

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

## Korruptionsbekämpfung - Das Sorgenkind des Karpatenlandes

### Auch im Jahr zwei nach dem EU-Beitritt Rumäniens kommt der Kampf gegen die Korruption nur langsam voran

- I. Einleitung
- II. Bekämpfung der Korruption in Rumänien und das Kooperations- und Kontrollverfahren
  - Vorgabe (Benchmark) 2: Einrichtung einer Integritätsbehörde
  - Vorgabe (Benchmark) 3: Verfolgung der Korruption auf höchster Ebene
  - Vorgabe (Benchmark) 4: Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung
- III. Vorgabe (Benchmark) 2: Einrichtung einer Integritätsbehörde – Effektives Instrument zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor?
  - Entstehung des ANI-Gesetzes
  - Kompetenzen von ANI
  - Bewertung des aktuellen ANI-Gesetzes
  - Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Parlaments: Beschränkung der Unabhängigkeit der Behörde
  - Beschluss des Verfassungsgerichts vom 16. April 2008 – weitere Schwächung von ANI?
- IV. Vorgabe (Benchmark) 3: Verfolgung der Korruption auf höchster Ebene – das Sorgenkind der Nation
  - Der endlose Streit um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren
  - Parlamentarisches Zustimmungserfordernis Ja oder Nein?
  - Der „Lackmus“-Test Nastase
  - Jüngste positive Entwicklungen in Sachen „Verfolgung hochrangiger Korruption“
  - Die Rolle der Richter beim Kampf gegen hochrangige Korruption
  - Reform des Strafgesetzbuchs bzw. der Strafprozessordnung
  - Fehlender politische Wille: eine der Hauptursachen unzureichender Korruptionsbekämpfung?
  - Wie sieht es diesbezüglich im Jahr 2008 aus?
- V. Vorgabe (Benchmark) 4: Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung
- VI. Schlussbetrachtungen

## I. Einleitung

Das Thema „Korruptionsbekämpfung“ bestimmt in Rumänien schon seit mehreren Jahren (besonders aber seit 2005) die öffentliche Agenda. Der Beitritt des Karpatenlandes zur Europäischen Union (EU) am 1. Januar 2007 hat daran nichts geändert. Im Gegenteil: Der Kampf gegen die Korruption beschäftigt Medien, Politik, Wirtschaft, Juristen und die Zivilgesellschaft aus dem In- und Ausland seit dem EU-Beitritt Rumäniens in einem bisher kaum bekannten Maße. So war zum Beispiel in einem Artikel des *Economist* vom 22. Mai diesen Jahres über die Bekämpfung von Korruption in den neuen EU-Mitgliedsländern zu lesen:

„Für korrupte Beamte in Mittel- und Osteuropa ist das Leben selten besser gewesen. Der Beitritt zur Europäischen Union hat verführerisch große Becken öffentlicher Gelder zum Stehlen geschaffen. Und die Anti-Korruptions-Werkzeuge der Region erweisen sich als zahnlos, nebensächlich oder schlicht zu schwach. Die größten Probleme bestehen in Rumänien und Bulgarien, den beiden jüngsten EU-Mitgliedsländern, deren offenbare Unfähigkeit (oder Abneigung), sich mit hochrangiger Korruption zu befassen, zu zunehmend heftigen öffentlichen Warnungen aus Brüssel geführt hat.“<sup>1</sup>

In einem Artikel der in Bukarest ansässigen Reuters-Journalistin *Justyna Pawlak* über die Widerstände im Land, hochrangige Korruption zu bekämpfen, der Mitte Mai im *Herald Tribune* erschienen ist, stand:

„Korruption ist eine ständige Sorge in Rumänien.“<sup>2</sup>

Es ist dies eine Sorge, die das ganze Land und seine Bürger betrifft. Das jüngste Globale Korruptionsbarometer 2007 von *Transparency International* (TI) bestätigt dies: Das Barometer untersucht, inwiefern Korruption das tägliche Leben der Bürger beeinträchtigt. TI hat hierzu die Öffentlichkeit nach ihrer Meinung zu Korruption befragt. Sie hat sich dabei insbesondere danach erkundigt, in welchem Maße die Bürger glauben, dass Korruption öffentliche Institutionen durchdringt, welche Erfahrungen sie mit Klein-Korruption gemacht haben, und wie sie die künftige Entwicklung der Korruption in Rumänien einschätzen.<sup>3</sup> Den Umfragen zufolge steht Rumänien – zusammen mit anderen Ländern – an erster Stelle, was den Bestechungstatbestand an betrifft: 33 % der Befragten gaben an, schon einmal Bestechungsgeld für eine öffentliche Leistung bezahlt zu haben. Auf die Frage, ob die Korruption in den nächsten drei Jahren voraussichtlich wachsen werde, haben 36 % der Befragten positiv geantwortet; allerdings gehen immerhin 34 % von einem Rückgang der

## 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>1</sup> *Economist*, Corruption in eastern Europe: Talking of virtue, counting the spoons, 22. Mai 2008. Inoffizielle Übersetzung der Autorin aus dem englischen Originaltext, der lautet: „For corrupt officials in central and eastern Europe, life has seldom been better. Joining the European Union has produced temptingly large puddles of public money to steal. And the region’s anti-corruption outfits are proving toothless, sidelined or simply embattled. The biggest problems are in Romania and Bulgaria, the EU’s two newest members, whose apparent inability (or disinclination) to deal with high-level corruption has led to increasingly acerbic public warning from Brussels.“ (Hervorhebung in der Übersetzung durch die Autorin.) Und weiter ist im *Economist* zu lesen: „But other countries have done badly too. ‘Before accession, governments were under close scrutiny. Now the fight against corruption is not a priority,’ comments Drago Kos, president of GRECO, an anti-corruption outfit affiliated to the Council of Europe, a human-rights organisation. ‘The Europeanisation of political elites was largely taken for granted,’ says Alina Mungiu-Pippidi, a Berlin-based Romanian academic.“

<sup>2</sup> „In Romania, high-level corruption resists reform“, *Justyna Pawlak*, 13. Mai 2008. Das Originalzitat lautet: „[C]orruption is a day-to-day concern in Romania.“ Die Liste kritischer Medienberichte sowie von Policy-Papern aus jüngerer Zeit zum Thema ließe sich lange fortsetzen.

<sup>3</sup> Vgl. *Transparency International*, Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007, 6. Dezember 2007.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

Korruption aus.<sup>4</sup> In dem TI-Korruptionswahrnehmungsindex 2007 vom September vergangenen Jahres, der angibt, wie hoch die Korruption im Land von der Bevölkerung eingeschätzt wird, rangiert Rumänien damit unter allen EU- und westeuropäischen Ländern auf dem letzten Platz.<sup>5</sup>

Der belgische Staatsanwalt *Willem de Pauw*, der seit vielen Jahren für die Europäische Union die Entwicklungen in Rumänien im Bereich Justizreform und Korruptionsbekämpfung beobachtet, hat in seinem Expertenbericht über den Kampf gegen die Korruption vom November vergangenen Jahres ebenfalls ein düsteres Bild gezeichnet. In den Schlussfolgerungen seines Berichts ist zu lesen:

„Instead of progress in the fight against highlevel corruption, Romania is presently regressing, on all fronts, in the fight against corruption. Many of the measures that were presented, before Accession, to be instrumental in the fight against corruption, have been deliberately blunted by Parliament or the Government immediately after Accession, while other factors have been instrumental in repulsing ongoing attempts to adress high level corruption. [...] If the Romanian anti-corruption effort keeps evaporating at the present pace, in an estimated six months time Romania will be back were it was in 2003.“<sup>6</sup>

Auf den ersten Blick scheint es um die Bekämpfung von Korruption in Rumänien also nicht allzu gut bestellt zu sein. Der nachfolgende Bericht will die vorstehende negative Bestandsaufnahme einer kritischen Analyse unterziehen. Den Rahmen hierfür sollen die Vorgaben bilden, die die Europäische Kommission im Zusammenhang mit dem Kooperations- und Kontrollverfahren gegenüber Rumänien hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung aufgestellt hat. Dabei dienen folgende Fragen der Orientierung:

- Welche rechtlichen und politischen Instrumente zum Kampf gegen Korruption gibt es in Rumänien?
- Wie sieht deren Umsetzung in der Praxis aus?
- Und – last but not least – welche Prognose lässt sich für die Zukunft aufstellen? D.h. welches sind sowohl die größten Hindernisse wie auch Chancen für die Korruptionsbekämpfung?

## II. Bekämpfung der Korruption in Rumänien und das Kooperations- und Kontrollverfahren

Als Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 der EU beigetreten sind, wiesen diese Länder in den Bereichen Justizreform sowie Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität teilweise noch (erhebliche) Defizite auf. Die Europäische Kommission hat daher

---

<sup>4</sup> Siehe ebd., Seite 21 bzw. 23.

<sup>5</sup> Rumänien hat danach ein Korruptionswahrnehmungsindex-Ergebnis von 3,7, bei einer Skala von 1 – 10 erreicht. Siehe 2007 Corruption Perceptions Index Regional Highlights: EU and Western Europe, sowie Pressemitteilung von *Transparency International Romania* vom 26. September 2007, „Aderarea la Uniunea Europeană dă speranțe de normalizare pe care România trebuie să le confirme.“

<sup>6</sup> *W. De Pauw*, Expert Report on the Fight against Corruption / Cooperation and Verification Mechanism, Bucharest, 12 – 15 November 2007. Der Bericht wurde am 3. Juli d.J. in der Online-Edition von *The Economist* veröffentlicht. Der Titel des *Economist*-Artikels lautete: „The European Union conceals Romania's backsliding on corruption“.

### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

für die Zeit nach dem EU-Beitritt eine besondere Regelung für die Zusammenarbeit und Überprüfung der erzielten Fortschritte in diesen Bereichen geschaffen.<sup>7</sup> Bulgarien und Rumänien sind damit die ersten EU-Mitgliedstaaten, deren Reformfortschritte die Kommission auch nach erfolgtem EU-Beitritt überwacht.<sup>8</sup> Die Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens hat die Europäische Kommission seinerzeit wie folgt begründet:

„Der Beschluss, Bulgarien und Rumänien auch weiterhin zu überprüfen, zeigt, dass sich die EU für die Entwicklung von funktionierenden Verwaltungs- und Rechtssystemen in diesen Ländern einsetzt, damit sie einerseits ihre mit der Mitgliedschaft verbundenen Pflichten erfüllen, andererseits aber auch deren Vorteile genießen können. Fortschritte in den Bereichen Justizreform sowie Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität werden es den Menschen in Bulgarien und Rumänien ermöglichen, ihre Rechte als EU-Bürger in vollem Umfang wahrzunehmen.“<sup>9</sup>

Die Vorgaben, deren Einhaltung die Europäische Kommission im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens seit dem 1. Januar 2007 überwacht, ergeben sich aus den Ergebnissen des Monitoring-Berichts der Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens vom 26. September 2006<sup>10</sup>. Im Falle Rumäniens hat die Kommission insgesamt vier Kriterien (sog. *Benchmarks*) festgelegt, anhand derer die Fortschritte in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung beurteilt werden sollen. Drei der vier Vorgaben betreffen unmittelbar den Bereich der Korruptionsbekämpfung. Sie lauten:

#### **Vorgabe (Benchmark) 2: Einrichtung einer Integritätsbehörde**

*Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten:  
Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen  
Interessenkonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als  
Grundlage für abschreckende Sanktionen.*

#### **Vorgabe (Benchmark) 3: Verfolgung der Korruption auf höchster Ebene**

*Konsolidierung bereits erreichter Fortschritte bei der Durchführung  
fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf  
höchster Ebene.*



#### **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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>7</sup> Sog. „Strukturen für die Zusammenarbeit und die Fortschrittskontrolle“. Der rumänische Justizminister, *Catalin Predoiu*, hat nach einem Treffen mit dem neuen Justizkommissar der EU, *Jacques Barrot*, Anfang Juni diesen Jahres erklärt, dass *Barrot* darauf hingewiesen habe, dass es sich bei dem Justizberichtsverfahren nicht nur um ein Kontroll-, sondern auch um ein Kooperationsverfahren handle.

<sup>8</sup> Auf die Frage, ob dies eine Mitgliedschaft zweiter Klasse darstelle, hat der rumänische Staatspräsident *Traian Basescu* in einem Interview gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 04.06.2008 erklärt: „Das könnte ich natürlich nie zugeben. Schauen Sie doch nur auf unser Wirtschaftswachstum. Ist ein Land mit acht Prozent Wachstum zweitklassig?“ (*F.A.Z.*-Interview vom 4. Juni 2008, Nr. 128, Seite 5.)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secreatariat\\_general/cvm/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secreatariat_general/cvm/index_de.htm)

<sup>10</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, den 26.9.2006, KOM(2006) 549 endgültig.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

#### Vorgabe (Benchmark) 4: Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung

*Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere in den Kommunalverwaltungen.*

Benchmark 1, die die Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren vorsieht,<sup>11</sup> betrifft die Korruptionsbekämpfung nur mittelbar. Auf sie soll nachfolgend daher nicht eingegangen werden.

#### III. Vorgabe (Benchmark) 2: Einrichtung einer Integritätsbehörde –

##### Effektives Instrument zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor?

Benchmark 2 sieht die Einrichtung einer nationalen Integritätsbehörde mit der Befugnis vor, Vermögensverhältnisse, Unvereinbarkeiten und mögliche Interessenkonflikte hinsichtlich Amts-, Mandats- und Würdenträgern zu überprüfen und verbindliche Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen zu verabschieden. Die Integritätsbehörde war ursprünglich als zentrales Instrument zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor angedacht. Fraglich ist, welche Fortschritte Rumänien bezüglich dieser Benchmark in den vergangenen Monaten und Jahren gemacht hat.

Vorgabe 2 ist, was die Einrichtung der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) als solcher anbetrifft, jedenfalls teilweise erfüllt: Die Behörde hat im Dezember 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen. Am 15. April dieses Jahres hat der Senat des rumänischen Parlaments *Catalin Macovei* (ehemals Staatsanwalt) zum ersten ANI-Präsidenten ernannt. Das Amt des Vizepräsidenten ist nach wie vor vakant. Bisher haben 42 von insgesamt 110 Integritätsinspektoren ihre Arbeit aufgenommen.<sup>12</sup> Insgesamt sind aktuell 100 Angestellte bei ANI tätig. Zum Zeitpunkt Ende Mai 2008 hatte ANI bereits vierzig Verfahren eröffnet. Die Mehrzahl davon basierte auf Medienberichten. Anlässlich der jüngsten Kommunalwahlen, die in Rumänien in der ersten Juni-Hälfte stattgefunden haben, wurden bei der Integritätsbehörde 60.000 Vermögens- und Interessenerklärungen von Kandidaten für die Positionen in den Bezirks- und Stadtämtern sowie für die Positionen als Bürgermeister eingereicht.<sup>13</sup> Berücksichtigt man jedoch, dass jede Erklärung sechs Seiten umfasst, kann man sich leicht ausmalen, dass die wenigen Inspektoren mit deren Prüfung schlichtweg überfordert waren.

Neben den nach wie vor unzureichenden personellen Ressourcen der Integritätsbehörde stellt auch die mangelhafte technische Ausstattung die Integritätsbehörde vor besondere Herausforderungen: Kopierer stehen deren Mitarbeitern in ungenügender Anzahl zur Verfügung. Ein Scanner existiert überhaupt noch nicht. Dieser wäre aber dringend erforderlich, um das große Volumen der Akten elektronisch zu erfassen. Es mangelt insgesamt an einem adäquaten Computersystem, so dass Anzeigen von den Inspektoren

<sup>11</sup> Vorgabe (Benchmark) 1: Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren: Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren durch Stärkung der Kapazitäten und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrats, Berichterstattung und Kontrolle der Auswirkungen neuer Zivil- und Strafprozessordnungen.

<sup>12</sup> Davon haben 25 neue Inspektoren nach erfolgreichem Auswahlverfahren am 18. Juni 2008 ihren Eid abgelegt.

<sup>13</sup> Siehe *Mediafax* vom 04. Juni 2008: „Romanian Integrity Agency to Check 60,000 Wealth, Interest Statements“. Das ANI-Gesetz schreibt vor, dass die Bewerber um diese Posten ihre Interessen und Vermögen gegenüber der Integritätsbehörde erklären müssen.

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

nicht hinreichend erfasst und bearbeitet werden können. Daneben bereitet das Gesetz selbst, das Grundlage für die Errichtung und Tätigkeit der Behörde ist, dem ANI-Präsidenten Kopfschmerzen – und nicht nur ihm: Das aktuelle ANI-Gesetz vom 18. März diesen Jahres hat von nationalen und internationalen Beobachtern scharfe Kritik erfahren. Der heftigste Vorwurf lautet, dass das ANI-Gesetz voraussichtlich ein bloßer „Papiertiger“ bleibe; insbesondere die jüngsten Gesetzesänderungen hätten die Nationale Integritätsbehörde ihrer Legitimation beraubt. Um nachvollziehen zu können, worauf diese Kritik gestützt ist, ist ein Blick auf die Geschichte der Gesetzesentstehung erforderlich.

#### Entstehung des ANI-Gesetzes

Die Formulierung und Einigung auf ein Gesetz, das Grundlage für die Errichtung der Integritätsbehörde ist, war eine schwere Geburt. Sie hat sich wegen politischer Uneinigkeiten u.a. darüber, wer die Behörde kontrollieren darf und soll, sowie welche Befugnisse sie bzw. deren Inspektoren im Einzelnen haben sollten (insbesondere, was die Reichweite der Ermittlungskompetenzen sowie die Mitwirkungsrechte und -pflichten der zu überprüfenden Personen anbetrifft), über viele Jahre hingezogen: Die rumänische Regierung hat den Gesetzentwurf der damaligen Justizministerin *Macovei*, der für leidenschaftlich geführte Debatten gesorgt hat, im Juli 2006 angenommen und dem Parlament zugeleitet.<sup>14</sup> Es dauerte ein Jahr, bis der Senat das Gesetz zur Schaffung einer nationalen Integritätsbehörde (ANI-Gesetz) als letztentscheidungsbefugte Parlamentskammer am 9. Mai 2007<sup>15</sup> verabschiedet hat. Auf Anregung von *Macoveis* Nachfolger im Amt, *Tudor Chiuariu* (Nationalliberale Partei - PNL), hat die rumänische Regierung Ende Mai 2007 im Wege der Dringlichkeitsverordnung das ANI-Gesetz modifiziert und dadurch in einigen Punkten verschärft<sup>16</sup> sowie um Vorschriften ergänzt, die eine möglichst rasche Einrichtung von ANI gewährleisten sollten (wie z.B. die Festsetzung von Fristen). Damit war der Weg für die Schaffung der Behörde grundsätzlich frei. Zur Begründung der Änderungen hatte *Chiuariu* seinerzeit angeführt, dass die Gesetzesänderungen, die durch die Dringlichkeitsverordnung erfolgten, nach Rücksprache mit der EU-Kommission vorgenommen worden seien. Die Fassung, die das ANI-Gesetz durch die Dringlichkeitsverordnung erhalten habe, sei wesentlich strenger und härter. Sie seien erforderlich gewesen, weil nur eine strenge Kontrolle über das Vermögen und Verhalten von Politikern ein saubereres politisches Umfeld schaffen könne.<sup>17</sup> Am 18. März 2008 hat der rumänische Senat die Regierungsverordnung vom Mai 2007 mit erneuten Änderungen in dem aktuellen ANI-Gesetz (Nr. 144/21 April 2008) aufgehoben lassen und damit das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen.

#### Kompetenzen von ANI

Nach dem aktuellen ANI-Gesetz hat die Integritätsbehörde die Kompetenz, Vermögenserklärungen hoher Funktions- und Mandatsträger zu überprüfen, Interessenkonflikte aufzudecken und Inkompatibilitäten zu unterbinden. Bezüglich der Vermögenserklärungen bezieht sich die Kompetenz darauf, das Vermögen zu überprüfen,

<sup>14</sup> Die rumänische Regierung hat den Gesetzentwurf am 5. Juli 2006 unter Vermittlung des rumänischen Staatspräsidenten *Traian Basescu* angenommen. Er wurde dem Parlament am 27. Juli 2006 zugeleitet.

<sup>15</sup> Und damit nur wenige Wochen nach der Umbildung der rumänischen Regierung im Frühjahr vergangenen Jahres, in deren Folge u.a. die ehemalige Justizministerin *Macovei* aus der Regierung ausgeschieden war.

<sup>16</sup> Die aus materiell-rechtlicher Sicht bedeutendste Änderung betrifft die Untergrenze des Differenzbetrages, der die Integritätsbehörde zu einer Kontrolle des Vermögens berechtigt, das ein Amts- oder Würdenträger in Ausübung seines Mandates oder eines öffentlichen Amtes erworben hat. Sie wurde durch die Notverordnung von ursprünglich 20.000,- EUR auf 10.000,- EUR herabgesetzt. Vgl. Gesetz Nr. 144/25 Mai 2007, Artikel 4 Absatz 4 im Vergleich zu Artikel 4 Absatz 4 Gesetz Nr. 144/21 April 2008.

<sup>17</sup> *Nine O'Clock*, 29. Mai 2007, Seite 3: "The Minister of Justice, Tudor Chiuariu, on Monday stated that a more rigorous control over assets and conduct of politicians would create a cleaner political environment, so he pleaded for rendering the ANI Law much stricter by suggesting the Government to amend it to make it more effective."

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

das die betroffenen Personen während der Ausübung eines Mandates oder öffentlichen Amtes oder als öffentliche Würdenträger erworben haben.<sup>18</sup> Der Kreis der Personen, die verpflichtet sind, ihr Vermögen und ihre Interessen zu erklären, ist sehr weit. Er umfasst neben den genannten kommunalen Wahlbeamten u.a. den Staatspräsidenten und dessen Berater, Abgeordnete und Senatoren, Regierungsmitglieder, Mitglieder des Obersten Magistratsrats<sup>19</sup>, Richter, Staatsanwälte und deren Assistenten einschließlich der Richter des Verfassungsgerichts, den Ombudsmann und den Vorsitzenden der Gewerkschaften sowie dessen Stellvertreter und Sekretär.<sup>20</sup> Die Vermögenserklärungen sind jährlich zu einem bestimmten Stichtag zu aktualisieren.<sup>21</sup> Das zu erklärende Vermögen umfasst Inventarstücke, Land, Gebäude, Wohnhäuser, Mobiliaren, Anlagen in nationaler oder ausländischer Währung im In- wie Ausland, Forderungen, Schuldverschreibungen, anderes Vermögen, das Einkünfte generiert, Anteile an Wirtschaftsunternehmen, andere profit-schaffende Tätigkeiten (soweit jeweils höher als 10.000,- EUR), sowie die Güter und Dienstleistungen, die die betroffenen Personen aufgrund ihres Amtes kostenlos erhalten haben.

Für den Fall, dass ein Inspektor zwischen dem Vermögen, das die Person während der Ausübung eines öffentlichen Amtes erworben hat und den Einkünften, die die Person in diesem Zeitraum erhalten hat, eine offensichtliche Differenz von mehr als 10.000,- EUR feststellt, hat er zunächst zu verifizieren, ob die Differenz vertretbar bzw. zu rechtfertigen ist.<sup>22</sup> Kommt er zu dem Ergebnis, dass die Differenz nicht zu rechtfertigen ist, hat er das zuständige Gericht zu informieren, um den Teil des Vermögens zu bestimmen, der konfisziert werden soll. Stellt der Inspektor eine Verletzung des Steuergesetzes fest, hat er die zuständige Steuerbehörde zu informieren.<sup>23</sup> Liegen Beweise dafür vor, dass eine Straftat begangen wurde, hat der Inspektor die Nachprüfung aufzuschieben und die Behörden, die für die strafrechtlichen Ermittlungen zuständig sind, zu informieren. Im Rahmen des Nachprüfungsverfahrens darf die Integritätsbehörde von allen betroffenen öffentlichen Institutionen und Behörden sowie anderen öffentlichen oder privaten Personen Dokumente und Informationen anfordern, die erforderlich sind, um den Bericht zu erstellen<sup>24</sup>. Eine tiefer gehende Analyse zur Aufklärung der Vermögenswidersprüche dürfen die Inspektoren indes nur mit Zustimmung der überprüften Personen erstellen.<sup>25</sup> Darüber hinaus hat die Integritätsbehörde die Kompetenz, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte zu überprüfen.

#### Bewertung des aktuellen ANI-Gesetzes

Der rumänische Justizminister, *Catalin Predoiu*, hat sich Angaben der rumänischen Tageszeitung *Cotidianul* zufolge mit der Verabschiedung des aktuellen ANI-Gesetzes im März diesen Jahres zufrieden gezeigt:

„Ich glaube,“ so *Predoiu*, „dies ist ein äußerst wichtiges politisches Signal in dem Sinne, dass die gesamte politische Klasse ein Interesse an der Beendigung der Blockade der Aktivitäten der Behörde sowie

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>18</sup> Siehe Artikel 1 Absatz 1 ANI-Gesetz.

<sup>19</sup> Organ, dessen verfassungsmäßiger Auftrag es ist, die Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren.

<sup>20</sup> Siehe Artikel 39 ANI-Gesetz, der eine Auflistung der betroffenen Personen enthält. Insgesamt sind es mehr als 35 Personenkategorien.

<sup>21</sup> Siehe Artikel 42 Absatz 2 ANI-Gesetz.

<sup>22</sup> „Verifică dacă diferența vădită este justificată“, Artikel 4 Absatz 3 lit. a ANI-Gesetz.

<sup>23</sup> Artikel 4 Absatz 3 lit. b ANI-Gesetz.

<sup>24</sup> Artikel 5 ANI-Gesetz.

<sup>25</sup> Siehe Artikel 7 Absatz 1 ANI-Gesetz: „Inspectorul de integritate poate dispune, cu acordul persoanei verificate, efectuarea unei expertize pentru lamurirea neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație.“

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

daran hat, diese zu normalisieren und einen Verfassungsrahmen zu schaffen, damit die Behörde funktionieren kann.“<sup>26</sup>

Die Bewertung *Predoius* ist vor dem Hintergrund der jahrelangen hitzigen Debatten um das ANI-Gesetz und die mannigfachen Gesetzesänderungen im Vergleich zu früheren ANI-Gesetzen bzw. Gesetzentwürfen im Sinne einer grundsätzlichen Erleichterung über die endgültige Gesetzesverabschiedung zu verstehen. Sie hat dem endlosen Tauziehen um das ANI-Gesetz vorerst ein Ende gesetzt. Hinsichtlich des Inhalts des Gesetzes fällt das Urteil indes weit weniger positiv aus. Auf die Kritik, die das Gesetz als „Papiertiger“ bzw. „Behörde ohne Legitimation“ ansieht, wurde bereits hingewiesen. Der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag und Rumänien-Kenner, *Gunther Krichbaum (CDU)*, hat im Rahmen einer Konferenz der Deutsch-Rumänischen Juristenvereinigung und des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung zu den Wirtschafts- und Rechtsentwicklungen in Rumänien nach dem EU-Beitritt<sup>27</sup> die Einrichtung der Integritätsbehörde zwar als positive Entwicklung bezeichnet. Er bedauerte aber, dass das ANI-Gesetz verwässert worden sei.

Dies zu Recht. Denn das aktuelle ANI-Gesetz weicht tatsächlich in wesentlichen Punkten von seinen Vorfassungen ab, die *de facto* weit reichende Auswirkungen auf Arbeit und Unabhängigkeit der Integritätsbehörde haben und deren Wirksamkeit als zentrales Instrument zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor einschränken könnten. Sie betreffen in erster Linie die Möglichkeiten der Kontrolle und Einflussnahme durch das Parlament, die das Gesetz nunmehr einräumt.<sup>28</sup>

#### **Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Parlaments: Beschränkung der Unabhängigkeit der Behörde**

Nach dem *Macovei*-Gesetzentwurf sollte die Integritätsbehörde ein von politischer Kontroll- und Einflussmöglichkeit unabhängiges Organ sein. Dieses Kriterium ist nicht länger erfüllt: ANI ist zwar auch nach der aktuellen Gesetzeslage eine „unabhängige Verwaltungsbehörde mit Rechtspersönlichkeit“, die in keine administrative Struktur als nachgeordnete Behörde integriert ist.<sup>29</sup> Die Integritätsbehörde unterliegt aber der parlamentarischen Kontrolle. Vor politischer Einflussnahme ist sie nicht länger geschützt. Die Möglichkeiten für Letztere sind durch die jüngsten Gesetzesänderungen gegenüber der Fassung vom vergangenen Jahr noch erweitert worden.



#### **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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>26</sup> „Cred ca este un semnal politic extrem de important, in sensul ca intreaga clasa politica este interesata de deblocarea Agentiei, de normalizarea acesteia si de crearea cadrului constiitutional pentru ca ea sa functioneze.“ (*Cotidianul*, ANI a trecut de Parlament, 19. März 2008)

<sup>27</sup> Konferenz zum Thema „Wirtschafts- und Rechtsentwicklung in Rumänien nach dem EU-Beitritt“, 20. Juni 2008, Reichstag, Berlin.

<sup>28</sup> Das aktuelle ANI-Gesetz unterscheidet sich daneben in weiteren Punkten von dem ursprünglichen Gesetzentwurf der ehemaligen Justizministerin *Macovei*, die die Kompetenzen der Behörde, Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten umfassend zu überprüfen, einschränkt. Hierzu zählt zum Beispiel die Streichung der Vorschrift, die die gleichzeitige Ausübung eines Parlamentsmandates und einer Rechtsanwaltschaftigkeit für unvereinbar erklärte.

Kritik an den Versuchen des Parlaments, das ANI-Gesetz zu schwächen, hat die Europäische Kommission bereits in ihrem Monitoring-Bericht vom 26.9.2006 geübt. Darin ist zu lesen: „Als der Entwurf des Gesetzes, dessen Annahme Rumänien in seinem strategischen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung zugesagt hatte, im Parlament eingebracht wurde, wurden Versuche unternommen, die Leistungsfähigkeit der geplanten nationalen Behörde für Integrität zu schwächen.“ Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, den 26.9.2006, KOM (2006) 549 endgültig, Seite 40.

<sup>29</sup> Siehe Artikel 12 Absatz 1 ANI-Gesetz: „Se înființează Agenția Națională de Integritate, *autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică*, ce funcționează la nivel național, ca structură unică, cu sediul în municipiul București.“ [„The present law sets up the National Integrity Agency, an autonomous administrative authority with legal personality, operating at national level as a single structure, with its headquarters in Bucharest.“]

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Im Einzelnen: Schon das ANI-Gesetz in seiner Fassung vom Mai 2007 sah sich der Kritik ausgesetzt, die Unabhängigkeit der Behörde dadurch eingeschränkt zu haben, dass es ANI der politischen Kontrolle unterstellt hat. Die Kritik bezog sich vor allem auf die dem Senat zugewiesenen Kompetenzen: Nach Artikel 18 ANI-Gesetz ernennt der rumänische Senat den Präsidenten und Vize-Präsidenten der Behörde; deren Entlassung ist in Artikel 24 und 25 geregelt. Gemäß Artikel 25 Absatz 1 entlässt der Senat auf Vorschlag des Nationalen Integritätsrates - dem überwiegend politische Mitglieder angehören (s.u.) - den Präsidenten oder Vize-Präsidenten in einer der in Artikel 24 genannten Situationen.

Der ehemalige rumänische Justizminister, *Tudor Chiuariu*, hat im Mai vergangenen Jahres der Kritik, die an dem ANI-Gesetz in der damaligen Fassung geübt wurde, entgegen gehalten, dass ANI eine autonome Verwaltungsbehörde und in keinsten Weise dem Senat untergeordnet sei. Die Integritätsbehörde sei, was ihre Aktivitäten anbetreffe, unabhängig und keinesfalls ein politisch kontrolliertes Organ. Daran ändere auch die Vorschrift nichts, dass der Senat den Präsidenten und Vize-Präsidenten ernenne. Denn dabei handele es sich lediglich um eine Formalität. Die Auswahl erfolge auf der Grundlage eines offenen Verfahrens. Auch würden der Präsident und Vize-Präsident nur des Amtes enthoben, wenn sie aus Sicht eines externen „Audits“ im Hinblick auf das Management inkompetent seien.<sup>30</sup>

Dieser Einwand greift jedoch seit der jüngsten Gesetzesänderung nicht mehr. Nach der Gesetzesfassung vom Mai vergangenen Jahres konnten der ANI-Präsident und Vize-Präsident nur dann aus Gründen der mangelnden Führungsqualität des Amtes enthoben werden, wenn der Nationale Integritätsrat diese auf der Grundlage der Schlussfolgerungen eines jährlich zu erstellenden externen unabhängigen Audit-Berichtes festgestellt hat.<sup>31</sup> Nach der aktuellen Gesetzesfassung hingegen ist Grundlage für die Feststellung der mangelnden Führungsqualität des ANI-Präsidenten oder Vize-Präsidenten nicht länger der externe Audit-Bericht. Artikel 25 Abs. 2 n.F. sieht vielmehr vor, dass eine fünfköpfige Kommission diese Feststellung trifft. Die Mitglieder der Kommission werden vom Nationalen Integritätsrat auf Vorschlag des Ratspräsidenten ausgewählt. Die Schlussfolgerungen der Kommissionsevaluierung werden dem Rat vorgelegt und sodann an den Senat weiter geleitet.<sup>32</sup>

Diese Gesetzesänderung kann sich entscheidend auf die politische Unabhängigkeit der Integritätsbehörde auswirken, insbesondere aber auf die Unabhängigkeit ihres Präsidenten und Vize-Präsidenten. Der Nationale Integritätsrat, der die Mitglieder der Evaluierungskommission bestimmt, ist ein Repräsentativorgan, das unter parlamentarischer Kontrolle steht, die durch den Senat ausgeübt wird: Die Mitglieder des Integritätsrates werden durch den Senat ernannt. Sie sind, von einer Ausnahme - dem Vertreter der Zivilgesellschaft - abgesehen, allesamt Angehörige des öffentlichen Sektors<sup>33</sup>. Ihm gehören

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>30</sup> BBC Romania, 28. Mai 2007.

<sup>31</sup> Artikel 25 Absatz 2 a.F.: „The ascertainment of the situation provided by art. 24 let. b) [managerial inability, ascertained under art. 25 para. (2)] shall be made by the National Integrity Council if it results from the conclusions of the annual external independent audit report, drafted in compliance with the provisions of the present law.“

<sup>32</sup> Artikel 25 Absatz 2 n.F. lautet: „constatarea situatiei prevazute la art. 24 lit. B) se face de o comisie alcatuita din 5 membri desemnati de Consiliu, la propunerea presedintelui Consiliului, care, pe baza informatiilor si a rapoartelor intocmite de Agentie, asigura evaluarea capacitatii manageriale a functiilor Agentiei. Concluziile comisiei de evaluare se prezinta Consiliului si se inainteaza Senatului de presedintele Consiliului.“ Englische – inoffizielle – Übersetzung: „The confirmation of the situation stipulated under art. 24, letter b) is done by a Commission made out of 5 members chosen by the Council at the proposal of the President of the Council. The Commission, based on the briefings and reports of the Agency, will ensure the evaluation of the managerial capacity of the functions of the Agency. The conclusions of the evaluation Commission are presented to the Council, and will be forwarded to the Senate by the President of the Council.“ Siehe auch Artikel 14, 15 und 16 der Verfahrensvorschriften für die Sitzungen des Nationalen Integritätsrates vom 6. Mai 2008 („Regulamente de desfășurare a ședințelor Consiliului Național de Integritate“).

<sup>33</sup> Zur Zusammensetzung des Integritätsrates siehe Artikel 34 ANI-Gesetz.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

u.a. jeweils ein Vertreter der Parlamentariergruppen im Senat sowie der nationalen Minderheiten in der Abgeordnetenversammlung, ein Vertreter des Justiz- und Finanzministeriums sowie ein Vertreter der städtischen Vereinigung und der Kommunen und Städte an. Der einzige Vertreter der Zivilgesellschaft, *Codru Vrabie* (TI-Vertreter), ist als Berater des Präsidenten der Abgeordnetenversammlung, *Bogdan Olteanu* (PNL), tätig. Seine Unabhängigkeit und Rolle als Mitglied des Integritätsrates, das die Interessen der Zivilgesellschaft wahrnimmt, wird daher in Frage gestellt.

Zusammenfassend lässt sich bezüglich der Gesetzesänderungen hinsichtlich des Nationalen Integritätsrates Folgendes festhalten: Der rumänische Senat und damit ein Teil des rumänischen Parlaments hat nunmehr die Möglichkeit, über den Integritätsrat einen weit reichenden politischen Einfluss auf die Arbeit der Integritätsbehörde auszuüben. Die in Art. 25 Abs. 2 ANI-Gesetz vorgesehene zusätzliche Evaluierungskommission sowie die neu in das Gesetz aufgenommene Pflicht des ANI-Präsidenten, jedes Trimester dem Integritätsrat einen Bericht über die Aktivitäten der Behörde vorzulegen<sup>34</sup>, ergänzen die externe Bewertung der Arbeit von ANI und geben dem Integritätsrat und dadurch dem Senat mehr Kontroll- bzw. Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten.<sup>35</sup> Kritiker sehen in diesen Gesetzesänderungen ein Zeichen mehr dafür, dass in Rumänien der politische Wille fehlt, Korruption im öffentlichen Sektor ernsthaft zu bekämpfen.

#### Beschluss des Verfassungsgerichts vom 16. April 2008 – weitere Schwächung von ANI?

Die Bedenken wurden durch jüngste Entwicklungen in der Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichts bekräftigt, die *de facto* zu einer weiteren Schwächung der Integritätsbehörde führen könnten. Sie betreffen einen Beschluss des rumänischen Verfassungsgerichts vom 16. April dieses Jahres über Vermögenskontrollen, genauer gesagt, die rechtlichen Grenzen der Konfiszierung von Vermögen, dessen Erwerb sich nicht rechtfertigen lässt.<sup>36</sup>

Ihm liegt folgender Sachverhalt zu Grunde: Nach den Vorschriften des ANI-Gesetzes kann Vermögen – anders als nach den Vorschriften des Strafgesetzbuches - auch dann per Gerichtsbeschluss konfisziert werden, wenn der Ursprung des Vermögens bzw. die Rechtswidrigkeit des Erwerbs nicht geklärt werden kann.<sup>37</sup> Die Anwendbarkeit der entsprechenden ANI-Vorschriften ist durch den Beschluss des rumänischen Verfassungsgerichtshofs vom 16. April nunmehr gefährdet. Am 18. März dieses Jahres hatten einige Mitglieder der Abgeordnetenversammlung, die der Demokratisch-Liberalen Partei (PD-L) angehören, dem Verfassungsgericht einen Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Erklärung und Kontrolle des Vermögens von Würdenträgern, Magistraten und öffentlichen Bediensteten (Gesetz Nr. 115/1996) zur Prüfung vorgelegt. Die PD-L-Abgeordneten kritisierten darin, dass das Gesetz den Begriff „nicht berechnete Einkünfte/Vermögen“ enthielt, obwohl die rumänische Verfassung von der grundsätzlichen

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>34</sup> Siehe Artikel 27 Absatz 1 lit. e) ANI-Gesetz: „The President of ANI ensures that the yearly activity report of ANI and the results of the external independent audit are published on the web page of the Agency.“

<sup>35</sup> Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Integritätsrat beim Senat jährlich einen Bericht über die Aktivitäten von ANI einreicht.

<sup>36</sup> Siehe Beschluss Nr. 453 vom 16. April 2008, veröffentlicht im Offiziellen Amtsblatt Rumäniens Nr. 374 vom 16. Mai 2008.

<sup>37</sup> Vgl. Artikel 4 Absatz 3 lit. a) ANI-Gesetz: „He verifies if the detected difference is justified. If the integrity inspector realizes that the difference is unjustified, he informs and asks the competent body to establish the part of wealth or assets which are unjustified and for which the inspector solicits the confiscation.“

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Vermutung ausgeht, dass Vermögen rechtmäßig erworben wurde (Artikel 44, Absatz 8 und 9).<sup>38</sup>

Die PD-L-Abgeordneten haben vorgetragen, dass nur rechtswidrig (*illicit*) erworbenes Vermögen konfisziert werden könne, nicht aber unberechtigt (*unjustified*) erworbenes Vermögen.<sup>39</sup> Der Vizepräsident der PD-L, *Theodor Stolojan*, hat die Vorlage an das Verfassungsgericht wie folgt begründet: Die Abgeordneten wollten vorab geklärt wissen, ob die vorgesehene Änderung des Gesetzes über die Vermögenskontrolle, wonach Vermögen auch dann konfisziert werden kann, wenn die Rechtswidrigkeit des Erwerbs nicht feststehe, der Erwerb aber als unberechtigt angesehen werden kann, verfassungsgemäß sei. Sie wollten dadurch verhindern, dass das Gesetz zu einem späteren Zeitpunkt in einem Gerichtsverfahren als verfassungswidrig angegriffen werden könnte.<sup>40</sup> Der Verfassungsgerichtshof hatte die Vorschrift in dem gesetzesändernden Gesetzentwurf für verfassungswidrig erklärt, die vorsah, dass auch nicht berechtigt erworbenes Vermögen konfisziert werden kann.<sup>41</sup>

Der Beschluss des Verfassungsgerichts hat sowohl von politischer wie auch von Seiten der Medien heftige Kritik erfahren, die sich auf die künftigen Aktivitäten von ANI bezog. So hat der Senator *Peter Eckstein-Kovacs*, der Mitglied des Rechtsausschusses des Senats und ehemaliger Vorsitzender desselben ist, gegenüber *Cronica Romana* erklärt, dass die Entscheidung sich negativ auf die Arbeit von ANI auswirke:

„Wenn wir wieder zu der Idee zurückgehen, dass ANI nur gesetzwidrig erworbenes Vermögen überprüft, dann kann ANI gleich ertrinken, da es dann ohne Arbeitsgegenstand ist. Wir haben das gesamte ANI-Gesetz unter Berücksichtigung früherer Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs modifiziert, wonach nicht berechtigtes Vermögen konfisziert werden kann. Wenn die Richter des Verfassungsgerichts ihre Praxis ändern, verwirren sie nicht nur uns, das Parlament, sondern die gesamte Justizreform.“<sup>42</sup>

*Eckstein-Kovacs* war im Zuge der Parlamentsdebatten um die Verabschiedung des aktuellen ANI-Gesetzes von seinem Amt als Vorsitzender des Rechtsausschusses des Senats zurück getreten. Grund hierfür war, dass seine Partei, die Demokratische Vereinigung der Ungarn Rumäniens (*UDMR*), seine Position hinsichtlich der Integritätsbehörde nicht unterstützt hat. *Eckstein-Kovacs* sprach sich für eine Behörde aus, die den Vermögenserwerb rumänischer Amts- und Mandatsträger möglichst umfassend offen legen kann.

Der Präsident der Abgeordnetenkammer, *Bogdan Olteanu*, soll Angaben diplomatischer Kreise zufolge die Entscheidung des Verfassungsgerichts mit der Bemerkung kommentiert haben, dass gerade Vermögen, über das es keine Nachweise des Erwerbs gebe und die den Grundstein für den Reichtum vieler Amtsträger bilde, damit endgültig vor dem Zugriff der

<sup>38</sup> Artikel 44 Absatz 8 rumänische Verfassung lautet: „Rechtmäßig erworbenes Vermögen darf nicht eingezogen werden. Die Rechtmäßigkeit des Erwerbs wird vermutet.“ Artikel 44 Absatz 9 lautet: „Gegenstände, die für Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten bestimmt waren oder verwendet wurden oder aus solchen hervorgegangen sind, dürfen nur unter den Bedingungen dieses Gesetzes eingezogen werden.“

<sup>39</sup> Vgl. *Cronica Romana*, 17. April 2008, Online-Version.

<sup>40</sup> Ziare.com, Online-Version.

<sup>41</sup> Siehe Beschluss Nr. 453 vom 16. April 2008, veröffentlicht im Offiziellen Amtsblatt Rumäniens Nr. 374 vom 16. Mai 2008.

<sup>42</sup> "If we go back to the idea that ANI verifies illicitly acquired wealth, then ANI might as well drown, because it is left without the object of its work. We modified the entire ANI law taking into consideration previous CCR decisions, which established that unjustified wealth can be confiscated. If the judges of CCR modify their practice, they confuse/interfere with not only us, the Parliament, but the entire reform of the judiciary." *Cronica Romana*, 17. April 2008, Online-Version.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

ANI geschützt sei. Auch der ANI-Präsident, *Catalin Macovei*, hat sich angesichts des Verfassungsgerichtsurteils besorgt gezeigt. Die rumänischen Medien haben das Urteil als „Todesurteil für die Nationale Integritätsbehörde“ bezeichnet<sup>43</sup> bzw. die Auflösung von ANI in Reaktion auf das Urteil prophezeit<sup>44</sup>.

Die Zukunft wird zeigen, ob bzw. inwiefern sich die jüngsten Gesetzesänderungen und der Beschluss des Verfassungsgerichts auf die Leistungsfähigkeit von ANI auswirken werden. Die Integritätsbehörde stellt in Europa ein einzigartiges Instrument zur Kontrolle von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenkonflikten dar. Auch international sucht ANI ihresgleichen, was die Überprüfung von unberechtigt erworbenem Vermögen anbetrifft. *Best Practice*-Modelle, die der Behörde die Arbeit während der schwierigen Aufbauphase erleichtern könnten, gibt es daher nicht. Der Erfolg der Behörde wird u.a. auch maßgeblich davon abhängen, wie diese und ihr Präsident dem möglichen politischen Einfluss widerstehen.

#### IV. Vorgabe (Benchmark) 3: Verfolgung der Korruption auf höchster Ebene – das Sorgenkind der Nation

*Benchmark 3*, die die Verfolgung der Korruption auf höchster Ebene betrifft, hat von allen Vorgaben der Kommission in den vergangenen Wochen und Monaten die meiste öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. In- wie ausländische Beobachter und Experten sind sich darüber einig, dass die bisherigen Bemühungen in Rumänien, Korruption auf höchster Ebene effektiv zu bekämpfen, unzureichend sind. In ihrem jüngsten Zwischenbericht über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung vom Februar 2008 hat die Kommission bezüglich der Nach-Beitritts-Entwicklungen im Bereich Korruptionsbekämpfung in Rumänien gefolgert:

„Im ersten Jahr seiner EU-Mitgliedschaft hat sich Rumänien weiterhin bemüht, Mängel abzustellen, die einer wirksamen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften, -Politiken und -Programme entgegenstehen. In Schlüsselbereichen wie der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene konnte Rumänien allerdings noch keine überzeugenden Ergebnisse vorweisen.“<sup>45</sup>

Der rumänische Justizminister, *Catalin Predoiu*, hat Anfang Juni diesen Jahres im öffentlichen Radio erklärt, dass diese Einschätzung begründet sei: Es bestünde eine Auffassung unter den Experten wie auch innerhalb politischer Zirkel in Europa, dass in den vergangenen Monaten in Rumänien im Bereich der Bekämpfung hochrangiger Korruption zu wenig unternommen worden sei. „Ich kann ohne Zögern sagen“, so *Predoiu*, „dass diese Auffassung größtenteils durch Fakten gestützt ist.“<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Ziu, 17.04.2008, Online-Version.

<sup>44</sup> The Diplomat, 17. April 2008, Online-Version.

<sup>45</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, den 14.2.2008, KOM(2008) 62 endgültig, Seite 8.

<sup>46</sup> „Catalin Predoiu, the Justice Minister, has stated yesterday for the public radio station that there is a perception within the ranks of experts, as well as within the political circles in Europe, that far too little has been done in recent months in Romania in what concerns the fight against high level corruption. 'I can say without hesitation that his perception is mostly covered by facts' Predoiu has stated, quoted by Rompres." *Nine O'Clock*, 6.-8. Juni 2008, Seite 2. "The Justice Minister has stated nevertheless that significant efforts are made, but that the evaluation has to be extended beyond the important dossiers, namely in the area in which the prosecutors have obtained notable success."

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Die Frage, die es im Folgenden zu beantworten gilt, ist, auf welche „Fakten“ sich *Predoiu* beruft. Die negative Bewertung der Korruptionsbekämpfung auf höchster Ebene beruht im Wesentlichen auf folgenden Entwicklungen der vergangenen Monate:

#### Der endlose Streit um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren

In Rumänien hat der Streit um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen ehemalige bzw. amtierende Minister wegen des Verdachts der politischen Korruption bereits im vergangenen Jahr alle rumänischen Verfassungsorgane, die Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftler und internationale Beobachter befasst. Wenige Tage vor der Veröffentlichung des mit Spannung erwarteten Zwischenberichts der Europäischen Kommission im Februar diesen Jahres ist dieser Streit erneut entbrannt und hat zu einer Spaltung der politischen Lager geführt. Staatsanwälte des Nationalen Antikorruptionsdirektorats beim Öffentlichen Ministerium<sup>47</sup> (kurz: *DNA*) hatten bei Staatspräsident *Traian Basescu* beantragt, der Einleitung der Ermittlungsverfahren zuzustimmen. Präsident *Basescu* hat dem Ersuchen stattgegeben und die ihm vorliegenden Akten (schriftlicher Antrag der Staatsanwaltschaft und Auszüge aus den Ermittlungsakten) dem damaligen Interims-Justizminister *Teodor Viorel Meleşcanu* (*PNL*) zur Weiterleitung an die Staatsanwaltschaft vorgelegt. Letzterer hatte sich zunächst geweigert und damit Öl in das ohnehin schon seit langer Zeit schwelende Feuer zwischen Staatspräsident und Regierung gegossen.<sup>48</sup>

Die Weigerungshaltung *Meleşcanus* hat im In- wie Ausland Kritik hervorgerufen. Ende Januar hat er schließlich entgegen seiner ursprünglichen Weigerung 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 damalige Interims-Justizminister jegliche Verantwortung für das Ergebnis der Ermittlungsverfahren von sich. Damit war der Weg für die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die (Ex-)Minister indes noch lange nicht frei.

#### Parlamentarisches Zustimmungserfordernis Ja oder Nein?

Denn kaum hat *Meleşcanu* die Präsidentennotiz samt Kopien der Akten weiter geleitet, ist ein neuer Streit über die Frage entfach, ob das rumänische Parlament der Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen in denjenigen Fällen zustimmen muss, in denen (ehemalige) Minister gegenwärtig Parlamentsmitglieder sind.

#### Pro Parlamentarisches Zustimmungserfordernis

Für ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis hatten sich die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern – *Bogdan Olteanu* (*PNL*) und *Nicolae Vacaroiu* (Sozialdemokratische Partei - *PSD*) – ausgesprochen. Ihre Ansicht wurde von der Sozialdemokratischen Partei

<sup>47</sup> Staatsanwaltschaft.

<sup>48</sup> *Meleşcanu* führte zur Begründung an, dass ihm die gesamte Ermittlungsakte und nicht nur Auszüge aus derselben vorzulegen seien. *Basescu* warf *Meleşcanu* daraufhin 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.

(PSD), der Nationalliberalen Partei (PNL) und der Konservativen Partei (PC) geteilt. Das hat kaum verwundert: Vier der (Ex-)Minister, gegen die ermittelt wird, 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 Seres*, der Vizepräsident der PC ist, sowie der gegenwärtige Arbeitsminister, *Paul Pacuraru* (PNL).

- Ex-Premier *Nastase* wird der Bestechung und des Amtsmissbrauchs in einem Fall verdächtigt, der ein Gebäude auf seinem Grundstück im Zentrum Bukarests betrifft, sog. *Zambaccian-Fall*, so benannt nach dem Namen der Straße, an der sich das Grundstück befindet.

- 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, *Seres*, soll sich wegen Landesverrates und der Unterstützung krimineller transnationaler Vereinigungen im Fall der Privatisierung der größten rumänischen Ölgesellschaft, *Petrom*, verantworten müssen.

- Arbeitsminister *Pacuraru* ist der Bestechung in einem Fall verdächtigt, der die bevorzugte Vertragsvergabe zwischen einem öffentlichen Kohleunternehmen in Gorj County und der Firma seines Sohnes betraf. Im Gegenzug für die bevorzugte Vertragsvergabe durch den Vorsitzenden der PNL in Gorj County, *Dan Ilie Morega*, soll *Pacuraru* eine von *Morega* bevorzugte Person als Leiter eines staatlichen Arbeitsaufsichtsamtes ernannt haben.

In allen vier Fällen bezieht sich der Korruptionsverdacht auf Handlungen, die die vorgenannten Personen in ihrer Funktion als Minister vorgenommen haben.

#### Contra Parlamentarisches Zustimmungserfordernis

Die rumänische Generalstaatsanwältin, *Laura Codruta Kovesi*, hatte sich öffentlich gegen ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis ausgesprochen: Sie hat geltend gemacht, dass eine Zustimmung des Parlaments auch in den Fällen nicht erforderlich sei, in denen gegen amtierende Parlamentarier zu ermitteln sei. Das Büro der Generalstaatsanwaltschaft sei ein Rechtssubjekt, das seine Aufgaben ohne die Einmischung anderer staatlicher Institutionen ausüben könne. Unterstützung hat *Kovesi* vom Leitenden Staatsanwalt beim Nationalen Antikorruptions-Direktorat (DNA), *Daniel Morar*, erhalten. *Morar* hat sich auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts vom November vergangenen Jahres berufen. Der Verfassungsgerichtshof habe darin die Vorschriften des Gesetzes über die Ministeriellen Verantwortlichkeiten für verfassungswidrig erklärt, die es staatlichen Behörden ermöglicht haben, sich in Angelegenheiten einzumischen, die die Eröffnung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren vorsahen.

#### Was sagt die rumänische Verfassung dazu?

Die entscheidende Vorschrift, die die Immunität von Regierungsmitgliedern regelt, ist Artikel 109 der rumänischen Verfassung von 2003. Dessen Absatz 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



#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

eingeleitet werden, die diese in Ausübung ihres Amtes vorgenommen haben.“ Gemäß Absatz 3 sind Haftungsfälle sowie Strafen, die gegen Regierungsmitglieder verhängt werden können, durch ein Gesetz über die Ministerielle Verantwortlichkeit zu regeln.

Mehr sagt die Verfassung zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gegen amtierende oder ehemalige Minister explizit nicht. Insbesondere enthält sie keine Vorschriften darüber, wie das diesbezügliche Vorverfahren auszusehen hat, oder wie der Präsident bzw. die beiden Kammern des Parlaments ihre diesbezüglichen Zuständigkeiten und Befugnisse 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.

Klar ist nach der Vorschrift indes, dass sie die Immunität von Ministern bezüglich Handlungen regelt, die diese in Ausübung eines Regierungsamtes begangen haben. Daneben enthält die rumänische Verfassung eine Norm, die die Immunität von Parlamentariern regelt. Die insofern entscheidende Regelung ist in Artikel 72 Absatz 2 enthalten, in dem es heißt:

„Die Abgeordneten und Senatoren können im Hinblick auf Taten, die nicht im Zusammenhang mit ihrem Stimmverhalten oder mit ihren in Ausübung des Mandats geäußerten politischen Meinungen stehen, verfolgt und vor Gericht gestellt werden, jedoch können sie ohne die nach ihrer Anhörung erteilte Einwilligung der Kammer, der sie angehören, nicht durchsucht, festgehalten oder verhaftet werden. Verfolgung und Anklageerhebung können nur durch die Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof erfolgen.“

Bei grammatikalischer, d.h. am Wortlaut dieser Verfassungsnorm orientierter Auslegung folgt aus Artikel 72 Absatz 2 im Umkehrschluss, dass die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen Parlamentarier als solche gerade nicht die Einwilligung der Kammer voraussetzt, der der Parlamentarier angehört. Denn insofern ist die Verfassungsnorm klar: Die Einwilligung ist nur für den Fall der Durchsuchung, Festhaltung oder Verhaftung zwingend erforderlich.

Auch trifft Artikel 72 keine Aussage über ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis in Fällen, die sich auf Handlungen von Regierungsmitgliedern in Ausübung ihres Amtes beziehen.

Das rumänische Verfassungsgericht hat trotz des klaren Wortlauts von Artikel 109 und 72 in seinem Beschluss vom 10. März 2008 die Frage positiv beantwortet, ob das Parlament der Einleitung strafrechtlicher Verfahren gegen (Ex-)Minister zwingend zustimmen muss, sofern diese aktuell Parlamentsmitglieder sind.

Die beiden Kammern des rumänischen Parlaments hatten das Verfassungsgericht mit dieser Frage befasst. Sie haben geltend gemacht, in ihren Organrechten auf Entscheidung über die Aufhebung der parlamentarischen Immunität übergangen worden zu sein. Die Antragsteller folgten in ihrer Begründung dem Standpunkt der Vorsitzenden des Rechtsausschusses und Vize-Präsidentin der *PNL, Norica Nicolai*. Sie hatte in Reaktion auf den Meinungsstreit Anfang diesen Jahres geltend gemacht, dass sowohl die Verfassung wie auch das Gesetz über Ministerielle Verantwortlichkeiten (Gesetz Nr. 115/1999) ein Zustimmungserfordernis der jeweiligen Parlamentskammer vorschreibe. Das Justizministerium und der Oberste Magistratsrat (*CSM*) schlossen sich in ihren Stellungnahmen der Argumentation der Antragsteller an.



#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Das Verfassungsgericht hat in der Begründung der Entscheidung erklärt, dass je nach Einzelfall zu entscheiden sei. Beträfe der Antrag auf Strafverfolgung ein Regierungsmitglied, das entweder im Anschluss an die vergangene Regierungstätigkeit oder nun parallel zu dieser ein Mandat im Parlament besitzt, müsse über die Immunität zwingend die jeweils zugehörige Kammer entscheiden. Der Antrag auf Aufhebung der Immunität dürfe in einem solchen Fall nur an die jeweilige Parlamentskammer gestellt werden. Beträfe der Antrag hingegen andere Regierungsmitglieder, habe sich die Staatsanwaltschaft diesbezüglich an den Präsidenten zu wenden. Damit liegt die Kompetenz für die Einleitung eines Strafverfahrens gegen ehemalige oder amtierende Regierungsmitglieder je nach Sachlage bei unterschiedlichen Organen. Aus dem Status wird das Zuständigkeitserfordernis abgeleitet. Das Gericht argumentierte maßgeblich mit einem systematischen Argument: Bei der Frage der Aufhebung der Regierungsimmunität müsse die Parlamentszugehörigkeit berücksichtigt werden. Es hat sinngemäß erläutert, dass die politische Verantwortung von Parlamentariern mit der strafrechtlichen so eng verknüpft sei, dass die Zuständigkeit für die Aufhebung der Immunität aus der politischen Verantwortung hergeleitet werden müsse. Regierungsmitglieder, die zugleich Parlamentarier seien, unterlägen einer speziellen Zuständigkeit. Dies umso mehr, da die Verfassung explizit erlaube, beide Ämter zugleich innezuhaben.<sup>49</sup>

Der Beschluss des Verfassungsgerichts ist auf vielseitige Kritik gestoßen. So hat zum Beispiel der Vorsitzende der CSU-Europagruppe im Europaparlament, *Markus Ferber*, in einem Interview gegenüber der *Deutschen Welle* den Beschluss als „völlig falsche Auslegung der parlamentarischen Immunität im Kampf gegen die Korruption“ ausgelegt: „Im Gegenteil“, so *Ferber*, „es wäre ein Vorteil für die beschuldigten Abgeordneten, ihre Unschuld beweisen zu können.“<sup>50</sup>

#### Der „Lackmus“-Test Nastase

Die Entscheidung darüber, ob gegen die vorgenannten vier (Ex-)Minister, die aktuell Parlamentarier sind, strafrechtlich wegen des Vorwurfs der Korruption ermittelt werden kann, liegt damit nunmehr bei der Abgeordnetenkammer bzw. dem Senat. Keine der beiden Kammern hat sich hierzu bisher abschließend geäußert. Die Wahrscheinlichkeit, dass *Nastase* und *Mitrea* von einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren verschont bleiben, ist in den vergangenen Wochen weiter gestiegen: Der Rechtsausschuss der Abgeordnetenkammer im rumänischen Parlament hat der Kammer am 18. Juni 2008 empfohlen, im Falle von *Nastase* und *Mitrea* der Eröffnung strafrechtlicher Ermittlungen wegen des Vorwurfs hochrangiger Korruption nicht zuzustimmen. Die Empfehlung des Rechtsausschusses ist für die Abgeordnetenkammer zwar nicht bindend, in der Regel wird von ihr aber nicht abgewichen. Daher hat bereits die Empfehlung in Rumänien heftige Reaktionen ausgelöst. Mehrere bedeutende Nichtregierungsorganisationen, wie *Transparency International Rumänien*, und die „Initiative für eine saubere Justiz“ (*ICJ*), die

<sup>49</sup> Abweichendes Votum (Richter *Cochinescu* und *Zegrean*): Das Votum der abweichenden Richter lautet dahingehend, dass eine derartige Einschränkung des Rechts auf Beantragung der Strafverfolgung sich weder aus der Verfassung ergebe noch mit der bisherigen Rechtsprechung in Einklang stehe. Gegen die vornehmlich systematischen Argumente wurde angeführt, dass diese erst dann bei der Auslegung einer Norm erforderlich seien, wenn der Wortlaut nicht hinreichend klar sei und unterschiedliche Auslegungen überhaupt in Frage kämen. Dies sei bei Artikel 109 Absatz 2 der Verfassung aber gerade nicht der Fall. Der Wortlaut sei eindeutig und unmissverständlich. Der Wortlaut sei eindeutig, jedwede Beschränkung im tenorierten Sinne überschreite den Wortlaut. Die egalitäre Stellung der drei Organe bei der Initialisierung der Strafverfolgung sei bereits vom Verfassungsgericht in dem Beschluss Nr. 1.133/2007 festgelegt worden. Eine Berücksichtigung des Absatz 1 und dem damit verbundenen systematischen Argument, die politische Verantwortung sei mit der strafrechtlichen so eng verknüpft, dass die Zuständigkeit für die Frage der Aufhebung der Immunität aus der politischen Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament hergeleitet werden müsse, überzeuge gerade nicht: Geregelt würden vielmehr zwei unterschiedliche Sachverhalte.

<sup>50</sup> „Rumänien hält Versprechen nicht ein“, DW-Interview vom 03.07.2008. Das Interview ist auf der Seite der Deutschen Welle abrufbar: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3454089,00.html>.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

ein Bündnis unterschiedlicher rumänischer NROs ist, sowie die Nationale Vereinigung der Rumänischen Richter (*UNJR*) haben sich in deren jeweiligen Pressemitteilungen äußerst besorgt gezeigt. Ihre Hauptkritik an der Empfehlung des Rechtsausschusses richtete sich dagegen, dass der Ausschuss die Rolle eines „Ersatz-Gerichtes“ bzw. einer außerordentlichen Instanz angenommen habe, in dem er seine Empfehlung mit inhaltlichen Argumenten begründet hat, die den strafrechtlichen Sachverhalt als solchen betreffen. Der Rechtsausschuss habe damit – was bedenklich sei – bereits den Fall als solchen einer Würdigung in der Sache unterzogen. Hiergegen ist zum Beispiel in der Pressemitteilung der *ICJ* zu lesen, dass der Rechtsausschuss mit seiner Empfehlung die Transformation von Parlamentsmitgliedern in Richter und des Rechtsausschusses in eine außerordentliche Gerichtsinstanz unterstütze:

„Das Parlament blockiert strafrechtliche Ermittlungen und stellt einen Zustand absoluter und ständiger Straffreiheit der gesamten politischen Klasse sicher. Diese Maßnahmen unterminieren das Funktionieren des Rechtsstaats und verletzen das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen schwer. Darüber hinaus können die Maßnahmen auch zur Aktivierung der Schutzklauseln im Bereich Justiz führen, was ernsthafte Folgen für Rumänien hätte.“<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Pressemitteilung der *Initiative for a Clean Justice (ICJ)* vom 23. Juni 2008, per E-Mail an die Verfasserin gesandt. Die Reaktionen der NROs auf die Entscheidung des Rechtsausschusses sind nachfolgend in der inoffiziellen englischen Übersetzung der jeweiligen Pressemitteilungen zusammen gefasst:

1. **The Initiative for a Clean Justice (ICJ)** – vehemently condemns the serious interference/tampering of the Parliament into/with the act of justice. The recent decision blatantly pushes the limits of the mandate given to the Parliament by the Constitutional Court. With this decision, we assist to the transformation of the MPs into judges and of the Legal Committee into an extraordinary instance (because the Committee made a recommendation which pertains to the core of the file). Also, publishing (on the web site of the Chamber) at this stage documents that refer to files in the phase of pre-criminal investigation endangers the entire inquiry. This goes against the recommendation made by the *CSM* to the Parliament, regarding the confidentiality of the files. This confirms the fact that the Parliament should not have any prerogatives/competences regarding criminal investigations because it has proven its blatant incapacity to follow and respect elementary rules pertaining to judiciary procedures. By the above-mentioned, the Parliament blocks criminal investigations and ensures a state of absolute and permanent impunity of the entire political class. These acts undermine the functioning of the rule of law and gravely affect the trust of the citizen in the state institutions. Also, they may trigger the activation of the safeguard clause on justice, which will have very serious consequences for Romania. The *ICJ* asks the *CSM* to react immediately, according to art. 133, para. 1 of the Constitution, with the purpose of defending the gravely affected independence by the decision of the Parliament. The *ICJ* also asks the plenum of the Chamber to act in a responsible manner at the time of the final vote and to allow the judiciary to exercise, free of interference, its constitutional prerogatives. They also support the declaration of *UNJR*.

2. **UNJR** – appreciates that the decision to block the criminal inquiry against the former Prime Minister breaks the principle of the separation of powers. “*UNJR* is worried that rule of law in Romania becomes an empty concept, as long as a parliamentary committee seems to miss out on the role of the other powers in the state and willingly breaks the principle that constitutes one of the core concepts of a state of law. [...] The Legal Committee opened no less than a true trial using the evidence they were presented with and acted as a Court”. As a conclusion, *UNJR* appreciates that the Legal Committee – by analyzing evidence and reaching a juridical conclusion – broke its constitutional role. Their role „is to issue a note, not to act as a court. [...] We are in the situation in which we can truly speak of the abolition of the judicial power, which distinguishes itself precisely by jurisdictional independence (independence with which the Committee is not constitutionally invested) and by the institution of a monopoly on the judiciary by the legislative. It seems, in fact, that the Romanian Constitution has become a luxury item, difficult to find and to use, which gets to be used in its own interest by a single power of the state – the Legislative”, ends the *UNJR* press release.

3. **TI Romania** – is troubled by the manner in which the Chamber of Deputies understands to apply the constitutional provisions and to respect the principle of the separation of powers. The motivation of the decision is against the declared aim of parliamentary immunity and is unconstitutional. The role of the recommendation regarding the starting of the criminal investigation is that of offering protection to the members of the Parliament from possible abusive investigations. The only mandate of the MPs is that of deciding if the object of the investigation is abusive. *TI Romania* draws the attention that only an independent and apolitical judicial instance is competent to give an opinion on the consistency and relevance of the rules of evidence, as well as in what concerns the culpability or innocence of citizens, be they parliamentarians. The Parliament does not have such prerogatives and cannot substitute itself to a court. In this context, *TI Romania* asks the members of the Chamber of Deputies to approach with maximum of responsibility the vote in the plenum session.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Auch im Ausland ist die Empfehlung an die Abgeordnetenkammer, der Aufhebung der parlamentarischen Immunität nicht zuzustimmen, auf Kritik gestoßen. So hat zum Beispiel der deutsche Parlamentarier *Krichbaum* im Rahmen der vorerwähnten Konferenz zu den Wirtschafts- und Rechtsentwicklungen in Rumänien den *Nastase-Fall* als „Lackmus-Test“ bezeichnet und die Entscheidung des Rechtsausschusses wie folgt kommentiert:

„Ich möchte ganz offen sein und sagen, dass ich die Entscheidung des Rechtsausschusses der Abgeordnetenkammer, gegen die Eröffnung strafrechtlicher Ermittlungen im *Nastase-Fall* zu empfehlen, nicht verstehe. Wir betrachten den *Nastase-Fall* als einen Lackmus-Test für einen glaubhaften Kampf gegen hochrangige Korruption. Ich glaube nicht, dass es einen prominenteren Vertreter dieses kranken Bereiches gibt. Daher wünschen wir eine unabhängige strafrechtliche Ermittlung, frei von politischer Einflussnahme, in der ein Schuldurteil oder Freispruch ausschließlich auf der Grundlage rechtlicher Kriterien gefällt wird, im Einklang mit rechtsstaatlichen Regeln.“<sup>52</sup>

Die Abgeordnetenkammer sollte am 24. Juni 2008 über die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens im Fall von *Nastase* und *Mitrea* abstimmen. Die Kammer hat jedoch keinen Beschluss für oder wider die Einwilligung in die Eröffnung strafrechtlicher Ermittlungen gefasst, weil das erforderliche Quorum nicht erreicht wurde. Die Abstimmung wurde auf einen bisher unbekanntem Zeitpunkt verschoben. Damit hat sich die Prognose des PD-L Abgeordneten *Petre Ungureanu* erfüllt, der Mitte Juni verlauten ließ, dass mit einer Entscheidung vor der Sommerpause (01. Juli bis 01. September) nicht mehr zu rechnen sei. *Ungureanu* erklärte weiter, dass die Verfahren wahrscheinlich auch nicht in der folgenden Sitzungsperiode zur Debatte stünden, da die Abgeordneten dann mit den Parlamentswahlen beschäftigt seien. In der Zwischenzeit seien *Nastase* und *Mitrea* in der Lage, gänzlich ungestört, je nach Wunsch für jedes mögliche Amt zu kandidieren, sogar für das des Präsidenten.<sup>53</sup>

Staatspräsident *Basescu* hat die Abgeordnetenkammer aufgerufen, eine Sondersitzung des Parlaments einzuberufen, um über die Fälle *Nastase* und *Mitrea* zu entscheiden. Die Antwort der „politischen Klasse“ lautete: Das stehe dem Präsidenten verfassungsgemäß nicht zu. Auch Premierminister *Tariceanu* hat sich für eine außerordentliche Sitzung ausgesprochen. Ob und wann eine solche während der Sommerpause stattfindet und ob dann auch über die oben genannten Fälle entschieden wird, steht zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit fest.

Auch in den Fällen *Pacuraru* und *Seres* lässt eine abschließende Entscheidung des Senats über die Aufhebung der Immunität noch auf sich warten. Der Rechtsausschuss des Senates ist momentan damit befasst, einen Bericht zu verfassen, der Grundlage für seine Empfehlung an den Senat ist. Der Abschluss des Berichtes wird für Mitte August erwartet. Der Rechtsausschuss hat *Pacuraru* und *Seres* Anfang Juli angehört. Die Vorsitzende des Rechtsausschusses des Senats, *Norica Nicolai*, ließ danach verlauten, dass der Ausschuss nach Abschluss des Berichtes eine außerordentliche Sitzung abhalten werde.<sup>54</sup>



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>52</sup> Die Verfasserin hat an der Konferenz teilgenommen. Das Zitat ist auch in einem Artikel der rumänischen Nachrichten-Agentur *NewsIn* vom 20. Juni 2008 wieder gegeben.

<sup>53</sup> Siehe hierzu den Artikel, der auf Hotnews.ro erschienen ist: <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-3227786-intreaba-europenii-daca-scapa-n>.

<sup>54</sup> Siehe Näheres hierzu in *Nine O'Clock*, 3. Juli 2008, S. 3.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

### Jüngste positive Entwicklungen in Sachen „Verfolgung hochrangiger Korruption“

Anfang Juni diesen Jahres gab es in Sachen „Verfolgung hochrangiger Korruption“ jedoch auch positive Entwicklungen: Einer Pressemitteilung des Nationalen Antikorruptions-Direktorats vom 9. Juni zu Folge haben Staatsanwälte der *DNA* in drei Fällen des Verdachts der hochrangigen Korruption Anklage beim Obersten Gerichtshof Rumäniens (*Înalta Curte de Casație și Justiție a României*) erhoben: Die Anklagen richten sich gegen den ehemaligen Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, *Decebal-Traian Remes* (Minister von April – Oktober 2007), *Ioan Avram Muresan* (Landwirtschaftsminister von 1996 – 2000)<sup>55</sup> und den Geschäftsmann *Gheorghe Ciorba*. *Remes* wird der unzulässigen Einflussnahme während seiner Amtszeit als Minister angeklagt; die Korruptionsvorwürfe im Falle von *Muresan* und *Ciorba* betreffen (mittäterschaftliches) Erkaufen von politischem Einfluss („complicity to buying of influence“ bzw. „buying of influence“) in ein und demselben Fall<sup>56</sup> - einem Fall, der im September vergangenen Jahres die Medien beschäftigt hat. Dies nicht zuletzt wegen des Bestechungsgegenstands: Der Staatsanwaltschaft zufolge soll der Geschäftsmann *Ciorba* Ex-Minister *Remes* 15.000,- EUR sowie Lebensmittel (Würstchen und 100 Kilo Pflaumenschnaps) im Wert von 450,- EUR im Gegenzug für bevorzugte Vertragsabschlüsse angeboten haben. Der *Remes*-Fall ist deshalb auch als der „Brandy“-Fall bekannt.

Die Staatsanwaltschaft hat den Verdacht auf Korruption gegen *Remes* am 7. Oktober 2007 erhoben. Da sich der Verdacht auf das Begehen einer Straftat in Ausübung des Ministeramtes von *Remes* bezog, war nach der rumänischen Verfassung ein Antrag der Abgeordnetenkommission, des Senats oder des Präsidenten Rumäniens auf Aufnahme der Strafverfolgung erforderlich.<sup>57</sup> Staatspräsident *Basescu* hat im Januar 2008 einen entsprechenden Antrag auf die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gestellt. Auf dieser Grundlage haben die Antikorruptions-Staatsanwälte den Beginn der strafrechtlichen Ermittlungen gegen *Remes* angeordnet.

Erwähnenswert ist ferner, dass die *DNA* gegen Ex-Premier *Nastase* wegen Vorwürfen ermittelt, die im Zusammenhang mit der Finanzierung seiner Wahlkampagne im Jahr 2004 stehen (sog. „Trophy of Quality“-Akte). Die Vorwürfe betreffen Handlungen, die *Nastase* in seiner Funktion als Vorsitzender Sozialdemokratischen Partei vorgenommen hat. Das parlamentarische Zustimmungserfordernis besteht daher nicht. Medienangaben zufolge soll *Nastase* der *DNA* vorgeworfen haben, dass es sich bei diesem wie bei dem *Zambaccian*-Fall um einen politischen Fall handle. Er verstehe nicht, warum gegen ihn in diesem Fall ermittelt werde.<sup>58</sup>

Die Europäische Kommission hat dem Nationalen Antikorruptions-Direktorat in ihren vergangenen Berichten insgesamt ein gutes Zeugnis ausgestellt. So ist im Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen vom September 2006 zu lesen:



#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>55</sup> *Muresan* wurde in Folge des Korruptionsskandals von der Partei ausgeschlossen.

<sup>56</sup> Siehe die Pressemitteilung der *DNA* vom 9. Juni 2008, NO. 133/VIII/3.

<sup>57</sup> Siehe Artikel 109 Absatz 2 der rumänischen Verfassung: „Nur die Abgeordnetenkommission, der Senat und der Präsident Rumäniens haben das Recht, die Strafverfolgung der Regierungsmitglieder wegen der bei der Ausübung ihres Amtes begangenen Taten zu beantragen. Ist die Strafverfolgung beantragt worden, so kann der Präsident Rumäniens die Amtsenthebung der Betroffenen anordnen. Die gerichtliche Anklage gegen ein Regierungsmitglied hat dessen Amtsenthebung zur Folge. Die gerichtliche Zuständigkeit obliegt dem Obersten Kassations- und Justiz-Gerichtshof.“

<sup>58</sup> Nine O’Clock, 9. Juli 2008, Seite 3.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

„Sowohl Quantität als auch Qualität der überparteilichen Ermittlungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene wurden erheblich verbessert. [...] Die kontinuierliche qualitative Verbesserung der Ermittlungen der DNA wird aus der Wiederaufnahme von Fällen ersichtlich, die von der früheren Leitung eingestellt worden waren, und aus der Einleitung neuer Ermittlungen in langjährigen Korruptionsskandalen im öffentlichen Auftragswesen.“<sup>59</sup>

Und im Zwischenbericht vom Februar diesen Jahres heißt es im Bezug auf die DNA:

„Die Arbeit der Nationalen Anti-Korruptionsbehörde (..) zeigte in den letzten zehn Monaten Wirkung.“<sup>60</sup>

In Rumänien selbst wird die Arbeit der DNA indes nicht so positiv bewertet. Staatspräsident *Basescu* beurteilt die Tätigkeit der Nationalen Anti-Korruptionsbehörde zwar auch gut. So hat er erst jüngst öffentlich erklärt, dass Staatsanwälte eine Menge Arbeit investiert hätten, um wichtige Fälle zu lösen, die Politiker betreffen.<sup>61</sup> Die Behörde ist aber in den vergangenen Wochen und Monaten von verschiedenen Seiten einschließlich Vertretern der Zivilgesellschaft heftig kritisiert und angegriffen worden. Bei der Kritik allein ist es nicht geblieben. Vielmehr gab es insbesondere im vergangenen Jahr ernsthafte Versuche, die DNA und damit deren Aktivitäten im Bezug auf die Verfolgung hochrangiger Korruptionsfälle zu schwächen.<sup>62</sup> So haben Maßnahmen und Aktionen während der Amtszeit des früheren rumänischen Justizministers *Chiuariu* die DNA betreffend im vergangenen Jahr im In- wie Ausland für Besorgnis gesorgt und heftige Kritik ausgelöst. Hierzu zählten u.a. folgende Maßnahmen und Aktionen: die Aufforderung *Chiuarius* im Mai vergangenen Jahres, den stellvertretenden Generalstaatsanwalt bei der DNA zu entlassen; die Verabschiedung einer Reihe von Notverordnungen die Organisation der Justiz betreffend; Bestrebungen, die DNA mit der Direktion zur Untersuchung von Verstößen im Zusammenhang mit Organisiertem Verbrechen und Terrorismus (*DIICOT*) zu fusionieren; umstrittene Änderungen des Strafverfahrensrechts, welche negative Auswirkungen für die effektive Korruptionsbekämpfung einschließlich der Verfolgung hochrangiger Korruptionsfälle haben, sowie die Auflösung einer Kommission durch Notverordnung der Regierung, die den Staatspräsidenten berät, wenn er über Anträge der Staatsanwaltschaft auf die Eröffnung von Strafverfahren gegen Regierungsmitglieder zu entscheiden hat. Auch 2006 gab es Entwicklungen, die Anlass zur Sorge gaben. So schreibt die Europäische Kommission in ihrem Monitoring-Bericht vom September 2006:

„Ferner gab es im Parlament Bestrebungen, die Ernennungsverfahren für den Generalstaatsanwalt und den Leiter der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung zu ändern, wodurch die Grundlage der Korruptionsbekämpfung durch zusätzliche Unsicherheiten auf rechtlicher und institutioneller Ebene geschwächt würde. Die vom Justizministerium und der DNA eingeleiteten Reformen müssen nun



#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>59</sup> Mitteilung der Kommission: Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, den 26.9.2006, KOM (2006) 549 endgültig, Seite 40.

<sup>60</sup> Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, Brüssel, den 14.2.2008, KOM (2008) 62 endgültig/2, Seite 5.

<sup>61</sup> „Although prosecutors have put up a lot of work trying to solve important cases that involve politicians, various decisions of the Constitutional Court or Parliament have put off the completion of such inquiries.“ in: *Nine O’Clock*, 4. Juni 2008, Online-Version.

<sup>62</sup> Siehe hierzu auch den Bericht von W. De Pauw, „Expert Report on the Fight against Corruption/Cooperation and Verification Mechanism, November 2007, unter 5.1.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

durch nachhaltige Anstrengungen aller anderen Vollzugsbehörden, der Legislative und des Justizwesens ergänzt werden.“<sup>63</sup>

Am 12. August d.J. endet die Amtszeit des Leitenden DNA-Staatsanwalts *Daniel Morar*. Auch das Mandat seiner Stellvertreter läuft kurz danach aus. Für die Arbeit der DNA ist es wesentlich, wer die leitenden Ämter innehat. Momentan steht nicht fest, ob das Mandat von *Morar* und seinen Stellvertretern erneuert wird. Die Entscheidung hierüber wird in Bukarest mit Spannung erwartet. Dies vor allem wegen der Schlüsselrolle, die der DNA im Bereich der Verfolgung hochrangiger Korruptionsfälle zukommt.

#### Die Rolle der Richter beim Kampf gegen hochrangige Korruption

Es steht außer Frage, dass die Gründe für die unzureichenden Fortschritte Rumäniens beim Kampf gegen hochrangige Korruption mannigfaltig sind. Zu ihnen zählt zusätzlich zu den bereits Genannten unter anderem auch die mentale Einstellung vieler rumänischer Richter bzw. des Justizpersonals zur Korruption im Allgemeinen und zu abschreckenden Strafen bei Korruption auf höchster Ebene im Besonderen. Die Europäische Kommission hat dies als mögliches Hindernis für eine effiziente Korruptionsbekämpfung erkannt. Sie hat daher in ihrem Fortschrittsbericht vom Juni 2007 im Zusammenhang mit *Benchmark 3* gefolgert, dass zwar in mehreren Fällen Anklage wegen Korruption auf höchster Ebene gegen bekannte und einflussreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens erhoben worden sei. Die strikte Strafverfolgung spiegelte sich allerdings in den Gerichtsentscheidungen nicht wider:

„Vorliegenden Daten zufolge sind die Strafen im Durchschnitt nicht abschreckend, und es hat sich gezeigt, dass sehr viele der wegen Korruption auf höchster Ebene verhängten Strafen aufgehoben werden. Die Gründe für diese Aufhebungen, einschließlich das Bewusstsein und die Einstellung des Justizpersonals zu abschreckenden Strafen bei Korruption auf höchster Ebene, müssen geklärt werden. Dies untergräbt die jüngsten Fortschritte im Bereich der Ermittlungen und wirkt sich negativ darauf auf, wie die Öffentlichkeit die politische Verpflichtung zur Korruptionsbekämpfung wahrnimmt.“<sup>64</sup>

Das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung (*RSP SOE*) wollte zusammen mit der *American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative – Romanian Office (ABA/CEELI)* einen Beitrag zur Aufklärung dieser Gründe leisten. Zu diesem Zwecke haben das *RSP SOE* und *ABA/CEELI Rumänien* im November vergangenen Jahres in Bukarest ein Seminar für rumänische Richter zum Thema „Hochrangige Korruption und gerichtliche Sanktionen“ durchgeführt. Die teilnehmenden Richter waren allesamt Strafrichter, die mit Fällen hochrangiger Korruption befasst sind. Ihre Antworten auf die Frage, warum die in hochrangigen Korruptionsfällen erhobenen Strafen so niedrig ausfielen bzw. Urteile häufig ausgesetzt würden, waren sehr aufschlussreich: So haben Richter als Begründung unter anderem angeführt, dass Korruption – selbst hochrangige – keine Gefahr für die Gesellschaft als solche darstelle. Korruption in gleichem Maße wie sozialgefährliche Verbrechen zu sanktionieren, verbiete sich daher. Andere Richter wiesen darauf hin, dass es widersprüchlich sei, wenn von ihnen eine Verurteilung von Korruptionsfällen verlangt würde,

<sup>63</sup> Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, a.a.O., Seite 40 f.

<sup>64</sup> Siehe Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel, den 27.6.2007, KOM(2007) 378 endgültig, Seite 17-18.

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

wo sie sich in ihrem Alltag zwangsläufig selbst korrupt verhielten (wie zum Beispiel im Gesundheitswesen, da ärztliche Leistungen ohne Bestechungsgelder nach wie vor häufig nur sehr schwer zu erhalten seien).<sup>65</sup>

Diese beispielhaften Aussagen verdeutlichen Zweierlei: Zum Einen zeigen sie ein allgemeines Dilemma der Korruptionsbekämpfung auf. Solange Korruption nicht als sozialschädliches, gemeingefährliches Verhalten anerkannt wird, kann dagegen auch nicht wirksam vorgegangen werden. Zum Anderen weisen sie darauf hin, dass Korruption in Rumänien nach wie vor ein system-inhärentes, d.h. die gesamte Gesellschaft durchdringendes Phänomen ist. Korruption – sei es hochrangige oder Klein-Korruption – kann erfolgreich nur beseitigt werden, wenn alle Bereiche gleichermaßen angegangen werden. Daher ist auch *Benchmark 4*, die die Bekämpfung der Korruption in der Kommunalverwaltung betrifft, so bedeutsam. Auf sie wird im Nachfolgenden separat eingegangen werden.

### Reform des Strafgesetzbuchs bzw. der Strafprozessordnung

Das Strafrecht und Strafverfahrensrecht spielen bei der Bekämpfung von Korruption eine entscheidende Rolle. Die Reformen im Bereich des rumänischen Straf- und Strafverfahrensrechts der vergangenen Monate bedürfen daher einer besonderen Erwähnung. Die rumänische Strafprozessordnung (StPO) soll komplett neu geschrieben werden. Die Arbeiten hieran sind in den vergangenen Monaten gut vorangekommen.<sup>66</sup> Ein Bericht des rumänischen Justizministeriums vom Frühjahr diesen Jahres, der die Fortschritte Rumäniens bezüglich der vier *Benchmarks* im Zeitraum Juni 2007 - März 2008 beschreibt, hebt die positiven Änderungen der neuen StPO hinsichtlich des Kampfes gegen Korruption hervor. Hierzu zählt u.a., dass Gerichte strafrechtliche Fälle nicht länger an die Staatsanwaltschaft zurücksenden können. Die Rechtmäßigkeit der Anklage muss nach der neuen StPO vielmehr in einer vorgerichtlichen Phase durch die so genannte vorläufige Kammer überprüft werden, die die Rechtmäßigkeit und Stärke von Beweisen beurteilt.<sup>67</sup> Der rumänische Justizminister *Predoiu* hat diese Gesetzesänderung im Rahmen der Vorstellung des Berichtes als effizientes Instrument in Anti-Korruptions-Verfahren bezeichnet.<sup>68</sup>

Angesichts der Bedeutung, die dem Strafrecht und Strafverfahrensrecht bei der Bekämpfung von Korruption zukommt, verwundert es nicht, dass die bereits erwähnten Änderungen der aktuellen Strafprozessordnung sowie des Strafgesetzbuches vom Herbst vergangenen Jahres im In- wie Ausland heftige Kritik ausgelöst hatten. Die Gesetzesänderungen waren von der rumänischen Regierung im Wege der Notverordnung verfügt und von der Abgeordnetenkammer im Oktober 2007 angenommen worden. Die Gesetzesnovellen sahen weit reichende Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und zur Strafverfolgung sowie des materiellen Strafrechts vor. Hierzu zählten u.a. die Beschränkung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren auf sechs Monate; das Verbot von Durchsuchungen und Abhörmaßnahmen oder Bild- und Tonmitschnitten ohne Wissen des Beschuldigten; die Einordnung von Unterschlagungen von

<sup>65</sup> Die Ergebnisse der Konferenz sind ausführlich in dem Bericht von *ABA-CEELI* Rumänien zusammengefasst, der zusammen mit allen Seminarunterlagen in englischer Sprache auf der Website des RSP SOE unter [http://www.kas.de/proj/home/events/103/1/year-2007/month-11/veranstaltung\\_id-28191/index.html](http://www.kas.de/proj/home/events/103/1/year-2007/month-11/veranstaltung_id-28191/index.html) veröffentlicht ist.

<sup>66</sup> Der Entwurf für das neue Strafgesetzbuch und die neue Strafprozessordnung sind seit dem 14. April diesen Jahres auf der Website des rumänischen Justizministeriums für Anregungen seitens der Zivilgesellschaft veröffentlicht. Nach Mitteilung im Öffentlichen Amtsblatt vom 12. Juni 2008 (Official Gazette No. 440) wurde die Verabschiedung des neuen Strafgesetzbuches durch Regierungsverordnung auf September 2009 verschoben (von September 2008, das bisher als Datum vorgesehen war). Damit soll u.a. verhindert werden, dass das Strafgesetzbuch vor der neuen StPO verabschiedet wird.

<sup>67</sup> Elements of progress from the report addressing the benchmarks in the area of judicial reform and fight against corruption, Seite 22.

<sup>68</sup> Siehe „Judicial reform, seen from within“, in: *Nine O’Clock*, 19. Mai 2008, Seite 3.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

weniger als 9 Mio. EUR als geringfügige Straftat mit einem Strafmaß von maximal fünf Jahren; sowie eine Änderung durch Regierungserlass Nr. 47 vom 28. August 2007 dahingehend, dass die Staatsanwaltschaft zur Schadensermittlung bei Steuerbehörden keine fachlichen Auskünfte mehr einholen kann. Zu den Kritikern der Gesetzesänderungen zählte neben Vertretern der rumänischen Zivilgesellschaft<sup>69</sup> u.a. auch der US-amerikanische Botschafter in Bukarest, *Nicholas Taubman*. Er zeigte sich besorgt darüber, dass sich die neuen Vorschriften negativ auf die Unabhängigkeit und damit die Arbeit der Staatsanwälte auswirken und den Kampf gegen Korruption in Rumänien gefährden könnten.<sup>70</sup> Die Gesetzesänderungen wurden ferner dafür kritisiert, dass sie auch Rückwirkungen auf gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten durchgeführte Ermittlungen, die Terrorismusbekämpfung und die Verfolgung länderübergreifender Straftaten haben könnten. Staatspräsident *Basescu* hat sich geweigert, das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches und der StPO auszufertigen. Er hat das geänderte Gesetz deshalb an den Senat zur Modifizierung zurück verwiesen. Dies aus gutem Grund, wie auch einer umfassenden Analyse der Gesetzesänderungen zu entnehmen ist, welche die Rumänische Akademische Gesellschaft (SAR) im April diesen Jahres veröffentlicht hat. SAR hat in ihrem Policy-Paper die Änderungen des Strafgesetzbuches und der StPO vom vergangenen Jahr zusammen gefasst wie folgt bewertet:

„Just one year after its EU accession, Romania is faced with unprecedented attacks against the Code of Criminal Procedure, which is the cornerstone of the national framework of fight against crime. If the draft currently debated in Parliament becomes law, Romania may become Europe’s safe-heaven for criminals, increasing anxiety among all its UE partners at a moment when criminality has become essentially trans-border.“<sup>71</sup>

Der rumänische Senat hat am 19. März 2008 einen Gesetzentwurf angenommen, wodurch die Dringlichkeitsverordnung 60/2006 der Regierung, die das Straf- und das Strafverfahrensrecht novelliert hatte, bestätigt, teilweise aber auch geändert wurde. Der nun angenommene Entwurf stellt zwar im Vergleich zu der Version, die zunächst zur Verkündung vorgesehen war und die der Präsident Rumäniens zur erneuten Diskussion zurückgewiesen hatte, eine signifikante Verbesserung dar. So wurden zum Beispiel die zeitliche Beschränkung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren auf sechs Monate sowie das Verbot von Abhörmaßnahmen ohne Wissen des Beschuldigten gestrichen und die Summe für geringfügige Unterschlagungen von 9 Mio. EUR auf 100.000,- EUR, und damit drastisch reduziert. Der gegenwärtige Text enthält jedoch immer noch eine Anzahl von Vorschriften, die erhebliche praktische Schwierigkeiten verursachen werden bzw. aus rechtsstaatlicher Sicht teilweise bedenklich sind. So enthält die Version des Senates zum Beispiel nach wie vor das Verbot von Hausdurchsuchungen ohne vorherige Ankündigung. Diese Vorschrift wurde im Herbst vergangenen Jahres besonders heftig kritisiert.<sup>72</sup>

#### **Fehlender politische Wille: eine der Hauptursachen unzureichender Korruptionsbekämpfung?**



#### **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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

<sup>69</sup> Vgl. [http://english.hotnews.ro/stiri-top\\_news-2748516-romanian-academic-society-romania-the-weak-string-european-fight-against-crime.htm](http://english.hotnews.ro/stiri-top_news-2748516-romanian-academic-society-romania-the-weak-string-european-fight-against-crime.htm)

<sup>70</sup> Siehe Meldung auf HotNews.ro vom 8. November 2007: „US Embassy worried of changes to Romanian Penal Code“, abrufbar unter <http://english.hotnews.ro/stiri-archive-1750133-embassy-worried-changes-romanian-penal-code.htm>

<sup>71</sup> ROMANIA – THE WEAK LINK OF THE EUROPEAN FRAMEWORK OF FIGHT AGAINST CRIME, SAR Policy Brief No. 30, April 2008, Seite 1.

<sup>72</sup> Ausführlich zu Allem, siehe ebd.

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Erfolg der Korruptionsbekämpfung in Rumänien maßgeblich vom Willen der politisch verantwortlichen Personen abhängt. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung hochrangiger Korruption. Die Europäische Kommission hat dies in ihren Berichten sowohl vor wie nach dem EU-Beitritt Rumäniens wiederholt betont und das politische Engagement bzw. den politischen Willen als eine der grundlegenden Voraussetzungen einer erfolgreichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung angemahnt. Mit der bloßen formalen Erfüllung von Beitrittskriterien bzw. *Benchmarks* sei es nicht getan. So ist zum Beispiel im Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens vom September 2006 zu lesen:

„Es ist ein eindeutiges politisches Bekenntnis aller Politiker erforderlich, um die Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der jüngsten positiven Entwicklungen bei der Korruptionsbekämpfung zu demonstrieren.“<sup>73</sup>

„Alle Politiker müssen ihr Engagement für eine ernst gemeinte und effiziente Betrugsbekämpfung unter Beweis stellen und dürfen nicht zulassen, dass jemand als über dem Gesetz stehend angesehen wird.“<sup>74</sup>

Und in dem Fortschrittsbericht vom Juni vergangenen Jahres heißt es:

„Die Vorgaben dürfen (..) nicht als reine Checkliste aus Einzelmaßnahmen betrachtet werden, die nacheinander abgehakt werden können. Alle Maßnahmen sind miteinander verknüpft: Wird eine davon umgesetzt, so wirkt sich dies auch auf andere Maßnahmen aus. Jede einzelne Vorgabe trägt dazu bei, ein unabhängiges, unparteiisches Justiz- und Verwaltungssystem aufzubauen. Ein derartiges System zu schaffen und aufrecht zu erhalten, ist ein langwieriger Prozess, der mit grundlegenden systematischen Änderungen verbunden ist. Daher können die einzelnen Vorgaben nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Sie sind Teil einer breit angelegten Justizreform und der Korruptionsbekämpfung, die eines langfristigen politischen Engagements bedürfen.“<sup>75</sup>

Bezüglich des erforderlichen politischen Engagements führt die Kommission in demselben Bericht weiter aus:

„Angesichts der tief verwurzelten Probleme, insbesondere der Korruption, müssen nachhaltige, irreversible und effiziente Strukturen auf Ebene der Ermittlungs- und Strafvollstreckungsbehörden geschaffen werden, die eindeutig abschreckend wirken. Darüber hinaus wirken sich die notwendigen strukturellen Änderungen auf die gesamte Gesellschaft aus und erfordern einen radikalen Wandel, der weit über die reine Erfüllung der Vorgaben hinausgeht. Dies wiederum erfordert ein langfristiges festes Engagement Rumäniens, das nur bei einer strikten Trennung der Exekutive, Legislative und Judikative sowie bei

---

<sup>73</sup> Mitteilung der Kommission: Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, den 26.9.2006, KOM (2006) 549 endgültig, Seite 40.

<sup>74</sup> Ebd., Seite 41.

<sup>75</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, Brüssel, den 27.6.2007, KOM(2007)378 endgültig, Seite 5.

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

stabilen politischen Verhältnissen und klaren Zusagen zum Ziel führt.“<sup>76</sup>

„Ein kontinuierliches politisches Engagement für die Justizreform und die Korruptionsbekämpfung ist unabdingbar.“<sup>77</sup>

#### Wie sieht es diesbezüglich im Jahr 2008 aus?

Staatspräsident *Basescu* hat den Politikern seines Landes erst Anfang dieses Monats erneut ein negatives Urteil ausgestellt:

„Obwohl Staatsanwälte eine Menge Arbeit geleistet hätten, um wichtige Fälle zu lösen, die Politiker betreffen, hätten verschiedene Entscheidungen des Verfassungsgerichts sowie des Parlaments den Abschluss der Ermittlungen dieser Fälle aufgeschoben.“<sup>78</sup>

Die rumänische Korruptionsexpertin *Laura Stefan*, die unter der ehemaligen Justizministerin *Macovei* das Direktorat für die Beziehung mit dem Öffentlichen Ministerium, sowie der Kriminalitäts- und Korruptionsvorbeugung geleitet hat<sup>79</sup>, zieht angesichts der anhaltenden Blockaden im Bereich Bekämpfung hochrangiger Korruption nüchtern Bilanz: In Rumänien, so *Stefan*, gebe es kein Recht, sondern nur die Macht.<sup>80</sup> Der amerikanische Botschafter in Bukarest, *Nicholas Taubman*, scheint das Problem ebenfalls zu sehen. Er hat Ende Juni in einem Interview für die rumänische Online-Nachrichtenagentur *HotNews* gefordert, dass nicht nur die kleinen, sondern gerade auch die „großen Fische“ hinter Gitter gebracht werden sollten, weil alle Menschen vor dem Gesetz gleich sein müssen, unabhängig davon, wieviel Einfluss oder Geld sie haben.<sup>81</sup>

Die Frage, die sich nunmehr stellt, lautet, ob bzw. wenn ja, welchen Ausweg es aus der gegenwärtigen Situation gibt. Staatspräsident *Basescu* hat auf die Frage eines deutschen Journalisten der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, ob das Problem nur durch einen kompletten Austausch der politischen Klasse gelöst werden könne, Anfang Juni in einem Zeitungsinterview erklärt:

„Ich ermutige die Rumänen immerzu, die politische Klasse aus der Übergangszeit zur Demokratie abzuwählen. Dazu gehöre ich natürlich auch, ich komme ja nicht vom Mond.“<sup>82</sup>

In diesem Jahr haben die Rumänen gleich zwei Mal die Möglichkeit, durch Wahlen ihrem Unmut mit den aktuellen Verhältnissen Ausdruck zu verleihen: In diesem Monat fanden im ganzen Land Kommunalwahlen statt. Im November wird das Parlament neu gewählt. Es ist indes nicht zu erwarten, dass das von *Basescu* vorgeschlagene Ergebnis (Abwahl der politischen Klasse) dadurch erreicht werden wird. Die „Korruption“ ist in den Kommunalwahlen kein Thema gewesen, und es wird auch im Wahlkampf zu den

<sup>76</sup> Ebd.

<sup>77</sup> Ebd., Seite 23.

<sup>78</sup> „Although prosecutors have put up a lot of work trying to solve important cases that involve politicians, various decisions of the Constitutional Court or Parliament have put off the completion of such inquiries.“ *Nine O’Clock*, 4. Juni 2008, Online-Version.

<sup>79</sup> Director of the Directorate for the Relationship with the Public Ministry, Prevention of Criminality and Corruption.

<sup>80</sup> „There is no law but power.“ Siehe „In Romania, high-level corruption resists reform“, *Justyna Pawlak*, in: *Herald Tribune*-Artikel 14. Mai 2008.

<sup>81</sup> *HotNews.ro*, 25. Juni 2008: „US Ambassador to Bucharest Nicholas Taubmann: Fight against corruption in Romania has slowed down“.

<sup>82</sup> *F.A.Z.*-Interview vom 4. Juni 2008, Nr. 128, Seite 5.

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Parlamentswahlen voraussichtlich keine Rolle spielen. Die rumänische Bevölkerung, so politische Analysten in Bukarest, empörten sich größtenteils nur rhetorisch über Korruption. Ein negatives Auswahlkriterium bei politischen Wahlen sei Korruption indes nicht. Es ist auch kaum zu erwarten, dass sich daran in absehbarer Zeit etwas ändern wird.

#### V. Vorgabe (Benchmark) 4: Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung

Vorgabe 4 - Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung -, hat weitaus weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen als *Benchmark* 3. Auf die Frage des bereits erwähnten deutschen Journalisten, ob sich der rumänische Staatspräsident angesichts der Situation der Korruption in seinem Land einen möglichst strengen Bericht aus Brüssel wünsche, hat *Basescu* Anfang Juni diesen Jahres geantwortet:

„Vorsicht: Ich kritisiere die Korruption auf höchster Ebene. Ansonsten funktionieren die rumänischen Institutionen. Mein Problem habe ich mit der politischen Klasse.“<sup>83</sup>

Ist aus dieser Antwort im Umkehrschluss zu folgern, dass es bezüglich der Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung keine Defizite mehr gibt? Die Antwort fällt leider negativ aus. Zur Behebung der verbleibenden Defizite im Bereich der Kommunalverwaltung hat die rumänische Regierung Anfang Juni diesen Jahres der Annahme einer neuen Nationalen Antikorruptionsstrategie 2008 - 2010 für korruptionsanfällige Sektoren und die Kommunalverwaltung des Innenministeriums zugestimmt.<sup>84</sup> Sie hat damit auch auf die Kritik der Europäischen Kommission in deren Fortschrittsbericht vom Juni vergangenen Jahres reagiert, in dem es hieß:

„Eine auf einer Risikobewertung basierende umfassende lokale Korruptionsbekämpfungsstrategie für korruptionsanfällige Bereiche und die öffentliche Verwaltung gibt es jedoch noch nicht. Über die Verbreitung erfolgreicher Pilotvorhaben ist nichts berichtet worden.“<sup>85</sup>

Hauptziel der jüngsten Antikorruptionsstrategie ist es, die Verwaltung den Bürgern näher zu bringen und den Bürgern qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen anzubieten, die den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürger entsprechen und im Einklang mit europäischen Standards stehen. Die Strategie zielt darauf ab, dass diese Dienstleistungen frei von Korruption und Missbrauch angeboten werden. Hauptzielbereiche zur Bekämpfung der Korruption auf der Ebene der Kommunalverwaltung sind die besonders korruptionsanfälligen Sektoren, zu denen die öffentliche Ordnung, das Erziehungswesen, das Gesundheitswesen, der Steuerbereich und die Kommunalverwaltung als solche zählen.

Die Antikorruptionsstrategie umfasst fünf Aspekte:

- Die Information und Aufklärung der Bevölkerung über Korruption und ihre Risiken.
- Die Vereinfachung des Verfahrens.

---

<sup>83</sup> F.A.Z.-Interview vom 4. Juni 2008, Nr. 128, Seite 5.

<sup>84</sup> Die Nationale Strategie gegen Korruption in der Örtlichen Verwaltung ist Teil des Allgemeinen Nationalen Anti-Korruptionsplanes. Sie wird alle zwei Jahre überarbeitet und neu verabschiedet.

<sup>85</sup> Siehe Memo/07/262 der Kommission vom 27. Juni 2007, „Schlüsselergebnisse des Fortschrittsberichts über Rumänien im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens“.

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

- Die Durchsetzung/Umsetzung konkreter Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen auf lokaler Ebene.
- Die Verbesserung der Effizienz der lokalen Institutionen.
- Die Durchführung einer kontinuierlichen Analyse des Korruptionsphänomens und wie es von der Öffentlichkeit aufgenommen wird.

Entscheidend ist nun, ob und in welchem Maße die Antikorruptionsstrategie in die Praxis umgesetzt wird.

Der rumänische Premierminister, *Calin Popescu Tariceanu*, hat die Verabschiedung der Antikorruptionsstrategie wie folgt kommentiert:

„Eine effektive und demokratische Verwaltung ist das wichtigste Kriterium für die EU-Länder.“ Die höchste Priorität der rumänischen Regierung sei es, eine gründliche, echte Reform der Öffentlichen Verwaltung durchzuführen.<sup>86</sup>

Zur Bekämpfung der Korruption auf Ebene der Kommunalverwaltung wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Projekte in Rumänien gestartet. Zu ihnen zählen u.a. die so genannte „grüne“ Korruptions-Helpline und das Nationale Zentrum für die Integrität. Die „grüne“ Korruptions-Helpline wurde vor zwei Jahren geschaffen. Sie ermöglicht es Bürgern, Beamten des Allgemeinen Anti-Korruptions-Direktorats (*DGA*) (einer Einheit innerhalb des Innenministeriums)<sup>87</sup> direkt telefonisch Korruptionsvorfälle mitzuteilen. Im vergangenen Jahr wurden von allen Anrufen 256 an die zuständige Staatsanwaltschaft weiter geleitet. Bürger können beim *DGA* auch Petitionen einreichen, die Korruptionsfälle betreffen. Seit seiner Einrichtung vor zwei Jahren wurden bereits 3000 Petitionen sowohl an örtliche Einheiten wie auch an die Zentrale weiter geleitet. Die Gratis-Hotline, die ursprünglich als Anti-Korruptions-Hotline gedacht war, kann nunmehr von Bürgern für alle Fragen im Zusammenhang mit der Arbeit des Innenministeriums in Anspruch genommen werden. Die Europäische Kommission hat diese Erweiterung des ursprünglichen Konzepts der Hotline in ihrem jüngsten Zwischenbericht vom Februar diesen Jahres wie folgt kommentiert:

„Inwieweit diese Abkehr vom ursprünglichen Konzept es noch gestattet, mit Hilfe der Zivilgesellschaft Korruptionsfällen nachzugehen, sei dahingestellt.“<sup>88</sup>

Das Nationale Zentrum für die Integrität wurde im Februar 2007 eröffnet. Aufgabe des Zentrums sollte es sein, Analysen durchzuführen und halbjährlich Bericht über die Entwicklungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu verfassen sowie Anti-Korruptions-Einrichtungen dabei zu unterstützen, Korruption vorzubeugen und diese wirksam zu bekämpfen. Ob das Zentrum diese Aufgabe erfolgreich wahrnehmen kann, bleibt abzuwarten.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Zitiert in: „Government oks anti-corruption strategy for local administration“, *Nine O’Clock*, 5. Juni 2008, Seite 11.

<sup>87</sup> Das allgemeine Anti-Korruption Direktorat (*DGA*) wurde 2005 kraft Gesetz Nr. 161/2005 als besondere Einrichtung innerhalb des Innenministeriums gegründet. Aufgabe des *DGA* ist es, Korruption seitens Angestellten des Ministeriums zu verhüten und zu bekämpfen.

<sup>88</sup> Zwischenbericht der Kommission, a.a.O., Seite 6, Fußnote 20.

<sup>89</sup> Siehe hierzu die kritischen Anmerkungen der Europäischen Kommission im Fortschrittsbericht vom Juni 2007, a.a.O., Seite 20: „Anlass zur Besorgnis besteht auch im Hinblick auf die Kontinuität der politischen Unterstützung wichtiger öffentlichkeitswirksamer Projekte wie des Nationalen Zentrums für Integrität.“

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

## VI. Schlussbetrachtungen

In einer Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) vom Oktober 2005 hat die Politikwissenschaftlerin und Rumänien-Expertin *Anneli Ute Gabanyi* untersucht, ob die Europäische Union den Termin für den EU-Beitritt Rumäniens zum 1. Januar 2007 einhalten oder eine Verschiebung um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 verfügen sollte. *Gabanyi* hatte damals 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.“<sup>90</sup>

Diese Aussage hat, wie die vorangehende Analyse gezeigt hat, auch im Jahr zwei des Beitritts Rumäniens zur EU kaum etwas von seiner Gültigkeit eingebüßt.

Es steht außer Frage, dass Rumänien in den vergangenen Jahren und Monaten Fortschritte im Bereich der Korruptionsbekämpfung gemacht hat. Und es versteht sich von selbst, dass sich Verbesserungen nicht von heute auf morgen einstellen. Bedenklich ist aber, dass die Bemühungen, Korruption in Rumänien effektiv zu bekämpfen, in den vergangenen Jahren nicht selten dadurch behindert wurden, dass Recht und Gesetz häufig eher als Instrument zur Erleichterung von Korruption denn als Mittel zur effektiven Korruptionsbekämpfung eingesetzt wurden. Die ehemalige rumänische Justizministerin, *Monica Macovei*, bezeichnet dieses Phänomen als „*Corruption through Law*“ – „Korruption durch das Gesetz“. Sie führte im Rahmen einer Konferenz, die das rumänische *New Europe College* in Bukarest im Mai diesen Jahres organisiert hat, beispielhaft die Entwicklungen hinsichtlich des Rahmengesetzes über das Öffentliche Beschaffungswesen, die Überführung von staatlichem in privates Eigentum, die Abschwächung des Konkursgesetzes und das Gesetz über die Finanzierung Politischer Parteien an. Die Gesetze seien maßgeblich durch die privaten oder politischen Interessen von Politikern bestimmt. Letztere ließen die Verantwortlichkeit gegenüber ihrer Wählerschaft vermissen. Rumänien, so *Macovei*, sehe sich mit einer „*contradictio in terminis*“ konfrontiert: Als Mittel zur wirksamen Bekämpfung vor allem auch der politischen Korruption fordere u.a. die Europäische Kommission die Verabschiedung von Gesetzen zur Korruptionsbekämpfung. Gesetze würden aber von Politikern geschaffen, die korrupt seien und das Gesetz in ihrer Hand hätten. Dass Parlamentarier Gesetze zu ihrem eigenen Nachteil schaffen würden, sei unwahrscheinlich. Ob Korruption, vor allem auf höchster Ebene, künftig effektiv bekämpft wird, hängt also maßgeblich vom Willen der rumänischen Politiker, insbesondere der Parlamentarier ab.

Für den 23. Juli diesen Jahres wird der nächste Kommissionsbericht über die Fortschritte Rumäniens in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung erwartet. Der Bericht wird zeigen, ob und welche Konsequenzen die Europäische Kommission aus den Entwicklungen in Rumänien hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung auf höchster Ebene zieht. In dem Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens vom 26. September 2006 ist zu lesen: „Sollte eines der Länder oder beide die Vorgaben nicht angemessen einhalten, wendet die

---

<sup>90</sup> Siehe hierzu auch den Beitrag im *Economist* vom Juni 2008.

### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

09. Juli 2008

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Kommission die im Beitrittsvertrag vereinbarten Schutzmaßnahmen an. Diese können zur Aussetzung der Verpflichtung der derzeitigen Mitgliedstaaten führen, Urteile anzuerkennen und richterliche Anordnungen auszuführen, die von einem Gericht oder Staatsanwalt eines der beiden oder beider Länder gefällt oder getroffen wurden und unter den Grundsatz gegenseitiger Anerkennung fallen.“<sup>91</sup>

Bisher hat die Kommission keine Schutzmaßnahmen angewandt. Der rumänische Staatspräsident, *Traian Basescu*, hat Anfang Juni diesen Jahres in einem Interview gegenüber der Deutschen Welle erklärt, er bezweifle, dass die Kommission in ihrem nächsten Bericht (über die Fortschritte Rumäniens bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung) Sanktionen gegenüber Rumänien empfehlen werde. Er heiße eine Warnung seitens der Kommission indes willkommen, fügte aber erklärend hinzu:

„Nicht notwendiger Weise, weil rumänische Institutionen unfähig seien, Korruption zu bekämpfen. Sie sind vielmehr äußerst effizient geworden, wenn man sich den Kampf gegen Drogen- und Menschenhandel ansieht und berücksichtigt, dass wir täglich im Fernsehen sehen, wie Gruppen zerschlagen werden.“<sup>92</sup>

Und in einem Interview gegenüber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 4. Juni diesen Jahres hat *Basescu* auf die Frage, was er von dem Rumänien-Fortschrittsbericht erwarte, geantwortet:

„Er wird nicht schlecht ausfallen, aber die Kommission wird die rumänische Justiz nicht perfekt nennen. Wir haben die EU-Standards noch nicht erreicht. Die Staatsanwälte haben Anklagen gegen acht

---

<sup>91</sup> Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, Brüssel, den 26.9.2006, KOM(2006) 549 endgültig, Seite 11. Die rechtlichen Grundlagen für den Erlass von Schutzmaßnahmen sind in dem „Protokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumänien in die Europäische Union“ vom 21. Juni 2005 enthalten, das Bestandteil des Beitrittsvertrags ist. Das Protokoll regelt in Artikel 36, 37 und 38 die Einzelheiten zu den Schutzmaßnahmen. Es unterscheidet dabei drei Arten von Schutzmaßnahmen: Schutzmaßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet, Maßnahmen zum Schutz vor Beeinträchtigungen des Binnenmarkts sowie Schutzmaßnahmen im Bereich Justiz und Inneres. Für den Bereich der Reform des Justizwesens und der Korruptionsbekämpfung ist Artikel 38 des Protokolls maßgeblich. Er betrifft die spezielle Schutzklausel für den Bereich Justiz und Inneres. Artikel 38 Absatz 1 lautet: „Treten bei der Umsetzung, der Durchführung oder der Anwendung von Rahmenbeschlüssen oder anderen einschlägigen Verpflichtungen, Instrumenten der Zusammenarbeit oder Beschlüssen in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung im Bereich des Strafrechts im Rahmen des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union und von Richtlinien und Verordnungen in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung im Bereich des Zivilrechts im Rahmen des Titels IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen im Rahmen des Teils III Titel III Kapitel IV Abschnitte 3 und 4 der Verfassung in Bulgarien oder Rumänien ernste Mängel auf oder besteht die Gefahr ernster Mängel, so kann die Kommission für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt auf begründeten Antrag eines Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative und nach Konsultation der Mitgliedstaaten Europäische Verordnungen oder Beschlüsse zur Festlegung angemessener Maßnahmen erlassen und die Bedingungen und Einzelheiten ihrer Anwendung festlegen.“ Absatz 3 legt fest: „Diese Maßnahmen können in Form einer vorübergehenden Aussetzung der Anwendung einschlägiger Bestimmungen und Beschlüsse in den Beziehungen zwischen Bulgarien oder Rumänien und einem oder mehreren anderen Mitgliedstaat(en) erfolgen; die Fortsetzung einer engen justiziellen Zusammenarbeit bleibt hiervon unberührt. [...] Die Maßnahmen werden nicht länger als unbedingt nötig aufrechterhalten und werden auf jeden Fall aufgehoben, sobald die Mängel beseitigt sind. Sie können jedoch über den in Absatz 1 genannten Zeitraum hinaus angewandt werden, solange die Mängel weiter bestehen. Aufgrund von Fortschritten des betreffenden neuen Mitgliedstaats bei der Beseitigung der festgestellten Mängel kann die Kommission die Maßnahmen nach Konsultation der Mitgliedstaaten in geeigneter Weise anpassen. Die Kommission unterrichtet den Rat rechtzeitig, bevor sie die Europäischen Verordnungen oder Beschlüsse zur Festlegung von Schutzmaßnahmen aufhebt, und trägt allen Bemerkungen des Rates in dieser Hinsicht gebührend Rechnung.“

<sup>92</sup> Zitiert von *Nine O'Clock*, 4. Juni 2006, Online-Version: „Not necessarily because Romanian institutions are incapable of fighting corruption, they have actually become extremely efficient, if you take a look at the fight against drug and human trafficking, and we see criminal groups dismantled every day on TV.“

#### 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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

**09. Juli 2008**

<http://www.kas.de/rspsoe>

[www.kas.de](http://www.kas.de)

frühere Minister vorbereitet, aber bestimmte Verfassungsbarrieren bremsen sie aus.“<sup>93</sup>

Eine ähnliche Einschätzung stammt Medienangaben zu folge von dem rumänischen Justizminister. Er soll nach einem Treffen Anfang Juni diesen Jahres mit dem neuen Justizkommissar der EU, *Jacques Barrot*, erklärt haben:

“Es ist zu früh, um zu sagen, wie der Bericht aussehen wird. Wir sollten einen Bericht erwarten, der sehr nahe an der Realität ist. Ich finde auch, dass wir einen Bericht erwarten sollten, der sowohl die positiven wie auch die negativen Seiten der Justizreform reflektiert.“<sup>94</sup>

Ob *Predoiu* mit seiner Erwartung richtig liegt, werden wir in drei Wochen erfahren.



**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](mailto:stefanie.roos@kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

---

<sup>93</sup> F.A.Z.-Interview vom 4. Juni 2008, Nr. 128, Seite 5.

<sup>94</sup> *Nine O’Clock*, 9. Juni 2008, Seite 3.