

Struktur und aktuelle Rechtsfragen des Assoziationsrechts

*Ernst U. Petersmann**)

1. Die völkerrechtliche Assoziationsstruktur
2. »Rechtsqualität« und Verhältnis des Assoziationsrechts zum Europäischen Gemeinschaftsrecht und Landesrecht
3. Der Kompetenzbereich von Art. 238 EWGV
4. Ausgewählte Rechtsprobleme der Assoziationspraxis
 - 4.1. Die völkerrechtlichen Auswirkungen des Unabhängigwerdens der afrikanischen Assoziierten und die Jaunde-Assoziation
 - 4.2. Rechtsprobleme der Beitrittsassoziation
 - 4.3. Rechtsfragen der Kapitalhilfe und Technischen Hilfe an die assoziierten Staaten.
Ein Überblick
 - 4.31. Gemeinschaftskompetenzen
 - 4.32. Organisationsprinzipien
 - 4.33. Das Prinzip der »finanziellen und technischen Zusammenarbeit«
 - 4.34. Die Finanzierungsabkommen des EEF
 - 4.35. Die Finanzierungstätigkeit der EIB
 - 4.36. Das Prinzip der Wettbewerbsgleichheit

Im Bereich der Assoziationspolitik der EWG traten 1958–1972 neben die einseitig begründete »konstitutionelle Assoziation« der von Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden abhängigen Überseegebiete (vgl. Art.

*) Assistent am Institut.

Abkürzungen: AASM = Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar; Abl. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AFDI = Annuaire Français de Droit International; BISD = Basic Instruments and Selected Documents; CARIFTA = Caribbean Free Trade Association; EAGFL = Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft; EAZ = Europäische Assoziation für Zusammenarbeit; EEF = Europäischer Entwicklungsfonds; EFTA = Europäische Freihandelszone; EG = Europäische Gemeinschaft(en); EIB = Europäische Entwicklungsbank; EuGH = Gerichtshof der EG; EWG(V) = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag); GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GZT = Gemeinsamer Zolltarif; JA I (II) = Jaunde Abkommen 1963 (1969); LAFTA = Latin American Free Trade Area; OA I (II) = Assoziationsabkommen EWG – ostafrikanische Staaten 1968 (1969); RdC = Recueil des Cours; RE = Rechnungseinheit (= 0,88867088 Gramm Feingold); RMC = Revue du Marché Commun; Rs = Rechtssache; Rspr. = Rechtsprechung; ÜLG = Überseeische Länder und Gebiete; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; VRÜ = Verfassung und Recht in Übersee.

131–136 EWGV) noch die »Beitrittsassoziation« mit Griechenland (1961) und der Türkei (1963, 1970), die »Entwicklungsassoziation« mit den 18 assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM, 1960, 1963, 1969) sowie neuerdings auch mit Mauritius (1972) und die »Freihandelsassoziation« mit Nigeria (1966), den drei Staaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft (1968, 1969), Marokko (1969), Tunesien (1969), Malta (1970) und Zypern (1972).

Anders als das qualitativ und quantitativ völlig neuartige Gemeinschaftsrecht ist das Assoziationsrecht zwar — ausgenommen die auf Art. 131 ff. EWGV beruhende und zum Gemeinschaftsrecht gehörende »konstitutionelle Assoziation« — reines Völkerrecht. Der Präferenzhandel innerhalb einer Zollunion oder Freihandelszone wird jedoch stets nur noch vom Präferenzvertrag und nicht mehr von den allgemeinen Bestimmungen des GATT geregelt¹⁾, und die einheitlichen Rechtsgrundsätze und Standards der Assoziationsabkommen, die Marktordnungen der EWG für den Mittelmeerraum, die bei den Assoziationsabkommen mit Griechenland und der Türkei zu den Vertragszielen gehörende und teils z. B. auch im Rahmen des Jaunde-Abkommens (JA) praktizierte Rechtsangleichung führen hierbei zu einem neuen, einheitlichen Wirtschaftsintegrationsrecht.

Das Assoziationsrecht wirft zahlreiche Rechtsfragen auf: In einem Urteil vom 20. Juni 1969 mußte das Finanzgericht Bremen zum Verhältnis zwischen einem Assoziationsabkommen und dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedsstaaten Stellung nehmen und dabei die in der Europarechtsliteratur bislang ungeklärte Frage beantworten, ob dem Assoziationsrecht ähnlich wie dem europäischen Gemeinschaftsrecht eine besondere »Rechtsqualität« zukommt²⁾. Die Gefahr unterschiedlicher Interpretationen der nationalen Gerichte wirft die Frage auf, ob der Europäische Gerichtshof (EuGH) auch für die Auslegung des Assoziationsrechts zuständig ist und dadurch die für die gemeinschaftliche Handels- und Assoziationspolitik der EWG notwendige Einheitlichkeit bei der Auslegung und Anwendung des Assoziationsrechts sichern kann. Im Europarecht ist bereits seit 1961 zwischen dem Ministerrat einerseits und der Kommission und dem Europäischen Parlament andererseits umstritten, wie weit die Vertragsschließungskompetenzen des Art. 238 EWGV

¹⁾ Vgl. hierzu z. B. G. P. Verbit, *Trade Agreements for Developing Countries* (1969), S. 3 ("... trade between the parties is subject to a different regime than is trade with the outside world. External trade continues to be conducted under the GATT. But the trade between the parties to a customs union or free-trade area is governed by the provisions of the agreement creating the union or area"), und ausführlich zu Art. XXIV GATT: J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (1969), S. 575 ff., 581 ff.

²⁾ Vgl. die kritische Urteilsanmerkung von G. Bebr, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern* Bd. 2 (1971), S. 51 ff.

reichen und ob für die verschiedenen Typen von Assoziationsabkommen »gemischte« oder »gemeinschaftliche« Abschlußverfahren anzuwenden sind.

Die handelspolitischen Vorzugsregelungen zugunsten der assoziierten Entwicklungsländer sowie die im Rahmen der Beitrittsassoziation und der Entwicklungsassoziation von der EWG gewährte, finanzielle und technische Hilfe haben im übrigen zahlreiche und teils neuartige Rechtsprobleme aufgeworfen. Die aus der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Assoziationsabkommen resultierenden, völkerrechtlichen Besonderheiten (z. B. die nur »relative«, dem jeweiligen Entwicklungsstand der assoziierten Entwicklungsländer angepaßte Reziprozität, die umfangreichen Schutzklauseln) sind dabei als Teil des neuen »Entwicklungsvölkerrechts« zu betrachten, das seit den 50er Jahren im Rahmen der Entwicklungshilfe-, Handels- und Investitionspraxis der Industrieländer sowie im Rahmen der Völkerrechtspraxis und »Entwicklungsdiplomatie« der neuen Staatenmehrheit von inzwischen schon über 100 Entwicklungsländern entsteht³⁾. So tauchen die Rechtsprobleme der »finanziellen und technischen Zusammenarbeit« (vgl. Art. 17 ff. JA II) zwischen den Assoziationsparteien bei der Finanzierungstätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in ähnlicher Weise auch bei anderen multilateralen Hilfssystemen wie u. a. der Vereinten Nationen und der »Allianz für den Fortschritt« auf⁴⁾. Rechtliche Parallelen zum Assoziationsrecht finden sich vor allem auch im wirtschaftlichen Integrationsrecht der heute bereits über 100 wirtschaftlichen

³⁾ In der ausländischen Völkerrechtsliteratur findet sich seit 1964 wiederholt der Hinweis auf das Entstehen eines neuen *international economic development law* (W. Friedman, *The Changing Structure of International Law* [1964], S. 176 ff.), eines *droit international du développement* (M. Virally, *Vers un Droit International du Développement*, AFDI 1965, S. 3 ff.) oder *droit commercial de développement* (A. S. El-Kosheri, *International Trade Agreements*, Colloquium 1968, RdC 1969, S. 89). Einen ersten, wenn auch unvollständigen Systematisierungsversuch hat F. Luchaire, *Cours de Droit International du Développement* (1970), unternommen. Vgl. auch: E. U. Petersmann, *Das neue Recht des Nord-Süd-Handels*, ZaöRV Bd. 32 (1972), S. 339 ff.; ders., *Völkerrecht und Entwicklungshilfe*, VRÜ 1972, S. 161 ff. Zur »Entwicklungsdiplomatie« vgl.: D. Cordovez, *UNCTAD and Development Diplomacy* (1972), S. 144 ff.; I. W. Zartman, *The Politics of Trade Negotiations between Africa and the European Economic Communities*, *The Weak Confront the Strong* (1971), S. 200 ff.

⁴⁾ Zu den multilateralen Entwicklungshilfesystemen vgl.: H. Bräker, *Multilaterale Hilfeleistung für Entwicklungsländer* (1968). Speziell zum UN-System: Ü. Kirdar, *The Structure of United Nations Economic Aid to Underdeveloped Countries* (1966); A Study of the Capacity of the United Nations Development System ("Jackson Report"), 2 Bände, UN Genf 1969; Report of the UNCTAD on its third session, TD/178, 27. 7. 1972; D. C. Dicke, *Die administrative Organisation der Entwicklungshilfe durch die Vereinten Nationen* (1973). Zur gescheiterten »Allianz für den Fortschritt« vgl. u. a.: H. S. Perloff, *Alliance for Progress* (1969); J. Levinson/Juan de Onís, *The Alliance That Lost Its Way* (1970); Raúl Sáez S., *The nine wise men and the Alliance for Progress*, *International Organization* Bd. 22 (1968), S. 244 ff.

Integrationsabkommen zwischen Entwicklungsländern, wo meist ebenfalls umfassende, entwicklungspolitisch orientierte Schutzklauseln, handelspolitische Vorzugsregelungen zugunsten der vergleichsweise weniger entwickelten Vertragsparteien, gemeinsame Finanzierungsmechanismen zugunsten einer regionalen Kapitallenkung (Entwicklungsbanken, Ausgleichsfonds usw.) oder Regelungen zur Sicherung der Wettbewerbsgleichheit bei der Vergabe gemeinsam finanzierter Entwicklungsaufträge vorgesehen sind⁵⁾. Rechtliche Gemeinsamkeiten zwischen den Assoziationspräferenzen und anderen Präferenzsystemen zugunsten der Entwicklungsländer ergeben sich auch im Hinblick auf den via Art. I Abs. 1 GATT den Außenhandel von über 95 Staaten erfassenden Rechtsgrundsatz der Nichtdiskriminierung, da das GATT Präferenzabkommen der GATT-Vertragsstaaten nur bei Einhaltung der in Art. XXIV, XXV Abs. 5 GATT umschriebenen Voraussetzungen als völkerrechtlich zulässige Ausnahme anerkennt und die immer zahlreicheren Ausnahmerecheinungen (Regionalismus, Agrarprotektionismus, Entwicklungspräferenzen usw.) den Rechtsgrundsatz der Nichtdiskriminierung wesentlich modifizieren⁶⁾.

Im folgenden werden zunächst die gemeinsamen Wesensmerkmale der Rechtsstruktur der Assoziationsverträge skizziert. Anschließend wird das Verhältnis des Assoziationsrechts zum Landesrecht untersucht und eine neue

⁵⁾ Zur Wirtschaftsintegration zwischen Entwicklungsländern vgl.: *Derecho de la Integración Latinoamericana*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales (1969); M. S. Wionczek (Hrsg.), *Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia* (1969); *Economic Integration among Developing Countries*, OECD 1969; *Current Problems of Economic Integration*, TD/B/374, 1971; *Trade Expansion, Economic Cooperation and Regional Integration Among Developing Countries*, TD/110, 29. 2. 1972; *Le Mouvement d'Intégration en Amérique Latine*, in: *Problèmes Economiques* 10. 1. 1973, S. 16–25; E. U. Petersmann, *Grundprobleme des Integrations- und Außenwirtschaftsrechts der Entwicklungsländer* (1973) (demnächst bei Athenäum).

⁶⁾ Vgl. W. Kewenig, *Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Völkerrecht der internationalen Handelsbeziehungen* (1972), S. 11 ff. – Die erwähnten Ausnahmerecheinungen zum Grundsatz der handelspolitischen Nichtdiskriminierung haben seine Rolle als wichtigstes Ordnungsprinzip des internationalen Handels- und Wirtschaftsverkehrs eher erhöht als geschwächt: Nichtdiskriminierung und Marktgleichheit sind weiterhin die entscheidenden Ordnungsprinzipien aller regionalen Wirtschaftszusammenschlüsse; die erhöhte Bedeutung des Grundsatzes für die zwischenregionalen Beziehungen zeigt sich bei den Freihandelsabkommen zwischen der EWG und den Ländern der Rest-EFTA, bei den UNCTAD-Entschlüssen über die Pflicht zur Vermeidung von Handelsverlagerungen (*trade diversion*) als Folge regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse und beim System allgemeiner, nichtdiskriminierender Zollpräferenzen für Entwicklungsländer; Hauptziel der Allgemeinen Zollpräferenzen und Sonderpräferenzen für Entwicklungsländer ist der Ausgleich der wirtschaftlich ungleichen Ausgangspositionen durch rechtliche Vorzugsbehandlung und somit gerade die Verwirklichung einer über die formale Gleichbehandlung (*idem cuique*) hinausgehenden materiellen Nichtdiskriminierung (*sum cuique*) und tatsächlichen Marktgleichheit.

Interpretation zur Ermittlung des Kompetenzbereichs von Art. 238 EWGV angeboten. Daran schließt sich ein selektiver Überblick über die bei der Durchführung der einzelnen Assoziationsabkommen aufgetretenen Rechtsprobleme sowie über die Rechtsfragen der Kapitalhilfe und technischen Hilfe an die assoziierten Staaten. Die Besonderheiten des Assoziationsrechts entsprechen dabei den Eigenarten und Entwicklungstendenzen des »Entwicklungsvölkerrechts«, das sich inhaltlich und strukturell durch immer mehr Wirtschaftsbereiche erfassende Präferenzregelungen sowie durch besondere Rechtsfortbildungstechniken (z. B. das auch außerhalb der UNCTAD praktizierte »Gruppensystem«, die zunehmende »Pluralisierung« des traditionell »monistischen« Wirtschaftsvölkerrechts durch die Verwirklichung eines "double standard of morality in international trade", die bereits exzessive Flut von UN- und UNCTAD-Empfehlungen) auffällig von anderen Bereichen des Völkerrechts abhebt und eine wachsende Zahl konkreter Rechte und Pflichten der Entwicklungsländer, der Industrieländer, der UN, der UN-Sonderorganisationen, der regionalen Wirtschaftsorganisationen und möglicherweise künftig auch der multinationalen Unternehmen herausbildet. Die umstrittenen Völkerrechtsprobleme hinsichtlich der Vereinbarkeit der Assoziations- und Mittelmeerpolitik der EWG mit Art. I, XXIV GATT, mit den in der Resolution Nr. 46 der UNCTAD III (1972) enthaltenen 13 "Principles governing international trade" oder mit dem am 6. November 1971 von den 96 Entwicklungsländern der »Gruppe der 77« verabschiedeten »Aktionsprogramm von Lima« bleiben im folgenden dagegen ausgeklammert⁷⁾.

1. Die völkerrechtliche Assoziationsstruktur

Die nach dem wirtschaftlichen und institutionellen »Integrationsgrad«, der Zahl der Vertragsparteien, der Funktion, zeitlichen Progressivität oder Dauer sehr unterschiedlichen Typen der völkerrechtlichen Außenassoziation

⁷⁾ Vgl. hierzu: Petersmann (oben Anm. 3), sowie zur Assoziations- und Mittelmeerpolitik der EG: W. J. Ganshof van der Meersch (Hrsg.), *L'association à la Communauté Economique Européenne, Aspects juridiques* (1970); ders., *Les relations extérieures des Communautés européennes* (1972); *La Communauté et le problème du développement*, 3 Bände, Institut d'Etudes Européennes (Université Libre de Bruxelles 1969/1970); L. C. Ananiadès, *L'association aux Communautés européennes* (1967); D. Vignes, *L'association des Etats africains et malgache à la C.E.E.* (1970); N. Delorme, *L'association des Etats africains et malgache à la Communauté Economique Européenne* (1972); H. Perroy, *L'Europe devant le tiers monde* (1971); N. van der Meulen, *Les relations extérieures de la C.E.E. avec les pays du bassin méditerranéen* (1972); G. L. Weil, *A foreign policy for Europe? The external relations of the European Community* (1970); S. Henig, *External relations of the European Community* (1971).

mit der EWG haben hinsichtlich ihrer Rechtsstruktur folgende gemeinsame Wesensmerkmale:

a) Sämtliche Assoziationsverträge sind durch »sekundäres« Assoziationsrecht konkretisierungsbedürftige Rahmenverträge mit untereinander oft ähnlichen Rechtsstandards (besonders bei den entwicklungspolitischen Schutzklauseln, den »Ursprungsregeln«, der institutionellen Zusammenarbeit und den internen Durchführungsregeln). Die Beschlüsse der Assoziationsorgane sind – wenn überhaupt – nur für die Vertragsparteien und nicht direkt für die »Marktbürger« (H. P. Ipsen) verbindlich, und die Vertragsparteien »müssen die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen treffen« (Art. 46 Abs. 2 JA II). Im Vergleich zur »Freihandelsassoziation« und »Entwicklungsassoziation« strebt die »Beitrittsassoziation« zwar über die gegenseitige Handelsliberalisierung und entwicklungspolitische Zusammenarbeit hinaus eine Koordinierung und Harmonisierung der Handels- und Agrarpolitiken zur Vorbereitung eines späteren Beitritts zur EWG an. Die für Beitrittskandidaten aufgestellten Beitrittsbedingungen der »Stärkung der Gemeinschaft« und »Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes« machen dabei bereits bei der Beitrittsassoziation eine weitgehende Angleichung an die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen (z. B. an den Gemeinsamen Zolltarif, GZT, der EWG) notwendig. Der rechtliche Dualismus zwischen völkerrechtlichem Assoziationsrecht und Landesrecht bleibt jedoch bestehen, und selbst für die Endphase der Beitrittsassoziation ist kein Übergang vom völkerrechtlichen Koordinationsrecht zu einem supranationalen Subordinationsrecht mit unmittelbarer, derogatorischer Geltung des Assoziationsrechts in den Assoziationsländern zu erwarten⁸⁾. Die EWG hat dementsprechend zur Wahrung ihrer normativen und institutionellen Autonomie eine Mitarbeit der Assoziationspartner innerhalb der europäischen Gemeinschaftsorgane prinzipiell abgelehnt, weil eine solche, nach Ansicht des Ministerrats »partielle Mitgliedschaft« mit der präföderalen, supranationalen Funktion der EWG unvereinbar wäre. Die Assoziation begründet vor allem wegen ihres bilateralen Charakters schließlich auch keine »Internationale Organisation«.

Entsprechend dem jeweils praktizierten Vertragsabschlußverfahren werden die Assoziationsabkommen in »gemeinschaftliche«, d. h. auf Seiten der Gemeinschaft allein von der EWG abgeschlossene Abkommen und in »gemischte«, d. h. auf Seiten der Gemeinschaft sowohl von der EWG als auch direkt von den EWG-Staaten unterzeichnete und ratifizierte Assoziations-

⁸⁾ Zu weitgehend: C. Alder, Koordination und Integration als Rechtsprinzipien (1969), S. 339, der beim Assoziationsvertrag EWG-Grüchenland ein späteres »Umschlagen« des völkerrechtlichen Assoziationsrechts in ein einzelstaatliches Recht derogierendes Subordinationsrecht für möglich hält. Vgl. hierzu den folgenden Abschnitt 2.

abkommen eingeteilt⁹⁾. Abweichend von den »gemeinschaftlichen« Abkommen mit Malta, Zypern und den Maghrebländern haben die »gemischten« Abkommen und die mit einer Gruppe von Staaten abgeschlossenen »multilateralen« Assoziationsabkommen eine zugleich bilaterale und multilaterale Rechtsstruktur. Besonders bei den gemischten Assoziationsabkommen mit einer Gruppe von Staaten wie dem JA und dem Ostafrika-Abkommen (OA) steht den bilateralen Verfahren in den Institutionen¹⁰⁾ und der für alle Vertragsparteien einheitlich geregelten Grundstruktur eine bei den einzelnen assoziierten Ländern meist jeweils unterschiedliche Durchführung der Gegenpräferenzen und finanziellen und technischen Zusammenarbeit gegenüber. Trotz der bilateralen Verfahren, einheitlichen Rahmenbestimmungen und gemeinsamen Assoziations- und Koordinierungsorgane sind die afrikanischen Staaten einzeln und nicht als rechtliche Einheit mit der EWG assoziiert, so daß jeder assoziierte Staat z. B. die Schutz- und Kündigungsklauseln selbständig anwenden kann und auch keine Kollektivhaftung der AASM oder der ostafrikanischen Staaten für die Einhaltung ihrer Assoziationspflichten besteht.

b) Der wirtschaftliche Integrationsgrad ist zwar bei den einzelnen Assoziationsstypen unterschiedlich: Ziel der Beitrittsassoziation ist eine schrittweise Zoll- und unvollständige Wirtschaftsunion; Ziel der Entwicklungsassoziation ist die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und insbesondere

⁹⁾ Zum »gemischten« Vertragsabschlußverfahren vgl. u. a.: M. Melchior, *La procédure de conclusion des accords externes de la C.E.E.*, *Revue Belge de Droit International* 1966, S. 187 ff., und M. Torelli sowie J. Costonis, in: *L'association à la CEE* (oben Anm. 7), S. 36 ff., 300 ff. Der »gemischte« Vertragsabschluß (Unterschrift und Ratifizierung durch EWG und zusätzlich direkt auch durch die EWG-Staaten) ist lediglich ein aus rechtlichen und politischen Gründen angewandtes, besonderes Verfahren zur Ergänzung der Außenkompetenzen der EWG und ändert nicht die in zahlreichen Vertragsbestimmungen ausgedrückte Bilateralität der Assoziationsbeziehung. »Assoziationspartei« ist auf Seiten der Gemeinschaft also allein die EWG, und nur bei den gemischten Abkommen werden die EWG-Staaten für den von Art. 238 EWGV nicht gedeckten Zuständigkeitsbereich unmittelbar »Vertragspartei«, vgl. die »Auslegende Erklärung zur Bestimmung des Begriffs Vertragspartei« im Anhang zu den Assoziationsabkommen mit Griechenland (Abl. Nr. 63 [1963], S. 294) und der Türkei (Abl. Nr. 217 [1964], S. 87). Das multilaterale Element beim Vertragsabschluß kommt zwangsläufig auch in anderen Assoziationsbestimmungen zum Ausdruck: so sind beim Griechenland-Abkommen und Türkei-Abkommen alle 8 Vertragsparteien Mitglieder im Assoziationsrat; die Rechtsakte der Assoziationsorgane können alle, einige oder auch nur einzelne Vertragsparteien betreffen (vgl. Ziff. 6 von Protokoll Nr. 15 zum Griechenland-Abkommen), und auch die Durchführungsmaßnahmen werden auf Seiten der Gemeinschaft von der jeweils zuständigen »Vertragspartei« vorgenommen (vgl. Art. 2 Abs. 2 der internen Durchführungsabkommen).

¹⁰⁾ Vgl. z. B. Art. 45 JA II (Abl. Nr. L 282/1970, S. 1 ff.): »Der Assoziationsrat äußert sich im gegenseitigen Einvernehmen der Gemeinschaft einerseits und der assoziierten Staaten andererseits«; Art. 28 Abs. 2 OA II (Abl. Nr. L 282 [1970], S. 54 ff.): »Für die Durchführung dieses Verfahrens gelten die EWG und die Mitgliedstaaten als eine Partei«.

industriellen Entwicklung der AASM (Art. 1 JA II) durch entwicklungspolitisch modifizierte Freihandelszonen und ergänzende Kapitalhilfe, technische Hilfe und Ausbildungshilfe der EWG; Ziel der Freihandelsassoziation sind die Exportförderung zugunsten der assoziierten Entwicklungsländer, die Erhaltung des regionalen Marktgleichgewichts und das Vermeiden handelspolitischer Diskriminierungen zwischen konkurrierenden Entwicklungsländern derselben Region. Trotz dieser unterschiedlichen Integrationsstufen¹¹⁾ haben die Assoziationsabkommen vor allem in dreierlei Hinsicht einen gemeinsamen handelspolitischen Nenner: Die EWG gewährt sofort oder nach einer Übergangszeit grundsätzlich die innergemeinschaftliche Einfuhrregelung (»Gemeinschaftspräferenz«, also Freiheit von Zöllen und Mengenbeschränkungen) und lediglich bei konkurrierenden Agrarmarkterzeugnissen eine von den innergemeinschaftlichen Agrarmarktordnungen abweichende Präferenzregelung (Zollfreiheit oder Senkung der Abschöpfungsbeträge); die assoziierten Länder können im Rahmen ihrer weit und flexibel definierten »Erfordernisse der Entwicklung« auch der EWG gegenüber einseitig nichtdiskriminierende Schutzmaßnahmen anwenden¹²⁾, und bei den von Art. XXIV GATT vorgeschriebenen Gegenliberalisierungen besteht nur eine den Entwicklungserfordernissen der assoziierten Entwicklungsländer angepasste, »relative« und bei der Freihandelsassoziation meist kaum mehr als symbolische Reziprozität; bei der Beitritts- und Entwicklungsassoziation, künftig voraussichtlich aber auch bei der jetzigen Freihandelsassoziation gewährt die EWG eine ergänzende finanzielle und teils auch technische Entwicklungshilfe.

c) Ähnlich wie bei der EWG kann auch bei der Assoziation das umfassende institutionelle System — beim JA z. B. ein Assoziationsrat, Assozia-

¹¹⁾ Zu Begriff, Rechtsformen und »Stufen« der Wirtschaftsintegration vgl. ausführlich: H. R. Krämer, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration, Versuch einer Systematik (1969).

¹²⁾ Vgl. Art. 3 Abs. 2, 7 Abs. 2 JA II: Jeder der AASM kann auch der EWG gegenüber einseitig nichtdiskriminierende Schutzsätze, Finanzaufschläge, Kontingente, temporäre Einfuhrverbote oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Rahmen der »Erfordernisse der Entwicklung« (vgl. Protokoll Nr. 2 JA II), zur Finanzierung des Haushalts, bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder bei Agrarmarktordnungen anwenden. Auf Grund ihrer durch das Prinzip der Freihandelszone kaum eingeschränkten Außenhandelsautonomie können die AASM jederzeit auch Kooperations-, Integrations- und Rohstoffabkommen abschließen, und für innerafrikanische Kooperations- und Integrationsabkommen hat die EWG auf die Meistbegünstigung seitens der AASM verzichtet (Art. 12, 13 JA II). Die 1960 noch 9 und 1970 noch 2 AASM (Kongo-Kinshasa und Ruanda, das 1970 jedoch mit der Zollliberalisierung gegenüber der EWG begann) mit einer nichtdiskriminierenden, auf früheren *open-door*-Pflichten beruhenden Außenhandelspolitik brauchen der EWG darüber hinaus keine Gegenpräferenzen zu gewähren (Art. 63 JA II). Die sehr begrenzten, handelspolitischen Konsultationspflichten verpflichten weder zu einem gemeinsamen Standpunkt noch machen sie die Anwendung der Schutzklauseln durch die AASM von der Zustimmung der EWG abhängig.

tionsausschüsse, Arbeitsgruppen, die Parlamentarische Konferenz der Assoziation, ein Schiedsgericht, ein paritätisches Sekretariat, der EEF, die drei Koordinierungsorgane der AASM und die Möglichkeit von Kontakten zwischen der EWG und den Vertretern der Berufsinteressen der AASM — als eines der wesentlichen Assoziationsmerkmale gesehen werden. Die ständige Zusammenarbeit auf Minister-, Botschafter-, Parlamentarier- und Experten-ebene in einem interdependenten System von Assoziationsorganen stellt einen entscheidenden Fortschritt auf dem empfindlichen Gebiet der Geber-Nehmer-Beziehungen sowie vor allem auch im Bereich der regionalen Wirtschaftsintegrationsabkommen zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand dar: Die aus der integrations- und entwicklungspolitischen Dynamik resultierende Notwendigkeit einer rechtlichen Anpassungsfähigkeit und Elastizität solcher Integrationsabkommen wird nämlich durch die bislang in der Integrationspraxis hierfür üblichen Rechtstechniken (Beschränkung auf »Rahmenabkommen«, Vereinbarung umfassender *escape clauses* und redistributiver Ausgleichsregelungen wie z. B. begrenzter Reziprozitätspflichten, temporärer *transfer taxes* oder gemeinsamer Solidaritätsfonds zugunsten der relativ ärmeren Vertragsstaaten) nur unzureichend berücksichtigt, und auch das erfolgreiche Koordinieren, Harmonisieren oder Vereinheitlichen der Handels- und Entwicklungspolitiken hängt erfahrungsgemäß entscheidend von den institutionellen Regelungen der wirtschaftlichen Integrationsabkommen ab¹³). Für die institutionellen Verfahren der Assoziationsabkommen gelten die klassischen Völkerrechtsprinzipien der strikten Parität und der Einstimmigkeit (anders z. B. Art. 6 Abs. 7 Assoziationsvertrag EFTA-Finnland). Während die EWG im Interesse ihrer Handlungsfreiheit und Funktionsfähigkeit eher an einer Einschränkung ihrer institutionellen Assoziations- und insbesondere Konsultationspflichten interessiert ist (z. B. durch Errichten gemeinsamer Assoziationsorgane für die verschiedenen Maghrebabkommen), betonen besonders die AASM die u. a. in der parlamentarischen Zusammenarbeit sichtbare, über die bloße technische Vertragsabwicklung hinausgehende Funktion der Assoziationsorgane¹⁴). In Übereinstimmung mit dem wiederholt von der EWG geäußerten Wunsch nach einer Fusion der verschiedenen Assoziierungsabkommen mit den Ländern Schwarzafrikas oder mit den Maghrebländern haben sich Anfang 1973 auch

¹³) Vgl. hierzu: Legal Aspects of Economic Integration, Colloquium 1971, RdC 1972, S. 494 ff.

¹⁴) Vgl. z. B. Sissoko, Parlamentarier aus Mali, in: Parlamentarische Konferenz der Assoziation EWG-AASM Dok. 12/1966, Ziff. 5: »Den Dialog eröffnen, heißt die Öffentlichkeit in unseren Ländern zu überzeugen, daß wir nicht unter dem Deckmantel von Beihilfen eine neue Form des Kolonialismus betreiben«.

die AASM und die ostafrikanischen Staaten für eine Fusion des JA und OA zu einer gesamtafrikanischen Entwicklungsassoziation ausgesprochen¹⁵⁾.

2. »Rechtsqualität« und Verhältnis des Assoziationsrechts zum Europäischen Gemeinschaftsrecht und Landesrecht

Besonders die Ökonomen wie z. B. W. Röpke¹⁶⁾ betonen, daß regionale Wirtschaftsgemeinschaften regelmäßig zugleich Rechtsgemeinschaften sein müssen. Hiermit übereinstimmend ist regionale Wirtschaftsintegration auch in der Praxis regelmäßig mit einer dem wirtschaftlichen Integrationsgrad korrespondierenden, wirtschaftsrechtlichen Integration verbunden und führt zur Überlagerung des nationalen Wirtschaftsrechts durch das wirtschaftliche Integrationsrecht. Die nicht nur für das Recht der EG, sondern ebenso für das wirtschaftliche Integrationsrecht der Lateinamerikanischen Freihandelszone, des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markts, des Andenmarkts oder der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion üblich gewordene Bezeichnung als »Gemeinschaftsrecht«¹⁷⁾ weist dabei auf die zunehmende Tendenz hin, dem regionalen Wirtschaftsgemeinschaftsrecht eine besondere »Rechtsqualität« zuzuschreiben. Der Grund hierfür liegt — worauf auch C. Alder, H. P. Ipsen und P. Pescatore hingewiesen haben¹⁸⁾ — in der besonderen Quantität und Qualität der materiellrechtlichen Vertragsziele, in dem teleologisch aus dem Wesen umfassender regionaler Wirtschaftsintegration abzuleitenden Rechtsprinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit und in der dem herkömmlichen völkerrechtlichen »Zwischensoveränitätsrecht« in diesem Ausmaß fremden Prämisse der Teilbarkeit der Souveränität: Die Wirtschaftsgemeinschaften beruhen auf einer »funktionellen Entflechtung« und Aussonderung bislang staatlicher Verantwortungsbereiche und ihrer »Übertragung« zur gemeinschaftlichen Erledigung im Rahmen von »Zweckverbänden funktioneller Integration«, was dann eine Neuverteilung der Funktionen und »Neuordnung der Souveränität« (Pescatore) im Rahmen der Wirtschaftsgemeinschaft, eine umfassende Organisation mit institutionalisierten Exekutiv- und Rechtsetzungsbefugnissen und ein gemeinsames wirtschaftliches Integrationsrecht notwendig macht.

¹⁵⁾ Neue Zürcher Zeitung Fernausgabe, 1. 3. 1973, S. 17.

¹⁶⁾ W. Röpke, Economic order and international law, RdC 1954 II, S. 211, 218.

¹⁷⁾ Nachweise in: Legal aspects of Economic Integration (oben Anm. 13), S. 85, 105, sowie bei: D. A. Funk, From international laws to-international economic community law, Case Western Reserve Journal of International Law Bd. 4 (1971), S. 3 ff., 10.

¹⁸⁾ Alder (oben Anm. 8), S. XXXIII, 302 ff.; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972), S. 196 ff., und ausführlich: P. Pescatore, Le Droit de l'Intégration (1972).

Methodischer Ausgangspunkt für die Klärung der »Rechtsqualität« des Assoziationsrechts muß der in den Assoziationsverträgen zum Ausdruck gekommene, übereinstimmende Wille der Assoziationspartner sein. Da die Integrationspartner die Symbiose zwischen Integrationsrecht und Landesrecht unterschiedlich regeln können, ist es insbesondere nicht zulässig, im Wege einer teleologischen Interpretation eine besondere Rechtsqualität oder Vorrangwirkung des Integrationsrechts bereits aus den allen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften eigenen Rechtsgrundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Marktgleichheit als »funktionsnotwendig« abzuleiten. Das im Anschluß an H. P. Ipsen auch in der Rechtsprechung des EuGH (z. B. Rs 6/64, 14/68) zur Begründung der Vorrangwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts berufene »Prinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit« (*principe de l'effet utile*) ermöglicht so weitreichende Rechtsfolgerungen vielmehr erst im Zusammenhang mit den besonderen Vertragszielen und Organisationsprinzipien des Gemeinschaftsrechts¹⁹).

Während in den EG erst durch die kühne *judicial legislation* des EuGH der Vorrang (Rs 6/64), die unmittelbare Wirkung (Rs 26/62), die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts (z. B. via Art. 173, 175, 177 EWGV), der den gemeinschaftlichen Rechtsetzungskompetenzen meist korrespondierende Verlust nationaler »Parallelkompetenzen« (Rs 26/62, 22/70) oder der Umfang der gemeinschaftlichen Vertragsschließungsbefugnisse (Rs 22/70) gesichert und rechtsverbindlich entschieden wurden, fehlt es hinsichtlich des Assoziationsrechts bislang an einer autoritativen, internationalen Rechtsprechungspraxis. Bestimmungen über die Beilegung von Streitfällen zwischen den Assoziationsparteien bei der Auslegung und Anwendung der Assoziationsabkommen sind nur in den Abkommen mit Griechenland (Art. 67), der Türkei (Art. 25), den AASM (Art. 53 JA II) und den ostafrikanischen Staaten (Art. 28 OA II), jedoch nicht in den Assoziationsabkommen mit Marokko, Tunesien und Malta und auch nicht im Durchführungsabkommen zu der auf Art. 131 ff. EWGV beruhenden »konstitutionellen Assoziation« enthalten. Die in der Praxis – ausgenommen das 1972 zwischen den AASM und der EG eingeleitete Vermittlungsverfahren hinsichtlich der von den AASM kritisierten Zollbelastungen für afrikanische Obst- und Gemüseexporte im Rahmen der europäischen Obst- und Gemüsemarktordnungen²⁰)

¹⁹ So richtig: Alder (oben Anm. 8), S. 148–154. Zum »Prinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit« vgl. Ipsen (oben Anm. 18), S. 280 ff., und dort auch ausführlich zum *Costa-Enel*-Urteil (Rs 6/64, Urteil vom 15. 7. 1964, Rspr. X, S. 1251 ff.) und *Farbenhersteller*-Urteil des EuGH (Rs 14/68, Urteil vom 13. 2. 1969, Rspr. XV, S. 1 ff.), (Ipsen, S. 296 ff.).

²⁰ Vgl. EG 11/1972, S. 3, und zum erfolgreichen Vermittlungsvorschlag J. Rey's von Mitte Januar 1973: EG 3/1973, S. I.

– bislang nicht angewandten Streitbeilegungsverfahren sehen darüber hinaus entsprechend der klassischen Methode völkerrechtlicher Streitbeilegung durch die Vertragsparteien selbst (vgl. z. B. Art. XXIII GATT) primär lediglich eine politische Streitbeilegung durch den Assoziationsrat (das JA II und das OA II sehen vorher noch ein Vermittlungsverfahren vor) und nur subsidiär verschiedene Möglichkeiten einer gerichtlichen Streitbeilegung vor²¹⁾.

Für die von den EWG-Staaten einseitig in Art. 131–136 EWGV, in dem dem EWGV beigefügten Durchführungsabkommen von 1957 sowie in den auf Art. 136 EWGV beruhenden Assoziierungsbeschlüssen des Ministerrats vom 25. Februar 1964 und 29. September 1970 geregelte »konstitutionelle Assoziation« ergibt sich die Zugehörigkeit des »Assoziationsrechts« zum Europäischen Gemeinschaftsrecht aus der ausschließlich gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlage. Die betreffenden Ratsbeschlüsse von 1964 und 1970 (der französische bzw. der italienische Text sprechen von *décision* bzw. *decisione*) sind dabei trotz der in Art. 189 EWGV nicht vorgesehenen Rechts-handlungsform »Beschluß« als rechtsverbindliche Gemeinschaftsakte anzusehen und nicht als rechtlich unverbindliche Ratsbeschlüsse *sui generis*²²⁾. Dies ergibt sich sowohl aus ihrem materiellen Inhalt – und auf ihn und nicht auf die Benennung eines Rechtsakts kommt es nach ständiger Rechtsprechung des EuGH an²³⁾ – als auch aus Art. 136 EWGV.

Für die auf Art. 238 EWGV beruhende »Außenassoziation« sind zwar gewisse rechtliche Besonderheiten und Ähnlichkeiten mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht kennzeichnend: Die Beitrittsassoziation erfordert auf Grund ihres Beitrittsziels eine weitgehende Angleichung an die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen (Übernahme des GZT, Harmonisierung der Agrarpolitiken nach den Grundsätzen der europäischen Marktordnungen, Übernahme der Rechtsgrundsätze des EWGV hinsichtlich Freizügigkeit, Dienstleistungsverkehr, Wettbewerb, Steuern und Rechtsangleichung)²⁴⁾; einige Assoziationsmaterien werden einseitig durch das Europäische Gemeinschaftsrecht festgelegt (z. B. die Agrarpräferenzen und Kapitalhilfseinstitutionen); auch bei der Entwicklungsassoziation bemüht man sich um Rechtsvereinheitlichung²⁵⁾; die »gemischten« Vertragsabschlußverfahren können zu Ände-

²¹⁾ JA: ständiges Schiedsgericht; OA: Schiedsverfahren; Griechenland- und Türkei-Abkommen: Schiedsverfahren oder Verweisung an ein bestehendes Gericht.

²²⁾ Zur abweichenden Rechtsansicht des Finanzgerichts Bremen vgl. oben Anm. 2.

²³⁾ Z. B. Rs 21/58, Urteil vom 17. 7. 1959 (*Felten* gegen *Hobe Behörde*), EuGH Rspr. V, S. 217, 233; Rs 16 und 17/62, Urteil vom 14. 12. 1962 (*Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* gegen *Rat der EWG*), EuGH Rspr. VIII, S. 961, 978.

²⁴⁾ Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 1, 11, 20, 33, 35, 44 f., 47 f., 50 Abs. 1 des Assoziationsabkommens EWG-Griechenland.

²⁵⁾ Der Assoziationsrat EWG-AASM hat am 22. 4. 1971 einheitliche Steuer- und Zollregelungen und am 30. 11. 1971 ein einheitliches »allgemeines Lastenheft« der AASM für

rungen oder Erweiterungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts führen²⁶⁾, und auch die ständige Zusammenarbeit auf Minister-, Botschafter-, Parlamentarier- und Expertenebene in einem interdependenten System von Assoziationsorganen wurde vom Vorbild des EWGV beeinflusst. Für eine besondere Rechtsqualität zumindest des Rechts der Beitrittsassoziationen könnte insbesondere auch sprechen, daß der EuGH im *Costa-Enel-Urteil* (Rs 6/64) den Vorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechts ausdrücklich mit den »in Artikel 5 Absatz 2 aufgeführten Ziele(n) des Vertrages« und mit den in Art. 7 EWGV statuierten Diskriminierungsverboten begründet hat²⁷⁾ und nahezu dieselben Bestimmungen auch in den Assoziationsabkommen mit Griechenland (Art. 4, 5) und der Türkei (Art. 7, 9) enthalten sind. Bei den Beitrittsassoziationen verfügt der Assoziationsrat jeweils auch über umfassende Kompetenzen zu rechtsverbindlichen Entscheidungen hinsichtlich der schrittweisen Verwirklichung einer Zoll- und Wirtschaftsunion²⁸⁾.

Die Rechtsstruktur und Vertragsziele der Außenassoziation sprechen dennoch für eine nicht über den Bereich der multilateralen Diplomatie hinausgehende Völkerrechtsqualität des Assoziationsrechts. Alle Assoziationsverträge betonen ausdrücklich, daß die Beschlüsse der Assoziationsorgane — wenn überhaupt — nur für die Vertragsparteien rechtsverbindlich sind (vgl. z. B. Art. 65 Assoziation EWG-Griechenland, Art. 23 OA II). Im Assoziationsrecht können sich die Ratsentscheidungen somit anders als im Europäischen Gemeinschaftsrecht nicht direkt an die Staatsangehörigen der Assoziationspartner wenden. Die von den EWG-Staaten zu den »gemischten« Assoziationsabkommen mit Griechenland, der Türkei und den Staaten Schwarzafrikas untereinander abgeschlossenen internen Durchführungs-

die Vergabe und Durchführung der von der EWG im Rahmen ihrer Kapitalhilfe finanzierten Bau- und Lieferaufträge festgelegt, vgl. Abl. 1972, Nr. L 39. Die Arbeiten über das von den AASM gewünschte System gemeinschaftlicher Investitions Garantien sind noch nicht abgeschlossen.

²⁶⁾ Z. B. zur vorzeitigen Anwendung des GZT oder zu einem Vetorecht des assoziierten Staates gegenüber gewissen Gemeinschaftsbeschlüssen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik, vgl. Protokoll Nr. 10, 15–17 zum Assoziationsabkommen EWG-Griechenland.

²⁷⁾ Die betreffende Wendung des Urteils (EuGH Rspr. X, S. 1251 ff.) lautet: »Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der in Artikel 5 Absatz 2 aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte«.

²⁸⁾ Beim Assoziationsabkommen EWG-Griechenland besitzt der Assoziationsrat Entscheidungs- und Empfehlungskompetenzen für folgende Bereiche: Beseitigung der Zölle und Mengenbeschränkungen (Art. 8, 10, 17, 18, 26–29, 31), Annahme des GZT durch Griechenland (Art. 20–22), Landwirtschaft (Art. 34–40), Freizügigkeit und Dienstleistungsverkehr (Art. 44–46, 48–50), Wettbewerb, Steuern und Rechtsangleichung (Art. 52, 53, 56, 57) und Wirtschaftspolitik (Art. 58, 60, 61, 64).

abkommen sehen dementsprechend in übereinstimmenden Regelungen vor, daß zur Anwendung der Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziationsrats entweder der EG-Ministerrat oder — bei Angelegenheiten, für die nach dem EWGV die Gemeinschaft nicht zuständig ist — die EWG-Staaten die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen treffen. Das Assoziationsrecht enthält auch an keiner anderen Stelle einen dem Art. 189 Abs. 2 EWGV entsprechenden, positivrechtlichen Nachweis für eine besondere, subordinationsrechtliche »Rechtsqualität«. Im Gegenteil: Da die EWG zur Wahrung ihrer institutionellen Handlungsfähigkeit und rechtlichen Autonomie stets eine Mitarbeit der assoziierten Staaten innerhalb der europäischen Gemeinschaftsorgane oder eine Beteiligung dieser Staaten an den innergemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren abgelehnt hat²⁹⁾, gehen die institutionellen Bestimmungen aller Assoziationsverträge von den Rechtsprinzipien der Einstimmigkeit und Bilateralität der Verfahren aus und sichern dadurch eine — angesichts des wirtschaftlichen und politischen Ungleichgewichts der Parteien insbesondere auch von den assoziierten afrikanischen Entwicklungsländern gewünschte — gleichberechtigte Völkerrechtsbeziehung, die für jede Übernahme von europäischen Gemeinschaftsregelungen in das Assoziationsrecht eine vorherige Vereinbarung der Assoziationspartner notwendig macht. Für die Freihandels- und Entwicklungsassoziationen mit den afrikanischen Ländern ist im übrigen das u. a. in den umfassenden Schutzklauseln sichtliche Bemühen um eine möglichst geringe Einschränkung der Wirtschaftssouveränität dieser Länder kennzeichnend. Das in der Literatur bislang nicht untersuchte, angesichts der Völkerrechtsqualität der bisherigen Assoziationsabkommen auch lediglich theoretische Rechtsproblem, ob ein »supranationales« Assoziationsrecht überhaupt mit den im Art. 238 EWGV umschriebenen Gemeinschaftskompetenzen der EWG zum Abschluß von Assoziationsverträgen vereinbar wäre, mag daher im folgenden dahingestellt bleiben.

Hiervon zu unterscheiden ist jedoch die für die Praxis wichtige und bisher kaum untersuchte Frage, ob man das völkerrechtliche und durch Rechtsanwendungsbefehle des EG-Ministerrats innergemeinschaftlich anwendbar gemachte Assoziationsrecht innerhalb der EWG dem Europäischen Gemeinschaftsrecht zuordnen und daraus die innergemeinschaftliche Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung von Assoziationsabkommen gemäß Art. 177 EWGV, die unmittelbare und derogatorische Rechtswirkung des Assoziationsrechts innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung sowie unmittelbare, vor den zuständigen nationalen Gerichten einklagbare Rechtsansprüche der

²⁹⁾ Zur »Wahrung der institutionellen und normativen Autonomie« seitens der EWG vgl.: P. Hollenweger, Die Assoziation von Staaten mit internationalen Organisationen (1967), S. 143 ff.

Gemeinschaftsbürger aus dem Assoziationsrecht ableiten kann. Besonders für die Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung des Assoziationsrechts besteht in der Praxis ein erhebliches Bedürfnis. Sofern die Assoziationsabkommen nämlich überhaupt Streitbeilegungsverfahren enthalten, betreffen diese lediglich die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Assoziationsparteien und eröffnen nicht auch den natürlichen und juristischen Personen im Geltungsbereich des Assoziationsvertrags einen direkten Rechtsweg. Eine uneinheitliche Auslegung und Anwendung des Assoziationsrechts durch die Behörden der EWG-Staaten könnte außerdem innerhalb der EWG zu wesentlichen Diskriminierungen, Handelsverlagerungen sowie zur Gefährdung der gemeinsamen Handels- und Assoziationspolitik der EWG und des gemeinschaftsrechtlichen Grundprinzips der »Marktgleichheit«³⁰⁾ führen.

Die Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung des Assoziationsrechts läßt sich bereits dadurch begründen, daß man die gemäß Art. 228, 238 EWGV von den Gemeinschaftsorganen ausgehandelten und abgeschlossenen Assoziationsverträge als »Handlungen der Organe der Gemeinschaft« im Sinne von Art. 177 b EWGV qualifiziert. Selbst wenn man im übrigen die bei den »gemeinschaftlichen« Assoziationsabkommen mit Marokko, Tunesien und Malta in Form einer Ratsverordnung ergangenen Ratifizierungsbeschlüsse des EG-Ministerrats lediglich als »Vollzugsbefehl« und nicht im Sinne der »Transformationslehre«³¹⁾ als einen den Assoziationsvertrag in Europäisches Gemeinschaftsrecht transformierenden Rechtsakt deutet, ist dennoch innerhalb der EWG eine »Zuordnung« des Assoziationsrechts zum Gemeinschaftsrecht notwendig: Die in den Assoziationsabkommen geregelt-

³⁰⁾ Zu den verschiedenen Ausprägungen dieses Rechtsgrundsatzes im Gemeinschaftsrecht (Diskriminierungsverbote, allgemeiner Gleichheitssatz, Gebot der Rechtsprechungseinheit und der Rechtsangleichung) vgl. J. Scherer, Die Wirtschaftsverfassung der EWG (1970), S. 104 ff. Zu Beispielen für in der Assoziationspraxis bereits aufgetretene Streitigkeiten über die Interpretation einzelner Normen des Assoziationsrechts vgl. unten Abschnitt 4.2.

³¹⁾ Zur Transformations- und Vollzugslehre vgl. ausführlich: W. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht (1967). Ob die den Ratifizierungsbeschlüssen des Ministerrats als Anhang beigefügten Texte der Assoziationsabkommen als Bestandteil der bei den »gemeinschaftlichen« Assoziationsabkommen in Form einer Ratsverordnung (vgl. z. B. Ratsverordnung Nr. 492/71, Assoziation EWG - Malta, Abl. 1971, Nr. L 61/1) erfolgten, gemeinschaftsrechtlichen Ratifizierungsbeschlüsse angesehen werden können, sei hier dahingestellt und wird z. B. von Ehle/Meier, EWG Warenverkehr (1971), S. 608, bejaht: »Die Verordnung enthält ausdrücklich den Hinweis, daß sie in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Die Texte des Abkommens sind der Verordnung als Anhang beigefügt. Sie müssen damit als Bestandteil der Verordnung angesehen werden. Als solche gelten sie gleich der Verordnung unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Allerdings fällt auf, daß der Rat nicht nur die älteren Assoziierungsabkommen mit Griechenland und der Türkei, sondern auch das Jaunde-II-Abkommen nicht in Form einer Verordnung beschlossen hat. Für diese Abkommen, die bereits einen sehr hohen Integrationsstand erreicht haben, kann jedoch nichts Abweichendes gelten«.

ten Materien fallen auf europäischer Seite nämlich ganz oder überwiegend in die ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit. Auch die Durchführungsregelungen zum Assoziationsrecht werden daher auf europäischer Seite grundsätzlich von den Gemeinschaftsorganen festgelegt. Bei den »gemischten« Assoziationsabkommen haben die EWG-Staaten die funktionell notwendige Zuständigkeit des EuGH sogar für die in die nationale Zuständigkeit der EWG-Staaten fallenden Assoziationsmaterien anerkannt: In den internen Durchführungsabkommen der im Rat vereinigten Regierungsvertreter der EWG-Staaten heißt es nämlich stets, daß

»Streitigkeiten, die sich zwischen Mitgliedstaaten, zwischen einem Mitgliedstaat und einem Organ der Gemeinschaft oder zwischen Organen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Assoziierungsabkommen, seinem Anhang, den ihm beigefügten Protokollen sowie den zur Durchführung des Assoziierungsabkommens unterzeichneten internen Abkommen ergeben, ... auf Antrag der betreibenden Partei dem Gerichtshof der Gemeinschaften nach Maßgabe des Vertrages und des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs im Anhang zum Vertrag vorgelegt«

werden³²⁾. Die für die einheitliche Anwendung des Assoziationsrechts in den EWG-Staaten und für das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Handels-, Assoziations- und Agrarpolitik ggfs. notwendige, innergemeinschaftliche Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung des Assoziationsrechts kann man aber auch direkt aus den gemeinschaftsrechtlichen Ratifizierungs- und Durchführungsbeschlüssen sowie aus dem zum Europäischen Gemeinschaftsrecht gehörenden Rechtsprinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit³³⁾ ableiten. In Anlehnung an die vom EuGH im *AETR*-Urteil funktionell begründete »Parallelitätstheorie«³⁴⁾ wird man im Ergebnis daher auf

³²⁾ Art. 7 des »Internen Abkommens über die zur Durchführung des Abkommens über die Assoziation zwischen der EWG und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren«, Abl. 1964, S. 1490.

³³⁾ Vgl. hierzu: Ipsen (oben Anm. 18), S. 280 ff., der das Prinzip als vorrangigen, u. a. im Art. 189 Abs. 2 EWGV positivrechtlich enthaltenen Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts und nicht nur als subsidiäre völkerrechtliche Auslegungsregel deutet.

³⁴⁾ Zum *AETR*-Urteil (Rs 22/70, EuGH Rspr. XVII, S. 263 ff.) vgl. zuletzt: W. J. Ganshof van der Meersch, Les relations extérieures de la CEE dans le domaine des politiques communes et l'arrêt de la Cour de Justice du 31 mars 1971, Cahiers de Droit Européen 1972, S. 127 ff., der hinsichtlich der im *AETR*-Urteil angenommenen Parallelität zwischen ausgeübten, internen Gemeinschaftskompetenzen und ausschließlichen, externen Vertragsschließungsbefugnissen der EG einschränkend feststellt: «Pour que l'accord relève de la compétence de la Communauté, il faut qu'il soit nécessaire comme complément des règles internes; la compétence externe n'est que le reflet de la solidarité réalisée sur le plan interne. Ce n'est que dans ce sens limité que l'on peut parler de parallélisme des compé-

eine gemeinschaftsrechtliche Parallelität zwischen ausgeübten Gemeinschaftskompetenzen einerseits (z. B. Abschluß eines Assoziationsabkommens) und der innergemeinschaftlichen Zuständigkeit des EuGH andererseits schließen können.

Ordnet man somit das in den Außenbeziehungen völkerrechtliche Assoziationsrecht bei den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen der Gemeinschaftsrechtsordnung zu, so besagt dies noch keineswegs, daß alle Bestimmungen der auf Grund der gemeinschaftsrechtlichen Ratifizierungsbeschlüsse für die EWG-Staaten unmittelbar rechtsverbindlichen Assoziationsabkommen (vgl. Art. 228 Abs. 2 EWGV) derogatorische Kraft gegenüber einzelstaatlichem Recht besitzen und unmittelbare Rechte und Pflichten für die einzelnen Staatsbürger begründen. Wie im Europäischen Gemeinschaftsrecht kommt ein Anwendungsvorrang vielmehr nur den »Durchgriffsnormen« (Ipsen), »Integrationsnormen« (Alder), »Marktregeln« und »Konstitutionsnormen des Gemeinsamen Marktes« (Grabitz) zu, die nach Wortlaut, Inhalt und den von der Rechtsprechung des EuGH weithin geklärten Auslegungskriterien unmittelbar, d. h. ohne Vermittlung staatlicher Rechtssetzung die Rechtsstellung der »Marktbürger« regeln und ihnen subjektive Rechte verschaffen oder entsprechende Pflichten auferlegen³⁵). Eine solche »Durchgriffseignung« des Assoziationsrechts läßt sich im übrigen nur von Fall zu Fall nach der Rechtsnatur und Funktion der jeweiligen Assoziationsnorm feststellen und wird bei den institutionellen Assoziationsbestimmungen und dem lediglich an die Assoziationsparteien adressierten, sekundären Assoziationsrecht regelmäßig fehlen. Zu bejahen wäre eine »Durchgriffswirkung« aber möglicherweise z. B. bei den dem Art. 12 EWGV, dem der EuGH in seinem Urteil vom 5. Februar 1963 (Rs 26/62) Durchgriffsscharakter zuerkannt hat³⁶), wörtlich entsprechenden *stand still*-Verpflichtungen des Art. 12 Assoziationsabkommen EWG-Griechenland³⁷).

tences internes et externes ou se référer à la règle «foro interno, foro externo». La simple existence de règles conférant une compétence interne ne paralyse pas le treaty making power des Etats, pas plus que l'adoption de règles internes communes n'engendre automatiquement une compétence externe» (S. 139, vgl. auch S. 153).

³⁵ Vgl. Ipsen (oben Anm. 18), S. 120 ff., 287 ff.; Alder (oben Anm. 8), S. 317 ff.

³⁶ EuGH Rspr. IX, S. 1 ff. (*van Gend & Loos*).

³⁷ So z. B.: Torelli, in: *L'association à la Communauté Economique Européenne* (oben Anm. 7), S. 65: «Nous concluons donc à la possibilité de reconnaître l'applicabilité immédiate de certains articles de l'accord d'association. Cette solution n'est d'ailleurs ni révolutionnaire ni spécifique à l'association. Elle est conforme à l'application des traités internationaux par les juridictions internes qui n'hésitent pas à appliquer directement les dispositions imposant une obligation de *standstill*». Für Verneinung von »Durchgriffsnormen« im »sekundären« Assoziationsrecht z. B. Alder (oben Anm. 8), S. 333: »Ebenfalls möchten wir nicht der Kategorie der unmittelbar anwendbaren Vertragsnormen jene Beschlüsse zurechnen, die im Zusammenhang mit dem Abschluß der verschiedenen Assozia-

3. Der Kompetenzbereich von Art. 238 EWGV

Nach Art. 238 EWGV kann »die Gemeinschaft mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen«. Präzise Aussagen über den Umfang der gemeinschaftlichen Assoziationskompetenzen sind mit dieser rein formalen Umschreibung vermieden. Entsprechend dieser Flexibilität und Offenheit des Art. 238 haben sich die Mitgliedstaaten durch das Einstimmigkeitserfordernis für den Vertragsabschluß ein Vetorecht gesichert. Der lakonisch vage Begriff »Assoziierung« (deutsch: Verbindung) läßt ebenfalls keinen Schluß auf den Umfang der gemeinschaftsrechtlichen Assoziationskompetenzen zu: Der Assoziationsbegriff wird im Völkerrecht nämlich für ganz unterschiedliche Rechtsbeziehungen verwendet³⁸⁾, und weder die Staaten- und Assoziationspraxis noch die in der Literatur zahlreichen Versuche für eine enge Definition der Assoziation³⁹⁾ haben bislang

tionsverträge gefaßt wurden. Diese Beschlüsse beinhalten, dem gegenwertigen Stand der Assoziationsverhältnisse entsprechend, materiell keine Integrationsnormen«. – Differenzierend: Ehle/Meier (oben Anm. 31), S. 608: »Ob eine Bestimmung der Assoziierungsabkommen geeignet ist, unmittelbare Rechte zu verleihen, muß an Hand der jeweiligen Vorschrift entschieden werden«.

³⁸⁾ Z. B. für die Assoziation einzelner Staaten mit anderen Staaten (»Alliierte und Assoziierte Mächte« während des 1. Weltkriegs) oder mit abhängigen Überseegebieten (assoziierte Gebiete Großbritanniens und Frankreichs); die Assoziation von Staaten oder Überseegebieten mit internationalen Organisationen, wobei der Begriff »Assoziation« für verschiedenartige »Sonderformen der Beteiligung« (vgl. H. Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen, ZaöRV Bd. 19 [1958], S. 275 ff.) verwendet wird (z. B. *associate member*, Teilmitgliedschaft, lockere Mitarbeit innerhalb der Organisation, völkerrechtliche Außenassoziation); die Assoziation zwischen internationalen Organisationen (»Brückenschlag« EWG-EFTA im Rahmen einer seit Ende der 50er Jahre wiederholt vorgeschlagenen »North Atlantic Free Trade Association«) und die Bezeichnung einer internationalen Organisation als »Assoziation« (EFTA, LAFTA, CARIFTA usw.).

³⁹⁾ Vgl. z. B.: Hollenweger (oben Anm. 29); J. Evrigenis, *Considérations sur la notion d'association*, RMC 1966, S. 395 ff. – Die vielen Vorschläge angeblich notwendiger Strukturmerkmale der völkerrechtlichen Assoziation – normwidrige Abweichung vom Normalfall der Vollmitgliedschaft; lockere, akzessorische Bindung an ein präexistentes, den Kern des Teilnahmeverhältnisses bildendes Völkerrechtssubjekt; ständige Verbindung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten und institutionellem Charakter; mitgliedschaftlicher Rechtscharakter; Teilnahme am Zweckhandeln einer internationalen Organisation – oder auch der EWG-Assoziation – Teilnahme an den Zielen der Gemeinschaft; bilateraler und paritätischer Charakter; ständige Institutionen und gegenseitige Rechte und Pflichten; politische Zielsetzung; langfristige Dauer; »Interessenvergemeinschaftung«; handelspolitischer Inhalt zwischen »Beitritt minus 1 und Handelsvertrag plus 1« – zeichnen sich meist durch eine der Assoziationspraxis widersprechende Einseitigkeit aus und sind schon vom Ansatz her wenig sinnvoll, weil der Vorteil des Assoziationsbegriffs von den Beteiligten gerade in einer flexiblen Formel für ganz unterschiedliche Verbindungsmöglichkeiten gesehen wird und aus der Assoziationspraxis bislang kein normativer Assoziationsbegriff abzuleiten ist.

zu einer gewohnheitsrechtlichen Konkretisierung des Assoziationsbegriffs geführt. Die Legaldefinition des Art. 238 EWGV beläßt somit der Assoziationspolitik der EWG einen weiten Ermessensspielraum, der bislang in der Assoziationspraxis der EWG trotz gewisser »Assoziationszwänge« und einheitlicher Rechtstechniken flexibel gehandhabt wurde⁴⁰⁾ und rechtsverbindlich nur durch übereinstimmende Staatenpraxis, *judicial legislation* des EuGH oder durch sonstige Gemeinschaftspraxis eingeengt werden kann⁴¹⁾.

Für eine Interpretation des Kompetenzbereichs von Art. 238 EWGV bieten sich drei Auslegungsmöglichkeiten an:

a) Eine restriktive Auslegung, wonach Art. 238 nur Verfahrens- und nicht Kompetenzvorschrift ist und die EWG Assoziationsverträge nur im Bereich der ihr an anderer Stelle ausdrücklich übertragenen Vertragsschließungskompetenzen abschließen kann⁴²⁾. Gegen diese Interpretation sprechen eindeutig die systematische Stellung und die im Vergleich zu Art. 113 EWGV strengeren Verfahrensvoraussetzungen des Art. 238 (einstimmiger Ratsbeschuß, Anhörung des Europäischen Parlaments, Möglichkeit einer Änderung des EWGV). Eine restriktive Interpretation des Art. 238 als bloße Verfahrensvorschrift hätte der EWG darüber hinaus während der Übergangszeit praktisch nur Assoziationsabkommen mit dem Inhalt von Zollabkommen (Art. 111 EWGV) ermöglicht und würde den strengen Verfahrensregeln des Art. 238 dadurch jeden Sinn nehmen.

b) In Übereinstimmung mit der überwiegenden Literaturmeinung⁴³⁾ ist

⁴⁰⁾ Die rechtliche Ausgestaltung der Assoziation beeinflussende »Assoziationszwänge« ergeben sich u. a. aus Art. XXIV GATT, aus der politischen Notwendigkeit einer regionalen Begrenzung der Assoziationspolitik der EWG und der handelspolitischen Nichtdiskriminierung zwischen den beim Export konkurrierenden Ländern des Mittelmeerraums und Schwarzafrikas, sowie aus anderen Grundsätzen der »Assoziationspolitik« der EWG (z. B. Bestehen eines demokratischen Regierungs- und marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems als Voraussetzung für eine Beitrittsassoziation). Für die dennoch große Flexibilität der Assoziationspolitik der EWG sind die unterschiedlichen Assoziationstypen (Beitritts-, Entwicklungs- und Freihandelsassoziationen, befristete oder unbefristete Assoziationen mit einzelnen oder mit einer Gruppe von Staaten), die unterschiedlichen Abschlußverfahren (bis 1969 stets »gemischter« Vertragsabschluß, seither bei den Freihandelsassoziationen »gemeinschaftliche« Abschlußverfahren) oder die präferenziellen Handelsabkommen mit Spanien (1970), Israel (1970), Ägypten (1972) und dem Libanon (1972) kennzeichnend, wobei letztere sich inhaltlich kaum von den Assoziationsabkommen mit den Maghrebländern unterscheiden.

⁴¹⁾ Die Memoranden der Kommission zur Assoziations- und Entwicklungspolitik von 1970, 1971 und 1972 haben hierfür eine erste Grundlage geschaffen, vgl. E. U. Petersmann, Die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik der EWG, Außenpolitik 1972, S. 86 ff.; M. Levi, La CEE et les Pays de la Méditerranée, Politique Etrangère 1972, S. 801 ff.

⁴²⁾ So z. B.: Megret, Le pouvoir de la CEE de conclure des accords internationaux, RMC 1964, S. 533 f.

⁴³⁾ Vgl. z. B. Ehle/Meier (oben Anm. 31), S. 602.

Art. 238 daher als Kompetenzvorschrift anzusehen und in Anlehnung an das *AETR*-Urteil des EuGH vom 31. März 1971 (Rs 22/70) dahin auszulegen, daß die EWG im Bereich des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts eine ausschließliche Kompetenz zum Abschluß von Assoziationsabkommen besitzt und Art. 238 somit eine über den handelspolitischen Bereich hinausgehende und dem jeweiligen, gemeinschaftsrechtlichen Integrationsstand korrespondierende *treaty making power* enthält. Für dieses Ergebnis sprechen auch Wortlaut, Systematik und Funktion des Art. 238: Der Begriff Assoziierung wird im EWGV sonst nur für das in Art. 131–136 geregelte, weit über den Bereich der handelspolitischen Gemeinschaftskompetenzen hinausgehende Freihandelssystem unter Einbeziehung von Regelungen über Freizügigkeit, Niederlassungsrecht und Kapitalhilfe verwendet. Wenn nun in Art. 238 dieser Begriff Assoziierung wieder aufgenommen und durch die strengen Verfahrensregelungen sein über Art. 111, 113 EWGV hinausgehender Inhalt eindeutig ausgedrückt wird, so kann die in Art. 238 allein der EWG übertragene Assoziierungskompetenz nur im Sinne einer Ermächtigung zu umfassenden Abkommen verstanden werden. Hierfür spricht auch die Funktion des Art. 238: er soll u. a. nämlich entsprechend den Zielsetzungen der Präambel des EWGV (»die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen«) die schon 1957 erörterte Möglichkeit eines »Brückenschlags« zwischen der EWG und den nicht beitragswilligen oder beitragsfähigen Ländern Europas offenhalten und muß daher schon seit 1958 eine den integrationspolitischen und völkerrechtlichen Erfordernissen des Art. XXIV GATT korrespondierende Gemeinschaftskompetenz enthalten haben.

c) Neben dieser Funktion des Art. 238 als ein den Art. 237 (Beitrittsabkommen) ergänzendes Instrument der Erweiterung der EWG muß jedoch seine zweite Hauptfunktion als Instrument der Entwicklungshilfe gesehen werden. Diese Interpretation führt zu einer — in der Literatur bislang nicht erwähnten — zusätzlichen Erweiterung des Kompetenzbereichs von Art. 238 EWGV: In den dem EWGV beigefügten Absichtserklärungen über die Assoziierung der unabhängigen Länder der Frankenzone, Libyens, Somalilands, Surinams und der Niederländischen Antillen werden diesen Staaten schon für den Beginn der Übergangszeit Assoziationsverhandlungen angeboten. Hiermit kann hinsichtlich der Maghrebländer und Somalilands nur eine völkerrechtliche Außenassoziation auf der Grundlage von Art. 238 EWGV und nicht die einseitige »konstitutionelle Assoziation« der Art. 131–136 EWGV gemeint sein, da die in Art. 131–136 vorausgesetzten Hoheitsrechte der europäischen Mutterländer über die assoziierten Überseegebiete nicht auch gegenüber den unabhängigen Ländern der Frankenzone, Libyen oder dem unab-

hängig gewordenen Somaliland bestanden und dementsprechend abweichend von Art. 136 EWGV Assoziationsverhandlungen mit diesen Ländern vorgesehen sind. Hinsichtlich des wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Assoziationsinhalts kann andererseits eine Diskriminierung zwischen diesen Ländern einerseits und den nach Art. 131–136 EWGV assoziierten Ländern andererseits nicht die Absicht der EWG-Staaten gewesen sein, denn eine solche willkürliche Bevorzugung der französischen Überseegebiete gegenüber den Überseeländern mit »besonderen Beziehungen« (vgl. Art. 131 EWGV) zu Holland und Italien (Libyen, Somalia, Surinam, Niederländische Antillen) hätten die beiden letzteren EWG-Staaten nicht zugelassen. Die Absichtserklärung gegenüber Somaliland sieht für die Zeit nach dem Unabhängigkeitstag (2. Dezember 1960) dementsprechend eine völkervertragliche »Entwicklungsassoziation« vor. Die in Art. 238 EWGV allein der Gemeinschaft zugewiesene Assoziierungskompetenz enthält daher — parallel zu Art. 136 Abs. 2 EWGV — auch eine Gemeinschaftszuständigkeit für den Abschluß einer u. a. auch Kapitalhilfe umfassenden (vgl. Art. 132 Abs. 3, 136 Abs. 2 EWGV) »Entwicklungsassoziation« mit den in den Absichtserklärungen genannten Entwicklungsländern. Dasselbe gilt darüber hinaus per Analogie zur Absichtserklärung gegenüber Somaliland auch für die Umwandlung der »konstitutionellen Assoziation« der im Anhang IV zum EWGV genannten Länder in eine völkervertragliche Außenassoziation. Für das JA hätte daher ein »gemeinschaftliches« Abschlußverfahren genügt und war das in der Praxis angewandte »gemischte« Abschlußverfahren nicht erforderlich. Gemeinschaftskompetenzen der EWG zur Gewährung von finanzieller und technischer Hilfe an dritte, nicht in den Absichtserklärungen genannte Länder sind im übrigen jedoch weder dem Art. 136 noch dem Art. 238 EWGV zu entnehmen und mangels entsprechender Zielsetzungen im Art. 3 EWGV auch schwerlich als *implied powers* zu begründen. Auch bei der Beitrittsassoziation mit Griechenland und der Türkei ist daher schon wegen der in den Finanzprotokollen vorgesehenen Kapitalhilfe das in der Praxis angewandte »gemischte« Abschlußverfahren notwendig.

4. Ausgewählte Rechtsprobleme der Assoziationspraxis

4.1. Die völkerrechtlichen Auswirkungen des Unabhängigwerdens der afrikanischen Assoziierten und die Jaunde-Assoziation

1960/1962 wurden alle afrikanischen Assoziierten bis auf Französisch-Somaliland unabhängig und beantragten vor, bei oder kurz nach Erwerb ihrer Unabhängigkeit bei der EWG die Fortführung, spätere Erneuerung und

Anpassung der Assoziationsbeziehungen an ihre jetzt souveräne und gleichberechtigte Stellung⁴⁴). Trotz dieser Anträge blieben die rechtlichen Auswirkungen des Unabhängigwerdens der AASM auf ihre Assoziation mit der EWG bis heute umstritten: Bestanden die auf unbegrenzte Dauer abgeschlossenen (vgl. Art. 240 EWGV) und für die AASM vorteilhaften Assoziationsregelungen der Art. 131–136 EWGV nach Staatensukzessionsrecht mangels Aufkündigung durch die AASM fort? Besteht für die Gemeinschaft daher — wie es z. B. das Europäische Parlament und die AASM selbst behaupten⁴⁵) — gegenüber den AASM eine zeitlich unbefristete Assoziations- und Entwicklungshilfepflicht und trat das JA somit nur an die Stelle des dem EWGV beigefügten Durchführungsabkommens von 1957? Oder sind seit dem Unabhängigwerden die Art. 131–136 EWGV nicht mehr auf die AASM anwendbar, und hat die EWG somit auf der Assoziationsgrundlage des Art. 238 EWGV jetzt Gestaltungsfreiheit für die Jaunde-Assoziation?

Der Ministerrat stellte auf seinen Tagungen am 20./21. Juni 1960 und 17./19. Oktober 1960 zwar ohne Klärung der Rechtslage pragmatisch fest,

»daß die auf der Grundlage des Teils IV des Vertrags und des Durchführungsabkommens bestehenden Beziehungen im gemeinsamen Einvernehmen bis auf weiteres aufrechterhalten bleiben können, wenn das unabhängig werdende Land den Willen dazu bekundet und die Gemeinschaft keine Bedenken äußert«.

Die durch diese vage Kompromißformel und das einvernehmliche Fortsetzen der Assoziation zunächst erfolgreich ausgeklammerten Rechtsprobleme tauchten 1962/63 und 1968/1969 bei den Assoziationsverhandlungen aber unvermeidlich wieder auf und sind auch ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die EWG eine Fortsetzung der Assoziation gegenüber allen oder einzelnen AASM völkerrechtlich ablehnen könnte.

Die »Kontinuitätsthese«⁴⁶) — wonach das Unabhängigwerden die auf

⁴⁴) Als Änderungen wurden von den AASM regelmäßige, institutionelle Kontakte auf Minister- und Botschaferebene zwischen den Assoziationsparteien, direkter Zugang der AASM zum EEF (und nicht mehr via Mutterland) und die Errichtung von Botschaften der AASM bei der EWG gefordert.

⁴⁵) Vgl. z. B. Europäisches Parlament, Dok. 77/1962–1963, Ziff. 7–11; 5. Tätigkeitsbericht Assoziationsrat EWG-AASM, S. 45; Parlamentarische Konferenz der Assoziation EWG-AASM Dok. 71/1965, Ziff. 7 ff. — Die Finanzierungsabkommen zwischen der Kommission und den einzelnen AASM nennen zusätzlich zum JA auch noch Art. 131–136 EWGV als Assoziationsgrundlage!

⁴⁶) Sie wird in der Praxis von Frankreich, der Kommission, dem Europäischen Parlament und den AASM vertreten und in der Literatur vorwiegend von frz. Autoren (z. B. J. R a u x, *Les relations extérieures de la CEE* [1966], S. 345 f.; L. C a r t o u, *Organisations Européennes* [1967], S. 106). — 1971 haben die Parlamentarische Konferenz der Assozia-

Art. 131–136 EWGV beruhende Assoziationsbeziehung zu den unabhängig gewordenen Ländern nicht beendete und die Fortsetzung der Assoziation entsprechend dem Staatensukzessionsrecht vom freien Willen der AASM abhängt — stützt sich auf folgende Argumente: Das Assoziierungsverhältnis wurde von den EWG-Staaten auf unbegrenzte Zeit begründet (Art. 131 bis 136, 240 EWGV); die »besonderen Beziehungen« (Art. 131 EWGV) zu Belgien, Italien und Frankreich bestehen auch nach dem Unabhängigwerden in Form von wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Beziehungen fort; die Förderung der wirtschaftlichen und politischen Unabhängigkeit war eines der Assoziationsziele (Art. 131 Abs. 3 EWGV, Art. 73 UN-Charta), und der zwangsläufig mit großen wirtschaftlichen und politischen Problemen verbundene Erwerb der völkerrechtlichen Souveränität kann daher für die Gemeinschaft kein Beendigungsgrund sein; die in der Absichtserklärung gegenüber Somaliland enthaltene Regelung (Recht Somalilands zur Bestätigung der Assoziation nach Erwerb der Unabhängigkeit) habe exemplarische Bedeutung und müsse auch für die AASM gelten; eine einseitige Loslösung von Art. 131–136 zerstöre das im EWGV festgelegte Gleichgewicht zwischen den Vertragsinteressen der EWG-Staaten.

Die Vertreter der »Diskontinuitätsthese«⁴⁷⁾ — wonach das Unabhängigwerden der AASM deren Assoziation zunächst beendete und die Assoziation nur im Rahmen einer völkervertraglichen Neuregelung mit den AASM fortgesetzt werden kann — argumentieren demgegenüber zu Recht folgendermaßen: Eine Sukzession kann immer nur in die Rechtsstellung des Vorgängers erfolgen; bei der »konstitutionellen Assoziation« sind die Überseegebiete durch ihre Mutterländer innerhalb der Gemeinschaftsorgane vertreten und nur deshalb war die einseitige Unterwerfung der Überseegebiete unter die einseitige Verfügungsgewalt der Gemeinschaftsorgane (z. B. in Art. 133 Abs. 2 EWGV, Art. 8, 11 Abs. 3 Durchführungsabkommen 1957) möglich; diese für die Funktionsfähigkeit der »konstitutionellen Assoziation« notwendigen Gemeinschaftsbefugnisse und »stimmrechtsbeteiligte Teileingliederung« (Ullrich) der Überseegebiete in die Gemeinschaftsorgane konnten aber als höchstpersönliche Rechtsbeziehungen weder durch Rechtsnachfolge auf die AASM übergehen noch durch Sukzession in eine völkerrechtliche Außenasso-

tion EWG - AASM und das Europäische Parlament den Abschluß eines zeitlich unbegrenzten Rahmen-Assoziationsabkommens mit den AASM empfohlen, vgl. z. B. Europäisches Parlament Dok. 36/71, Ziff. 24.

⁴⁷⁾ Sie wird in der Praxis von den Niederlanden und der BRD und in der Literatur insbesondere von deutschen Autoren vertreten, vgl. z. B. ausführlich: Ullrich, Der zeitliche Geltungsbereich der Assoziation der AASM an die EWG, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Bd. 130 (1968), S. 298 ff., (320 ff., 348 f.).

ziation umgewandelt werden. Nach geltendem Staatensukzessionsrecht dürften weiter auch die »politische« Bedeutung der Assoziation, die zeitlich unbefristete Assoziationsdauer und wohl auch die Vereinigung einzelner assoziierter Staaten (Kamerun und Somaliland) mit (bis 1960) britischen Gebieten gegen die Möglichkeit einer Rechtsnachfolge sprechen. Auch die mehrdeutige⁴⁸⁾ Absichtserklärung gegenüber Somaliland kann — wenn überhaupt — nur dem Erklärungsgegner gegenüber Rechtswirkungen begründen und nicht auch den AASM mittels eines — im Völkerrecht nicht existenten — allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes ein Recht zur einseitigen »Bestätigung« der konstitutionellen Assoziation verschaffen. Selbst wenn man schließlich trotz allem einen Sukzessionstatbestand für gegeben hielte, so wäre Art. 238 EWGV als eine das unsichere, völkergewohnheitsrechtliche Staatensukzessionsrecht abdingende Sonderregelung für die völkerrechtliche Außenassoziation anzusehen.

Die im Jaunde-Abkommen wegen der rechtlichen Meinungsverschiedenheiten — im Widerspruch zur sonstigen Assoziationspraxis — nicht genannte Rechtsgrundlage kann daher für die EWG nur der Art. 238 EWGV und nicht zusätzlich auch noch Art. 131–136 EWGV sein⁴⁹⁾, so daß die Gemeinschaft den AASM gegenüber weder zu einem »Assoziationsangebot«⁵⁰⁾ noch zur zeitlich unbegrenzten Entwicklungshilfe verpflichtet ist und auch der bislang praktizierte Abschluß einer jeweils auf fünf Jahre befristeten »Kettenassoziation« zulässig ist.

Wenn somit die Erneuerung der Assoziation EWG-AASM nach Art. 238 EWGV im Ermessen des Ministerrats steht, so bleibt dieser Ermessensspielraum dennoch an die Ziele und Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gebunden und kann in Ausnahmefällen zu einer innergemeinschaftlichen Assoziationspflicht zusammenschrumpfen.

Hierfür spricht jedenfalls die vorrangig entwicklungs- und integrationspolitische Zielsetzung der konstitutionellen Assoziation: »Ziel der Assozi-

⁴⁸⁾ Vgl. U. Everling, Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 493 Anm. 66.

⁴⁹⁾ Anders wohl der 5. Tätigkeitsbericht des Assoziationsrates EWG-AASM, S. 45: »Die Gemeinschaft und die AASM haben anerkannt, daß der Vertrag von Rom die Rechtsgrundlage der Assoziation bleibt«. Alle anderen Assoziationsabkommen enthielten bis 1969 einen ähnlichen Verweis auf den EWGV als Rechtsgrundlage (»gestützt auf den Vertrag zur Gründung der EWG«), wobei stets übersehen wird, daß Art. 238 EWGV nur die *treaty making power* der EWG betrifft und Rechtsgrundlage der Assoziationsverträge mit unabhängigen Ländern allein Völkerrecht ist.

⁵⁰⁾ Eine solche Pflicht wurde im Europäischen Parlament bejaht, vgl. Anm. 45. — Auch die Artikel des JA (Art. 60 JA I, 62 JA II) über die Erneuerung der Abkommen enthalten nur ein *pactum de negotiando* und kein *pactum de contrahendo*!

ierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete« (Art. 131 Abs. 2 EWGV); die Assoziierung soll »entsprechend den in der Präambel dieses Vertrags aufgestellten Grundsätzen in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten Entwicklung entgegenzuführen« (Art. 131 Abs. 3 EWGV); es handelt sich daher nach den Formulierungen der Absichtserklärungen zum EWGV um eine »wirtschaftliche Assoziation«, die die politischen Ziele der »eurafrikanischen« Kolonialpolitik Frankreichs an keiner Stelle übernimmt⁵¹⁾, mit dem in der Präambel zum EWGV enthaltenen Hinweis auf die UN-Charta auch die Förderung der Dekolonisierung zur Aufgabe der Assoziation macht (vgl. Art. 73, 76 UN-Charta) und die mit diesem insgesamt »unpolitischen« Inhalt einen notwendigen Beitrag zur europäischen Integration darstellt (vgl. Art. 3 k, 2 EWGV)⁵²⁾. Die Assoziationsbestimmungen des EWGV sind daher dahin auszulegen, daß die Handels- und Entwicklungshilfe der Gemeinschaft für die assoziierten Überseegebiete unabhängig von dem später einvernehmlich mit den Mutterländern vereinbarten Souveränitätserwerb und der dadurch notwendig gewordenen Änderung der Rechtsform der Assoziation zu den langfristigen Gemeinschaftsaufgaben gehört. Auch im Rahmen von Art. 238 EWGV muß sich das »Assoziierungsermessen« gegenüber diesen Ländern daher vorrangig von entwicklungspolitischen Überlegungen, den Grundsätzen der UN-Charta (z. B. Art. 2 Abs. 7: Nichteinmischung in innere Angelegenheiten) und der Bedeutung dieser Assoziationsbeziehungen für die europäische Integration leiten lassen. Als Ermessenskriterien sind dabei insbesondere zu berücksichtigen: Die AASM gehören mit Ausnahme von Gabun und der Elfenbeinküste zu den weltärmsten Entwicklungsländern, ihre handels- und entwicklungspolitische Abhängigkeit von den EWG-Staaten⁵³⁾ läßt sich nur schrittweise abbauen, und in ihrer Phase des postkolonialen *nation building* sind die AASM um so stärker auf die Jaunde-Assoziation angewiesen;

⁵¹⁾ Vgl. T. Oppermann, Eurafrika – Idee und Wirklichkeit, Europa-Archiv 1960, S. 695 ff.

⁵²⁾ Ein Abbruch der Assoziationsbeziehungen würde alle die Probleme wieder aufwerfen, deretwegen Frankreich im Februar 1957 die Assoziation zur *condicio sine qua non* seiner Unterschrift unter den EWGV gemacht hatte: so würde z. B. das Aufrechterhalten der Präferenz- und Frankenzone zwischen Frankreich und den 14 ehemals französischen AASM kostspielige Grenz- und Ursprungskontrollen innerhalb der EWG erfordern und zur wettbewerblichen Benachteiligung des französischen Marktes führen.

⁵³⁾ Etwa 70% der Exporte der einzelnen AASM gehen in die EWG und über 80% der Kapitalhilfe an die AASM kommt aus der EWG, wobei teils über 50% der öffentlichen Investitionen mit der Kapitalhilfe der EWG-Staaten finanziert werden. Vgl. z. B. E. Wirsing, Der gemeinsame Markt und die Entwicklungsländer, Europa Archiv 1969, S. 89 ff.

ein Abbruch der Assoziationsbeziehungen zu den AASM könnte auch für die EWG selbst integrationshemmende Rückwirkungen haben (vgl. Anm. 52), und eine prinzipielle Weigerung eines der EWG-Staaten zur Fortsetzung der Assoziation EWG-AASM wäre daher zumindest 1960 und 1963 als gemeinschaftswidriger Ermessensmißbrauch zu beurteilen gewesen.

Diesen Ermessenskriterien kommt auch für die künftige Erneuerung der Jaunde-Abkommen weiterhin ausschlaggebende Bedeutung zu. Die Jaunde-Abkommen beschränken sich nämlich — trotz ihrer von allen Vertragsparteien mit Recht betonten politischen Bedeutung⁵⁴) — auf eine ausschließlich wirtschaftlich-entwicklungspolitische Zusammenarbeit, bei der die Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit, Diversifizierung und Industrialisierung der AASM vorrangige Assoziationsziele sind (vgl. Präambel u. Art. 1 JA II) und den AASM über das Prinzip der Freihandelszone hinaus durch die sehr flexiblen, entwicklungspolitischen Schutzklauseln ein Höchstmaß an Außenhandelsautonomie und Wirtschaftssouveränität zugesichert wird. In Übereinstimmung damit haben daher weder die politischen Entwicklungen in den AASM (z. B. Übergang zu Staatshandel und Zentralverwaltungswirtschaft gemäß dem von allen AASM propagierten Ziel des »afrikanischen Sozialismus«, Militärputsche, Parlamentsauflösungen) noch die gelegentlichen Spannungen in den Beziehungen zwischen einzelnen EWG-Staaten und einzelnen der AASM (z. B. Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Belgien und Kongo-Kinshasa anlässlich der Kongo-Krise, Anerkennung der DDR durch mehrere AASM) die Assoziationsbeziehungen beeinträchtigt, und die Kommission bezeichnete 1968 auch die Jaunde-Assoziation mit Recht als »einen unerläßlichen Beitrag zum Aufbau der Gemeinschaft«⁵⁵), der zu den erfolgreichsten Bereichen der Außenbeziehungen der EWG gehören dürfte und auch für die EWG sichtbar integrierende Rückwirkungen hatte.

4.2. Rechtsprobleme der Beitrittsassoziation

Während bei der Durchführung der Freihandels- und Entwicklungsassoziationen nur selten rechtliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Asso-

⁵⁴) Vgl. z. B. H. Diori in seiner Eigenschaft als Sprecher der 18 AASM: das JA sei «un engagement de nature politique, fondé sur le sentiment d'une solidarité particulière, et dépassant, de ce fait, le cadre de simples arrangements d'ordre économique ou commercial», zitiert nach Ph. Lemaître, La politique d'association, RMC 1969, S. 243.

⁵⁵) Vgl. Europäisches Parlament Dok. 33/1968, Ziff. 1. Diese Bemerkung darf nicht im Sinne der neomarxistischen Imperialismustheorie mißverstanden werden, da die wirtschaftliche Bedeutung der AASM als Rohstofflieferanten oder Absatzmärkte für die EWG sehr gering ist: Der Anteil der AASM an den Gesamteinfuhren der EWG fiel von 1958 5,7% auf 1969 4,4% (1966 2,5%) und lag bei den EWG-Ausfuhren 1969 bei 1,4%, vgl.: Der Warenverkehr der EWG mit den AASM, 1958–1969, EG-Kommission, 1969 und 1970.

zationsparteien auftauchten und dann — wie z. B. die zeitweise im Rahmen des JA I umstrittene Frage, ob die Sonderregelung für bestimmte Agrareinfuhren in die EWG (Art. 11 JA I) auch für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse galt⁵⁶) — durch pragmatischen Interessenausgleich beigelegt wurden, erlangten die rechtlichen Meinungsgegensätze besonders bei der Assoziation mit Griechenland wesentlich stärkere Bedeutung. Zur Anwendung der rechtlichen Streitbeilegungs- und Schiedsverfahren kam es jedoch auch hier nicht, und die Assoziierungsabkommen mit Marokko, Tunesien und Malta enthalten — abweichend von allen früheren Assoziationsabkommen — kennzeichnenderweise überhaupt keine Bestimmungen über die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Assoziationsparteien mehr.

Ursache der im Rahmen des Griechenland-Abkommens entstandenen Rechtsprobleme war häufig das für die »Beitrittsassoziation« kennzeichnende Spannungsverhältnis zwischen dem zum Gemeinschaftssystem »akzessorischen« und gemeinschaftsrechtlich oft *de facto* vorbestimmten Assoziationsinhalt einerseits und der völkerrechtlichen Rechtsstruktur der Assoziation andererseits: Entsprechend dem langfristigen Beitrittsziel der Assoziation ist Griechenland zwar zur Annahme des GZT der EWG (Art. 20 Assoziation EWG-Griechenland), zur Anpassung seiner Agrarpolitik an die Grundsätze der europäischen Agrarmarktordnungen (Art. 35) und zur schrittweisen Übernahme der Grundsätze des EWGV für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 49), die Niederlassungsfreiheit (Art. 97), die Verkehrspolitik (Art. 50), die Wettbewerbsvorschriften, Steuern und Rechtsangleichung (Art. 51 ff.) in das Assoziationsverhältnis verpflichtet. Den unter diesen Umständen verständlichen Wunsch Griechenlands nach Mitarbeit innerhalb der Gemeinschaftsorgane hat die EWG jedoch stets unter Hinweis auf die völkerrechtliche Assoziationsstruktur sowie zur Wahrung ihrer normativen und institutionellen Autonomie und Funktionsfähigkeit abgelehnt, und Griechenland wurde lediglich für einige seiner wichtigsten Agrarprodukte ein Vetorecht gegenüber gewissen Liberalisierungen des GZT eingeräumt (Protokolle Nr. 10 u. 16).

Am deutlichsten zeigte sich diese Problematik bei den im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Agrarpolitiken und der Reaktion der EWG auf den am 21. April 1967 in Griechenland stattgefundenen Militärputsch entstandenen Rechtsproblemen. Für die Harmonisierung der Agrarpolitiken

⁵⁶) So die EWG unter Hinweis auf Art. 38 EWGV, während die AASM die Anwendung der allgemeinen Einfuhrregelung im Art. 2 Abs. 1 JA I forderten. Auf Grund der liberalen Einfuhrpolitik der EWG betraf der wegen Art. 11 JA nicht vollständig liberalisierte Teil der EWG-Einfuhren aus den AASM 1970 jedoch nur noch 0,8% der Gesamteinfuhren aus den AASM.

legen die Art. 33 ff. des Assoziationsabkommens lediglich die Verfahren und das Ziel der »Gleichbehandlung der Erzeugnisse der Mitgliedstaaten und der gleichen Erzeugnisse Griechenlands auf den Märkten der Vertragsparteien« (Art. 33) bis spätestens zum Ende der 22jährigen Übergangszeit fest. Da bei der Paraphierung des Griechenland-Abkommens auch die europäischen Agrarmarktordnungen noch ausstanden, sind Inhalt und Bedingungen der Harmonisierung jedoch offen gelassen und späteren Beschlüssen des Assoziationsrats anheimgestellt, wobei der Assoziationsrat sich »nach den Grundsätzen der von der Gemeinschaft für das betreffende Erzeugnis gewählten Marktorganisation« (Art. 35) richten muß. Die seit der ersten Sitzung des Assoziationsrats am 12. November 1962 grundsätzlichen Meinungsunterschiede über den Inhalt der »Harmonisierung« konnten bislang jedoch nicht beigelegt werden: Nach griechischer Rechtsansicht muß die Harmonisierung der Agrarpolitiken auf denselben drei Grundprinzipien wie die europäische Agrarpolitik⁵⁷⁾ beruhen und daher eine schrittweise immer mehr Agrarerzeugnisse umfassende, sofortige Gleichbehandlung der europäischen und griechischen Landwirtschaften verwirklichen, wobei von griechischer Seite besonderer Wert auf den Zugang zur Finanzhilfe des EAGFL und auf gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der Liberalisierung des Agrarhandels gelegt wird. Die EWG besteht demgegenüber unter Hinweis auf den Begriff »Harmonisierung« und die völkerrechtliche Assoziationsstruktur auf einer rechtlichen Trennung der europäischen und griechischen Agrarpolitiken und lehnt eine Beteiligung Griechenlands an den finanziellen und institutionellen Mechanismen der gemeinsamen Agrarpolitik auch deshalb ab, weil eine Finanzhilfe der EWG an Griechenland nur im Finanzprotokoll vorgesehen sei und nicht auch implizit und in unbegrenzter Höhe in den Bestimmungen über die Harmonisierung der Agrarpolitiken. Völkerrechtlich erscheint diese Argumentation der EWG zwar allein richtig, zumal im internationalen Integrationsrecht stets zwischen »Konsultation«, »Harmonisierung« und »gemeinsamer Politik« unterschieden und mit »Harmonisierung« die Ausrichtung der nationalen Politiken auf ein gemeinsames Ziel hin verstanden wird, wobei die beteiligten Parteien ihrer jeweiligen Lage entsprechend unterschiedliche Maßnahmen zum Erreichen des gemeinsamen Ziels anwenden können⁵⁸⁾. Ob die von der EWG zugunsten der Harmonisierung der Agrar-

⁵⁷⁾ Gemeinschaftliche Verantwortung für einheitliche Agrarpreise, für den Schutz gegenüber Drittländern sowie für die gemeinsame Finanzierung der Agrarpolitik. Zustimmung zur griechischen Rechtsansicht: Torelli, in: *L'association à la Communauté Economique Européenne* (oben Anm. 7), S. 52 ff.; F. de Schacht, *La Grèce et le Marché Commun*, RMC 1966, S. 336 ff.

⁵⁸⁾ Vgl. Kramer (oben Anm. 11), S. 73 f.

politiken vorgenommenen Aktionen⁵⁹⁾ allerdings für die Liberalisierung des Agrarhandels und die Übernahme der Grundsätze der europäischen Agrarmarktorfnungen ausreichen, erscheint mehr als zweifelhaft: Die autonome Übernahme der kostspieligen, europäischen »Agrarsozialpolitik« dürfte für ein noch in der Industrialisierungsphase befindliches, »halbentwickeltes« Land wie Griechenland oder die Türkei finanziell und entwicklungspolitisch kaum durchführbar sein. Das am 23. November 1970 unterzeichnete Zusatzprotokoll zum Türkei-Abkommen beschränkt sich daher für den Agrarsektor auf eine gegenseitige Präferenzregelung und auf die Anpassung der türkischen an die gemeinsame Agrarpolitik im Laufe von 22 Jahren, nach deren Ablauf der Assoziationsrat die für den freien Warenverkehr mit Agrarerzeugnissen erforderlichen Bestimmungen festlegen soll.

Der Militärputsch vom 21. September 1967 in Griechenland führte zu einem weitgehenden Stillstand der Assoziationsentwicklung. Der Ministerrat und die Kommission beschlossen unter Hinweis auf die Aufhebung grundlegender Menschen- und Verfassungsrechte in Griechenland, »sich an ein Minimum von notwendigen Aktivitäten für die Verwaltung des Abkommens unter Ausschluß aller neuer Entwicklungen zu halten«⁶⁰⁾. Das Assoziationsabkommen habe als Abkommen über einen »etappenweisen Beitritt« eine ausgesprochen politische Natur und könne nur solange funktionieren, wie in Griechenland die demokratischen und parlamentarischen Voraussetzungen für den späteren Beitritt zur EWG fortbestehen. Für die weitere Anwendung der Assoziationsbestimmungen wird seitens der EWG zwischen den bereits genau festgelegten und direkt durchführbaren Maßnahmen einerseits und den ein weiteres Tätigwerden der Assoziationspartner voraussetzenden Aktionen andererseits unterschieden: Der seitens der EWG »eingefrorene« Teil des Abkommens betrifft insbesondere die Angleichung der Agrar- und Wirtschaftspolitiken, die Verwendung der restlichen Kapitalhilfe (ca. 55 Mill. Dollar), die Erneuerung des Finanzprotokolls, die Ausarbeitung der Studie über die Schaffung eines Industrieschwerpunkts in Griechenland und teils auch die institutionelle Zusammenarbeit (keine Sitzungen auf Minister- und Parlamentariersebene, keine Jahresberichte), während die beiderseitige Handelsliberalisierung weiter vertragsgemäß erfolgt.

Griechenland hat demgegenüber stets seine Bereitschaft zur vollständigen

⁵⁹⁾ Beseitigung der Zölle und Mengenbeschränkungen für griechische Agrarerzeugnisse, Präferenzen bei den Abschöpfungen und erklärte Bereitschaft zur finanziellen Beteiligung an einem griechischen Pendant zum EAGFL.

⁶⁰⁾ Vgl. hierzu und zum Folgenden: 2. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1968 (Brüssel 1969) Ziff. 482; 3. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1969 (Brüssel 1970) Ziff. 382 f.; und ausführlich: Europäisches Parlament Dok. 33/1969 bis 1970; 55/1967–1968.

Einhaltung des Assoziationsabkommens betont, das Verhalten der EWG als Vertragsverletzung bezeichnet und sogar die Anwendung des in Art. 67 vorgesehenen Schiedsverfahrens erwogen. Es sei für jedes Land unannehmbar, wenn die EWG ihre Vertragspflichten je nach Einschätzung des jeweiligen politischen Systems der anderen Seite einhalten oder ganz bzw. teilweise aussetzen wollte.

Das Verhalten der EWG erscheint dennoch durch die im allgemeinen Völkervertragsrecht anerkannten Regeln für Vertragsverletzungen gerechtfertigt: Die rechtlich willkürlichen Verhaftungen griechischer Parlamentarier haben die für die Assoziation europäischer Länder »erforderliche Zusammenarbeit ... zwischen dem Europäischen ... und dem griechischen Parlament« (Art. 71 Assoziationsabkommen)⁶¹⁾ unmöglich gemacht. Der parlamentarische Assoziationsausschuß konnte wegen der Inhaftierung griechischer Ausschußmitglieder seit dem Militärputsch nicht mehr tagen. Nach der Präambel zum Assoziationsabkommen soll »die Hilfe, welche die EWG dem griechischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden läßt, später den Beitritt Griechenlands zur Gemeinschaft erleichtern«, und wollen die Assoziationsparteien »durch gemeinsames Streben nach dem hohen Ziel des Vertrags zur Gründung der EWG Frieden und Freiheit wahren und festigen«. Durch diese politischen und zum EWG-Vertrag akzessorischen Assoziationsziele wurde auch das im Rahmen der Beitritts- und Assoziationspolitik der EWG stets vorausgesetzte Bestehen einer freiheitlich-demokratischen Verfassungsstruktur in den europäischen Assoziationsstaaten zur Vertragsgrundlage gemacht. Mit der Aufhebung grundlegender, demokratischer und parlamentarischer Verfassungsprinzipien durch die griechische Regierung sind diese Vertragsziele blockiert, die Vertragsgrundlage ist auf weiterhin unabsehbare Zeit entfallen, und daher sind auch trotz des Fehlens einer Kündigungsklausel in dem zeitlich unbefristeten Griechenland-Abkommen die vom Europäischen Parlament wiederholt erwogenen »Initiativen zur Revision oder Aussetzung« des Abkommens als völkerrechtlich zulässig anzusehen⁶²⁾.

Zwei weitere Völkerrechtsprobleme im Zusammenhang mit dem Griechenland-Abkommen seien noch kurz vermerkt:

Bei der Assoziierung der Türkei vertrat das damals in außenpolitisch ge-

⁶¹⁾ Anders bei der Assoziation außereuropäischer Länder, wo 1969 z. B. acht der AASM (infolge Militärputsch) und Marokko kein Parlament hatten.

⁶²⁾ Die bisherige Assoziationspraxis der EWG kennt noch keinen Präzedenzfall für die Kündigung einer Assoziation. Auch Guinea, Neuguinea, Algerien und die AASM haben bei ihrem Unabhängigwerden keine »Kündigung« ihrer Assoziations- und Sonderbeziehungen zur EWG ausgesprochen.

spannten Beziehungen zur Türkei stehende Griechenland unter Hinweis auf den nicht-reziproken, nur einseitige Präferenzen zugunsten der Türkei enthaltenden Inhalt der im Assoziationsabkommen EWG-Türkei vereinbarten »Vorbereitungsphase« von fünf bis zehn Jahren im Assoziationsrat die Ansicht, es handele sich beim Abkommen mit der Türkei überhaupt nicht um eine — nach Art. 238 EWGV Gegenseitigkeit voraussetzende — »Assoziation«. Hinsichtlich des Assoziierungsabkommens EWG-Griechenland sei deshalb nicht des Art. 64 Abs. 3 anzuwenden, der für den Fall weiterer Assoziierungsabkommen der EWG lediglich die Berücksichtigung der griechischen Interessen und angemessene Konsultationen vorschreibt, sondern das Protokoll Nr. 10, wonach Griechenland bei gewissen Zollaussetzungen oder Zollkontingenten der EWG für nichtassoziierte Drittländer ein Vetorecht zusteht. Griechenland wollte die der Türkei eingeräumten Präferenzen dementsprechend unter Berufung auf sein im Protokoll Nr. 10 enthaltenes Vetorecht verhindern und sprach sich sogar im GATT bei der dortigen Prüfung des Abkommens EWG-Türkei für die GATT-Widrigkeit dieses Abkommens aus. Die EWG hielt demgegenüber daran fest, daß das als Assoziierungsabkommen gemäß Art. 238 EWGV mit der Türkei abgeschlossene Abkommen eine »Assoziation« im Sinne von Art. 64 Abs. 3 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland ist und Griechenland daher lediglich einen Rechtsanspruch auf Konsultation gemäß Art. 64 Abs. 3, aber kein Vetorecht aus Protokoll Nr. 10 zusteht. In der Praxis wurden die rechtlichen Meinungsverschiedenheiten schließlich dadurch entschärft, daß die im Assoziationsabkommen EWG-Türkei vorgesehenen Zollkontingente zugunsten der Türkei die nach Protokoll Nr. 10 auch ohne griechische Zustimmung zulässigen Grenzen vorläufig (!) nicht überschritten und Griechenland auf Drängen der EWG seine feindliche Haltung im GATT aufgab. Das zugrunde liegende Völkerrechtsproblem — wer ist für die Interpretation des Begriffs »Assoziation« im Art. 64 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland zuständig? — dürfte im übrigen folgendermaßen zu beantworten sein: Zur Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags sind beide Vertragsparteien in gleicher Weise befugt. Art. 64 Abs. 3 verweist bei dem Begriff »Assoziation« jedoch ausdrücklich auf die Assoziationspraxis der EWG. Da weder das Assoziationsabkommen mit Griechenland noch die vage Legaldefinition der »Assoziation« im Art. 238 EWGV eine präzise Definition der Assoziationsabkommen und ihres zulässigen Inhalts enthalten und der Assoziationsbegriff im Völker- und Europarecht als flexible Formel für inhaltlich sehr unterschiedliche Abkommen verwendet wird⁶³⁾, kann bis zu einer rechtlich verfestigten Asso-

⁶³⁾ Vgl. oben Anm. 38.

ziationspraxis der EWG die Zuständigkeit für die europäische Assoziierungs- politik sowie für Inhalt und Abschluß von Assoziierungsabkommen der EWG nur bei letzterer liegen. »Assoziation« im Sinne von Art. 64 Abs. 3 ist somit letztlich jedes gegenseitige Wirtschaftsabkommen, das die Gemeinschaft als »Assoziation« vereinbart⁶⁴⁾.

Abweichend von den Assoziationsabkommen mit außereuropäischen Ländern enthält das Griechenland-Abkommen im Art. 37 Abs. 3 eine über die allgemeine Meistbegünstigungspflicht der Assoziationsparteien aus Art. I Abs. 1 GATT hinausgehende spezielle, gegenseitige Meistbegünstigungspflicht für Agrarerzeugnisse, die die EWG zur Ausdehnung der dritten Ländern gewährten Zollzugeständnisse und mengenmäßigen Liberalisierungen auf die betreffenden griechischen Agrarprodukte verpflichtet. Es besteht hier also eine Pflicht der EWG zur Gleichbehandlung Griechenlands mit dem meistbegünstigten assoziierten Staat. Die Gleichbehandlungspflicht dürfte sich dabei in Übereinstimmung mit der griechischen Rechtsansicht⁶⁵⁾ auch auf die im Rahmen des UNCTAD-Präferenzsystems von der EWG gewährten Agrarpräferenzen beziehen. Die griechische Pflicht zur schrittweisen Übernahme des GZT bezieht sich dagegen nur auf *erga omnes*-Zölle und nicht auch auf eine Anpassung der griechischen Zollsätze an die von der EWG gewährten UNCTAD-Präferenzen. Im November 1971 beantragte Griechenland bei der EWG eine Ausnahmegenehmigung von seinen Pflichten zur Übernahme des GZT und zur Meistbegünstigung, um an der seit 1967 zwischen 16 Entwicklungsländern im Rahmen des GATT stattfindenden Zollsenkungsrunde und dem dabei 1971 ausgehandelten "Protocoll relating to trade negotiations among developing countries" teilnehmen zu können⁶⁶⁾.

4.3. Rechtsfragen der Kapitalhilfe und Technischen Hilfe an die assoziierten Staaten. Ein Überblick⁶⁷⁾

4.3.1. Gemeinschaftskompetenzen

Entsprechend dem Zuteilungs- und Enumerationsprinzip besitzt die EWG keine Kompetenz zur finanziellen Intervention in allen Vertragsbereichen.

⁶⁴⁾ Kennzeichnend: Da sich die präferenziellen Handelsabkommen der EWG mit Israel und Spanien inhaltlich kaum noch von den Assoziationsabkommen mit den Maghrebländern unterscheiden, mußte der Ministerrat 1971 auf eine Parlamentarieranfrage hin ausdrücklich bestätigen: »Das Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Spanien ist ein reines Handelsabkommen«, vgl. EG-Bulletin, 7-1971, S. 81.

⁶⁵⁾ Vgl. EG-Bulletin 1-1972, S. 88 f.

⁶⁶⁾ Vgl. EG-Bulletin 1-1972, S. 88 f., und GATT, BISD 18th Supplement 1972, S. 26 f. Zu den neueren Entwicklungen in der Mittelmeerpolitik der EWG vgl. Levi (oben Anm. 41).

⁶⁷⁾ Die im Gemeinschafts- und Assoziationsrecht enthaltenen Regelungen der finanziel-

Der EWG-Vertrag begründet nur im Art. 136 Abs. 2 und — nach der hier vertretenen Interpretation zu Art. 238 (vgl. oben Abschnitt 3, c) — auch in Art. 238 eine autonome Gemeinschaftskompetenz für eine Kapitalhilfe zugunsten der im Anhang IV zum EWG-Vertrag genannten Überseegebiete, der AASM und der in den Absichtserklärungen zum EWG-Vertrag genannten Entwicklungsländer⁶⁸). Über diesen Bereich hinaus können die Gemeinschaftskompetenzen angesichts des *numerus clausus* der Ausgabenbefugnisse nur durch Vertragsänderung (Art. 236, 239 EWGV), autonome Vertragsergänzung (Art. 235 EWGV) und insbesondere durch völkerrechtliche Ermächtigung seitens der EWG-Staaten erweitert werden, wie die Mitgliedstaaten es in Zusammenhang mit der Kapitalhilfe an Griechenland und die Türkei und bei gewissen Soforthilfeaktionen (z. B. die am 7. Juni 1971 im Ministerrat beschlossene Geldhilfe in Höhe von 250 Mill. Dollar für Erdbebenopfer in der Türkei) getan haben. Außerhalb des Assoziationsrahmens dürften aber weder die »Lückenfüllungskompetenz« des Art. 235 EWGV noch die *implied powers*-Lehre eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine gemeinschaftliche Kapitalhilfe der EWG an dritte Länder bieten. Auch die integrationspolitisch zur Ergänzung der Zollunion notwendige⁶⁹) Kapitalhilfe an die »halbentwickelten« Beitrittskandidaten Griechenland und Türkei ist nicht im Sinne von Art. 235 EWGV »erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer [EWG] Ziele zu verwirklichen«.

len und technischen Hilfe der EWG wurden durch die Erweiterung der EWG nicht geändert, und eine Beteiligung von Großbritannien, Irland und Dänemark an der Kapitalhilfe und Technischen Hilfe für die AASM ist erst für das JA III vorgesehen. — Zu den außerrechtlichen Aspekten der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfe der EWG vgl.: Europäisches Parlament Dok. 89/1968; Perroy (oben Anm. 7); Memorandum über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, EG-Kommission, Juli 1971, Februar 1972. — Die jeweiligen internen Durchführungsabkommen der EWG-Staaten sind zusammen mit den Assoziationsabkommen im Amtsblatt der EG veröffentlicht (EWG/Griechenland: Abl. Nr. 26/1963, S. 350 ff.; EWG/Türkei: Abl. Nr. 217/1964, S. 3705 ff.; JA I: Abl. Nr. 93/1964, S. 1493 ff.; JA II: Abl. Nr. L 282/1970, S. 1 ff.). Die gesamten Rechtsakte für die Finanzierungstätigkeit von EEF und EIB sind auch in gesonderten Textsammlungen der EG (»Sammlung von Rechtsakten — Assoziationen«, Loseblattausgabe) und der EIB (vgl. unten Anm. 80) zusammengestellt.

⁶⁸) Die Gemeinschaftskompetenzen zur »Handelshilfe«, »Nahrungsmittelhilfe« oder die Unterstützung von Gastarbeitern aus Entwicklungsländern mit Mitteln des Sozialfonds — alle diese Hilfsarten sind zugleich indirekte Formen der finanziellen Hilfe — bleiben hier außer Betracht.

⁶⁹) Die bloße gegenseitige Marktöffnung und das meist durch monopolistische und interventionistische Elemente verzerrte Spiel der Marktkräfte führen erfahrungsgemäß leicht zur kumulativen Vergrößerung der wirtschaftlichen Ungleichheiten (z. B. Abwandern von Kapital und Arbeitskräften in die reicheren Gebiete mit höherem Zins- und Lohnniveau), und die meisten Integrationsabkommen enthalten daher Bestimmungen über (sub-) regionale Entwicklungsbanken, Ausgleichsfonds oder andere entwicklungspolitische Lenkungsmaßnahmen.

Die EWG gewährt dementsprechend multilateral-gemeinschaftliche Kapitalhilfe nur im Rahmen der Assoziationsverträge mit den Überseegebieten, den AASM, Griechenland und der Türkei. Die hierfür erforderlichen Finanzmittel stammen aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten und werden wegen ihrer von Assoziation zu Assoziation meist unterschiedlichen Aufbringungs-schlüssel und langfristigen Bereitstellung außerhalb des normalen Haushaltsverfahrens im Rahmen besonderer Finanzierungsvorschriften gesondert »etatisiert«⁷⁰⁾. Der am 21./22. April 1970 beschlossene Stufenplan für die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaft ermöglicht jedoch für die Kapitalhilfe an die Überseegebiete und AASM vom 1. Januar 1975 an eine vollständige Finanzierung aus den Eigenmitteln der Gemeinschaft.

4.32. Organisationsprinzipien

Organisatorisch sind innerhalb der EWG die wichtigen entwicklungs-politischen Kompetenzen zwischen Ministerrat und Kommission verteilt, wobei der Rat die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse (z. B. Art. 136 Abs. 2, 238 Abs. 2 EWGV) und die Kommission die wichtigsten Initiativ-, Vor-bereitungs-, Verwaltungs- und Durchführungsbefugnisse besitzen. Die Ver-gabe und Verwaltung der finanziellen und technischen Hilfe ist stets Gemein-schaftsinstitutionen und nicht Assoziationsorganen übertragen: bei der Kapi-talhilfe an die Überseegebiete und AASM dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und der Europäischen Investitionsbank (EIB); bei Griechenland nur der EIB; bei den *soft loans* für die Türkei der EIB/Spezialsektion; zu-sätzlich gewährte die Kommission besonders während der Zeit des 1. EEF (1958–1964) gewisse finanzielle Hilfen (Ausbildungshilfe, Technische Hilfe) auch aus allgemeinen Haushaltsmitteln, für besondere Situationen können Sonderfonds gebildet werden (wie z. B. der durch Ratsbeschluß vom 25. Juli 1967 gegründete »Fonds für Ölsaaten und Saatenöle« zugunsten der AASM), und zur Vereinfachung der Verwaltungsformalitäten bei der Überwachung und technischen Unterstützung ihrer Finanzierungsprojekte hat die Kom-mission außerdem 1965 die »Europäische Assoziation für Zusammenarbeit« (EAZ) als gemeinnützige, ohne Eigenkapital und Gewinn arbeitende Ver-einigung belgischen Privatrechts gegründet. Die jeweils durch interne Ab-kommen der EWG-Staaten für die Dauer der Assoziationsverträge errichte-ten, bislang drei Europäischen Entwicklungsfonds werden als nichtrechts-

⁷⁰⁾ Vgl. die Finanzprotokolle zum Griechenland- und Türkei-Abkommen sowie die internen Abkommen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung und Verwaltung der Euro-päischen Entwicklungsfonds (vgl. Anm. 67).

fähige Sondervermögen von der Kommission verwaltet⁷¹⁾). Die Kommission entscheidet lediglich über die grundsätzlichen Fragen wie z. B. die Gestaltung der Vergabebedingungen und die Finanzierungsbeschlüsse selbst. Die übrigen Entscheidungen obliegen der für die Fondsverwaltung zuständigen »Generaldirektion Entwicklungshilfe« und den spezialisierten Abteilungen. Seit 1964 sind außerdem auch ein Fondsausschuß und die EIB an der Prüfung von Finanzierungsanträgen für Projekte aus EEF-Mitteln beteiligt. Der aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission, der EIB und des Generalsekretariats des Ministerrats zusammengesetzte Fondsausschuß nimmt zu allen von der Kommission geprüften Finanzierungsvorschlägen mit qualifizierter Mehrheit Stellung, wobei nur die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten nach einer dem Aufbringungsschlüssel für den EEF entsprechenden Stimmenponderierung stimmberechtigt sind und für eine positive Stellungnahme die Stimmen von mindestens drei Mitgliedstaaten notwendig sind. Eine — in der Praxis sehr seltene — abweichende Stellungnahme vom Finanzierungsvorschlag der Kommission ist zwar für letztere unverbindlich, kann aber von der Kommission — wenn sie an dem betreffenden Finanzierungsvorschlag unverändert festhalten will — nur durch Anrufung und Entscheidung des Ministerrats überwunden werden. Die EIB ist zusätzlich zur Prüfung der Finanzierungsanträge auch an der Verwaltung von Sonderdarlehen und Beiträgen zur Bildung von haftendem Kapital aus EEF-Mitteln beteiligt. Die sehr detaillierten Rechtsgrundlagen für die Arbeitsweise und Finanzierungstätigkeit des EEF sind im übrigen in einer unübersichtlichen Vielzahl von Bestimmungen der Assoziationsabkommen und der dazugehörigen Protokolle, der internen Durchführungsabkommen der EWG-Staaten, in Verordnungen des Ministerrats und der Kommission, in den Aufträgen der Mitgliedstaaten an die EIB, in internen Verwaltungsakten und unveröffentlichten *circulaires d'application*, in Beschlüssen des Assoziationsrats EWG-AASM sowie in völkerrechtlichen Abkommen mit den Empfängerländern geregelt.

4.33. Das Prinzip der »finanziellen und technischen Zusammenarbeit«

Die Gemeinschaftshilfe verbindet die Vorteile des Multilateralismus mit denen der institutionalisierten Zusammenarbeit und des Regionalismus: Die Haushaltsbeiträge der Mitgliedstaaten verlieren vom Augenblick der Einzah-

⁷¹⁾ Zum folgenden vgl. ausführlich die von der Kommission veröffentlichte Broschüre: Der EEF. Der Weg des Vorhabens von der Vorlage bis zur Ausführung (Brüssel 1966). Für das JA II sind die jeweiligen Regelungen in Art. 17–30 sowie im Protokoll Nr. 6 JA II, im »Internen Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft« (Abl. 1970 Nr. L 282/S. 47 ff.) und in der »Finanzregelung« des Ministerrats für den 3. EEF (Abl. 1971 Nr. L 31) enthalten.

lung an ihre Nationalität, und ihre Verwaltung und Vergabe erfolgen ohne nationale Kontrolle allein auf Gemeinschaftsebene durch eine »entnationalisierte«, »technokratische« und außenpolitisch »neutrale« Verwaltung unter ausschließlich finanziellen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten. Die langfristige Bereitstellung der Mittel ermöglicht dabei eine von dem für die bilaterale Kapitalhilfe kennzeichnenden »Annuitätsprinzip« unbehinderte, langfristige Entwicklungsplanung. Bei der »Beitrittsassoziation« liegt die Verwendung der Gelder entsprechend dem Darlehenscharakter der Hilfe allein bei den Empfängerländern, und die EIB verfolgt zusätzlich zu den Rahmenbestimmungen der Finanzprotokolle⁷²⁾ keine eigene Entwicklungspolitik gegenüber Griechenland und der Türkei. Für das JA wurden angesichts der großen Zahl der insgesamt 25 Vertragsparteien, des geringen Entwicklungsniveaus der AASM, ihrer oft noch begrenzten Kapitalaufnahme-fähigkeit, der Notwendigkeit ihrer verstärkten regionalen Zusammenarbeit und auch angesichts der zu über 80% aus Schenkungen bestehenden Kapitalhilfe der EWG die Rechtsprinzipien der »finanziellen und technischen Zusammenarbeit« (Titel II JA II) und »gemeinsamen Ausrichtung« (Art. 29 JA II) vereinbart. Die Wesensmerkmale dieser teils neuartigen Rechtsprinzipien sind:

a) Die Grundsatzbestimmungen über Höhe, Arten, Rechtsformen, Konditionen, Förderungsbereiche, Prüfungskriterien, Verwaltung, Verteilung, Empfänger, Ausrichtung, Ausschreibungen, Finanzierungsmodalitäten, Projektausführung, Projektunterhaltung und Erfolgskontrolle der finanziellen und technischen Hilfe der EWG sind als Ergebnis langwieriger Assoziationsverhandlungen einvernehmlich im Assoziationsvertrag und nicht einseitig von den Geberländern als *fait accompli* festgelegt⁷³⁾.

b) Das Antragsrecht und damit auch die Entscheidung über Auswahl und Prioritätenfolge der Finanzierungsvorhaben, die Planungsautonomie und die Verantwortung für die Vergabe der Bau- und Lieferaufträge sowie für die Durchführung, Verwaltung und spätere Unterhaltung der von der EWG finanzierten Projekte liegen allein bei den AASM (vgl. z. B. Art. 22, 28 Abs. 2 JA II), und die Projekte sollen »nach Möglichkeit im Rahmen eines Entwicklungsplans (der AASM) vorgesehen« sein sowie die regionale Zusammenarbeit in Schwarzafrika möglichst fördern (Art. 19 JA II).

⁷²⁾ Vgl. z. B. Protokoll Nr. 2 zum Türkei-Abkommen: die Kapitalhilfe soll »Investitionsvorhaben ... zur Erhöhung der Produktivität der türkischen Wirtschaft« und »die Verwirklichung der Ziele des Abkommens fördern, sich in den Rahmen des türkischen Entwicklungsplans einfügen« (Art. 1) und »eine Ergänzung der eigenen Bemühungen des türkischen Staates« (Art. 8) darstellen.

⁷³⁾ Vgl. hierzu auch Z a r t m a n (oben Anm. 3) z. B. S. 227 f.

c) Die »allgemeine Ausrichtung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit im Rahmen der Assoziation« wird durch regelmäßige Beschlüsse des Assoziationsrats gemeinsam festgelegt⁷⁴⁾. Sie enthält in der Praxis Leitlinien sowohl für die Gemeinschaftshilfen als auch für die ergänzenden Maßnahmen der AASM und macht den EEF zur »einzigen Hilfeinstitution der Welt, deren Politik Geber und Empfänger gemeinsam und paritätisch festlegen«⁷⁵⁾. Denselben Ziel dienen der ständige Dialog über die Finanzierungs- und Durchführungsprobleme zwischen der Gemeinschaft und den AASM im Rahmen der Assoziationsorgane sowie die laufenden, direkten Kontakte und wechselseitigen Informationsbesuche zwischen den Dienststellen der Kommission und den Behörden der AASM. Nach Angaben der Kommission hat dieser Dialog »das gegenseitige Verstehen gefördert und sowohl die Bearbeitung als auch die Durchführung der Vorhaben erleichtert und beschleunigt«⁷⁶⁾.

d) Ergänzend zur eigenverantwortlichen Projektausführung durch die AASM und wie auch sonst bei der Entwicklungshilfe üblich⁷⁷⁾ überwacht auch die Kommission durch die »Finanzkontrolleure« und »Rechnungsführer« innerhalb des EEF, durch den von ihr in jedem assoziierten Staat stationierten »Überwachungsdelegierten« sowie durch das von ihr beauftragte technische Hilfs- und Kontrollpersonal in den AASM die Verwirklichung und Nutzung der Finanzierungsprojekte und hat dem Ministerrat am 17. November 1971 zum zweiten Mal eine »Mitteilung über die Verwendung der Hilfe der Gemeinschaft seitens der assoziierten Staaten« vorgelegt. Die Rechtsstellung und der ausgesprochen technische Tätigkeitsbereich des »Überwachungsdelegierten« sind vertraglich mit dem jeweiligen assoziierten Staat genau festgelegt, und sie nehmen — ähnlich wie der "UN-Resident-Representative" — neben der technischen Kontrolle auch wichtige Verwaltungsaufgaben für alle Finanzierungsprojekte in dem Assoziationsstaat wahr. Die teils privatrechtlich, teils in den Finanzierungsabkommen mit den AASM geregelte Rechtsstellung des technischen Hilfspersonals weicht von derjenigen der entsprechenden UN-Experten wesentlich ab (letztere sind *agents publics internationaux non fonctionnaires*) und richtet sich nach ihren von der Kommission erhaltenen Aufträgen, dem mit der EAZ abgeschlossenem Dienst-

⁷⁴⁾ Vgl. Art. 29 JA II und die Entschlüsse 1/66, 2/67 und 3/68 des Assoziationsrates, die am 22. 4. 1971 vom Assoziationsrat zu einer Synthese zusammengefaßt wurden (veröffentlicht in den vom Assoziationsrat herausgegebenen Textsammlungen).

⁷⁵⁾ Europäisches Parlament Dok. 9/1966–1967, Ziff. 14.

⁷⁶⁾ Jahresbericht der Kommission an den Assoziationsrat über die technische und finanzielle Zusammenarbeit 1967, SEK (68) 1055, S. 1.

⁷⁷⁾ Vgl. die "UN-Resident Representatives", die "World Bank Regional Offices", die "US-AID-Mission", die französische «Mission Permanent d'Aide et de Coopération» usw.

Leistungsvertrag und den allgemeinen Regelungen der EAZ für die Rechtsstellung dieses Personals⁷⁸⁾. Die Hilfsexperten werden im Rahmen ihres von der Kommission festgelegten Auftrages den Behörden des Empfängerlandes zur Verfügung gestellt, in deren Verwaltungsdienststellen sie sich einfügen müssen, und zwar «en toute indépendance à l'égard des autorités et organismes autres que ceux à la disposition desquels ils sont placés» (Art. 12 der allgemeinen Vertragsklauseln).

e) Ein weiteres, rechtliches Charakteristikum der »finanziellen und technischen Zusammenarbeit« liegt in der Teilnahmemöglichkeit für Unternehmen aus allen 24 Vertragsstaaten bei den Ausschreibungen der öffentlichen Aufträge für die Finanzierungsprojekte (Art. 26 JA II), in der Wahlmöglichkeit zwischen den Ausbildungsstätten in allen 24 Ländern (sowie hilfsweise auch in Drittländern!) bei den Ausbildungshilfen (z. B. Stipendien), in der gemeinschaftlichen Koordinierung der gesamten Entwicklungshilfe für die AASM sowie in der Harmonisierung der Entwicklungspläne und Wirtschaftskooperation zwischen den AASM (vgl. Art. 19, 29 JA II).

4.34. Die Finanzierungsabkommen des EEF

Die Vergabe der Kapitalhilfe erfolgt zweistufig durch Finanzierungsbeschluß und späteres Finanzierungsabkommen. Der beim EEF seit 1964 grundsätzlich allein von der Kommission gefaßte Finanzierungsbeschluß erfolgt in Anwendung von Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und Assoziationsrecht⁷⁹⁾ und hat dementsprechend eine rechtliche Doppelnatur. Von den durch den Assoziationsvertrag begründeten Rechtsansprüchen der Assoziationspartner auf Bereitstellung der vereinbarten Gelder und auf Ermessenswahrung bei der Prüfung der Finanzierungsanträge abgesehen, wird ein Rechtsanspruch der assoziierten Länder auf Finanzierung eines bestimmten Vorhabens erst durch das völkerrechtliche Finanzierungsabkommen zwischen

⁷⁸⁾ Vgl.: R. Kraehe, Structures et agents de l'assistance technique de la C.E.E., Revue trimestrielle de droit européen 1969, S. 188 ff. – Die verschiedenen Bemühungen zur Harmonisierung der Rechtsstellung und Vorrechte technischer Hilfsexperten in Entwicklungsländern waren bisher erfolglos (vgl. OECD, Aid Review 1970, S. 142), und Feuer's Feststellung dürfte noch heute stimmen, daß «la qualité d'expert de l'assistance technique ne correspond pas pour l'instant à une catégorie spécifique du droit international» (G. Feuer, Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des Institutions Spécialisées [1957], S. 156).

⁷⁹⁾ Rechtsgrundlagen sind u. a. (vgl. Anm. 67, 71): die Internen Abkommen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft; die vom Ministerrat erlassene Finanzregelung für den EEF und die Verordnung Nr. 62/65/EWG der Kommission vom 25. 3. 1965 zur Regelung der Arbeitsweise des EEF; die Assoziationsabkommen (vgl. z. B. Art. 19, 23 JA II) und die Entschlüsse des Assoziationsrats über die Ausrichtung der Hilfe.

der EWG und dem Empfängerland begründet (Zweistufentheorie), wobei die in diesen — unveröffentlichten — Abkommen vereinbarten Finanzmittel einen Höchstbetrag für die Projektfinanzierung darstellen und gegebenenfalls nicht in voller Höhe ausgezahlt werden müssen. Die in den Assoziationsvereinbarungen nicht immer erwähnte Zulässigkeit von mit der Kapitalhilfe verbundenen Auflagen (z. B. Berichtspflichten, Kontrollrechte) ergibt sich als *implied power* aus den entwicklungspolitischen Assoziationszielen. Verfahren und Inhalt der je nach Finanzierungsart und Vorhaben unterschiedlichen sowie nach unveröffentlichten Musterabkommen für die einzelnen Länder und Gebietsgruppen abgefaßten Finanzierungsabkommen sind im übrigen in der Finanzregelung und der Verfahrensordnung für den EEF geregelt, und die Abkommen enthalten üblicherweise insbesondere folgende Bestimmungen:

— Der Assoziationsvertrag, die Finanzregelung und die Verfahrensordnung für den EEF werden rechtsverbindlicher Vertragsbestandteil.

— Die »besonderen Vertragsklauseln« (*clauses particulières*) enthalten sehr detaillierte Regelungen für die Finanzierung und Ausführung des konkreten Vorhabens, für die Kontrollbefugnisse der Kommission sowie u. a. für den Fall von Vertragsverletzungen (Einstellung und vorzeitige Rückzahlung der Kapitalhilfe), Rechtsstreitigkeiten (Zuständigkeit des EuGH für das Finanzierungsabkommen, Schiedsverfahren der Internationalen Handelskammer für die Bau-, Liefer- und Dienstleistungsverträge), für die Verwendung etwaiger Restbeträge und für das Rücktrittsrecht des Empfängerlandes.

— Dieselben oder ähnliche Regelungen sind oft aber auch schon in den mit den einzelnen AASM vereinbarten und dem Finanzierungsabkommen regelmäßig als Anhang beigefügten »allgemeinen Standardklauseln« (*clauses générales*) enthalten. Die Finanzierungsabkommen enthalten regelmäßig noch weitere Anhänge mit einer Beschreibung des Vorhabens, einer genauen Festlegung der technischen und administrativen Einzelheiten der Durchführung und den Vorschriften über das »allgemeine Lastenheft«.

4.35. Die Finanzierungstätigkeit der EIB⁸⁰⁾

Die durch Art. 129 EWGV gegründete EIB ist — anders als die nicht-rechtlichfähigen Entwicklungs-, Sozial- und Agrarfonds der EWG — eine rechtlich und finanziell selbständige und auch innerhalb der Gemeinschaft unab-

⁸⁰⁾ Zu den Rechtsgrundlagen dieser Tätigkeit der EIB vgl. die folgenden, von der EIB veröffentlichten Textsammlungen: Dokumente im Zusammenhang mit der Einschaltung der Bank in den AASM und ÜLG, EIB, Luxemburg 1965; Dokumente im Zusammenhang mit

hängige, regionale, öffentlichrechtliche Entwicklungsbank (vgl. Art. 129 f. EWGV), die jedoch trotz ihrer selbständigen Rechtspersönlichkeit zugleich als anstaltsähnliches Hilfsorgan und Instrument gemeinschaftlicher Wirtschaftspolitik der EWG betrachtet werden kann. Die Finanzierungstätigkeit zugunsten der im Rahmen der Beitritts- und Entwicklungsassoziationen mit der EWG assoziierten Länder wurde der EIB jeweils durch Beschlüsse ihres Gouverneursrates gemäß Art. 18 Abs. 1 EIB-Satzung (EIBS) genehmigt. Die Entwicklungsprobleme dieser Entwicklungsländer und der notwendige Schutz des "Credit-Standing" der sich überwiegend über die Kapitalmärkte refinanzierenden EIB machten dabei besondere, von der Darlehenstätigkeit der EIB innerhalb der EWG abweichende und teils (z. B. bei der Trennung der bankmäßigen von den nicht bankmäßigen Darlehen) den Rechtstechniken anderer, regionaler Entwicklungsbanken ähnliche Verfahrens- und Finanzierungsmodalitäten notwendig (besondere Sicherheiten, »weiche« Kreditkonditionen, erweiterte Finanzierungsarten und Hilfssektoren, Einrichtung der EIB/Spezialsektion usw.). Die Assoziations- und Finanzbestimmungen sind dabei für die Einschaltung der EIB in Griechenland, in der Türkei, in den Überseegebieten und AASM entsprechend dem Entwicklungsgefälle zwischen diesen Ländern jeweils unterschiedlich:

a) An Griechenland vergab die EIB im Rahmen eines völkerrechtlichen Kreditauftrags der EWG-Staaten Darlehen aus eigenen Mitteln zu banküblichen Zinssätzen und mit einer Laufzeit von maximal 25 Jahren. Für Investitionen mit verdeckter und langfristiger Rentabilität konnten jedoch auf Beschluß der EWG-Staaten Zinsvergütungen in Höhe von 3% p. a. bei bis zu $\frac{2}{3}$ der Gesamtsumme (125 Mill. US-Dollar) der Darlehen gewährt werden.

b) Für die Türkei wurde zur Entlastung der türkischen Zahlungs- und Devisenbilanz eine andere Finanzierungsmethode gewählt. Die EIB vergibt im Auftrag und aus Mitteln der Mitgliedstaaten »weiche« Darlehen (Zinssatz: 3% bzw. 4,5%, Laufzeit: 20–30 Jahre, 5–7 Jahre tilgungsfrei), wobei verfahrensrechtlich zwei Besonderheiten bestehen: Die »Spezialkredite« werden von der am 27. Mai 1963 innerhalb der EIB zur Trennung der bankmäßigen von den nicht bankmäßigen Geschäften errichteten »Spezialsektion«

der Einschaltung der Bank in der Türkei, EIB, Luxemburg 1965; Dokumente im Zusammenhang mit der Einschaltung der Bank in Griechenland, EIB, Luxemburg 1967; Notiz über die im neuen Abkommen von Jaunde vorgesehenen Finanzierungen, EIB, Luxemburg 1970; Die EIB-Spezialsektion, EIB, Luxemburg 1971. Vgl. weiter ausführlich: die Jahresberichte der EIB (besonders Jahresbericht 1968, S. 127 ff.); G. Menais, La Banque Européenne d'Investissement (Paris 1968), und H. L e r o u x, La Banque Européenne d'Investissement et son activité dans les E.A.M.A., RMC 1969, S. 280 ff.

vergeben. Die Darlehen für Projekte mit normaler Rentabilität werden auf Grund eines von der EIB mit der Türkei abgeschlossenen Rahmenvertrags zu den günstigen Bedingungen dem türkischen Staat gewährt, der sie anschließend direkt oder über zwischengeschaltete Spezialinstitute zu den in der Türkei üblichen Konditionen an den Endkreditnehmer weiterleitet und durch dieses »Zweistufensystem« (günstigere Zinssätze und längere Laufzeit für den Staat) sowohl zusätzliche Deviseneinnahmen erhält als auch die vom Endkreditnehmer zurückfließenden Mittel bis zur Rückzahlung durch den Staat nach einem von der EIB kontrollierten "Revolving-System" immer wieder ausleihen kann. Die »Unterverträge«, einzelnen Investitionsvorhaben und »Wiederverwendungsgeschäfte« bedürfen stets der Zustimmung der EIB, und die dadurch oft langwierigen Verfahren wurden durch die seit 1967 abgeschlossenen, langfristigen Rahmen-Finanzierungsverträge EIB-Türkei wesentlich vereinfacht. — Das am 23. November 1970 unterzeichnete, neue Finanzprotokoll für die Türkei sieht zusätzlich zu den verbesserten *soft loans* in Höhe von 1971 bis Mai 1976 195 Mill. RE (Zinssatz: 2,5% bzw. 4,5%, Laufzeit bis zu 30 Jahren, maximal 8 Jahre tilgungsfrei) auch die Möglichkeit zusätzlicher Darlehen der EIB aus Eigenmitteln und zu Marktkonditionen bis zur Höhe von 25 Mill. RE vor.

c) Für die Einschaltung der EIB in den Überseegebieten und den AASM wird eine gemischte Finanzierungsmethode praktiziert: Die EIB gewährt überwiegend kommerzielle Darlehen aus eigenen Mitteln (1964–1970: 70 Mill. RE, 1971–1975: 100 Mill. RE), wobei jedoch für einen Teil dieser Darlehen selbstschuldnerische Bürgschaften der EWG-Staaten gegenüber der EIB vorgesehen sind⁸¹⁾. Diese »harten« Kreditkonditionen können jedoch auf Beschluß der Kommission durch direkt an die EIB aus Mitteln des EEF zu zahlende Zinsvergütungen bis zu einem Zinssatz von 2% »aufgeweicht« werden (vgl. Art. 8 Abs. 3 Protokoll Nr. 6 JA II). Die EIB nimmt außerdem im Auftrag der EWG an der Prüfung und Verwaltung der vom EEF gewährten *soft loans* teil.

Für die Darlehensverträge schreibt die EIB-Satzung ebenso wie die Weltbanksatzung nicht die Anwendung eines bestimmten Rechts vor. Während die auf Grund der *loans regulations* für alle Mitgliedstaaten einheitlich formulierten Darlehensverträge der Weltbank stets die Anwendung jeglichen Landesrechts ausschließen (»negative Rechtswahl«), die Zuständigkeit eines internationalen Schiedsgerichts vereinbaren und durch dieses »Internationalisieren« die Darlehensverträge aus den über hundert Rechtsordnungen der

⁸¹⁾ Vgl. Art. 5 des Internen Abkommens über die Finanzierung und Verwaltung von 1963 bzw. Art. 6 des entsprechenden Abkommens von 1969.

Mitgliedstaaten herauslösen⁸²⁾, sehen die — unveröffentlichten — Darlehensverträge der EIB bei Darlehensnehmern innerhalb der EWG die Zuständigkeit des Rechts und der ordentlichen Gerichte am Sitz des Schuldners und bei Darlehensnehmern aus den assoziierten Ländern, deren Rechtssystem und Sprache nicht als bankbekannt vorausgesetzt werden können, die Anwendung des Schweizer Rechts (Gerichtsstand Zürich) vor, da das Schweizer Recht modern, neutral, mehrsprachig und auf dem Gebiet internationaler Finanztransaktionen reich an Erfahrungen ist.

4.36. Das Prinzip der Wettbewerbsgleichheit⁸³⁾

Entsprechend dem Prinzip der eigenverantwortlichen Projektausführung durch die Empfängerländer sind die assoziierten Länder auch für die Ausschreibung und Vergabe der Bau-, Liefer- und Dienstleistungsverträge im Zusammenhang mit den von EEF und EIB finanzierten Projekten zuständig. Die Ausschreibungsverfahren und Ausführungsverträge richten sich dementsprechend nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der assoziierten Länder. Nach den Assoziations- und Finanzbestimmungen muß die Teilnahme an den Ausschreibungen und Aufträgen jedoch regelmäßig allen natürlichen und juristischen Personen aus den EWG-Staaten, den assoziierten Staaten und in Ausnahmefällen auch den Unternehmen aus dritten Ländern »zu gleichen Bedingungen« (Art. 26 JA II) offenstehen. Dieser »Wettbewerbsgrundsatz« soll in erster Linie die Auftragsvergabe an das finanziell günstigste Angebot sichern und das Gemeinschaftsprinzip auch bei der Durchführung der multilateralen Kapitalhilfe sichern. Entsprechend der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Assoziation sind jedoch zur Bevorzugung der örtlichen Unternehmen der assoziierten Länder nach dem Vorbild der Weltbankpraxis Ausnahmen vom Grundsatz der Wettbewerbsgleichheit und des wirtschaftlich günstigsten Angebots vorgesehen⁸⁴⁾.

Im Widerspruch zu diesen Wettbewerbs- und Gemeinschaftsprinzipien ist besonders für die Vergabepaxis im Rahmen des JA eine permanente Bevor-

⁸²⁾ Vgl. J. Käser, Darlehen der EIB — Darlehen der Weltbank, *Europarecht* 1967, S. 289 ff.

⁸³⁾ Zum folgenden Überblick vgl. ausführlich die von der EG-Kommission veröffentlichte Studie: Teilnahme von Unternehmen an den vom EEF finanzierten Aufträgen (Brüssel 1970).

⁸⁴⁾ Vgl. Art. 26 JA II und Art. 49 Abs. 2 der Finanzregelung für den 3. EEF (ABl. 1971 Nr. L 31). So können die Verdingungsunterlagen für den Angebotsvergleich eine Preispräferenz bis zu 15% (verglichen mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot) zugunsten der einheimischen Industrie- und Handwerksbetriebe der assoziierten Länder vorsehen. Bei Bauaufträgen mit einer Auftragssumme unter 500 000 Dollar kann eine beschleunigte oder örtlich bzw. regional beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden.

zugung der französischen Unternehmen kennzeichnend: Von den bis Ende 1971 aus den drei Europäischen Entwicklungsfonds zugunsten der Überseegebiete und der AASM finanzierten Aufträgen mit einem Gesamtvolumen von 962 Mill. RE gingen 42,86% an Frankreich, 20,17% an die (oft ebenfalls in französischem Besitz befindlichen) örtlichen Unternehmen in den Überseegebieten und AASM, 13,65% an Unternehmen in der BRD, 12,8% an Unternehmen in Italien, 5,06% an Unternehmen in Belgien, 4,81% an holländische, 0,55% an luxemburgische und 0,1% an Unternehmen aus Drittländern. Da diese auf zahlreichen Gründen⁸⁵⁾ beruhende Dauerbevorzugung Frankreichs innerhalb der Gemeinschaft zeitweise zu einem die weitere Kapitalhilfe in Frage stellenden, politischen Problem wurde, wurde die Kommission im Art. 47 Abs. 2 der Finanzregelung für den 3. EEF ausdrücklich zur Beseitigung jeder rechtlichen, sachlichen, administrativen oder technischen Unternehmensdiskriminierung verpflichtet und hat sich bereits seit langem um eine über die rechtliche Gleichbehandlung hinausgehende Verbesserung der Teilnahmebedingungen bemüht. In ihrer 1970 veröffentlichten Studie über die »Teilnahme von Unternehmen an den vom EEF finanzierten Aufträgen« betont die Kommission ihre »in mehr als zehnjähriger Arbeit gewonnene Erkenntnis, daß Diskriminierungen auf allen Stufen des Verfahrens auftreten können«. Für den rechtlichen Bereich stellte E. Wirsing, Direktor in der Generaldirektion Entwicklungshilfe, jedoch schon 1969 fest, daß die juristische Gleichbehandlung aller Unternehmen inzwischen vorbehaltlos garantiert sei⁸⁶⁾, und auch nach Ansicht der erwähnten Studie wurde inzwischen ein Wettbewerbsinstrument verwirklicht, »das auf internationaler Ebene wahrscheinlich nicht seinesgleichen hat«. Als wichtige Mittel dieser Wettbewerbspolitik sind insbesondere zu nennen: Der gemäß Art. 16 Protokoll Nr. 6 JA II nach langjährigen Vorarbeiten der Kommission am 22. April 1971 gefaßte Beschluß des Assoziationsrates über die in den AASM anwendbare Steuer- und Zollregelung für die vom EEF finanzierten Bau- und Lieferaufträge sowie der nach fünfjähriger Vorarbeit der Kommission und einer gemischten Sachverständigengruppe am 30. November 1971 gefaßte Beschluß des Assoziationsrates EWG – AASM über die allgemeinen Bestimmungen (»allgemeines Lastenheft«) für die Vergabe der vom EEF finanzier-

⁸⁵⁾ Frankenzonen-Währungsmechanismen, französische Sprache, traditionelle Geschäftsbeziehungen und Konsumgewohnheiten, die ca. 8000 französischen Berater in den Verwaltungen der AASM, faktische Monopolstellung französischer Unternehmen im früheren Französisch-Afrika usw.

⁸⁶⁾ Wirsing, Europa-Archiv 1969, S. 89 ff., S. 97. Skeptischer Y. Lenoir, *Le Fonds Européen de Développement et le droit des Marchés de Travaux publics*, *Revue trimestrielle de droit européen* 1966, S. 394 ff.

ten, öffentlichen Bau- und Lieferaufträge. Diese jetzt einheitlich für die Überseegebiete und AASM am 1. April 1972 rechtswirksam gewordenen Ausschreibungsbedingungen⁸⁷⁾ ersetzen die bislang sehr unterschiedlichen und verstreuten Regelungen dieser Länder durch eine einheitliche, moderne, klare und auch in den Gemeinschaftssprachen vorhandene Vergaberegulierung und tragen dadurch entscheidend zur administrativen Vereinfachung, größeren Wettbewerbsgleichheit, Rechtsvereinheitlichung, größeren Bewerber- und Teilnehmerzahl bei internationalen Ausschreibungen und damit auch zum wirksameren Einsatz der Kapitalhilfe bei. Die Kommission unternimmt über den rechtlichen Bereich hinaus außerdem zahlreiche Maßnahmen zur Förderung effektiver Wettbewerbsgleichheit⁸⁸⁾.

Summary

Structure and Current Legal Problems of EEC's Association Agreements

Besides the "constitutional association" of the overseas countries and territories under Part IV of the Rome Treaty, the European Economic Community (EEC) has concluded association agreements with Greece (1961), Turkey (1963), the 18 Associated African States and Madagascar (AASM, 1963, 1969), Nigeria (1966), the three States belonging to the East African Community (1968, 1969), Morocco (1969), Tunisia (1969), Malta (1970), Mauritius (1972) and Cyprus (1972). In view of the increasing number of preferential trade agreements with mediterranean countries (Spain, Israel, Egypt, Lebanon), the free trade arrangements with the EFTA States, and the offer of association agreements made to the African Commonwealth countries and British overseas territories, the prospect of an eurafrikan free trade area comprising some 60 States (the majority of GATT membership) becomes very likely.

The law of association agreements forms part of the growing regional economic integration law as well as of the new "international economic development law" (*droit international du développement, Entwicklungsvölkerrecht*) and raises legal problems little clarified, by now.

Chapter 1 contains a comparative study on the common legal structures of the association agreements. Different legal types of association agreements may be distinguished according to the aims and "degree" of economic and institutional

⁸⁷⁾ Vgl. ABl. 1972, Nr. L 39, und ausführlich: *Courrier de l'Association*, Nr. 12 März-April 1972, S. 42 ff.

⁸⁸⁾ Z. B. Überprüfung des gesamten Ausschreibungsverfahrens, umfassende Information der Unternehmen und interessierten Kreise, Förderung multinationaler Unternehmensgruppen und flexibler Zahlungsverfahren usw., vgl. die erwähnte Studie der Kommission.

integration ("accession association" preparing a later full membership in the EEC as in the case of Greece and Turkey, "development association" according to the "Yaoundé model", "free trade association" without complementary financial and technical assistance), according to the contracting procedures applied by the EEC (signature and ratification on the part of the EEC solely by EEC organs, as in the case of Morocco, Tunisia, Malta and Cyprus, or the "mixed accord" procedure requiring complementary signatures and ratifications of the EEC member States, applied to all other association agreements), according to the number of contracting parties (bilateral association agreements, e. g. the one with Malta, or "quasi-multilateral" agreements, e. g. the Yaoundé and Arusha conventions), or according to the different time regulations (e. g.: agreements without any strict time-limit as in the case of Greece and Turkey, trade liberalization by steps, or immediate freedom of customs duties and quantitative restrictions as in the 1969 Yaoundé agreement). The associations do not constitute new "international organizations" endowed with international legal personality.

Chapter 2 analyses the relationship of the "association law" to the EEC law and to the national law of the contracting States. Although economic integration requires a corresponding degree of legal integration, even the international law of the comprehensive association agreements with Greece and Turkey is still lacking the special legal features and "qualities" (e. g. supremacy with regard to national law) attributed to the EEC law in the jurisdiction of the Court of the European Communities. The European Court is nevertheless competent to interpret the law of association agreements, thus assuring the necessary uniformity as to the application and interpretation of the "association law" within the EEC.

Chapter 3 suggests a broad new interpretation of EEC's treaty making power as to association agreements under Art. 238 EEC Treaty: In the light of the European Court's judgment from 31 march 1971 (*AETR* case 22/70), the EEC is competent to conclude association agreements in the whole field of its exercised internal competences. These associations may concern not only preferential agreements under Art. XXIV GATT or other arrangements about economic cooperation, but also "development associations", comprising trade preferences as well as financial and technical assistance, with all those developing countries named in the declarations of intention added to the EEC Treaty. This follows from a functional interpretation of the declarations of intention, of Arts. 131–136 and Art. 238 EEC Treaty. With regard to third countries not enumerated in the declarations of intention, the EEC lacks competences to grant financial assistance except those competences that are conferred upon the EEC by separate mandates of the EEC member States (e. g. the financial aid to Greece and Turkey) or are implied in the agricultural regulations with regard to food aid.

Chapter 4 discusses the major legal problems that arose during the implementation phase of the association agreements, and describes the legal structure of EEC's financial and technical assistance to associated developing countries. The independence of the AASM achieved in 1960/62, despite the law of State succession,

necessarily brought an end to the unilateral "constitutional association" based on Arts. 131–136 ("theory of discontinuity", *e. g.* held by Germany). One of the still disputed (*cf.* "theory of continuity", *e. g.* supported by France) legal consequences is that the Yaoundé convention is exclusively based on Art. 238 on the part of the EEC. For this reason, Arts. 131–136, 240 (unlimited duration of the EEC Treaty), being no longer the legal basis of the external relations with the AASM, continue to restrict the EEC's discretion as to the renewal of the Yaoundé association only in a very limited sense. While the "accession association" with Greece, due mainly to its far-reaching economic integration and functional dependency on the EEC law, raised difficult legal problems particularly with regard to harmonizing the agricultural policies, the rare instances of legal differences during the implementation of all other association agreements were regularly settled in a smooth and pragmatic way. The arbitration procedures, provided for in the association agreements with Greece, Turkey and the African countries south of the Sahara, were never applied to settle a legal dispute, and the disagreement between EEC and AASM as to EEC's import charges on African fruit and vegetable exports was successfully settled in January 1973 through the conciliatory procedures provided for in Annex VIII to the Yaoundé convention 1969.

With regard to the legal aspects of EEC's financial and technical assistance, the present paper analyses: the EEC's competence to grant aid (*cf.* Arts. 132, 136, 238, the agricultural regulations as to surplus disposal, and the financial protocols and internal agreements belonging to the association agreements with Greece, Turkey and the AASM), the procedural and institutional regulations (*e. g.* for the European Development Fund, the European Investment Bank, the EEC commission's directorate general for overseas aid etc.), the legal aspects of the principle of "financial and technical cooperation" (Arts. 17–30 Yaoundé convention 1969), legal problems and techniques of the financial operations of the European Development Fund (EDF) and the European Investment Bank (EIB), and the several measures to guarantee legal equality in the placing of public contracts financed by the EDF or the EIB (*cf.* Art. 26 Yaoundé convention 1969 and the resolutions of the EEC-AASM association council dating from 22 April 1971 and 30 November 1971).

E. U. Petersmann