

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien

Der Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien wurde am 25. April 2005 in Luxemburg unterzeichnet und muss nun von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert werden, damit beide Länder der Europäischen Union (EU) beitreten können. Deutschland hat das Ratifizierungsverfahren eingeleitet. Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Gesetzes zum Beitrittsvertrag wurde dem Bundestag am 20. Juli 2006 übersandt. Im letzten der sog. Fortschrittsberichte vom 16. Mai 2006 wandte sich die Kommission gegen eine Verschiebung des Beitritts auf den 1. Januar 2008 – eine Möglichkeit, die im Beitrittsvertrag vorgesehen ist – und sprach sich daher faktisch für einen Beitritt zum 1. Januar 2007 aus, allerdings verknüpft mit bestimmten strengen Auflagen. Sollten Defizite fortbestehen, könnten allgemeine Schutzklauseln aus den Beitrittsverträgen aktiviert werden, die es ermöglichen, die Teilnahme am Binnenmarkt einzuschränken oder Landwirtschafts- bzw. Strukturhilfen einzubehalten. Verschiedene Politiker haben sich schon vor dem für den 26. September 2006 angekündigten, abschließenden Fortschrittsbericht der Kommission für die Aktivierung der Schutzklauseln ausgesprochen.

1. Einleitung

Im Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien wurden, ebenso wie schon bei der sog. Osterweiterung im Jahr 2004, **Schutzklauseln** („safeguard clauses“) vorgesehen, die für die ersten drei Jahre der Mitgliedschaft ein vereinfachtes Verfahren für Schutzmaßnahmen vorsehen. Die Klauseln finden sich in der „Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge“ (Beitrittsakte), die nebst ihren Anhängen Bestandteil des Beitrittsvertrages ist (vgl. Art. 2 Vertrag).

Diese Schutzklauseln unterscheiden sich von den zeitlich befristeten Übergangsbestimmungen, die unter anderem in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung vereinbart wurden (dazu unter 5). Die Schutzklauseln erlauben unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen von den Bestimmungen des EG-Vertrages (EGV) und des Beitrittsvertrages, um im Einzelfall unvorhergesehene Probleme des Beitrittsprozesses zu lösen. Dabei können **verschiedene Kategorien** von Schutzklauseln unterschieden werden: einerseits Bestimmungen, die dem Schutz der nationalen Wirtschaft vor beitriffsbedingten Beeinträchtigungen dienen, und ande-

rerseits Bestimmungen, die einen Sanktionsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen enthalten. Zudem wurden beim Beitritt von Bulgarien und Rumänien besondere Schutzmechanismen vorgesehen, die unter bestimmten Bedingungen sogar eine Verschiebung des Beitritts um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 ermöglichen.

2. Bestimmungen zum Schutz der nationalen Wirtschaft

Nach Art. 36 der Beitrittsakte können alte und neue Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt „bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die **wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebiets beträchtlich verschlechtern** können“, bei der Europäischen Kommission eine Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen. Diese entscheidet im Dringlichkeitsverfahren – auf ausdrücklichen Antrag sogar binnen fünf Arbeitstagen – über Art und Ausmaß der erforderlichen Schutzmaßnahmen. Die beschlossenen Maßnahmen sind sofort anwendbar. Für das Entscheidungsverfahren der Europäischen Kommission gilt ihre Geschäftsord-

nung, die eine Beschlussfassung mit Mehrheit vorsieht (Art. 8 Abs. 3).

Die Maßnahmen müssen verschiedenen Anforderungen genügen: Vorrangig müssen solche Maßnahmen gewählt werden, die das Funktionieren des Binnenmarkts am wenigsten stören. Sie dürfen keine Grenzkontrollen mit sich bringen und müssen den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. Außerdem dürfen die Maßnahmen von den Vorschriften des EGV und der Beitrittsakte nur abweichen, „soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist“, um die wirtschaftlichen Störungen zu beseitigen.

Schutzklauseln wirtschaftlicher Art sind dem Europarecht, das auf eine möglichst umfassende Realisierung eines Gemeinsamen Marktes ausgerichtet ist, an sich fremd. Zur Anwendung gelangten sie allerdings nicht nur bei der Osterweiterung 2004, sondern **schon in früheren Assoziations- und Beitrittsverträgen**, etwa in Art. 112 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum aus dem Jahre 1992 oder in Art. 152 der Akte über die Aufnahme von Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden aus dem Jahre 1994. Grund dafür sind die wirtschaftlichen Störungen, die bei der mit einer Grenzöffnung verbundenen Umbruchsituation in besonderem Maße auftreten können.

3. Bestimmungen zur Sanktionierung von Rechtsverstößen

Eine andere Zielrichtung verfolgen Art. 37 und 38 der Beitrittsakte, nach denen die Kommission in bestimmten Fällen Maßnahmen erlassen kann, um gegen die Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen vorzugehen. Diese zweite Kategorie von Schutzmaßnahmen trifft ausschließlich die Beitrittsländer und stellt eine neue Form eines Sanktionsmechanismus dar.

Art. 37 der Beitrittsakte betrifft Verstöße der neuen Mitgliedstaaten gegen ihre im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen (sog. **Binnenmarktschutzklausel**). Wird dadurch eine „ernste Beeinträchtigung des Funktionierens des Binnenmarktes“ oder die unmittelbare Gefahr einer solchen Beeinträchtigung hervorgerufen, so kann die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt geeignete Maßnahmen erlassen. Vorrangig sind auch hier Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Binnenmarktes am wenigsten stören. Gegebenenfalls sind vor einem Vorgehen nach Art. 37 sektorale Schutzmechanismen anzuwenden, wie sie etwa im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder dem Straßenverkehr bestehen. Die Schutzmaßnahmen dürfen keine willkürliche Diskriminierung oder eine versteckte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

Nach Art. 37 wäre daher die **Aussetzung binnenmarktrechtlicher Bestimmungen** möglich, die den betroffenen neuen Mitgliedstaat begünstigen (Fernhalten von Waren und Dienstleistungen, Nichtanerkennung von Diplomen, Beibehaltung von Steuerkontrollen an den Binnengrenzen). Die Kommission hält in ihrem letzten Fortschrittsbericht sogar die Einbehaltung von Zahlungen an Bulgarien und Rumänien auf der Grundlage von Art. 37 für möglich, wenn diese Länder nicht die erforderlichen Garantien für die ordnungsgemäße Ausgabe der EU-Gelder im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung bieten (Agrarpolitik, Strukturfonds, Kohäsionsfonds).

Art. 38 der Beitrittsakte betrifft die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in den Bereichen Zivil- und Strafrecht (sog. **Schutzklausel für die Bereiche Justiz und Inneres**). Treten in diesen Bereichen in einem neuen Mitgliedstaat „ernste Mängel“ auf oder besteht die Gefahr solcher Mängel, kann die Kommission wie in Art. 37 auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative und nach Konsultation der Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen treffen. Ein Beispiel hierfür wäre die Aussetzung der automatischen Anerkennung von Gerichtsurteilen oder der Vollstreckung von Haftbefehlen, die der betroffene neue Mitgliedstaat erlassen hat. Als weniger einschneidendes Mittel wäre zunächst die Einführung eines Verfahrens zur weiteren Überwachung im Bereich Justiz und Inneres denkbar, das Jahresberichte mit Fortschrittsindikatoren vorsehen würde.

Die auf Art. 37 und 38 gestützten Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und dürfen nicht länger als unbedingt nötig aufrechterhalten werden. Obwohl der Anwendungsbereich der Bestimmungen auf einen Zeitraum von drei Jahren beschränkt ist, dürfen einmal erlassene Maßnahmen auch danach noch angewandt werden, wenn die einschlägigen Verpflichtungen noch nicht erfüllt sind. Die Schutzklauseln können auch **schon vor dem Beitritt** aufgrund der Ergebnisse der Überwachung geltend gemacht werden. Die Maßnahmen treten dann am ersten Tag der Mitgliedschaft in Kraft, sofern nicht ein späterer Zeitpunkt vorgesehen ist.

Anders als beim Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV muss bei den Schutzklauseln der Art. 37 und 38 nicht zuerst der Europäische Gerichtshof angerufen werden, bevor von der Kommission Maßnahmen erlassen werden dürfen. Diese Bestimmungen stellen deshalb ein schnelles und wirksames Mittel bereit, um gegen die Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen vorzugehen. Nach dem Beitritt von 2004 war es bislang allerdings nicht nötig, auf die entsprechenden Schutzklauseln aus der Beitrittsakte zurückzugreifen.

4. Aufschubklauseln

Neu im Beitrittsvertrag mit Rumänien und Bulgarien sind zusätzliche spezielle Schutzklauseln, die eine Verschiebung des Beitritts auf den 1. Januar 2008 zulassen.

Nach Art. 39 Abs. 1 der Beitrittsakte kann der Rat auf Empfehlung der Kommission einstimmig beschließen, den Zeitpunkt des Beitritts eines oder beider Staaten um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 zu verschieben (**Aufschubklausel**), wenn auf der Grundlage des Monitorings „eindeutig nachgewiesen ist, dass sich die Vorbereitungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung des Besitzstands in Bulgarien oder Rumänien auf einem Stand befinden, der die ernste Gefahr mit sich bringt, dass einer dieser Staaten in einigen wichtigen Bereichen offenbar nicht in der Lage ist, die Anforderungen der Mitgliedschaft bis zum Beitrittstermin 1. Januar 2007 zu erfüllen.“

Nur für Rumänien wurde die sog. „**Super-Schutzklausel**“ (Art. 39 Abs. 2 und 3 Beitrittsakte) eingeführt, wonach im Rat schon eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, um auf Empfehlung der Kommission eine Verschiebung des Termins zu beschließen, wenn bei der Erfüllung bestimmter – im Anhang aufgezählter – Verpflichtungen durch Rumänien ernste Mängel festgestellt werden. Als besonders kritisch wurden damals zum einen die Umsetzung des Schengen-Aktionsplans, die Sicherung der Außengrenzen, eine Justizreform, die Korruptionsbekämpfung, die Abgrenzung der Aufgaben von Gendarmerie und Polizei, eine Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung, zum anderen die Kontrolle staatlicher Beihilfen und eine Verbesserung der Vollzugspraxis im Beihilferecht, die Vorlage eines Umstrukturierungsplans für den Stahlsektor sowie die Arbeit des Wettbewerbsrats angesehen (vgl. Anhang IX der Beitrittsakte).

Aufgrund der letzten Fortschrittsberichte der Kommission gilt die Aktivierung der „Super-Schutzklausel“ im Hinblick auf Rumänien, das danach in vielen Bereichen besser vorbereitet erscheint, allerdings als eher unwahrscheinlich.

5. Übergangsfristen

Artikel 23 der Beitrittsakte sieht umfangreiche Übergangsmaßnahmen vor, die im Einzelnen in den Anhängen VI (Bulgarien) und VII (Rumänien) geregelt sind. Die wichtigsten Bestimmungen betreffen insoweit Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit.

Kernregelung der komplexen Bestimmungen zur **Arbeitnehmerfreizügigkeit** sind die bereits aus der letzten Erweiterungsrunde bekannten gestuften Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren

(2+3+2; näher dazu Temming, Nowak). Die derzeitigen Mitgliedstaaten können die bisherigen nationalen Regelungen zunächst für zwei Jahre aufrechterhalten (vgl. IHK Frankfurt zum status quo in Deutschland). Vor Ablauf der zwei Jahre wird die weitere Erforderlichkeit überprüft. Die derzeitigen Mitgliedstaaten teilen dann der Kommission mit, ob sie weiterhin die bisherigen nationalen oder auf bilateralen Vereinbarungen beruhenden Maßnahmen anwenden wollen, oder ob fortan die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen Anwendung finden. Fünf Jahre nach Beitritt ist dann prinzipiell der *acquis communautaire* maßgeblich. Allerdings kann ein Mitgliedstaat „im Falle schwerwiegender Störungen seines Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission“ die bisherigen Regelungen „bis zum Ende des Zeitraums von sieben Jahren nach dem Tag des Beitritts weiter anwenden.“ Die Entscheidung, ob die Übergangsregelungen verlängert werden sollen, liegt also im eigenen Ermessen der jeweiligen Mitgliedstaaten.

Auch für die **grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung** sind für Deutschland und Österreich in Teilbereichen – entsprechend den Regelungen bei der sog. Osterweiterung (dazu näher Temming) – Übergangsfristen ausgehandelt worden. So können beide Länder „um tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten zu begegnen, [...] nach Unterrichtung der Kommission von Art. 49 Abs. 1 des EG-Vertrags abweichen, um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch in Bulgarien [bzw. Rumänien] niedergelassenen Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken [...]“. Diese Möglichkeit haben beide Länder, solange sie im Rahmen des 2+3+2-Modells noch nationale oder bilaterale Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit anwenden (s.o.). Einschränkungen können dabei in Deutschland das Baugewerbe, die Gebäude-, Inventar- und Verkehrsmittelreinigung sowie die Innendekoration betreffen. Österreich hat darüber hinaus auch gärtnerische Dienstleistungen, die Be- und Verarbeitung von Natursteinen, die Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen, Schutzdienste, die Hauskrankenpflege und das Sozialwesen ausgenommen.

Im Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit haben umgekehrt gerade Bulgarien und Rumänien Einschränkungen beim **Immobilienwerb** durch Ausländer durchgesetzt. So gelten für den Erwerb von Grundstücken für Zweitwohnsitze durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und der Vertragsparteien des EWR-Abkommens

ohne Wohnsitz im jeweiligen Beitrittsland für fünf Jahre nach dem Beitritt weiterhin die restriktiven nationalen Regelungen der Beitrittsländer. Für Agrar- und Forstland können – entsprechend der Regelung beim Beitritt der zehn neuen Mitglieder – die nationalen Regelungen grundsätzlich sogar für sieben Jahre beibehalten werden. Die Beschränkungen gelten aber nicht für selbständige Landwirte mit der Staatsangehörigkeit eines

anderen Mitgliedstaats, die sich im jeweiligen Beitrittsland niederlassen und dort einen Wohnsitz anmelden wollen. Nach drei Jahren hat eine Überprüfung der Übergangsregelungen stattzufinden. Der Rat kann dann auf Vorschlag der Kommission einstimmig beschließen, den Übergangszeitraum zu verkürzen oder zu beenden.

Quellen und Literatur:

- **Vertrag** zwischen dem Königreich Belgien, der Tschechischen Republik, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Republik Bulgarien und Rumänien über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25. April 2005, ABl. 2005 Nr. L 157 vom 21. Juni 2005, S. 11.
- **Akte** über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl. Nr. L 157 vom 21. Juni 2005, S. 203.
- **Gesetzentwurf** der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 25. April 2005 über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union, BT-Drucksache 16/2293 vom 21.7.2006.
- **IHK Frankfurt** am Main, Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, http://www.frankfurt-main.ihk.de/international/eu_erweiterung/arbeitnehmer/index.html [Stand: 20.9.2006].
- **Nowak**, Carsten, EU-Osterweiterung, Personenfreizügigkeit und staatliche Schutzpflichten im Bereich der sozialen Sicherheit, EuZW 2003, S. 101.
- **Sack**, Jörn, Neuartiges System von Schutzklauseln im Beitrittsvertrag 2003, EuZW 2002, S. 706.
- ders., Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien formell abgeschlossen - immer neue Formen von „Schutzklauseln“, EuZW 2005, S. 34.
- **Temming**, Felipe, EU-Osterweiterung: Wie beschränkt ist die Dienstleistungsfreiheit?, RdA 2005, S. 186.

Dieser Europa-Beitrag basiert zum Teil auch auf dem Aktuellen Begriff „Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag“ von Jan Schlichting und Wolfram Spelten vom 19.11.2004 (Nr. 41/2004).

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