

29. Januar 2008

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

Bahn frei für die strafrechtliche Ermittlung politischer Korruptionsfälle in Rumänien?

Im noch jungen EU-Mitgliedsland Rumänien ist der Streit um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen ehemalige und amtierende Minister wegen des Verdachts der politischen Korruption erneut entbrannt.

Die Wogen um die vorerst aufgeschobene Ernennung der national-liberalen Senatorin Norica Nicolai (PNL) zur rumänischen Justizministerin haben sich noch nicht geglättet, da spaltet wenige Tage vor der Veröffentlichung des mit Spannung erwarteten nächsten Fortschrittsberichts Rumäniens der Europäischen Kommission ein altes Thema erneut die politischen Lager im Karpatenland: Gemeint ist der Streit um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen acht ehemalige bzw. amtierende rumänische Minister, gegen die der Verdacht der politischen Korruption besteht.

Der Streit hat bereits im vergangenen Jahr alle rumänischen Verfassungsorgane (das Parlament, die Regierung, den Staatspräsidenten und das Verfassungsgericht), die Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftler und internationale Beobachter befasst. Und er wird es auch weiterhin, weswegen sich ein genauerer Blick auf seine Hintergründe und die aktuellen Streitpunkte lohnt. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf den nächsten Fortschrittsbericht, der – so die Angaben eines EU-Beamten gegenüber der Presseagentur NewsIn – als Rumäniens „größtes Problem“ die Blockade der Akten hochrangiger Korruptionsfälle ansieht.

Entwicklung des Streits in 2008

Die Debatte um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen acht ehemalige bzw. amtierende rumänische Minister ist im Januar d.J. neu entfacht: Staatsanwälte der Nationalen Antikorruptionsabteilung bei der Generalstaatsanwaltschaft (DNA) hatten bei Staatspräsident Traian Basescu beantragt, der Einleitung der Ermittlungsverfahren zuzustimmen. Angaben des DNA-Sprechers zufolge haben die Staatsanwälte zur Unterstützung ihres Antrags beglaubigte Kopien einzelner Ermittlungsunterlagen beigelegt. Die Originaldokumente sind bei der DNA verblieben. Präsident Basescu hat dem Ersuchen stattgegeben und die ihm vorliegenden Akten (schriftlicher Antrag der Staatsanwaltschaft und Auszüge aus den Ermittlungsakten) dem rumänischen Interims-Justizminister Teodor Viorel Meleşcanu (PNL) vorgelegt. Letzterer hat sich zunächst geweigert, die Akten und die schriftliche Zustimmung des Präsidenten an die Staatsanwaltschaft weiter zu leiten. Zur Begründung führte er an, dass ihm die gesamte Ermittlungsakte und nicht nur Auszüge aus derselben vorzulegen seien. Mit seiner Weigerungshaltung hat Meleşcanu Öl in das ohnehin schon seit langer Zeit schwellende Feuer zwischen Staatspräsident und Regierung gegossen und damit eine weitere hitzige Debatte zwischen den beiden Lagern

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM SÜDOSTEUROPA

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

29. Januar 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

ausgelöst: Basescu warf Meleşcanu öffentlich vor, sein Amt zu missbrauchen. Er drohte dem Interims-Justizminister sogar damit, diesen wegen seiner Weigerungshaltung von der Ausübung des Amtes zu suspendieren. Unterstützung erhielt Basescu dabei u.a. von dem Vorsitzenden der Demokratisch-Liberalen Partei (PD-L), Emil Boc. Dieser erklärte in einer Pressekonferenz, dass der Interims-Justizminister nicht das Recht habe, „als Filter und Zensor zu agieren“ und stimmte Präsident Basescu darin zu, dass Meleşcanu durch sein Verhalten versuche, das Unvermeidbare aufzuschieben, d.h. die strafrechtlichen Ermittlungen zu verzögern.

Das Verhalten Meleşcanus hat nicht nur im In-, sondern auch im Ausland Kritik ausgelöst. Die prominenteste ist, Angaben der Nachrichtenagentur „Hotnews“ zu Folge, von der Europäischen Kommission gekommen: Sie habe, so die Journalistin Andreea Pora, die rumänische Regierung davor gewarnt, die strafrechtlichen Ermittlungen zu blockieren und aufgefordert, die Zustimmung des Präsidenten an die Antikorruptionsbehörde weiter zu leiten. Eine Warnung, die wenige Tage vor Veröffentlichung des nächsten Länderberichts der Kommission nicht zu unterschätzen ist: Es ist nicht auszuschließen, dass die Kommission gegen Rumänien Schutzklauseln im Bereich Justiz aktiviert.

Die Warnung der Kommission hat ihre Wirkung denn auch nicht verfehlt: Am Dienstag, 22. Januar, hat Interims-Justizminister Meleşcanu der rumänischen Generalstaatsanwaltschaft (DNA bzw. Abteilung Gegen Organisierte Kriminalität und Terrorismus – DIICOT) die Zustimmungsmitteilung des Präsidenten einschließlich der dazu gehörenden Akten vorgelegt. In einer Pressemitteilung des Justizministeriums hat Meleşcanu – ganz Diplomat – erklärt, dass es nicht seine Absicht gewesen sei, eine Zensur auszuüben oder sich in die Ermittlungen einzumischen. Er habe zu jeder Zeit das Gesetz befolgen und zu keiner Zeit das Verfahren verzögern wollen. Gleichzeitig wies der Interims-Justizminister jegliche Verantwortung für das Ergebnis der Ermittlungsverfahren von sich.

Der aktuelle Streit: Parlamentarisches Zustimmungserfordernis Ja oder Nein?

Ist damit nun der Weg für die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die acht (Ex-)Minister frei? Momentan sieht es nicht danach aus. Denn kaum hat Meleşcanu die Präsidentennotiz samt Kopien der Akten weiter geleitet, ist ein neuer Streit entfacht: Aktuell erhitzt die Frage die politischen Gemüter, ob das Parlament der Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen in denjenigen Fällen zustimmen muss, in denen (ehemalige) Minister gegenwärtig Parlamentsmitglieder sind.

Pro Parlamentarisches Zustimmungserfordernis

Für ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis haben sich in der vergangenen Woche die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern – Bogdan Olteanu (PNL) und Nicolae Văcăroiu (PSD) – ausgesprochen. Ihre Ansicht wird von der Sozialdemokratischen Partei (PSD), der Nationalliberalen Partei (PNL) und der Konservativen Partei (PC) geteilt. Das verwundert nicht: Vier der Ex-Minister, die auf der „Achter-Liste“ stehen, sind Mitglieder dieser Parteien und aktuell Parlamentarier. Es sind dies der frühere PSD-Vorsitzende Adrian Nastase, der zwischen 2000 und 2004 Premierminister Rumäniens war; der ehemalige Transportminister und Vizepräsident der PSD, Miron Mitrea; der ehemalige Wirtschaftsminister Codrut Şereş, der Vizepräsident der PC ist, sowie der gegenwärtige Arbeitsminister, Paul Pacurar (PNL). Ex-Premier Nastase wird der Bestechung und des Amtsmissbrauchs in einem Fall verdächtigt, der ein Gebäude auf seinem Grundstück im Zentrum Bukarests betrifft. PSD-Vize Mitrea wird ebenfalls der Bestechung sowie der Fälschung offizieller Dokumente in einem Fall verdächtigt, der die Vergabe von Straßenarbeiten betraf. Der Vize-Präsident der Konservativen Partei, Şereş, schließlich soll sich wegen Landesverrates und der Unterstützung krimineller transnationaler Vereinigungen im Fall der Privatisierung der größten rumänischen Ölgesellschaft, Petrom, verantworten müssen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM SÜDOSTEUROPA

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

29. Januar 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

Die Vizepräsidentin der PNL und favorisierte Kandidatin der Regierung für die Besetzung des Justizministerpostens, Norica Nicolai, und der national-liberale Abgeordnete Dan Radu Rusanu fordern die rumänische Regierung auf, das Verfassungsgericht zu der Frage anzurufen, ob es vor der Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen die amtierenden Parlamentarier der Zustimmung der Parlamentskammer bedarf, denen die Abgeordneten angehören. Beide sind der Meinung, dass sowohl die Verfassung wie auch das Gesetz über Ministerielle Verantwortlichkeiten (Gesetz Nr. 115/1999) ein solches Zustimmungserfordernis vorschreiben.

Contra Parlamentarisches Zustimmungserfordernis

Die rumänische Generalstaatsanwältin, Laura Codruța Kovesi, hat sich hingegen in der vergangenen Woche öffentlich gegen ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis ausgesprochen: Eine Zustimmung des Parlaments sei auch in den Fällen nicht erforderlich, in denen gegen amtierende Parlamentarier zu ermitteln ist. Das Büro der Generalstaatsanwaltschaft sei ein Rechtssubjekt, das seine Aufgaben ohne die Einmischung anderer staatlicher Institutionen ausüben könne. Unterstützung hat Kovesi vom Leitenden Staatsanwalt bei der Nationalen Antikorruptionsbehörde (DNA), Daniel Morar, erhalten. Morar beruft sich auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts vom November vergangenen Jahres. Der Verfassungsgerichtshof habe darin die Vorschriften des Gesetzes über die Ministeriellen Verantwortlichkeiten für verfassungswidrig erklärt, die eine Einmischung in dieser Angelegenheit zwischen staatlichen Behörden vorsahen.

Was sagt die Verfassung dazu?

Die entscheidende verfassungsrechtliche Vorschrift ist Artikel 109 der rumänischen Verfassung von 2003. Sie regelt die Zuständigkeiten von Regierungsmitgliedern. Art. 109 Abs. 2 schreibt fest, dass „nur die Abgeordnetenversammlung, der Senat und der Präsident Rumäniens das Recht haben, zu verlangen, dass strafrechtliche Verfahren

gegen Mitglieder der Regierung für Handlungen eingeleitet werden, die diese in Ausübung ihres Amtes vorgenommen haben.“ Gemäß Absatz 3 sind Haftungsfälle sowie die drohenden Strafen von Regierungsmitgliedern durch ein Gesetz über die Ministerielle Verantwortlichkeit zu regeln.

Mehr sagt die Verfassung zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen amtierende oder ehemalige Minister nicht. Insbesondere enthält es keine Vorschriften darüber, wie das diesbezügliche Vorverfahren auszusehen hat, oder wie der Präsident bzw. die beiden Kammern des Parlaments ihre diesbezüglichen Zuständigkeiten und Befugnisse die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens betreffend, auszuüben haben. Die Verfassung lässt auch offen, ob das Parlament das Recht hat, gegen ein Ersuchen des Präsidenten zu stimmen und damit die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens zu blockieren.

Was sagen das Gesetz über die Ministerielle Verantwortlichkeit und das rumänische Verfassungsgericht?

Das Gesetz über Ministerielle Verantwortlichkeiten wurde seit seiner Verabschiedung im Juni 1999 in den für den vorliegenden Streitfall relevanten Punkten geändert. Die Gesetzesänderungen sowie die Auslegung von Artikel 109 der Verfassung hat das rumänische Verfassungsgericht seither mehrfach befasst. Sowohl die Gesetzesänderungen wie auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts darauf können, wenn auch nicht direkt, so jedoch indirekt Antwort auf die Fragen geben, die die rumänische (Justiz-)Politik in den vergangenen Tagen beschäftigt hat. Sie sollen daher nachfolgend kurz dargestellt werden:

Nach dem Gesetz Nr. 115/1999 in seiner ursprünglichen Fassung vom 28.06.1999 werden alle von Ministern in Ausübung ihres Amtes begangene Straftaten gemäß dieses Gesetzes verfolgt. Der Antrag für die Strafverfolgung wird von der zuständigen Strafverfolgungsbehörde beim Präsidenten oder bei einer der Kammern des Parlaments eingereicht. Artikel 13 Gesetz Nr. 115/1999 besagt, dass der Präsident den Antrag auf

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM SÜDOSTEUROPA

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

29. Januar 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

Strafverfolgung an den Justizminister sendet, der „gemäß des Gesetzes“ vorzugehen hat. Was unter Letzterem zu verstehen ist, erläutert das Gesetz nicht. Rechtsexperten legen Artikel 13 dahingehend aus, dass der Justizminister den Antrag des Präsidenten der zuständigen Staatsanwaltschaft weiterleiten muss, ohne dass ihm ein Ablehnungsrecht zusteht. Sie sehen die ursprüngliche Weigerung von Interims-Justizminister Meleşcanu daher als rechtswidrig an.

Die Fassung des Gesetzes über Ministerielle Verantwortlichkeiten von 2007 (nach Eilverordnung Nr. 3/2005 und Gesetz Nr. 90/-2005 zur Zustimmung zur Eilverordnung) sollte bedeutende Veränderungen herbeiführen. Sie sah vor, dass bei Strafverfolgungen ehemaliger Minister die in der Strafprozessordnung vorgesehenen „normalen“ Verfahren für die Eröffnung eines Strafverfahrens zu beachten sind. Gesetz Nr. 115/-1999 sei in diesem Fall nicht anwendbar. Die Gesetzesänderung wurde von der EU-Kommission im Zuge der Beitrittsverhandlungen verlangt, um die Immunität ehemaliger Minister vor Strafverfolgung abzuschaftern.

Die rumänische Verfassung lässt zwar offen, ob sich ihr Schutz nur auf amtierende, oder auch auf ehemalige Minister bezieht. Nach überwiegender Ansicht gilt der besondere Schutz des Artikel 109 jedoch nur für amtierende Minister. Das Verfassungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 5. Juli 2007 (Nr. 665/5.07.2007) zwar genauso gesehen und ausdrücklich erklärt, dass Artikel 109 nur auf amtierende Minister anwendbar sei. Es hat aber dennoch die vorerwähnte Änderungen zu Gesetz Nr. 115/1999 als verfassungswidrig verworfen: Die Gesetzesänderung, die hinsichtlich der strafrechtlichen Verfolgung zwischen ehemaligen und amtierenden Ministern unterscheidet, so das Verfassungsgericht, verstoße gegen den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 16 der Verfassung). Denn ehemalige Minister seien danach nicht in gleicher Weise wie amtierende vor der Einleitung strafrechtlicher Ermittlung durch das Erfordernis der vorherigen Zustimmung geschützt.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts hatte zur Folge, dass die Akte von Ex-Premier Nastase (um dessen Fall es ging) an die DNA zurück verwiesen wurde. Sie ist in Rechtswissenschaft wie -praxis zu Recht auf Kritik gestoßen: Es leuchtet juristisch nicht unmittelbar ein, warum das Verfassungsgericht einerseits ausdrücklich erklärt, dass sich der Schutz des Artikel 109 nur auf amtierende Minister bezieht und damit zugeht, dass die Situation amtierender Minister nicht mit der ehemaliger zu vergleichen ist, andererseits aber eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes feststellt.

Es bleibt abzuwarten, wie das rumänische Verfassungsgericht die Frage beantworten wird, ob das Parlament der Einleitung strafrechtlicher Verfahren gegen (Ex-)Minister zwingend zustimmen muss, sofern diese aktuell Parlamentsmitglieder sind. Eine Vermutung in die eine oder andere Richtung erlauben die wegen ihrer Mehrdeutigkeit und teilweise Widersprüchlichkeit kritisierten bisherigen Entscheidungen des Verfassungsgerichts in dieser Sache nur bedingt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. November 2007 (Entscheidung Nr. 1133/27.11.2007) die Änderungen des Gesetzes über Ministerielle Verantwortlichkeiten für verfassungswidrig erklärt hat, die für den Fall, dass ein strafrechtliches Verfahren gegen einen Minister eingeleitet werden soll, der zugleich Parlamentsmitglied ist, vorsahen, dass der Premierminister die Parlamentskammer ersucht, dem Ermittlungsverfahren zuzustimmen, nachdem der Präsident bereits grünes Licht gegeben hat.

Das Verfassungsgericht hatte sich auf Grund einer Verfassungsklage des rumänischen Ombudsmanns (Avocatul Poporului) mit der Verfassungsmäßigkeit dieser Änderungen des Gesetzes über die Ministeriellen Verantwortlichkeiten befasst. Die Verfassungsklage hatte folgenden Hintergrund: Im Herbst vergangenen Jahres hat der ehemalige rumänische Justizminister Tudor Chiuariu (PNL) entschieden, durch Eilverordnung (Nr. 95/2007) die Zusammensetzung der Kommission zu ändern, die den Staatspräsidenten beraten hat, wenn er über Anträge der Staatsanwaltschaft auf die Eröffnung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM SÜDOSTEUROPA

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

29. Januar 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de



Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Rechtsstaatsprogramm
Südosteuropa

Dr. Stefanie Ricarda Roos
Strada Plantelor 50
RO – 023975 Bukarest
Rumänien
Tel.: +40 (0) 21 323 31 26
Fax: +40 (0) 21326 04 07
stefanie.roos@kas.de
www.kas.de/rspsoe

von Strafverfahren gegen Regierungsmitglieder zu entscheiden hatte. Diese sog. „Cotroceni-Kommission“ sollte sich der Eilverordnung zufolge ausschließlich aus Richtern zusammen setzen. In Folge heftiger Proteste seitens rumänischer Juristen und Rechts-NROs (unter ihnen die Society for Justice – SoJust) hat der rumänische Ombudsmann Verfassungsklage u.a. mit der Begründung erhoben, dass sich die Kommission nicht ausschließlich aus Richtern zusammen setzen dürfe. Das Verfassungsgericht hat der Klage mit o.g. Urteil vom 27. November 2007 stattgegeben und die Eilverordnung in Gänze für verfassungswidrig erklärt. Das Recht des Präsidenten, so das Verfassungsgericht, über den Antrag auf die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren zu entscheiden, dürfe nicht bedingt werden. Der Staatspräsident trage allein die politische Verantwortung für seinen Antrag. Damit hat das Verfassungsgericht auch die Präsidentenkommission für überflüssig erklärt.

Ausblick

2008 steht für rumänische Politiker einiges auf dem Spiel: Erstens ist dieses Jahr ein Wahljahr (Kommunalwahlen und Parlamentswahlen). Es ist daher nicht nur für die einzelnen Personen, gegen die ermittelt werden soll, sondern auch für die Parteien, deren Mitglieder sie sind, bedeutend, wie der Streit ausgeht. Hinzu kommt zweitens, dass im August d.J. die Amtszeit des Leitenden DNA-Staatsanwalts Morar und seines Stellvertreters, Doru Juluș, endet. Kritiker der Haltung der Regierung in dem aktuellen Streit, darunter die ehemalige Justizministerin Monica Macovei, sehen in der Fortsetzung dieses Streits den Versuch, die Ermittlungen bis zur Ernennung des neuen Chefstaatsanwalts zu stoppen bzw. zu verzögern, „um diesen Punkt sicher zu erreichen, bevor sie angeklagt werden“. Auch von daher, so die Vermutungen inwie ausländischer Beobachter, ist es von Bedeutung, wer das Amt des Justizministers künftig besetzt: Der Justizminister hat das diesbezügliche Vorschlagsrecht.

Drittens darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Rumänien weiterhin unter

Beobachtung der Europäischen Kommission steht: In einer SWP-Studie vom Oktober 2005 in der die Politikwissenschaftlerin und Rumänien-Expertin Anneli Ute Gabanyi untersucht hat, ob die EU den Beitritts-termin zum 1. Januar 2007 einhalten oder eine Verschiebung um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 verfügen soll, hat Gabanyi gefolgert: „Rumänien wird [...] noch viel tun müssen, um die Europäische Kommission von der Ernsthaftigkeit seiner Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung zu überzeugen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß dieses Phänomen weder in den alten Mitgliedsländern noch – und ganz besonders – in den 2004 neu beigetretenen Mitgliedstaaten zufriedenstellend gelöst werden konnte.“ Diese Aussage hat auch im Jahr zwei des EU-Beitritts Rumäniens nichts von seiner Gültigkeit eingebüßt.

Der für Anfang Februar erwartete Kommissionsbericht wird zeigen, ob und welche Konsequenzen die Europäische Kommission aus dem gegenwärtigen politischen Tauziehen sowie dem Umgang der rumänischen Justiz mit hochrangigen Korruptionsfällen zieht. Die politischen Akteure und Verfassungsorgane in Bukarest wird der Streit um die strafrechtliche Ermittlung politischer Korruptionsfälle voraussichtlich noch einige Zeit in Schach halten: Jüngsten Medienangaben zu Folge ist nicht ausgeschlossen, dass die aktuelle „Acht-Minister“-Liste um eine weitere prominente Person erweitert wird. Die ehemalige Justizministerin Monica Macovei soll möglicherweise auf die Liste gesetzt werden. Macovei wird vorgeworfen, während ihrer Amtszeit der NRO „Freedom House Romania“ den Zuschlag für die Evaluierung der Nationalen Anti-Korruptionsstrategie gegeben zu haben, ohne ein öffentliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt zu haben. Der erste, der diese Vorwürfe offiziell gegen die parteilose Ex-Ministerin erhoben hat, war kein anderer als der ehemalige rumänische Justizminister Chiuariu, der ebenfalls auf der Liste der wegen politischer Korruption verdächtigter (Ex-)Minister steht.