



Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag

1. Einleitung

Im Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), der am 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist, finden sich Schutzklauseln („**safeguard clauses**“), die für die ersten drei Jahre der Mitgliedschaft ein vereinfachtes Verfahren für Schutzmaßnahmen vorsehen. Diese Schutzklauseln unterscheiden sich von den zeitlich befristeten Übergangsbestimmungen, die unter anderem in den Bereichen Landwirtschaft, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Umweltschutz ausgehandelt wurden. Sie 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 zwei verschiedene Kategorien von Schutzklauseln unterschieden werden: Einerseits Bestimmungen, die dem Schutz der nationalen Wirtschaft vor beitriffsbedingten Beeinträchtigungen dienen, und andererseits Bestimmungen, die einen Sanktionsmechanismus bei der Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen enthalten.

2. Bestimmungen zum Schutz der nationalen Wirtschaft

Nach Art. 37 der Beitrittsakte, die Bestandteil des Beitrittsvertrages ist, 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 Antrag sogar binnen fünf Arbeitstagen – über Art und Ausmaß der Schutzmaßnahmen.

Die Maßnahmen müssen verschiedenen Anforderungen genügen: Vorrangig müssen solche Maßnahmen gewählt werden, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes 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 dieser Kategorie sind im Europa- und Völkerrecht weit verbreitet. Im EGV finden sich jedoch fast ausschließlich Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften erlauben, um übergeordnete Allgemeininteressen *nichtwirtschaftlicher* Art zu schützen. Zu nennen sind beispielsweise Art. 30, 90 Abs.10, 174 Abs.2 UAbs.2 und 296 EGV, die unter anderem Ausnahmen zum Schutz der Sicherheitsinteressen, der öffentlichen Sittlichkeit, der Gesundheit von Menschen und Tieren oder der Umwelt zulassen.

Schutzklauseln *wirtschaftlicher* Art dagegen sind dem Europarecht, das auf eine möglichst umfassende Realisierung eines Gemeinsamen Marktes ausgerichtet ist, grundsätzlich fremd. Zur Anwendung gelangten sie allerdings 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. 38 und 39 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. 38 der Beitrittsakte betrifft allgemeine Verstöße der neuen Mitgliedstaaten gegen ihre im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen. 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 geeignete Maßnahmen erlassen. Ein Beispiel für eine Maßnahme nach Art. 38 wäre die Aussetzung binnenmarktrechtlicher Bestimmungen, die den betroffenen neuen Mitgliedstaat begünstigen. Vorrang vor einem Vorgehen nach Art. 38 haben jedoch sektorale Schutzmechanismen, wie sie etwa im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder dem Straßenverkehr im Besitzstand verankert sind.

Art. 39 der Beitrittsakte betrifft die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in den Bereichen Zivil- und Strafrecht. Treten in diesen Bereichen in einem neuen Mitgliedstaat „ernste Mängel“ auf oder besteht die Gefahr solcher Mängel, kann die Kommission wie in Art. 38 auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative geeignete Maßnahmen erlassen. Ein Beispiel hierfür wäre die Aussetzung der Anerkennung von Haftbefehlen, die der betroffene neue Mitgliedstaat erlassen hat.

Die auf Art. 38 und 39 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.

Anders als beim klassischen Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV muss bei den Schutzklauseln der Art. 38 und 39 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.

Quellen:

- **Vertrag** zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik über den Beitritt zur Europäischen Union vom 16. April 2003, ABl. EG 2003 Nr. L 236/17
- **Akte** über die Bedingungen des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge vom 16. April 2003, ABl. EG 2004 Nr. L 236/33
- Beide Dokumente auch im Internet unter http://europa.eu.int/eur-lex/de/archive/2003/l_23620030923de.html
- **Sack**, Jörn, Neuartiges System von Schutzklauseln im Beitrittsvertrag 2003, EuZW 23/2002, S. 706

Verfasser: ORR Schlichting, Wolfram Spelten (Rechtsreferendar), Fachbereich XII – Europa