifel an der Unabhängigkeit eines Kandidaten aufkommen, dass aufgrund politischer Blockaden Verzögerungen bei den Ernennungen eintreten, oder gar, dass Richter und Staatsanwälte ernannt werden, die – wie sich möglicherweise später herausstellt – die Integritätsnormen nicht erfüllen. In Europa bestehen unterschiedliche Rechtstraditionen in Bezug auf Ernennungen für das Amt des Generalstaatsanwalts (oder ähnliche Spitzenposten innerhalb der Staatsanwaltschaft). Dies wird von der Venedig-Kommission anerkannt. Ausschlaggebend ist jedoch, dass auch in Fällen, in denen die endgültige Entscheidung auf der politischen Ebene fällt, eine ausreichende Transparenz und angemessene Kontrollen gewährleistet werden.

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

Achtung von Richtern und Gerichtsverfahren

Die erfolgreiche Strafverfolgung und Verurteilung vieler prominenter Politiker in Rumänien ist ein Beleg für die richterliche Unabhängigkeit und zeigt, dass selbst die Inhaber hoher Ämter nicht über dem Recht stehen, wenn sie eine Straftat begangen haben. Allerdings bietet dieses Vorgehen offenbar Anlass zu gezielten Attacken gegen einzelne Richter und Staatsanwälte, die weit über eine Kritik oder eine Ablehnung eines Gerichtsurteils oder einer Entscheidung zur Anfechtung eines Gerichtsurteils mit den zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln hinausgehen. Attacken, mit denen einzelne Richter, Staatsanwälte oder Justizbehörden in Misskredit gebracht werden sollen, untergraben das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz als Ganzes und können einschüchternd auf einzelne Richter und Staatsanwälte wirken. Übermäßige oder persönliche Kritik der Regierung oder des Parlaments an Richtern steht im Widerspruch sowohl zum Grundsatz der gegenseitigen Achtung zwischen den Institutionen als auch zur Achtung der richterlichen Unabhängigkeit.

Nach der Verfassung obliegt der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in erster Linie dem Obersten Richterrat. Mit seinen Schlussfolgerungen bietet der Oberste Richterrat den Richtern zwar wertvolle Unterstützung, doch er hat es schwer, für seine Standpunkte ein ähnliches Echo in den Medien zu finden wie die ursprüngliche Kritik. Dies ist symptomatisch für die Herausforderungen, vor denen das Gerichtswesen in Bezug auf die Medien steht. Obwohl die Entscheidungen des Obersten Richterrates stets dem Nationalen Rat für

audiovisuelle Medien mitgeteilt werden, waren im Hinblick auf wirksame Rechtsbehelfe oder Richtigstellungen in den Medien, in denen die Attacken eingeleitet oder verbreitet wurden, keine Fortschritte zu verzeichnen. Dies ist Folge allgemeinerer Probleme in Bezug auf die Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Einklang mit den Standards des Europarates und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Weitergehende Fragen der Medienregulierung und der Rechtsbehelfe im Medienbereich liegen zwar außerhalb des Anwendungsbereiches des CVM, doch besteht ein unmittelbarer Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit. Der neue Oberste Richterrat und die Regierung könnten auch weitere Folgemaßnahmen zu der bereits abgegebenen Empfehlung treffen, dass geprüft wird, ob ein robusterer Mechanismus eingerichtet werden sollte, damit der Oberste Richterrat Richter, die sich selbst vor Gericht verteidigen wollen, unterstützen oder selber ihre Verteidigung übernehmen kann.

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

Der Oberste Richterrat sollte weiterhin über die Maßnahmen berichten, die er zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz und zum Schutze des Ansehens, der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit der Richter getroffen hat, und könnte dazu eine öffentliche Debatte organisieren, damit die Regierung, das Parlament und der Nationale Rat für audiovisuelle Medien dazu Stellung nehmen können.

3.2. Justizreform

Neue Gesetzbücher

Die gegenwärtige Phase der Reform des Zivil- und des Strafgesetzbuchs muss abgeschlossen werden. Was das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung betrifft, so bestünde die nächste Etappe darin, dass das Parlament seine Pläne zur Verabschiedung der 2016 von der Regierung zur Sicherung der Stabilität des Rechtsrahmens eingebrachten Änderungen weiter voranbringt.

Hinsichtlich der Zivilprozessordnung beschloss die Regierung im Dezember 2016, die Anwendung der restlichen Bestimmungen der neuen Zivilprozessordnung um zwei Jahre bis zum 1. Januar 2019 zu verschieben. Das Justizministerium hat angekündigt, bis 30. Juni 2017 den genauen Systembedarf im Hinblick auf die uneingeschränkte Anwendung der restlichen Bestimmungen zu ermitteln, damit ausreichend Zeit für die vollständige Umsetzung bis Ende 2018 bleibt.

- **Empfehlung:** Abschluss der gegenwärtigen Phase der Reform der rumänischen Strafgesetzbücher, wobei das Parlament seine Pläne weiter voranbringen sollte, die von der Regierung im Jahr 2016 nach Rücksprache mit den Justizbehörden vorgelegten Änderungen zu verabschieden. Der Justizminister, der Oberste Richterrat und der Oberste Gerichts- und Kassationshof sollten einen Aktionsplan aufstellen, der gewährleistet, dass die neue Frist für die Umsetzung der restlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung eingehalten wird.
- **Empfehlung:** Zur weiteren Verbesserung der Transparenz und Vorhersehbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens und zur Stärkung der internen Sicherungsmaßnahmen im Interesse der Unumkehrbarkeit der Reformen sollten Regierung und Parlament bei der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Strafgesetzbuch

und der Strafprozessordnung, den Korruptionsbekämpfungsgesetzen, den Integritätsgesetzen (Gesetze über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbenes Vermögen), den Justizgesetzen (bezüglich der Organisation des Justizsystems) sowie dem Zivilgesetzbuch und der Zivilprozessordnung für uneingeschränkte Transparenz sorgen und den Ergebnissen der Konsultationen mit den einschlägigen Behörden und Interessenträgern in vollem Umfang Rechnung tragen. Sie sollten sich dabei an der 2016 von der Regierung eingeführten Regelung für eine transparente Entscheidungsfindung orientieren.

Kohärenz der Rechtsprechung

Im Jahr 2016 hat der Oberste Gerichts- und Kassationshof im Interesse des Rechts weiterhin durch rechtliche Berufungsmechanismen und die Klärung von Vorfragen Lösungen für Inkohärenzen in Gerichtsentscheidungen gefunden. Auch die Richter haben ihre Haltung geändert und tragen inzwischen der Notwendigkeit verstärkt Rechnung, die Entscheidungen anderer Gerichte in ähnlich gelagerten Fällen zu berücksichtigen. Die Gerichtsverwaltung und die Akademie für Richter und Staatsanwälte müssen weiterhin die Kohärenz der Rechtsprechung und -praxis fördern und Instrumente zur Erleichterung der einheitlichen Anwendung des Rechts entwickeln, da sich die Umsetzung der Rechtsprechung durch die öffentliche Verwaltung und die übermäßige Arbeitsbelastung der Gerichte weiterhin auf die Kohärenz von Gerichtsentscheidungen auswirken. Auch allgemeinere Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens beeinträchtigen die Kohärenz der Gerichtsentscheidungen.

Achtung von Gerichtsentscheidungen

Gemäß der ersten Vorgabe sind die Achtung und Umsetzung von Gerichtsentscheidungen integraler Bestandteil der Effizienz des Justizsystems.¹⁵ Die fehlende oder verspätete Umsetzung von Gerichtsurteilen durch die Verwaltung untergräbt das Vertrauen in die Justiz und führt zur Verschwendung von Zeit und Ressourcen (Folgeverfahren, Berufungsverfahren bei repetitiven Entscheidungen).¹⁶

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

Strukturreformen

Der umfassende Aktionsplan¹⁷, der 2016 verabschiedet wurde und in dem die bis 2020 durchzuführenden Strukturreformen dargelegt werden, dürfte Vorteile für die Nutzer des Justizsystems bringen und insgesamt zur Stärkung des öffentlichen Vertrauens in die Justiz beitragen. Die Behörden haben inzwischen mit der Umsetzung begonnen. Allerdings wird über die Beseitigung struktureller Hindernisse für einen wirksamen Ausgleich bei der

¹⁵ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

¹⁶ Ein Beispiel für repetitive Verfahren waren 2016 die MwSt.- und Umweltsteuerverfahren. Obwohl auf nationaler und europäischer (EuGH) Ebene dazu klare Gerichtsentscheidungen verkündet worden waren, leitete die Verwaltung wiederholt Verfahren ein.

¹⁷ Der Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie für die Entwicklung des Justizwesens (2015-2020) wurde mit Regierungsbeschluss Nr. 282/2016 angenommen.

Arbeitsbelastung hinaus der Aktionsplan vollständig umgesetzt werden müssen, damit die Nutzer des Justizsystems in den Genuss effizienter Gerichtsverfahren kommen. Für die Nutzer könnte die Effizienz des Gerichtssystems auch dadurch erhöht werden, dass die Gerichte ihre Begründung zeitgleich mit der Urteilsverkündung vorlegen.

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

Transparenz und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrates

Im Jahr 2014 wurde im CVM-Bericht darauf hingewiesen, dass der Oberste Richterrat eine proaktivere Rolle bei der Stärkung des Vertrauens in das Justizwesen spielen könnte. Im Bericht 2016 wurde betont, wie wichtig es sei, dass der Oberste Richterrat in seiner neuen Amtszeit die Reformdynamik stärkt, eine klare gemeinsame Philosophie auf der Grundlage eines neuen Programms entwickelt und Maßnahmen für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht ergreift.

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

3.3. Integritätsrahmen und Nationale Integritätsbehörde

Integrität sollte im öffentlichen Leben als Richtschnur gelten und die Rechtsordnung und die Integritätsbehörden sind so konzipiert, dass sie dieses Ziel fördern. Die Nationale Integritätsbehörde gilt inzwischen als fest etablierte Institution, die eine kontinuierliche Erfolgsbilanz vorweisen kann. Es ist wichtig, die gute Arbeit der Integritätsbehörde fortzusetzen, die öffentliche Akzeptanz der Unvereinbarkeitsregeln weiter zu fördern und den Schwerpunkt auf die vorgeschaltete Prävention zu legen. Das neue wichtige System PREVENT, das Ex-ante-Kontrollen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe umfasst, muss 2017 von der Integritätsbehörde und der Nationalen Agentur für das öffentliche Auftragswesen in Betrieb genommen werden. Auch in Bezug auf die Folgemaßnahmen zu den Berichten der Integritätsbehörde waren erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Allerdings ist die Dauer der Gerichtsverfahren nach wie vor sehr lang und bei der Anwendung von Sanktionen gibt es weiterhin Ausnahmen.

Der Rechtsrahmen für Integrität stößt weiterhin auf Widerstand. Es ist bedauerlich, dass es derzeit anscheinend nicht möglich ist, durch Kodifizierung in einem einzigen Rechtsakt die langfristige Nachhaltigkeit des Integritätsrahmens zu gewährleisten.

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

die Kommunalbehörden, die Justiz und die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen können.

Die Integritätsbehörde sollte weiterhin über die im Gerichtswesen ergriffenen Folgemaßnahmen zu ihren Berichten, über die Umsetzung rechtskräftiger Entscheidungen sowie über die Maßnahmen zur Prävention und Sensibilisierung im Bereich der Integrität berichten.

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

3.4 Korruptionsbekämpfung

Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

Die Nationale Antikorruptionsdirektion (DNA) und der Oberste Gerichts- und Kassationshof können eine beeindruckende Erfolgsbilanz bei der Aufklärung von Korruptionsfällen auf hoher und mittlerer Ebene vorweisen. Das wichtigste Signal für eine auf Dauer angelegte Korruptionsbekämpfung sind und bleiben die anhaltenden Bemühungen der Justizorgane, gegen Korruption auf höchster Ebene vorzugehen. Die DNA geht auch in Bezug auf die Berichterstattung mit gutem Beispiel voran und legt ein hohes Maß an Offenheit und Bereitschaft zur Analyse an den Tag. Insbesondere die Tatsache, dass immer wieder ähnlich gelagerte Korruptionsfälle zum Vorschein kommen, deutet allerdings auf Defizite hin, wenn es darum geht, aus den gewonnenen Erkenntnissen die richtigen Lehren zu ziehen und Schlupflöcher in den öffentlichen Einrichtungen zu schließen. Die heftigen politischen und medialen Attacken gegen Richter und die Justiz insgesamt stellen die Unumkehrbarkeit des Kampfs gegen die Korruption nach wie vor ernsthaft in Frage.

Die Antikorruptionsgesetze müssen auf allen Ebenen und in gleicher Weise für alle gelten. Die Diskussionen im Parlament über objektive Kriterien zur Begründung der Nichtaufhebung der parlamentarischen Immunität haben bislang nicht zu Veränderungen im Einklang mit früheren CVM-Empfehlungen geführt.

Gesetzesänderungen mit dem Ziel, den Straftatbestand der Korruption einzuschränken oder zu schwächen oder die Unabhängigkeit oder die Befugnisse der DNA zu beschneiden, würden selbstverständlich eine erneute Bewertung der erzielten Fortschritte erforderlich machen.¹⁸

- **Empfehlung:** Annahme objektiver Kriterien für die Begründung von Entscheidungen zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten als Gewähr dafür, dass diese Immunität nicht in Anspruch genommen wird, um der Ermittlung und Strafverfolgung bei Korruptionsdelikten zu entgehen. Die Regierung könnte auch eine Gesetzesänderung in Betracht ziehen, um die Immunität von Ministern auf deren Amtszeit zu beschränken. Sie könnte dabei von der Venedig-Kommission und der GRECO unterstützt werden¹⁹. Das Parlament sollte ein System zur regelmäßigen Berichterstattung über Entscheidungen seiner Kammern zu Anträgen auf Aufhebung der Immunität einrichten und könnte eine öffentliche Debatte organisieren, damit der Oberste Richterrat und die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen können.

¹⁸ Die endgültig verabschiedeten Fassungen der beiden am 18. Januar 2017 von der Regierung im Entwurf vorgelegten Dringlichkeitsanordnungen müssten vor diesem Hintergrund geprüft werden.

¹⁹ Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) wurde 1999 vom Europarat eingerichtet und hat die Aufgabe, die Einhaltung der Korruptionsbekämpfungsstandards des Europarates zu überwachen.

Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

Die Korruptionsprävention ist nach wie vor schwach ausgeprägt und zählt weiterhin nicht zu den zentralen Pflichten der öffentlichen Verwaltung. Die neue nationale Antikorruptionsstrategie (NAS), die im August 2016 von der Regierung vorgelegt wurde, könnte sich bei ordnungsgemäßer Umsetzung, auch auf lokaler Ebene, als wirksames Instrument zur Korruptionsprävention erweisen. EU-Mittel können einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der entsprechenden Maßnahmen leisten. Folgende im Rahmen der NAS vorgesehene Maßnahmen sind von besonderer Bedeutung und die dafür bereits festgelegten Fristen sollten eingehalten werden:

- Sämtliche Institutionen sollen Integritätspläne annehmen und auf dieser Grundlage Maßnahmen zur Förderung der Transparenz der Entscheidungsfindung und Mittelzuweisung sowie zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen ergreifen.
- Das Justizministerium soll einschlägige statistische Indikatoren mit Basiswerten festlegen und anschließend Statistiken über Integritätsverletzungen, die Korruptionswahrnehmung und Bestechungsfälle erstellen.
- Der Rechtsrahmen für Ethikberater soll hinsichtlich Aufgabenstellung und Mittelausstattung verstärkt werden.
- Für die Kommunalverwaltung soll ein Integritätsindex geschaffen werden, der anhand von Schlüsselindikatoren eine vergleichende Analyse ermöglicht.

Inzwischen wurde eine Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte eingerichtet, die nun nachweisen muss, dass sie in der Lage ist, ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen, transparente Daten über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten bereitzustellen und den Anteil der tatsächlich eingezogenen Vermögenswerte zu steigern.

Die Verhinderung von Interessenkonflikten, Betrug und Korruption im öffentlichen Auftragswesen stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar. Die 2016 festgelegten Maßnahmen zur Stärkung der internen Kontrolle bei den öffentlichen Auftraggebern und zur Verbesserung des für zufalls- und risikobasierte Ex-ante- Kontrollen verwendeten IT-Systems der Nationalen Agentur für das öffentliche Auftragswesen sind zwar vielversprechend, befinden sich jedoch noch in der Entwicklungsphase. Eine bessere Ausbildung und Spezialisierung der Richter in Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe könnte ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

- **Empfehlung:** Weitere Umsetzung aller Aspekte der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie unter Einhaltung der im August 2016 von der Regierung festgelegten Fristen. Der Justizminister sollte ein System zur Berichterstattung über die Umsetzung der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie (einschließlich Statistiken über Integritätsverletzungen in der öffentlichen Verwaltung, Angaben zu Disziplinarverfahren und Sanktionen sowie Informationen über strukturelle Maßnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen) einrichten.
- **Empfehlung:** Gewährleistung der vollen Funktions- und Leistungsfähigkeit der Nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte gewährleisten, damit diese einen ersten Jahresbericht mit zuverlässigen statistischen Informationen über die Einziehung von Vermögen aus Straftaten vorlegen kann. Die Agentur sollte ein System zur regelmäßigen Berichterstattung über den Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten und über den Stand der Einziehung und Verwaltung von Erträgen aus Straftaten einrichten.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

In ihren CVM-Berichten 2014, 2015 und 2016 stellte die Kommission einen positiven Trend und eine gute Erfolgsbilanz fest und wies auf die soliden Fortschritte und die zunehmende Unumkehrbarkeit der Reformen im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens hin. Dieser positive Trend hat sich 2016 bestätigt: Trotz Führungswechseln konnten die Institutionen des Justizwesens dank verstärkter Impulse der Regierung zugunsten einer wirksameren Korruptionsverhütung weitere Erfolge verbuchen. Ein Rückblick auf die Entwicklungen im Rahmen des CVM in den letzten 10 Jahren zeigt, dass Rumänien trotz gewisser Phasen, in denen der Reformprozess an Dynamik verlor und infrage gestellt wurde, bedeutende Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung der CVM-Vorgaben erzielt hat.

Allerdings bleiben einige wichtige Fragen, die in früheren Berichten angesprochen wurden, noch offen. Daher kann im diesjährigen Bericht nicht festgestellt werden, das Rumänien zu diesem Zeitpunkt die Vorgaben in zufriedenstellender Weise erfüllt hat. Dieser Bericht enthält stattdessen eine sehr begrenzte Anzahl von Empfehlungen im Hinblick auf die vorläufige Erfüllung einzelner Vorgaben und den anschließenden Abschluss des CVM-Verfahrens. Bei diesen Empfehlungen liegt der Schwerpunkt größtenteils auf der notwendigen Verantwortung und Rechenschaftspflicht der rumänischen Behörden sowie auf den internen Sicherungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die Unumkehrbarkeit der Reformergebnisse zu gewährleisten. Auch die Entwicklung von Mechanismen für Berichterstattung und Rechenschaftspflicht nach Abschluss des Kooperations- und Kontrollverfahrens wird unterstützt werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Ziele des Kooperations- und Kontrollverfahrens durch Umsetzung der in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen erreicht werden können. Bis wann dies geschieht, hängt allerdings davon ab, wie schnell Rumänien in der Lage sein wird, die Vorgaben in unumkehrbarer Weise zu erfüllen, und davon, dass negative Schritte, die die bislang erzielten Fortschritte infrage stellen, vermieden werden.

Die Kommission fordert Rumänien daher auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen umzusetzen. Die Kommission wird die dabei erzielten Fortschritte gegen Ende 2017 bewerten.