

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Fortschrittsberichte 2008 der Kommission zu Bulgarien und Rumänien

Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union am 1. Januar 2007 haben die Bemühungen der EU zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in diesen Mitgliedstaaten nicht nachgelassen. Anhand von halbjährlich veröffentlichten Fortschrittsberichten der Kommission kann nachvollzogen werden, welche Anstrengungen diese jüngsten Mitgliedstaaten der EU unternommen haben, um die hierzu in den Beitrittsverträgen festgelegten Vorgaben („benchmarks“) zu erfüllen. Am 23. Juli 2008 veröffentlichte die Kommission einen neuen Fortschrittsbericht, der sich mit Fragen der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung beschäftigt.

Die Berichte der Kommission sind Teil eines Kooperations- und Kontrollverfahrens, mit dem der Fortschritt der Staaten beim Aufbau einer funktionierenden Justiz und beim Kampf gegen Korruption und – dies nur in Bulgarien – organisierte Kriminalität begleitet wird. Dieses Verfahren kommt im Fall von Bulgarien und Rumänien erstmalig zur Anwendung; es soll so lange weitergeführt werden, bis alle Beitrittsvorgaben erfüllt sind. Zur Beurteilung stützt die Kommission sich auf Informationen der Regierungen der betroffenen Staaten, der dortigen Vertretungen von Kommission und anderen Mitgliedstaaten sowie auf Berichte von Sachverständigen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Die Fortschrittsberichte fallen in beiden Fällen gemischt aus; dabei erscheint der Bericht zu Rumänien insgesamt positiver. Trotz bestehender Mängel in beiden Mitgliedstaaten sichert die Kommission ihnen weitere Unterstützung zu und verzichtet darauf, die in den Beitrittsverträgen vereinbarten Schutzklauseln geltend zu machen.

Bulgarien

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass in Bulgarien insgesamt nur unzureichende Fortschritte gemacht wurden. Zwar gebe es gute Ansätze beim Aufbau staatlicher Institutionen und der Implementierung dort einzuhaltender Verfahren. Doch würde sich dies in der Justiz- und Verwaltungspraxis nicht hinreichend niederschlagen. Hieran knüpfen sich einzelne Kritikpunkte und entsprechende Verbesserungsvorschläge der Kommission: Im Bereich der Justizreform sei die Unabhängigkeit der Justiz insbesondere durch eine Verfassungsänderung und die Annahme einer Zivilprozessordnung gestärkt worden. Gleichwohl seien diese Anstrengungen noch nicht hinreichend. So gebe es im Bereich des Strafrechts großen Verbesserungsbedarf: Ermittlungsverfahren würden nicht effizient geführt,

das Strafgesetzbuch sei veraltet, was zu einer überlasteten Justiz führe. Zu schlecht ausgebildete Mitarbeiter der Polizei und eine rückständige Ausstattung erschweren die Ermittlungen in komplexen Fällen. Zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität sei zwar eine besondere Behörde geschaffen worden, die seit Jahresbeginn 2008 mit eigenen Ermittlungsbefugnissen ausgestattet ist. Es fehle jedoch noch an einer gesetzlichen Regelung der Befugnisse dieser Behörde; auch unterliege sie noch nicht der parlamentarischen Kontrolle. Insgesamt lähme die andauernde Debatte über die Reform des Ermittlungsverfahrens laufende Ermittlungen. Auch werde trotz der eigens hierfür eingerichteten Behörde nicht entschieden genug gegen hochrangige Korruption vorgegangen; insbesondere gebe es kein aussagekräftiges statistisches Material. Schließlich sei auch die Korruption auf lokaler Ebene höchstens geringfügig eingedämmt worden. So seien bei Kommunalwahlen 2007 und 2008 Stimmenkäufe aufgetreten. Zudem seien der Gesundheits- und der Bildungsbereich von Korruption betroffen.

Parallel zum Fortschrittsbericht wurde für Bulgarien ein Bericht über die dortige Verwendung von EU-Mitteln veröffentlicht. Tenor dieses Berichts ist, dass – trotz einiger Fortschritte, Mängel in der Finanzkontrolle und der Programmverwaltung anzugehen, – Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung der finanziellen Hilfen der EU in Bulgarien festgestellt wurden. Als Konsequenz hat die Kommission entschieden, Zahlungen aus bestimmten EU-Fonds so lange auszusetzen, bis die bulgarischen Behörden nachweisen, dass solide Strukturen für die Finanzverwaltung eingerichtet worden seien und ordnungsgemäß funktionierten. Gleichzeitig wurde zwei bulgarischen Agenturen, die Mittel aus dem Heranführungsfonds verwalten, die Zulassung entzogen. Das

Volumen der eingefrorenen Hilfsmittel, die sich aus dem Programm PHARE (Vorbereitung auf höhere Mittel aus dem EU-Strukturfonds), ISPA (Infrastrukturhilfen als Teil des Kohäsionsfonds) und SAPARD (Landwirtschaft) zusammensetzen, wird mit 500 Millionen Euro beziffert. Bereits in den letzten sechs Monaten wurden Zahlungen von EU-Mitteln nach Bulgarien ausgesetzt, weil bei einer Kontrolle und Rechnungsprüfung durch das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) Unregelmäßigkeiten aufgedeckt worden waren.

Rumänien

Rumänien scheint insgesamt größere Fortschritte gemacht zu haben: Nach einer besonders unsicheren Phase widme sich der Staat nunmehr verstärkt den überprüften Problemquellen, wenngleich viele Initiativen in diesem Bereich durch einen enormen Einfluss der Politik in ihren Wirkungen behindert würden.

Positiv wird hervorgehoben, dass die Justizreform in Rumänien stabil fortschreite. Insbesondere die Einsetzung eines neuen Justizministers, nachdem dessen Vorgänger wegen Korruptionsvorwürfen zurückgetreten war, sei ein wichtiger Beitrag im Kampf gegen Korruption. Die Einrichtung eines Obersten Rats der Magistratur als Aufsichtsorgan schreite voran, dieser müsse sich aber in der Praxis noch beweisen. Auch die personelle und finanzielle Ausstattung der Justiz habe sich verbessert, wenngleich die Personalauswahl bei den Justiz- und Verwaltungsmitarbeitern nicht immer zufriedenstellend sei. Zu bemängeln sei, dass es keine vollständig kohärente Rechtsprechung gebe, z. B. weil in großem Ausmaß sog. Dringlichkeitsanordnungen getroffen würden und auch höhere Gerichte voneinander abweichende Urteile fällten. Insbesondere im Bereich des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts sollten Gesetzgebungsverfahren schnell voranschreiten, um den Rechtsrahmen für Ermittlungsmaßnahmen zu stabilisieren.

Die Bekämpfung der hochrangigen Korruption komme ebenfalls voran, auch wenn die Ergebnisse nur wenig greifbar seien. Noch müssten die rumänischen Behörden beweisen, dass Korruption auf hoher Ebene nicht ungestraft bleibe. Zwar werde sowohl gegen frühere Minister als auch ehemalige Mitglieder des Parlaments ermittelt; doch würden diese Verfahren teilweise durch das Parlament oder Obergerichte blockiert.

Insbesondere fielen Gerichtsurteile trotz tatkräftiger Arbeit der Anti-Korruptionsbehörde im Vorfeld vergleichsweise milde aus. Mit einer neuen „Integritätsbehörde“, die u. a. Anlagevermögen überwachen, ungerechtfertigte Vermögenszuwächse aufdecken und Interessenskonflikte regeln soll, sei ein wichtiger Schritt getan. Inzwischen sei Personal eingestellt worden; die Effektivität der Behörde müsse aber, z. B. in Form von wirksamen Sanktionen, noch bewiesen werden.

Bei der lokalen Korruptionsbekämpfung sei eine verbesserte Qualität der öffentlichen Verwaltung zu verzeichnen; auch würden Kampagnen, die das Bewusstsein für Korruption auf lokaler Ebene fördern sollen, gestartet. Doch auch hier müssten nach Ansicht der Kommission weitere Ergebnisse folgen. Eine Studie von Transparency International sehe sogar einen Anstieg der alltäglichen Korruption im Vergleich zum Vorjahr.

Ausblick

Die aktuellen Fortschrittsberichte der Kommission stehen in der Tradition der vorangegangenen Berichte, sprechen jedoch eine wesentlich deutlichere Sprache. Das entschiedene Eingreifen der Kommission wird als Versuch verstanden, die Glaubwürdigkeit des Erweiterungsprozesses wiederherzustellen. Eine maßvolle und effektive Verwendung von EU-Mitteln ist dabei ebenso von Bedeutung wie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Auswirkungen hat, die weit über die hier überprüften Mitgliedstaaten hinausreichen. Teilweise wurde ein noch entschiedeneres Eingreifen, z. B. durch die Anwendung der Schutzklauseln, gefordert. Angesichts der harschen Kritik reagierten sowohl die bulgarische als auch die rumänische Regierung kleinmütig: Beide gaben Defizite in ihren Staaten zu. Die harten finanziellen Einschnitte für Bulgarien werden als Warnung verstanden.

Die aktuellen Fortschrittsberichte könnten über die überprüften Mitgliedstaaten hinausweisen: So ist denkbar, dass die Erfahrungen mit Rumänien und Bulgarien dazu führen, dass nunmehr auch an die Beitritte neuer Mitgliedstaaten strengere Anforderungen gestellt werden. Dies könnte sich auf Kroatien auswirken: Auch bei diesem Staat stehen die Reformen im Bereich der Justiz und der öffentlichen Verwaltung ebenso auf der Agenda der Kommission wie die Bekämpfung der Korruption.

Dr. Christina Last, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008)495 endgültig.
- Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verwaltung der EU-Mittel in Bulgarien, KOM(2008)496 endgültig.
- Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008)494 endgültig.
- Hellriegel, Christoph, „Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien“, Europa-Thema Nr. 45/06 vom 22. September 2006.