

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Anneli Ute Gabanyi

Rumänien vor dem EU-Beitritt

S 31
Oktober 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Vom Vorreiter zum Nachzügler der EU-Integration**
- 8 **Schwieriger Abschluß der Beitrittsverhandlungen**
- 8 Kritik im Europäischen Parlament
- 9 Umstrittener Abschluß der Verhandlungen
- 11 **»Super-Schutzklausel« für den EU-Beitritt Rumäniens**
- 11 Sanktionsbereich Wettbewerbspolitik
- 13 Sanktionsbereich Justiz und Innere Angelegenheiten
- 13 *Die Grenzsicherung – eine Frage von Dimension und Ressourcen*
- 15 *Korruption – ein strukturelles Problem in Verwaltung und Justiz*
- 15 *Die Schwäche der öffentlichen Verwaltung*
- 17 *Korruptionsbekämpfung unter Erfolgsdruck*
- 19 **EU-Frühwarnbericht enthält zusätzliche Mängelliste**
- 19 Kritikpunkt öffentliches Auftragswesen
- 19 Kritikpunkte Steuern, Zölle, geistiges Eigentum
- 20 Kritikpunkt Umwelt
- 21 Kritikpunkt Landwirtschaft
- 22 **Gefährdete politische Stabilität**
- 24 **Der voraussichtliche Fahrplan der EU**
- 26 **Für und wider eine Verschiebung des Beitrittstermins Rumäniens**
- 28 **Abkürzungen**

Rumänien vor dem EU-Beitritt

Im Dezember 2004 schloß Rumänien seine fünf Jahre zuvor eingeleiteten Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union ab. Anders als die zehn ersten Staaten der laufenden Erweiterungsrunde, deren EU-Beitritt bereits im Mai 2004 erfolgte, wurden Rumänien und Bulgarien vom Hauptfeld der Beitrittskandidaten abgekoppelt, beide Länder erhielten aber feste Zusagen der Union für eine Aufnahme im Jahre 2007. Am 25. April 2005 wurde der Beitrittsvertrag der Union mit den beiden südosteuropäischen Staaten unterzeichnet, doch das vereinbarte Aufnahmedatum, der 1. Januar 2007, könnte unter gewissen Umständen um ein Jahr verschoben werden: Erstmals in der Geschichte der EU-Erweiterung setzte die Europäische Kommission einen neuen Sanktionsmechanismus in Gang, wodurch sich die Gemeinschaft das Recht vorbehält, Rumänien (und/oder Bulgarien) bei Nichterfüllung der vorgegebenen Reformziele erst ein Jahr später, am 1. Januar 2008, aufzunehmen. Um diese gemeinsame Schutzklausel zu aktivieren, müßte der Europäische Rat eine einstimmige Entscheidung treffen. Speziell im Falle Rumäniens ist jedoch noch eine weitere »Super-Schutzklausel« vorgesehen, deren Einsatz an die Erfüllung von elf konkreten Vorgaben gebunden ist. Über die Anwendung dieser Klausel kann der Europäische Rat gegebenenfalls mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

Die zentrale Frage der vorliegenden Untersuchung lautet: Sollte die EU den vorgesehenen Beitrittstermin zum 1. Januar 2007 einhalten oder eine Verschiebung um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 verfügen? Um sie zu beantworten, werden in der Studie in einem ersten Schritt die veränderten externen Rahmenbedingungen analysiert, unter denen Rumänien Ende 2004 seine Beitrittsverhandlungen zum Abschluß brachte: das Scheitern der Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden, die Erweiterungsmüdigkeit in den Mitgliedstaaten nach der großen Beitrittswelle des Jahres 2004, der institutionelle Konflikt zwischen Europäischem Parlament und Europäischer Kommission und die Budgetkrise der EU.

Das Hauptaugenmerk gilt jedoch den strukturellen Schwächen und den prozeßbedingten Hemmnissen, die aus der Sicht der Union den Beitritt Rumäniens zum vorgegebenen Zeitpunkt am 1. Januar 2007 ver-

hindern könnten. Die Unzulänglichkeiten zeigen sich vor allem in den Bereichen Wettbewerb, öffentliche Ausschreibungen, Steuern und Zölle, Umwelt und Landwirtschaft sowie Justiz und Innere Angelegenheiten. Darüber hinaus mehrten sich in Brüssel jüngst Zweifel an der politischen Stabilität in Rumänien. Die lange Liste der Gravamina, die im Detail beleuchtet werden, nährt bereits bestehende Bedenken im Hinblick auf die Beitrittsfähigkeit Rumäniens zum ersten vorgesehenen Zeitpunkt. Die oft gestellte Frage, ob es nicht besser wäre, die Aufnahme des Landes in die Union um ein Jahr zu verschieben, um ihm eine längere Vorbereitungszeit zu gewähren, ist zweifellos berechtigt, auch wenn die acht mittelosteuropäischen Staaten, die der EU zum 1. Mai 2004 beitraten, ebenso gut oder schlecht auf die Mitgliedschaft vorbereitet waren.

In der Studie werden die Vor- und Nachteile einer Verschiebung des Beitrittstermins analysiert. Die Befürworter einer Verschiebung argumentieren, daß eine längere Vorbereitungszeit Rumänien die Chance bieten würde, sich gründlicher auf die Herausforderungen der EU-Mitgliedschaft vorzubereiten. Sie gehen allerdings vor dem Hintergrund der spezifischen Bedingungen, unter denen die Union den Beitritt der beiden südosteuropäischen Länder vertraglich vereinbart hat, von unrealistischen Vorstellungen aus. Die Androhung einer Verzögerung des Beitritts würde Regierung und Bevölkerung eines Landes nur dann zu verstärkten Reformbemühungen anregen, wenn nicht nur – wie im vorliegenden Fall – der Beitritts *termin*, sondern der Beitritt als solcher ungewiß wäre. Die Studie gelangt daher zu dem Schluß, daß eine Verschiebung der Aufnahme Rumäniens um ein Jahr trotz der aufgezeigten evidenten Mängel kontraproduktiv wäre. Für diese Empfehlung lassen sich mehrere Gründe anführen:

1. Die Erfahrung der bisherigen Beitrittsverhandlungen hat gezeigt, daß es gerade die Verbindung von Konditionalität und Anreizen war, die die Regierungen der Kandidatenländer dazu motiviert hat, ihren Verpflichtungen zur Übernahme und Umsetzung des *Acquis communautaire* nachzukommen. Da aber Rumäniens EU-Beitritt an sich bereits vertraglich vereinbart und nicht mehr verhandelbar ist, sollte der Zeitraum, in dem Konditionalität wirksam ist, soweit wie möglich ausgedehnt und die Entscheidung über die Aktivierung oder Nichtaktivierung der Schutzklauseln so spät wie möglich verkündet werden. Dies ist zweifellos der Grund dafür, warum die EU nach ihrem für den 25. Okto-

ber 2005 erwarteten Fortschrittsbericht noch kein Verdikt bezüglich des Beitrittstermins fällen und den beiden südosteuropäischen Staaten ein weiteres halbes Jahr der Vorbereitung gewähren wird, bevor die Kommission im April 2006 dann die endgültige Evaluierung dieser Vorbereitungsarbeit vornehmen wird. Die Entscheidung über das Beitrittsdatum wird dann im Juni 2006 auf dem Treffen des Europäischen Rats fallen.

2. Eine Verschiebung des Aufnahmetermins würde sich ohne Zweifel negativ auf die Politik der Regierung und auf die Stimmung in der rumänischen Bevölkerung auswirken. Es kann davon ausgegangen werden, daß der rumänische Staatspräsident Traian Băsescu eine Verschiebung des Beitritts als ein Scheitern der Regierung interpretieren und den Premierminister nötigen würde, Neuwahlen auszurufen. Anstatt sich weiter auf den Beitritt vorzubereiten, würde Rumänien nach den Turbulenzen der Wahlen vom November 2004 eine neue Phase der politischen Unsicherheit mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage des Landes durchleben.
3. Ein späterer Beitritt würde erhebliche direkte und indirekte wirtschaftliche Einbußen für Rumänien mit sich bringen und den Abstand zu den entwickelten EU-Staaten weiter vergrößern.
4. Auch könnte eine Verschiebung der Aufnahme Rumäniens weitere, aus der Sicht der EU negative Folgen wie eine Zunahme der Migration oder Verluste von Absatzmärkten zeitigen.
5. Würde die Union gegenüber Rumänien und Bulgarien strengere Maßstäbe als an die ersten zehn Staaten der jüngsten Beitrittsrunde anlegen, würde sie gegen ihre eigenen Grundprinzipien der Solidarität und Gleichbehandlung, aber auch der Verlässlichkeit ihrer Außenpolitik verstoßen. Zugleich sollte die EU aus den im Zuge der letzten Erweiterungswelle gemachten Fehlern lernen und die Kriterien ihrer möglichen künftigen Erweiterungspolitik klarer formulieren und konsequenter anwenden.

Vom Vorreiter zum Nachzügler der EU-Integration

Als letztes der zehn ostmitteleuropäischen Kandidatenländer schloß Rumänien am 14. Dezember 2004 seine fünf Jahre zuvor eingeleiteten Beitrittsverhandlungen mit der EU ab. Aufgrund seiner Geschichte während des Ost-West-Konflikts war Rumänien jedoch keineswegs zum Nachzügler der Annäherung an die EU prädestiniert. Seit Beginn der sechziger Jahre hatte sich das Land im Zuge seiner von der Sowjetunion zunehmend unabhängigen Außenpolitik dem Westen politisch und wirtschaftlich angenähert und 1974 als erster Ostblockstaat offizielle Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. In jenem Jahr unterzeichnete Rumänien ein Präferenzabkommen, und 1980 schloß das Land ein umfassendes Abkommen über industrielle Produkte mit der EWG/EG. Das wirtschaftspolitische Kalkül der kommunistischen Führung Rumäniens scheiterte jedoch in der Folge der Erdölkrisen der siebziger Jahre. Die rigorose Schulden- und Sparpolitik der Regierung während der achtziger Jahre zog den ökonomischen Niedergang des Landes und den Rückgang des Handelsaustausches mit den westlichen Staaten nach sich, die EG unterbrach die Verhandlungen mit Rumänien über ein neues Handelsabkommen. Am Vorabend der Wende von 1989 war Rumänien das einzige Land des RGW, das noch keinen Antrag auf Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Europäischen Gemeinschaft gestellt hatte.

Erst 1990 nahmen die EG und Rumänien diplomatische Beziehungen auf, 1991 unterzeichnete Rumänien ein Handels- und Kooperationsabkommen mit Brüssel. 1993 folgten ein Assoziierungsabkommen sowie ein Interimsabkommen über den Handel mit der EU. Das erstere, das sogenannte Europa-Abkommen, trat am 1. Februar 1995 in Kraft. Am 22. Juni 1995 stellte Rumänien als vierter ehemals kommunistischer europäischer Staat offiziell einen Antrag auf Aufnahme in die Europäische Union. Auf seinem Gipfeltreffen in Luxemburg im Dezember 1997 erkannte der Europäische Rat Rumänien den Status eines Beitrittskandidaten zu, ohne direkte Beitrittsverhandlungen zu beginnen.

Im Dezember 1999 faßte der EU-Ratsgipfel in Helsinki unter dem Eindruck der Kosovo-Krise den Beschluß, den Erweiterungsprozeß neu zu beleben und

mit allen Kandidaten mit Ausnahme der Türkei Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, also auch mit Rumänien. Der Beginn der Gespräche mit Bukarest war an die Erfüllung von zwei Bedingungen (Konditionalität) gebunden: eine verbesserte institutionelle und finanzielle Absicherung der Heimkinder und die Ausarbeitung einer mittelfristigen Strategie zur makroökonomischen Stabilisierung des Landes. Am 15. Februar 2000 begannen die Beitrittsverhandlungen zwischen Rumänien und der EU. Zum 1. Januar 2002 wurde die seit 1995 geltende Visumpflicht für Reisen rumänischer Bürger in den Schengenraum aufgehoben.

Während die EU für zehn der zwölf Kandidatenstaaten das Jahr 2004 als Beitrittstermin bestimmte, legte sie sich im Falle Rumäniens und Bulgariens anfangs auf kein verbindliches Datum fest. Sie begründete dies zum einen mit dem Reformrückstand Rumäniens (und Bulgariens), zum anderen mit der Tatsache, daß der Finanzrahmen der Union für die Jahre 2000–2006 nur für eine begrenzte Anzahl von neuen Mitgliedstaaten aufnahmefähig sei.¹

Auf ihrem Gipfeltreffen im Dezember 2002 in Kopenhagen nannte die EU das Jahr 2007 erstmals in einem offiziellen Dokument als Termin für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens. Ein Jahr später, im Dezember 2003, fixierte der Europäische Rat in Brüssel die Ziele und Etappen der Integration Rumäniens (ebenso wie die Bulgariens): Abschluß der Verhandlungen bis Ende 2004, Unterzeichnung des Beitrittsvertrags im Jahre 2005 und tatsächlicher Beitritt zur Union im Jahre 2007. Im Februar 2004 bewilligte die Europäische Kommission das EU-Finanzpaket für Rumänien und Bulgarien für den Zeitraum 2007–2009. Dieses Finanzpaket in Höhe von insgesamt 15,8 Milliarden Euro, das Direktzahlungen in Höhe von 9 Milliarden Euro enthält, sieht Mittel für die Förderung strukturschwacher, vor allem ländlicher Gebiete und Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltung und der Infrastruktur vor.

¹ Nicolae Idu, Direktor des Rumänischen Europäischen Instituts, in einem Fernsehinterview, zitiert in: Euractiv.ro, 13.4.2005.

Schwieriger Abschluß der Beitrittsverhandlungen

In der Schlußphase des Verhandlungsprozesses geriet Rumänien gegenüber Bulgarien in Rückstand. Während das Nachbarland seine Beitrittsverhandlungen bereits im Juni 2004 beenden konnte, schloß Rumänien die Gespräche über die Kapitel 3 (Dienstleistungsfreiheit), 21 (Regionalpolitik) und 22 (Umwelt) erst am 23. September 2004 und die über die beiden letzten und schwierigsten Kapitel 6 (Wettbewerb) und 24 (Justiz und Inneres) am 8. Dezember 2004 ab. Das Zurückbleiben Rumäniens war zum einen eine Folge der Vielfalt und des effektiven Ausmaßes der Probleme, die ein im Vergleich zu Bulgarien großes Land wie Rumänien in die Verhandlungen einbrachte, zum anderen das Ergebnis des geringen Ansehens, das Rumänien – anders als Bulgarien² – in der Union genießt. Gegenseitiges Vertrauen, so der frühere Chefunterhändler der Europäischen Kommission für Rumänien Grillo Pasquarelli, stelle das Fundament der Europäischen Union dar. Es sei daher nur natürlich, daß Vertrauen auch der Schlüssel zum Erfolg der Beitrittsverhandlungen sei. Rumänische Politiker haben aus der Sicht der EU ihre Versprechungen häufig nicht eingehalten.³ Fehlendes Vertrauen in die Verlässlichkeit der Zusicherungen der rumänischen Regierung ist der Hauptgrund dafür, daß Brüssel im Falle dieses Landes strengere Bewertungsmaßstäbe anlegt und für seinen Beitritt zur EU höhere Hürden aufbaut.⁴

² Nach der langandauernden politischen Krise, die Bulgarien im Sommer 2005 ereilte, gibt es vermehrt Stimmen, wonach die gute politische Reputation dieses Landes nicht der Realität entspreche. Sie sei vielmehr das Ergebnis der Manipulation der Medien und der öffentlichen Meinung. Diese stützten sich auf Aussagen prominenter politischer Akteure, die ein unrealistisches Bild Bulgariens entworfen hätten, siehe Dow Jones Newswires, zitiert in: Dan *Popa*, *Experții UE laudă România și critică, în termeni aspri, Bulgaria* [Die Experten der EU loben Rumänien und üben harsche Kritik an Bulgarien], in: *Gândul*, 26.9.2005.

³ Der ehemalige rumänische Chefunterhändler Vasile Pușcaș berichtet, der damalige Erweiterungskommissar Günter Verheugen habe ihm bei seinem, Pușcaș', Amtsantritt zum Jahresanfang 2001 gesagt, die EU erwarte von Rumänien »nicht Worte, sondern Taten«, in: *Capital*, (18.12.2003) 51.

⁴ Am Beispiel der Beziehungen zwischen Rumänien und der EU läßt sich die Relevanz soziologischer Kategorien wie Vertrauen und Reputation, so wie sie seit Jahren in der Systemtheorie und der rational-choice-Theorie entwickelt wurden,

Kritik im Europäischen Parlament

Zur Festigung dieser negativen Wahrnehmung Rumäniens in der Öffentlichkeit der EU-Mitgliedstaaten haben nicht unerheblich die Debatten über Rumänien im Europäischen Parlament beigetragen. Für den Tenor, der diese Aussprachen beherrschte, waren zum einen institutionelle Konflikte zwischen dem Europaparlament und der Europäischen Kommission, zum anderen parteipolitische Gründe verantwortlich:

1. Unmittelbar vor der Unterzeichnung des EU-Beitrittsvertrags mit Rumänien und Bulgarien nahm das Europäische Parlament die Debatte darüber am 13. April 2005 zum Anlaß für einen Machtkampf mit der Europäischen Kommission und dem Rat mit dem Ziel, mehr Einfluß auf künftige Erweiterungsprozesse zu gewinnen. Das Straßburger Parlament hat – völlig zurecht – in den Beitrittsverträgen seine primärrechtlich vorgegebenen Haushaltsrechte verletzt gesehen und nutzte deshalb die Abstimmung über den Beitrittsvertrag Rumäniens und Bulgariens, um seine Rechte einzufordern. Die Abgeordneten weigerten sich bis zur letzten Minute, für die Aufnahme der beiden südosteuropäischen Staaten zu votieren. Erst als sie ihr Mitspracherecht bei der Vergabe von EU-Mitteln in einer Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission abgesichert hatten, kam es zur Abstimmung.⁵ Dabei sprachen sich 497 EU-Parlamentarier für den Beitritt Rumäniens zur EU aus, 93 votierten dagegen und 71 enthielten sich der

modellhaft aufzeigen. Für Jonathan Mercer gehört Vertrauen (*trust*) zu den grundlegenden Begriffen in den internationalen Beziehungen, und Gregory D. Miller verweist im selben Zusammenhang auf die Bedeutung der Reputation eines Staates. Verlässlichen Staaten würde bei Verhandlungen ein größerer Spielraum eingeräumt, während Staaten, die als nicht verlässlich wahrgenommen würden, höhere Kosten akzeptieren müßten, Jonathan *Mercer*, *Rationality and Psychology in International Politics*, in: *International Organizations*, 59 (Winter 2005), S. 77–106 (79), und Gregory D. *Miller*, *Alliance Choices and the Shadow of the Past*, in: *Security Studies*, 12 (Frühjahr 2003) 3, S. 40–78.

⁵ Erklärung des Ministeriums für Europäische Integration, Bukarest, 18.4.2005.

Stimme. Für die Aufnahme Bulgariens hatten 522 Abgeordnete gestimmt, bei 70 Nein-Stimmen und 69 Enthaltungen.

2. Das geringe Ansehen, das Rumänien in der EU genießt, erklärt sich aber auch aus dem Gegensatz zwischen der im Europäischen Parlament vorherrschenden politischen Konstellation und der Zusammensetzung der rumänischen Regierung. Anders als Bulgarien, dessen konservativ-liberale Regierung sich im Europaparlament der Unterstützung durch die seit 1999 durchgängig stärkste Fraktion des Europäischen Parlaments, die Europäische Volkspartei – Europäische Demokraten (EVP-ED), erfreute, stand die Politik der sozialdemokratischen rumänischen Regierung konstant im Fadenkreuz der Kritik der konservativen und liberalen Mehrheit in Straßburg. Während der Bulgarien-Berichtersteller des Europäischen Parlaments, Geoffrey Orden, Mitglied der britischen Konservativen und stellvertretender Vorsitzender des Außenpolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, den EU-Beitritt Bulgariens nach Kräften unterstützte und mehrfach versuchte, die Verhandlungen mit Bulgarien von denen mit Rumänien zu entkoppeln, machte die Berichterstatterin für Rumänien, Emma Nicholson, Mitglied der liberaldemokratischen Fraktion, keinen Hehl aus ihrer Sympathie für die Nationalliberale Partei Rumäniens, die bis 2004 in der Opposition war.

Im Vorfeld der Europawahlen des Jahres 2004 verstärkten die christdemokratischen und liberalen Parteien im Europäischen Parlament ihre Kritik an den Beitrittsvorbereitungen Rumäniens, wo für November 2004 ebenfalls Wahlen angesagt waren. Manche Abgeordnete forderten sogar die Suspendierung der Verhandlungen mit Rumänien. Der Außenpolitische Ausschuß des Europaparlaments folgte dieser Empfehlung zwar nicht, befand aber, daß Rumänien die politischen Kriterien von Kopenhagen verletze – ein schwerer Vorwurf angesichts der Tatsache, daß die Erfüllung dieser Kriterien die Grundlage dafür dargestellt hatte, daß mit Rumänien überhaupt Beitrittsverhandlungen aufgenommen worden waren.⁶

Nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zur EU erwachsen Rumänien in der Fraktion der Europäischen Volkspartei in Gestalt ungarischer Parlamentarier der FIDESZ-Partei, deren Vorsitzender Viktor Orbán zum Vizepräsidenten der Europäischen

Volkspartei gewählt worden war, weitere Kritiker, die auch längst entkräftete Vorwürfe gegen die rumänische Minderheitenpolitik wiederaufleben ließen.⁷ In der Schlußphase der Verhandlungen gab es auch Vorstöße von Abgeordneten nationaler Parlamente wie der holländischen Christdemokraten oder der britischen liberal-demokratischen Partei mit dem Ziel, den Aufschub des rumänischen EU-Beitritts zu erreichen. In Budapest forderte die oppositionelle FIDESZ-Partei den ungarischen Außenminister auf, sein Veto gegen die Aufnahme Rumäniens einzulegen und die Wiedereröffnung des Umweltkapitels zu fordern.⁸ Diese Vorstöße spiegelten zweifellos die kontrovers geführte Debatte über den EU-Beitritt Rumäniens bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom November 2004 in Rumänien wider. Im Wahlkampf kritisierten die oppositionelle demokratisch-nationalliberale Allianz und deren Präsidentschaftskandidat Traian Băsescu die Verhandlungsführung der sozialdemokratischen Regierung, der sie vorhielten, die rumänischen Interessen nicht in der gebotenen Weise vertreten zu haben. Den Mitgliedern der EU-Kommission warfen sie Korruption und Begünstigung der amtierenden rumänischen Regierung vor. Wenige Wochen vor dem Abschluß der Verhandlungen zwischen der Union und Rumänien plädierte Oppositionsführer Băsescu sogar für Neuverhandlungen einzelner Beitrittskapitel wie beispielsweise Wettbewerb und Energie.⁹

Umstrittener Abschluß der Verhandlungen

Am Ende war es die Entscheidung der Regierungschefs der EU, die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien trotz ihrer systembedingten Schwierigkeiten abzuschließen, da beide Staaten feste Zusagen der Union für einen Beitritt im Jahre 2007 erhalten hatten.¹⁰ Die alte EU-Kommission unter Romano Prodi und Erweiterungskommissar Günter Verheugen setzte

⁷ Ana *Dinescu*, Presa maghiară ridică o problemă sensibilă [Die ungarische Presse nimmt ein sensibles Problem auf], in: Ziuu, 29.7.2004. In der ungarischen Zeitung *Magyar Nemzet* wurde gefordert, die Europäische Volkspartei solle sich im EU-Parlament für eine Erfüllung der Forderungen der ungarischen Minderheit in Rumänien wie beispielsweise nach Autonomie der von Ungarn bewohnten Gebiete einsetzen.

⁸ Adevărul, 13.12.2004.

⁹ BBC, 13.12.2004.

¹⁰ Rede Günter Verheugens im Rahmen der Konferenz »Harnessing the Power of EU Enlargement«, Brüssel, 13.03.2004, <www.fisd.ro/PDF/Nwlt/2004/nwlt19.pdf>.

⁶ *Uniting Europe*, (25.2.2004) 265, S. 1.

sich für einen Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien im Dezember 2004 ein. Dieser Tatbestand wurde seitens der Opposition in Bukarest als Versuch gedeutet, die rumänischen Wähler beeinflussen und günstige Voraussetzungen für einen Sieg der regierenden Sozialdemokraten bei den anstehenden Wahlen schaffen zu wollen.¹¹ Die neue Europäische Kommission unter José Manuel Barroso und Erweiterungskommissar Olli Rehn zeigte sich hingegen nicht bereit, eine positive Empfehlung für den Abschluß der Verhandlungen mit Rumänien zu geben. Er hätte es vorgezogen, so Rehn, der Substanz den Vorrang vor dem Kalender einzuräumen, doch am Ende sei der Wille der Regierungschefs der Mitgliedstaaten ausschlaggebend gewesen, die Verhandlungen auf jeden Fall bis zum Gipfeltreffen am 16./17. Dezember 2005 abzuschließen.¹² Doch bevor die Entscheidung über den Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien getroffen werden konnte, gab es auch im erweiterten Kreis der EU-25 Widerstand von Staaten wie Ungarn und Finnland.¹³ Zugleich wurde der Forderung einiger Regierungen stattgegeben, das Monitoring der weiteren Beitrittsvorbereitungen Bukarests zu verschärfen.

¹¹ Verheugen, criticat pentru influențarea electoratului din România [Verheugen in der Kritik wegen Beeinflussung der Wählerschaft in Rumänien], in: Cotidianul, 11.11.2004.

¹² BBC, 10.12.2005.

¹³ BBC, 12.11.2004.

»Super-Schutzklausel« für den EU-Beitritt Rumäniens

Am 25. April 2005 wurde der Vertrag über den Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU in Luxemburg unterzeichnet.¹⁴ Wie im Falle der ersten zehn ostmitteleuropäischen Neumitglieder sieht er drei Schutzklauseln vor:

- ▶ Die *allgemeine Schutzklausel* besagt, daß während der ersten drei Jahre nach dem Beitritt alle Beteiligten, also auch die neuen Mitgliedstaaten, im Falle des Auftretens von Schwierigkeiten in einem bestimmten Wirtschaftszweig oder bei akuter Verschlechterung ihrer Wirtschaftslage die Kommission um Schutzmaßnahmen ersuchen können. Diese müssen einstimmig vom Europäischen Rat beschlossen werden.¹⁵
- ▶ Die *Schutzklausel für den Binnenmarkt*: Diese Klausel dient den alten Mitgliedstaaten und kann von der Europäischen Kommission für den Fall, daß ein neuer Partner seinen im Verlauf der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkommt und der Binnenmarkt gestört wird, während der ersten drei Jahre nach dem Beitritt aktiviert werden. Auch sie kommt durch einstimmigen Beschluß des Europäischen Rats zur Anwendung.¹⁶
- ▶ Die *Schutzklausel für den Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten*: Wenn es in den beiden Staaten Verzögerungen bei der Umsetzung des Acquis im Bereich des Zivil- und Strafrechts gibt, kann die Kommission innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Beitritt korrigierend eingreifen. Von der Klausel kann wie bei den zuvor genannten nur durch einstimmigen Beschluß des Europäischen Rats Gebrauch gemacht werden.¹⁷
- ▶ Um sicherzustellen, daß die beiden Staaten während der vergleichsweise langen Zeitspanne zwischen dem Abschluß der Verhandlungen 2004 und dem geplanten Beitritt im Januar 2007 die mit der EU ausgehandelten Beitrittsverpflichtungen erfüllen, kommt *im Falle Bulgariens und Rumäniens* eine

zusätzliche Schutzklausel hinzu, die besagt: Wenn sich im Verlauf des Monitoring herausstellen sollte, daß die beiden Staaten in mehreren wichtigen Bereichen für den Beitritt nicht genügend vorbereitet sind, kann die Europäische Kommission den Aufschub um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 empfehlen. Auch hierüber muß der Europäische Rat einstimmig beschließen.

- ▶ Die »Super-Schutzklausel« *ausschließlich für Rumänien* schließlich soll es dem Europäischen Rat ermöglichen, mit qualifizierter Mehrheit¹⁸ eine Verschiebung des EU-Beitritts Rumäniens zu beschließen, falls gravierende Mängel in einem oder mehreren von elf spezifischen Problemfeldern im Bereich der Verhandlungskapitel »Wettbewerb« und »Justiz und Inneres« nicht beseitigt werden. Von den in einem Zusatzprotokoll zum Beitrittsvertrag aufgelisteten Problembereichen entfallen vier auf das Verhandlungskapitel »Wettbewerb« und sieben auf »Justiz und Inneres«.¹⁹

Sanktionsbereich Wettbewerbspolitik

Die Beitrittsverhandlungen über Kapitel 6 »Wettbewerbspolitik« gehörten zu den langwierigsten, die die EU und Rumänien miteinander geführt haben. Generell war die Anpassung der Transformationsländer an die Wettbewerbsregeln der Union ein schwieriger Prozeß. Auf seiten der Kandidatenstaaten fehlte die jahrelange Erfahrung der Behörden und Unternehmen mit den betriebsrechtlichen Bestimmungen innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung und im Umgang mit dem Regelwerk der EU. Die Anpassung an dieses Regelwerk wird zusätzlich durch die Tatsache erschwert, daß die Vergaberichtlinien der

¹⁸ Die für eine qualifizierte Mehrheit im Rat erforderliche Stimmenzahl liegt seit dem 1.11.2004 und der Erweiterung der Union bei 232 von 323 Stimmen und erfordert zudem die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten. Außerdem kann ein Mitgliedstaat überprüfen lassen, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union repräsentiert.

¹⁹ Treaty [wie Fn. 14], Artikel 39(2) und (3). Die besonderen Verpflichtungen Rumäniens wurden in Annex IX aufgeführt.

¹⁴ Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Luxemburg, 25.4.2005.

¹⁵ Ebd., Artikel 36.

¹⁶ Ebd., Artikel 37.

¹⁷ Ebd., Artikel 38.

Europäischen Kommission für staatliche Beihilfen zur Zeit reformiert werden.²⁰

Speziell in Rumänien ist der Anteil der staatlichen Subventionen am Bruttoinlandsprodukt hoch. Im Zeitraum 2000 bis 2003 lag er bei 2,82 Prozent und damit erheblich über dem der anderen neuen Mitglieder, wo er sich im Durchschnitt bei 1,42 Prozent des BIP bewegte. In der EU-15 wurden durchschnittlich nur 0,4 Prozent des BIP für staatliche Subventionen aufgewendet. Allerdings lag Rumänien hinsichtlich der vom Staat gewährten Subventionen fast gleichauf mit der Tschechischen Republik, aber unter denjenigen Zyperns und Maltas.²¹

Der hohe Anteil der Subventionen in Rumänien resultiert aus strukturellen Besonderheiten der rumänischen Wirtschaft vor der Wende 1989 und den danach verfolgten Wirtschaftsstrategien. Kennzeichnend für die ökonomischen Strukturen des auf Autonomie im Ostblock bedachten nationalkommunistischen Regimes waren zum einen die große Bandbreite der industriellen Produktionszweige, zum anderen der Aufbau überdimensionierter Produktionsstätten. Nach der Wende mußte der Staat erhebliche staatliche Beihilfen für die Umstrukturierung dieser nur schlepPEND privatisierten Großbetriebe aufwenden. Die Haupthindernisse bei den Verhandlungen über dieses Beitrittskapitel bildeten die sechs größten Stahlwerke Rumäniens, allen voran das riesige Stahlwerk Ispat-Sidex in Galați, für dessen Privatisierung drei Viertel aller zwischen 1993 und 2002 geleisteten staatlichen Subventionen im Stahlbereich in Höhe von 1,3 Milliarden US-Dollar ausgegeben wurden.²²

In ihrer Stellungnahme von 1997 war die Kommission zu dem Schluß gelangt, daß Bukarest im Kartellbereich bereits beachtliche Erfolge bei der Angleichung an den *Acquis communautaire* erzielt habe, daß jedoch noch weitere gesetzliche Anpassungen

und eine effektivere und offensivere Anwendung der kartellrechtlichen Bestimmungen durch die Wettbewerbsbehörden vonnöten seien. Beträchtliche Mängel traten indes im Bereich der Gewährung und Kontrolle staatlicher Beihilfen zutage. Die Kommission rügte insbesondere verdeckte staatliche Beihilfen in Form von Schuldenerlassen bei der Privatisierung von Staatsunternehmen.²³ Die Kommissionsberichte für 2003 und insbesondere für 2004 dokumentieren die Fortschritte, die Rumänien auf diesem Gebiet erzielt hat. Die rumänische Gesetzgebung in den Bereichen Wettbewerb (Gesetz von 1996) und staatliche Beihilfen (1999) wurde 2003 und 2004 novelliert und dem neuesten Stand des *Acquis* angeglichen.²⁴ Die bisher von der Kommission kritisierten Überlappungen zwischen dem Wettbewerbsamt (*Oficiul Concurenței*) und dem Wettbewerbsrat (*Consiliul Concurenței*) wurden 2003 durch die Zusammenlegung der beiden Verwaltungen im Wettbewerbsrat beseitigt, der als unabhängige Wettbewerbsaufsicht dem deutschen Kartellamt entspricht. Als Folge der Zusammenlegung verbesserte sich auch die Verwaltungskapazität des Rates auf zentraler wie lokaler Ebene. Von seiten Brüssels angemahnt wird hingegen die weitere Implementierung der neuesten EU-Richtlinie (EC No.1/2003), die Ausarbeitung noch ausstehender sekundärer Gesetze im Bereich der staatlichen Beihilfen, eine proaktive Kontrolltätigkeit des Wettbewerbsrats, die Ausschöpfung der dort neu geschaffenen Stellenkapazität und eine verbesserte Zusammenarbeit des Rates mit der Verwaltung und den Justizbehörden.

Für den Stahlbereich forderten die Berichte von 2003 und 2004 mehr Transparenz bezüglich der staatlichen Beihilfen, die den einzelnen Betrieben zugesagt worden sind. In den Beitrittsverhandlungen konnten die rumänischen Unterhändler für die Umstrukturierung dieses Industriezweigs eine Übergangsfrist bis zum Jahre 2008 aushandeln, innerhalb deren die Produktionskapazitäten für Endprodukte weiter reduziert werden müssen. Rumänien hat sich verpflichtet, ab Jahresbeginn 2005 keinerlei staatliche Subventionen mehr an Stahlbetriebe zu zahlen.²⁵

20 *Commission of the European Communities*, Report from the Commission. Report on Competition Policy 2004, Brüssel, 17.6.2005, S. 6.

21 *Romania. Consiliul Concurenței*, Raport privind ajutoarele de stat acordate în România în perioada 2001–2003 [Bericht über die in Rumänien im Zeitraum 2001–2003 gewährten staatlichen Hilfen], Bukarest 2004, S. 87.

22 Siehe dazu *Romanian Academic Society*, *The Turnaround of Sidex. Can Others Follow?*, in: Policy Warning Report, Mai 2003, S. 20–28, und ebenso die Impaktstudie Nr. 8 des *Rumänischen Europäischen Instituts*, *Ajutoarele de stat în sectoarele sensibile concurențial (cărbune, construcții navale, construcții, autovehicule, transporturi)* [Staatliche Beihilfen in sensiblen Sektoren (Kohle, Schiffbau, Baugewerbe, Kraftfahrzeugbau, Verkehr)], *Sinteze* [2002], S. 32–33.

23 *Europäische Kommission*, *Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel, 9.10.2002, S. 75–76.

24 Siehe hierzu detailliert: *Strategia Consiliului Concurenței 2005–2006* [Die Strategie des Wettbewerbsrats 2005–2006], Kapitel I, S. 5–34, <www.competition.ro/pdf/ro/strategie20052006.pdf>.

25 *Treaty Concerning the Accession* [wie Fn. 14], Appendix A zu Annex VII.

In den vier Verpflichtungen im Bereich Wettbewerb, deren Verletzung im Rahmen der speziellen Schutzklausel für Rumänien die Verschiebung des EU-Beitritts um ein Jahr nach sich ziehen würde, besteht die Union erneut auf der Gewährleistung einer effektiven Kontrolle aller potentiellen staatlichen Subventionen durch den Wettbewerbsrat, die Verbesserung und Anwendung der Gesetzgebung über staatliche Beihilfen, die Implementierung der Wettbewerbsgesetze, die Umsetzung der revidierten Strategie zur Umstrukturierung der Stahlindustrie und die Stärkung der Verwaltungskapazität des Wettbewerbsrats durch eine bessere finanzielle Ausstattung und Ausbildung des Personals.

Unklar ist zur Zeit, ob die Differenzen zwischen der EU-Kommission und der rumänischen Seite hinsichtlich der Steuervergünstigungen ausgeräumt werden konnten, die der Staat dem Käufer von Ispat-Sidex bis zum Jahre 2007 zugesichert hatte.²⁶ Unklar ist auch, ob eine von Premierminister Călin Popescu Țăriceanu gemachte Zusage an die Belegschaft des Traktorenwerks in Braşov (Kronstadt), rumänischen Landwirten Beihilfen zum Kauf von Traktoren zu gewähren, von der Kommission als Verstoß gegen die Wettbewerbsrichtlinien der EU ausgelegt werden kann.²⁷ Noch im Mai 2005 hatte sich Neele Kroes, die Wettbewerbskommissarin der EU, anlässlich eines Besuchs in Rumänien unzufrieden mit dem Stand der Umsetzung der europäischen Wettbewerbspolitik gezeigt.²⁸ Inzwischen wurden jedoch die meisten Probleme ausgeräumt.

Sanktionsbereich Justiz und Innere Angelegenheiten

Wie alle Beitrittsstaaten sieht sich Rumänien mit besonders komplexen Problemen im Zuge der Umsetzung des EU-Acquis im innenpolitischen und

²⁶ Sidex steht für 3% der gesamten rumänischen Industrieproduktion, 5% der rumänischen Exporte und 75% des rumänischen Marktes an Flachstahlprodukten, siehe Anca *Doicin*, Punctul final al negocierilor cu UE depinde de Sidex [Der Abschluß der Verhandlungen mit der EU hängt von Sidex ab], in: *Capital*, (9.12.2004) 50; Ilie *Şerbănescu*, Va supravieţui siderurgia fără ajutoare de la stat? [Wird die Stahlproduktion ohne staatliche Hilfen überleben?], in: »22«, 14 (18.-25.3.2005) 784.

²⁷ Peter *Martos*, Von Ost nach West: Rumänien riskiert für Traktorwerk Disput mit EU, in: *Die Presse*, 10.8.2005.

²⁸ Rede vor dem Rumänischen Europäischen Institut, unter: Euractiv.ro, 13.5.2005.

justitiellen Bereich²⁹ konfrontiert. Die Erfüllung der Verpflichtungen, die Rumänien bei den Verhandlungen über das Kapitel »Justiz und Innere Angelegenheiten« eingegangen ist, stellt mit Blick auf den termingerechten EU-Beitritt die größte Herausforderung für die Regierung in Bukarest dar. Sieben der insgesamt elf Vorgaben der Super-Schutzklausel für Rumänien beziehen sich auf dieses Verhandlungskapitel, insbesondere auf die Bereiche Grenzsicherung, Reform der Justiz und Polizei und Kampf gegen Korruption und grenzüberschreitende Kriminalität.

Die Grenzsicherung – eine Frage von Dimension und Ressourcen

In puncto Grenzsicherung erwartet die Europäische Kommission von Rumänien die rechtzeitige Umsetzung des Schengen-Aktionsplans, die Modernisierung der Ausrüstung und der Infrastruktur an den Landesgrenzen, die Rekrutierung von zusätzlichem Personal für die Grenzpolizei und Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung der illegalen Migration. Die besonderen Schwierigkeiten, die sich Rumänien im Bereich der Grenzsicherung stellen, erklären sich vor allem aus der Länge seiner Grenzen und dem Umfang der finanziellen und personellen Ressourcen, die zur Erfüllung des Schengen-Aktionsplans benötigt werden. Von den 2508 Kilometern der rumänischen Landesgrenze werden 1457 Kilometer nach dem Beitritt Rumäniens zur EU deren künftige Außengrenze bilden. Und dies wird sie über einen längeren Zeitraum auch bleiben, denn weder der Ukraine und der Republik Moldau, Rumäniens Nachbarn im Norden und Osten, noch der Bundesrepublik Serbien und Montenegro im Südwesten werden mittelfristig realistische Chancen für einen EU-Beitritt eingeräumt. Die Europäisierung und technische Modernisierung dieser Außengrenze an der Transitroute von Asien nach Europa ist für die Union von hoher strategischer Bedeutung, denn entlang dieser Route verlaufen nicht nur Migrationsströme aus östlichen Krisen- und Armutsgebieten, sie bildet auch einen Korridor für Menschen-, Drogen- und Waffenschmuggel nach Europa. Die Seegrenze entlang der rumänischen Schwarzmeerküste muß ebenfalls gegen diese weichen Sicherheitsrisiken gesichert werden.

²⁹ Siehe hierzu die exzellente Studie von Joanna *Apap*, Problems and Solutions for New Member States in Implementing the JHA Acquis, Brüssel, Centre for European Policy Studies, Oktober 2004 (Working Document Nr. 212).

Die Europäisierung der rumänischen Gesetzgebung in Fragen des Grenzmanagements ist inzwischen abgeschlossen.³⁰ Rumänien hat im Jahre 2004 den Visumszwang für Reisende aus Rußland, der Türkei, der Ukraine und Serbien-Montenegro eingeführt. Nur für die benachbarte Republik Moldau tritt die Schengenregelung – analog zur Praxis, die die Beitrittsländer Polen gegenüber der Ukraine und Ungarn gegenüber Rumänien vorexerziert haben – erst mit dem EU-Beitritt Rumäniens in Kraft.

Die Umsetzung des Schengen-Aktionsplans stellt eine der wichtigsten Forderungen der Union dar. Von Bukarest wird zum einen erwartet, daß es einen entsprechenden Gesetzesrahmen schafft, vor allem aber, daß es die bestehenden gesetzlichen Regelungen anwendet. Für die Staaten der EU ist die illegale Arbeitsmigration rumänischer Staatsbürger, die seit dem zum Jahresbeginn 2002 erfolgten Wegfall des Visumszwangs für Reisen in den Schengenraum sprunghaft zugenommen hat, ein besonderes Problem. Nach Angaben der Internationalen Migrationsorganisation IOM halten sich rund 900 000 Rumänen als Arbeitsmigranten in der Europäischen Union auf, und dies nicht immer legal.³¹ Um den damit verbundenen Befürchtungen westeuropäischer Politiker zu begegnen, erließ die Regierung in Bukarest am 21. Juli 2005 eine Verordnung, die die Bedingungen für die Reise ihrer Bürger in die Mitgliedstaaten der EU verschärft.³² Zudem ging die Regierung erstmals daran, eine bereits im Jahre 2003 erlassene Verordnung anzuwenden und die Pässe jener Personen einzuziehen, die die gesetzlich vorgeschriebene Aufenthaltsdauer im Schengenraum überschritten hatten. Die strengere Anwendung des Schengen-Abkommens war notwendig geworden, nachdem die Grenzbehörden seit Jahresbeginn 1,2 Millionen rumänischer Bürger, die den Ausreisebestimmungen nicht nachgekommen waren, von der Landesgrenze hatten zurückweisen müssen. Allein zwischen dem 1. und 15. August dieses Jahres wurden daraufhin an der Grenze 7115 Pässe rumänischer Bürger kon-

fiziert. Unter den Reisenden waren 5415, die sich länger als 90 Tage in den Staaten der EU aufgehalten hatten, die anderen 1700 wurden am Grenzübergang wegen fehlender Unterlagen zurückgeschickt.³³ Nach Protesten betroffener Bürger wurde die Maßnahme insoweit abgeändert, daß die Behörden die Pässe nicht mehr konfiszieren, die Daten der Paßinhaber jedoch elektronisch erfassen und gegen die Betroffenen ein zeitweiliges Ausreiseverbot verhängen.

Bei seinen Bemühungen zur Verbesserung der Infrastruktur und der technischen Ausstattung der Grenzanlagen kann Rumänien auf finanzielle und logistische Unterstützung der EU rechnen. Die Union beteiligt sich mit einem mehrjährigen, auf den Zeitraum 2004–2006 angelegten Programm an der Finanzierung eines integrierten Grenzsicherungssystems. Nach dem Beitritt wird sie von 2007–2009 Zuschüsse zu den rumänischen Eigenaufwendungen leisten.³⁴ Die vor kurzem erfolgte erfolgreiche Neuverhandlung des Auftrags für ein integriertes Grenzsicherungssystem, den die Vorgängerregierung ohne Ausschreibung an den deutsch-französischen EADS-Konzern vergeben hatte, war von der EU gefordert worden.³⁵

Der am 1. Juni 2005 verabschiedete Schengen-Aktionsplan 2005 sieht den Aufbau eines Visa-Online-Systems bis zum 30. Juni 2006 vor, desgleichen die Inbetriebnahme des Nationalen Integrierten Informationssystems (Sistemul Informatic Național Integrat) für das Management von Migrations-, Asyl- und Visumsangelegenheiten.³⁶ Auch bilateral gab es Unterstützung von den Staaten der EU: Seit 1998 wurden fünf Twinningprojekte zur Grenzsicherung in Zusammenarbeit zwischen der rumänischen Grenzpolizei und dem Bundesgrenzschutz abgewickelt. Bei der Sicherung der Grenze am Schwarzen Meer läuft ein Kooperationsprojekt mit Frankreich und Spanien.³⁷

Ausbildungs- und Finanzierungsprobleme behindern die geforderte Rekrutierung von über 4000 Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der Grenzpolizei, die bis zum Beitritt vor allem entlang der

³⁰ Siehe Enrica *Rigo*, Implications of EU Enlargement for Border Management and Citizenship in Europe, Florenz: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2005 (EUI Working Papers, RSCAS No. 2005/21).

³¹ Nach Angaben der IOM sind 31% von ihnen in Italien, 20% in Spanien, 10% in Deutschland, 7% in Frankreich und 6% in Großbritannien zumeist als Saisonarbeiter tätig, siehe hierzu Mirel *Bran*, Bucarest durcit le contrôle aux frontières pour ses propres ressortissants, in: *Le Monde*, 10.8.2005.

³² Wolfgang *Wittstock*, Das Reisen wird wieder komplizierter, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien*, 11.8.2005.

³³ *Cronica Română*, 18.8.2005.

³⁴ Sichere Grenzen auch am Schwarzen Meer. Rumäniens Innenminister über die Vorbereitungen zum EU-Beitritt, in: *Behörden-Spiegel*, März 2005, S. 64.

³⁵ Iulian *Badea*, Concluziile comisariului Franco Frattini: Pozitiv, cu unele rezerve [Die Schlußfolgerungen des Kommissars Franco Frattini: Positiv mit Einschränkungen], in: *Cronica Română*, 1.10.2005.

³⁶ *Euractiv.ro*, 8.6.2005.

³⁷ Sichere Grenzen auch am Schwarzen Meer [wie Fn. 34], S. 64.

Grenze zur Ukraine, der Republik Moldau und entlang des Schwarzen Meeres zu 100 Prozent aufgestellt sein müssen. Auch bei der Reform der Polizei steht die Frage der Ressourcen neben der notwendigen Dezentralisierung der Organisationsstrukturen im Vordergrund. Die Regierung hat beschlossen, zwanzig Spitzenpositionen innerhalb der Generaldirektion der Polizei zu streichen, parallele Verwaltungsstränge abzubauen und Polizeibeamte, die bislang in der Verwaltung tätig waren, in den Außendienst zu versetzen. Die Kosten dieser Maßnahmen werden auf eine Milliarde Euro geschätzt.³⁸

Korruption – ein strukturelles Problem in Verwaltung und Justiz

Erfolg im Kampf gegen die Korruption ist eines der entscheidenden Kriterien, an denen die Beitrittsfähigkeit Rumäniens zur EU gemessen wird. Der Katalog der Bedingungen, die Rumänien erfüllen muß, um eine Verschiebung seines Eintritts in die Union zu vermeiden, enthält auch Handlungsanweisungen für das künftige Vorgehen der rumänischen Behörden gegen die Korruption. Der Kampf gegen die Korruption im allgemeinen und insbesondere auf den Führungsebenen muß beschleunigt, die Gesetze strenger gehandhabt und die Unabhängigkeit der Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption gestärkt werden. Bis zum Jahresende 2005 muß zudem die Strafprozeßordnung dergestalt abgeändert werden, daß Korruptionsfälle vor Gericht schneller und transparenter abgehandelt werden können. Doch die meisten der Vorgaben der EU sind eher vage. Ob Rumänien die Brüsseler Forderung erfüllt, den Kampf gegen die Korruption erheblich zu beschleunigen und stärker gegen die hochrangige Korruption zu richten, dürfte nur schwer zu quantifizieren und an konkreten Fakten festzumachen sein. Anhand welcher Parameter soll letztendlich die »Beschleunigung« des Kampfes gegen die Korruption gemessen werden und wieviel und welche Personen müssen festgenommen und verurteilt werden, um den Anforderungen an einen beschleunigt geführten Kampf gegen die hochrangige Korruption zu entsprechen?

Wie überall in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas bildete sich auch in Rumänien im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Transfor-

mation ein Beziehungsgeflecht zwischen Wirtschaftsführern, Regierungsmitgliedern und Staatsbeamten heraus, das einen idealen Nährboden für Korruption darstellt.³⁹ Der anfänglich sehr geringe Zufluß ausländischen Kapitals nach Rumänien hat dazu geführt, daß dieses vorwiegend von einheimischen Akteuren geprägte oligarchische System von den Bürgern als nationaltypisches Übel wahrgenommen wird. Im Jahre 2005 lag Rumänien in dem von Transparency International erstellten Index der wahrgenommenen Korruption auf Platz 85 von 159 Ländern.⁴⁰ Bezeichnenderweise erwarten die Rumänen von der EU, der nach einer im März 2005 durchgeführten repräsentativen Umfrage 85 Prozent der Befragten positiv gegenüberstehen, in erster Linie Unterstützung im Kampf gegen die Korruption. Auf die Frage, was ihrer Meinung nach den Beitritt des Landes verzögern könnte, lautete die am häufigsten gegebene Antwort, »die Korruption«.⁴¹

Aus Sicht der EU ist die Korruption in Rumänien vor allem das Ergebnis zweier struktureller Faktoren – der Schwäche der öffentlichen Verwaltung und des Justizsystems.⁴²

Die Schwäche der öffentlichen Verwaltung

Das Fehlen gut ausgebildeter öffentlich Bediensteter ist ein Negativfaktor, der bei der Analyse aller Bereiche hervortritt, in denen sich Rumänien um eine Angleichung an die EU bemüht. Kontinuität und politische Unabhängigkeit der öffentlich Bediensteten sind nicht nur unabdingbar, um Verwaltungsprozesse effizient planen und die Tätigkeit der einzelnen Verwaltungsorgane ebenso effizient koordinieren zu können, sondern auch, um die Konvergenz mit den Verwaltungssystemen in den Mitgliedstaaten der Union herzustellen und die transparente Verteilung der EU-Fonds zu gewährleisten. Diesen Zielen wird Rumänien zur Zeit nicht in ausreichendem Maße gerecht. Ähnliche Mängel waren zwar auch im Falle der südeuropäischen

³⁹ Siehe auch: Anneli Ute *Gabanyi*, Neue Wirtschaftseliten in Rumänien: Von der Nomenklatura zur Oligarchie, in: *Südeuropa*, 48 (1999) 1–2, S. 75–97.

⁴⁰ *Transparency International*, Corruption Perceptions Index 2005, Berlin 2005, <www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Presse/CPI_2005_PressKIT_05-10-05Final_.pdf>.

⁴¹ Elena *Parvu*, Româniii încep să conştientizeze costurile integrării [Die Rumänen beginnen sich der Beitrittskosten bewußt zu werden], in: *Adevărul*, 19.4.2005.

⁴² Jonathan *Scheele*, der Leiter der Delegation der EU-Kommission in Bukarest, in: *Ziua*, 5.5.2004.

³⁸ Răzvan *Amariei*, Romanian Police to Fight Crime, Not Paperwork, in: *Southeast European Times*, 18.8.2005.

Beitrittsstaaten Griechenland, Spanien und Portugal, und insbesondere der acht 2004 beigetretenen postkommunistischen Staaten Ost- und Mitteleuropas deutlich geworden, aber gerade diese Erfahrung hat den Blick der EU-Kommissare für die Auswirkungen der jeweiligen politisch-administrativen Modelle auf das Tempo und die Qualität des Europäisierungs- und Integrationsprozesses der aktuellen Beitrittskandidaten geschärft.

Die EU erwartet von Rumänien Maßnahmen zur Reform des öffentlichen Dienstes. Bukarest soll die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten aufstocken und sie besser besolden. Gegenwärtig ist der Anteil der Angestellten des öffentlichen Dienstes in Rumänien niedriger als in allen anderen Transformationsstaaten – er ist zum Beispiel um mehr als das Vierfache niedriger als in der Tschechischen Republik. Bei ihrer Besoldung besteht ein extremes Gefälle zwischen den Bezügen der Bediensteten in den Bereichen Verteidigung, Polizei und Geheimdienste und denen der übrigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes.⁴³

Probleme gibt es in Rumänien immer noch mit der Kontinuität und der politischen Unabhängigkeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Zwar wurde im Jahre 1999 der gesetzliche Rahmen für den öffentlichen Dienst geschaffen, doch die Parlamentswahlen der Jahre 2000 und 2004 haben gezeigt, daß die jeweiligen Gewinner die gesetzlichen Vorgaben immer noch zu umgehen versuchen, um wichtige Positionen auf der zentralen und der lokalen Verwaltungsebene mit Anhängern der eigenen Partei zu besetzen.⁴⁴

Um eine Aktivierung der Super-Schutzklausel, die sich auf diese Defizite gründen würde, zu vermeiden, hat die EU Rumänien zeitlich präzise definierte Handlungsvorgaben geliefert: Bukarest mußte bis März 2005 eine Strategie der Justizreform und einen aktualisierten Aktionsplan vorlegen, in dem die wichtigsten Maßnahmen zur Umsetzung der bereits verabschiedeten Einzelgesetze zur Justizreform enthalten sind, die dafür benötigten finanziellen und menschlichen Ressourcen bereitstellen und schließlich ebenfalls bis März 2005 den Nachweis erbringen, daß das in der rumänischen Justiz übliche System der aleatorischen (auf Zufall beruhenden) Verteilung der Fälle funktionsfähig ist.

43 Răzvan Amariei, Ineficiența administrației nu se lasă măsurată [Die Ineffizienz der Verwaltung läßt sich nicht messen], in: Capital, (3.3.2005) 9.

44 Siehe u.a. Ioana Speteanu/Andreea Gheorghe, Liber la vânătoria de funcționari [Die Jagd auf die öffentlich Bediensteten wurde freigegeben], in: Capital, (28.7.2005) 30.

Innenpolitische Probleme verzögerten die Umsetzung der Justizreform. Mit Verspätung hatte bereits die sozialdemokratische Regierung unter Premierminister Adrian Năstase am 30. September 2004 die drei wichtigsten von der EU geforderten Gesetze zur Justizreform verabschiedet: das Gesetz über die Organisation des Justizsystems, das Gesetz über den Status der Richter und Staatsanwälte und das Gesetz über den Obersten Rat der Magistratur.⁴⁵ In ihrem letztjährigen Fortschrittsbericht hatte die EU diese Kodifikationen positiv bewertet. Die aus den Parlamentswahlen vom November 2004 hervorgegangene Koalitionsregierung aus Nationalliberaler Partei (Partidul Național Liberal), Demokratischer Partei (Partidul Democrat), Rumänischer Humanistischer Partei (Partidul Umanist Român) und dem Verband der Ungarn Rumäniens (Uniunea Democrată a Maghiarilor din România) war jedoch nicht bereit, diese Gesetze in ihrer ursprünglichen Form umzusetzen. Durch eine Novellierung wollte die neue Justizministerin Monica Macovei, selbst ehemalige Staatsanwältin und vor den Wahlen Leiterin der Menschenrechtsorganisation »Helsinki Komitee«, eine gesetzliche Handhabe zur Absetzung korrupter und der Politik der Vorgängerregierung verpflichteter Richter und Staatsanwälte gewinnen, da – so ihre Argumentation – allein auf dem Wege der personellen Erneuerung eine tatsächliche Reform der Justiz möglich sei. Es gehe ihr nicht um den Versuch einer neuerlichen Politisierung und Reglementierung der Justiz, sondern um eine Maßnahme zur Verjüngung der Richterschaft und zur Steigerung der Effizienz ihrer Arbeit.⁴⁶ Die Justizministerin nahm dabei in Kauf, daß sie mit dieser Politik »auf Kollisionskurs mit dem eher technischen Approach der EU«⁴⁷ ging und gegenüber dem vorgegebenen Zeitplan in Verzug geriet. Vertreter des Obersten Rates der Magistratur verweigerten Macovei die Gefolgschaft, weil sie in den von der Regierung eingebrachten Gesetzesänderungen eine Gefährdung ihrer eben erst errungenen Unabhängigkeit von politischer Einflußnahme erblickten.⁴⁸

45 Der Begriff »Magistratur« lehnt sich an das französische Rechtssystem an und bezeichnet die Gesamtheit der Richter und Staatsanwälte, also der Justizbehörden.

46 Interview in der Wochenzeitung »22«, (24.-30.5.2005) 794.

47 Der Publizist Alexandru Lăzescu, Cauza salvării sistemului și clauza de salvagardare [Die causa der Systemerhaltung und die Schutzklausel], in: »22«, (24.-30.5.2004) 794.

48 Diese Gefahr sah auch der juristische Vorbeitrittsberater Dieter Schlafen gegeben, der seit einigen Jahren in einem PHARE-Programm in Rumänien tätig ist. In einem Schreiben

Korruptionsbekämpfung unter Erfolgsdruck

Korruption ist in Rumänien wie schon erwähnt in mehr als einer Hinsicht ein strukturelles Problem. Das gilt zum einen für die historisch verwurzelte »geringfügige« Korruption in der Verwaltung und im Gesundheitswesen zur Sicherung persönlicher Vorteile, zum anderen für die weit schwerer wiegende »große Korruption«, die an der Schnittstelle zwischen staatlicher Macht und Wirtschaftsinteressen entsteht. Letztere birgt die Gefahr, daß sich zwischen Politik, Kapital, Justiz und Medien oligarchische Verflechtungen bilden und damit die Grundlagen von Demokratie und Marktwirtschaft unterminiert werden.

Nach der Wende 1989 hatten die Schwächen der im Aufbau befindlichen demokratischen Institutionen und eine mangelhafte Gesetzgebung die Herausbildung eines wirksamen Systems der Korruptionsbekämpfung jahrelang verhindert. Erst 1996 erließ die neugewählte »bürgerliche« Koalitionsregierung die ersten Gesetze zur Eindämmung der Korruption wie das Antikorruptionsgesetz, das Gesetz gegen Geldwäsche und das Gesetz über den öffentlichen Dienst. Mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen im Jahre 2000 kam die EU-Konditionalität in dieser Frage zum Tragen: Im Jahre 2002 wurde die Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption konstituiert, 2004 folgte die Gründung einer neuen Antikorruptionsbehörde im Rahmen des Ministeriums für Verwaltung und Innere Angelegenheiten. Inzwischen fordert die EU-Kommission von der rumänischen Regierung Maßnahmen zur Reduzierung der allzu zahlreichen mit dem Kampf gegen die Korruption befaßten Behörden, um Überlappungen zu vermeiden. Im Juni 2004 verabschiedete das Parlament ein neues Strafgesetz. Mit der darin verfügten Umwandlung des Tatbestands der Steuerhinterziehung in ein kriminelles Delikt schuf die Regierung bessere Voraussetzun-

an den Obersten Rat der Magistratur übte er Kritik an den von Justizministerin Macovei angestrebten Gesetzesänderungen. Diese würden nicht nur gegen die rumänische Verfassung verstoßen, sondern auch gegen die in Kapitel 24 mit der EU vereinbarten Beitrittsbedingungen, denn sie eröffneten dem Staatspräsident und dem Justizminister Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf die Justiz. Die Delegation der Europäischen Kommission in Bukarest distanzierte sich in einer offiziellen Presseerklärung von Schlafen und der in seinem Schreiben dargelegten Einschätzung; siehe hierzu: Gabriela Ștefan, Consilierul UE pentru Preadereare pe Justiție, Dieter Schlafen, șocat de »reforma« Macovei [Der Vorbeitrittsberater für Justiz Dieter Schlafen, schockiert von Macoveis »Reform«], in: Gândul, 12.5.2005, und: Avere, 13.5.2005.

gen für den Kampf gegen diese Form der Wirtschaftskriminalität. Bis zum Ende der Legislaturperiode Ende 2004 erhob die Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption Anklage gegen 260 höhere Amtsträger, darunter »vier Minister, sieben Richter, zehn Bürgermeister und das gesamte Führungspersonal der Privatisierungsbehörde«.⁴⁹ Zuvor schon, im November 2003, hatte Rumänien ein Kooperationsabkommen mit EUROPOL geschlossen.

Bei den Wahlen des Jahres 2004 spielte das Korruptionsthema die entscheidende Rolle. Den Wahlsieg trugen die liberal-demokratische »Allianz Gerechtigkeit und Wahrheit« (Alianța Dreptate și Adevăr) und ihr Präsidentschaftskandidat Traian Băsescu davon, weil sie den Wählern versichert hatten, dem »korrupten System« der sozialdemokratischen »Staatspartei« und ihrer Klientel ein Ende zu setzen. Dementsprechend standen die neue Regierung und Staatspräsident Băsescu unter erheblichem Erfolgsdruck.⁵⁰ Im Juli 2005 wurde die »Nationale Strategie für den Kampf gegen Betrug und für die Wahrung der Finanzinteressen der EU in Rumänien« verabschiedet. Das neugeschaffene Department für den Kampf gegen den Betrug (Departamentul pentru Lupta Antifraudă, DLAF), die rumänische Entsprechung des Europäischen Anti-Betrugs-Amtes OLAF, konnte bereits mehrere Verdachtsfälle an die Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption überweisen.

Es ist jedoch auch der neuen Regierung bislang offenbar nicht in überzeugender Weise gelungen, die Korruption nachhaltig und mit gesetzlich einwandfreien Mitteln zu bekämpfen. Zwar meldete die Regierung kürzlich, die Antikorruptionsbehörde habe zwischen Juni und August 2005 in 33 Fällen Anklage gegen 216 Personen erhoben, in 35 Gerichtsverfahren seien 89 Beschuldigte verurteilt worden.⁵¹ Der Kampf gegen die Korruption auf höchster Ebene ist jedoch mehr und mehr zu einem Instrument der Auseinandersetzung innerhalb der regierenden Koalition und der Exekutive geworden. In der Öffentlichkeit sollte mit medienwirksam inszenierten Festnahmen promi-

⁴⁹ Cornelia Bolesch, Hoffen auf die Gnade Brüssels, in: Süddeutsche Zeitung, 29.9.2004.

⁵⁰ »The change of government in November 2004 was made possible by Romania's longing for truth and fairness, but decisive progress has not yet been seen« (zitiert in: Daniel Dălanu, Fighting Corruption in SEE Countries: The EU Factor, in: South East European Times, 6.6.2005.)

⁵¹ Oana Voinea, Iulian Badea, Raportorul parlamentului European e optimist [Der Berichterstatter des EU-Parlaments ist optimistisch], in: Cronica Română, 8.10.2005.

nenter Geschäftsleute, die allesamt der früheren Regierungspartei nahestanden, der Eindruck erweckt werden, die Regierung gehe entschlossen gegen Korruption und illegale Bereicherung im großen Stil vor. Allerdings ließ die Art und Weise, wie der Chef der größten rumänischen Ölgesellschaft Rompetrol und liberale Spitzenpolitiker Dinu Patriciu festgenommen und verhört wurde, bei der Delegation der EU-Kommission wie der amerikanischen Botschaft in Bukarest Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit des Vorgehens der Staatsanwaltschaft aufkommen.⁵² Staatspräsident Băsescu unterstellte Ministerpräsident Popescu Tăriceanu öffentlich, politische Entscheidungen unter dem Druck wirtschaftlicher *pressure groups* zu treffen.⁵³ In den Medien wurde dieses Vorgehen Băsescus kritisiert. Seine publikumswirksamen Anschuldigungen gegen die Regierung, so hieß es, würden letztlich den Gegnern eines fristgerechten EU-Beitritts Rumäniens die Argumente für eine Verschiebung des Aufnahme-termins liefern.⁵⁴

Indes wurde die neue Regierung auch den eigenen moralischen Ansprüchen nicht gerecht. So weigerten sich Minister der Regierungskoalition, detailliert Auskunft über ihre Besitzverhältnisse zu geben. Der ursprüngliche Plan, von allen Bürgern Eigentums-erklärungen zu fordern, stieß in der Öffentlichkeit auf einhellige Ablehnung. Nun liegt der Entwurf der Justizministerin für eine neu zu gründende »Integritätsagentur« auf dem Kabinettstisch, die Unstimmigkeiten zwischen dem erklärten und dem tatsächlichen Vermögen von Personen nachgehen soll. Ehemalige staatliche Würdenträger sollen bis zu drei Jahre nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt kontrolliert werden können.⁵⁵

Anfang August erfolgte zudem eine Neubesetzung an der Spitze der Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption, nachdem der bisherige Vorsitzende und sieben weitere Staatsanwälte unter dem Druck der Regierung zurückgetreten waren. Unter ihrem neuen Vorsitzenden, dem in der Korrup-

tionsbekämpfung erfolgreichen 38-jährigen Staatsanwalt Daniel Morar, soll die Behörde künftig effizienter arbeiten. Rumänien wird aber 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.

52 G. Coman, UE monitorizează independența politică în acest caz [Die EU verfolgt in diesem Fall die politische Unabhängigkeit], in: Ziua, 28.5.2005.

53 Realitatea TV, 1.8.2005; Mirel Bran, Un conflit entre le président roumain et son premier ministre déstabilise le pays, in: Le Monde, 10.8.2005.

54 Cristina Oroveanu, Discurs dublu pentru o singură aderare [Doppelzüngiger Diskurs für einen einzigen Beitritt], in: Adevărul, 15.8.2005.

55 Adriana Tomasiu, Legea Macovei, contestată de ONG [Einspruch gegen das Macovei-Gesetz von Nichtregierungsorganisationen], in: Evenimentul Zilei, 17.8.2005.

EU-Frühwarnbericht enthält zusätzliche Mängelliste

Im Februar 2005 setzte die Kommission den vereinbarten Monitoring-Prozess in Gang, um in enger Zusammenarbeit mit der rumänischen Regierung die Umsetzung der Beitrittsverpflichtungen zu kontrollieren. In einem ersten »Frühwarnbericht« verwies sie am 10. Juni 2005 auf weitere Mängel in den Bereichen öffentliche Ausschreibungen, Steuern, Eigentums- und Urheberrechte, Umweltschutz und Landwirtschaft, vor allem aber auf nach wie vor bestehende Unzulänglichkeiten auf den Gebieten Wettbewerb sowie Justiz und Inneres. Von der rechtzeitigen Behebung dieser Defizite wird es abhängen, ob die Kommission dem Rat den EU-Beitritt Rumäniens zum vorgesehenen Zeitpunkt oder eine Verschiebung des Beitrittstermins um ein Jahr empfehlen wird.

Kritikpunkt öffentliches Auftragswesen

Einer der Kritikpunkte der Kommission zielte auf die von der (früheren) rumänischen Regierung noch wenige Monate vor Verhandlungsabschluss praktizierte Vergabe von Aufträgen ohne öffentliche Ausschreibung. Dieser Teilaspekt der Verhandlungen unter Beitrittskapitel 1 (Freier Warenverkehr) war bereits in dem im Oktober 2004 publizierten Fortschrittsbericht der EU kritisch bewertet worden.⁵⁶ Darin hatte die Kommission die mangelnde Übereinstimmung der rumänischen Gesetzgebung im Bereich der *public-private-partnership* mit dem EU-Acquis und die Tatsache gerügt, daß die rumänische Regierung bei der Behandlung dieser Materie teilweise ihre eigenen einschlägigen Gesetze mißachtet habe. Konkret beanstandete der Fortschrittsbericht die Vergabe des Auftrags für den Bau einer Autobahnstrecke von der rumänisch-ungarischen Grenze quer durch Siebenbürgen nach Braşov (Kronstadt) an die amerikanische Baufirma Bechtel, die Beauftragung der französischen Firma Vinci mit dem Bau eines Teils der Anschlußautobahn zwischen Braşov und Bukarest und die Übertragung des Aufbaus eines integrierten Grenzsicherungssystems an den deutsch-französischen EADS-Konzern.

⁵⁶ *European Commission*, 2004 Regular Report on Romania's Progress towards Accession, Brüssel, 6. Oktober 2004, S. 53.

Der rumänischen Regierung wurde dringend empfohlen, die nationale Gesetzgebung an den Acquis anzugleichen und die Regeln für öffentliche Ausschreibungen korrekt anzuwenden. Nur wenn das Land Gesetz und System der Vergabe seiner öffentlichen Aufträge den Regeln der EU anpasse, könne es Zuschüsse aus dem Haushalt der Union erwarten. Im Wahlkampf hatten die Oppositionsparteien die damalige Regierung wegen deren Vergabepaxis angegriffen, doch auch zehn Monate nach ihrem Wahlsieg hat die neue Regierungskoalition das Gesetz über *public-private-partnerships* noch nicht abgeändert. Allein in einem Teilbereich wurden neue gesetzliche Regelungen getroffen: Künftig muß jede öffentliche Ausschreibung eines Werbevertrags, dessen Wert 2000 Euro übersteigt, im Internet veröffentlicht werden.⁵⁷

Kritikpunkte Steuern, Zölle, geistiges Eigentum

Bei den von der EU angemahnten Defiziten im Bereich »Steuern, Zölle, geistiges Eigentum« geht es um einzelne Obliegenheiten aus bereits vor längerer Zeit geschlossenen Beitrittskapiteln, die von Rumänien trotz wiederholter Hinweise seitens der Kommission nicht zufriedenstellend gelöst wurden. So konnte Rumänien zwar bei der Umsetzung des Acquis communautaire im Bereich des gesamten Beitrittskapitels 10 (Steuern) Fortschritte verbuchen und es im Jahre 2003 auch provisorisch abschließen, wobei mehrere Übergangsregelungen vereinbart wurden. In erheblichen Verzug geriet Bukarest jedoch beim Aufbau des Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystems (MIAS), mit dem die IT-Systeme der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vernetzt werden. Der Fortschrittsbericht für 2004 registrierte zwar erste Anstrengungen der rumänischen Seite in dieser Richtung, mahnte aber zur Eile.⁵⁸

⁵⁷ Irina Cristea|Gabriela Antoniu|Lavinia Dimancea, Integrarea, o haină prea grea pentru România [Die Integration, ein zu schweres Gewand für Rumänien], in: Jurnalul Național, 7.9.2005.

⁵⁸ *European Commission*, 2004 Regular Report on Romania's Progress [wie Fn. 56], S. 83–86.

Das Beitrittskapitel 25 (Zollunion) konnte im Jahre 2003 ebenfalls abgeschlossen werden. Allerdings monierte der EU-Report für das Jahr 2004 auch hier Rückstände beim Aufbau von Informationssystemen, die der Anbindung an die Union dienen, und die mangelhafte Ausbildung für Berufsanfänger im Zollwesen.⁵⁹

Das besondere Augenmerk der Kommission gilt jedoch der industriellen Produktpiraterie und der Respektierung des geistigen Eigentums im Beitrittskapitel 5 (Freier Warenverkehr). Gemäß einer Analyse der Internationalen Organisation für das geistige Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO) für das Jahr 2005 liegt der Anteil der Produktpiraterie in Rumänien bei Musik-CDs bei 78 Prozent, bei Computerprogrammen bei 74 Prozent, bei Computerspielen bei 65 Prozent und bei Filmen bei 55 Prozent. In ihrer Stellungnahme des Jahres 1997 hatte die Kommission darauf hingewiesen, daß Rumänien angesichts seiner langen Rechtstradition im Bereich des gewerblichen Eigentums keine Schwierigkeiten haben werde, den Acquis auf diesem Gebiet zu erfüllen. Trotz großer Bedenken bescheinigte sie Bukarest nach der Verabschiedung eines Gesetzes über das geistige Eigentum die Bereitschaft, die teils erheblichen Mißstände in diesem Bereich abzustellen. In ihrem Frühwarnbericht vom Juni 2005 verwies die EU-Kommission noch einmal nachdrücklich auf die lückenhafte Anwendung der Gesetzgebung und die ungenügende Verwaltungs- und Kontrollkapazität insbesondere an den Grenzen. Um den angezeigten Mängeln abzu helfen, beabsichtigt die gegenwärtige rumänische Regierung nun, die Koordinierung der Kontrollaufgaben einer neuen Sonderabteilung der Generalstaatsanwaltschaft zu übertragen und die von der EU seit Jahren angemahnten zusätzlichen Finanzmittel für neue Stellen und technische Ausrüstung bereitzustellen.

Kritikpunkt Umwelt

Das Umweltkapitel 22 war eines der letzten Verhandlungskapitel, das die rumänische Regierung im Jahre 2004 zum Abschluß brachte. In ihrer Stellungnahme vom Jahre 1997 hatte die Europäische Kommission darauf hingewiesen, daß eine vollständige Umsetzung des Umwelt-Acquis mittel- bis langfristig nur möglich sei, wenn der Umweltpolitik in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein höherer Stellenwert eingeräumt, ge-

zielte ökologische Strategien realisiert, die Verwaltungskapazitäten ausgebaut und die finanziellen Ressourcen in diesem Bereich erheblich aufgestockt würden. Die Einhaltung der Rechtsvorschriften der EU im Umweltbereich, die langfristig hohe Investitionen erfordert, ist nach Meinung der Kommission nur auf sehr lange Sicht zu erzielen.

Tatsächlich sollen sich die Gesamtkosten für den Anpassungsprozeß Rumäniens bis zum Jahre 2018 auf über 29 Milliarden Euro belaufen. Davon entfallen 20 Prozent auf den Staatshaushalt, 30 Prozent auf EU-Fonds und 35 Prozent müssen von den Wirtschaftsunternehmen aufgebracht werden, der Rest speist sich aus anderen Quellen.⁶⁰ Die höchsten Aufwendungen kommen auf die erdölverarbeitende Industrie, die chemische Industrie und die Stahlerzeugung zu. Zahlreiche Betriebe werden die Kosten der Angleichung an die Umweltstandards der Union voraussichtlich nicht aufbringen können und müssen zum 1. Januar 2007 mit einer Schließung rechnen.⁶¹

Der Fortschrittsbericht für 2004 attestierte Rumänien durchaus Erfolge bei der Übernahme des Acquis im Umweltbereich. Auch der lange Zeit defizitäre Aufbau einer geeigneten Verwaltungskapazität wurde positiv bewertet, nachdem das Umweltministerium nach seiner Zusammenlegung mit dem Landwirtschaftsministerium im Jahre 2004 erneut als separates Ministerium etabliert, regionale und lokale Umweltschutzbehörden gegründet und eine mit Kontrollaufgaben betraute »Umweltgarde« aufgestellt worden war. Fortschritte gab es auch bei der Schaffung neuer Stellen im Umweltbereich und der Ausbildung der dafür benötigten Fachkräfte. Ein noch nicht gelöstes Problem stellt indes die Verknüpfung der Umweltpolitik mit den in allen Wirtschaftsbereichen verfolgten Strategien dar.⁶²

Im Verlauf der Verhandlungen räumte die EU Rumänien zahlreiche Übergangsfristen zwischen einem und 12 Jahren ein. Die längsten Fristen gelten für die Umsetzung der EU-Direktiven in den Bereichen Trinkwasserversorgung und Abwasserreinigung.⁶³ Keine

⁶⁰ Gabriela Drăgan, Interview in: Euractiv.ro, 28.4.2004.

⁶¹ Ioana Speteanu/Stefan Onica/Răzvan Amariei, Oamenii de afaceri locali au ajuns eurosceptici, in: Capital, (16.8.2005) 33.

⁶² European Commission, 2004 Regular Report on Romania's Progress [wie Fn. 56], S. 116–119.

⁶³ Von den insgesamt 1100 Großbetrieben des Landes, die eine Umweltverschmutzung der Klasse A produzieren, verfügen nur fünf über eine von der Umweltbehörde ausgestellte Bescheinigung, daß der Betrieb den Umweltnormen entspricht. Der Rest hat eine solche entweder beantragt oder

⁵⁹ Ebd., S. 130–133.

Übergangsperioden wurden Bukarest dagegen für Verursacher von Umweltschäden aus dem industriellen Bereich konzediert. Hier müssen die entsprechenden EU-Standards bereits 2007 umgesetzt sein. Nach Aussagen des rumänischen Chefunterhändlers Leonard Orban ist die Umsetzung des Acquis in die rumänische Gesetzgebung erst zu 95 Prozent erfolgt. Die von der Union geforderte Einrichtung von acht Grenzposten für Umweltkontrollen werde vorbereitet, ihre Finanzierung sei weitgehend gesichert.⁶⁴

Kritikpunkt Landwirtschaft

Die Verhandlungen Rumäniens über das Kapitel 7 (Landwirtschaft) gestalteten sich aufgrund der strukturellen Probleme, mit denen dieser Wirtschaftszweig nach der Wende konfrontiert war, sehr schwierig. Die Größe der landwirtschaftlich genutzten Fläche und ihre extreme Zersplitterung, der hohe Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung von gegenwärtig 32,7 Prozent, das Vorherrschen der Subsistenzwirtschaft, die niedrige Arbeitsproduktivität und eine rückständige ländliche Infrastruktur behinderten den Aufbau moderner, wettbewerbsfähiger Agrarbetriebe nach der Wende.⁶⁵ Die Verhandlungen kamen 2004 zum Abschluß, Rumänien wurden insgesamt 13 mehrjährige Übergangsfristen und -regelungen zugestanden, mehr als jedem anderen Beitrittsstaat. Sie betreffen zum Beispiel die fleisch- und milchverarbeitende Produktion, den Weinbau und den Gebrauch von Pflanzenschutzmitteln.

Die Modernisierung der fleisch- und milchverarbeitenden Lebensmittelbetriebe gemäß EU-Standards gehört zu den großen Herausforderungen, denen sich Rumänien wie schon die anderen Beitrittsländer stellen muß. Bei der rumänischen Agentur für Lebens-

mittelsicherheit geht man davon aus, daß von den derzeit 1327 Betrieben nach Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist 70 Prozent geschlossen werden müssen. Ein Teil der nicht EU-konformen Produzenten könnte seine Erzeugnisse danach innerhalb des Landes, nicht aber auf dem europäischen Binnenmarkt absetzen.⁶⁶ Für diese Betriebe muß die Regierung eine Auffangstrategie ausarbeiten, deren Fehlen die Kommission moniert.

In ihrem Frühwarnbericht vom Juni 2005 verwies die Europäische Kommission auf die zur Zeit dringlichste Aufgabe der rumänischen Regierung im Zuge der Umsetzung der Bestimmungen des European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGFL) – die beschleunigte Aufstellung der landwirtschaftlichen Zahlstelle, die nach dem Beitritt für die Auszahlung der Fördergelder an die landwirtschaftlichen Betriebe verantwortlich sein wird. Diese Zahlstelle sollte zum Jahresende 2004 beim Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und ländlicher Entwicklung eingerichtet werden. Nach der Verabschiedung des Frühwarnberichts erließ die Regierung eine Dringlichkeitsverordnung, die die von der EU geforderten zusätzlichen Regelungen zur Einrichtung der Zahlungsagentur enthält. Sie muß aber noch von den beiden Häusern der Legislative verabschiedet werden.⁶⁷ Nur wenn die Zahlstelle geschaffen und der Mangel an Spezialkräften für den Aufbau der neuen Verwaltungsstrukturen beseitigt wird, ist eine gute Absorption der EU-Fördermittel in diesem für die künftige Entwicklung Rumäniens besonders wichtigen Bereich gewährleistet.⁶⁸ Allein für den Förderzeitraum 2007–2008 erwartet Rumänien Zuwendungen aus dem EU-Strukturfonds von fast 5 Milliarden Euro.⁶⁹

operiert ohne Genehmigung. Von den 12 300 rumänischen Kleinbetrieben, die ebenfalls im Beitrittsjahr 2007 umweltgerecht arbeiten müssen, besitzen 1300 eine Umweltgenehmigung. Von den 1214 Müllhalden in Bukarest sind nur zehn von der rumänischen Umweltbehörde genehmigt; siehe dazu Umweltministerin Sulfina Barbu in: Antoaneta Oetves, Taxe de miliarde de euro pentru intrarea aerului românesc in UE [Milliarden Euro Steuern für den Eintritt der rumänischen Luft in die EU], in: Cotidianul, 22.6.2005.

⁶⁴ Cristea|Antoniuj|Dimancea, Integrarea [wie Fn. 57].

⁶⁴ Gândul, 26.8.2005.

⁶⁵ Anneli Ute Gabanyi, Die Landwirtschaft im Prozeß der EU-Integration Rumäniens, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2003 (S 38/03).

⁶⁶ Irina Bolboaca, 70% din unităţile de procesare a cărnii şi laptelui vor fi închise [70% der milch- und fleischverarbeitenden Betriebe werden geschlossen], in: Curentul, 18.8.2005; Daniela Filipescu|Mihaela Radu, Comisia Europeană a trimis statelor membre primele evaluări optimiste despre România şi Bulgaria [Die Europäische Kommission schickt den Mitgliedstaaten die ersten optimistischen Einschätzungen zu Rumänien und Bulgarien], in: Adevarul, 2.6.2005.

⁶⁷ Cristea|Antoniuj|Dimancea, Integrarea [wie Fn. 57].

⁶⁸ European Commission, 2004 Regular Report on Romania's Progress [wie Fn. 56], S. 69–78.

⁶⁹ Cristea|Antoniuj|Dimancea, Integrarea [wie Fn. 57].

⁶⁹ Gândul, 26.8.2005.

Gefährdete politische Stabilität

Die Fülle der bis zum vorgesehenen Beitrittstermin am 1. Januar 2007 von der rumänischen Regierung zu bewältigenden institutionellen und personellen Herausforderungen ist beträchtlich. Die Erfahrung mit der Integration der zehn Neumitglieder, die der Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, hat jedoch gezeigt, daß die Europäische Kommission von den Kandidatenstaaten in dieser Phase konsequente und energische Anpassungsmaßnahmen erwartet. Das aber war in Rumänien im laufenden Jahr nicht durchgehend der Fall. Neben drei verheerenden Überschwemmungskatastrophen im Jahre 2005, die 66 Menschenleben forderten und Schäden in Höhe von 1,5 Milliarden Euro verursachten,⁷⁰ und der Entführung dreier Journalisten im Irak waren die internen Rahmenbedingungen seit dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit der EU von Spannungen zwischen Regierung und Opposition, vor allem aber innerhalb der Exekutive geprägt. Bei den Parlamentswahlen im November 2004 hatte das Bündnis aus der seit 2000 regierenden Sozialdemokratischen Partei (Partidul Social Democrat) und der Humanistischen Partei (Partidul Umanist Român) die relative Mehrheit im Abgeordnetenhaus (36,6%) und im Senat (37,3%) erzielt. Nachdem aber der Oppositionskandidat Traian Băsescu am 12. Dezember 2004 überraschend die Stichwahl für das Präsidentenamt gewonnen hatte, bildeten die Humanistische Partei, die sich inzwischen in Konservative Partei (Partidul Conservator) umbenannt hat, und der Ungarnverband, die beide bereits mit der Sozialdemokratischen Partei (Partidul Social Democrat) Koalitionsgespräche geführt hatten, nun mit der liberal-demokratischen Allianz eine Koalitionsregierung. Seither versuchen die Parteien der Allianz, die Abwahl der beiden sozialdemokratischen Kammerpräsidenten des Parlaments zu erreichen.

Als ernsthaftes Hindernis für eine erfolgreiche Regierungsarbeit in dieser für die angestrebte EU-Integration wichtigen Phase erwiesen sich vor allem die anhaltenden Differenzen zwischen Premierminister und Staatspräsident über die Frage vorgezogener Neuwahlen. Um das Stimmungshoch für die Allianz unmittelbar nach den Wahlen zu nutzen und im

Parlament eine Mehrheit für eine liberal-demokratische Regierung ohne Beteiligung der Konservativen Partei und des Ungarnverbands zu gewinnen, drängte Staatspräsident Băsescu seit Januar 2005 auf Neuwahlen. Premierminister Călin Popescu Tăriceanu, für den die europäische Integration Rumäniens absolute Priorität besaß, wehrte sich lange Zeit mit Erfolg gegen diese Forderung. Anfang Juli lieferte der Einspruch des Verfassungsgerichts gegen ein Gesetzespaket der Regierung dem Staatspräsidenten den willkommenen Vorwand für Neuwahlen. Dies war der Beginn einer politischen Krise, die zu einer Verfassungskrise zu eskalieren drohte.

Um die revidierten Gesetze zur Justizreform gegen den Widerstand der Opposition vom Parlament bestätigen zu lassen, verknüpfte der Premierminister mit ihrer Annahme am 22. Juni die Vertrauensfrage. Die sozialdemokratische Opposition konterte mit einem Mißtrauensantrag, der erwartungsgemäß an der Regierungsmehrheit scheiterte. Daraufhin reichten zwei Oppositionsparteien – die Sozialdemokratische Partei und die Partei Großrumänien (Partidul România Mare) – sowie Richter des Obersten Kassationshofs beim Verfassungsgericht Klage ein. Dieses bestätigte in seinem Urteil den grundsätzlichen Standpunkt der Regierung in den wesentlichen, den EU-Beitrittsprozeß tangierenden Punkten (Sicherung der Unabhängigkeit des Obersten Rates des Magistrats und der Ämtertrennung im Justizsystem). Es beanstandete nur für den EU-Beitritt nicht relevante Gesetze, in denen Fragen der Besoldung und Versorgung leitender Justizbeamten geregelt wurden. Dennoch sahen Vertreter der an der Regierungskoalition beteiligten Demokratischen Partei und Staatspräsident Băsescu in dem Urteil des Verfassungsgerichts einen Grund, um für den September 2005 Neuwahlen auszurufen. Um den Weg dafür frei zu machen, wurde der Premierminister zur Ankündigung seines Rücktritts gedrängt. Während die EU-Delegation in Bukarest darum bemüht war, den Eindruck zu erwecken, vorgezogene Neuwahlen würden nicht mit der Erfüllung der Beitrittsverpflichtungen kollidieren, machte Erweiterungskommissar Olli Rehn während eines Besuchs von Premierminister Popescu Tăriceanu in Brüssel klar, daß Rumänien keinen einzigen Tag verlieren dürfe.

70 Ebd.

Durch das klare Machtwort des EU-Erweiterungskommissars ermutigt, trat der Premierminister von seinem angekündigten Rücktritt zurück. Doch auch danach setzten Băsescu und ihm nahestehende Politiker der Demokratischen Partei ihre Versuche fort, Gesetzesvorlagen und Personalentscheidungen durchzusetzen, die im Gegensatz zur verfassungsmäßigen Ordnung stehen.⁷¹

71 So der EU-Parlamentarier und Berichterstatter des EU-Parlaments für Rumänien, Pierre *Moscovici*, in: Deutsche Welle, 30.9.2005.

Der voraussichtliche Fahrplan der EU

Unter dem Eindruck der vehementen Ablehnung des Verfassungsvertrags durch die Referenden in Frankreich und Holland äußerten Politiker mehrerer EU-Staaten, nicht zuletzt auch aus der Bundesrepublik Deutschland, Bedenken gegen eine Aufnahme Rumäniens und Bulgariens zum 1. Januar 2007, manche zogen sogar den 1. Januar 2008 in Frage.⁷² Die Verfechter einer Verschiebung des Beitrittsdatums vertraten die Meinung, ein späterer Termin böte Rumänien die Chance, sich auf die Mitgliedschaft besser vorzubereiten. Am Ende der Debatte behauptete sich dann aber das Bekenntnis zum Prinzip der Achtung einmal geschlossener Verträge.

Über den Zeitpunkt des Beitritts der beiden südosteuropäischen Länder will die EU erst in der ersten Hälfte des kommenden Jahres 2006 entscheiden. In ihrem für den 25. Oktober erwarteten Fortschrittsbericht wird die Europäische Kommission den Stand der Vorbereitungen Rumäniens dokumentieren, die Schwere der noch bestehenden Probleme und Mängel bei der Umsetzung des Acquis beurteilen und konkrete Handlungsempfehlungen für die rumänische Regierung aussprechen. Ob die Kommission zu einer Aktivierung – oder Nichtaktivierung – der Schutzklauseln rät, die zu einer Verschiebung des Beitritts Bulgariens und/oder Rumäniens um ein Jahr führen können, wird sich erst im April 2006 herausstellen. Ihre Empfehlung wird dann dem Europäischen Parlament vorgelegt. Es ist nicht auszuschließen, daß es dort auch dieses Mal eine kontrovers geführte Debatte über die Frage des Beitritts der beiden südosteuropäischen Staaten zum vorgesehenen Zeitpunkt geben wird. Seit September 2004 ist der französische Sozialist Pierre Moscovici Berichterstatter für Rumänien im Europäischen Parlament, im November desselben Jahres wurden aber die rumänischen Sozialdemokraten abgewählt. Um sich nun das Wohlwollen der konservativen Mehrheit in Straßburg zu sichern, beantragte und erhielt die an der Regierungsbündnis beteiligte Demokratische Partei, die bislang bei der

Sozialistischen Internationale beheimatet war, einen Beobachterstatus bei der Fraktion der EVP im Europäischen Parlament. Zwar ist nicht sicher, ob die konservativen Abgeordneten Rumäniens künftig weniger streng beurteilt werden, hingegen mehren sich die kritischen Stimmen aus dem Kreis der sozialistischen Europarlamentarier.⁷³

Mit der Stellungnahme des Parlaments versehen, wird die Empfehlung der Kommission dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2006 vorgelegt werden, der voraussichtlich die endgültige Entscheidung über den Beitrittstermin Rumäniens (wie auch Bulgariens) treffen wird. Die Wahrscheinlichkeit, daß die gleichermaßen für Bulgarien und Rumänien geltende zusätzliche Schutzklausel aktiviert wird, ist eher gering. Es dürfte schwierig sein, eine einstimmige Entscheidung der Mitglieder des Europäischen Rats darüber herbeizuführen, daß ein »signifikantes Risiko« besteht oder daß einer oder beide Staaten »auf mehreren wichtigen Gebieten« »offensichtlich« nicht auf den Beitritt vorbereitet sind. Ganz anders verhält es sich mit der Super-Schutzklausel für Rumänien: Hier genügt es, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Rats »signifikante Mängel« bei der von Rumänien zugesagten Erfüllung »eines oder mehrerer« Anpassungserfordernisse feststellt, die in Annex IX des Beitrittsvertrags aufgelistet sind, um eine Verschiebung der Aufnahme zu beschließen.

Im Falle einer positiven Entscheidung für einen Beitritt zum vorgesehenen Zeitpunkt am 1. Januar 2007 muß der Beitrittsvertrag von den Parlamenten der 25 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In den großen europäischen Ländern gilt offiziell der Grundsatz, man wolle über die Ratifizierung des Beitrittsvertrags erst dann entscheiden, wenn sichergestellt sei, daß Rumänien sich auf einem guten Weg befindet. Genannt wurde als Termin die Zeit nach der Veröffentlichung des Fortschrittsberichts der Europäischen Kommission im Oktober 2005. Inzwischen haben

⁷² Zuletzt der bayerische Innenminister Günther Beckstein in einem Interview mit der Nachrichtenagentur Reuters, zitiert in: George Damian, *Integrarea în pericol* [Die Integration in Gefahr], in: Ziua, 24.8.2005.

⁷³ Daniela Filipescu, *Socialiştii europeni sunt îngrijoraţi de soarta PSD* [Die europäischen Sozialisten sind besorgt über das Schicksal der Sozialdemokratischen Partei], in: Adevărul, 15.9.2005.

außer Bulgarien und Rumänien (einstimmig) auch die Parlamente der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarns den Beitrittsvertrag ratifiziert. Eine Minderheit der EU-Staaten plant, die Ratifizierung vor der Veröffentlichung des Fortschrittsberichts vorzunehmen, die Mehrzahl will jedoch mit dem Ratifizierungsprozeß bis nach der Bekanntgabe der endgültigen Entscheidung der EU warten. Sollten die Mitgliedstaaten jedoch bis zum April oder Juni 2006 zuwarten, besteht die Gefahr, daß der Ratifizierungsprozeß im Falle eines positiven Votums nicht in den noch verbleibenden Monaten bis zum Beitrittstermin abgeschlossen werden kann – ein Szenario, das in Rumänien nicht völlig ausgeschlossen wird.⁷⁴ Das würde bedeuten, daß die Ratifizierung des Beitrittsvertrags in den nationalen Parlamenten, in denen sich eine Mehrheit gegen einen Beitritt formiert hat, verzögert werden könnte. Dadurch könnte ein fristgemäßer Beitritt Rumäniens de facto verhindert werden, ohne daß den betreffenden EU-Mitgliedstaaten Vertragsbruch vorgeworfen werden könnte. Sollte dieser bislang nie dagewesene Fall eintreten, müßte auf einer Zusammenkunft des Europäischen Rats eine Lösung gefunden werden.

74 Der EU-Chefunterhändler Leonard Orban, zitiert in: *Cristea|Antoni|Dimancea*, Integrarea [wie Fn. 57]; siehe auch: Ioana *Speteanu*, Cursă cu final deschis [Rennen mit offenem Ausgang], in: *Capital*, (30.6.2005) 26.

Für und wider eine Verschiebung des Beitrittstermins Rumäniens

Für eine Verschiebung des Beitrittstermins plädieren sowohl einige Vertreter der rumänischen Wirtschaft, deren Betriebe dem Wettbewerb innerhalb der Union nicht gewachsen wären, als auch EU-Parlamentarier und Regierungsvertreter aus den Staaten der EU-15. Beide Kategorien von Gegnern eines vereinbarungsgemäßen Beitritts Rumäniens zur Union gehen von der Prämisse aus, daß eine längere Vorbereitungszeit Rumänien die Chance bieten würde, sich gründlicher auf die Herausforderungen der EU-Mitgliedschaft vorzubereiten. Angesichts der spezifischen Bedingungen, unter denen die Gemeinschaft die Aufnahme der beiden südosteuropäischen Länder vertraglich vereinbart hat, ist diese Erwartung jedoch unrealistisch. Die Androhung einer Verschiebung des Beitrittstermins würde die Regierung und Bevölkerung eines Landes nur dann zu verstärkten Reformbemühungen ermuntern, wenn nicht nur – wie im vorliegenden Fall – der Beitrittstermin, sondern der Beitritt als solcher ungewiß wäre. Die Erfahrung der jüngsten Runde der Beitrittsverhandlungen hat nämlich gezeigt, daß es gerade die Verbindung von motivierenden Anreizen und zwingender Konditionalität war, die die Regierungen zu konsequenten Anpassungsmaßnahmen anspornte. Da aber der Beitrittstermin Rumäniens (und Bulgariens) spätestens im Jahre 2008 bereits beschlossene Sache ist, besitzt die EU nur so lange eine Handhabe zur Steuerung der Reformanstrengungen in diesem Lande, wie die Aussicht auf einen Beitritt zum vorgesehenen Termin 2007 motivierend und die Furcht vor einer möglichen Verzögerung um ein Jahr abschreckend wirkt.

Eine Verschiebung des Beitrittstermins würde sich hingegen in mehr als einer Weise kontraproduktiv auswirken:

- ▶ In der Bevölkerung würde die Zurücksetzung gegenüber den anderen ost- und mitteleuropäischen Beitrittsstaaten und möglicherweise auch Bulgarien als demoralisierend empfunden werden. Die in Rumänien derzeit wenig ausgeprägten euroskeptischen Tendenzen könnten Auftrieb erhalten.
- ▶ Innenpolitisch würde eine Verschiebung des Beitrittstermins als schwere Niederlage der derzeitigen Regierung aufgefaßt werden. Ein als sicher geltender neuer Anlauf des Staatspräsidenten zum Sturz

seines Premierministers Popescu Tăriceanu würde die Beitrittsvorbereitungen erneut stören. Sein Rücktritt konnte bisher nur durch Hinweise aus den Reihen der EU-Kommission auf die Dringlichkeit der Beitrittsvorbereitungen verhindert werden. Hingegen könnte die Aussicht auf einen fristgerechten Beitritt 2007 die Regierung zu fortgesetzten Anstrengungen anspornen.

- ▶ Auf wirtschaftlichem Gebiet würde ein späterer Beitritt für Rumänien erhebliche direkte und indirekte Einbußen bedeuten. Rumänien wird vom ersten Jahr seiner Mitgliedschaft an zu den Nettoempfängern in der EU gehören. Die direkten Einbußen sind ziemlich genau zu beziffern: Es handelt sich um über 2 Milliarden Euro Liquiditätsausfallhilfen (*cash flow facilities*) sowie Zahlungen aus dem Strukturfonds der EU. Sie sollen wie auch im Falle der acht mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten verhindern helfen, daß neue Mitgliedstaaten im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft zu Nettozahlern werden, weil sie zwar vom ersten Tag an Beiträge zahlen müssen – im Falle Rumäniens wären das rund 800 Millionen Euro – die Rückflüsse aus Brüssel aber erst mit ein- bis zweijähriger Verspätung ausgezahlt werden können.⁷⁵ Diese Finanzmittel werden vorwiegend in den Aufbau der Verwaltungsmechanismen fließen, wo Rumänien (wie auch Bulgarien) bekanntlich große Schwächen verzeichnet.

Rumänien würde infolge des späteren EU-Beitritts aber auch indirekte materielle Einbußen erleiden. Vasile Puşcaş, bis zum Abschluß der Verhandlungen Chefunterhändler Rumäniens gegenüber der EU, schätzt die mittelbaren Verluste, die Rumänien durch entgangene Direktinvestitionen, Verluste im Außenhandelsgeschäft, Schäden in den Beziehungen zu internationalen Finanzinstituten und nega-

⁷⁵ Der rumänische Außenminister Mihai Răzvan Ungureanu spricht von 2 Mrd. Euro, Societatea Academică Română, ein privater Think-Tank, von 2,4 Mrd. Euro aus dem Strukturfonds, die Rumänien für 2007 verlieren würde, siehe Ziu, 24.8.2005, und Iohanna Onaca *Purdea*, *Autostrăzile se încurcă în bălbăielile politice* [Die Autobahnen stolpern über die politischen Ungeschicklichkeiten], in: *Jurnalul Național*, 26.8.2005.

tive Signale in Richtung der internationalen Kapitalmärkte hinnehmen müsste, auf über 10 Milliarden Euro.⁷⁶

Den Aussagen prominenter Vertreter der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments am Vorabend der Bekanntgabe des neuen Fortschrittsberichts Rumäniens und Bulgariens ist zu entnehmen, daß bei den Staaten der Union sehr wohl auch Interesse an einem baldigen Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien vorausgesetzt werden kann.

- ▶ Eine nicht zu unterschätzende Rolle bei einer eventuellen Entscheidung der EU für einen Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur vereinbarten Zeit dürften verhandlungstechnische Überlegungen spielen. Nach Abschluß des laufenden, 12 Staaten umfassenden Beitrittsprozesses könnte sich die EU-Kommission unter Einsatz ihrer gesamten »Verhandlungslogistik« auf Kroatien und die Türkei konzentrieren.
- ▶ Aufgrund seiner geostrategischen Koordinaten – seiner Größe und Bevölkerungszahl, seines Ressourcenreichtums, seiner Situierung innerhalb eines Krisenbogens zwischen dem westlichen Balkan und dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion sowie seiner Lage an wichtigen europäischen Verkehrswegen, Erdöl- und Erdgas-Transportsystemen – ist Rumänien für die EU zweifellos von erheblicher Bedeutung für die Projektion und Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit in Europa.⁷⁷ Hinzu kommt die Relevanz des Landes für die Sicherung der östlichen Außengrenze der EU. Je eher Rumänien als das größte neue Beitrittsland in Südosteuropa in die Lage versetzt wird, den Migrationsfluß seiner eigenen Bürger und der Transmigranten aus dem Osten in geregelte Bahnen zu lenken und seine Grenzanlagen im Norden, Osten und Südwesten sowie am Schwarzen Meer zu modernisieren, desto schneller und nachhaltiger kann die Sicherheit des gemeinsamen europäischen Raumes gewährleistet werden.
- ▶ Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens wird der EU zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, mit den Mitteln ihrer neuen Nachbarschaftspolitik zur Stabilisierung der Staaten an der westlichen Außengrenze der ehemaligen Sowjetunion beizutragen. Auch ist man in Brüssel angesichts der zu erwartenden Denkpause im Erweiterungsprozeß

der Union daran interessiert, gegenüber den Staaten des Westbalkans, aber auch der Ukraine und der Republik Moldau die Verlässlichkeit und Kontinuität der Außenpolitik der EU zu demonstrieren. Nur eine berechenbare Außen- und Sicherheitspolitik kann den Anspruch der Union untermauern, eine größere Rolle im regionalen und globalen Kontext zu spielen.

- ▶ Auf Seiten der EU-Partner und nicht zuletzt der Bundesrepublik Deutschland besteht ein großes Interesse, die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu Rumänien auszubauen, dessen Wirtschaft seit Jahren hohe Wachstums- und Investitionsraten aufweist. Angesichts der bald in Rumänien anstehenden Investitionsentscheidungen beispielsweise im Rüstungsbereich (Kampfflugzeuge) könnten im Falle einer Verzögerung des EU-Beitritts des Landes wichtige europäische Absatzmärkte zugunsten von US-Firmen verlorengehen.

Der Abschluß der gegenwärtigen Beitrittsrunde von 10 plus 2 Staaten bietet den Staaten der EU eine gute Gelegenheit, Lehren aus den Fehlern ihrer bisherigen Erweiterungspolitik zu ziehen. Vor allem müsste sie in Zukunft ihre selbst gesetzten Aufnahmekriterien – Einhaltung der Konditionalität und Beitritt aufgrund eigener Leistungen – strikt respektieren und konsequent umsetzen. Hätte die Union diese Kriterien bereits im Verhandlungsprozeß mit den 12 Kandidaten der aktuellen Erweiterungsgruppe zur Richtschnur ihrer Politik gemacht, wäre nicht nur der Beitritt Rumäniens und Bulgariens, sondern auch der von einigen der 2004 *en bloc* beigetretenen Staaten später erfolgt. Die EU würde jetzt aber gegen ihre eigenen Grundprinzipien von Solidarität und Gleichbehandlung verstoßen, wenn sie gegenüber den beiden letzten Vertretern dieser Beitrittsrunde, Rumänien und Bulgarien, rückwirkend eine »strengere Auslegung der Spielregeln«⁷⁸ praktizieren würde, als dies gegenüber den ersten zehn Staaten der laufenden Beitrittsrunde der Fall war.

Darüber hinaus würde die Union das Gleichheitsprinzip Rumänien gegenüber womöglich ein weiteres Mal verletzen, wenn sie Bulgarien zum vorgesehenen Zeitpunkt 2007, Rumänien aber erst 2008 aufnehmen würde. Kurz vor der Veröffentlichung des EU-Berichts am 25. Oktober 2005 wurden in der Presse inoffizielle Hinweise auf die in dem Bericht zu erwartenden Einschätzungen der von Rumänien und Bulgarien ge-

⁷⁶ Im Gespräch mit der Autorin.

⁷⁷ EU-Industriekommissar Günter Verheugen, in: Deutsche Welle, 29.9.2005.

⁷⁸ Mut zur Kleinlichkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.8.2005.

machten Fortschritte in Richtung Beitrittsfähigkeit bekannt. Sie weisen übereinstimmend darauf hin, daß Rumänien weitaus besser eingeschätzt werde als Bulgarien und dies nicht zuletzt auch auf dem Feld der Korruptionsbekämpfung.⁷⁹ So gesehen wäre es schwierig für die EU, Rumänien, falls es denn wirklich besser vorbereitet sein sollte, dessen spezielle Schutzklausel aber leichter zu aktivieren ist, auf ein späteres Beitrittsdatum zu vertrösten, Bulgarien hingegen zum 1. Januar 2007 in die EU aufzunehmen, nicht weil es besser vorbereitet ist, sondern weil für dieses Land weniger rigorose Beitrittschürden aufgebaut wurden.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DLAF	Departamentul pentru Lupta Antifraudă
EAGFL	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EVP-ED	Europäischen Volkspartei – Europäische Demokraten (Europäisches Parlament)
FIDESZ	Fiatal Demokraták Szövetsége (Bund der Jungen Demokraten; Ungarn)
IOM	Internationale Organisation für Migration (Bern)
MIAS	Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
PHARE	Poland/Hungary Assistance and Recovery Program
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
WIPO	World Intellectual Property Organization

⁷⁹ Dow Jones Newswires, zitiert in: Dan *Popa*, Expertii UE laudă România și critică, în termeni aspri, Bulgaria [Die Experten der EU loben Rumänien und üben harsche Kritik an Bulgarien], in: *Gândul*, 26.9.2005.