

Rumänien und Bulgarien – EU-Beitritt 2007 mit Auflagen

Anneli Ute Gabanyi

Am 16. Mai 2006 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre neuesten Berichte über die Fortschritte Rumäniens und Bulgariens auf dem Weg in die EU. Anders als angekündigt sprach sie darin keine Empfehlung für eine Verschiebung des Beitritts aus, was einem qualifizierenden, an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpften »Ja« zum Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahre 2007 gleichkommt. Im Oktober 2006 will die Kommission abschließende Fortschrittsberichte zu beiden Ländern veröffentlichen. Möglicherweise wird die EU dann die mit allen Beitrittsstaaten vereinbarten Schutzklauseln für den Binnenmarkt oder den Justizbereich für die ersten drei Jahre nach dem EU-Beitritt auslösen. Sollten Rumänien und/oder Bulgarien auch nach dem Beitritt noch Defizite aufweisen, können Agrar- und Strukturhilfen einbehalten oder der Zugang der beiden Neumitglieder zum Binnenmarkt begrenzt werden.

Am 1. Januar 2007, zweieinhalb Jahre nach der zum 1. Mai 2004 erfolgten Aufnahme von zehn neuen Staaten in die EU, werden aller Voraussicht nach auch die restlichen beiden Staaten dieser Erweiterungsgruppe – Rumänien und Bulgarien – der Union beitreten. Anders als die vorausgehenden Beitrittskandidaten unterliegen beide Länder zusätzlichen, speziellen Schutzklauseln (Artikel 39), die unter bestimmten Umständen zu einer Verschiebung des Beitrittstermins um ein Jahr führen können. Die erste dieser Vor-Beitrittsklauseln kann sowohl für Rumänien als auch für Bulgarien zur Anwendung kommen. Das bedeutet im Einzelnen: Wenn sich im Verlauf des Monitoring herausstellen sollte, dass der betreffende Staat in

mehreren wichtigen Bereichen für den Beitritt nicht genügend vorbereitet ist, kann die Europäische Kommission eine Verschiebung des Beitrittstermins auf den 1. Januar 2008 empfehlen. Einen entsprechenden Beschluss müsste der Europäische Rat einstimmig fassen.

Darüber hinaus gibt es die sogenannte »Super-Schutzklausel«, die ausschließlich auf Rumänien anwendbar und Ausdruck des geringen Ansehens und Vertrauens ist, die das Land bis vor wenigen Jahren in der EU genoss. Die Klausel soll es dem Europäischen Rat ermöglichen, mit qualifizierter Mehrheit eine Verschiebung des EU-Beitritts Rumäniens zu beschließen, falls gravierende Mängel in einem oder mehreren von elf konkreten Problemfeldern im Bereich der

Verhandlungskapitel »Wettbewerb« und »Justiz« zu verzeichnen sind.

In ihrem am 25. Oktober 2005 veröffentlichten Fortschrittsbericht hatte die Europäische Kommission noch keine Empfehlung zum Beitrittstermin der beiden südosteuropäischen Kandidatenstaaten ausgesprochen, Rumänien und Bulgarien aber weitere sechs Monate zur Erfüllung ihrer unter dem Acquis übernommenen Verpflichtungen gewährt. Damit sollte der Reformdruck auf die Regierungen in Bukarest und Sofia unvermindert aufrechterhalten bleiben. Die Probleme beider Länder waren ähnlich gelagert, erstmals rangierte aber Rumänien in der Bewertung durch die EU-Kommission vor Bulgarien.

In Brüssel sahen sich die Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und des Parlaments mit der Notwendigkeit konfrontiert, die 2004 vorgenommene Belegung Rumäniens mit erschwerten Beitrittsbedingungen zu korrigieren. Im Klartext bedeutet das: Die im gemeinsamen Beitrittsvertrag in Artikel 39 vorgesehenen Vor-Beitritts-Schutzklauseln – die weniger rigide für Bulgarien und die strengere für Rumänien – sind hinfällig geworden: Es ist nämlich nicht zu vermitteln, weshalb Rumänien, das nunmehr offensichtlich für den Beitritt besser vorbereitet ist, dessen Super-Schutzklausel aber leichter verhängt werden kann, erst am 1. Januar 2008 in die EU aufgenommen werden sollte, Bulgarien aber schon ein Jahr zuvor.

Der Kommissionsbescheid vom Mai 2006 – ein qualifizierendes »Ja«

Am 16. Mai 2006 veröffentlichte die Europäische Kommission weitere Monitoringberichte. Die Unterschiede in den Reformanstrengungen Rumäniens und Bulgariens, die sich in dem Fortschrittsbericht vom Oktober 2005 bereits angedeutet hatten, treten in dem aktuellen Bericht nun noch deutlicher zutage. Sie sind nicht nur quantitativer Natur – für Bulgarien bestehen noch für sechs der im Oktober 2005 ausgewiesenen 16 Bereiche »ernste Bedenken«,

für Rumänien sind es vier der damals beanstandeten 14 Bereiche – sondern auch qualitativer Art: Während sich die systemimmanenten Defizite Bulgariens durch ein kurzfristiges Umsteuern Sofias nicht leicht beheben lassen werden, handelt es sich bei den Mängeln, die Rumänien vorgehalten werden, um verwaltungstechnische Schwächen, die bis zum Herbst korrigiert werden können.

Offenbar konnten die rumänischen Instanzen die Kommission mit ihren seit dem Fortschrittsbericht vom Oktober 2005 getroffenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung und den ersten Erfolgen beim Aufbau einer effizienten und transparenten Justiz überzeugen. In dem Kommissionsbericht werden nicht nur die Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und der finanziellen Ausstattung der Justizbehörden gelobt, sondern auch die Leistungen bei der Umsetzung der Antikorruptionsstrategie der Regierung. Zwar mahnt die Kommission weitere Fortschritte auf diesem Gebiet an, doch jene ernsten Missstände, die eine Verschiebung des EU-Beitritts um ein Jahr denkbar gemacht hätten, konnten von der rumänischen Regierung offenbar ausgeräumt werden. Anlass zu ernster Sorge sieht die Kommission im Falle Rumäniens noch in vier eher verwaltungstechnischen Bereichen:

- ▶ bei der Gewährleistung uneingeschränkt funktionsfähiger Zahlstellen für die Abwicklung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU vorgesehenen Direktzahlungen an die rumänischen Landwirte;
- ▶ beim Aufbau ordnungsgemäßer Kontroll- und Verwaltungssysteme in der Landwirtschaft;
- ▶ bei der Errichtung von Tierkörpersammelstellen und -beseitigungsanlagen entsprechend den EU-Vorschriften;
- ▶ beim Aufbau von IT-Systemen für die Interoperabilität mit den Steuersystemen der EU insbesondere im Bereich der Erfassung der Mehrwertsteuer.

Auch im Falle Bulgariens hat die EU-Kommission Fortschritte gegenüber dem

Oktober 2005 erkannt. Von den damals aufgelisteten 16 Gravamina sind noch sechs übrig geblieben. Zwei davon betreffen ähnlich wie im Falle Rumäniens verwaltungstechnische Fragen wie

- ▶ die Errichtung eines integrierten Kontroll- und Verwaltungssystems in der Landwirtschaft sowie
- ▶ den Aufbau von Sammel- und Behandlungsstellen für Tiermehl im Einklang mit den Bestimmungen der EU.

Die anderen vier Kritikpunkte sind allerdings schwerwiegend und hätten im Falle Rumäniens unweigerlich zur Aktivierung der (allein dieses Land betreffenden) Super-Schutzklausel und damit zur Verschiebung des Beitritts um ein Jahr geführt. So bemängelt die Kommission

- ▶ das Fehlen greifbarer Ergebnisse bei der Ermittlungsarbeit und der Strafverfolgung im Bereich der organisierten Kriminalität;
- ▶ eine unwirksame und inkonsequente Anwendung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Betrug und Korruption;
- ▶ die unzureichende Durchsetzung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche
- ▶ eine schwache Finanzkontrolle bei Struktur- und Kohäsionsfonds.

Im Einzelnen rügte die Kommission, dass im Zuge der Korruptionsbekämpfung und des Vorgehens gegen die organisierte Kriminalität bisher keine hochrangigen Politiker angeklagt, nur wenige mittlere Beamte verurteilt worden seien und keiner der in den letzten Jahren verübten rund sieben Auftragsmorde aufgeklärt worden sei. Auch die seit über acht Jahren laufenden Ermittlungen wegen Geldwäschdelikten hätten noch zu keinem Urteil geführt.

Obwohl der Fortschrittsbericht der Kommission am Tage seiner Bekanntgabe längst fertig gestellt war, konnten sich die Vertreter der Mitgliedsländer bis zuletzt nicht auf ein Votum der Kommission für oder gegen einen Beitritt zum 1. Januar 2007 einigen. Am Ende verzichtete die Kommission auf eine Empfehlung und vertagte

ihr Votum erneut um ein halbes Jahr, auf den Oktober 2006. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament machte Kommissionspräsident Barroso deutlich, dass die Nicht-Entscheidung in der Terminfrage als ein qualifizierendes, an die Erfüllung klar definierter Bedingungen geknüpftes »Ja« zu einem Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahre 2007 zu deuten sei.

In beiden Ländern ist die politische Legitimation der jeweiligen Regierungen eng mit dem fristgerechten EU-Beitritt verknüpft. Sowohl in Bukarest als auch in Sofia diskutiert man derzeit über Regierungsumbildungen und Neuwahlen. In einer ersten öffentlichen Stellungnahme nach der Bekanntgabe des Fortschrittsberichts bezeichnete Rumäniens Premierminister Călin Popescu Tăriceanu die darin fixierten Auflagen für sein Land als lösbare Aufgabe. Er rief alle politisch Verantwortlichen in Regierung und Opposition sowie die Vertreter der Zivilgesellschaft dazu auf, gemeinsam bis zum Herbst alle noch ausstehenden Beitrittsbedingungen zu erfüllen. Während es in Rumänien vor allem Staatspräsident Traian Băsescu und seine an der Regierungskoalition beteiligte Demokratische Partei sind, die aus eigennützigen Motiven heraus auf Neuwahlen bzw. auf eine Regierungsumbildung drängen, um – auf welchem Weg auch immer – die Ablösung des Premierministers zu erreichen, sind es in Bulgarien die parlamentarische Opposition und neuerdings auch eine außerparlamentarische Bewegung unter Führung des Bürgermeisters von Sofia, Bojko Borissow, die die 2005 gewählte Koalitionsregierung aushebeln wollen.

Eine salomonische Lösung

Zwar betonte Kommissionspräsident Barroso in einer Ansprache in Bukarest, die Kommission werde erst in einem weiteren Fortschrittsbericht im Oktober 2006 offiziell über den Beitrittstermin entscheiden; zugleich deutet aber alles darauf hin, dass das höchste EU-Organ keine Verschiebung des Beitrittstermins nach Artikel 39

beschließen wird – und aus zwei Gründen auch nicht beschließen kann:

- ▶ Zum einen hatten bereits im Vorfeld der Kommissionsentscheidung vom 16. Mai mehrere EU-Staaten wie Großbritannien oder Polen deutlich gemacht, dass sie nicht für die Aktivierung der Schutzklausel im Falle Bulgariens stimmen würden, was zur Folge hätte, dass die dafür erforderliche Einstimmigkeit der 25 Mitgliedstaaten nicht zustande käme,
- ▶ zum anderen könnte aber auch die für Rumänien vorgesehene verschärfte Super-Schutzklausel nicht verhängt werden, weil dieses Land die Bedingungen der Kommission in den davon betroffenen elf sensitiven Bereichen erfüllt hat.

Die Kommission könnte allerdings die Aktivierung der Schutzklauseln nach Artikel 36–38 empfehlen, die im Beitrittsvertrag für die Zeit nach der Aufnahme vorgesehen sind. Es handelt sich dabei um die allgemeine Schutzklausel, die Schutzklausel für den Binnenmarkt und die Klausel für den Bereich Justiz und Inneres. Die Verhängung der Schutzklauseln würde diese beiden Staaten nicht unerheblich treffen, wobei der Imageverlust noch das kleinste Übel wäre. In ihren im Mai veröffentlichten Fortschrittsberichten setzte die Kommission für jedes der beiden Länder klare Leistungsstandards fest, die bis zum Herbst erfüllt werden müssen. Falls in Rumänien und/oder Bulgarien im Oktober auf den genannten Gebieten noch Defizite vorhanden sind, kann die EU für die ersten drei Jahre nach dem Beitritt davon absehen, die in beiden Ländern gefällten Gerichtsurteile automatisch anzuerkennen, und Agrar- und Strukturhilfen einbehalten oder den Zugang der Neumitglieder zum Binnenmarkt begrenzen. Nicht zuletzt die Aussicht auf eine Reduzierung der EU-Zahlungen dürfte den Regierungen der beiden südosteuropäischen Staaten den entscheidenden Anreiz bieten, die noch vorhandenen Reformdefizite bis zum Beitritt zu beseitigen.

Nach ihrem EU-Beitritt am 1. Januar 2007 werden Rumänien und/oder Bulgarien aller Voraussicht nach einem Monitoring-

Prozess seitens der EU unterworfen werden mit dem Ziel, die Umsetzung der differenzierten Schutzmechanismen zu kontrollieren, die einem oder beiden Staaten auferlegt wurden.

Die neuerliche Verschiebung einer eindeutigen Kommissionsempfehlung für den EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens bringt allerdings für beide Staaten einige Probleme und Nachteile mit sich:

Erstens stellt sich die Frage, ob alle EU-Staaten die Ratifizierungsverfahren des Beitrittsvertrags mit Rumänien und Bulgarien rechtzeitig abschließen können. Zwar hatten zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Fortschrittsberichte 17 der insgesamt 25 Mitgliedstaaten den Beitrittsvertrag der beiden Staaten mit der EU ratifiziert, aber mehrere EU-Mitglieder, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, hatten im Vorfeld ihre Entscheidung über den Ratifizierungsbeginn von einer (positiven) Empfehlung der Kommission abhängig gemacht. Insofern könnte eine Verschiebung der Ratifizierungsverfahren auf den Herbst dazu führen, dass diese wegen der Kürze der Zeit nicht mehr vor dem geplanten Beitrittstermin 2007 abgeschlossen werden können. Angesichts dieser Gefahr appellierte Kommissionspräsident Barroso in seiner Ansprache anlässlich der Veröffentlichung der Fortschrittsberichte an die Mitgliedstaaten, die noch ausstehenden Ratifizierungsverfahren zu beschleunigen.

Als weiteres Handicap für Bulgarien und Rumänien könnte sich die wegen des späteren Votums zu erwartende Verschiebung der in beiden Ländern ursprünglich für den Herbst geplanten Europawahlen erweisen. Denn dadurch werden Bukarest und Sofia ihren politischen Einfluss im europäischen Parlament erst mit Verspätung zum Tragen bringen können.

Drittens können in Brüssel auch die administrativen Vorbereitungen für die Auswahl und Unterbringung der neuen EU-Mitarbeiter aus diesen beiden Ländern erst mit erheblicher Verzögerung anlaufen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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 1611-6364