Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 220
herausgegeben
von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Dr. Peter Gilsdorf
Rechtsberater der Kommission der
Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Assoziierungsabkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Entwicklung und Perspektiven

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 6. Juli 1990

1990 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Assoziierungsabkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Entwicklung und Perspektiven(*)

Einführung

Das Thema meines heutigen Vortrages weist einen besonderen aktuellen Bezug auf, nachdem der Ministerrat am 18. Juni endlich den Startschuß für die Aufnahme von Verhandlungen mit den EFTA-Ländern gegeben hat mit dem Ziel, ein globales Assoziierungsabkommen zwischen diesen Staaten und der Gemeinschaft zum Zwecke der Schaffung eines **"Europäischen Wirtschaftsraumes"** (EWR) abzuschließen. Weiter besteht eine politische Absichtserklärung, die Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern (mit Ausnahme der S.U.) nach Durchführung der notwendigen politischen und wirtschaftlichen Reformen ebenfalls durch Assoziierungsabkommen zu verfestigen und dadurch einen weiteren Kreis wirtschaftlicher und möglicherweise institutioneller Beziehungen um die jetzige Zwölfer-Kern-Gemeinschaft herum zu schaffen. Darüber hinaus sollen die vertraglichen Beziehungen zu den Mittelmeerländern, die zum größten Teil bereits auf Art. 238 EWGV gegründet sind, ausgebaut werden. Diese Entwicklungen, ganz abgesehen von den durch die Beitrittsanträge der Türkei und Österreichs aufgeworfenen Sonderproblemen, lassen es sinnvoll erscheinen, sich über Rechtsnatur und Tragweite der Assoziierungsabkommen und deren Abgrenzung zu anderen Abkommen eingehendere Überlegungen anzustellen.

(*) Überarbeiteter Text eines am 6.7.1990 am Europa-Institut Saarbrücken gehaltenen Vortrages. Er enthält ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers.

I. Entwicklung

Lassen Sie mich zunächst einiges zu der historischen Entwicklung der bestehenden Abkommen in Erinnerung bringen.

1) Art. 238 war in erster Linie in den EWGV aufgenommen worden, um eine besondere Form der Verbindung zu denjenigen europäischen Staaten zu ermöglichen, die der Gemeinschaft aus vorwiegend politischen Gründen zunächst ferngeblieben waren und die sich dann zur EFTA zusammengeschlossen haben **(Assoziierung als Beitrittsersatz)**[1]. Ein gewisses Vorbild bildete hier das Assoziierungsabkommen zwischen der Hohen Behörde der EGKS und Großbritannien. Nach dem ersten Beitrittsvertrag von 1973 ist die Brücke zu den Rest-EFTA-Staaten dann allerdings nicht über Art. 238 geschlagen worden, sondern in der Form von auf Art. 113 gestützten Freihandelsabkommen, die von manchen als verkappte Assoziierungen bezeichnet worden sind[2].

   Daneben war die Assoziierung aber auch als eine mögliche **Vorstufe zum Beitritt** grundsätzlich beitrittswilliger, aber noch nicht beitrittsfähiger europäischer Länder betrachtet worden, und diese Idee ist bereits 1962 bzw. 1964 mit den Assoziierungsabkommen Griechenland und Türkei verwirklicht worden. Es ist so der Typ der **Beitrittsassoziation** entstanden, gekennzeichnet durch das Ziel einer Zollunion, der Einbeziehung möglichst weiter Regelungsbereiche des EWGV mit dem Ziel einer Harmonisierung im Hinblick auf den erstrebten Beitritt und einem ausgebauten institutionellen Mechanismus. Danach sind dann 1970 bzw. 1972 mit Malta und Zypern, zunächst noch losgelöst von der allgemeinen Mittelmeerpolitik, weitere Assoziierungsabkommen abgeschlossen worden, die man als **Ersatz**

---

[1] Vgl. näheres zur historischen Ausgangslage bei *Becker* in der 3. Auflage des Kommentars G.B.Th.E., Art. 238, Rn. 4. Bericht Birkelbach "über die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft und der Assoziierung mit ihr", Dok. APE 122/1962, 122, S. 16. Vgl. auch *Pescatore*, in: "Les relations extérieures des C.E.", in: RdC 1961 II, 1.

[2] Vgl. etwa *Louis, Victor*, in: MLVW, Art. 238, S. 84.

für einen Beitritt ansehen konnte[3]. Sie sind ebenfalls auf die stufenweise Schaffung einer Zollunion ausgerichtet, werden aber ungenauerweise meist als "Freihandelsassoziationen" bezeichnet. In ihrem Ansatz gewiß von bescheideneren Zielsetzungen getragen als etwa das Türkei-Abkommen, haben sie sich diesem durch den Abschluß von Zusatzprotokollen doch erheblich angenähert. Diese beiden Länder haben vor kurzem nun, wie schon 1988 die Türkei, Beitrittsanträge gestellt.

2. Eine andere Entwicklungslinie hat sich mit den sogenannten **Entwicklungsassoziationen** herausgebildet, die zu einem dritten Typ bzw. vierten Typ von Assoziierungsabkommen geführt hat[4]. Ihre historische Wurzel findet sich im Vierten Teil des EWGV, der sogenannten konstitutiven Assoziierung der ÜLG's, die heute nur noch für einen kleinen Restbestand der ehemaligen Kolonialreiche gilt und immer noch auf Art. 136 EWGV gestützt wird, wenn auch sachlich an die LOMÉ-Abkommen angeglichen[5]. Mit den unabhängig gewordenen Ländern wurden ab 1963 die beiden ersten YAOUNDÉ-Abkommen abgeschlossen, zunächst noch weitgehend von den Inhalten des ursprünglichen Assoziierungsregimes geprägt und ohne klare Rechtsgrundlage. Ich überspringe die weitere Entwicklung im einzelnen. Jedenfalls ist diese Form der Kooperation nach Einbeziehung zahlreicher früher britischer Gebiete, aber auch anderer afrikanischer Staaten, in den LOMÉ-Abkommen seit 1975 konsolidiert worden, die - nun völlig losgelöst von der früheren Anbindung an die Gemeinschaft - ausschließlich auf Entwicklungskooperation ausgerichtet sind und ihre vorläufige Krönung in dem nunmehr auf zehn Jahre abgeschlossenen Vierten LOMÉ-Abkommen gefunden haben[6]. Obwohl der Begriff der Assoziie-

---

[3] Zu Malta vgl. Abl. 1971 L 61; zu Zypern vgl. Abl. 1973 L 133. Diese Abkommen, wie auch viele andere, sind durch Finanzprotokolle betr. die wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit, ergänzt worden; s. z.B. betreffend Malta ABl. 1976 L 111/67.

[4] Dies ist zumindest seit Abschluß des 1. Lomé-Abkommens, das auf Art. 238 gestützt ist, anerkannt; die vorausgehenden Yaoundé-Abkommen waren ohne Heranziehung einer bestimmten Rechtsgrundlage abgeschlossen worden. Zur historischen Entwicklung s. v.a. *Becker* in der 3. Auflage des Kommentars G.B.Th.E., vor Art. 131.

[5] Vgl. Beschluß bez. ÜLG im Anschluß an das 3. Lomé-Abkommen, Abl. 1986 L 175.

[6] Abk. vom 15.12.1989, noch nicht in Kraft getreten (Dok.ACP-CEE 2107/90).

rung in der Terminologie dieser Abkommen vermieden wird - aus vornehmlich optischen Gründen - hat die Gemeinschaft sie intern auf Art. 238 gestützt. Damit hat sie übrigens gleichzeitig zu erkennen gegeben, daß diese Vorschrift nicht auf europäische Länder beschränkt werden soll. Gleichzeitig ist hierdurch auch zum Ausdruck gebracht worden, daß Entwicklungspolitik im Verhältnis zur Dritten Welt zu einem besonderen Vertragsziel geworden ist.

Auf einer ähnlichen Linie liegt die Entwicklung mit den Mittelmeerländern, beginnend mit den 1969 abgeschlossenen Verträgen mit Tunesien und Marokko. Die in der Folge mit nahezu allen Ländern des südlichen und westlichen Mittelmeerraums abgeschlossenen Abkommen - einschließlich Israel -, seit 1976 als Kooperationsabkommen bezeichnet, sind innergemeinschaftlich wiederum auf Art. 238 gestützt worden[7]. Sie sind zwar zeitlich unbegrenzt, doch sind ihre Instrumente schwächer ausgebaut als bei den LOMÉ-Abkommen. Es handelt sich letztlich um Handelsabkommen mit stark entwicklungspolitischen Komponenten, die in den einseitig gewährten Präferenzen und in den rechtlich bindenden Finanzprotokollen zum Ausdruck kommen. Zum Teil enthalten sie auch Bestimmungen betreffend die gegenseitige Inländerbehandlung hinsichtlich Arbeits- und Lohnbedingungen. Auch das Jugoslawien-Abkommen von 1980 folgte diesem Schema, obwohl man aus politisch-optischen Gründen auf die Heranziehung des Art. 238 und damit sogar jeglicher Rechtsgrundlage verzichtet hatte[8].

Dies ist der gegenwärtige Stand der auf Art. 238 gestützten Abkommen, unbeschadet der verwendeten Begriffe.

3. Dieses Bild wäre jedoch unvollständig, würde man nicht die seit 1980 abgeschlossenen Kooperationsabkommen einbeziehen, die **nicht** als Assoziierungsabkommen kategorisiert worden sind. Weil sie - tatsächlich oder

---

[7] Vgl. insbesondere
- Tunesien: Abk. vom 25.04.1976, ABl. 1978 L 265/1;
- Algerien: Abk. vom 26.04.1976, ABl. 1978 L 263/1;
- Marokko: Abk. vom 27.04.1978, ABl. 1978 L 264/1.

[8] Vgl. ABl. 1983 L 40/41.

angeblich - den Rahmen von Handelsabkommen sprengen, hat man sie auf der Grundlage von Art. 113 und Art. 235 abgeschlossen[9]. Sie sind zu einem Großteil ebenfalls auf Entwicklungskooperation ausgerichtet, enthalten jedoch im Gegensatz zu den vorgenannten Kooperationsabkommen weder präferentielle Zugeständnisse noch feste finanzielle Verpflichtungen. Von einigen Sondervorschriften abgesehen, handelt es sich hier im wesentlichen um Rahmenabkommen, deren tatsächliche Tragweite erst aufgrund der in den gemischten Ausschüssen getroffenen weiteren Vereinbarungen und dem Einsatz autonomer Gemeinschaftsinstrumente ermittelt werden kann. Als Beispiel seien die Abkommen mit den ASEAN-Staaten, den Andenpakt-Ländern und den zentralamerikanischen Staaten erwähnt[10]. Trotz der politischen Bedeutung, welche diesen Abkommen zugemessen wurde, wollte man ihnen offensichtlich nicht die "höhere Weihe" von Assoziierungsabkommen gewähren. Dem gleichen Schema folgen grosso modo die in jüngster Zeit abgeschlossenen Abkommen der sogenannten "2. Generation" mit bisherigen Staatshandelsländern in deren Übergangsphase[11].

---

[9] Vgl. z.B.
- ASEAN-Abkommen vom 07.03.1980, ABl. 1980 L 144;
- ANDEN-Pakt-Abkommen vom 17.12.1983, ABl. 1984 L 153;
- Abkommen mit den zentralamerikanischen Staaten vom 12.11.1985, ABl. 1986 L 172;
- Abkommen mit den Staaten des Golf-Kooperationsrates vom 15.06.1988.

Es läßt sich die Auffassung vertreten, daß die wirtschaftskooperativen Teile dieser Abkommen neben den handelspolitischen Teilen nur akzessorischen Charakter besitzen und daher auf Art. 113 allein hätten gestützt werden können. Die faktische Situation ist hier auch nicht einheitlich; so sind gewisse Abkommen trotz entwicklungskooperativer Elemente allein auf Art. 113 gestützt worden: vgl. z.B. das Abkommen mit Mexiko vom 15.07.1975, ABl. 1975 L 247/10.

[10] Siehe vorstehende Anmerkung. Falls im Rahmen der Weiterentwicklung dieser Abkommen tatsächlich Maßnahmen ergriffen werden, die den Rahmen des Art. 113 sprengen, müssen ohnehin eigenständige Rechtsakte erlassen oder Zusatzabkommen geschlossen werden, so daß sich die Frage der Heranziehung einer zusätzlichen Rechtsgrundlage im Grunde erst dann stellt.

[11] Vgl.
- Ungarn: Abk. vom 21.11.1988, ABl. 1988 L 327;
- Polen: Abk. vom 19.09.1989, ABl. 1989 L 339;
- Sowjetunion: Abk. vom 26.02.1990, ABl. 1990 L 68.

4. Zieht man die Bilanz aus dieser Entwicklung, so muß man feststellen, daß sich die Gemeinschaft bislang offensichtlich nicht von einem klaren Konzept der Assoziierung hat leiten lassen, sondern die rechtliche Einkleidung ohne größere Überlegungen den jeweils gegebenen Umständen entsprechend gewählt hat. Sowohl die Abgrenzung zwischen reinen Handelsabkommen und Kooperationsabkommen als auch die Grenzziehung zwischen Wirtschaftskooperation in Form von Assoziierung und anderen Kooperationsabkommen ist zumindest mit erheblichen Fragezeichen zu versehen.

5. Noch verwirrender wird das Bild, wenn man bedenkt, daß fast alle auf Art. 238 gestützten Abkommen - mit Ausnahme von Malta und Zypern - als **gemischte Abkommen** geschlossen worden sind, d.h. unter Beteiligung der Mitgliedstaaten als eigenständige Vertragspartner. Man ging also offenbar davon aus, daß diese Abkommen den Rahmen der Gemeinschaftskompetenz nach Art. 238 sprengten - eine Auffassung, die sich im Rat bereits 1961, gegen den Widerstand der Kommission, durchgesetzt hatte[12].

6. Zu beachten ist dabei allerdings auch eine spezifisch rechtliche Entwicklung. Die Möglichkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Abkommen außerhalb der Artikel 113 und 238 - also auch von Kooperationsabkommen auf der Grundlage von Art. 235 - ist ja erst aufgrund der nahezu revolutionären Rechtsprechung des EuGH zu den konkludenten Abschlußbefugnissen der Gemeinschaft (AETR-Rechtsprechung usw.) möglich geworden. Wäre die Rechtslage schon früher in dieser Weise geklärt worden, wäre die Entwicklung möglicherweise eine andere gewesen[13].

---

[12] Vgl. statt vieler *Vedder,* in: Kommentar Grabitz zum Europarecht, Rn. 18, m.w.N.

[13] Vgl. Urteil in der Rs 22/70 (AETR), Slg. 1971, S. 274. Gutachten Nr. 1/76 vom 26.04.1977, Slg. 1977, S. 755 (Binnenschiffahrt), S. auch Urteil Kramer, Rs. 3, 4 und 6/76, Slg. 1976, S. 1279 (Fischereiabkommen).
Diese erst durch die Rechtsprechung erfolgte Ausdehnung der Abschlußkompetenzen der Gemeinschaft - von den "Vätern" des Vertrages gewiß nicht vorausgesehen - muß notwendigerweise Rückwirkungen auf die Auslegung von Art. 238 haben, was möglicherweise auch das Demirel-Urteil beeinflußt hat (a. Anm. 16). Es wurde sogar die Auffassung vertreten, daß die vom Vertrag vorgesehenen Abkommenskategorien überholt seien (so *Louis,* a.a.O., Anm. 2, S. 86).

7. Eine klare Grenzziehung zwischen echten Assoziierungsabkommen und Kooperationsabkommen des Typs Art. 235 mußte schließlich bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte ohne besondere Bedeutung bleiben, da die Verfahren nach Art. 235 und Art. 238 im wesentlichen die gleichen waren. Erst durch das Erfordernis der Zustimmung des Europäischen Parlaments zu Assoziierungsabkommen ergab sich die Notwendigkeit, eine klare Begriffsbestimmung des Assoziierungsabkommen herauszuarbeiten. Die noch von Hallstein verwendete Formel, ein Assoziierungsabkommen sei alles "zwischen Handelsabkommen plus 1 und Beitritt minus 1" vermag heute jedenfalls nicht mehr zu befriedigen.

II. Auslegung von Art. 238

Befassen wir uns daher im folgenden etwas näher mit der Auslegung des Artikels 238.

1. Im Schrifttum ist von Anbeginn an zu Recht auf die Stellung dieser Vorschrift unmittelbar nach dem Beitrittsartikel hingewiesen worden. Dies deutet schon auf die Qualität hin, welche die Vertragsschöpfer einem Assoziierungsabkommen zukommen lassen wollten: nämlich eine originäre Sachkompetenz, deren Inhalt und Tragweite unabhängig von den anderen Kompetenznormen des Vertrages ermittelt werden muß[14]. Das Erfordernis der Zustimmung durch das Europäische Parlament, ähnlich wie bei Beitrittsverträgen, verstärkt diese Argumentation. Von ihrem Wortlaut aus betrachtet gibt die Vorschrift allerdings nicht allzuviel her; denn "gegenseitige Rechte und Pflichten" kennzeichnen die meisten völkerrechtlichen Verträge. Lediglich die Bezugnahme auf ein "gemeinsames Vorgehen" und auf "besondere Verfahren" läßt darauf schließen, daß man wohl an besondere institutionelle Mechanismen gedacht hatte. Auch gewöhnliche Handelsabkommen sehen allerdings meist ein Minimum an Institutionalisierung vor, vor allem in Form von gemischten Ausschüssen.

---

[14] Vgl. statt vieler *Vedder*, a.a.O., Anm. 12, Rn. 8 und 9, mit zahlreichen Nachweisen. Eine restriktive These (in bezug auf die Freizügigkeit beim Türkei-Abkommen) wurde von *Hailbronner* (in: EUR 1984, S. 54, S. 68) vertreten. Gegen eine originäre Sachkompetenz - *Meessen*, in: EUR 1980, S. 36 ff.

Man wird also bei Assoziierungsabkommen ein zusätzliches Element verlangen müssen, das ich in der Schaffung gemeinsamer, zu eigener Willensbildung befähigter Organe zum Zwecke der Lenkung und/oder Weiterentwicklung der Assoziation erblicken möchte. Damit ist gleichzeitig ein gewisses Element an Dauerhaftigkeit impliziert. So betrachtet wären die bisherigen Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten zurecht als bloße Handelsabkommen nach Art. 113 eingestuft worden, da es trotz des Umfangs der eingegangenen Verpflichtungen an einem qualifizierten institutionellen Element fehlt.

In der völkerrechtlichen Praxis wird der Begriff der Assoziierung zur Erfassung recht unterschiedlicher Rechtsbeziehungen herangezogen. Immerhin läßt sich feststellen, daß Zweck solcher Assoziationen auch hier in der Regel ist, ein Völkerrechtssubjekt in Form einer besonderen institutionellen Beziehung unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft in die Zwecke einer Organisation einzubeziehen (vgl. etwa Europarat, NATO, auch COMECON)[15].

2. Da die Gemeinschaft, wie bereits erwähnt, in allen Bereichen ihrer internen Zuständigkeit Abkommen abschließen kann, reichen diese Definitionsansätze allerdings nicht aus. Sektorspezifische Abkommen reichen, auch wenn sie auf Dauer angelegt und mit Mechanismen zu ihrer Weiterentwicklung angereichert sind, offensichtlich nicht aus, die Grundlagen für eine Assoziierung nach Art. 238 zu schaffen. Zu fordern ist daher zumindest eine multisektorielle Vereinbarung auf verschiedenen Gebieten des Vertrages im Rahmen einer auf eine gewisse Dauer angelegten institutionalisierten Zusammenarbeit.

---

[15] Zum völkerrechtlichen Begriff vgl. etwa *Bleckmann*, in: EUR 1977, S. 109; *Louis*, a.a.O., Anm. 2, S. 87; *Meessen*, a.a.O., Anm. 14, S. 40; *Mosler*, Die Aufnahme in internationale Organisationen, in: ZaöRV 1958, S. 275 (302); *Petersmann*, in: ZaöRV 1973, S. 266 (283). In der internationalen Praxis wird auch zwischen "internen und externen" Assoziationen unterschieden, wobei die internen Assoziationen eine teilweise Teilnahme am institutionellen System vorsehen; letzteres ist bei den Assoziierungsabkommen der Gemeinschaft nicht möglich (*Louis*, a.a.O., Anm. 2).

3. Ich meine, daß uns das Urteil des EuGH in dem bekannten *DEMIREL*-Fall zum Türkei-Abkommen weitere nützliche Hinweise gibt[16]. Dieses Urteil betrifft zwar in seinem ersten Teil in erster Linie den Umfang der Gemeinschaftskompetenz nach Art. 238, trifft aber meines Erachtens auch eine Aussage zur Definition von Assoziierungsabkommen. Der diesbezügliche Passus in der deutschen Fassung lautet wie folgt:

> "Da ein Assoziierungsabkommen nämlich besondere und privilegierte Beziehungen mit einem Drittstaat schafft, der zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben muß, muß Artikel 238 der Gemeinschaft notwendigerweise die Zuständigkeit dafür einräumen, die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten in allen vom EWG-Vertrag erfaßten Bereichen sicherzustellen."

Ich bin mir zwar bewußt, daß die anderen sprachlichen Fassungen weniger deutlich sind und auch so verstanden werden können, daß der Gerichtshof nur auf das Türkei-Abkommen oder ähnliche Abkommen abstellen wollte[17]. Dennoch meine ich, daß man der deutschen Fassung aus verschiedenen Gründen, auf die ich hier nicht näher eingehen kann, den Vorzug geben sollte. Auf jeden Fall halte ich dieses Kriterium für vortrefflich geeignet, Assoziierungsabkommen gegenüber anderen Verträgen abzugrenzen, mit denen nichts weiter verfolgt wird als eine gegenseitige oder auch einseitige Einräumung von Vorteilen ohne Einbeziehung in eine gemeinsame Finalität. Ich befinde mich dabei in guter Gesellschaft, hat ja

---

[16] Rs. 12/86, Urteil vom 30.09.1987, Slg. 1987, S. 3749, betr. Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer.

[17] Die französische Fassung lautet wie folgt:
"En effet, s'agissant d'un accord d'association, créant des liens particuliers et privilégiés avec un Etat tiers qui doit, du moins partiellement, participer au régime communautaire, l'article 238 doit nécessairement conférer à la Communauté compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'Etats tiers dans tous les domaines couverts par le traité." Da deutsch in dieser Sache Verfahrenssprache war, dürfte die deutsche Fassung maßgeblich sein. Auch aus der Gegenüberstellung mit der insoweit restriktiveren Auffassung des Generalanwalts dürfte zu schließen sein, daß der EuGH hier ein allgemeines Kriterium für Ass. Abk. einführen wollte. So auch *Wölker*, in: "EG-Türkei - Kolloquium über Freizügigkeit und Familiennachzug" (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Michael R. Will (Hrsg.), Saarbrücken 1988, Heft Nr. 150, S. 15).

doch schon PESCATORE 1961 als Kriterium "une participation du pays tiers aux objectifs communautaires" gefordert[18].

4. Es bleibt zu präzisieren, was unter einer "zumindest teilweisen Teilhabe am Gemeinschaftssystem" im einzelnen zu verstehen ist. Die Einräumung auch sehr weitgehender Handelspräferenzen, selbst bis hin zur Freihandelszone, dürfte hierfür nicht ausreichen. Die zusätzliche Schaffung von Mechanismen zwecks Harmonisierung der Wirtschaftspolitik oder von Teilen derselben, dürfte das Kriterium dagegen erfüllen. Das gleiche dürfte für die Schaffung einer echten Zollunion gelten, damit ihr notwendigerweise eine gewisse Koordinierung der Außenhandelspolitik verbunden ist. Die bloße Gewährung partieller Sonderrechte wie Inländerbehandlung bei Arbeitskräften oder Niederlassung und ähnlichem dürfte hierfür wiederum nicht ausreichen im Gegensatz zu einer umfassenden Regelung der genannten Bereiche wie etwa im Türkei-Abkommen.

Die Gewährung finanzieller Hilfen, auch im Rahmen langjähriger vertraglicher Verpflichtungen, dürfte m.E. ebenfalls nicht ausreichen, einem Vertrag die Qualität eines Assoziierungsabkommen zu verleihen, selbst dann nicht, wenn ein ausgebautes System wirtschaftlicher Kooperation zum Einsatz dieser Hilfen vorgesehen ist. Die Konsequenz für die rechtliche Beurteilung der derzeitigen Mittelmeer-Abkommen scheint mir eindeutig. Es handelt sich hier in Wirklichkeit um kombinierte Formen von Handelsabkommen und Entwicklungskooperation. Bestimmungen über die Arbeitskräfte haben dort rein akzessorischen Charakter. Versuche im Schrifttum, durch eine Ausdehnung des Assoziierungsbegriffes diese Abkommen mit einzubeziehen, führen nur zu einer völligen Ausuferung dieses Begriffes. (So etwa Louis: *"Un lien durable et spécifique entre un état tiers et la Communauté qui organisent leur coopération économique au sein d'organes paritaires"*)[19].

---

[18] A.a.O. (Anm. 1), S. 142. Ähnlich auch *Colombo*, der wie folgt formuliert: "Un lien contractuel permanent et spécifique conclu en vue d'objectifs communs pour la poursuite desquels les parties créent des institutions paritaires", in: "L'association à la Communauté Economique européenne - Aspects juridiques, 1970, S. 1.

[19] A.a.O. (Anm. 2), S. 89.

Kann für die LOMÉ-Abkommen etwas anderes gelten? Die historische Ableitung aus dem Assoziierungssystem des 4. Teils dürfte schwerlich ausreichen, zumal dessen Konzept aufgegeben worden ist. Vermag aber vielleicht die Vielfalt der dort enthaltenen Bereiche der Zusammenarbeit und ihre Intensität dem Abkommen eine politische Dimension zu verleihen, welche das Defizit einer eigentlichen Teilhabe der AKP-Staaten am Gemeinschaftssystem auszugleichen vermöchte?

Vom rein rechtlich-logischen Standpunkt aus zögere ich dennoch. Ich verschließe mich aber nicht den politischen und historischen Realitäten. Die nachträgliche Infragestellung des Art. 238 als Rechtsgrundlage der LOMÉ-Abkommen enthielte politischen Sprengstoff. Zu bedenken ist auch, daß Art. 238 in der EEA angesichts des gegebenen Sachstandes der Assoziierungsabkommen geändert worden ist, so daß das Europäische Parlament sozusagen eine Art rechtliches Vertrauen darauf haben dürfte, daß sein Mitwirkungsrecht hier nicht post factum durch eine anderweitige Auslegung wieder in Frage gestellt würde. Dies mag auch für die **bestehenden** Mittelmeer-Abkommen gelten[20].

Für die Zukunft, für das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber Entwicklungsländern der Dritten oder auch der "Zweiten Welt" - um diesen Ausdruck einmal zu benutzen - sollte man allerdings an den aufgezeigten Kriterien festhalten. Es geht hier nicht nur um juristische Spitzfindigkeiten, sondern darum, das Institut der Assoziierung freizuhalten für die Schaffung von besonderen, privilegierten Beziehungen zu Staaten, die an der europäischen Integration teilhaben wollen, ohne jedoch die vollen, sich hieraus ergebenden Verpflichtungen übernehmen zu können oder wollen.

5. Für die so definierten Assoziierungsabkommen ist dann auch ein **Grundkonsensus in politischer Hinsicht** und eine Übereinstimmung in den wesentlichen Strukturen der Wirtschaftsordnung zu fordern - dies natürlich in verstärktem Maße, wenn ein späterer Beitritt in Aussicht genommen ist[21]. Ich darf in diesem Zusammenhang an die Suspendierung bzw.

---

[20] Zur Haltung des E.P. vgl. etwa Bericht von *Puchades*, Dok. PE 119.468.

[21] Vgl. hierzu etwa *Becker*, in: G.B.Th.E., Art. 238, Rn. 25.

das Einfrieren der Abkommen mit Griechenland und der Türkei in den Zeiten der Militärdiktatur erinnern. Mit Staatshandelsländern kann es also Kooperations-, aber keine Assoziationsabkommen geben. Bei Entwicklungskooperationen kann auf der anderen Seite allenfalls ein minimaler Grundkonsens im Hinblick auf die Respektierung der Menschenrechte gefordert werden, wie im LOMÉ-Abkommen nunmehr deutlich zum Ausdruck gekommen[22].

Die Kommission hat intern gewisse Leitlinien und Kriterien für die zukünftige Anwendung des Art. 238 erarbeitet, die in die von mir angegebene Richtung deuten. Diese restriktivere Auffassung hat sich bereits beim Abschluß des Abkommens mit den Mitgliedstaaten des Gulf-Cooperation-Council durchgesetzt, das als kombiniertes Handels- und Kooperationsabkommen nicht auf Art. 238, sondern auf die Art. 113 und 235 gestützt worden ist[23].

III. Tragweite von Assoziierungsabkommen

Nach diesem Versuch einer Begriffsbestimmung der Assoziierungsabkommen ist es nunmehr erforderlich, deren sachliche Tragweite näher zu bestimmen. Diese Frage deckt sich im wesentlichen mit derjenigen nach der Reichweite der Gemeinschaftskompetenz nach Art. 238.

1. An sich sollte diese Frage, so will es scheinen, aufgrund der Rechtsprechung des EuGH weitgehend geklärt sein, insbesondere nach dem bereits zitierten *DEMIREL*-Urteil. Danach ist Art. 238 eine Norm, die der Gemeinschaft eine Abschlußkompetenz in allen vom Vertrag erfaßten Sachbereichen einräumt, und zwar bei allen Assoziierungsabkommen und nicht nur bei denen, die auf Beitritt ausgerichtet sind. Letzteres ergibt sich ganz eindeutig aus dem Urteilswortlaut im Vergleich zu der vorsichtigeren

---

[22] Dies gilt insbesondere für das 4. Lomé-Abkommen, in welchem die Menschenrechtsklausel nunmehr in den Text des Abkommens Eingang gefunden hat (Art. 4 und 5); vgl. auch gemeinsame Erklärungen dortselbst in Anh. IV und V.

[23] Vgl. oben Anm. 9.

Haltung des Generalanwalts in diesem Verfahren[24]. Restriktivere Auffassungen, wie sie vor allem von der Bundesrepublik und von Großbritannien in bezug auf die Freizügigkeitsbestimmungen des Türkei-Abkommens vertreten worden sind, sind damit eindeutig verworfen worden. Das gleiche muß natürlich für alle anderen Sachbereiche mit Drittlandsbezug gelten wie Niederlassungsrecht, Kapitalverkehr, soziale Fragen, Verkehrspolitik. Hervorzuheben ist dabei, daß dies unabängig gilt von der Frage, ob die Innenkompetenznormen des Vertrages ausreichen würden, solche Komplexe zu regeln, also etwa Fragen des Ausländerrechts in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt der Gemeinschaft, und ob diese Normen dann auch ausreichen würden, nach der AETR-Rechtsprechung des Gerichtshofes diesbezüglich Abkommen zu schließen. Dieser Frage ist hier nicht weiter nachzugehen. Fest steht jedenfalls, daß diese Sachbereiche Gegenstand einer gemeinschaftlichen Regelung im Rahmen eines Abkommens nach Art. 238 sein können. Damit ist auch die Rechtsnatur des Art. 238 als **originäre Kompetenznorm** gegen alle hiergegen früher geltend gemachten Zweifel eindeutig geklärt.

Es war aber gerade die restriktivere Auslegung des Art. 238, die bisher im Ministerrat vorgeherrscht und bis in die jüngste Vergangenheit hinein zu der exzessiven Anwendung der Gemischten Abkommen geführt hat. Diese Konstruktion bei Assoziierungsabkommen ist, man kann es nicht nachdrücklich genug unterstreichen, heute nicht nur als überflüssig, sondern als unzulässig anzusehen.

Wie der Gerichtshof in diesem Zusammenhang ausdrücklich festgestellt hat, wird die G-Kompetenz auch nicht etwa deshalb in Frage gestellt, weil in einem bestimmten Sachbereich, wie etwa der Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus dritten Ländern, die interne Durchführung von Abkommenbestimmungen "beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts" Sache der Mitgliedstaaten ist[25].

---

[24] Vgl. oben Anm. 17.

[25] Vgl. das zitierte Urteil, Begründung Z. 10. Es war dies eines der hauptsächlichen Gegenargumente im Verfahren.

Damit ist auch die Kompetenz des Gerichtshofes zur Auslegung dieser Abkommenbestimmungen gewährleistet. Politisch wichtig ist vor allem, daß die Gemeinschaft ihre Assoziierungsabkommen ohne die schwerfällige Beteiligung der Mitgliedstaaten, d.h. ohne Ratifizierung durch deren Parlamente, abschließen kann. Ihre Durchführung muß nach ausschließlich gemeinschaftlichen Verfahren (Komitologie!) erfolgen, ohne Dazwischengreifen intergouvernementaler Fremdkörper[26].

Der Ausbau der Beziehungen zu den EFTA-Staaten im Rahmen eines globalen Abkommens, das alle für die Errichtung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes notwendigen Bestimmungen und Entscheidungsmechanismen enthalten soll, kann und muß daher im Rahmen eines reinen Gemeinschaftsabkommens erfolgen. Trotz dieser eindeutigen Rechtslage haben aber verschiedene Mitgliedstaaten zu diesem Punkt bereits wieder Vorbehalte zu Protokoll gegeben.

2. Das Gesagte muß auch für die Kompetenzfrage bei der Entwicklungshilfe und der Wirtschaftshilfe schlechthin gelten, unabhängig von der Frage, ob man für solche Abkommen Art. 235 oder 238 heranziehen will. Entwicklungskooperation ist nun einmal ein Vertragsziel geworden, wenn es auch nicht, wie Umweltschutz oder Forschung, in die EEA Eingang gefunden hat[27]. Natürlich handelt es sich hier immer um eine potentielle G-Kompetenz, und die Mitgliedstaaten können sich darauf beschränken, die Kommission etwa nur mit einem Mandat zur Gewährung und Koordinierung von Wirtschaftshilfe zu betrauen, wie etwa beim PHARE-Programm[28]. Ist aber, wie im LOMÉ-Abkommen, Entwicklungshilfe und Kooperation zentraler Gegenstand des Abkommens selbst, so ist damit deren gemeinschaft-

---

[26] Zur "Komitologie" vgl. Beschluß 87/373, ABl. 1987 L 197/33. Nach derzeitiger Rechtslage ist dieser Beschluß auf den EEF nicht anwendbar, weil derselbe als Ausfluß der mitgliedstaatlichen Kompetenz angesehen wird: Bei Nicht-Zustimmung des Fondausschusses geht die Kompetenz ohne weiteres auf den Rat über, vgl. Art. 20/21 des internen Finanzierungsabkommens zum 3. Lomé-Abkommen (ABl. 1986, L 86, S. 210).

[27] Diese Kompetenz muß also - wie vor der EEA bei Umweltschutz und Forschung - aus Art. 235 hergeleitet werden. Eine ausdrückliche Kompetenzregelung im Rahmen einer neuen Vertragsrevision wäre wünschenswert.

[28] Vgl. VO (EWG) Nr. 3906/89, ABl. 1989 L 375/11.

licher Charakter par hypothèse anerkannt, und die Mitgliedstaaten können sich nicht wieder eigenständige Kompetenzen vorbehalten. Ich betone dies ausdrücklich auch im Hinblick auf die geplanten Assoziierungsabkommen mit bisherigen Ostblockstaaten.

3. Zwei Punkte erfordern in diesem Zusammenhang allerdings noch eine Klärung.

a) Zunächst geht es um die Technik der **Finanzierung** von Entwicklungs- und Wirtschaftshilfemaßnahmen. Nach dem Gutachten 1/78 des EuGH[29] soll ja bekanntlich eine Mitwirkung der Mitgliedstaaten am Abschluß und bei der Verwaltung von Abkommen dann zulässig sein, wenn die Finanzmittel direkt aus den staatlichen Haushalten fließen. Ich halte diese Rechtsprechung für verfehlt und widersprüchlich, aber bis auf weiteres müssen wir nun einmal mit ihr leben. Allerdings hat sich der Gerichtshof in diesem Verfahren nicht darüber ausgesprochen, ob die Finanzierung von Maßnahmen, die ihrer Natur nach in die Gemeinschaftskompetenz fallen, nicht gerade deshalb auch über den Gemeinschaftshaushalt finanziert, das heißt "budgetisiert" werden müßten. Für mich kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß dies bei den genannten Maßnahmen im Hinblick auf den Beschluß über die eigenen Einnahmen der Fall sein muß. Abgesehen von LOMÉ mit seinem historisch bedingten, aber völlig überholten Finanzierungsschlüssel, ist dies bei der gesamten sonstigen Entwicklungshilfe auch der Fall[30].

b) Der zweite Punkt ist die mögliche Einbeziehung des **politischen Dialogs** in die Assoziierungsabkommen, also die Schaffung einer Art von Assoziierungs-EPZ, parallel zum zweiten Teil der EEA. In der Tat wird eine solche Einbeziehung sowohl bei den EFTA-Ländern wie bei den osteuropäischen Ländern erwogen. Wir sind dieser Problematik in der Praxis bereits einmal begegnet, und zwar beim Abschluß des Kooperationsabkommens mit den zentralamerikanischen Staaten. Die Lösung, die man damals gefunden

---

29 Gutachten betr. das Naturkautschuk-Abkommen, Slg. 1979, S. 2871 (2916).

30 Vgl. etwa die neueren Finanzprotokolle zum Türkei-Abkommen und zu den Maghreb-Abkommen, z.B. das 3. Finanzprotokoll zum Türkei-Abkommen, ABl. 1979 L 67/14.

hat, bestand in einer klaren rechtlichen Trennung zwischen dem eigentlichen Kooperationsabkommen und einer Resolution, welche die Grundlage abgab zur Herstellung eines politischen Dialogs zwischen beiden Seiten[31]. Auf diese Weise ist vermieden worden, daß das Abkommen insgesamt gemischte Rechtsnatur erhalten hätte. Nichtsdestoweniger gehen Kooperationsfragen und politische Fragen, die von den Grundfragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in dieser heiklen Zone gar nicht zu trennen sind, praktisch Hand in Hand, und auch die Kommission ist bei diesem politischen Dialog vertreten.

Ich meine, daß eine derartige Konstruktion auch bei den geplanten neuen Assoziierungsabkommen ins Auge gefaßt werden sollte, sofern man überhaupt einen institutionalisierten politischen Dialog mit den Assoziationspartnern für erforderlich hält. Dies gilt natürlich unbeschadet aller Bemühungen, den politischen Dialog in eine künftige Gemeinschaftsverfassung mit einzubeziehen.

IV. Institutionelle Fragen

Lassen Sie mich nun im letzten Teil meiner Ausführungen auf einige institutionelle Fragen eingehen, die im Zusammenhang mit den geplanten neuen Assoziationen von besonderem Interesse sein dürften.

1. Die erste und entscheidende Frage ist sicher diejenige nach dem Grad der **Teilnahme bzw. Mitwirkung** oder Einflußnahme der Assoziationspartner auf den Willensbildungsprozeß in der Gemeinschaft.

a) Zunächst dürfte **rechtlich** eines feststehen: Eine konstitutiv-assoziierte Mitgliedschaft, also eine Mitgliedschaft innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft, aber minderen Status, ist nach geltendem Vertragsrecht ausgeschlossen[32]. Die im EWGV vorgesehenen Entscheidungs-

---

[31] S. Schlußakte der Ministerkonferenz EWG-Zentralamerika vom 12.11.1985 mit Communiqué, in dem der politische Dialog gleichzeitig mit den Abkommen institutionalisiert worden ist (vgl. Pressemitteilung des Generalsekretariates des Rates 10235/85 vom 12.11.1985).

[32] Vgl. hierzu auch oben Anm. 15. - Wie hier auch *Louis*, a.a.O., (Anm. 2) Rn. 18.

mechanismen stehen dem in jeder Hinsicht im Wege. Auch eine Änderung des EWGV zu diesem Zwecke erscheint abwegig. Dies gilt auch für eine etwaige sektoriell beschränkte echte Mitwirkung an den wichtigsten Entscheidungsprozeduren, d.h. im Rat und in der Kommission. Der Willensbildungsprozeß in der Gemeinschaft kann nicht aufgespalten werden, ohne die Gemeinschaft selbst mit ihrem delikat ausbalancierten inneren Gleichgewicht in Frage zu stellen. Das war und ist ja auch das entscheidende Argument gegen ein Europa der zwei Geschwindigkeiten; nur dort, wo sich gemeinschaftliches Vorgehen noch im Randbereich bewegt, wie bisher im EWS, sind vorübergehende Lösungen dieser Art denkbar.

Dies muß auch für diejenigen Bereiche gelten, wo sich ausnahmsweise - und im Grunde systemwidrig - nur ein Teil der Mitgliedstaaten an einer gemeinschaftlichen Aktion beteiligen kann, nämlich im Forschungsbereich *("Europe à la carte")*. Doch selbst solche Aktionen sind und bleiben gemäß Art. 130d Gemeinschaftsmaßnahmen. Nichts steht dagegen einer Lösung im Wege, den Assoziierungspartner an derartigen Aktionen aufgrund eines besonderen Verfahrens im Rahmen der Assoziation zu beteiligen.

Diese Grundsätze stehen m.E. auch einer Formel entgegen, den assoziierten Staat an untergeordneten Entscheidungsgremien zu beteiligen, wie etwa an den verschiedenen Verwaltungsausschüssen, denn diese sind in die allgemeinen Entscheidungsprozeduren eingebaut. Allenfalls eine Beteiligung an rein beratenden Ausschüssen erschiene mir rechtlich möglich.

Scheiden solche echten Beteiligungsformen aus, so muß nach anderen Lösungen gesucht werden, dem assoziierten Staat die Möglichkeit zu geben, an der Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Rechtsordnung, des *"acquis communautaire"*, mitzuwirken. Im Gegensatz zu den bisherigen, weitgehend statisch angelegten Assoziationen zielt die angestrebte Assoziierung mit den EFTA-Staaten ja nicht nur auf eine weitgehende Übernahme des bestehenden *acquis* ab, sondern auf seine dynamische Fortentwicklung. Die Schaffung eines größeren europäischen Wirtschaftsraumes, der die wesentlichen Elemente des gemeinsamen Binnenmarktes übernimmt, ist nur möglich, wenn die Weiterentwicklung des Rechts nicht gehemmt

wird. Dies ist natürlich in erster Linie für die Gemeinschaft von besonderer Bedeutung, da diese - selbst bei Unterstellung der vollen Verwirklichung des Binnenmarktes zum 31.12.1992 - noch auf Jahre hinaus in viel stärkerem Maße als ein konsolidiertes Staatsgebilde einem Entwicklungsprozeß unterworfen ist. Auf der anderen Seite kann aber auch ein assoziierter Staat nicht einfach und blindlings das Ergebnis innergemeinschaftlicher Willensbildung übernehmen, will man eine Art Kolonialisierungseffekt vermeiden - eine schon seit langem bekannte Erkenntnis.

Es gilt also, eine Kompromißformel zu finden, welche, ohne die Eigenständigkeit der Entscheidungsfindung bei den Partnern zu behindern, dem Assoziationspartner eine sachgerechte Einflußnahme auf die weitere Entwicklung ermöglicht. Eine Zauberformel ist hierfür noch nicht gefunden worden, und sie kann wohl auch nicht für alle Bereiche einheitlich aussehen. In dem vor kurzem verabschiedeten Verhandlungsmandat mit den EFTA-Staaten hat die Gemeinschaft folgende Richtlinie vorgesehen:

> "Die Entscheidungsstruktur im Europäischen Wirtschaftsraum müßte der Gemeinschaft die Möglichkeit geben, ihre volle Autonomie in allen Aspekten ihres internen Entscheidungsprozesses zu wahren. In diesem Sinne müßte das Abkommen für die von ihm erfaßten Bereiche geeignete Bestimmungen enthalten, um über ein Verfahren der gegenseitigen Unterrichtung und Konsultation ganz am Ende dieses Prozesses das Erzielen einer Einigung zwischen den Vertragsparteien zu erleichtern, wobei dieser Prozeß die Beschlußfassung der Gemeinschaft nicht verzögern darf. Dieser Prozeß ist von beiden Seiten in geeigneter Weise zu gestalten. In diesem Rahmen werden die Modalitäten der Beteiligung der Mitgliedstaaten am Konsultationsprozeß näher bestimmt."

Die Gemeinschaft lehnt es auch entschieden ab, ihre eigenen Entscheidungen von einem vorherigen Einvernehmen in den Assoziierungsgremien abhängig zu machen. Dies ist wohl verständlich, wenn man bedenkt, daß ansonsten dem Partnerstaat im Ergebnis ein größerer Einfluß eingeräumt würde als einem Mitgliedstaat, der normalerweise im Rahmen der qualifizierten Mehrheit überstimmt werden kann. Dagegen läßt die Konsultations- und Informationsformel noch mancherlei Möglichkeiten offen. Ich persönlich könnte mir vorstellen, daß ein solcher Informations- und auch Konsultationsprozeß nicht nur im Rahmen der Assoziationsorgane statt-

findet, sondern zum Teil auch schon im Rahmen etwa der bei der Kommission eingerichteten Ausschüsse. Die Gemeinschaft hegt allerdings eine gewisse Befürchtung, daß zu stark formalisierte Konsultationsverfahren den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß, der ohnehin kompliziert genug ist, noch weiter erschweren und verzögern könnten. Der übliche Konsultationsprozeß bei Abkommen muß daher vereinfacht werden und soweit wie möglich von der politischen auf die technische Ebene verlagert werden.

b) Da mit der EFTA-Seite ein global konstruiertes Assoziierungsabkommen angestrebt wird, ist es auch ausgeschlossen, die EFTA-Partner jeweils getrennt zu konsultieren, wie es bei den bisherigen Handelsabkommen mit ihren getrennten gemischten Ausschüssen der Fall ist. Gerade um diese zusätzliche Komplikation zu verhindern, hat die Gemeinschaft darauf bestanden, daß die EFTA-Partner im Rahmen der künftigen Assoziierung ihren Standpunkt gemeinsam erarbeiten und vortragen. Die Verhandlungsrichtlinien sehen daher vor, daß die EFTA-Staaten insoweit die "notwendigen kollektiven Strukturen" schaffen, ohne daß man so weit gehen wollte, daß sich die EFTA in eine völkerrechtsfähige internationale Organisation umwandeln müsse. Das Beispiel der AKP-Gruppe im LOMÉ-Abkommen, die den Standpunkt dieser Staaten gemeinsam erarbeitet und der EG gegenüber vertritt, mag hierfür Pate gestanden haben.

c) In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der sogenannten ***"Dekonnexion"***, d.h. der Möglichkeit, sich von einer im Rahmen der Assoziierung übernommenen Verpflichtung unter zwingenden Umständen wieder loszusagen, vor allem etwa dann, wenn es nicht gelingt, die von einer Seite für erforderlich gehaltenen Änderungen als gemeinsame Lösungen zu übernehmen. Auch an einer solchen Formel muß insbesondere die Gemeinschaft, solange sie sich noch in einer fortlaufenden Entwicklung befindet, ein besonderes Interesse haben. Im Versicherungsabkommen mit der Schweiz ist eine solche Klausel enthalten[33], die allerdings nur als ultima

[33] Der Text dieses Abkommens ist veröffentlicht im ABl. C 154 vom 13.06.1983, S. 34 - vgl. zur Problematik der "Dekonnexion" auch *J.-L. Dewost und M. Krafft,* in: "La réserve de développement du droit communautaire" und *F. Blankart,* in: "Droit et politique dans les relations entre la Suisse et la Communauté". Berichte im Rahmen des 4. Seminars der Universität Neuchâtel vom 13.-15.10.1988 betr. "L'avenir de Libre Echange Européen" (vor Veröffentlichung).

ratio eingesetzt werden kann. Ich meine, daß letztlich keiner der beiden Partner bei einem Abkommen wie dem geplanten auf eine solche Vorbehaltsklausel verzichten kann, da anders das Risiko eines Einfrierens der Gesetzgebung auf einem nicht mehr akzeptablen Stand entsteht. Weit entfernt davon, gegen den Grundsatz des *"pacta sunt servanda"* zu verstoßen, kann eine solche Klausel auch dazu beitragen, wenig ergiebige Streitigkeiten über Auslegung und Fortgeltung von getroffenen Vereinbarungen zu vermeiden. Ihre Anwendung muß allerdings einem besonders ausgestalteten Verfahren vorbehalten bleiben, möglicherweise mit justiziabler Kontrolle versehen. Es müssen ferner Klauseln vorgesehen werden, um das allgemeine Gleichgewicht der Rechte und Verpflichtungen der Vertragspartner zu gewährleisten, wenn eine Partei von der ihr eingeräumten Möglichkeit Gebrauch macht.

Die Lösung dieser Fragen ist m.E. entscheidend für das Gelingen des ganzen Unterfangens, voraussichtlich noch mehr als die eigentlichen Sachfragen. Denn hieran wird sich zeigen, ob diese Quasi-Quadratur des Zirkels, ein Beinahebeitritt ohne rechtlichen Beitrittscharakter, wirklich funktionieren kann.

d) Im Verhältnis zu den mittel- und osteuropäischen Ländern hat man nun gerade die erste Reihe von Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen bzw. unterzeichnet, die auf Abbau der bisherigen Beschränkungen ausgerichtet sind. Bis zur Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluß von Assoziationsabkommen wird noch eine Weile vergehen. Gedacht ist an getrennte Abkommen, in die dann übrigens auch das bisherige Jugoslawien-Abkommen in veränderter Form einbezogen werden soll. Die politischen Instanzen sprechen hier von einem "Geflecht" (network) von Abkommen. Auch hier läßt sich nicht ausschließen, daß sich aus diesen Abkommen eine größere Wirtschaftszone entwickeln könnte, so daß man am Ende an gewissen gemeinsamen Stukturen ebenfalls nicht vorbeikommen würde.

2. Ein zweiter wichtiger institutioneller Punkt betrifft die **Leitung und Verwaltung** der angestrebten Assoziierung. Das Verhandlungsmandat mit den EFTA-Ländern sieht hier neben periodisch tagenden Ministerkonfe-

renzen, welche die politischen Leitlinien erarbeiten sollen, ein besonderes "Gemischtes Organ" vor, dem die laufende Verwaltung und die Überwachung des Abkommens obliegen soll. Seine Aufgaben sollen also offenbar über diejenigen eines klassischen gemischten Ausschusses oder eines Verwaltungssekretariats erheblich hinausgehen und Funktionen vergleichbar denjenigen der EG-Kommission umfassen. In der Tat erscheint die Schaffung eines solchen mit Entscheidungsbefugnissen betrauten Überwachungsorgans angesichts der angestrebten Ziele unabweislich.

Angesichts der Vielfalt der sich stellenden Aufgaben wird man kaum daran vorbeikommen, innerhalb des Assoziationsgefüges weitere besondere Organe und Entscheidungsmechanismen zur Regelung sektorspezifischer Fragen zu schaffen. Ich denke hier etwa an den Verkehrsbereich, Umwelt- und Verbraucherschutz, aber auch insbesondere an die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. In letzterer Hinsicht ist zunächst daran gedacht, daß die EFTA-Länder **in ihrem eigenen Rahmen** kollektive Strukturen schaffen, um die notwendigen zwingenden Entscheidungen sowohl im Bereich der Antitrust-Gesetzgebung wie im Bereich der öffentlichen Beihilfen zu treffen. Ich zweifle, ob dies ausreicht. Denn auch wenn die jeweiligen Wettbewerbsregeln im wesentlichen die gleichen sind und entsprechende Entscheidungsstrukturen auf beiden Seiten bestehen, ist damit noch keine Gewähr für eine wirklich einheitliche Wettbewerbspolitik in der erweiterten Wirtschaftszone gegeben - man denke insbesondere an die Anwendung der Ausnahmeklauseln. Ich meine also, daß man auf gemeinsame Entscheidungsmechanismen für ein Mindestmaß an Wettbewerbsregeln - einschließlich einer gerichtlichen Kontrolle - nicht verzichten kann.

3. Der letzte, aber gewiß nicht unwichtigste Punkt in diesem institutionellen Gefüge, den ich aufgreifen möchte, betrifft die **gerichtliche Kontrolle**.

Es ist offensichtlich, daß informelle Streitschlichtungsverfahren, wie sie derzeit bei den Gemischten Ausschüssen vorgesehen sind, die einheitliche Auslegung und Anwendung eines so komplizierten Vertragswerkes nicht garantieren können. Eine obligatorische Schiedsinstanz nach klassischem völkerrechtlichen Muster, ausgerichtet auf Streitschlichtung zwischen den Partnern des Abkommens, scheint ebenfalls nicht auszureichen. Ein Unterfangen wie das vorliegende erfordert die Schaffung einer echten

gerichtlichen Instanz zur Auslegung des primären, vor allem aber auch des sekundären Assoziationsrechtes, das ja weitgehend dem Recht der EG entsprechen dürfte. Das Verhandlungsmandat sieht in der Tat die Schaffung einer solchen Instanz vor und stellt in Erwägung, daß sich dieselbe auf den **EuGH in Luxemburg** stützen soll unter Heranziehung von Richtern aus den EFTA-Ländern. Außerdem sieht das Mandat vor, daß die "gegenwärtigen und künftigen Vorschriften" des Abkommens von den **Einzelnen** aller Vertragsparteien unmittelbar vor den staatlichen Gerichten **geltend gemacht werden** können - also eine Übernahme der KUPFERBERG-Rechtsprechung des EuGH. Auch dies scheint mir angesichts unserer Erfahrung im EWG-Raum von ganz grundsätzlicher Bedeutung für das Funktionieren des Abkommens überhaupt. Allerdings bleiben hier noch mancherlei Fragen offen. Ist es wirklich funktionsgerecht, die gerichtliche Instanz des Abkommens strukturell um den EuGH herum aufzubauen? Letzterer wird zwar weitgehend über entsprechende Rechtsfragen zu entscheiden haben, aber eben gerade auch in seiner Eigenschaft als nationales Gericht der Gemeinschaft über Vorschriften des Abkommens selbst. Daraus können sich Interessenkonflikte ergeben, auf die der Gerichtshof schon in seinem Gutachten 1/76 hingewiesen hat[34]. Vielleicht kann man hier aber eine rechtlich akzeptable Kompromißformel finden. Vor allem aber stellt sich die Frage nach der funktionellen Verbindung zwischen den staatlichen Gerichten (einschließlich des EuGH) und der neuen Instanz. Wie soll die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zwischen diesen Spruchkörpern gesichert werden? Ich hatte auf einem Vortrag in der Schweiz Ende 1988 ein Vorlageverfahren von den staatlichen Gerichten an diese neue Instanz angeregt, war aber damals auf wenig Gegenliebe gestoßen[35]. Ich halte eine solche Lösung allerdings nach wie vor für die sachgerechteste. Sie kann natürlich im Vergleich zum Verfahren nach Art. 177 EWGV in verschiedener Hinsicht variiert werden. Außerdem erscheint es erforderlich, daß die Gerichtsinstanz von dem vorgesehenen administrativen Organ angerufen werden kann.

---

[34] Gutachten Nr. 1/76, Begründung Abschnitt IV; zitiert in Anm. 13.

[35] Bericht über "Les divergences de jurisprudence vues de Bruxelles, auf dem in Anm. 33 zitierten Seminar. Zur gleichen Thematik vgl. dortselbst auch den Bericht von *O. Jacquot-Guillarmod* (vues de Berne).

Schlußwort

Ich bin am Ende meiner Ausführungen angelangt. Ich wollte Ihnen insbesondere veranschaulichen, welche Potentialitäten in Art. 238 enthalten sind im Vergleich zu der bisher eher bescheidenen Anwendungspraxis dieser Bestimmung. Rechtlich scheint mir diese Vorschrift in der Tat die Möglichkeit zu bieten, die Grundlage für ein größeres "Europäisches Haus" zu schaffen, getragen von ähnlichen, wenn auch weniger weit gesteckten Zielen als die EG, ohne jedoch die Vollendung der Integration im Rahmen der bestehenden Gemeinschaft in Frage zu stellen. Dies wird allerdings, abgesehen von aller rechtlichen Kunstfertigkeit, nur gelingen, wenn auf beiden Seiten ein gehöriges Maß an Good-will und Verständnis für die gegenseitigen Probleme vorhanden ist. Beide Prozesse sollten im übrigen nicht als bloß parallele Vorgänge, sondern als innerlich miteinander verzahnte Integrationsformen verstanden werden. Darüber hinaus könnten auf diese Weise durchaus die Voraussetzungen dafür verbessert werden, daß der eine oder andere Assoziationspartner zu einem späteren Zeitpunkt den Schritt zum Anschluß an die Kerngemeinschaft wagen und dann auch leichter vollziehen kann.