ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Seidel, Martin

**Working Paper**

# Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten

ZEI Working Paper, No. B 01-2004

**Provided in Cooperation with:**
ZEI - Center for European Integration Studies, University of Bonn

*Suggested Citation:* Seidel, Martin (2004) : Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten, ZEI Working Paper, No. B 01-2004, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/39631

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Working Paper

Martin Seidel

# Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten

B 01
2004

# Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten[1]

Professor Dr. Martin Seidel[2]

## I, Einleitung:

Schutzklauseln sind, wie aufzuzeigen sein wird, seit jeher ein Bestandteil des Rechts der Europäischen Gemeinschaft. Sie finden sich bereits in dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1958 und in zahlreichen späteren Rechtsakten des Gemeinschaftsgesetzgebers. Auch die früheren Beitrittsverträge, namentlich die Verträge mit Dänemark, Großbritannien und Irland (1973), mit Griechenland (1981), mit Portugal und Spanien (1986) sowie mit Finnland, Österreich und Schweden (1995) enthalten Schutzklauseln. Der Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten, genauer die Beitrittsakte zum Beitrittsvertrag, enthält jedoch mit den Artikeln 38 und 39 zwei neue Schutzklauseln, die dem Gemeinschaftsrecht bisher unbekannt sind. Die beiden Schutzklauseln finden sich insbesondere nicht in den früheren Beitrittsverträgen und lassen daher vermuten, daß sich der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten von früheren Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft derart unterscheidet, daß den Vertragsparteien die Aushandlung zweier bislang ungebräuchlicher Schutzklauseln erforderlich erschien. Nachstehend soll der Frage nachgegangen werden, welchen Besonderheiten die beiden Schutzklauseln Rechnung tragen sollen. Die Artikel 38 und 39 der Beitrittsakte werden dabei

---

[1] Vortrag im Rahmen einer Vorlesungsveranstaltung des Europa-Kollegs Hamburg und der Deutsch-Ungarischen Budapester Gespräche am 22. November 2003 in Hamburg, erscheint in 2004 in Rolf Hasse / Karl-Ernst Schenk / Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.), „Die erweiterte Europäische Union – deutsche und ungarische Positionen“, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden; Vorababdruck mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber und des Verlages.

[2] Der Verfasser, früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft und seiner Zeit langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof sowie später Mitglied der deutschen Delegation der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, u. a. Mitglied des Vorstands der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin, hat Europarecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster, sowie Subventionsrecht der EU an der Universität des Saarlandes gelehrt, lehrt weiterhin europäisches Währungs- und Wirtschaftsrecht an der Donau-Universität in Krems an der Donau und ist am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms- Universität Bonn als Senior Fellow sowie als Lehrbeauftragter für das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion der EU tätig.•

mit den traditionellen Schutzklauseln verglichen. Verglichen werden insbesondere auch die Verfahren, nach denen die neuen Schutzklauseln und die der traditionellen Schutzklauseln zur Anwendung gelangen. Auch wird sich die Frage stellen, ob sich der besondere „Schutzbedarf“, dem die beiden Schutzklauseln Rechnung tragen sollen, bereits zur Zeit sicher abschätzen läßt. Die beiden Schutzklauseln können nur in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt in Anspruch genommen werden, so daß sie möglicherweise nicht ausreichen, um den besonderen Schutzbedarf abzudecken, der sich im Zuge der bevorstehenden Megaerweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel- und Osteuropas, des baltischen Raumes sowie um Malta und Zypern stellt. Die „klassischen“ Schutzklauseln sind in der Vergangenheit, wie im einzelnen zu zeigen sein wird, bei den damals anstehenden Änderungen und Ergänzungen des Vertrages von Rom, insbesondere im Zuge des Vertrags von Maastricht teilweise aufgehoben worden. Von einer Schutzklausel abgesehen, die bis 1970 für die sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft geltendes Recht war und sich wie in den früheren Beitrittsverträgen nunmehr auch in dem Beitrittsvertrag mit zehn neuen Mitgliedstaaten wieder findet, leben alle anderen früheren, im Zuge der Änderungen und Ergänzungen des Vertrages von Rom „begrabenen“ Schutzklauseln in der neuen Beitrittsakte nicht wieder auf. Dies ist bemerkenswert; denn die besagten „begrabenen“ Schutzklauseln waren beim Aufbau der Europäischen Gemeinschaft keineswegs ohne jegliche Bedeutung, sondern wurden von den sechs Gründerstaaten und später auch von den hinzugekommenen Mitgliedstaaten sehr wohl in Anspruch genommen. Sollte etwa bei der Eingliederung der zehn neuen Beitrittsländer in den Binnenmarkt, anderes als bei früheren Erweiterungen, für die besagten Schutzklauseln kein Bedarf bestehen? Der Beitrittsvertrag, der die rechtliche Grundlage für die - zeitlich gestreckte - Integration der neuen Beitrittsländer in das wirtschaftliche Gefüge der Europäische Union, ihren Binnenmarkt und ihre Währungsunion bildet, umfaßt über 2000 Seiten. Sollte er etwa hinsichtlich des Bedarfs nach Schutzklauseln eine Regelungslücke aufweisen?

Die neuen Schutzklauseln werden nicht mit der Vielzahl der Regelungen des Gemeinschaftsrechts verglichen, die sich als „Schutzklauseln“ bezeichnen. Der Vergleich konzentriert sich auf die Schutzklauseln, die der Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1958 als Grundlage des Schutzklauselsystems geschaffen hat. Die Schutzklauseln des Vertrages von Rom stehen als Kern des Schutzklauselsystems der Gemeinschaft für die Europarechtswissenschaft traditionell im Vordergrund. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie dem vertraglichen Gemeinschaftsrecht zuzurechnen sind und daß sie

nur den Wirtschaftsverkehr, und daß zwar ausschließlich den Wirtschaftsverkehr innerhalb der Gemeinschaft betreffen. Sie verfolgen das Anliegen, einem Mitgliedstaat bei wirtschaftliche Schwierigkeiten Hilfestellung der Gemeinschaft zu gewähren. Der Mitgliedstaat, der auf Hilfestellung angewiesen ist, wird von der Gemeinschaft – zumeist der Kommission, aber auch vom Rat - im Rahmen eines rechtlich geregelten Verfahrens zu Eingriffen in die sog. vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes ermächtigt.[3] Die „klassischen" Schutzklauseln von Rom verfolgen nicht den Zweck, einem Mitgliedstaaten bei der Bewältigung rein politischer oder gesellschaftlicher Krisen im Form von erlaubten Schutzmaßnahmen Hilfestellung zu gewähren.

Die beiden neuen Schutzklauseln verstehen sich - prima facie - als wirtschaftliche Schutzklauseln und ähneln auch in ihrer Ausgestaltung den „klassischen" wirtschaftlichen Schutzklauseln. Die Schutzmaßnahmen, zu denen sie ermächtigen, beschränken sich indes bei einer genaueren Exegese nicht auf Eingriffe in die vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes. Die beiden neuen Schutzklauseln bereichern daher möglicherweise die Vielzahl der Schutzklauseln des Gemeinschaftsrechts um eine neue Kategorie von Schutzklauseln.

Außer den hier zum Vergleich herangezogenen klassischen binnenmarktbezogenen Schutzklauseln des Vertages von Rom, die sind, kennt das Außenwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaft Schutzklauseln. Die Schutzklauseln des Außenwirtschaftsrechts bezwecken anders als die „klassischen" Schutzklauseln nicht den Schutz einzelner Mitgliedstaaten, sondern „schützen" die Gemeinschaft als solche, namentlich ihrer Wirtschaft und ihren Binnenmarkt. Die Mitgliedstaaten werden durch Schutzmaßnahmen, die die Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten ergreift, zwar ebenfalls, aber nur mittelbar und insoweit wirtschaftlich vielfach in unterschiedlichem Ausmaß geschützt. Die Schutzklauseln des Außenwirtschaftsrechts sind im vertraglichen Gemeinschaftsrecht insofern verankert, als bereits der Vertrag von die Einführung von Schutzklauseln vorsieht und den Gemeinschaftsgesetzgeber hierzu ausdrücklich ermächtigt. (Artikel 133, ex-Artikel 113 EG-Vertrag). Sie beruhen aber hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs, ihres Verfahrens und der Kontrolle ihrer Anwendung durch den Europäischen Gerichtshof auf vom Gemeinschaftsgesetzgeber gesetzten (sekundärem) Gemeinschaftsrecht. Das Schutzklauselsystem des Außenwirtschaftsrechts steht - unter den Begrenzungen der

[3] Freiheit des Warenverkehrs, des Personenverkehrs (Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit), des Dienstleistungsverkehrs und des Kapitalverkehrs.

Grundrechte des Gemeinschaftsrechts - zur Disposition des Europäischen Parlaments und des Rates als Gemeinschaftsgesetzgebers.

Im Gemeinschaftsrecht, namentlich in der Sekundärgesetzgebung der Gemeinschaft, die den Binnenmarkt sowie die Politik der Gemeinschaft in ihren verschiedenen Tätigkeitsbereichen wie den Umweltschutz betrifft, finden sich vielfach Regelungen, die sich ebenfalls als „Schutzklauseln“ bezeichnen. Regelungen dieser Kategorien von Schutzklauseln, auf die nicht näher eingegangen werden kann, sind ihrem Anliegen und ihrer Struktur nach zumeist nur Vorbehalte zugunsten nationaler Regelungen; sie haben in der Regel – von dem Namen abgesehen - mit den „klassischen“ Schutzklauseln sowie den Schutzklauseln des Außenwirtschaftsrechts und deren Anliegen wenig gemein. Im weitesten Sinn kann selbst das 1996 auf der Konferenz von Amsterdam in Artikel 7 der EU-Vertrages festgelegte Verfahren der „Distanzierung“ der Europäischen Union von einem „unliebsamen“ Mitgliedstaat als eine „Schutzklausel“ bezeichnet werden. Nach Artikel 7 EU-Vertrag kann sich die Europäische Union, falls ein Mitgliedstaat die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Artikels 6 EU-Vertrages schwerwiegend und anhaltend verletzt, vor dem betreffenden Mitgliedstaat in der Weise „schützen“, daß sie seine mitgliedstaatlichen und sonstigen Rechte aus dem Gemeinschaftsrecht suspendiert. Der Verwendung der Bezeichnung „Schutzklausel“ sind bislang weder im Sprachgebrauch der Gemeinschaft noch in der Europarechtswissenschaft Grenzen gesetzt.

## II, Das traditionelle Schutzklauselsystem

Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 der Beitrittsakte werden nach dem Beitritt gegebenenfalls neben und ergänzend zu den bislang geltenden Schutzklauseln zur Anwendung gelangen. Ein Überblick über die traditionellen wirtschaftlichen Schutzklauseln, soweit sie nach wie vor gelten oder mit dem Beitrittsvertrag wieder aufleben, erscheint daher angezeigt.

### 1, Definition der Schutzklausel

Das Gemeinschaftsrecht kennt mangels ausreichender Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und Aufarbeitung durch die Europarechtswissenschaft bislang keine allgemein anerkannte Definition der Schutzklausel, namentlich nicht der Schutzklausel, die mit dem

Vertrag von Rom geschaffenen worden ist und im Vordergrund steht. Die einschlägigen Regelungen des Vertrages von Rom erlauben jedoch folgende Definition:

> „Als Schutzklausel nach dem Vertrag von Rom ist eine Regelung des Gemeinschaftsrechts anzusehen, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, aufgrund einer Ermächtigung oder nachträglichen Billigung durch ein Gemeinschaftsorgan in bestimmten tatbestandlich umschriebenen Fällen zur Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten und Krisen von einer gemeinschaftsrechtlichen Norm abzuweichen."[4]

Auf Grund dieser Definition ist Voraussetzung für die Anwendung einer Schutzklausel, daß das Gemeinschaftsrecht für den Mitgliedstaat im Prinzip grundsätzlich anwendbar ist. Nur unter dieser Voraussetzung ist denkbar, daß einem Mitgliedstaat seitens der Gemeinschaft bei der Bewältigung seiner wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Weise geholfen werden kann, daß eine Verpflichtung oder Regelung des Gemeinschaftsrechts temporär suspendiert oder ihm auf andere Weise Beistand geleistet wird. Schutzklauseln unterscheiden sich damit von Übergangsregelungen und Anpassungsmaßnahmen.

**2, Schutzklauseln und Übergangsregelungen**

Übergangsregelungen und Anpassungsmaßnahmen sind gleichermaßen wie Schutzklauseln bereits seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein Element des vertraglichen Gemeinschaftsrechts. Sie bezwecken gleichermaßen wie die Schutzklauseln den Schutz eines Mitgliedstaates, unterscheiden sich aber von diesen dadurch, daß sie nicht eine bestehende den Mitgliedstaat belastende Verpflichtung des Gemeinschafts voraussetzen, sondern einen schutzbedürftigen Bewerberstaat - gänzlich oder pro rata temporis – von vornherein von der Anwendung einer Verpflichtung oder Regelung des Gemeinschaftsrechts befristet freistellen. Während sich Schutzklauseln - in dem hier verwandten Sinn – nur auf wirtschaftliche Sachverhalte beziehen, kann die befristete Freistellung eines Mitgliedstaats von einer Verpflichtung oder Regelung des Gemeinschaftsrechts bei einem Beitritt zur Gemeinschaft auch aus anderen Gründen, beispielsweise aus Gründen administrativer oder finanzieller Schwierigkeiten vereinbart werden. Übergangsregelungen und Anpassungsmaßnahmen haben einen weiter reichenden Anwendungsbereich.

[4] Siehe Martin Seidel in Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), „Schutzmaßnahmen im Gemeinsamen Markt", Kölner Schriften des Gemeinschaftsrechts, Bd. 28, 1977, S.30.

In einer bestimmten Weise haben aber Übergangsregelungen und Anpassungsmaßnahmen mit den Schutzklauseln eines gemeinsam. Sowohl Schutzmaßnahmen, die aufgrund von Schutzklauseln getroffen werden, als auch Übergangsregelungen oder Anpassungsmaßnahmen, die beim Beitritt von vornherein vereinbart werden, sind so ausgestaltet, als das Auslaufen beider Regelungsinstrumente nicht von einer Willensentscheidung des begünstigten Staates abhängt, sondern automatisch eintritt. Schutzmaßnahmen aufgrund von Schutzklauseln bedürfen der Ermächtigung durch ein Organ der Gemeinschaft und unterliegen der Aufhebung durch eine Entscheidung der Gemeinschaft. Aus der Ausgestaltung und der Funktion der Schutzklausel ergibt sich, daß die Aufhebung einer Schutzmaßnahme nicht der freien Entscheidung des begünstigten Staates überlassen ist. Wird das Auslaufen einer Übergangsregelung oder Anpassungsregelung in die freie Entscheidung des begünstigten Staates gestellt, handelt es sich um die Fallgestaltung einer partiellen Nicht-Teilnahme am Gemeinsamen Markt bzw. der Europäischen Union.[5]

Schutzklauseln sowie Übergangs- und Anpassungsregelungen sind gleichermaßen Hilfen zur Selbsthilfe. Beide Instrumente der Bewältigung von Schwierigkeiten erfüllen ihre Funktion nur dann, wenn sich die wirtschaftlichen bzw. die gesellschaftlichen Verhältnisse während der Geltungsdauer der Schutzmaßnahme in einer Weise verändern, daß der geschützte Staat nach ihrem Auslaufen die suspendierte Verpflichtung erfüllen bzw. die suspendierte Rechtsnorm anwenden kann. Die Dauer einer genehmigten Schutzmaßnahme bzw. die beim Beitritt vereinbarte Übergangsregelung kann zwar nicht durch den Mitgliedstaat autonom, wohl aber auf seinen Antrag von der Gemeinschaft verlängert werden. Einer Verlängerung sind lediglich insofern Grenzen gesetzt, als die Schutzmaßnahme nicht in einen dauerhaften Zustand ausarten und in eine partielle Nicht-Teilnahme an der Gemeinschaft umschlagen darf. Wenn bei der Bewilligung einer Schutzmaßnahme auf Grund einer Schutzklausel nicht damit zu rechnen ist, daß sich die maßgeblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse ändern werden, der schutzbegehrende Mitgliedstaat demzufolge die suspendierte Verpflichtung oder Rechtsnorm auf Dauer nicht wird anwenden können, verfehlen

[5] Die partielle Mitgliedschaft bzw. die partielle Nicht-Teilnahme ist bislang kein allgemeines Strukturelement des Verfassungssystems der Europäischen Union. Der rechtliche Status Großbritanniens und Dänemarks im Rahmen der Währungsunion aufgrund des Vertrages von Maastricht und das System des Vertrages von Schengen beruhen nicht auf einem Regelungssystem der „Teilweisen Mitgliedschaft“, sondern sind fallbezogene „Ad hoc“-Regelungen.

Schutzmaßnahmen aufgrund von Schutzklauseln gleichermaßen wie Übergangsregelungen ihren Sinn und Zweck.

Solange Übergangsfristen und Anpassungsregelungen noch nicht ausgelaufen sind, gelangen Schutzklauseln nur begrenzt zur Anwendung. Da letztere zur Voraussetzung haben, daß der Mitgliedstaat die Norm oder Verpflichtung, von der er freigestellt werden möchte, bereits anwendet, kann begrifflich während der Dauer einer Übergangsregelung ein Mitgliedstaat nicht von der Anwendung einer Verpflichtung oder Regelung temporär suspendiert werden, die infolge einer Freistellung durch eine Übergangsfrist oder Anpassungsregelung für ihn noch nicht oder noch nicht in vollem Umfang zu Geltung gelangt. Wenn daher bei einem Beitritt zur Gemeinschaft einerseits eine Vielzahl von jahrelangen Übergangsfristen und Anpassungsregelungen vereinbart werden, andererseits die ebenfalls vereinbarten Schutzklauseln, wie die Artikel 38 und 39 der Beitrittsakte, nur innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Beitritt in Anspruch genommen werden können, muß sichergestellt sein, daß die Schutzklausel nicht leerläuft. Falls die Ausgestaltung der Übergangsfristen und Anpassungsregelungen und die Befristung der Schutzklausel nicht in Einklang zu bringen sind, kann sich die Frage stellen, ob nicht – zwecks Schließung einer Regelungslücke des Vertragswerks - im Wege der Auslegung des Vertrages von einer verlängerten Geltungsdauer der Schutzklausel auszugehen ist oder zumindest deren Geltungsdauer durch den Gemeinschaftsgesetzgeber verlängert werden kann.

**3, Souveränitätsvorbehalte und Ordre-public-Klauseln**

Das vertragliche Gemeinschaftsrecht kennt sog. Souveränitätsvorbehalte, beispielsweise die Regelung, wonach die Freizügigkeit für Arbeitnehmer im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht zur Anwendung gelangt (Artikel 39 Absatz 4 EG-Vertrag, ex-Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag). Es enthält ferner sog. Ordre-public-Klauseln, aufgrund derer die Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer „Allgemeininteressen“ (EuGH) die vier Grundfreiheiten „suspendieren“ können.[6] Entgegen manchem Mißverständnis und ihrer verschiedentlichen Fehleinschätzung sind diese beiden Regelungsinstrumente, sowohl die sog. Souveränitätsvorbehalte als auch die sog. Ordre-public-Klauseln nicht dem System der

[6] Warenverkehr: Artikel 30 EG-Vertrag, ex-Artikel 36 EG-Vertrag,
Arbeitnehmerfreizügigkeit: Artikel 39 Ansatz 3, ex-Artikel 48 Absatz 3 EG-Vertrag,
Niederlassungsfreiheit: Artikel 46 EG-Vertrag, ex-Artikel 56 EG-Vertrag,
Dienstleistungsverkehr: Artikel 55 EG-Vertrag, ex-Artikel 66 EG-Vertrag,
Kapitalverkehr: Artikel 58 EG-Vertrag, ex Artikel 73 d EG-Vertrag.

Schutzklauseln zuzurechnen. Sie sind jedenfalls keine Schutzklauseln in dem hier definierten Sinn.

Die Souveränitätsvorbehalte und die Ordre-public-Klauseln haben in gewisser Hinsicht ebenfalls „Schutzcharakter“. Der Souveränitätsvorbehalt sichert die autonome Handlungsermächtigung der Mitgliedstaaten bzw. wahrt die Souveränität der Mitgliedstaaten in einem Teilbereich hoheitlichen Handelns, das im Prinzip der Gemeinschaft überantwortet ist. Souveränitätsvorbehalte werden auf den Regierungskonferenzen vereinbart, um der Europäischen Union die Zuständigkeit in Teilbereichen einer ihr übertragenen Regelungsmaterie vorzuenthalten. Selbst bei der Fallgestaltung, daß sich, wie im Bereich der Rüstungswirtschaft, der Souveränitätsvorbehalt auf einen Wirtschaftssektor bezieht, ist das Objekt des Schutzes indes nicht etwa die „Rüstungswirtschaft“, sondern sichert der Regelungsvorbehalt die Souveränität der Mitgliedstaaten im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das für die Schutzklausel in dem hiesigen Sinn diskutierte maßgebliche Merkmal einer Handlungsermächtigung der Mitgliedstaaten infolge wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist nicht erfüllt.

Für die sog. Ordre-public-Klauseln gilt ähnliches. Ihr „Schutzobjekt“ ist nicht die Wirtschaft, sondern sind die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die zahlreichen anderen in den betreffenden Regelungen genannten, zum Teil durch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergänzten öffentlichen Güter, insbesondere das „Leben und die Gesundheit von Menschen“. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die nicht mehr kontrovers ist, ist die „nationale Wirtschaft“ kein Rechtsgut, zu dessen Schutz ein Mitgliedstaat die Ordre-public-Klauseln in analoger Anwendung für sich in Anspruch nehmen kann. Demnach ließen sich die „Ordre-public-Klauseln“ allenfalls bei einer weiter gefaßten Definition, die dem traditionellen Verständnis zuwiderlaufen würde, in eine zweite Kategorie von „Schutzklauseln“ einordnen.

Die Souveränitätsvorbehalte und die sog. Ordre-public-Klauseln werden von den Mitgliedstaaten autonom in Anspruch genommen. Alle Regelungen und Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten aufgrund von Souveränitätsvorbehalten oder von Ordre-public-Klauseln verfügt werden, sind anders als Schutzmaßnahmen aufgrund von Schutzklauseln keine Hilfen zur Selbsthilfe. Sie können auf Dauer angelegt sein, bedürfen keiner vorherigen Billigung durch die Gemeinschaft und unterliegen im Falle ihrer Inanspruchnahme durch die

Mitgliedstaaten lediglich der nachträglichen Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Verfahrens ihrer Inanspruchnahme wesentlich von den Schutzklauseln, deren Handlungsermächtigungen in ein Gemeinschaftsverfahren eingebunden sind, d. h. der vorherigen oder nachträglichen Billigung durch die Gemeinschaft bedürfen.

**III, Das System der Schutzklauseln des Vertrages von Rom**

Mit dem Vertrag von Rom wurden mehrere Schutzklauseln in das Gemeinschaftsrecht eingefügt. Zwei der betgreffenden Schutzklauseln, nämlich die sog. handelspolitische Schutzklausel (Artikel 115 EWG-Vertrag, nunmehr Artikel 134 EG-Vertrag) und die Schutzklausel bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten (Artikel 108, 109 EWG-Vertrag, nunmehr Artikel 119, 120 EG-Vertrag) sind nach wie vor geltendes Recht. Diese beiden Schutzklauseln, die unter 1) und 2) dargestellt und erläutert werden, können von den Beitrittsländern in Anspruch genommen werden. Eine dritte Schutzklausel des Vertrages von Rom (Artikel 226 EWG-Vertrag) ist mit der Übergangszeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Ende 1969 außer Kraft getreten. Diese für die Wirtschaft bedeutsame Schutzklausel, die unter 3) dargestellt und erläutert wird, ist in der Vergangenheit jeweils mit den Beitrittsverträgen zeitlich befristet wieder aufgelebt und lebt in dem Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten ebenfalls zeitlich befristet wieder auf.

**1, Die handelspolitische Schutzklausel**

Nach Artikel 134 (ex-Artikel 115) EG-Vertrag kann ein Mitgliedstaat von der Kommission zu Schutzmaßnahmen ermächtigt werden, um sicherzustellen, daß die Durchführung von handelspolitischen Maßnahmen, die er im Einklang mit dem Vertrag getroffenen hat, nicht durch eine Verlagerung von Handelsströmen verhindert wird. Der Mitgliedstaat kann außerdem zu Schutzmaßnahmen ermächtigt werden, wenn Unterschiede zwischen den handelspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen. Im Falle der Dringlichkeit können die Mitgliedstaaten - gestützt auf eine Ermächtigung der Kommission, die in einem Eilverfahren eingeholt werden kann - autonom bestimmen, welche Schutzmaßnahmen sie für erforderlich halten.

Im Zuge der Reformen des Vertrages von Rom wurde wiederholt geltend gemacht, daß die Schutzklausel angesichts der vereinheitlichten Handelspolitik der Mitgliedstaaten ihren Sinn verloren habe. Die Beibehaltung der Schutzklausel ungeachtet der Forderung nach ihrer Aufhebung spiegelt das mangelnde Vertrauen der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Gemeinschaft in die einheitliche Handelspolitik der Gemeinschaft wider. Allerdings sind national unterschiedliche Maßnahmen der Handelspolitik mit Drittstaaten keineswegs schlechthin mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Die Handelspolitik ist zwar eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, jedoch können die Mitgliedstaaten aufgrund von Ermächtigungen des Rates autonom Maßnahmen im Bereich des Außenhandels mit Drittstaaten treffen.

Nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft werden diesbezügliche Ermächtigungen an die Mitgliedstaaten voraussichtlich häufiger als in der Vergangenheit notwendig werden. Die handelspolitische Schutzklausel wird wahrscheinlich - nicht nur aus dem vorstehenden Grund - häufiger als in der Vergangenheit zur Anwendung gelangen.

**2, Die Schutzklausel bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten**

Nach Artikel 119, 120 EG-Vertrag (Artikel 108, 109 Vertrag von Rom, Artikel 109 h, 109 i Vertrag von Maastricht) kann ein Mitgliedstaat bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten mit Ermächtigung der Kommission, bei plötzlichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten auch ohne Ermächtigung vorab autonom, Schutzmaßnahmen verfügen. Aufgrund dieser Schutzklausel sind – theoretisch – selbst Eingriffe in die Freiheit des Waren-, des Dienstleistungs- und des Personenverkehrs nicht ausgeschlossen. In der Regel dürften sich jedoch die Schutzmaßnahmen aus wirtschaftspolitischen Gründen auf Eingriffe in die Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs beschränken. Bei einem Zahlungsbilanzdefizit sind in der Regel Ausfuhrbeschränkungen für Kapital notwendig und ausreichend; bei einer durch Zahlungsbilanzüberschüsse gekennzeichneten sogenannten positiven Zahlungsbilanzkrise sind außer Einfuhrbeschränkungen für Kapital weitere Eingriffe in den Gemeinsamen Markt ebenfalls nicht geboten.

Die aufgezeigten Schutzmaßnahmen sind nur hilfsweise erforderlich. Nach der Schutzklausel gelangt primär ein Verfahren des finanziellen Beistands der übrigen Mitgliedstaaten gegenüber dem in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Mitgliedstaat zur Anwendung.

Das Verfahren des Beistandes ist obligatorisch und dient der Erhaltung des erreichten Integrationsstandes, der durch nationale Schutzmaßnahmen stets beeinträchtigt wird. Eingriffe in den liberalisierten Wirtschaftsverkehr durch Schutzmaßnahmen sollen erst erfolgen, wenn der Beistand nicht geleistet wird oder dieser sich als unzulänglich erweist.

Für die derzeit zwölf Mitgliedstaaten, die bereits der Währungsunion in ihrer dritten Stufe angehören, d. h. den Euro als einheitliche Währung eingeführt haben, hat die Schutzklausel keine Bedeutung mehr. Von Bedeutung sind die Regelungen der Schutzklausel wohl auch nicht für die drei alten Mitgliedstaaten Großbritannien, Dänemark und Schweden, die noch nicht der Währungsunion angehören und für die die Schutzklausel daher nach wie vor geltendes Recht ist. Dagegen kann die Schutzklausel für die zehn neuen Beitrittsländer, bei denen Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht auszuschließen sein dürften, Bedeutung erlangen.

Die Inanspruchnahme der Schutzklausel würde indes den Mitgliedstaat, der sich auf sie beruft, von der Aufnahme in die Währungsunion in ihrer dritten Stufe zumindest für die Dauer von zwei Jahren ausschließen. Voraussetzung für den Eintritt in die Währungsunion in ihrer dritten Stufe ist nämlich, daß der Mitgliedstaat unter anderem zuvor zwei Jahre bei der Gestaltung seiner äußeren Währungspolitik die normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems eingehalten hat. Ein Mitgliedstaat, der infolge Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Schutzklausel in Anspruch nimmt, läßt offenkundig werden, daß er die Bandbreiten des Wechselkursmechanismus nicht autonom einhalten kann. Damit schließt sich der Mitgliedstaat aus rechtlichen Gründen zumindest für zwei Jahre vom Beitritt zur Währungsunion aus.

Die Schutzklausel wurde in der Vergangenheit von vier Mitgliedstaaten, namentlich Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien, in Anspruch genommen.[7] Es kann davon ausgegangen werden, daß sie im Zuge der Eingliederung der zehn neuen Mitgliedstaaten zur Anwendung erlangen wird.

[7] Martin Seidel, oben S. 5, Fn 4.

## 3, Die durch die Beitrittsverträge neu auflebende allgemeine Schutzklausel des Artikel 226 EWG-Vertrag

Der EWG-Vertrag sah in Artikel 226 für die Zeit des Aufbaus des Gemeinsamen Marktes eine – bedeutsame - sog. allgemeine Schutzklausel vor. Aufgrund dieser Schutzklausel konnte ein Mitgliedstaat bei „Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern könnten“, mit Ermächtigung der Kommission Schutzmaßnahmen ergreifen. Als Schutzmaßnahmen kamen unter der Auflage der Verhältnismäßigkeit alle denkbaren Eingriffe in den liberalisierten Wirtschaftsverkehr in Betracht. Die Schutzklausel war befristet und galt während der vertraglich vorgesehenen Aufbauzeit des Gemeinsamen Marktes (1958 – 1970) und wurde insbesondere von Frankreich nach den Unruhen im Mai 1968 in Anspruch genommen.

Zum Ende der Übergangszeit 1969 haben die Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft überlegt, die Geltungsdauer der Schutzklausel auf der Grundlage einer Entscheidung nach Artikel 235 EWG-Vertrag zu verlängern. Die Erörterungen führten aus rechtlichen Gründen sowie im Hinblick auf die seiner Zeit in allen Mitgliedstaaten prosperierende wirtschaftlichen Entwicklung zu keinen entsprechenden Schritten des Gemeinschaftsgesetzgebers.

Die Beitrittsverträge mit Dänemark, Großbritannien und Irland (1973), mit Griechenland (1981), mit Spanien und Portugal (1986) sowie mit Finnland, Schweden und Österreich (1995) haben die Schutzklausel des Artikel 226 wieder aufleben lassen.[8] In den Verträgen wurden aber kürzere Geltungszeiträume festgelegt. Der Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten läßt in Artikel 37 die Schutzklausel des Artikel 226 ebenfalls wieder aufleben. Artikel 37 legt fest, daß sowohl die zehn neuen Mitgliedstaaten als auch die alten Mitgliedstaaten „unter den gleichen Bedingungen“, d. h. „bei einer erheblichen und voraussichtlich anhaltenden *Beeinträchtigung* der wirtschaftlichen Lage eines Wirtschaftszweigs oder eines Gebietes“ die Schutzklausel in Anspruch nehmen können.

Der Zeitraum für die Inanspruchnahme der Schutzklausel ist mit nur drei Jahren außerordentlich kurz bemessen. Innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Beitritt werden

[8] So beispielsweise Artikel 135 der Beitrittsakte Dänemark, Großbritannien und Irland.

infolge der Übergangsregelungen zahlreiche Verpflichtungen und Normen für die Beitrittsländer noch nicht geltendes Recht sein. Ob alle Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete, ohne daß temporäre Schutzmaßnahmen erforderlich sind, dem Wettbewerbsdruck des Gemeinsamen Marktes standhalten können, kann sich erst nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen erweisen. Voraussichtlich wird es demnach noch vor dem Ablauf der dreijährigen Frist wie seiner Zeit 1969 zu einer Erörterung über die Verlängerung der Geltungsdauer auf der Grundlage eines Rechtsaktes gemäß Artikel 308 (ex-Artikel 235) EG-Vertrag kommen. Gleiches wird hinsichtlich der unten zu erörternden weiteren Schutzklauseln des Beitrittsvertrages der Fall sein.

**4, Die Schutzklausel des Beihilfenaufsichtsrechts des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag (ex-Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b)**

Eine weitere Schutzklauselverbirgt sich hinter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b (ex-Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) EG-Vertrag. Sie wird im allgemeinen als solche nicht erkannt und daher zumeist nicht als Schutzklausel diskutiert. Nach dieser Regelung kann die Kommission in dem üblichen Verfahren der Aufsicht über Wirtschaftsbeihilfen auf Antrag eines Mitgliedstaats eine Beihilfe „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben“ für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären.

Von dieser Schutzklausel wurde in der Vergangenheit Gebrauch gemacht, wobei die den Mitgliedstaaten zugebilligten Beihilfen nicht als „Schutzmaßnahmen“ diskutiert wurden. Nicht ausgeschlossen ist, daß im Zuge der Eingliederung der Wirtschaft der zehn Beitrittsländer in den Gemeinsamen Markt verstärkt auf diese Schutzklausel zurückgegriffen wird. Der Rückgriff auf die Schutzklausel seitens der neuen Mitgliedstaaten bietet sich vor allem in den Fällen an, in denen die Beihilfen der neuen Mitgliedstaaten von der Gemeinschaft im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts teilweise mitfinanziert oder gar in vollem Umfang refinanziert werden können.

**5, Nicht wieder auflebende Schutzklauseln des Vertrages von Rom**

Die drei nachstehend dargestellten Schutzklauseln des Vertrages von Rom wurden 1993 mit dem Vertrag von Maastricht von den Mitgliedstaaten aufgehoben. Sie sind 1995 mit dem

Beitrittsvertrag mit Finnland, Schweden und Österreich nicht wieder aufgelebt und leben auch in dem Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten nicht wieder auf.

**a), Die Schutzklausel bei einer gemeinschaftsinteressenwidrigen Wechselkursänderung eines anderen Mitgliedstaates**

Nach Artikel 107 Absatz 2 des alten EWG-Vertrages konnte ein Mitgliedstaat bei einer Wechselkursänderung eines anderen Mitgliedstaates, die er und die Gemeinschaft als „gemeinschaftsinteressenwidrig“ erachtete, vornehmlich im Falle eines sog. Währungsdumpings, mit Genehmigung der Kommission geeignete Schutzmaßnahmen ergreifen. Die Schutzklausel, zu deren Anrufung es nicht gekommen war, wurde auf der Konferenz von Maastricht aufgehoben, weil die Konferenzpartner der Auffassung waren, daß alle Mitgliedstaaten in naher Zukunft gemeinsam der Währungsunion angehören würden. Nach der Einführung einer einheitlichen Währungspolitik mit einer einheitlichen Währung würden nationale Wechselkurse, die geändert werden könnten, nicht mehr bestehen.

Die neuen Beitrittsländer werden trotz ihres Bestrebens nach möglichst baldiger Einführung der Währung der Europäischen Union voraussichtlich nicht in naher Zukunft der Währungsunion in ihrer dritten Stufe beitreten. Sie werden ihre Währungen beibehalten und demzufolge eine eigene Wechselkurspolitik verfolgen. Es ist aber zu bezweifeln, ob die Schutzklausel im Interesse der Gemeinschaft wieder aufleben sollte. Inzwischen scheint sich in allen Mitgliedstaaten, auch in den Beitrittsländern, die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, daß nationale Wechselkursänderungen, die nicht zugleich den Interessen der anderen Handlungspartner gerecht werden, insbesondere das sog. Währungsdumping, mit nachteiligen Folgen für die eigene Wirtschaft verbunden sind.

**b), Die Schutzklausel bei einer Störung des nationalen Kapitalmarktes**

Nach Artikel 73 des alten EWG-Vertrages, der ehemals „klassischen“ Schutzklausel des Kapitalverkehrs, konnte ein Mitgliedstaat, um seinen Kapitalmarkt vor einer Störung zu sichern, geeignete Schutzmaßnahmen ergreifen. Für die Schutzmaßnahmen war eine Ermächtigung der Kommission erforderlich, wobei aber über die Erteilung der Ermächtigung letztlich der Rat in zweiter Instanz entschied. Die Schutzklausel wurde auf der Konferenz von Maastricht als obsolet aufgehoben, nachdem der innergemeinschaftliche und zugleich auch

der Kapitalverkehr über die Außengrenzen der Gemeinschaft unter weitestgehender Aufhebung aller Beschränkungen liberalisiert wurde.

Die neuen Mitgliedstaaten haben die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, wenn auch auf der Grundlage von Übergangsregelungen, als gemeinschaftlichen Besitzstand übernommen. Ob sie ohne ein Wiederaufleben der Schutzklausel gleichwohl in der Lage sein werden, ihre Kapitalmärkte mit dem Kapitalmarkt der Gemeinschaft problemlos zu verschmelzen, bleibt abzuwarten.

**c), Die Schutzklausel bei einer national unterschiedlichen Devisenpolitik**

Nach Artikel 70 Absatz 2 des alten EWG-Vertrages konnte ein Mitgliedstaat, ohne daß er hierfür eine Ermächtigung der Kommission einzuholen brauchte, Schutzmaßnahmen ergreifen, um zu verhindern, daß seine Devisenpolitik im Bereich des Kapitalverkehrs infolge einer unterschiedlichen Devisenpolitik von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat umgangen wurde und sich daraus Verlagerungen des Kapitalverkehrs ergaben. Der Mitgliedstaat war indes nicht von jeglicher Bindung an das Gemeinschaftsrecht freigestellt. Vielmehr konnte der Rat auf Vorschlag der Kommission den Mitgliedstaat zur Aufhebung der Beschränkungen anhalten und erforderlichenfalls seine Entscheidung auch über den Europäischen Gerichtshof durchsetzen.

Die aufgehobene Schutzklausel des Artikels 70 Absatz 2 des Vertrages von Rom war das Gegenstück zu der nach wie vor geltenden handelspolitischen Schutzklausel des Artikels 134 EG-Vertrag (ex-Artikel 115).

Die Schutzklausel des Artikels 70 Absatz 2 wurde auf der Konferenz von Maastricht ebenfalls aus Gründen der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Errichtung der Währungsunion aufgehoben. Abzuwarten bleibt indes, ob sich in Zukunft für die neuen Mitgliedstaaten die Frage nach einem Wiederaufleben der Schutzklausel stellt.

**d), Die in Maastricht neu in das Vertragswerk aufgenommene - gelegentlich als Schutzklausel bezeichnete - Regelung des Artikels 58 EG-Vertrag (ex-Artikel 73 d)**

Gemäß Artikel 58 EG-Vertrag, der mit dem Vertrag von Maastricht neu in das Vertragswerk aufgenommen wurde, können die Mitgliedstaaten unter anderem aufgrund von Regelungen des Steuerrechts sowie des Rechts der Aufsicht über die Finanzinstitute, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt sind, autonom Beschränkungen des Kapitalverkehrs aufrechterhalten oder neu einführen. Artikel 58 EG-Vertrag ist indes nach dem Verständnis, das dieser Abhandlung im Einklang mit der wohl herrschenden Auffassung zugrunde liegt, keine Schutzklausel, sondern ein Ordre-public-Vorbehalt. Die Regelung des Artikel 58 findet sich nicht bereits in dem Vertrag von Rom, weil die Freiheit des Kapitalverkehrs nach dem alten EWG-Vertrag nicht in vollem Ausmaß gewährleistet war. Er wurde auf der Konferenz von Maastricht in das Regelungswerk der vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes eingefügt, nachdem auf dieser Konferenz die Freiheit des Kapitalverkehrs abschließend rechtlich geregelt wurde.

Es ist nicht auszuschließen, daß die Regelung des Artikels 58 EG-Vertrag in Zukunft in der erweiterten Union über die ihr gesetzten Grenzen hinaus, insbesondere zum Schutz des „nationalen Kapitalmarktes“, des „nationalen Sparaufkommens“ oder der nationalen Zinsstruktur in Anspruch genommen wird. Die erweiterte Union wird für längere Zeit ein größeres wirtschaftliches Gefälle aufweisen und durch mangelnde wirtschaftliche Homogenität gekennzeichnet sein.

**e), Exkurs: Artikel 59 und 60 EG-Vertrag**

Auf der Konferenz von Maastricht wurden die Artikel 59 und 60 als „Schutzklauseln“ des Gemeinschaftsrechts in den EG-Vertrag eingefügt. Die beiden Artikel betreffen indes nicht den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr, sondern die wirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu Drittstaaten. Nach Artikel 59 kann der Rat für den Fall, daß Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern unter außergewöhnlichen Umständen das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion schwerwiegend stören oder zu stören drohen, mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung der

Europäischen Zentralbank Schutzmaßnahmen mit einer – verlängerbaren - Geltungsdauer von sechs Monaten treffen. Nach Artikel 60 kann der Rat nach dem Verfahren des Artikel 301, d. h. mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission, falls im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Wirtschaftssanktionen gegenüber einem dritten Staat beschlossen worden sind, diesem gegenüber notwendige Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs ergreifen. Da die beiden Schutzklauseln indes nicht das Verhältnis der neuen Mitgliedstaaten zu den alten Mitgliedstaaten betreffen, können sie wie die Schutzklauseln des Außenwirtschaftsrechts im Rahmen dieser Abhandlung außer Betracht bleiben.

## IV, Die neuen Schutzklauseln der Beitrittsakte der Osterweiterung

Die Aufnahme der Artikel 38 und 39 in die Beitrittsakte als neue Schutzklauseln - zusätzlich zu der mit Artikel 37 des Beitrittsvertrags wieder auflebenden alten allgemeinen Schutzklausel - wurde bei den Beitrittsverhandlungen von der Europäischen Union als notwendige Ergänzung des bestehenden Schutzklauselsystems betrachtet. Die Aufnahme der beiden Schutzklauseln wurde von der Kommission als Forderung der Gemeinschaft in die Verhandlungen eingebracht, nachdem zuvor der Rat – auf Vorschlag der Kommission – ihre Aufnahme in den Beitrittsvertrag als „Vorsichtsmaßnahme“ gefordert und die Einbringung seiner Forderung in die Verhandlungen durch die Kommission verlangt hatte.[9] Zu der „Vorsichtsmaßnahme“ sah sich der Rat angesichts der besonderen Umstände des bevorstehenden Abschlusses der Beitrittsverhandlungen veranlaßt. Die Beitrittsverhandlungen wurden im Dezember 2002 nicht aufgrund der üblichen Feststellung beendet, daß die Beitrittsländer die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Europäische Union vollständig erfüllten. Sie wurden vielmehr, ohne daß die vollständigen Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen festgestellt wurde, anders als bei früheren Beitrittsverhandlungen aufgrund der Prognose der Kommission für beendet erklärt, daß alle Beitrittsländer die noch anstehenden weiteren Reformen fortsetzen würden und bis zum Beitritt am 1. Mai 2004 alle Kopenhagener Kriterien erfüllt sein würden. Der Kommission und dem Rat schien aus politischen Gründen ein weiteres Abwarten und ein weiteres Hinausschieben der Aufnahme der Beitrittsländer nicht mehr vertretbar. Die Kommission übernahm die Verpflichtung, ihre Prognose durch eine intensive Beobachtung zu überprüfen. Sie wurde verpflichtet, dem Rat und dem Europäische Parlament sechs Monate vor dem Beitritt, also zum 01. November

[9] So die Kommission in ihrem Strategiepapier vom Herbst 2002

2003, einen umfassenden Bericht über das Ergebnis ihrer Beobachtungen vorzulegen. Die Kommission verpflichtete sich ferner gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat, daß sie als Hüterin des Vertrages gegenüber den zehn Beitrittsländern nach deren Beitritt die ihr nach dem Vertrag zur Verfügung stehenden Mechanismen der Überwachung, einschließlich der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs im Wege von Vertragsverletzungsverfahren, anwenden werde. Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament befürchteten, daß sich die traditionellen Mechanismen der Überwachung und der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts gegenüber den neuen Mitgliedstaaten angesichts der einmaligen Umstände der Osterweiterung möglicherweise als unzulänglich erweisen könnten. Die besonderen Schwierigkeiten, die bei diesem Beitritt zu erwarten waren, könnten möglicherweise mittels der traditionellen Mechanismen nicht bewältigt werden. Die beiden neuen Schutzklauseln, die Ausdruck dieser Besorgnis sind, beruhen auf der gemeinsamen Erkenntnis der Kommission und des Rates, daß die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union, namentlich um die Länder Mittel- und Osteuropas und die drei baltischen Staaten nach den jahrelangen Verhandlungen aus politischen Gründen keinen weiteren zeitlichen Aufschub mehr zuließ. Etwaige noch ausstehende Maßnahmen der Beitrittsländer zur Herstellung ihrer Beitrittsreife könnten daher nur noch nach vollzogener Erweiterung der Gemeinschaft eingefordert werden.

**1, Die neue binnenmarktbezogene Schutzklausel des Artikels 38 der Beitrittsakte**

Artikels 38 der Beitrittsakte ist eine binnenmarktbezogene Schutzklausel und als solche Ausdruck der vorstehend beschriebenen Befürchtung von Rat und Kommission. Sie bezweckt gleichermaßen den Schutz der erreichten Integrationsstandes wie den Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen, die von den neuen Mitgliedstaaten für den Binnenmarkt ausgehen können.

Die Schutzklausel kann in Anspruch genommen werden, wenn eine neuer Mitgliedstaat vertragliche Verpflichtungen verletzt und dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes gestört wird. Nach Artikel 38 der Beitrittsakte ist die Kommission für einen Zeitraum von drei Jahren nach dem Inkrafttreten der Beitrittsakte ermächtigt, auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative „geeignete Maßnahmen *zu* treffen“, wenn „ein neuer Mitgliedstaat im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangene Verpflichtungen – einschließlich der Verpflichtungen in allen sektorbezogenen Politiken, die wirtschaftliche Tätigkeiten mit

grenzüberschreitender Wirkung betreffen - nicht erfüllt und dadurch eine ernsthafte Beeinträchtigung des Binnenmarktes hervorgerufen hat. Die Schutzmaßnahmen, die von der Kommission ergriffen werden können, werden in Artikel 38 nicht näher umschrieben; sie können von Eingriffen in die vier Grundfreiheiten bis zur Versagung von Zuwendungen an die neuen Mitgliedstaaten reichen. Die Kommission muß jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten und hat die Maßnahmen aufzuheben, sobald der Mitgliedstaat, gegen den sich die Schutzmaßnahmen richten, seine Verpflichtungen erfüllt hat.[10]

Die Schutzklausel weicht in ihrer Ausgestaltung von den traditionellen Schutzklauseln insofern ab, als die Schutzmaßnahmen im Prinzip von der Kommission, und nicht von den – alten - Mitgliedstaaten ergriffen werden. Die von der Kommission zu treffende Schutzmaßnahme kann jedoch durchaus darin bestehen, daß die alten Mitgliedstaaten ihrerseits zu Schutzmaßnahmen ermächtigt werden.

Die Schutzklausel kann bereits vor dem Beitritt aufgrund des Ergebnisses der Überwachung geltend gemacht werden.

Die dreijährige Geltungsdauer der Schutzklausel ist sehr kurz bemessen. Aller Voraussicht nach wird es vor dem Ablauf der Geltungsdauer zu Erörterungen über die Zweckmäßigkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer - auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates gemäß Artikel 308 EG-Vertrag (ex-Artikel 235) - kommen.

### 2, Die Schutzklausel im Bereich Justiz und Inneres des Artikels 39 der Beitrittsakte Beitrittsvertrag

Gleichermaßen wie die Schutzklausel des Artikel 38 bezweckt die zweite neue Schutzklausel des Artikels 39 der Beitrittsakte – sie betrifft den Bereich Justiz und Inneres - den Schutz der alten Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vor Störungen, die von den neuen Mitgliedstaaten ausgehen. In seinem Aufbau ähnelt Artikel 39 weitgehend dem Aufbau der binnenmarktbezogenen Schutzklausel des Artikels 38. Die Kommission ist ermächtigt, in den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten der Beitrittsakte auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative angemessene Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn, wie es heißt,

[10] Die „Position“ des von der Schutzklausel betroffenen Mitgliedstaates wird von der Kommission berücksichtigt (Erklärung Nr. 43 der Kommission zur Schlußakte).

„bei der Umsetzung der Durchführung oder der Anwendung der Rahmenbedingungen oder anderer einschlägiger Verpflichtungen, Instrumenten der Zusammenarbeit oder Beschlüssen in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung im Bereich des Strafrechts im Rahmen des Titels VI – *„Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“* - des EU-Vertrages und Richtlinien und Verordnungen in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung im Bereich des Zivilrechts im Rahmen des Titels IV – „*Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“* - des EG-Vertrages in einem neuen Mitgliedstaat ernste Mängel auftreten oder die Gefahr ernster Mängel besteht“. Die Kommission ist hinsichtlich der Schutzmaßnahmen an kein bestimmtes Instrumentarium, aber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden.

Die Schutzklausel des Artikels 39 kann wie die Schutzklausel des Artikel 38 bereits vor dem Beitritt aufgrund der Ergebnisse der Überwachung geltend gemacht werden. Auch ihre Geltungsdauer dürfte mit drei Jahren zu knapp bemessen sein.[11]

**V, Schlußbemerkung**

Die beiden Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 der Beitrittsakte reichen vermutlich als „Vorsorgemaßnahme“ zum Schutz des Integrationsstandes vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten nicht aus:

Voraussetzung für die Aufnahme in die Europäische Union ist nicht nur, daß die neuen Mitgliedstaaten über eine leistungsfähige und unabhängige Justiz für die beiden in der zweiten Schutzklausel genannten Bereiche verfügen. Ihre Gerichtsbarkeit und vor allem ihr Verwaltungssystem müssen in ihrer Gesamtheit den Anforderungen entsprechen, die sich aus den grundlegenden Prinzipien der Verfassung der Europäischen Union ergeben. Für den Vollzug des Unionsrechts gilt als Grundsatz der Verfassung der Union, daß die Europäische Union das von ihr gesetzte Recht nicht in eigener Verwaltung, sondern über die Mitgliedstaaten umsetzt. „Vollzugsbehörden“ für das Recht der Europäischen Union sind die nationalen Regierungen, die nationalen Parlamente und vor allem die Behörden der

[11] Die Ermächtigung der Kommission zum Erlaß von Maßnahmen zur Erleichterung der Übernahme der Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Artikel 41) und zur Erleichterung der Übernahme veterinär- und pflanzenschutzrechtlicher Bestimmungen (Artikel 42 Beitrittsvertrag) sind weder Schutzklauseln im traditionellen Sinn, noch sind sie den beiden neuen Schutzklauseln gleichzustellen.

Mitgliedstaaten. Gleichermaßen wie die administrative Durchführung erfolgt die richterliche Umsetzung und Durchsetzung des Unionsrechts über die Gerichte der Mitgliedstaaten. Lediglich auf der obersten Ebene der Gerichtsbarkeit gelangt die eigene Gerichtshoheit der Europäischen Union zum Tragen. Der Europäische Gerichtshof und das ihm zugeordnete Gericht erster Instanz können von den Bürgern unmittelbar nur in den - seltenen- Fällen angerufen werden, in denen sie durch einen Rechtsetzungssakt der Union individuell betroffen sind, bzw. in denen sie, wie im Fall der Kartell- und Fusionsaufsicht, durch Verwaltungsentscheidungen der Gemeinschaft ohne Vermittlung durch Behörden der Mitgliedstaaten betroffen sind. In allen anderen Fällen haben die Unionsbürger nur über die nationalen Gerichte, sofern diese im Wege von Vorabentscheidungsverfahren ihrerseits den Europäischen Gerichtshof anrufen, Zugang zur Gerichtsbarkeit der Europäischen Union.

Die Durchführung des Unionsrechts über die Mitgliedstaaten hat zur Folge, daß die Mitgliedstaaten eine Vielzahl ihrer Hoheitsakte und gerichtlichen Entscheidungen wechselseitig anerkennen müssen. Hoheitsakte und gerichtliche Entscheidungen, die wechselseitig anzuerkennen sind, gibt es nicht nur in den beiden in der zweiten Schutzklausel umschriebenen Bereichen, sondern vor allem auch im Bereich des Gemeinsamen Marktes. Ohne die wechselseitige Anerkennung der Zulassung von Arzneimitteln, der Zulassung von Banken, Wertpapierhäusern und Versicherungen, der gewerblichen Zulassungen und der akademischen Prüfzeugnisse etc., die nach nationalem Recht jeweils nur im eigenen Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten Geltung haben, ist die Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Personenverkehrs und des Kapitalverkehrs, d. h. der Gemeinsame Markt nicht gewährleistet. Die wechselseitige Anerkennung von Staatshoheitsakten stößt seit jeher auf Grenzen ihrer Akzeptanz. Beispielsweise ist die wechselseitige Anerkennung der Zulassung von Banken, Wertpapierhäusern und Versicherungen in der Europäischen Union bislang - ungeachtet der Errichtung der Währungsunion – noch nicht uneingeschränkt gewährleistet. Nachkontrollen im Tätigkeitsland und damit Doppelzulassungen sind nach geltendem Recht nach wie vor zulässig. Die Mitgliedstaaten greifen vielfach zu Schutzmaßnahmen und rechtfertigen ihr Vorgehen in der Weise, daß sie sich auf die Ordre public-Klauseln berufen. Der Rückgriff auf die Ordre public-Klauseln steht zwar unter der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, die aber nur nachträglich stattfindet. Die uneingeschränkte wechselseitige Anerkennung von Verwaltungsakten und gerichtlichen Entscheidungen ließe sich im Ergebnis leichter erreichen, wenn in allen Fällen, in denen eine Mitgliedstaat keinen „Full faith and

credit“ gewährt, den Mitgliedstaaten der Rückgriff auf die Ordre public-Klauseln zunächst verwehrt bliebe und statt dessen auf eine Schutzklausel, wie sie Artikel 39 der Beitrittsakte darstellt, zurückgegriffen werden könnte. und Das autonome Vorgehen der Mitgliedstaaten wäre dann durch ein Verfahren ersetzt, das die vorherige Einschaltung der Organe der Gemeinschaft, namentlich der Kommission vorsieht. Ein weite Auslegung der Artikel 38 und 39 der Beitrittsakte erscheint daher angezeigt.

**2008**

| | | |
|---|---|---|
| B01-08 | **Euro-Diplomatie durch gemeinsame „Wirtschaftsregierung“** | *Martin Seidel* |

**2007**

| | | |
|---|---|---|
| B03-07 | **Löhne und Steuern im Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union** | *Martin Seidel* |
| B02-07 | **Konsolidierung und Reform der Europäischen Union** | *Martin Seidel* |
| B01-07 | **The Ratification of European Treaties - Legal and Constitutional Basis of a European Referendum.** | *Martin Seidel* |

**2006**

| | | |
|---|---|---|
| B03-06 | **Financial Frictions, Capital Reallocation, and Aggregate Fluctuations** | *Jürgen von Hagen, Haiping Zhang* |
| B02-06 | **Financial Openness and Macroeconomic Volatility** | *Jürgen von Hagen, Haiping Zhang* |
| B01-06 | **A Welfare Analysis of Capital Account Liberalization** | *Jürgen von Hagen, Haiping Zhang* |

**2005**

| | | |
|---|---|---|
| B11-05 | **Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung** | *Martin Seidel* |
| B10-05 | **Die Schutzklauseln der Beitrittsverträge** | *Martin Seidel* |
| B09-05 | **Measuring Tax Burdens in Europe** | *Guntram B. Wolff* |
| B08-05 | **Remittances as Investment in the Absence of Altruism** | *Gabriel González-König* |
| B07-05 | **Economic Integration in a Multicone World?** | *Christian Volpe Martincus, Jennifer Pédussel Wu* |
| B06-05 | **Banking Sector (Under?)Development in Central and Eastern Europe** | *Jürgen von Hagen, Valeriya Dinger* |
| B05-05 | **Regulatory Standards Can Lead to Predation** | *Stefan Lutz* |
| B04-05 | **Währungspolitik als Sozialpolitik** | *Martin Seidel* |
| B03-05 | **Public Education in an Integrated Europe: Studying to Migrate and Teaching to Stay?** | *Panu Poutvaara* |
| B02-05 | **Voice of the Diaspora: An Analysis of Migrant Voting Behavior** | *Jan Fidrmuc, Orla Doyle* |
| B01-05 | **Macroeconomic Adjustment in the New EU Member States** | *Jürgen von Hagen, Iulia Traistaru* |

**2004**

| | | |
|---|---|---|
| B33-04 | **The Effects of Transition and Political Instability On Foreign Direct Investment Inflows: Central Europe and the Balkans** | *Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Taner M. Yigit* |
| B32-04 | **The Choice of Exchange Rate Regimes in Developing Countries: A Mulitnominal Panal Analysis** | *Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou* |
| B31-04 | **Fear of Floating and Fear of Pegging: An Empirical Anaysis of De Facto Exchange Rate Regimes in Developing Countries** | *Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou* |
| B30-04 | **Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht über die Mitgliedstaaten und seine Rolle für die EU und den Beitrittsprozess** | *Martin Seidel* |
| B29-04 | **Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem** | *Dieter Spethmann, Otto Steiger* |
| B28-04 | **Fiscal Crises in U.S. Cities: Structural and Non-structural Causes** | *Guntram B. Wolff* |
| B27-04 | **Firm Performance and Privatization in Ukraine** | *Galyna Grygorenko, Stefan Lutz* |
| B26-04 | **Analyzing Trade Opening in Ukraine: Effects of a Customs Union with the EU** | *Oksana Harbuzyuk, Stefan Lutz* |
| B25-04 | **Exchange Rate Risk and Convergence to the Euro** | *Lucjan T. Orlowski* |
| B24-04 | **The Endogeneity of Money and the Eurosystem** | *Otto Steiger* |
| B23-04 | **Which Lender of Last Resort for the Eurosystem?** | *Otto Steiger* |
| B22-04 | **Non-Discretonary Monetary Policy: The Answer for Transition Economies?** | *Elham-Mafi Kreft, Steven F. Kreft* |
| B21-04 | **The Effectiveness of Subsidies Revisited: Accounting for Wage and Employment Effects in Business R+D** | *Volker Reinthaler, Guntram B. Wolff* |
| B20-04 | **Money Market Pressure and the Determinants of Banking Crises** | *Jürgen von Hagen, Tai-kuang Ho* |
| B19-04 | **Die Stellung der Europäischen Zentralbank nach dem Verfassungsvertrag** | *Martin Seidel* |

| | | |
|---|---|---|
| B18-04 | **Transmission Channels of Business Cycles Synchronization in an Enlarged EMU** | *Iulia Traistaru* |
| B17-04 | **Foreign Exchange Regime, the Real Exchange Rate and Current Account Sustainability: The Case of Turkey** | *Sübidey Togan, Hasan Ersel* |
| B16-04 | **Does It Matter Where Immigrants Work? Traded Goods, Non-traded Goods, and Sector Specific Employment** | *Harry P. Bowen, Jennifer Pédussel Wu* |
| B15-04 | **Do Economic Integration and Fiscal Competition Help to Explain Local Patterns?** | *Christian Volpe Martincus* |
| B14-04 | **Euro Adoption and Maastricht Criteria: Rules or Discretion?** | *Jiri Jonas* |
| B13-04 | **The Role of Electoral and Party Systems in the Development of Fiscal Institutions in the Central and Eastern European Countries** | *Sami Yläoutinen* |
| B12-04 | **Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration** | *Jennifer Pédussel Wu* |
| B11-04 | **Economic Integration and Location of Manufacturing Activities: Evidence from MERCOSUR** | *Pablo Sanguinetti, Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus* |
| B10-04 | **Economic Integration and Industry Location in Transition Countries** | *Laura Resmini* |
| B09-04 | **Testing Creditor Moral Hazard in Souvereign Bond Markets: A Unified Theoretical Approach and Empirical Evidence** | *Ayse Y. Evrensel, Ali M. Kutan* |
| B08-04 | **European Integration, Productivity Growth and Real Convergence** | *Taner M. Yigit, Ali M. Kutan* |
| B07-04 | **The Contribution of Income, Social Capital, and Institutions to Human Well-being in Africa** | *Mina Baliamoune-Lutz, Stefan H. Lutz* |
| B06-04 | **Rural Urban Inequality in Africa: A Panel Study of the Effects of Trade Liberalization and Financial Deepening** | *Mina Baliamoune-Lutz, Stefan H. Lutz* |
| B05-04 | **Money Rules for the Eurozone Candidate Countries** | *Lucjan T. Orlowski* |
| B04-04 | **Who is in Favor of Enlargement? Determinants of Support for EU Membership in the Candidate Countries' Referenda** | *Orla Doyle, Jan Fidrmuc* |
| B03-04 | **Over- and Underbidding in Central Bank Open Market Operations Conducted as Fixed Rate Tender** | *Ulrich Bindseil* |
| B02-04 | **Total Factor Productivity and Economic Freedom Implications for EU Enlargement** | *Ronald L. Moomaw, Euy Seok Yang* |
| B01-04 | **Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten** | *Martin Seidel* |
| **2003** | | |
| B29-03 | **Macroeconomic Implications of Low Inflation in the Euro Area** | *Jürgen von Hagen, Boris Hofmann* |
| B28-03 | **The Effects of Transition and Political Instability on Foreign Direct Investment: Central Europe and the Balkans** | *Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Taner M. Yigit* |
| B27-03 | **The Performance of the Euribor Futures Market: Efficiency and the Impact of ECB Policy Announcements (Electronic Version of International Finance)** | *Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen* |
| B26-03 | **Souvereign Risk Premia in the European Government Bond Market (überarbeitete Version zum Herunterladen)** | *Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen, Ludger Schulknecht* |
| B25-03 | **How Flexible are Wages in EU Accession Countries?** | *Anna Iara, Iulia Traistaru* |
| B24-03 | **Monetary Policy Reaction Functions: ECB versus Bundesbank** | *Bernd Hayo, Boris Hofmann* |
| B23-03 | **Economic Integration and Manufacturing Concentration Patterns: Evidence from Mercosur** | *Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus* |
| B22-03 | **Reformzwänge innerhalb der EU angesichts der Osterweiterung** | *Martin Seidel* |
| B21-03 | **Reputation Flows: Contractual Disputes and the Channels for Inter-Firm Communication** | *William Pyle* |
| B20-03 | **Urban Primacy, Gigantism, and International Trade: Evidence from Asia and the Americas** | *Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi* |
| B19-03 | **An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy Evidence from Asia and the Americas** | *Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi* |

| | | |
|---|---|---|
| B18-03 | **The Effects of Regional and Industry-Wide FDI Spillovers on Export of Ukrainian Firms** | *Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera, Sang-Min Park* |
| B17-03 | **Determinants of Inter-Regional Migration in the Baltic States** | *Mihails Hazans* |
| B16-03 | **South-East Europe: Economic Performance, Perspectives, and Policy Challenges** | *Iulia Traistaru, Jürgen von Hagen* |
| B15-03 | **Employed and Unemployed Search: The Marginal Willingness to Pay for Attributes in Lithuania, the US and the Netherlands** | *Jos van Ommeren, Mihails Hazans* |
| B14-03 | **FCIs and Economic Activity: Some International Evidence** | *Charles Goodhart, Boris Hofmann* |
| B13-03 | **The IS Curve and the Transmission of Monetary Policy: Is there a Puzzle?** | *Charles Goodhart, Boris Hofmann* |
| B12-03 | **What Makes Regions in Eastern Europe Catching Up? The Role of Foreign Investment, Human Resources, and Geography** | *Gabriele Tondl, Goran Vuksic* |
| B11-03 | **Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im europäischen System der Zentralbanken - eine rechtliche Analyse** | *Martin Seidel* |
| B10-03 | **Foreign Direct Investment and Perceptions of Vulnerability to Foreign Exchange Crises: Evidence from Transition Economies** | *Josef C. Brada, Vladimír Tomsík* |
| B09-03 | **The European Central Bank and the Eurosystem: An Analysis of the Missing Central Monetary Institution in European Monetary Union** | *Gunnar Heinsohn, Otto Steiger* |
| B08-03 | **The Determination of Capital Controls: Which Role Do Exchange Rate Regimes Play?** | *Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou* |
| B07-03 | **Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft** | *Martin Seidel* |
| B06-03 | **Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact** | *Jürgen von Hagen* |
| B05-03 | **Reconsidering the Evidence: Are Eurozone Business Cycles Converging?** | *Michael Massmann, James Mitchell* |
| B04-03 | **Do Ukrainian Firms Benefit from FDI?** | *Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera* |
| B03-03 | **Europäische Steuerkoordination und die Schweiz** | *Stefan H. Lutz* |
| B02-03 | **Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains** | *Mihails Hazans* |
| B01-03 | **Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union** | *Martin Seidel* |
| **2002** | | |
| B30-02 | **An Adverse Selection Model of Optimal Unemployment Assurance** | *Marcus Hagedorn, Ashok Kaul, Tim Mennel* |
| B29B-02 | **Trade Agreements as Self-protection** | *Jennifer Pédussel Wu* |
| B29A-02 | **Growth and Business Cycles with Imperfect Credit Markets** | *Debajyoti Chakrabarty* |
| B28-02 | **Inequality, Politics and Economic Growth** | *Debajyoti Chakrabarty* |
| B27-02 | **Poverty Traps and Growth in a Model of Endogenous Time Preference** | *Debajyoti Chakrabarty* |
| B26-02 | **Monetary Convergence and Risk Premiums in the EU Candidate Countries** | *Lucjan T. Orlowski* |
| B25-02 | **Trade Policy: *Institutional* Vs. *Economic* Factors** | *Stefan Lutz* |
| B24-02 | **The Effects of Quotas on Vertical Intra-industry Trade** | *Stefan Lutz* |
| B23-02 | **Legal Aspects of European Economic and Monetary Union** | *Martin Seidel* |
| B22-02 | **Der Staat als *Lender of Last Resort* - oder: Die Achillesverse des Eurosystems** | *Otto Steiger* |
| B21-02 | **Nominal and Real Stochastic Convergence Within the Transition Economies and to the European Union: Evidence from Panel Data** | *Ali M. Kutan, Taner M. Yigit* |
| B20-02 | **The Impact of News, Oil Prices, and International Spillovers on Russian Fincancial Markets** | *Bernd Hayo, Ali M. Kutan* |

| | | |
|---|---|---|
| B19-02 | **East Germany: Transition with Unification, Experiments and Experiences** | *Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch, Guntram B. Wolff* |
| B18-02 | **Regional Specialization and Employment Dynamics in Transition Countries** | *Iulia Traistaru, Guntram B. Wolff* |
| B17-02 | **Specialization and Growth Patterns in Border Regions of Accession Countries** | *Laura Resmini* |
| B16-02 | **Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries** | *Iulia Traistaru, Peter Nijkamp, Simonetta Longhi* |
| B15-02 | **Does Broad Money Matter for Interest Rate Policy?** | *Matthias Brückner, Andreas Schaber* |
| B14-02 | **The Long and Short of It: Global Liberalization, Poverty and Inequality** | *Christian E. Weller, Adam Hersch* |
| B13-02 | **De Facto and Official Exchange Rate Regimes in Transition Economies** | *Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou* |
| B12-02 | **Argentina: The Anatomy of A Crisis** | *Jiri Jonas* |
| B11-02 | **The Eurosystem and the Art of Central Banking** | *Gunnar Heinsohn, Otto Steiger* |
| B10-02 | **National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?** | *Martin Seidel* |
| B09-02 | **Monetary Policy in the Euro Area - Lessons from the First Years** | *Volker Clausen, Bernd Hayo* |
| B08-02 | **Has the Link Between the Spot and Forward Exchange Rates Broken Down? Evidence From Rolling Cointegration Tests** | *Ali M. Kutan, Su Zhou* |
| B07-02 | **Perspektiven der Erweiterung der Europäischen Union** | *Martin Seidel* |
| B06-02 | **Is There Asymmetry in Forward Exchange Rate Bias? Multi-Country Evidence** | *Su Zhou, Ali M. Kutan* |
| B05-02 | **Real and Monetary Convergence Within the European Union and Between the European Union and Candidate Countries: A Rolling Cointegration Approach** | *Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Su Zhou* |
| B04-02 | **Asymmetric Monetary Policy Effects in EMU** | *Volker Clausen, Bernd Hayo* |
| B03-02 | **The Choice of Exchange Rate Regimes: An Empirical Analysis for Transition Economies** | *Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou* |
| B02-02 | **The Euro System and the Federal Reserve System Compared: Facts and Challenges** | *Karlheinz Ruckriegel, Franz Seitz* |
| B01-02 | **Does Inflation Targeting Matter?** | *Manfred J. M. Neumann, Jürgen von Hagen* |
| **2001** | | |
| B29-01 | **Is Kazakhstan Vulnerable to the Dutch Disease?** | *Karlygash Kuralbayeva, Ali M. Kutan, Michael L. Wyzan* |
| B28-01 | **Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council. The Future of European Agricultural Policies** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B27-01 | **Investor Panic, IMF Actions, and Emerging Stock Market Returns and Volatility: A Panel Investigation** | *Bernd Hayo, Ali M. Kutan* |
| B26-01 | **Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence from Three Mediterranean Countries** | *Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan* |
| B25-01 | **Monetary Convergence of the EU Candidates to the Euro: A Theoretical Framework and Policy Implications** | *Lucjan T. Orlowski* |
| B24-01 | **Disintegration and Trade** | *Jarko and Jan Fidrmuc* |
| B23-01 | **Migration and Adjustment to Shocks in Transition Economies** | *Jan Fidrmuc* |
| B22-01 | **Strategic Delegation and International Capital Taxation** | *Matthias Brückner* |
| B21-01 | **Balkan and Mediterranean Candidates for European Union Membership: The Convergence of Their Monetary Policy With That of the Europaen Central Bank** | *Josef C. Brada, Ali M. Kutan* |
| B20-01 | **An Empirical Inquiry of the Efficiency of Intergovernmental Transfers for Water Projects Based on the WRDA Data** | *Anna Rubinchik-Pessach* |
| B19-01 | **Detrending and the Money-Output Link: International Evidence** | *R.W. Hafer, Ali M. Kutan* |

| | | |
|---|---|---|
| B18-01 | **Monetary Policy in Unknown Territory. The European Central Bank in the Early Years** | *Jürgen von Hagen, Matthias Brückner* |
| B17-01 | **Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Carribean Countries** | *Mark Hallerberg, Patrick Marier* |
| B16-01 | **Sources of Inflation and Output Fluctuations in Poland and Hungary: Implications for Full Membership in the European Union** | *Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan* |
| B15-01 | **Programs Without Alternative: Public Pensions in the OECD** | *Christian E. Weller* |
| B14-01 | **Formal Fiscal Restraints and Budget Processes As Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances - U.S. Experience and Possible Lessons for EMU** | *Rolf R. Strauch, Jürgen von Hagen* |
| B13-01 | **German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges** | *Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch* |
| B12-01 | **The Impact of Eastern Enlargement On EU-Labour Markets. Pensions Reform Between Economic and Political Problems** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B11-01 | **Inflationary Performance in a Monetary Union With Large Wage Setters** | *Lilia Cavallar* |
| B10-01 | **Integration of the Baltic States into the EU and Institutions of Fiscal Convergence: A Critical Evaluation of Key Issues and Empirical Evidence** | *Ali M. Kutan, Niina Pautola-Mol* |
| B09-01 | **Democracy in Transition Economies: Grease or Sand in the Wheels of Growth?** | *Jan Fidrmuc* |
| B08-01 | **The Functioning of Economic Policy Coordination** | *Jürgen von Hagen, Susanne Mundschenk* |
| B07-01 | **The Convergence of Monetary Policy Between Candidate Countries and the European Union** | *Josef C. Brada, Ali M. Kutan* |
| B06-01 | **Opposites Attract: The Case of Greek and Turkish Financial Markets** | *Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan* |
| B05-01 | **Trade Rules and Global Governance: A Long Term Agenda. The Future of Banking.** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B04-01 | **The Determination of Unemployment Benefits** | *Rafael di Tella, Robert J. MacCulloch* |
| B03-01 | **Preferences Over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness** | *Rafael di Tella, Robert J. MacCulloch, Andrew J. Oswald* |
| B02-01 | **The Konstanz Seminar on Monetary Theory and Policy at Thirty** | *Michele Fratianni, Jürgen von Hagen* |
| B01-01 | **Divided Boards: Partisanship Through Delegated Monetary Policy** | *Etienne Farvaque, Gael Lagadec* |

**2000**

| | | |
|---|---|---|
| B20-00 | **Breakin-up a Nation, From the Inside** | *Etienne Farvaque* |
| B19-00 | **Income Dynamics and Stability in the Transition Process, general Reflections applied to the Czech Republic** | *Jens Hölscher* |
| B18-00 | **Budget Processes: Theory and Experimental Evidence** | *Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen von Hagen, Claudia Keser* |
| B17-00 | **Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten? - Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts** | *Martin Seidel* |
| B16-00 | **The European Central Bank: Independence and Accountability** | *Christa Randzio-Plath, Tomasso Padoa-Schioppa* |
| B15-00 | **Regional Risk Sharing and Redistribution in the German Federation** | *Jürgen von Hagen, Ralf Hepp* |
| B14-00 | **Sources of Real Exchange Rate Fluctuations in Transition Economies: The Case of Poland and Hungary** | *Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan* |
| B13-00 | **Back to the Future: The Growth Prospects of Transition Economies Reconsidered** | *Nauro F. Campos* |

| | | |
|---|---|---|
| B12-00 | **Rechtsetzung und Rechtsangleichung als Folge der Einheitlichen Europäischen Währung** | *Martin Seidel* |
| B11-00 | **A Dynamic Approach to Inflation Targeting in Transition Economies** | *Lucjan T. Orlowski* |
| B10-00 | **The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium Qualified for EMU** | *Marc Hallerberg* |
| B09-00 | **Rational Institutions Yield Hysteresis** | *Rafael Di Tella, Robert MacCulloch* |
| B08-00 | **The Effectiveness of Self-Protection Policies for Safeguarding Emerging Market Economies from Crises** | *Kenneth Kletzer* |
| B07-00 | **Financial Supervision and Policy Coordination in The EMU** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B06-00 | **The Demand for Money in Austria** | *Bernd Hayo* |
| B05-00 | **Liberalization, Democracy and Economic Performance during Transition** | *Jan Fidrmuc* |
| B04-00 | **A New Political Culture in The EU - Democratic Accountability of the ECB** | *Christa Randzio-Plath* |
| B03-00 | **Integration, Disintegration and Trade in Europe: Evolution of Trade Relations during the 1990's** | *Jarko Fidrmuc, Jan Fidrmuc* |
| B02-00 | **Inflation Bias and Productivity Shocks in Transition Economies: The Case of the Czech Republic** | *Josef C. Barda, Arthur E. King, Ali M. Kutan* |
| B01-00 | **Monetary Union and Fiscal Federalism** | *Kenneth Kletzer, Jürgen von Hagen* |
| **1999** | | |
| B26-99 | **Skills, Labour Costs, and Vertically Differentiated Industries: A General Equilibrium Analysis** | *Stefan Lutz, Alessandro Turrini* |
| B25-99 | **Micro and Macro Determinants of Public Support for Market Reforms in Eastern Europe** | *Bernd Hayo* |
| B24-99 | **What Makes a Revolution?** | *Robert MacCulloch* |
| B23-99 | **Informal Family Insurance and the Design of the Welfare State** | *Rafael Di Tella, Robert MacCulloch* |
| B22-99 | **Partisan Social Happiness** | *Rafael Di Tella, Robert MacCulloch* |
| B21-99 | **The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies?** | *Josef C. Brada, Ali M. Kutan* |
| B20-99 | **Subnational Government Bailouts in Germany** | *Helmut Seitz* |
| B19-99 | **The Evolution of Monetary Policy in Transition Economies** | *Ali M. Kutan, Josef C. Brada* |
| B18-99 | **Why are Eastern Europe's Banks not failing when everybody else's are?** | *Christian E. Weller, Bernard Morzuch* |
| B17-99 | **Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-Up of Czechoslovakia** | *Jan Fidrmuc, Julius Horvath and Jarko Fidrmuc* |
| B16-99 | **Multinational Banks and Development Finance** | *Christian E.Weller and Mark J. Scher* |
| B15-99 | **Financial Crises after Financial Liberalization: Exceptional Circumstances or Structural Weakness?** | *Christian E. Weller* |
| B14-99 | **Industry Effects of Monetary Policy in Germany** | *Bernd Hayo and Birgit Uhlenbrock* |
| B13-99 | **Fiancial Fragility or What Went Right and What Could Go Wrong in Central European Banking?** | *Christian E. Weller and Jürgen von Hagen* |
| B12 -99 | **Size Distortions of Tests of the Null Hypothesis of Stationarity: Evidence and Implications for Applied Work** | *Mehmet Caner and Lutz Kilian* |
| B11-99 | **Financial Supervision and Policy Coordination in the EMU** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B10-99 | **Financial Liberalization, Multinational Banks and Credit Supply: The Case of Poland** | *Christian Weller* |
| B09-99 | **Monetary Policy, Parameter Uncertainty and Optimal Learning** | *Volker Wieland* |
| B08-99 | **The Connection between more Multinational Banks and less Real Credit in Transition Economies** | *Christian Weller* |

| | | |
|---|---|---|
| B07-99 | **Comovement and Catch-up in Productivity across Sectors: Evidence from the OECD** | *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter* |
| B06-99 | **Productivity Convergence and Economic Growth: A Frontier Production Function Approach** | *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter* |
| B05-99 | **Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria** | *Jürgen von Hagen and Rolf Strauch* |
| B04-99 | **The Finance-Investment Link in a Transition Economy: Evidence for Poland from Panel Data** | *Christian Weller* |
| B03-99 | **The Macroeconomics of Happiness** | *Rafael Di Tella, Robert MacCulloch and Andrew J. Oswald* |
| B02-99 | **The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data** | *Rafael Di Tella and Robert MacCulloch* |
| B01-99 | **The Excess Volatility of Foreign Exchange Rates: Statistical Puzzle or Theoretical Artifact?** | *Robert B.H. Hauswald* |
| **1998** | | |
| B16-98 | **Labour Market + Tax Policy in the EMU** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B15-98 | **Can Taxing Foreign Competition Harm the Domestic Industry?** | *Stefan Lutz* |
| B14-98 | **Free Trade and Arms Races: Some Thoughts Regarding EU-Russian Trade** | *Rafael Reuveny and John Maxwell* |
| B13-98 | **Fiscal Policy and Intranational Risk-Sharing** | *Jürgen von Hagen* |
| B12-98 | **Price Stability and Monetary Policy Effectiveness when Nominal Interest Rates are Bounded at Zero** | *Athanasios Orphanides and Volker Wieland* |
| B11A-98 | **Die Bewertung der "dauerhaft tragbaren öffentlichen Finanzlage"der EU Mitgliedstaaten beim Übergang zur dritten Stufe der EWWU** | *Rolf Strauch* |
| B11-98 | **Exchange Rate Regimes in the Transition Economies: Case Study of the Czech Republic: 1990-1997** | *Julius Horvath and Jiri Jonas* |
| B10-98 | **Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union** | *Martin Seidel* |
| B09-98 | **U.S. Monetary Policy and Monetary Policy and the ESCB** | *Robert L. Hetzel* |
| B08-98 | **Money-Output Granger Causality Revisited: An Empirical Analysis of EU Countries (überarbeitete Version zum Herunterladen)** | *Bernd Hayo* |
| B07-98 | **Designing Voluntary Environmental Agreements in Europe: Some Lessons from the U.S. EPA's 33/50 Program** | *John W. Maxwell* |
| B06-98 | **Monetary Union, Asymmetric Productivity Shocks and Fiscal Insurance: an Analytical Discussion of Welfare Issues** | *Kenneth Kletzer* |
| B05-98 | **Estimating a European Demand for Money (überarbeitete Version zum Herunterladen)** | *Bernd Hayo* |
| B04-98 | **The EMU's Exchange Rate Policy** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B03-98 | **Central Bank Policy in a More Perfect Financial System** | *Jürgen von Hagen / Ingo Fender* |
| B02-98 | **Trade with Low-Wage Countries and Wage Inequality** | *Jaleel Ahmad* |
| B01-98 | **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline** | *Jürgen von Hagen* |
| **1997** | | |
| B04-97 | **Macroeconomic Stabilization with a Common Currency: Does European Monetary Unification Create a Need for Fiscal Insurance or Federalism?** | *Kenneth Kletzer* |
| B-03-97 | **Liberalising European Markets for Energy and Telecommunications: Some Lessons from the US Electric Utility Industry** | *Tom Lyon / John Mayo* |
| B02-97 | **Employment and EMU** | *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum* |
| B01-97 | **A Stability Pact for Europe** | *(a Forum organized by ZEI)* |

ISSN 1436 - 6053

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Strasse 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1732
Fax: +49-228-73-1809
www.zei.de