

Rumänien und die Europäische Union

Wie in zahlreichen anderen Staaten Mittel- und Osteuropas wurde der Beitritt zur Europäischen Union auch in Rumänien nach dem Umsturz des totalitären *Ceausescu*-Regimes im Dezember 1989 als Hauptziel der Außenpolitik angesehen¹. In den politisch und wirtschaftlich meinungsbildenden Fachkreisen bestand in Rumänien ein einmütiger politischer Konsens darüber, dass es zu einer Vollmitgliedschaft des Landes keine wirkliche Alternative gebe². Trotz zahlreicher Reformanstrengungen gehörte Rumänien zu den Ländern, deren Aufnahmegesuch in der ersten Osterweiterungsrunde keine Berücksichtigung fand. Zu schlecht waren die politischen und vor allem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zu schleppend die Verbesserungen, zu zögerlich der Transformationsprozess des Landes. Rumänien trat erst am 1. Januar 2007 zusammen mit Bulgarien der Europäischen Union bei und ist somit Teil der fünften Erweiterungsrunde, die im Mai 2004 mit der Aufnahme zehn neuer Länder Mittel- und Osteuropas, einschließlich Zyperns und Maltas, in die Europäische Union eingeleitet wurde.

I. Beitrittskriterien

Art. 49 EU-Vertrag räumt jedem europäischen Staat das Recht ein³, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu beantragen⁴. Die bis zu einem erfolgreichen EU-Beitritt zu überwindenden Hürden können unter drei Kriterien gefasst werden: Im Rahmen des politischen Kriteriums stellt die EU-Mitgliedschaft zunächst bestimmte Forderungen an das politische System des möglichen Beitrittskandidaten. Art. 49 EU-Vertrag sieht seit dem Amsterdamer Vertrag vor, dass ein europäischer Staat nur dann der Europäischen Union beitreten kann, wenn er die in Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag⁵ formulierten „Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ achtet⁶. Zweitens erfordert die EU-Mitgliedschaft als

¹ Hartwig, Die Europapolitik Rumäniens, S. 64 ff.; Paun/Dobrot/Paslaru, A adera sau a nu adera? (Beitreten oder nicht beitreten?), in: Severin (Hrsg.), Un concept romanesc privind viitorul Uniunii Europene (Ein rumänisches Konzept für die Zukunft der Europäischen Union), S. 386.

² Vlad, Rechtsfragen der europäischen Integration, in: Sander/Vlad (Hrsg.), Quo vadis, Europa?, S. 113 f.; Feldmann, Quo vadis Rumänien?, S. 25 ff.; Phinmore, Romania and the European Union, in: Erdeli/Dumbraveanu (Hrsg.), Romanian-British Geographical Interchanges, S. 19 ff.

³ Pechstein in: Streinz, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 1; Koenig/Haratsch, Europarecht, Kapitel VII Rn. 969; Oppermann in: FS für Zuleeg, S. 72, 74; Bruha/Vogt, VRÜ 1997, S. 477, 479 f.

⁴ Vgl. Art. 49 EU-Vertrag: „Jeder europäischer Staat [...] kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“; ähnlich formuliert auch Art. I-58 Verfassungsvertrag.

⁵ Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Ähnlich formuliert auch Art. I-2 des Verfassungsvertrages: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

⁶ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 5; Geiger, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 8; Richter, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 62 ff.; Lippert, Von Kopenhagen bis Kopenhagen, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1 – 2/2003, S. 7 ff.

wirtschaftliches Kriterium eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zusammen mit der Gemeinschaft eine Wirtschaftspolitik betreiben müssen, die dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist. Die Beitrittskandidaten müssen folglich über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen, um dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Europäischen Union standhalten zu können⁷. Drittens muss der beitragswillige Staat fähig sein, die aus der EU-Mitgliedschaft resultierenden Verpflichtungen zu übernehmen und sie in sein nationales Recht effektiv zu implementieren. Die Mitgliedschaft setzt außerdem die Erfüllung des so genannten *acquis*-Übernahme-Kriteriums voraus. Die einzelnen Beitrittskandidaten müssen die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion übernehmen sowie über die nötige Kapazität in Verwaltung und Justiz zur tatsächlichen Einführung und Anwendung des gemeinsamen Besitzstandes der Union (*acquis communautaire*) verfügen⁸. Ein besonderes Kopenhagener Beitrittskriterium, das der Aufnahmefähigkeit der Union, welches sich im Gegensatz zu den ersten drei Kriterien an die alten EU-Mitgliedstaaten richtet, fordert „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“⁹. Erst wenn die genannten Kriterien kumulativ und jeweils vollständig erfüllt sind, kann der EU-Beitritt vollzogen werden. Dabei hat jedoch kein Land, das die Voraussetzungen des Art. 49 EU-Vertrag erfüllt, automatisch einen Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union¹⁰. Es obliegt der Union zu beurteilen, ob eine nächste Erweiterungsrunde zu einem bestimmten Zeitpunkt politisch opportun ist¹¹.

II. Entwicklung und Stand des Kooperationsprozesses zwischen Rumänien und der Europäischen Union

1. Anfangsphase

Im Rahmen der sich von der Sowjetunion zunehmend unabhängigen Außenpolitik des *Ceausescu*-Regimes näherte sich Rumänien seit Beginn der 60er Jahre dem Westen politisch sowie wirtschaftlich an¹² und unterzeichnete im Jahr 1974 als erster Ostblock-

⁷ Meng, in: von der Groeben/Schwarze, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 59; Koenig/Haratsch, Europarecht, Kapitel VII Rn. 969; Oppermann, Europarecht, § 32 Rn. 11; Richter, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 95 ff.

⁸ Geiger, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 8; Meng in: von der Groeben/Schwarze, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 66 ff.; Oppermann, Europarecht, § 32 Rn. 12 f.; Richter, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 41 ff.

⁹ Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21./22.6.1993 Punkt 7 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/72924.pdf); siehe auch Vedder, in: Grabitz/Hilf, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 18 f.; Geiger, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 8; Oppermann, Europarecht, § 32 Rn. 14; Hölscheidt, JA 2001, S. 85, 86.

¹⁰ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 11; Hobe, Europarecht, § 5 Rn. 85; Koenig/Haratsch, Europarecht, Kapitel VII Rn. 970; Sarcevic, EuR 2002, 461, 463.

¹¹ Vedder, in: Grabitz/Hilf, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 8; Oppermann, Europarecht, § 32 Rn. 6; Samardzic, Osteuropa 2004, S. 480, 483 f.; Hölscheidt, JA 2001, S. 85.

¹² Rumänien zeigte ein besonderes Interesse und Offenheit gegenüber der Organisation der General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), was nicht nur dem Wunsch entsprach, die Regeln des Welthandels zur Anwendung zu bringen, sondern auch zur Anerkennung und Erlangung von Vorteilen auf dem Welthandelsmarkt führen sollte. Rumänien forderte daher den Beobachterstatus an den Arbeiten des GATT und erlangte die volle Mitgliedschaft im Jahr 1971. Aufgrund der Tatsache, dass Rumänien eine Planwirtschaft hatte, wurden spezielle Regeln und Beitrittsbedingungen ausgehandelt, vgl. Bora, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das rumänische Verwaltungsrecht, S. 124 ff.

staat ein umfassendes Handelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft¹³. Eine besondere Etappe in der Geschichte der Beziehungen zwischen Rumänien und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellte im Jahr 1980 der Abschluss eines weiteren Abkommens über den Handel mit gewerblichen Waren mit der Europäischen Gemeinschaft dar¹⁴. Dieses Abkommen beinhaltete zahlreiche Bestimmungen, die den Zugang rumänischer Waren zum Gemeinschaftsmarkt erleichterten, sowie eine Klausel, die die Ausweitung und Diversifizierung der Gemeinschaftsexporte nach Rumänien betraf. Die Weltwirtschaftskrise Ende der 70er Jahre löste auch in Rumänien eine schwere Finanzkrise aus. Die rigorose Schuldentilgungs- und Sparpolitik der kommunistischen Führung Rumäniens zog in den 80er Jahren den ökonomischen Niedergang des Landes sowie den Rückgang des Handelsaustausches mit den westlichen Staaten nach sich. Die Europäische Gemeinschaft unterbrach daraufhin die Verhandlungen mit Rumänien über ein neues Handels- und Kooperationsabkommen¹⁵.

2. Europa-Abkommen

Am Vorabend der Wende von 1989 war Rumänien das einzige RGW-Land, das noch keinen Antrag auf Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Europäischen Gemeinschaft gestellt hatte. Diese Beziehungen wurden erst am 22. Oktober 1990 durch die Unterzeichnung eines neuen Handels- und Kooperationsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft wieder aufgenommen¹⁶. Im Gegensatz zu den ehemaligen RGW-Mitgliedern stellte dieses Abkommen im Fall Rumäniens de facto eine Erweiterung des im Jahr 1980 abgeschlossenen Handelsabkommens dar¹⁷. Doch recht schnell wurde deutlich, dass es Rumänien, wie den meisten anderen Staaten Mittel- und Osteuropas, nicht um eine einfache Kooperation mit der Europäischen Gemeinschaft, sondern langfristig um „eine vollständige Mitgliedschaft im exklusiven Kreis der Europäischen Union“ ging¹⁸. Bereits die Präambel dieses Handelsabkommens wies den Weg zum weiteren Ausbau der bereits bestehenden bilateralen Beziehungen¹⁹, der drei Jahre

¹³ Durch die Aufnahme offizieller Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft erkannte Rumänien, als Mitglied des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als rechtsfähige internationale Organisation an, vgl. *Hartwig*, Die Europapolitik Rumäniens, S. 19 ff.; *Barsan*, Integrarea economica europeana (Europäische wirtschaftliche Integration), S. 195 ff.; *Bora*, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das rumänische Verwaltungsrecht, S. 127 ff.

¹⁴ Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Sozialistischen Republik Rumänien über den Handel mit gewerblichen Waren, Amtsblatt EG Nr. L 352 vom 29.12.1980, S. 5 ff.

¹⁵ Die Verhandlungen wurden nicht zuletzt wegen eklatanter Menschenrechtsverletzungen abgebrochen, vgl. Gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission vom 24.4.1989, Bulletin EG 4/1989 Ziff. 2.2.16; vgl. auch *Leißle/Leißle/Richter*, Beitrittsbarometer Rumänien, S. 55 ff.

¹⁶ Das Handels- und Kooperationsabkommen von 1990 ist am 1.3.1991 in Kraft getreten, Amtsblatt EG Nr. L 79 vom 26.3.1991, S. 13 ff.

¹⁷ Nach der Wende versuchte Rumänien jedoch nicht nur die Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft aufzunehmen, sondern auch die bisherigen zur Sowjetunion aufrechtzuerhalten. So unterzeichnete Rumänien im April 1991 als einziger Staat des ehemaligen RGW mit der UdSSR einen bilateralen „Vertrag über Zusammenarbeit, gute Nachbarschaft und Freundschaft“. Allerdings wurde dieser Vertrag nie dem rumänischen Parlament zur Ratifikation vorgelegt, vgl. *Linden*, After the Revolution, in: Nelson (Hrsg.), Romania after Tyranny, S. 203, 216 ff.

¹⁸ *Vlad*, Rechtsfragen der europäischen Integration, in: Sander/Vlad (Hrsg.), Quo vadis, Europa?, S. 113, 127; *Hartwig*, Die Europapolitik Rumäniens, S. 96 ff.; *Varwick*, EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport, APuZ B 1 – 2/2002, S. 23, 25 ff.

¹⁹ Vgl. die Präambel des Handelsabkommens vom 22.10.1990: „In Anerkennung der Tatsache, dass die Gemeinschaft und Rumänien weitreichende, engere und ausbaufähige vertragliche Beziehungen aufnehmen möchten, [...]“; Amtsblatt EG Nr. L 79 vom 26.3.1991, S. 13.

später besprochen wurde: Am 1. Februar 1993 folgte ein weit reichender Assoziierungsvertrag mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten²⁰, der die schrittweise Heranführung Rumäniens an die Europäische Union bezweckte. Das sog. „Europa-Abkommen“ war ein umfangreiches, mit einem starken außenpolitischen Signal verbundenes Kooperationsabkommen²¹, das bereits den Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union anstrebte²². Das Europa-Abkommen beinhaltete zahlreiche Regelungen über die Angleichung rumänischer Rechtsvorschriften an das Gemeinschaftsrecht sowie über die Zusammenarbeit im politischen und kulturellen Bereich²³. Eine Klausel wies explizit daraufhin, dass die Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte sowie die Marktwirtschaft von den Vertragsparteien zu achten und wesentliche Bestandteile der Assoziation sind²⁴. Durch das Europa-Abkommen verfügte Rumänien über eine privilegierte Stellung als zukünftiges Mitglied der Union, die über die eines traditionellen Assoziierungsverhältnisses hinausging. Das Ziel des EU-Beitritts wurde unter Vermeidung eines Beitrittsanspruchs jedoch umschrieben²⁵.

3. Antrag auf Aufnahme in die Europäische Union

Im Jahr 1993 beschlossen die EU-Mitgliedstaaten auf dem Gipfeltreffen in Kopenhagen, dass „die assoziierten Länder aus Mittel- und Osteuropa, die einen EU-Beitritt anstreben, Mitglieder der Union werden können, sobald sie die erforderlichen politischen und wirtschaftlichen Anforderungen erfüllen“²⁶. Das am 1. Februar 1993 mit Rumänien abgeschlossene Europa-Abkommen trat am 1. Februar 1995 in Kraft. Daraufhin stellte Rumänien am 22. Juni 1995 seinen offiziellen Antrag auf Aufnahme in die Europäische

²⁰ Das Abkommen wurde durch das Gesetz Nr. 20/1993 ratifiziert und im Rumänischen Gesetzblatt (Monitorul Oficial al României) am 12.4.1993 veröffentlicht. Die deutsche Fassung „Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Rumänien andererseits vom 1.2.1993“ ist abgedruckt im Amtsblatt EG Nr. L 357 vom 31.12.1994, S. 1 – 189.

²¹ Ausführlich zu den Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den Staaten Mittel- und Osteuropas *Capatina*, in: Revista de Drept Nr. 8/1993, S. 3 ff.; *Duculescu*, in: Revista de Drept Romanesc, S. 349 ff.; *Hartwig*, Die Europapolitik Rumäniens, S. 90 ff.

²² Ausführlich zu dem Europa-Abkommen zwischen Rumänien und den Europäischen Gemeinschaften von 1993 *Duculescu*, Dreptul Integrării Europene (Das Recht der Europäischen Integration), S. 348 ff.; *Bora*, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das rumänische Verwaltungsrecht, S. 136 ff.; zur Einordnung dieses Abkommens in das Rechtssystem Rumäniens siehe *Hartwig*, Die Europapolitik Rumäniens, S. 96 f.

²³ *Fuerea*, Manualul Uniunii Europene (Das Lehrbuch der Europäischen Union), S. 155; *Duculescu*, Dreptul Integrării Europene (Das Recht der Europäischen Integration), S. 348 ff.; *Bora*, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das rumänische Verwaltungsrecht, S. 140 f.

²⁴ Vgl. Art. 6 des Europa-Abkommens: „Die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, wie sie in der Schlussakte von Helsinki und in der Charta von Paris für ein neues Europa verankert sind, sowie die Grundsätze der Marktwirtschaft sind Richtschnur der Innen- und der Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentliche Bestandteile dieser Assoziation.“

²⁵ Vgl. Abs. 17 der Präambel des Europa-Abkommens: „In der Erkenntnis, dass Rumänien letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und dass diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien Rumänien bei der Verwirklichung dieses Ziels helfen wird, [...]“

²⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21./22.6.1993, S. 12, Bulletin EU, Beilage 5/1997, Teil II (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/72924.pdf).

Union und verpflichtete sich dadurch zur Umsetzung aller Vorschriften des Europa-Abkommens²⁷.

Auf seinem Gipfeltreffen in Luxemburg im Dezember 1997 erkannte der Europäische Rat Rumänien den Status eines „Beitrittskandidaten“ zu, ohne sich jedoch auf ein bestimmtes Datum für die Eröffnung der direkten Beitrittsverhandlungen festzulegen²⁸. Es könnte sein, dass die Europäische Union eine gemeinsame Grenze mit Konfliktzonen wie Russland und dem ehemaligen Jugoslawien ursprünglich vermeiden wollte²⁹. Diese Perspektive änderte sich hauptsächlich dadurch, dass Rumänien während des Kosovo-Krieges unter Beweis stellte, der Rolle einer Stabilitätsinsel auf dem Balkan gewachsen zu sein³⁰. In Anerkennung der kompromisslos EU- und NATO-konformen Politik der rumänischen Regierung während der Kosovo-Krise und der erwiesenen geostrategischen Bedeutung des Landes, fassten die EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 1999 auf dem Gipfeltreffen in Helsinki den Beschluss, die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien aufzunehmen³¹. Diese fundamentale Entscheidung für die Zukunft des Landes basierte folglich nicht auf den Reformfortschritten Rumäniens, sondern ausschließlich auf politisch und geostrategisch motivierten Überlegungen der EU-Entscheidungsträger³².

4. Beitrittsverhandlungen

Die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien begannen am 15. Februar 2000. Auf ihrem Gipfeltreffen im Dezember 2002 in Kopenhagen nannte die Europäische Union erstmals in einem offiziellen Dokument das Jahr 2007 als Datum für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens³³.

Die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien wurden am 14. Dezember 2004 förmlich abgeschlossen³⁴. Obwohl die neue EU-Kommission unter dem Präsidenten *José Manuel Barroso* und Erweiterungskommissar *Olli Rehn* nicht bereit war, eine positive Empfehlung für den Abschluss der Verhandlungen mit Rumänien zu geben, entschieden die EU-Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen vom 16./17. Dezember 2004 in Brüs-

²⁷ Rumänien war das dritte ehemals kommunistische Land (nach Ungarn und Polen), das einen offiziellen Antrag auf Aufnahme in die Europäische Union stellte.

²⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Luxemburg vom 12./13.12.1997 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm).

²⁹ *Paun/Dobrot/Paslaru*, A adera sau a nu adera? (Beitreten oder nicht beitreten?), in: Severin (Hrsg.), *Un concept romanesc privind viitorul Uniunii Europene* (Ein rumänisches Konzept für die Zukunft der Europäischen Union), S. 386.

³⁰ Ausführlich dazu *Gabanyi*, Rumänien und der Kosovo-Konflikt, *Das Parlament* vom 6.-13.8.1999.

³¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Helsinki vom 10./11.12.1999 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm).

³² Vgl. *Gabanyi*, Rumänien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, S. 421 ff.; *dies.*, Rumänien vor dem EU-Beitritt, S. 7; *Romania Libera* vom 21.12.1999, S. 1 ff.

³³ Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 12./13.12.2002, S. 4 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf).

³⁴ In der Schlussphase des Beitrittsprozesses geriet Rumänien gegenüber Bulgarien in Rückstand. Während das Nachbarland seine Beitrittsverhandlungen bereits im Juni 2004 beenden konnte, schloss Rumänien die Gespräche über seine letzten und schwierigsten Verhandlungskapitel (Wettbewerbspolitik und Justiz und Inneres) erst am 8.12.2004 ab.

sel, die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien – trotz ihrer systembedingten Schwierigkeiten sowie entgegen nachdrücklich artikulierter Bedenken der Kommission – für abgeschlossen zu erklären³⁵. Zugleich wurde in Brüssel jedoch der Forderung einiger Mitgliedstaaten, wie Ungarn oder Finnland, stattgegeben, die weiteren Beitrittsvorbereitungen Rumäniens und Bulgariens verschärft zu überwachen³⁶. Eine derartige Erweiterungspolitik der europäischen Staats- und Regierungschefs, die sich über fundierte Bedenken der EU-Kommission hinwegsetzt, unterstützt letztendlich die politischen Vorstellungen derjenigen EU-Mitglieder, die einer weiteren Vertiefung und Ausdehnung der europäischen Integration mit Skepsis begegnen³⁷.

5. Das Abkommen über den Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union

a. Allgemeines

Der Prozess der Erweiterung der Europäischen Union um Rumänien und Bulgarien ging am 25. April 2005 in seine Schlussphase. Die Ergebnisse der mehrjährigen Verhandlungen mit den beiden Ländern wurden im Vertrag über den Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur Europäischen Union niedergelegt, der auf dem Gipfeltreffen in Luxemburg feierlich unterzeichnet wurde. Der Ratifizierungsprozess durch die beteiligten Länder war somit eingeleitet³⁸; abgeschlossen wurde er am 20. Dezember 2006³⁹. Rumänien ratifizierte das Beitrittsabkommen am 27. Mai 2005⁴⁰.

b. Struktur des Beitrittsabkommens

Wie bei allen anderen vorangegangenen Beitrittsrunden wurde auch im Fall Rumäniens und Bulgariens das Gesamtbeitrittsabkommen in einen „Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union“⁴¹, eine „Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen

³⁵ Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rats von Brüssel vom 16./17.12.2004, Punkt 10 ff. (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf); siehe auch *Gabanyi*, Rumänien vor dem EU-Beitritt, S. 9 f.; *Adevarul* vom 13.12.2004, S. 1 f.

³⁶ *Gabanyi*, Rumänien vor dem EU-Beitritt, S. 9 f.; *Romania Libera* vom 21.12.1999, S. 1 ff.; *Cotidianul* vom 22.12.2004, S. 1.

³⁷ Insbesondere Großbritannien, Dänemark, Schweden und Finnland, vgl. *Arndt*, Europarecht, S. 23 f.; *Oppermann* in: FS für Zuleeg, S. 72, 73; *Eickhof*, Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den gemeinsamen Markt, S. 2 ff.; *Janning*, Europa-Archiv 1993, S. 645, 647.

³⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 1 EU-Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien: „Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Ratifikationsurkunden werden spätestens am 31. Dezember 2006 bei der Regierung der Italienischen Republik hinterlegt.“

³⁹ Am 15.11.2006 hatten bereits 23 Vertragsstaaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt. Nur Dänemark und Deutschland fehlten. Deutschland hat den Vertrag als letzter Staat am 24.11.2006 ratifiziert und die Ratifikationsurkunde erst am 20.12.2006 bei der Italienischen Regierung hinterlegt, vgl. die Datenbank des Rumänischen Außenministeriums (<http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=30194&idlnk=1&cat=3>).

⁴⁰ Siehe Gesetz Nr. 157/2005 vom 27.5.2005, abgedruckt in *Monitorul Oficial al României* Nr. 465/2005 vom 1.6.2006.

⁴¹ Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 11 ff. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_157/l_15720050621de00110027.pdf).

der Verträge, auf denen die Union beruht⁴², sowie eine Schlussakte⁴³ unterteilt. Ein Novum in der bisherigen Beitrittspraxis stellte dabei dar, dass neben der Beitrittsakte auch ein – inhaltlich mit der Akte weitgehend übereinstimmendes – „Beitrittsprotokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union“⁴⁴ vereinbart wurde. Das Protokoll findet jedoch nur in dem Fall Anwendung, dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa in Kraft tritt. Ansonsten gilt die Beitrittsakte.

Kern der durch die Beitrittsakte geregelten Aufnahmebedingungen ist nach Art. 2 der Grundsatz, dass ab dem Tag des Beitritts die ursprünglichen Verträge (EU-, EG- und EAG-Vertrag) und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der EU-Organe und der Europäischen Zentralbank für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich sind und in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und der Beitrittsakte gelten⁴⁵. Darüber hinaus gehören zu dem von den neuen EU-Mitgliedstaaten anzuwendenden gemeinschaftlichen Besitzstand auch die Regelungen über das Funktionieren der Union (Art. 3 der Beitrittsakte), die Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes (Art. 4 der Beitrittsakte) sowie die von der Union geschlossenen internationalen Abkommen (Art. 6 der Beitrittsakte)⁴⁶.

Einen wichtigen Bestandteil der Beitrittsakte bilden die Übergangsregelungen im Hinblick auf die Übernahme des *acquis communautaire* und die Vereinbarung der sog. Schutzklauseln⁴⁷, die die Europäische Kommission berechtigen, in einem Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt entsprechende Sanktionen zu verhängen, sollten Rumänien und/oder Bulgarien ihren im Verlauf der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkommen. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Aktivierung dieser Schutzklauseln eine bedenkliche Kürzung der EU-Finanzhilfen zur Folge haben könnte, die sich für Rumänien für den Zeitraum 2007 – 2013 auf rund 30 Milliarden Euro belaufen; und dieses Geld wird dringend benötigt, um Rumänien an den generellen EU-Standard anzunähern. An diesen Schutzklauseln wird kritisiert, soweit sie zugunsten der Europäischen Union eingerichtet sind, dass sie zu einer bislang unbekanntenen „post-accession conditionality“ der Stellung der neuen Mitgliedstaaten führen⁴⁸.

III. Ausgewählte Themenbereiche der rumänischen Beitrittsproblematik

Wie auch andere neue Mitgliedstaaten musste Rumänien den gesamten Besitzstand des europäischen Rechts nicht nur in das nationale Recht übernehmen, sondern auch die

⁴² Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 203 ff. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_157/l_15720050621de02030220.pdf).

⁴³ Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 377 ff. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_157/l_15720050621de03790390.pdf).

⁴⁴ Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 29 ff. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_157/l_15720050621de00290045.pdf).

⁴⁵ Herrnfeld, EuR 2000, S. 454, 460; Schladebach, LKV 2002, S. 457, 458 f.

⁴⁶ Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 203 ff.

⁴⁷ Vgl. Art. 36 – 39 der Beitrittsakte zum Beitrittsvertrag mit Rumänien und Bulgarien, Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 216 f.

⁴⁸ Vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 6; Cremona, EU Enlargement: Solidarity and Conditionality, European Law Review 30/2005, S. 3, 19 ff.

Gewähr für seine praktische Anwendung bieten. Hiervon ausgenommen waren lediglich die in der Beitrittsakte und die in den beigefügten Protokollen aufgeführten Anpassungs- und Übergangsvorschriften⁴⁹. Die konkreten Bedingungen zur Übernahme des *acquis communautaire* im Fall Rumäniens wurden in einem fast fünfjährigen Verhandlungsmarathon ausgehandelt. Am Ende der Beitrittsverhandlungen ging es, wie auch bei den anderen Erweiterungsrunden, um Einzelanliegen, wie die Bekämpfung der Korruption, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Arbeitsweise der Justiz, den Umwelt- sowie den Minderheitenschutz. In dem Beitrittsabkommen mit Rumänien wurden unterschiedliche Übergangsregelungen von zeitlich befristeter Geltungsdauer vereinbart⁵⁰. Sie gehen in der großen Mehrheit auf Forderungen der rumänischen Seite zurück, teilweise aber auch auf Forderungen der Europäischen Union selbst, wie z.B. in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Justiz und Inneres oder Verkehrspolitik⁵¹. Die Übergangsregelungen beziehen sich überraschenderweise auf lediglich neun der insgesamt 31 Kapitel der Beitrittsverhandlungen. Sie sind jeweils zeitlich begrenzt und inhaltlich genau definiert. Je nach Sachgebiet schwankt die Länge der Übergangsfristen zwischen einem und 13 Jahren. Besonders viele Übergangsregelungen bzw. lange Übergangsfristen betreffen die Kapitel Umwelt, das ca. 35 verschiedene Übergangsfristen aufweist, die ca. 70 verschiedene Übergangsregelungen betreffen⁵², und Landwirtschaft, in dem ca. 10 verschiedene Übergangsfristen zwischen drei und acht Jahren, die über 70 verschiedene Übergangsregelungen betreffen, zu finden sind⁵³.

1. Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet nicht nur die Teilnahme an einer Wirtschaftsgemeinschaft im Sinne des EG- und EAG-Vertrages, sondern auch die Teilnahme an der Erhaltung und Weiterentwicklung einer Zone der Freiheit, Sicherheit und des Rechts nach dem Wegfall der Binnengrenzen⁵⁴. Aus diesen Gründen müssen die Beitrittskandidaten auch die Ziele der politischen Union als eigene verfolgen. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich der inneren Sicherheit umfasst alle innen- und justizpolitischen Rechtsakte der ersten und dritten Säule der Europäischen Union, aber auch die außerhalb des EU-Rahmens abgeschlossenen Verträge, die in untrennbarem Zusammenhang damit stehen⁵⁵, wie die Konventionen des Europarats, die Genfer Flücht-

⁴⁹ Vlad, Rechtsfragen der europäischen Integration, in: Sander/Vlad (Hrsg.), Quo vadis, Europa?, S. 113, 127 ff.; Berck, Die EU-Osterweiterung, S. 188 ff.; Herrfeld, EuR 2000, S. 454, 460 ff.; Schladebach, EuR 2000, S. 999, 1005 f.

⁵⁰ Anhang VII der Beitrittsakte, vgl. Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 311 – 361.

⁵¹ Bei den Beitrittsverhandlungen über die Osterweiterung hatten insbesondere Deutschland und Österreich angesichts ihrer damaligen östlichen Randlage in der Europäischen Union besonders lange Übergangsregelungen in diesen Bereichen gefordert und – gegen den Widerstand vieler Beitrittsstaaten – erfolgreich durchgesetzt, vgl. Scheffer, ZRP 2003, S. 55 ff.; Nowak, EuZW 2003, S. 101 ff.

⁵² Für die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf Gebieten wie dem der Abwasserreinigung in Städten, Trinkwasser, der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen durch bestimmte Anlagen und der Abfallbehandlung wurden Übergangsregelungen für ein Jahr bis zu zwölf Jahren gewährt, vgl. Anhang VII der Beitrittsakte über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme Rumäniens in die Europäische Union, Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 330 – 361.

⁵³ Rumänien wurde eine Übergangszeit von drei Jahren bewilligt, in der Sondermaßnahmen zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums getroffen werden können, vgl. die Informationen des Rumänischen Ministeriums für Europäische Integration unter: www.mie.ro.

⁵⁴ Ausführlich dazu Monar, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der erweiterten Union, in: Lippert (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, S. 221 ff.

⁵⁵ Damit ist eine Reihe von Rechtsvorschriften gemeint, die mindestens in quantitativer Hinsicht (über 250 Rechtsakte) mit dem Binnenmarktprogramm der Europäischen Union vergleichbar ist, vgl. Knelan-

lingskonvention oder das Dubliner Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung von Asylanträgen. Den am weitesten gediehenen Teil dieser Bestimmungen bildet der Schengen-Besitzstand, der die Grundlagen für die Abschaffung der Kontrollen an den EU-Binnengrenzen beinhaltet. Wesentliche Teile dieses Besitzstands gelten jedoch nicht vom Beitritt eines neuen Mitgliedstaats an, sondern erst ab einem späteren Zeitpunkt nach einer besonderen Entscheidung des Rats, dass die beigetretenen Staaten die hohen Schengen-Kontrollstandards erfüllen⁵⁶.

Bei den ersten drei Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaften, in den Jahren 1973, 1981, 1986, konnte von einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik keine Rede sein. Bei den Beitritten von Österreich, Schweden und Finnland im Jahr 1995 war die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der Europäischen Union noch in ihren Anfängen⁵⁷. Diese rückte jedoch in einem bemerkenswert kurzen Zeitraum, insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September 2001, vom Rand in das Zentrum der EU-Politikbereiche⁵⁸. Die Staaten Mittel- und Osteuropas mussten daher bei der Umsetzung des *acquis* im Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten im übertragenen Sinne „auf einen fahrenden Zug aufspringen“, da sich das Gemeinschaftsrecht gerade in diesem Bereich ständig weiter entwickelt⁵⁹. Diese dynamische Fortentwicklung muss von den neuen Mitgliedstaaten verfolgt und legislativ nachvollzogen werden. Der Osterweiterungsprozess kommt insoweit in innen- und justizpolitischer Perspektive einem groß angelegten Präventionsprojekt gleich, das dem Ziel dient, befürchteten Belastungen durch organisierte Kriminalität und illegale Einwanderung zu begegnen⁶⁰.

a. Schwierigkeiten bei der Übernahme des Sicherheits-Acquis

Die übergeordnete ratio des Osterweiterungsprozesses, die Stabilität Westeuropas nach Mittel- und Osteuropa gleichsam zu exportieren, um einen Import von Instabilität zu vermeiden, fand in den Verhandlungen über das Beitrittskapitel *Justiz und Innere Ange-*

gen, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 301 ff.; siehe http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/index_en.htm und Kölnische Rundschau vom 17.3.2004, S. 4 f. sowie vom 20.3.2004, S. 4 und vom 26.3.2004, S. 4.

⁵⁶ Vgl. die Mitteilung der Kommission KOM (2005) 534 vom 25.10.2005, S. 81; so auch der damalige Erweiterungs-Kommissar *Günter Verheugen* bereits 2001 in einem Interview mit der FAZ vom 21.10.2001, S. 10.

⁵⁷ Zu dieser Problematik insgesamt *Varwick*, Die Europäische Union als überforderter Stabilitätsanker?, in: Politische Bildung 35/2002, S. 42 ff.

⁵⁸ Da der *acquis communautaire* gegenüber früheren Erweiterungen heute weit umfangreicher ist und sich zudem bis zu einem Beitritt ständig fortentwickelt, wird die Europäische Union in diesem Kontext immer häufiger als ein „moving target“ betrachtet, vgl. *Herrnfeld*, EuR 2000, S. 454, 468; *Steppacher*, in: Mickel/Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Stichwort „Beitrittskriterien (Kopenhagener Beitrittskriterien)“.

⁵⁹ *Herrnfeld*, in: Schwarze, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 6; *Schaser*, Die Kontrolle der Außengrenzen der EU, in: Sturm/Pehle (Hrsg.), Die neue Europäische Union, S. 165, 175; *Knelangen*, Chance oder Risiko?, Politische Bildung 35/2002, S. 29 ff.

⁶⁰ *Knelangen*, Chance oder Risiko?, Politische Bildung 35/2002, S. 29, 35 ff.; *Monar*, Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, in: Integration 23/2000, S. 18 ff.; so auch der damalige Erweiterungs-Kommissar *Günter Verheugen* in einem Interview mit der FAZ vom 21.10.2001, S. 10.

legenheiten einen exponierten Ausdruck⁶¹. Dieses Kapitel gehörte somit zu den wichtigsten, aber auch zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen mit den Beitrittsstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Auch Rumänien bildete dabei keine Ausnahme. Am Anfang des Beitrittsprozesses wurde in Rumänien eine nur schleppende Umsetzung der EU-Vorschriften im Bereich Justiz und Inneres verzeichnet, was auf eine mangelhafte technische und personelle Ausstattung von Polizei und Justiz zurückzuführen ist. Zwar kamen die im Rat der Europäischen Union vertretenen Innen- und Justizminister seit der Ratstagung von Madrid 1995⁶² im Rahmen des sog. „Strukturierten Dialogs“ regelmäßig mit ihren Kollegen aus den Beitrittskandidaten, einschließlich aus Rumänien, zusammen. Diese Treffen erschöpften sich aber weitgehend in einem konsultativen Erfahrungsaustausch und der routinemäßigen Berichterstattung über die Entwicklung der Zusammenarbeit⁶³. Diese Praxis war auf mittlere Sicht wenig zielführend, denn in dieser Konstellation bestand nicht die Möglichkeit, auf die jeweils sehr spezifischen Bedingungen der einzelnen Beitrittskandidaten einzugehen. So machte Rumänien anfangs nur in geringem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch, im Rahmen des PHARE-Programms Fördermittel für Projekte mit innenpolitischem und justiziellem Hintergrund abzurufen⁶⁴. Die Kommission kam in ihrer Stellungnahme vom Juli 1997 zu dem Antrag Rumäniens auf Aufnahme in die Europäische Union zu dem Schluss, dass es für Rumänien wegen der nur geringen bis dato erzielten Erfolge schwierig sein würde, mittelfristig die einschlägigen Gemeinschaftsnormen im Bereich Justiz und Inneres zu erfüllen, und dass Fortschritte nur dann erreicht werden könnten, wenn Rumänien eine allgemeine, tiefgreifende Reform der Institutionen einleiten würde⁶⁵.

Angesichts der Dynamisierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene wurde im Rahmen des Osterweiterungsprozesses ein besonderer „Mechanismus zur Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des EU-Besitzstands im Bereich Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer“ geschaffen⁶⁶. Der Einführung dieses Evaluierungsverfahrens lag die Überlegung zugrunde, dass sich die tatsächlichen Fortschritte der Beitrittsländer gerade im Bereich der Innen- und Justizpolitik nicht allein an der Zahl der ratifizierten Gesetze messen lassen können; entscheidend sei vielmehr die Prüfung der praktischen Fähigkeit der zuständigen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden zur Anwendung der neuen Rechtsvorschriften⁶⁷. Speziell für die Anforderungen der Umsetzung des Schengen-Besitzstands waren die Staaten Mittel- und Osteuropas gehalten, einen „Schengen-Aktionsplan“ zu beschließen, mit dem sie die Prioritäten für eine Verbesserung der Zusammenarbeit in diesem Bereich und einen

⁶¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Straßburg vom 8./9.12.1989, Zif. IV; *Lippert*, Von Kopenhagen bis Kopenhagen, APuZ B 1 – 2/2003, S. 7, 8; *Weidenfeld/Huterer*, Europa-Archiv 1992, S. 325, 326 ff.

⁶² Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Madrid vom 15./16.12.1995 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/00400-C.D5.htm).

⁶³ *Knellingen*, Chance oder Risiko?, Politische Bildung 35/2002, S. 29, 32 ff.

⁶⁴ Vgl. *Hartwig*, Die Europapolitik Rumäniens, S. 79 ff. (<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/e40108.htm>).

⁶⁵ Stellungnahme der Kommission zu dem Antrag Rumäniens auf EU-Beitritt vom 16.7.1997, KOM (1997) 2003, Bulletin EU, Beilage 8/1997 (<http://europa.eu/bulletin/de/9707/p104076.htm>); vgl. auch *Pridham*, Between Rhetoric and Action, in: *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 6, No. 3, 2006, S. 5, 19 ff.

⁶⁶ Vgl. Amtsblatt EU Nr. L 191 vom 7.7.1998, S. 8 f.

⁶⁷ *Schaser*, Die Kontrolle der Außengrenzen der EU, in: *Sturm/Pehle* (Hrsg.), Die neue Europäische Union, S. 165, 177 ff.; *Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der erweiterten Union, in: *Lippert* (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, S. 221 ff.

Zeitplan ihrer Umsetzung festzulegen hatten⁶⁸. Daraufhin verabschiedete Rumänien jedes Jahr einen neuen Schengen-Aktionsplan, der jedoch nicht den EU-Anforderungen entsprach und jedes Mal geändert werden musste. So nahm der Anpassungs- und Reformdruck auf Rumänien mit jedem neuen Aktionsplan und jedem neuen Maßnahmenkatalog der Europäischen Union stetig zu. Erst im Fortschrittsbericht 2003 stellte die Europäische Kommission fest, dass in Rumänien auf vielen Gebieten, insbesondere in Bezug auf Migration, organisierte Kriminalität und Geldwäsche, die Übernahme des *acquis communautaire* „relativ gut vorangekommen ist, wenn auch in einigen wichtigen Bereichen, wie beim Schengen-Besitzstand, noch zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind“⁶⁹. Im Mai 2006 verabschiedete Rumänien einen letzten Schengen-Aktionsplan, der bislang die Zustimmung der EU-Behörden findet und die Kontrolle sowie Verwaltung der neuen EU-Außengrenze sicherstellen soll⁷⁰. Der wichtigste Fortschritt, den Rumänien in den letzten Jahren im Zuge der Übernahme des Sicherheits-Acquis erzielt hat, stellt die Besetzung aller Posten der rumänischen Grenzpolizei mit dem erforderlichen Personal dar. Außerdem wurden die Überwachungseinrichtungen entlang der Grenze und die damit verbundenen Infrastrukturen modernisiert. In Anbetracht der im März 2006 erfolgten Unterzeichnung eines Vertrags über die Gewährleistung eines integrierten Beobachtungs- und Kontrollsystems für die Schwarzmeerküste wurden zusätzliche Grenzausrüstungen eingerichtet. Es bedarf jedoch noch der Einstellung weiterer IT- und Kommunikationsexperten für die Installierung und Anwendung dieses Grenzverwaltungssystems. Außerdem müssen weitere Fortbildungsmaßnahmen für die über 4.500 erst kürzlich eingestellten Grenzsicherungskräfte durchgeführt werden, damit ein hohes Kontrollniveau an der EU-Außengrenze dauerhaft gewährleistet werden kann⁷¹.

Weitere Fortschritte im Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten sind in der Visapolitik Rumäniens zu verzeichnen. Auf diesem Gebiet wurden alle Bestimmungen angenommen, die zur Gewährleistung einer effektiven Anwendung des einschlägigen *acquis* erforderlich sind. Die Republik Moldau ist das einzige Land auf der „Negativliste“ der Europäischen Union, für das Rumänien noch keine Visumpflicht eingeführt hat. Ein entsprechendes Abkommen wird zurzeit ausgehandelt. Visumabkommen mit der Türkei, Ukraine, Serbien, Montenegro und Russland wurden bereits abgeschlossen. Dadurch wurde Rumänien in die Lage versetzt, sich gegenüber seinen Nachbarstaaten, die nicht der Europäischen Union angehören, in bisher unbekanntem Maße abzuschotten – mit allen Folgen für das Leben in den Grenzregionen, für die Minderheiten beiderseits der Grenze und nicht zuletzt für die politischen Beziehungen zwischen beiden Seiten⁷².

b. *Stellungnahme*

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Rumänien bei seiner Annäherung an den innen- und justizpolitischen *acquis communautaire* die einschlägigen EU-Rechtsakte in das nationa-

⁶⁸ Für den Fall Rumäniens *Duculescu*, Dreptul Integrării Europene (Das Recht der Europäischen Integration), S. 50 ff.; siehe auch die Beschlüsse des Rates zu der Beitrittspartnerschaft mit Rumänien vom 30.3.1998, Amtsblatt EU Nr. L 121 vom 23.4.1998, S. 11 ff.

⁶⁹ Siehe Mitteilung der Kommission KOM (2003) 676 vom 5.11.2003, S. 116 u. 119.

⁷⁰ Vgl. die Mitteilungen der Kommission KOM (2005) 534 vom 25.10.2005, S. 84, sowie KOM (2006) 214 vom 16.5.2006, S. 40 u. 43 f.

⁷¹ Mitteilung der Kommission KOM (2006) 214 vom 16.5.2006, S. 40.

⁷² Vgl. dazu *Giering*, Die institutionellen Reformen von Nizza, in: Weidenfeld (Hrsg.), Nizza in der Analyse, S. 51, 99 f.; *Monar*, Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union, S. 327 ff.

le Recht überführt hat. Ebenfalls hat Rumänien einen großen Teil der völkerrechtlichen Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen ratifiziert, die von der Europäischen Union zum Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstands erklärt wurden⁷³. Insofern war die Heranführungsstrategie der Europäischen Union für Rumänien trotz der anfänglichen Verzögerungen durchaus erfolgreich. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass trotz der beachtlichen Fortschritte hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der rumänischen Polizei-, Justiz- und Innenbehörden nach wie vor erhebliche Defizite bestehen, die dringend einer Lösung bedürfen. Insbesondere im Bereich der Asylpolitik sowie der Bekämpfung der organisierten und nicht-organisierten Kriminalität besteht erheblicher Handlungsbedarf. Die Kriminalitätsstatistiken der mittel- und osteuropäischen Staaten zeigen eine negative Entwicklung auf. Insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bestehen durch mittel- und osteuropäische Tätergruppierungen erhebliche Verflechtungen nach Westeuropa⁷⁴. Kriminologische und kriminalistische Analysen zeigen darüber hinaus, dass durch den mittel- und osteuropäischen Raum wichtige Transitwege führen, z.B. im Menschen- und Drogenhandel, in der Schleusungskriminalität, der Markenpiraterie oder der Verschiebung von Fahrzeugen⁷⁵. Die Unionsorgane beobachten daher weiterhin mit großer Aufmerksamkeit die Bemühungen Rumäniens, seine Polizei-, Justiz- und Verwaltungssysteme mit dem Ziel zu reformieren, dass die effektive Anwendung des *Sicherheits-Acquis* auch praktisch gewährleistet wird. Die Bewährungsprobe für die Union und ihre neue östliche Außen-grenze Rumänien steht daher noch bevor.

Gegenwärtig und auf absehbare Zeit ist nicht mit einem effektiven Abbau der Grenzkontrollen in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu rechnen, da die Grenzschutzkräfte der mittel- und osteuropäischen Staaten zum einen erst seit kurzer Zeit europäischen Anforderungen entsprechend ausgebildet werden, und diese zum anderen auch in technischer und organisatorischer Hinsicht den Beamten der alten EU-Mitgliedstaaten unterlegen sind. Aus diesen Gründen ist in Rumänien die erforderliche Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Sie ist mit dem Tag des Beitritts noch nicht abgeschlossen, sondern bedarf einer längeren Betrachtungsperspektive.

2. Bereich Umweltschutz

Bereits seit Anfang der 70er Jahre entwickelte die Europäische Gemeinschaft erste sektorale Ansätze einer Umweltpolitik, die primär auf die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt zielten⁷⁶. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 ist der Umweltschutz als eigenständiges Ziel der Union formuliert und wird zusätzlich durch das Postulat des hohen Schutzniveaus und der Ver-

⁷³ Vgl. dazu oben Fn. 55.

⁷⁴ Zu der Situation in Deutschland siehe die Lageberichte Organisierte Kriminalität 2000 – 2005 des Bundeskriminalamtes (<http://www.bka.de/lageberichte/ok.html>).

⁷⁵ Vgl. die Mitteilungen der Kommission KOM (2005) 534 vom 25.10.2005, S. 84 ff.; KOM (2006) 214 vom 16.5.2006, S. 41 ff.; KOM (2006) 549 vom 26.9.2006, S. 53 f.

⁷⁶ Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 22.7.1971, Bulletin EG, Beilage 9-10/1971, S. 62 ff.; vgl. darüber hinaus die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Paris vom 20.10.1972, der die Ausarbeitung eines umweltpolitischen Aktionsprogramms forderte, Bulletin EG, Beilage 10/1972, S. 15 ff.; ausführlich zu diesem Thema *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag (Hrsg.), Die Europäische Union, § 32 Rn. 1 ff.

besserung der Umweltqualität aufgewertet⁷⁷. Ziel der Umweltpolitik der Europäischen Union ist eine nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich. Sie beruht auf der Einbeziehung des Umweltschutzes in die einzelnen Politikbereiche der Europäischen Union, dem Prinzip der Vorbeugung, dem Verursacherprinzip, der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung und dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung aller Mitgliedstaaten⁷⁸. Die Vorgaben der Europäischen Union im Umweltbereich beinhalten bislang über 240 Richtlinien, schwerpunktmäßig in den Bereichen Luftreinhalte- und Antilärmpolitik, Schutz von Grund- und Oberflächengewässern sowie Abfallwirtschaftspolitik, die von den Beitrittsländern in nationales Recht transformiert und effektiv umgesetzt werden müssen⁷⁹.

a. *Schwierigkeiten bei der Übernahme des *acquis communautaire* im Bereich des Umweltschutzes*

In Anbetracht der vielfach katastrophalen, weil ausschließlich anhand von Wirtschaftsplänen ausgerichteten Produktionsbedingungen zu Zeiten des Kommunismus stellt die Verbesserung des Umweltschutzes in den neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa ein dringendes Anliegen der Europäischen Union dar. Aus diesen Gründen wurde dem Umweltschutz auch in den Beitrittsverhandlungen mit Rumänien eine große Bedeutung beigemessen. Laut Stellungnahme der Europäischen Kommission vom Juli 1997 zum Beitrittsantrag des Landes „muss Rumänien im Hinblick auf die Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand dem Umweltschutz höhere Priorität einräumen, gezielte umweltpolitische Beitrittsstrategien und Arbeitsprogramme durchführen, die dazu notwendigen finanziellen Mittel erheblich aufstocken und seine Verwaltungskapazitäten ausbauen“⁸⁰. Die Erfüllung entsprechender Rechtsvorschriften, die laufende hohe Investitionen und erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern – wie beispielsweise die Behandlung städtischer Abwässer, Abfallentsorgung oder Luftverschmutzung – sei nach Aussage der Kommission erst sehr langfristig zu erwarten.

Im letzten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission vor der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien aus dem Jahr 1999 wurde darauf hingewiesen, dass Rumänien in seinen Angleichungsbemühungen noch nicht weit vorangekommen sei. Das Land verfüge nach wie vor über keine allgemeine Umweltstrategie mit Kostenschätzungen sowie Durchführungs- und Finanzierungsplänen zu den einzelnen EU-Richtlinien im Bereich des Umweltschutzes⁸¹.

Im Fortschrittsbericht vom Oktober 2004, der den offiziellen Abschluss der Beitrittsverhandlungen über das Kapitel Umwelt bestätigte, wurde festgestellt, dass Rumänien weitere Fortschritte bei der Angleichung seiner Rechtsvorschriften an den gemeinschaft-

⁷⁷ Vgl. Art. 2 EG-Vertrag („Aufgabe der Gemeinschaft ist es, [...] ein hohes Maß an Umweltschutz [...] zu fördern.“) i.V.m. Art. 3 Abs. 1 lit. l) EG-Vertrag; vgl. außerdem Art. 6 EG-Vertrag sowie den 8. Erwägungsgrund der Präambel des EU-Vertrags, der ausdrücklich die „Stärkung [...] des Umweltschutzes“ erwähnt; vgl. auch das Urteil des EuGH Rs. 240/83, *Procureur de la République/ADBHU*, Slg. 1985, S. 531, das den Umweltschutz als „wesentliches Ziel der Gemeinschaft“ anerkannte.

⁷⁸ *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag (Hrsg.), Die Europäische Union, § 32 Rn. 16 ff.; *Schladebach*, EuR 2000, S. 999, 1000 ff.

⁷⁹ Ausführlich dazu *Berck*, Die EU-Osterweiterung, S. 179 ff.

⁸⁰ Vgl. Stellungnahme der Kommission zum Antrag Rumäniens auf EU-Beitritt vom 16.7.1997, KOM (1997) 2003, Bulletin EU, Beilage 8/1997 (<http://europa.eu/bulletin/de/9707/p104076.htm>).

⁸¹ Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission KOM (1999) 510 vom 13.10.1999, S. 56 ff.

lichen Besitzstand erzielt habe⁸². Darüber hinaus wurde auf die Anstrengungen hingewiesen, die noch erforderlich seien, um die vollständige Übernahme der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in wichtigen Bereichen wie dem der Luft- und Wasserqualität zu erreichen. Außerdem müssten vor allem Anstrengungen zur praktischen Anwendung dieser Vorschriften unternommen werden, insbesondere was die Schaffung der erforderlichen Verwaltungseinrichtungen betreffe.

In ihrem letzten Fortschrittsbericht über Rumänien von September 2006 bestätigte die Europäische Kommission, dass das Land gute Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazität im Bereich Umweltschutz erzielt habe⁸³. Es sei insbesondere auf regionaler Ebene nun besser auf die Umsetzung des einschlägigen Besitzstandes vorbereitet. Vor allem im Bereich der Wasserqualität und Abfallwirtschaft⁸⁴ sei der Besitzstand der Union vollständig umgesetzt worden.

b. *Stellungnahme*

Die Europäische Kommission prognostizierte bereits in ihrer Agenda 2000, dass kein Land Mittel- und Osteuropas bis zum Zeitpunkt seines Beitritts alle umweltrechtlichen EU-Bestimmungen erfüllen werde⁸⁵. In dem Beitrittsabkommen mit Rumänien von 2005 wurden rund 35 verschiedene Übergangsfristen im Bereich Umwelt vereinbart, die eine erhebliche Fülle von Regelungen betreffen. Im Anhang VII der Beitrittsakte werden Übergangsregelungen in diesem Bereich auf mehr als 30 Seiten aufgeführt⁸⁶. Dadurch tritt die Diskrepanz zwischen der Realität in Rumänien und den von der Kommission bescheinigten „Fortschritten“ des Landes einmal mehr zu Tage. Der Umweltschutz ist heute in Rumänien – trotz gewisser Fortschritte – immer noch ein Thema von untergeordneter Bedeutung. Dies hat seine Ursache vor allem darin, dass der Umweltschutz in Rumänien bis zum Beginn der 90er Jahre stark vernachlässigt wurde.

Gemäß dem europäischen Assoziierungsabkommen musste Rumänien seine wirtschaftliche Entwicklung auf dem Grundsatz der langfristigen Tragbarkeit aufbauen und dabei Umweltbelange in vollem Umfang berücksichtigen. Im Zeitraum 1990 – 1996 plante Rumänien jedoch lediglich 0,6% der PHARE-Mittel für den Bereich Umwelt und nukleare Sicherheit ein⁸⁷. Erst Ende 1995 wurde nach einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren ein umfassendes Gesetz zum Schutz der Umwelt verabschiedet⁸⁸. Dadurch passte Rumänien seine Gesetzgebung an die europäische an. Ebenfalls Ende 1995 wurden eine nationale Umweltstrategie sowie ein nationales Umweltprogramm beschlossen, jedoch steht ein neues Gesetz zum Erhalt der Naturschutzgebiete noch aus. Dieses

⁸² Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission KOM (2004) 657 vom 6.10.2004, S. 130 ff.

⁸³ Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission KOM (2006) 549 vom 26.9.2006, S. 52 f.

⁸⁴ Die Entwürfe der regionalen Abfallwirtschaftspläne wurden fertig gestellt. Außerdem wurden weitere wichtige Schritte zur Vorbereitung der Umsetzung der EU-Richtlinien über Einwegverpackungen, Mülldeponien und alte Elektro- und Elektronikgeräte unternommen.

⁸⁵ Europäische Kommission KOM (1997) 2000 vom 15.7.1997, Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, Bulletin EU, Beilage 5/1997, S. 61.

⁸⁶ Anhang VII der Beitrittsakte, Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 311 ff.; für die Übergangsmaßnahmen im Bereich Umwelt, Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005, S. 330 ff.

⁸⁷ Im Vergleich haben z.B. Polen und Bulgarien einen beträchtlichen Anteil der PHARE-Mittel (8,2% bzw. 12,4%) für diesen Sektor verwendet, vgl. *Langewiesche*, *The Enlargement of the European Union*, *South-East Europe Review*, Vol. 2/1999, S. 95, 96.

⁸⁸ Vgl. Legea Nr. 137 din 29.12.1995 privind protecția mediului (Gesetz Nr. 137 vom 29.12.1995 zum Umweltschutz) Monitorul Oficial al României Nr. 304 vom 30.12.1995.

soll die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Umweltschutzbehörden vom Umweltministerium verankern. Derzeit sind diese Behörden dem Ministerium unterstellt, was effiziente Umweltschutzmaßnahmen erschwert⁸⁹.

Durch die EU-Beitrittspartnerschaft wurde Rumänien aufgefordert, den Bereichen Luftreinhaltung, Schutz von Gewässern und Abfallwirtschaftspolitik besondere Beachtung zu schenken. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass die Belange des Umweltschutzes in die Verfolgung nationaler Sektorpolitiken zu integrieren und die Anforderungen des Nachhaltigkeitsgrundsatzes zu berücksichtigen seien⁹⁰. Dennoch wurden in den letzten Jahren bei der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Bereiche der rumänischen Politik kaum Fortschritte erzielt. Obwohl Rumänien seine für die Umwelt vorgesehenen Haushaltsmittel jährlich aufstockte, sind diese im europäischen Vergleich immer noch sehr gering. Die rumänischen Ausgaben für Umweltbelange belaufen sich lediglich auf 0,4% des Bruttoinlandsprodukts. Der EU-Durchschnitt liegt bei 1,5%. Insgesamt gesehen ist der Aufbau wirksamer Umweltschutzstrukturen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. In diesem Bereich muss Rumänien noch nach seiner Aufnahme in die Europäische Union erhebliche Investitionen tätigen. Die bei der Umsetzung schwierigste Richtlinie im Bereich des Umweltschutzes ist die Kommunalabwasser-Richtlinie⁹¹, deren Übernahme auch in Deutschland Probleme bereitet⁹². Rumänien wurde eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2018 für deren Umsetzung gewährt⁹³. Im Bereich des industriellen Umweltschutzes wurden beispielsweise Übergangsfristen bis 2015 bei der IVU-Richtlinie vereinbart⁹⁴. Die Wasser-, Luft- und Bodenqualität in Rumänien ist aufgrund industriebedingter Umweltverschmutzung, vor allem durch die Bergbau-, Schwermetall- und Ölindustrie, gegenwärtig noch extrem schlecht⁹⁵. Laut Bericht des Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe⁹⁶, das im Auftrag der EU-Kommission umweltbezogene Länderberichte erstellt, sind in Rumänien neben den Gewässern vor allem die Böden stark mit Schwermetallen wie Blei, Eisen und Mangan sowie Mineralölrückständen belastet. Ca. 75% der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist davon betroffen. Ähnlich schlecht steht es um die Wasserqualität⁹⁷. Obwohl seit 1994 eine stetige Verbesserung der Trinkwasser- und Gewässerqualität nachgewie-

⁸⁹ Vgl. *Pascal/Vlad/Diaconu*, *Protectia mediului inconjurator* (Schutz der Umwelt), Bericht der Vertretung der Europäischen Kommission in Bukarest, 2004; *Vlad*, *Rechtsfragen der europäischen Integration*, in: Sander/Vlad (Hrsg.), *Quo vadis, Europa?*, S. 113, 124; *Gabanyi*, Rumänien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*, S. 441, 444.

⁹⁰ Vgl. die Beschlüsse des Rats zur Beitrittspartnerschaft mit Rumänien vom 30.3.1998, *Amtsblatt EU Nr. L 121 vom 23.4.1998*, S. 11 ff.

⁹¹ Richtlinie 91/271/EWG des Rats vom 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, *Amtsblatt EU Nr. L 135 vom 30.5.1991*, S. 40.

⁹² Vgl. *Breuer*, *DVBl.* 1997, S. 1211, 1222 f.; *von Danwitz*, *JZ* 2006, S. 1, 7 f.

⁹³ *Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005*, S. 342 f.

⁹⁴ *Amtsblatt EU Nr. L 157 vom 21.6.2005*, S. 344 – 353.

⁹⁵ Von den insgesamt 1.100 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 funktioniert ohne Genehmigung. Von den 12.300 rumänischen Kleinbetrieben besitzen lediglich 1.300 eine Umweltgenehmigung. Von den 1.214 Müllhalden in Bukarest sind nur zehn von der rumänischen Umweltbehörde genehmigt, vgl. *Cotidianul* vom 17.8.2006, S. 1; *Romania Libera* vom 18.8.2006, S. 3.

⁹⁶ Ausführliche Informationen: <http://www.rec.org/REC/AnnualReports>.

⁹⁷ Die Überwachung der Wasserqualität erfolgt nunmehr gemäß der durch den Besitzstand vorgegebenen Parameter und Kontrollhäufigkeit, vgl. *Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission KOM (2006) 549 vom 26.9.2006*, S. 52.

sen werden kann, gelten 18% der Wasserläufe Rumäniens als ökologisch tot⁹⁸. Neue Regelungen der Forstverwaltung und der nationalen Gewässer, vor allem im Bereich der staatlichen Kontrolle über die wichtigsten Bodenschätze, sind dringend notwendig. Wegen der Tatsache, dass die Umsetzung des europäischen Wasserrechts mit erheblichen Kosten und verwaltungstechnischen Schwierigkeiten verbunden ist, wird zum Teil die Befreiung von bestimmten Regelungen im Wasserbereich befürwortet⁹⁹. Auch die Kommission betont, dass das Umsetzungserfordernis kein Selbstzweck sei¹⁰⁰. Da diese Fragen letztlich das Grundprinzip der EU-Erweiterung, nämlich der vollständigen Übernahme des *acquis communautaire*, berühren, liegt die Entscheidung über die Zulässigkeit von Ausnahmen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen bei der Europäischen Kommission.

3. Schaffung von Justiz- und Verwaltungskapazitäten in Rumänien

Bereits gegenwärtig beruht das Gemeinschaftsrecht in vielen Bereichen auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung aufsichtsbehördlicher Entscheidungen anderer EU-Mitgliedstaaten. Der EU-Beitritt setzt daher ein vergleichbares Niveau der Qualität der Überwachungsmaßnahmen und Entscheidungen mitgliedstaatlicher Aufsichtsbehörden voraus. Am 28. Januar 2002 nahm der Europäische Rat eine überarbeitete Beitrittspartnerschaft für Rumänien an¹⁰¹, die der Ausgangspunkt für den von der Union und Rumänien gemeinsam entwickelten „Aktionsplan zur Stärkung der rumänischen Verwaltungs- und Justizkapazitäten“ war¹⁰². Mit diesem Aktionsplan wurden die wichtigsten Schritte festgelegt, die Rumänien bis zu seinem Beitritt und darüber hinaus gehen muss, um die Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Justiz auf ein mit den anderen EU-Mitgliedstaaten vergleichbares Niveau zu bringen. Im Vordergrund stand und steht die Schaffung der technischen und administrativen Voraussetzungen einer effektiven Behördenarbeit, wozu auch ausreichendes Personal mit entsprechender Qualifizierung gehört. Dazu erhält das Land weiterhin gezielte Hilfe von der Europäischen Union.

a. Schwäche der öffentlichen Verwaltung

Das Fehlen gut ausgebildeter Bediensteter ist ein Negativfaktor, der bei der Analyse aller Bereiche hervortritt, in denen sich Rumänien um eine Angleichung an die EU-Standards bemüht. Kontinuität und politische Unabhängigkeit der Bediensteten im öffentlichen Dienst sind unabdingbar, um die Konvergenz mit den Verwaltungssystemen der anderen

⁹⁸ Einen traurigen Höhepunkt markierte u. a. die Giftflut-Katastrophe im Januar 2000, als aus einem defekten Abwasserbecken einer Goldmine im Nordwesten Rumäniens ca. 100.000 Kubikmeter schwermetallhaltige Schadstoffe – in erster Linie hochgiftige Cyanide – die Zuflüsse der Donau auf einer Gesamtlänge von 300 km verseuchten. Über 65 Tonnen toter Fisch wurden im Zuge dieser Kontamination geborgen.

⁹⁹ Vgl. *Carius/von Homeyer/Bär*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, in: APuZ B 48/1999, S. 21, 27; *Schladebach*, EuR 2000, S. 999, 1005 f.; vgl. auch *Berck*, Die EU-Osterweiterung, S. 179 ff., der die Auffassung vertritt, dass die Verpflichtung zur Rechtsangleichung im Umweltbereich nicht begründet werden könne, da viele EU-Richtlinien nationale Umweltgüter betreffen, wie etwa im Falle der Festlegung von Qualitätsstandards für Trinkwasser und kommunale Abwasser sowie Badegewässer.

¹⁰⁰ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission KOM (1998) 294 vom 20.5.1998 („Die Erweiterung bewältigen mit den Kandidatenländern Mittel- und Osteuropas“) über Beitrittsstrategien für die Umwelt.

¹⁰¹ Vgl. Amtsblatt EU Nr. L 44 vom 14.2.2002, S. 82 ff.

¹⁰² Ausführlich zu diesem Aktionsplan *Duculescu*, Dreptul Integrării Europene (Das Recht der Europäischen Integration), S. 456 ff.; *Slavu*, Rumänien auf dem Weg in die Europäische Union, in: Bota-Moisin (Hrsg.), *Acquis Communautaire – A Need for the European Integration*, S. 364, 371 ff.

Mitgliedstaaten der Union herzustellen und die transparente Verteilung der EU-Fonds zu gewährleisten. Diesen Zielen wird Rumänien zurzeit nicht in ausreichendem Maße gerecht. Obwohl im Jahr 1999 der gesetzliche Rahmen für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst geschaffen wurde¹⁰³, zeigten die Parlamentswahlen der Jahre 2000 und 2004, dass die jeweiligen Gewinner die gesetzlichen Bestimmungen immer noch zu umgehen versuchen, um wichtige Positionen auf der zentralen und der lokalen Verwaltungsebene mit Anhängern der eigenen Partei zu besetzen¹⁰⁴.

Probleme gibt es außerdem in Rumänien wegen schlechter Bezahlung und Unterbesetzung. Bukarest sollte schnellstmöglich die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten aufstocken und sie besser besolden. Gegenwärtig ist der Anteil der Angestellten des öffentlichen Dienstes in Rumänien zum Beispiel um mehr als das Vierfache niedriger als in der Tschechischen Republik¹⁰⁵. Bei der Besoldung besteht immer noch ein extremes Gefälle zwischen den Bezügen der Bediensteten in den Bereichen Verteidigung, Polizei und Geheimdienst und denen der übrigen Angestellten im öffentlichen Dienst¹⁰⁶. Aus diesen Gründen bestehen weiter große Schwierigkeiten, geeignete Mitarbeiter im öffentlichen Sektor zu finden und zu halten. Rumänien wurde daher mehrmals aufgefordert, seine Bemühungen insofern zu verstärken¹⁰⁷.

b. *Reform des Justizsystems*

Für die Funktionsfähigkeit einer erweiterten Union sind neben den oben genannten verwaltungstechnischen Anstrengungen vergleichbare Reformen im Justizbereich von wesentlicher Bedeutung. Auf dem Weg in die Europäische Union sollte daher auch das rumänische Justizwesen auf rechtsstaatlichen Grundsätzen aufgebaut werden. Dies erforderte eine grundlegende Reform der Gerichtsorganisation, eine ausreichende personelle und technische Ausstattung der Justiz sowie die Erarbeitung geeigneter verfahrensrechtlicher Grundlagen im innerstaatlichen Recht. Im Laufe des Jahres 2005 wurden beispielsweise über 350 Gesetze verabschiedet, die den *acquis communautaire* direkt in die rumänische Rechtsordnung umsetzten und politische sowie ökonomische Kriterien des Beitritts betrafen. Im Zeitraum 2002 – 2004 wurden 1144 Gesetze verabschiedet, die alle relevant für die Integration Rumäniens in die Europäische Union waren und sind¹⁰⁸.

Zu den Grundbedingungen eines funktionierenden Justizwesens gehört über die Verabschiedung neuer Gesetze hinaus, dass die Angehörigen der Justiz (insb. die Richterschaft, die Staats- und Rechtsanwälte) mit den Grundlagen des Gemeinschaftsrechts vertraut gemacht werden¹⁰⁹. Denn die Rechtsprechung in den neuen Mitgliedstaaten muss

¹⁰³ Gesetz Nr. 188 vom 8.12.1999, abgedruckt in *Monitorul Oficial al Romaniei* Nr. 600 vom 8.12.1999.

¹⁰⁴ Siehe statt vieler *Speteanu/Gheorghe*, *Liber la vanatoarea de functionari* (Die Jagd auf die Bediensteten des öffentlichen Dienstes freigegeben), *Capital* vom 28.7.2005, S. 30 ff.

¹⁰⁵ Vgl. *Gabanyi*, Rumänien vor dem EU-Beitritt, S. 15 f.

¹⁰⁶ *Amariei*, *Ineficienta administratiei nu se lasa masurata* (Die Ineffizienz der Verwaltung lässt sich nicht messen), *Capital* vom 20.11.2006, S. 9 ff.; *Cronica Romana* vom 8.10.2005, S. 10 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2006) 549 vom 26.9.2006, abrufbar im Internet unter: ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_de.pdf.

¹⁰⁸ *Predescu*, *Armonizarea legislativa* (Rechtsangleichung), *Reforme administrative si judiciare in perspectiva integrarii europene* (Verwaltungs- und Justizreformen im Hinblick auf die europäische Integration), S. 88 ff.

¹⁰⁹ Vgl. *Herrnfeld*, *EuR* 2000, S. 454, 462 f.

sich ihrerseits an der Rechtsprechung des EuGH orientieren. Ansonsten droht die Gefahr, dass der Regelungsgehalt der vom Gesetzgeber wörtlich an das Gemeinschaftsrecht angelegenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften sich im Laufe einer längeren Vor-Beitrittsphase in der Anwendungspraxis von demjenigen der zugrundeliegenden EG-Richtlinien entfernt¹¹⁰. Daher wurden wichtige Schritte unternommen, um eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten¹¹¹. Das Justizministerium und der Oberste Richterrat wirken zusammen mit Richtern, Staats- und Rechtsanwälten sowie ausländischen Sachverständigen an der grundlegenden Überarbeitung des Zivil- und Strafrechts sowie der jeweiligen Prozessordnung mit, die im dritten Quartal 2007 abgeschlossen sein dürfte¹¹². Darüber hinaus wurden moderne Informations- und Kommunikationstechnologien innerhalb des Justizsystems eingeführt. Seit Juli 2006 sind alle rumänischen Gerichte über ein sicheres Netzwerk miteinander verbunden; derzeit wird die Ausweitung dieses Netze auf die Staatsanwaltschaften vorbereitet¹¹³. Ebenfalls im Juli 2006 den Gerichten und Staatsanwaltschaften der Online-Zugriff auf Rechtsvorschriften und Urteile ermöglicht¹¹⁴.

c. *Stellungnahme*

Rumänien hat in den letzten Jahren bei der Übernahme des *acquis communautaire* kontinuierlich Fortschritte erzielt. Allerdings verschärfte sich in vielen Bereichen die Diskrepanz zwischen diesen Fortschritten und der begrenzten Fähigkeit der rumänischen Verwaltung zur Um- und Durchsetzung der neuen Rechtsvorschriften¹¹⁵. Im Jahr 2006 beschleunigte Rumänien die Rechtsangleichung und fuhr mit dem Aufbau der für die Umsetzung des Besitzstands erforderlichen Verwaltungsstrukturen fort¹¹⁶. Das Land muss sich, insbesondere nach seinem EU-Beitritt, mit mehr Nachdruck dafür einsetzen, die Kapazitäten der Verwaltungs- und Justizbehörden soweit auszubauen, dass sie eine einheitliche und effektive Anwendung und Durchsetzung des Besitzstands gewährleisten können. Problematisch bleibt weiterhin weniger die Verabschiedung neuer Gesetze, die den *acquis communautaire* direkt in die rumänische Rechtsordnung umsetzen, als vielmehr die Anwendung dieser neuen Vorschriften.

¹¹⁰ Meng, in: von der Groeben/Schwarze, EUV-Komm., Art. 49 Rn. 72; Herrfeld, EuR 2000, S. 454, 468; Schladebach, LKV 2002, S. 457, 459 f.

¹¹¹ Mitteilung der Kommission KOM (2006) 549 vom 26.9.2006, S. 38 f.; zur Vermeidung von Auslegungsdivergenzen bezüglich des EU-Rechts wird vereinzelt sogar gefordert, den nationalen Verwaltungen und Gerichten der EU-Mitgliedstaaten gemeinschaftliche Verwaltungen und Gerichte zur Seite zu stellen, um diese „Missstände“ zu beseitigen, vgl. Achten, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 75 f.

¹¹² Mitteilung der Kommission KOM (2006) 549 vom 26.9.2006, S. 38.

¹¹³ Die Software für die Falldokumentation und -verwaltung wird derzeit nur in 152 von 237 rumänischen Gerichten eingesetzt und nur in 40 von 235 Staatsanwaltschaften, vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2006) 549 vom 26.9.2006, S. 39.

¹¹⁴ Vgl. *România Liberă* vom 16.8.2006, S. 4 f.; *Cotidianul* vom 21.8.2006, S. 5; *Ziua* vom 11.9.2006, S. 1.

¹¹⁵ Hilfsbereite Beamte sind in Rumänien eine schwer zu findende Ausnahme. Statt dessen trifft man in der Regel immer noch die Staatsdiener an, „die auf die Bürger herabschauen und bei günstiger Gelegenheit in die eigene Tasche wirtschaften“, vgl. *VDI Nachrichten* Nr. 48 vom 1.12.2006, S. 3; *Die Zeit* Nr. 40 vom 28.9.2006, S. 10.

¹¹⁶ Vgl. Fortschrittsbericht 2005, KOM (2005) 534 vom 25.10.2005, abrufbar im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/SEC1354_CM_MASTER_RO_COLEGE_de.pdf.

IV. Abschließende Betrachtungen und Ausblick

Rumänien hatte, genauso wie die übrigen neuen EU-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa, innerhalb eines Zeitraums von wenigen Jahren eine doppelte Herausforderung mit enormer Tragweite zu meistern: Zum einen war der Übergang vom autoritären System kommunistischer Prägung zur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. Zum anderen mussten parallel dazu im Zuge des Beitrittsprozesses die hohen Anforderungen erfüllt werden, welche die Europäische Union insbesondere gegen Ende der 90er Jahre an Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der Beitrittsstaaten stellte. Hinzu kam, dass der Großteil des *acquis communautaire*, der von den beitragswilligen Staaten umgesetzt werden musste und – nach deren Beitritt – noch umgesetzt werden muss, erst in den letzten Jahren entstanden ist¹¹⁷.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Rückkehr Rumäniens nach Europa auch rund 17 Jahre nach dem Ende des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa sehr schwierig gestaltet. Der Weg von einer kommunistischen Diktatur hin zu einer Zivil- und Bürgergesellschaft ist langwierig und kann nicht innerhalb weniger Jahre per Dekret aus Brüssel durchgesetzt werden¹¹⁸. Obwohl der EU-Beitritt des Landes oberste politische Priorität nach dem politischen Umbruch im Dezember 1989 hatte, bleiben die Fortsetzung der Transformation der Wirtschaft, die Reform des Justizsystems und der öffentlichen Verwaltung sowie die Bekämpfung der Korruption sehr große Herausforderungen für das neue EU-Mitglied. Hinzu kommt, dass in Rumänien im Vergleich zu Polen, Ungarn oder Tschechien mit den Reformen erst später begonnen wurde und daher immer noch zahlreiche Rechtsvorschriften geändert werden müssen. Der letzte Fortschrittsbericht der EU-Kommission über Rumänien von September 2006 bescheinigt dem Land, was die Erfüllung der Verpflichtung zur Übernahme des *acquis communautaire* angeht, große Fortschritte auf seinem Weg in die Europäische Union. Insgesamt hat Rumänien viele Rechtsvorschriften in zahlreichen Bereichen seiner Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung an den Besitzstand angepasst, so dass ein sehr hoher Harmonisierungsgrad des rumänischen Rechts gemessen am EU-Recht vorliegt. Trotzdem weist das rumänische Rechtssystem noch erhebliche Mängel auf, die insbesondere in den Bereichen Justiz und Inneres, Umweltschutz, Wettbewerbsrecht, Steuerrecht sowie Handels- und Gesellschaftsrecht festzustellen sind¹¹⁹. In den nächsten Jahren wird der rumänische Gesetzgeber gehalten sein, die Regelungslücken zu schließen. Aber auch die Rechtsprechung und Rechtswissenschaft sind aufgefordert, sich den bestehenden Problemen des Landes konstruktiv zu stellen. Zur Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit sind weiterhin umfassende Strukturreformen der öffentlichen Verwaltung und der Justiz erforderlich. Auf die zahllosen neuen Gesetze kann die Europäische Union erst vertrauen, wenn sie sich im Rechtsalltag tatsächlich bewährt haben. Hiervon kann gegenwärtig in Rumänien noch nicht gesprochen werden. Es bedarf vielmehr einer Verankerung nicht

¹¹⁷ Dies ist vor allem im Bereich *Justiz und Inneres* der Fall. Hier wurden die meisten Vorschriften, insb. über Terrorismusbekämpfung, in den letzten Jahren verabschiedet, vgl. *Schaser*, Die Kontrolle der Außengrenzen der EU, in: *Sturm/Pehle* (Hrsg.), Die neue Europäische Union, S. 165, 176; *Herrnfeld*, EuR 2000, S. 454, 460 ff.; *Steppacher*, in: *Mickel/Bergmann* (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Stichwort „Beitrittskriterien (Kopenhagener Beitrittskriterien)“.

¹¹⁸ Ausführlich dazu *Hagedorn*, Gleiche Maßstäbe für Ost und West, S. 89 ff.

¹¹⁹ Zum Regelungsbedarf in diesen Bereichen *Ackermann*, GmbH nach rumänischem und deutschem Recht, S. 173 ff.; *Gabanyi*, Rumänien, in: *Weidenfeld/Wessels* (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, S. 449 ff.

nur bei den Eliten des Landes, sondern auch bei den breiten Bevölkerungsschichten¹²⁰. Die Wirksamkeit derartiger komplexer Regelungen setzt ein sie tragendes Rechtsbewusstsein der Rechtsanwendungsorgane und der Bevölkerung voraus. Denn der Rechtsstaat ist ohne eine adäquate Rechtskultur ebenso wenig funktionsfähig wie die Marktwirtschaft ohne eine entsprechende Wirtschaftskultur¹²¹. Die Bildung dieser Rechts- und Wirtschaftskultur stellt vor diesem Hintergrund eine wesentlich größere Herausforderung und einen viel längeren Prozess als die Verabschiedung der für die EU-Mitgliedschaft benötigten Gesetze dar. Die mit der EU-Beitrittsstrategie verfolgte Angleichung an EU-Standards wurde in Rumänien trotz erheblicher Fortschritte nicht erreicht. In sehr vielen Bereichen, die Gegenstand der vermeintlich abgeschlossenen Beitrittsverhandlungen waren, besteht weiterhin ein erheblicher Reform- bzw. Umsetzungsbedarf. Dies gilt auch für diejenigen Verhandlungskapitel, in denen keine Übergangsregelungen beantragt bzw. gewährt worden sind¹²². Die vollständige Erfüllung der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen durch das neue EU-Mitgliedsland Rumänien wird aus diesen Gründen erst langfristig zu erwarten sein¹²³.

¹²⁰ Sterbling, Gesellschaftliche Eliten und nationale Mythen im Modernisierungsprozess, in: Zach/Zach (Hrsg.), Modernisierung auf Raten in Rumänien, S. 45 ff.; Kendi, Minderheitenschutz in Rumänien, S. 163 ff.; Leiß/Leiß/Richter, Beitrittsbarometer Rumänien, S. 79 ff.

¹²¹ Vgl. Brunner, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Transformation, in: Luchterhandt/Nußberger (Hrsg.), Transformation in Mittel- und Osteuropa, S. 239, 259; Hagedorn, Gleiche Maßstäbe für Ost und West, S. 89 ff.

¹²² In den Bereichen *Wirtschafts- und Währungsunion* sowie *Freier Warenverkehr* oder *Soziale Angelegenheiten* wurden z.B. keine Übergangsregelungen beantragt, obwohl hier das Niveau Rumäniens noch nicht dem jeweiligen Europäischen entspricht.

¹²³ Auch in den abschließenden Empfehlungen zur ersten Osterweiterungsrunde vom Mai 2004 merkte die Europäische Kommission an, dass zwar „zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Land alle Kriterien in vollem Umfang erfüllt“, dass aber fünf der zehn beitretenden Staaten (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn) in der Lage sein könnten, „alle Voraussetzungen für die Mitgliedschaft auf mittlere Sicht zu erfüllen“, vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 700 vom 9.10.2002.