

# Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten

*Ulrich Everling, Bonn\*)*

## Übersicht

### EINLEITUNG

#### A. DIE GRUNDLAGEN DER NEUREGELUNG DES ASSOZIATIONSVERHÄLTNISSSES

##### I. Die Regelung im EWG-Vertrag

1. Die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete beim Vertragsschluß
2. Die wirtschaftlichen Assoziationsregelungen im EWG-Vertrag

##### II. Die Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse in Afrika

1. Die Entwicklung im französischen Einflußgebiet
2. Die Entwicklung in den übrigen Gebieten

##### III. Die Auswirkung der staatsrechtlichen Veränderungen auf das Assoziationsverhältnis

1. Die Bedeutung der staatsrechtlichen Entwicklung
2. Die These vom Fortbestand des Assoziationsverhältnisses
3. Die These von der Beendigung des bisherigen Assoziationsverhältnisses
4. Folgerungen aus der Beendigung des Assoziationsverhältnisses

##### IV. Das Verfahren bei der Neuregelung

1. Die vorbereitende Phase der Verhandlungen
2. Die Verhandlungen über die Neuregelung
3. Der Abschluß des Abkommens

#### B. DER INHALT DER NEUREGELUNG DES ASSOZIATIONSVERHÄLTNISSSES

##### I. Die Rechtsgrundlage des Assoziationsverhältnisses

1. Vertragspartner des Abkommens
2. Geltungsbereich des Abkommens
3. Geltungsdauer des Abkommens
4. Geltungsgrundlage des Assoziationsverhältnisses
5. Rechtsnatur des Assoziationsverhältnisses

##### II. Die wirtschaftlichen Regelungen des Assoziierungsabkommens

1. Die Regelung der Handelsbeziehungen
2. Die Regelung der Finanzhilfe
3. Sonstige Regelungen

---

\*) Die nachfolgende Abhandlung gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

III. Die institutionellen Regelungen des Assoziierungsabkommens

1. Der Assoziationsrat
2. Die Beschlußfassung im Assoziationsrat
3. Die Parlamentarische Konferenz der Assoziation
4. Das Schiedsgericht der Assoziation
5. Interne Regelungen der Gemeinschaft
6. Interne Regelungen der Assoziierten

IV. Die Neuregelung des Verhältnisses zu den abhängig gebliebenen überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten

1. Allgemeines zur Neuregelung
2. Inhalt der Neuregelung
3. Ergänzende Regelungen für die französischen überseeischen Departements

SCHLUSSBEMERKUNG: ZUSAMMENFASSENDE WÜRDIGUNG

1. Zur Bedeutung der Neuregelung für die allgemeine politische und völkerrechtliche Entwicklung
2. Zur Bedeutung der Neuregelung für die Gemeinschaft und das Gemeinschaftsrecht
3. Zur Bedeutung der Neuregelung für die Mitgliedstaaten und das nationale Recht

EINLEITUNG

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft<sup>1)</sup> und ihre Mitgliedstaaten einerseits und 18 unabhängig gewordene Staaten Afrikas und Madagaskars andererseits haben am 20. Juli 1963 in Jaunde (Kamerun) ein Assoziierungsabkommen unterzeichnet<sup>2)</sup>. Es ist zusammen mit ergänzenden internen

<sup>1)</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957, BGBl. 1957 II, S. 766 ff., im folgenden EWG-Vertrag genannt. Ferner werden die Bezeichnungen Vertrag und Gemeinschaft verwendet. Artikel ohne Zusatz sind solche des EWG-Vertrages.

<sup>2)</sup> »Abkommen über die Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar« (im folgenden: Assoziierungsabkommen) nebst Anlage und Protokollen Nr. 1 bis 7 sowie dem »Abkommen über die Erzeugnisse, die unter die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallen«, und den in der Schlußakte aufgeführten Erklärungen, mit den ergänzenden Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten vom gleichen Tage, nämlich »Internes Abkommen über die zur Durchführung des Abkommens über die Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren« (im folgenden: Internes Verfahrensabkommen), »Internes Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft« (im folgenden: Internes Finanzabkommen) und »Protokoll über die Einfuhr von ungebranntem Kaffee in die Beneluxländer«; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. Gem.) 1964, S. 1431 ff., BGBl. 1964 II, S. 289 ff. Vgl. dazu Bachmann, Die EWG in Afrika, in: Außenwirtschaft 1963, S. 224 ff.; van Benthem van den Bergh, The new Convention of Association with African States, in: Common Market Law Review, 1963, S. 156 ff.; Brunner, Das Abkommen über die Assoziierung afrikanischer Staaten und Madagaskars mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters 1963, S. 259 ff.; Erhardt,

Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten der EWG nach der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten und 16 assoziierte Staaten am 1. Juni 1964 in Kraft getreten<sup>3)</sup>). Gleichzeitig ist auch die Regelung wirksam geworden, die der Rat der EWG für die abhängig gebliebenen Länder und Hoheitsgebiete beschlossen hat<sup>4)</sup>).

Durch diese Vereinbarungen, die bereits äußerlich ein imponierendes Vertragswerk darstellen, wird die Aufmerksamkeit auf eine Rechtsfigur gelenkt, die für die Stellung der EWG in der westlichen Welt immer größere Bedeutung gewinnt. Bereits im Verträge selbst war die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit einem Mitgliedstaat besondere Beziehungen unterhielten, geregelt<sup>5)</sup>); sie wird durch die angeführten Neuregelungen ersetzt. Als erste Vereinbarung der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten mit einem dritten Staat über eine Assoziierung wurde am 9. Juli 1961 in Athen ein Abkommen mit Griechenland abgeschlossen<sup>6)</sup>).

---

Die Assoziierung von Überseeeländern mit der EWG, in: Außenpolitik, 1963, S. 381 ff.; Gelati, La nuova convenzione de associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati Africani e Malgascio, in: Rivista di Diritto Europeo, 1963, S. 295 ff.; Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, Juridische aspecten van toetreding en associatie bij de Europese Gemeenschappen, Bericht einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz von A. J. P. Tammes, in: Sociaal-economische Wetgeving, 1963, S. 125 ff.; Olivier, La Convention d'Association entre la C.E.E. et les Etats africains et malgache associés, signée à Yaoundé le 20 juillet 1963, in: Revue du Marché Commun, 1963, S. 480 ff.; Toscano, L'Associazione dei stati africani e malgascio alla C.E.E., in: Rivista di Politica Economica, 1963, S. 391 ff.

<sup>3)</sup> Art. 57 Assoziierungsabkommen. Für die restlichen Staaten Burundi und Kongo (Brazzaville) ist das Abkommen am 1. 7. 1964 in Kraft getreten.

<sup>4)</sup> Beschluß vom 25. 2. 1964 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ABl.Gem. 1964, S. 1472 ff. Gleichzeitig wurden noch folgende ebenda veröffentlichte Beschlüsse verabschiedet: Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Einfuhrzölle für bestimmte tropische Erzeugnisse, Entscheidung des Rates zur Änderung und teilweisen Aussetzung bestimmter Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs und Beschluß des Rates zur Anwendung verschiedener Bestimmungen des Vertrages über das Niederlassungsrecht und den Zahlungsverkehr auf die französischen überseeischen Departements.

<sup>5)</sup> Vierter Teil des EWG-Vertrages – Art. 131 ff. – in Verbindung mit dem als Anlage dem Vertrag beigefügten Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft (im folgenden: Durchführungsabkommen); dazu unten A I 2.

<sup>6)</sup> »Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland« vom 9. 7. 1961 (im folgenden: Assoziierungsabkommen Griechenland) nebst Anlagen I bis IV und Protokollen Nr. 1 bis Nr. 20 und den in der Schlußakte aufgeführten Erklärungen, mit ergänzenden Vereinbarungen vom gleichen Tage zwischen den Mitgliedstaaten, nämlich dem »Abkommen über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren« (im folgenden: Internes Verfahrensabkommen Griechenland) und dem »Abkommen über das Finanzprotokoll im Anhang zum Abkommen zur Gründung einer

Kurze Zeit nach dem Abkommen mit den afrikanischen Staaten, am 12. September 1963, wurde ferner ein Assoziationsabkommen mit der Türkei unterzeichnet<sup>7)</sup>. Der Gemeinschaft liegen außerdem eine Reihe von Anträgen dritter Staaten auf Assoziierung vor. Sie sind teilweise mit dem Abbruch der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur EWG zunächst hinfällig geworden, werden aber teilweise auch jetzt noch weiter betrieben<sup>8)</sup>.

Der Begriff der Assoziierung oder Assoziation ist nicht neu und findet sich bereits in früheren Verträgen<sup>9)</sup>. So sieht z. B. die Satzung des Europarats in Art. 5 eine assoziierte Mitgliedschaft vor. Sie unterscheidet sich von der Vollmitgliedschaft vor allem dadurch, daß das assoziierte Mitglied

Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland« (im folgenden: Internes Finanzabkommen Griechenland); Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.Gem.) 1963, S. 293 ff., BGBl. 1962 II, S. 1141 ff. Das Abkommen ist seit dem 1. 11. 1962 in Kraft; ABl.Gem. 1963, S. 349, BGBl. 1963 II, S. 46. Vgl. dazu Alexander, *De associatie van Griekenland met de EEG*, in: *Sociaal-economische Wetgeving* 1962, S. 511 ff.; Delivanis, *Der Beitritt Griechenlands zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 118, 1962, S. 23 ff.; *Nederlandse Vereniging voor Europees Recht*, a. a. O. oben Anm. 2; Masson, *L'Association de la Grèce au Marché Commun, Droit Européen* 1961, S. 381 ff.; Monaco, *L'accordo di associazione tra la C.E.E e la Grecia*, in: *Rivista di Diritto Europeo* 1962, S. 227 ff.; Oppermann, *Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: *ZaöRV* Bd. 22, 1962, S. 486 ff.; Welter, *Griechenland und die Europäische Integration. Die Assoziierung Griechenlands mit der EWG als Beispiel europäischer Entwicklungshilfe*, in: *Europa-Archiv* 1961, S. 417 ff.; Telchini, *L'associazione in diritto internazionale, con particolare riguardo all'accordo Grecia-Comunità Economica Europea*, in: *Annali di Diritto Internazionale*, Bd. 15, 1962, S. 318 ff.

7) »Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei« vom 12. 9. 1963 (im folgenden: Assoziierungsabkommen Türkei) nebst Protokollen Nr. 1 und 2, mit zusätzlichen Vereinbarungen vom gleichen Tage zwischen den Mitgliedstaaten, nämlich dem »Abkommen über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren« (im folgenden: Internes Verfahrensabkommen Türkei) und dem »Abkommen über das Finanzprotokoll im Anhang zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei« (im folgenden: Internes Finanzabkommen Türkei); BGBl. 1964 II, S. 509. Dazu Dubois, *L'Association de la Turquie au marché commun: aspects économiques de l'accord d'Ankara*, in: *Revue du Marché Commun* N. 66, 1964, S. 68 ff.

8) Vgl. vor allem die Anträge der drei neutralen Staaten Österreich, Schweiz und Schweden, *Europa-Archiv* 1962, S. D 414 ff., D 420 ff., D 484 ff.; dazu Kaja, *Neutralität und europäische Integration*, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 11, 1963, S. 35 ff., mit weiteren Nachweisen.

9) Der Ausdruck wird in einigen Fällen entsprechend dem ursprünglichen Wortsinn – Verein, Vereinigung – auch für die internationale Organisation selbst verwendet; vgl. als Beispiele für viele andere etwa die als EFTA bekannte *European Free Trade Association* vom 4. 1. 1960; Text abgedruckt in: *Europa-Archiv* 1960, S. D 41, *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 10, 1962, S. 439, oder den *Treaty of Economic Association between El Salvador, Guatemala and Honduras* vom 6. 2. 1960; Text abgedruckt in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 11, 1963, S. 71 u. a. Vgl. auch Art. 88 der französischen Verfassung vom 4. 10. 1958.

nicht im Ministerausschuß vertreten ist <sup>10)</sup>. Ähnlich bestimmt der Internationale Fernmeldevertrag in Art. 1 Abs. 6, daß assoziierte Mitglieder in den Organen nicht stimmberechtigt sind <sup>11)</sup>. Auch in der OEEC und in der OECD ist das assoziierte Mitglied nur in einigen – jeweils festgelegten – Organen oder Arbeitsgruppen ohne Stimmrecht vertreten <sup>12)</sup>. Kennzeichen dieser und ähnlicher Regelungen <sup>13)</sup> ist also, daß der assoziierte Staat Mitglied mit beschränkten Rechten und Pflichten ist, insbesondere in Organen nicht über ein volles Stimmrecht verfügt.

Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften erhält die Assoziation einen weitergehenden Inhalt. Bereits in dem Abkommen vom 21. Dezember 1953 zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland <sup>14)</sup> wird als Assoziation ein zwischen der Gemeinschaft und einem dritten Staat bestehendes enges Verhältnis bezeichnet, das hier allerdings nicht über eine gegenseitige Konsultation hinausgeht. Art. 238 EWG-Vertrag <sup>15)</sup> spricht von einer »Assoziation mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren«. Die Assoziation ist danach nicht

<sup>10)</sup> BGBl. 1950, S. 263, und 1954 II, S. 1126; vgl. Carstens, Das Recht des Europarats, 1956, S. 55.

<sup>11)</sup> BGBl. 1955 II, S. 9.

<sup>12)</sup> Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 16. 4. 1948, Text in Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1955, S. 3 ff., abgelöst durch die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. 12. 1960, BGBl. 1961 II, S. 1151; vgl. Hahn, Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Entstehung und Rechtsordnung, in: ZaöRV Bd. 22, 1962, S. 49 ff., 105 f.

<sup>13)</sup> Als weiteres Beispiel sei noch Art. II Abs. 3 der Verfassung der UNESCO genannt, Text bei Kipp, UNESCO – Recht, Sittliche Grundlage, Aufgabe –, 1957, S. 162; dort ist die assoziierte Mitgliedschaft auf Gebiete beschränkt, die nicht für ihre internationalen Beziehungen verantwortlich sind. Zur Assoziation vgl. im übrigen Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 138; Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen, in: ZaöRV Bd. 19, 1958, S. 275 ff., 298; Telchini, a. a. O. oben Anm. 6, S. 318 ff.

<sup>14)</sup> BGBl. 1955 II, S. 838.

<sup>15)</sup> Vgl. Brunner, in: Handbuch für Europäische Wirtschaft und Kommentar zum EWG-Vertrag, hrsg. von v. d. Groeben-v. Boeckh, Bd. 2, 1962, Anm. zu Art. 238; Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 138 ff.; Pescatore, Les Relations Exterieures des Communautés Européennes, in: Recueil des Cours, Bd. 95, 1961, S. 138 ff.; Poulantzas, Aspects juridiques de l'association prévue par l'article 238 du traité de la Communauté Economique Européenne, in: Annuaire de l'AAA, Bd. 31, 1961, S. 31 ff.; Telchini, a. a. O. oben Anm. 6, S. 318 ff.; Wohlfarth, in: Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, 1962, Anm. zu Art. 238. Die nach Drucklegung erschienene Arbeit von Wolfram, Die Assoziation überseeischer Gebiete an die EWG, 1964, konnte nur in wenigen Hinweisen berücksichtigt werden. – Der mit Art. 238 wörtlich übereinstimmende Art. 206 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft kann außer Betracht bleiben.

eine beschränkte oder teilweise Mitgliedschaft, sondern eine dauerhafte Verbindung eines außerhalb der Gemeinschaft stehenden Staates mit der in ihrem Bestand und insbesondere ihren Organen unberührten Gemeinschaft. *Pescatore*<sup>16)</sup> hat sie treffend durch folgende drei Kriterien charakterisiert: «La participation de l'associé aux objectifs de la Communauté, la nature paritaire du lien d'association et son caractère institutionnel».

Diese besondere Bedeutung der Assoziation von dritten Staaten mit der Gemeinschaft, der im folgenden noch näher nachgegangen wird, zeigte sich bereits an dem Abkommen mit Griechenland<sup>17)</sup>. Das Abkommen sieht die Errichtung einer Zollunion vor. Die Mitgliedstaaten gewähren dem assoziierten Staat im wesentlichen dieselben Vergünstigungen im Handel, die sie sich untereinander einräumen. Griechenland verpflichtet sich zum Abbau der Handelsschranken, kann aber auf eine Reihe von Schutz- und Ausnahmebestimmungen zurückgreifen. Es übernimmt den Gemeinsamen Zolltarif der Gemeinschaft, muß jedoch zur Änderung der Sätze einiger Waren seine Zustimmung erteilen. Wesentlicher Bestandteil des Abkommens ist eine Finanzhilfe der Gemeinschaft an Griechenland. Organ der Assoziationsrat, in dem sich die Gemeinschaft einerseits und Griechenland andererseits bilateral gegenüberstehen und Beschlüsse nur in gegenseitigem Einvernehmen fassen können. Besonders bemerkenswert ist, daß ein späterer Beitritt Griechenlands zur Gemeinschaft in Aussicht genommen ist<sup>18)</sup>.

Ähnlich ist auch das Abkommen über die Assoziation der Türkei ausgestaltet<sup>19)</sup>. Auch bei ihm ist der Kern die Errichtung einer Zollunion und die Gewährung einer Finanzhilfe. Allerdings ist hier der Übergangszeit für die Errichtung einer Zollunion eine Vorbereitungsphase vorgeschaltet worden, während der sich die Türkei auf die schrittweise Annäherung an den Gemeinsamen Markt einrichten soll. Im Assoziationsrat stehen sich ebenfalls Gemeinschaft und assoziierter Staat bilateral gegenüber.

Auch das Assoziierungsabkommen mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar entspricht in wesentlichen Teilen diesem Schema. Im Mittelpunkt stehen ebenfalls die Handelsregelungen, die jedoch nicht die Errichtung einer Zollunion, sondern die einer Freihandelszone vorsehen, und die Bestimmungen über die Gewährung einer Finanzhilfe. Dennoch weist die

<sup>16)</sup> A. a. O. oben Anm. 15, S. 141; vgl. auch *Nederlandse Vereniging voor Europees Recht*, a. a. O. oben Anm. 2, S. 138 ff.

<sup>17)</sup> Vgl. oben Anm. 6.

<sup>18)</sup> Art. 72 des Abkommens. Wegen der Einzelheiten vgl. im übrigen die oben Anm. 6 angegebene Literatur.

<sup>19)</sup> Vgl. oben Anm. 7. In den Formulierungen wurde soweit möglich die Fassung des Abkommens mit Griechenland wörtlich übernommen, selbst wenn sie inzwischen als mangelhaft erkannt war, weil die Türkei jede Abweichung als Diskriminierung ansah.

Regelung zahlreiche Abweichungen von der in den Abkommen mit Griechenland und der Türkei auf, die auf der andersartigen Ausgangslage beruhen. Zunächst handelt es sich um Staaten, die bereits bei Abschluß des EWG-Vertrages assoziiert wurden. Es geht also nicht um die erstmalige Errichtung, sondern um die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses. Diese Neuregelung ist dadurch erforderlich geworden, daß der größte Teil der bisher assoziierten Länder unabhängig geworden ist. Die Veränderung der staatsrechtlichen Lage konnte nicht ohne Einfluß auf das Verhältnis zur EWG bleiben; insbesondere mußten nunmehr Vereinbarungen mit den Assoziierten selbst getroffen werden, während beim Abschluß des EWG-Vertrages eine Vereinbarung der Mitgliedstaaten untereinander ausgereicht hatte. Damit hängt als dritter erheblicher Umstand zusammen, daß einerseits die Mitgliedstaaten, zu denen die Abhängigkeit bisher bestand, eine gewisse Verantwortung für die weitere Entwicklung tragen, andererseits aber alles vermieden werden muß, was als Fortführung des alten Kolonialverhältnisses gedeutet werden könnte. Weiter ist zu berücksichtigen, daß der Entwicklungsstand der afrikanischen Staaten noch weit hinter dem Griechenlands und der Türkei zurückbleibt, daß sie zugleich aber zu der für die künftige Weltpolitik bedeutsamen Gruppe der jungen, meist zwischen den beiden Weltmächten stehenden Staaten gehören. Schließlich muß noch hervorgehoben werden, daß der Gemeinschaft anders als bisher nicht ein einzelner Staat, sondern eine ganze Gruppe von Staaten gegenübersteht, die untereinander zusammenarbeitet. Dadurch erhält die Regelung eigenartige, zugleich bilaterale und multilaterale Züge.

Die in dem Abkommen und in den ergänzenden Vereinbarungen und Beschlüssen getroffene Regelung ist daher unter den verschiedensten Gesichtspunkten von besonderem Interesse. Sie soll im folgenden in erster Linie in ihrer rechtlichen Bedeutung analysiert und erläutert werden. Die politische und wirtschaftliche Problematik, die sich vor allem daraus ergibt, daß einem Teil der Entwicklungsländer eine Vorzugsstellung vor anderen eingeräumt wird, kann nur am Rande berührt werden.

#### A. DIE GRUNDLAGEN DER NEUREGELUNG DES ASSOZIATIONS- VERHÄLTNISSSES

Ausgangspunkt der Untersuchung muß die Lage sein, die bei Abschluß des EWG-Vertrages bestand und ihren Niederschlag in den Bestimmungen des Vertrages fand (I). Danach wird die staatsrechtliche Entwicklung in den assoziierten Territorien (II) und ihre Auswirkung auf das Assoziations-

verhältnis (III) dargelegt. Die Schilderung des Verfahrens bei der Neuregelung (IV) leitet zur Behandlung des Inhalts der Neuregelung (B) über.

## *I. Die Regelung im EWG-Vertrag*

### *1. Die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete beim Vertragsschluß*

Bei Abschluß des EWG-Vertrages standen noch eine ganze Reihe von überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten in Afrika und im karibischen Raum in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einigen der Mitgliedstaaten, vor allem zu Frankreich und Belgien. Die Vertragspartner entschlossen sich, sie mit der Gemeinschaft zu assoziieren, um so einen Beitrag zu ihrer Entwicklung zu leisten. Der Vertrag umschreibt diese Gebiete dahin, daß sie »besondere Beziehungen« mit den Mitgliedstaaten unterhalten, und zählt sie in Anhang IV des Vertrages ausdrücklich auf<sup>20)</sup>. Diese besonderen Beziehungen waren Anlaß und Ausgangsbasis der Regelungen des Vertrages. Zwischen den Ländern und Gebieten und dem Mitgliedstaat, von dem sie jeweils abhängig waren, bestand bereits – vor allem in der Frankenzone – eine Wirtschaftsunion, die man hätte zerreißen müssen, wenn man keine gemeinschaftliche Handelsregelung gefunden hätte<sup>21)</sup>. Die Vertragspartner beschränkten sich allerdings nicht auf die Regelung der Probleme, die sich aus der Errichtung der Zollunion in Europa ergaben, sondern entschlossen sich auch zur Unterstützung dieser Länder durch einen gemeinsamen Fonds, in den auch die Mitgliedstaaten anteilige Beiträge leisten sollten, die nicht oder nur in begrenztem Umfang »besondere Beziehungen« zu überseeischen Ländern und Gebieten unterhielten. Die Länder sollten durch diese Hilfe wirtschaftlich in die Lage versetzt werden, sich am Gemeinsamen Markt zu beteiligen,

<sup>20)</sup> Die Aufzählung entspricht dem Stand beim Abschluß des Vertrages. Inzwischen ist der Anhang IV um die niederländischen Antillen und Surinam erweitert worden (dazu unten bei Anm. 46 ff.). Außerdem hat sich die im folgenden unter II darzustellende Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse ausgewirkt; zum gegenwärtigen Stand vgl. unten Anm. 50 und 51. Nicht zu den assoziierten überseeischen Ländern und Gebieten gehören die französischen überseeischen Departements nach Art. 227 Abs. 2; sie bleiben außer Betracht.

<sup>21)</sup> Man hätte sonst eine Regelung treffen müssen, wie sie für die Einfuhren aus einigen selbständig gewordenen Ländern vor allem der Frankenzone in dem als Anhang dem EWG-Vertrag beigefügten Protokoll über die Waren aus bestimmten Ursprungs- und Herkunftsländern, für die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat eine Sonderregelung gilt, enthalten ist. Das hätte aber besonders wegen der Überpreise, die Frankreich seinen abhängigen Gebieten für die tropischen Erzeugnisse durch Zollpräferenzen und Preisstützungen gewährte, zu einer weitgehenden Isolierung des französischen Marktes und damit zur Durchbrechung der Zollunion in einem bedenklichen Umfang geführt. Vgl. dazu die klare Übersicht bei van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 2, S. 156 ff.

indem sie ihre Entwicklung strukturell dessen Erfordernissen annäheren. Die Motive für die Übernahme dieser Lasten als gemeinsame Aufgabe waren bei den verschiedenen beteiligten Staaten naturgemäß unterschiedlich und jedenfalls sehr komplex; sie können hier nicht im einzelnen analysiert werden<sup>22)</sup>. Es sei lediglich angedeutet, daß bei den Mitgliedstaaten mit abhängigen Gebieten abgesehen von dem Bestreben, die ständig anwachsenden Lasten zu teilen, auch die Notwendigkeit maßgebend gewesen sein dürfte, neue Formen des Verhältnisses zu den abhängigen Gebieten zu finden, die an die Stelle des bisherigen Kolonialverhältnisses treten konnten. Bei den übrigen Mitgliedstaaten mag die Überlegung vorgeherrscht haben, daß die Errichtung einer Gemeinschaft ohne die Beteiligung an derartigen traditionellen Aufgaben einzelner Partner nicht erreicht werden konnte. Sie mußten aber darauf bedacht sein, die Beteiligung nicht zu einer unbegrenzten und unübersehbaren Verantwortung und die Hilfe nicht zu einem Instrument überholter Kolonialpolitik werden zu lassen. Sie konnten ferner die Bindungen Europas zu den übrigen Gebieten Afrikas sowie zu den asiatischen und lateinamerikanischen Ländern nicht außer acht lassen.

## 2. Die wirtschaftlichen Assoziationsregelungen im EWG-Vertrag

Die Regelung im Verträge ist auf diesem historischen und politischen Hintergrund uneinheitlich ausgefallen<sup>23)</sup>. In den Vertragstext selbst wurden nur die Grundsätze der Assoziation und die Zollregelungen aufgenommen.

<sup>22)</sup> Zu Vorgeschichte und Motiven der Assoziation vgl. vor allem van Benthem van den Bergh, *De associatie van Afrikaanse Staten met de Europese Economische Gemeenschap*, 1962; Cousté, *L'association des pays d'Outre-Mer à la Communauté Economique Européenne*, 1959; Gonidec, *L'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun*, in: *Annuaire français de Droit International*, Bd. 4, 1958, S. 593 ff.; Lemaigen, *L'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun*, in: *Annuaire Européen* Bd. 8, 1960, S. 36 ff.; Levebre, *Afrique et Communauté Européenne*, 1958; Nehring, *Die Assoziierung überseeischer Länder mit dem Gemeinsamen Markt*, Bd. 13 der *Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierrecht*, 1963, S. 3 ff.; Oppermann, »Eurafrika« – Idee und Wirklichkeit, in: *Europa-Archiv*, 1960, S. 695 ff.

<sup>23)</sup> Zu den Einzelheiten der Regelungen vgl. die in Anm. 22 genannten Abhandlungen von van Benthem van den Bergh, Cousté, Gonidec, Lemaigen und Nehring sowie die Erläuterungen von Sprung und Fischer-Menshausen/von Stempel in den Kommentaren von Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung und v. d. Groeben-v. Boeckh (oben Anm. 15); ferner Hay, *The Association of the Overseas Countries and Territories*, in: *American Enterprise in the European Common Market: A Legal Profile*, hrsg. Stein and Nicholson, Bd. 2, 1960, S. 647 ff.; Lemaigen, *Communauté Européenne et pays d'Outre-Mer associés*, in: *Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*, Colloque des facultés de droit, Lille, juin 1959, S. 83 ff.; Luchaire, *L'association des pays d'Outre-Mer aux Communautés Européennes*, *ibid.*, S. 221 ff.; Olyslager, *De associatie van de overzeese gebieden met de Europese Economische Gemeenschap*, 1958.

Die Bestimmungen über die Finanzhilfe, die mengenmäßigen Beschränkungen und das Niederlassungsrecht sind in einem besonderen Durchführungsabkommen enthalten, das zwar Bestandteil des Vertrages wurde<sup>24)</sup> und mit diesem in Kraft trat, aber auf fünf Jahre, also bis zum 31. Dezember 1962 befristet war.

Die Ziele der Assoziation sind in Art. 131 allgemein dahin umschrieben, daß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der überseeischen Länder und Gebiete gefördert und enge Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft hergestellt werden sollen. Diese Zielsetzung fügt sich durchaus in die allgemeine Aufgabe der Gemeinschaft nach Art. 2 ein. Besonders hervorzuheben ist, daß die Assoziation nach Art. 131 Abs. 3 »in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete« und der von ihnen erstrebten Entwicklung dienen soll. Zusammen mit dem Hinweis auf die Präambel, in deren siebentem Erwägungsgrund auf die Grundsätze der UN-Satzung Bezug genommen ist<sup>25)</sup>, bedeutet dies eine klare Absage an die Kolonialpolitik der Vergangenheit.

Für den Warenverkehr stellt Art. 132 in den Absätzen 1 und 2<sup>26)</sup> Grundsätze auf. Danach wenden die Mitgliedstaaten gegenüber den überseeischen Ländern und Gebieten dasselbe System wie im Verhältnis untereinander an; sie sollen also schrittweise alle Beschränkungen bis zum Ende der Übergangszeit abbauen. Art. 133 Abs. 1 konkretisiert diese Verpflichtung hinsichtlich der Zölle durch Bezugnahme auf die entsprechenden Bestimmungen des Vertrages<sup>27)</sup>. Auch für die mengenmäßigen Beschränkungen wird auf

<sup>24)</sup> Vgl. Art. 239, der auch für das Durchführungsabkommen gelten dürfte, wie die Schlußakte zeigt.

<sup>25)</sup> Gemeint ist vor allem Art. 73 der Satzung der Vereinten Nationen, in dem der Grundsatz anerkannt wird, daß bei der Verwaltung abhängiger Gebiete die Interessen der Bewohner ausschlaggebend sein und ihre Fähigkeit zur Selbstregierung und ihre freien politischen Einrichtungen entwickelt werden sollen. Vgl. D a h m, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 578.

<sup>26)</sup> Bemerkenswert ist, daß in Art. 131 Abs. 3 nur von der Förderung der von den Einwohnern der Länder und Gebiete »erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung« gesprochen wird. Die politische Entwicklung wird nur auf dem verschleierten und mittelbaren Umweg über die Erwähnung der Satzung der Vereinten Nationen in die Zielsetzung einbezogen, weil die Mutterländer beim Vertragsschluß zu deutlicheren Erklärungen nicht bereit waren.

<sup>27)</sup> Vgl. Art. 12 ff., insbesondere Art. 14. Zu beachten sind auch die Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 12. 5. 1960 über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele, ABl. Gem., S. 1217, vom 15. 5. 1962 über die zusätzliche Beschleunigung der Vertragsziele, ABl. Gem., S. 1284, und vom 22. 5. 1963 über die zweite Angleichung der Zollsätze der einzelstaatlichen Zolltarife an den Gemeinsamen Zolltarif für die in Anhang II des Vertrages nicht genannten Erzeugnisse, ABl. Gem., S. 1561. Durch Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen vom 21. 12. 1960 über die Durchführung der Absichtserklärung der Mitgliedstaaten vom 12. 5. 1960 über die Beschleunigung des Vertrages und die wirtschaftliche Entwicklung

die Bestimmungen des Vertrages<sup>28)</sup> verwiesen, jedoch ist diese Regelung im Art. 10 des Durchführungsabkommens enthalten, so daß für den Fall des ersatzlosen Ablaufs dieses Abkommens eine Übergangsregelung in Form eines *standstills* vorgesehen werden mußte<sup>29)</sup>.

Für die Einfuhren aus Mitgliedstaaten in die überseeischen Länder und Gebiete wurde dagegen kein vollständiger Abbau der Handelsschranken vorgesehen. Art. 132 Abs. 2 legt als Grundsatz nur die schrittweise Gleichstellung der Mitgliedstaaten untereinander fest, fordert also nur, daß die Einfuhren aus allen Mitgliedstaaten ebenso behandelt werden sollen wie die Einfuhren aus dem Mitgliedstaat, zu dem besondere Beziehungen bestehen. Für die Zölle wird in Art. 133 Abs. 3 – in der Form einer Ausnahmeregelung zu einer Verweisung auf die Vertragsvorschriften über den Zollabbau im Absatz 2 – das Recht zugestanden, Zölle zum Schutz beim Aufbau der Industrie und Finanzaufgaben<sup>30)</sup> beizubehalten. Diese Zölle sollen jedoch nicht-diskriminierend angewendet werden; wenn die Zölle gegenüber anderen Mitgliedstaaten als dem mit besonderen Beziehungen bisher höher waren, sollen sie daher schrittweise abgebaut werden<sup>31)</sup>. Für die mengenmäßigen Beschränkungen stellt Art. 11 des Durchführungsabkommens weder den Grundsatz der Nichtdiskriminierung noch die wenigstens prinzipielle Forderung nach einem Abbau auf. Für die Einfuhren aus Mitgliedstaaten, zu denen keine besonderen Beziehungen bestanden, sollten vielmehr Globalkontingente gebildet werden, die entsprechend den Regeln des Vertrages aufgestockt werden sollten. Diese Maßnahme führte zwar in Richtung auf einen Abbau, dieses Ziel brauchte aber in dem auf fünf Jahre befristeten Durchführungsabkommen – anders als in dem unbefristeten Art. 133 für die Zölle – noch nicht aufgestellt zu werden.

Die assoziierten Länder und Gebiete bauten die Zölle auch untereinander ab. Dagegen blieb ihre Zollautonomie gegenüber dritten Staaten unberührt. Vor allem wurden sie nicht verpflichtet, den Gemeinsamen Zolltarif der Ge-

---

der assoziierten Länder und Hoheitsgebiete, Text in Drucksache 2455 des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, wurden die Regelungen des Beschlusses vom 12. 5. 1960 ausdrücklich auf Einfuhren aus den assoziierten Ländern und Gebieten ausgedehnt. Die Verpflichtung dazu dürfte allerdings bereits nach Art. 133 Abs. 1 bestanden haben; die Mitgliedstaaten sind daher bei den späteren Beschleunigungsbeschlüssen ebenso verfahren, ohne daß dies besonders beschlossen wurde.

<sup>28)</sup> Vgl. Art. 30 ff., insbesondere Art. 33, sowie die in Anm. 27 aufgeführten Beschleunigungsbeschlüsse.

<sup>29)</sup> Vgl. Art. 14 des Durchführungsabkommens.

<sup>30)</sup> Zölle sind in diesen Staaten, in denen die praktischen Möglichkeiten zur Erfassung und Besteuerung der Einkommen verhältnismäßig begrenzt sind, vielfach die einzigen wesentlichen Quellen für Staatseinnahmen.

<sup>31)</sup> Vgl. Sprung, in: Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 133 Anm. 5.

meinschaft zu übernehmen. In diesem wurde auf die Belange der Assoziierten Rücksicht genommen. Für alle wesentlichen Exportartikel der überseeischen Länder oder Gebiete, vor allem für die tropischen Erzeugnisse, wurden im Gemeinsamen Zolltarif relativ gewichtige Zollsätze vorgesehen, um ihnen so einen Vorsprung auf den europäischen Märkten vor den Erzeugnissen anderer überseeischer Staaten, vor allem denen Lateinamerikas, zu verschaffen. Lediglich für Bananen und ungebrannten Kaffee wurden in Protokollen begrenzte Sonderregelungen für die Einfuhr in die Bundesrepublik und die Benelux-Länder vorgesehen. Dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) gegenüber wurde diese Regelung als Freihandelszone gerechtfertigt<sup>32)</sup>.

Unter den sonstigen Regelungen soll noch das Niederlassungsrecht erwähnt werden. Dabei genügt der Hinweis, daß die Regelung, die für das Niederlassungsrecht der Angehörigen der Mitgliedstaaten<sup>33)</sup> in den überseeischen Ländern und Gebieten auf Grund des Art. 132 Abs. 5 in Art. 8 des Durchführungsabkommens vorgesehen ist, vom Rat bei der Festlegung der Einzelheiten<sup>34)</sup> nicht wie die Artt. 52 ff. als Verbot der Ausländerdiskriminierung schlechthin, sondern nur als Verbot der Diskriminierung der Angehörigen der Mitgliedstaaten untereinander verstanden worden ist. Die

<sup>32)</sup> Vgl. zu diesen Auseinandersetzungen Jaenicke, Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, Rechtsgrundlagen und Rechtsprobleme, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 7, 1958/59, S. 371 ff., 412; Pingel, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und das GATT, in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern, 1959, S. 382 ff.; Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 133 Anm. 3; Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 41) 1963, S. 117 f., 148 f.; Welter, Die GATT-Bestimmungen und die EWG-Assoziierung, in: Europäische Wirtschaft, 1959, S. 274 ff.; Zinser, Das GATT und die Meistbegünstigung, Bd. 24 der Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, 1962, S. 67.

<sup>33)</sup> Zum Niederlassungsrecht der Angehörigen der überseeischen Länder und Gebiete in den Mitgliedstaaten vgl. Everling, Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt, 1963, S. 31 f.; Gaudet, Rechtliche Aspekte der Niederlassungsfreiheit im Gemeinsamen Markt, in: Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Bd. 124, 1961, S. 66 ff., 74; Lussan, Le droit d'établissement des ressortissants et sociétés d'Outre-Mer dans la C.E.E., in: Revue du Marché Commun 1959, S. 226 ff.; Vignes, Le droit d'établissement et les services dans la Communauté Economique Européenne, in: Annuaire Français de Droit International, Bd. 7, 1961, S. 668 ff., 687 f.

<sup>34)</sup> Richtlinie des Rates vom 23. 11. 1959 zur Festlegung der Einzelheiten der schrittweisen Anwendung des Niederlassungsrechts in den überseeischen Ländern und Gebieten und den französischen überseeischen Departements; ABl. Gem., 1960, S. 147. Vgl. dazu Brunner, Das Niederlassungsrecht in den assoziierten überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten, in: Europäische Wirtschaft, 1959, S. 254 ff.; Everling, a. a. O. oben Anm. 33, S. 5 f.; Lussan, Le droit d'établissement Outre-Mer des ressortissants des Six, in: Revue du Marché Commun, 1959, S. 291 ff.; von Stempel, Das Niederlassungsrecht in den assoziierten überseeischen Gebieten, in: Europäische Wirtschaft, 1959, S. 577 ff.

Länder und Gebiete sollten also nur gehalten sein, den Angehörigen der Mitgliedstaaten, zu denen besondere Beziehungen bestanden, die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten gleichzustellen. Diskriminierungen der Angehörigen aller Mitgliedstaaten im Vergleich zu Inländern sollten zulässig bleiben<sup>35)</sup>.

Für die Finanzhilfe enthält Art. 132 Abs. 3 lediglich den allgemeinen Grundsatz, daß sich die Mitgliedstaaten an den Investitionen beteiligen, welche die fortschreitende Entwicklung dieser Länder und Gebiete erfordert. Höhe und Modalitäten der Beteiligung ergeben sich aus dieser Formulierung noch nicht. Sie sind nur für die ersten fünf Jahre im Durchführungsabkommen festgelegt, weil sich die Mitgliedstaaten nicht für einen längeren Zeitraum binden wollten. Es enthält Bestimmungen über die Höhe der Beiträge der Mitgliedstaaten (Art. 1 und Anlage A), über die Verteilung auf die von den Mitgliedstaaten abhängigen Länder und Gebiete (Art. 3 und Anlage B) sowie über die Verwaltung des Fonds und die Vergabe der Mittel (Artt. 2, 4 ff.)<sup>36)</sup>. Hervorzuheben ist, daß der Entwicklungsfonds ein unselbständiges Sondervermögen der Gemeinschaft ist und von der Kommission verwaltet wird (Art. 1). Diese entscheidet über soziale Vorhaben selbst, während für wirtschaftliche Vorhaben der Rat zuständig ist; seine Genehmigung wird jedoch unterstellt, sofern nicht – was kaum vorkommt – ein Mitgliedstaat beantragt, daß sich der Rat mit dem Vorschlag befaßt (Art. 5).

## *II. Die Änderungen der staatsrechtlichen Verhältnisse in Afrika*

### *1. Die Entwicklung im französischen Einflußgebiet*

Die Entwicklung in Afrika betraf besonders die französischen Länder und Hoheitsgebiete, die den Hauptteil der assoziierten Territorien ausmachten. Beim Vertragsschluß galt noch Kapitel VII der Verfassung der Vierten Republik, die ursprünglich eine weitgehende Assimilierung der überseeischen

<sup>35)</sup> Vgl. Fischer-Menshausen/v. Stempel, Handbuch für Europäische Wirtschaft, hrsg. von v. d. Groeben-v. Boeckh, Teil I A 59 Art. 8 Durchf. Abk. Anm. 8; Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 8 Durchf. Abk. Anm. 5. – Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 106, glaubt, aus der Bestimmung auch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs herleiten zu können. Dieser Schluß dürfte angesichts der Systematik des Vertrages und der besonderen Verhältnisse der Frankenzonen kaum dem Willen der Vertragspartner entsprechen; jedenfalls wurde er in der Praxis nicht gezogen.

<sup>36)</sup> Vgl. hierzu die Verordnungen Nr. 5 und 6 des Rates vom 3. 12. 1958, ABl. Gem., S. 681, 686, berichtigt 1959, S. 186, und die Verordnung Nr. 7 der Kommission vom 23. 2. 1959, ABl. Gem., S. 241, geändert durch die Verordnung Nr. 12 der Kommission vom 24. 1. 1961, ABl. Gem., S. 584, berichtigt S. 627, und durch die Verordnung Nr. 123 der Kommission vom 31. 7. 1962, ABl. Gem., S. 2173.

Gebiete anstrebte. Diese Politik mußte aber angesichts der stürmischen Entwicklung in den Gebieten, die sich immer mehr ihrer selbst bewußt wurden, revidiert werden. Durch eine Reformgesetzgebung wurde die Exekutivgewalt dezentralisiert und die regionale Selbstverwaltung erweitert<sup>37)</sup>.

Die Verfassung der Fünften Republik vom 4. Oktober 1958 brachte nach dem Inkrafttreten des Vertrages die ersten Veränderungen. An die Stelle der Union Française trat die Communauté. Ihr blieben wesentliche Befugnisse der überseeischen Staaten, vor allem auf dem Gebiete der Außenpolitik und Verteidigung, vorbehalten, so daß Frankreich, dessen Präsident zugleich Präsident der Communauté war, praktisch wesentliche Teile seiner bisherigen Zuständigkeiten weiter ausüben konnte<sup>38)</sup>. Nach Art. 76 der Verfassung konnte jedes Gebiet frei entscheiden, ob es ganz aus dem französischen Verband ausscheiden, den bisherigen Status beibehalten oder Mitgliedstaat der französischen Gemeinschaft werden wollte. Den ersten Weg ging Französisch-Guinea; es lehnte die Verfassung ab und wurde völlig selbständig. Einige kleinere Territorien behielten den bisherigen Status bei<sup>39)</sup>, alle übrigen wurden Mitglieder der französischen Gemeinschaft.

Die Entwicklung blieb hier jedoch nicht stehen. Schon nach kurzer Zeit waren die betreffenden Länder nicht mehr bereit, auf die selbständige Ausübung wesentlicher Teile der staatlichen Souveränität zu verzichten, wie es Art. 78 der Verfassung vorsah. Im Laufe des Jahres 1960 erlangten alle wichtigeren Länder die Selbständigkeit, vor allem also die Länder in West- und Zentralafrika sowie Madagaskar<sup>40)</sup>. Auf die Versuche, durch eine Änderung der französischen Verfassung vom 4. Juni 1960 die Entwicklung aufzufangen, braucht nicht eingegangen zu werden; entscheidend ist, daß die Länder schließlich die volle Selbständigkeit erhielten. Sie blieben teils Mitglied der Communauté, teils schieden sie aus ihr aus. Zwischen Frankreich und den selbständig gewordenen Ländern wurden Abkommen vor allem über militärische, währungsmäßige und wirtschaftliche Zusammenarbeit und

<sup>37)</sup> *Loi* vom 23. 6. 1956, *Journal Officiel de la République Française* (J.O.) vom 25. 6. 1956. Vgl. hierzu und zum folgenden die umfassenden Werke von Gonidec, *Droit d'Outre-Mer*, Bd. 1 und 2, 1960, und von Luchaire, *Droit d'Outre-Mer*, 1959; ferner van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 16 ff., 62 ff.; Dumon, *La communauté franco-afro-malgache*, 1960; Guéna, *Historique de la Communauté*, 1962; Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 31 ff.; Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 65 ff.

<sup>38)</sup> Vgl. Gonidec, a. a. O. oben Anm. 37, Bd. 2, S. 139 ff.; van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 68 ff.

<sup>39)</sup> Es handelte sich um Tahiti, St. Pierre und Miquelon, Französisch-Somaliland, Komoren-Archipel und Neukaledonien.

<sup>40)</sup> Vgl. die Aufstellung bei Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, Anhang I 3 sowie bei v. Stempel, in: *Handbuch für Europäische Wirtschaft*, Teil I A 59/1, a. a. O. oben Anm. 35, Anm. zu Anhang IV.

die Gewährung finanzieller Unterstützung abgeschlossen, die den Fortbestand eines engen Verhältnisses sichern sollten<sup>41)</sup>.

Eine Sonderstellung nahmen Togo und Kamerun ein. Sie wurden von Frankreich als Treuhandgebiete der Vereinten Nationen verwaltet. Auch sie sind aber im Jahre 1960 unabhängig geworden<sup>42)</sup>.

## 2. Die Entwicklung in den übrigen Gebieten

Ähnlich verlief die Entwicklung in den Gebieten, die zu anderen Mitgliedstaaten besondere Beziehungen unterhielten. Belgisch-Kongo unterlag seit 1908 einem Statut, das der Selbstverwaltung der eingeborenen Bevölkerung nur wenig Spielraum ließ. Es wurde im übrigen maßgeblich von der Kongo-Akte bestimmt, die im Vertrag vom 10. September 1919 von Saint-Germain-en-Laye neu gefaßt worden war<sup>43)</sup>. Auch dieses Land aber war nicht mehr bereit, die Abhängigkeit hinzunehmen, und wurde im Jahre 1960 selbständig.

Als Treuhandgebiet der Vereinten Nationen gemäß Art. 77 ihrer Satzung stand Ruanda-Urundi unter belgischer Verwaltung. Es ist 1962 selbständig geworden. Bereits 1960 wurde das italienische Treuhandgebiet Somaliland unabhängig. Da dieser Termin schon beim Abschluß des Vertrages feststand, wurde diesem eine Absichtserklärung beigelegt, in der Somaliland die Möglichkeit vorbehalten wird, die Assoziation zu bestätigen, und die Bereitschaft erklärt wird, gegebenenfalls vorzuschlagen, in Verhandlungen über den Abschluß von Übereinkünften zur wirtschaftlichen Assoziierung mit der Gemeinschaft einzutreten<sup>44)</sup>.

Besonderer Erläuterung bedarf noch die Stellung der Gebiete mit besonderen Beziehungen zu den Niederlanden. Die Niederlande waren beim Vertragsschluß nicht in der Lage, für die von ihnen abhängigen Antillen und Surinam zu handeln, weil deren Zustimmung, die nach Art. 24 des Statuts des Königreichs der Niederlande vom 29. Dezember 1959 erforderlich war, nicht vorlag. Sie behielten sich daher in dem als Anlage dem Vertrag beigelegten Protokoll über die Anwendung des Vertrages auf die außereuro-

<sup>41)</sup> Vgl. z. B. die Abkommen Frankreichs mit der Republik Tschad vom 11. 8. 1960, mit der Zentralafrikanischen Republik vom 13. 8. 1960, mit der Republik Kongo (Brazzaville) vom 15. 8. 1960, mit der Gabonesischen Republik vom 17. 8. 1960, sämtlich J.C. vom 24. 11. 1960, ferner mit der Republik Kamerun vom 13. 11. 1960, J.O. vom 9. 8. 1961.

<sup>42)</sup> Vgl. N e h r i n g und v. S t e m p e l, a. a. O. oben Anm. 40.

<sup>43)</sup> Kongoakte vom 26. 2. 1885, R G B l., S. 215, neugefaßt durch den Vertrag von St. Germain-en-Laye vom 10. 9. 1919, abgedruckt bei S t r u p p, Documents pour servir à l'histoire du droit des gens, Bd. 2, S. 202 ff. Vgl. unten Anm. 178.

<sup>44)</sup> B G B l. 1957 II, S. 762. Die Erklärung war für die späteren rechtlichen Auseinandersetzungen von Bedeutung; vgl. unten bei Anm. 61 und 66.

päischen Teile des Königreichs der Niederlande vor, den Vertrag nur für das Königreich in Europa und Niederländisch-Neuguinea zu ratifizieren, und machten von diesem Vorbehalt auch bei der Ratifikation Gebrauch<sup>45)</sup>. Als später entsprechend der dem Vertrag beigefügten Absichtserklärung Surinam und die Antillen in die Assoziierung einbezogen werden sollten, wurde ein unterschiedliches Verfahren gewählt. Für Surinam nahm die Niederländische Regierung lediglich mit Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten den Vorbehalt in der Ratifikationsurkunde zurück, indem sie den Vertrag nachträglich auch für Surinam ratifizierte<sup>46)</sup>. Für die Antillen reichte dieses Verfahren nicht aus, weil vom Vierten Teil abweichende Regelungen für die Einfuhr von Mineralölzeugnissen in die Gemeinschaft vorgesehen werden sollten. Wegen der großen, mit venezolanischem Erdöl vorteilhaft arbeitenden Raffinerien waren nämlich besondere Schutzklauseln erforderlich. Die Mitgliedstaaten schlossen daher am 13. November 1962 einen Vertrag zur Änderung des EWG-Vertrages, in dem die Antillen in die Liste des Anhangs IV eingefügt und ein Protokoll über Mineralölzeugnisse vereinbart wurde<sup>47)</sup>. Dieses Verfahren führt zu dem befremdlichen Ergebnis, daß die Antillen ausdrücklich im Anhang IV aufgeführt sind, Surinam aber nicht. Da gewichtige Gründe dafür sprechen, die Aufnahme in Anhang IV als konstitutive Voraussetzung für die Anwendung des Vierten Teils des Vertrages anzusehen, ist zweifelhaft, ob das Verfahren im Fall Surinam überhaupt zu dem gewünschten Erfolg geführt hat<sup>48)</sup>. Während so der Anwendungsbereich der Assoziierung erweitert wurde, ist bei Niederländisch-Neuguinea die Entwicklung anders verlaufen. Dieses Gebiet ist aus dem niederländischen Reichsverband ausgeschieden und nach einer Übergangsverwaltung durch die Vereinten Nationen Indonesien angegliedert worden, das bis 1969

<sup>45)</sup> Vgl. Glaesner in: Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, a. a. O. oben Anm. 15, Anm. zum Protokoll betreffend die Niederlande.

<sup>46)</sup> Vgl. Rijkswet vom 19. 7. 1962, Staatsblad, 1962, S. 285. Die Organe der Gemeinschaft behandeln Surinam seit dem 1. 9. 1962 als mit der Gemeinschaft auf Grund des Vierten Teils assoziiert; eine Bekanntmachung im Amtsblatt erfolgte entsprechend der bedauerlich zurückhaltenden Veröffentlichungspraxis der Organe nicht. Zu dem Verfahren vgl. van Benthem van den Bergh, De associatie van Suriname en de Nederlandse Antillen met de EEG, in: Sociaal-economische Wetgeving, 1962, S. 594.

<sup>47)</sup> Abkommen vom 13. 11. 1962 über die Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit dem Ziel, daß die in Teil IV dieses Vertrags festgelegte besondere Assoziationsregelung auf die Niederländischen Antillen Anwendung findet, mit Protokoll über die Einfuhr in den Niederländischen Antillen raffinierter Erdölzeugnisse in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1964 II, S. 236. Das Abkommen ist noch nicht in Kraft getreten. Vgl. zu diesem Abkommen van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 46.

<sup>48)</sup> Vgl. die treffende Kritik von Maas, Wetgevingskroniek, in: Sociaal-economische Wetgeving, 1962, S. 597.

eine Volksabstimmung durchführen muß<sup>49)</sup>. Damit hat auch das Assoziationsverhältnis mit der Gemeinschaft geendet.

Betrachtet man zusammenfassend die ursprünglich in Anhang IV des Vertrages aufgeführten Länder und Hoheitsgebiete, so zeigt sich ein sehr uneinheitliches Bild. Läßt man Guinea, das die Verbindung zur Gemeinschaft abgebrochen hat, und das an Indonesien angeschlossene West-Neuguinea außer Betracht, so handelt es sich um eine Gruppe von 18 selbständigen Staaten<sup>50)</sup> und eine Gruppe von weniger bedeutenden Gebieten mit beschränkter Selbstverwaltung<sup>51)</sup> einschließlich der nunmehr hinzutretenden Niederländischen Antillen und Surinam.

### *III. Die Auswirkung der staatsrechtlichen Veränderungen auf das Assoziationsverhältnis*

#### *1. Die Bedeutung der staatsrechtlichen Entwicklung*

Über die rechtlichen Auswirkungen des Erwerbs der Unabhängigkeit durch die assoziierten Länder wurde alsbald unter den Mitgliedstaaten diskutiert. Anlaß dazu gaben Briefe der Ministerpräsidenten einiger der selbständig gewordenen Staaten, in denen diese mitteilten, daß sie das Assoziationsverhältnis fortzusetzen wünschten. Dabei teilten einige zunächst auf Grund besonderer Vereinbarungen mit Frankreich mit, daß dieses ihre Interessen gegenüber der EWG wahrnehmen würde, andere forderten sofort eine unmittelbare institutionelle Verbindung mit den Organen der Gemeinschaft, und dem schlossen sich auch die zuerst genannten Staaten alsbald an.

<sup>49)</sup> Niederländisch-indonesisches Abkommen über West-Neuguinea vom 15. 8. 1962, Text abgedruckt in: Europa-Archiv, 1962, S. D 445 ff. Vgl. Bramsted, Das Neuguinea-Problem und die australisch-indonesischen Beziehungen, in: Europa-Archiv, 1962, S. 629 ff.; Leyser, Dispute and Agreement on West New Guinea, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 10, 1962/63, S. 257 ff.

<sup>50)</sup> Die Bezeichnungen haben sich seit der Aufstellung des Anhangs IV geändert. Die Staaten sind nach dem Stand von Anfang 1964, wie er sich aus der Präambel des Assoziierungsabkommens ergibt:

Burundi, Republik Dahomé, Republik Elfenbeinküste, Republik Gabun, Bundesrepublik Kamerun, Republik Kongo (Brazzaville), Republik Kongo (Léopoldville), Republik Madagaskar, Republik Mali, Islamitische Republik Mauretanien, Republik Niger, Republik Obervolta, Republik Rwanda, Republik Senegal, Republik Somalia, Republik Togo, Republik Tschad, Zentralafrikanische Republik.

<sup>51)</sup> Die Bezeichnung auch dieser Gebiete hat sich gegenüber Anhang IV des Vertrages mehrfach geändert. In Anhang VII des Beschlusses vom 25. 2. 1964 (oben Anm. 4) werden sie wie folgt aufgeführt:

Saint-Pierre und Miquelon, Komoren-Archipel, Französisch-Somaliland, Neukaledonien und zugehörige Gebiete, die Wallis- und Futuna-Inseln, Französisch-Polynesien, die australen und antarktischen Gebiete, Surinam und die Niederländischen Antillen.

In der Literatur sind die dadurch aufgeworfenen Fragen zunächst kaum behandelt worden<sup>52)</sup>. Das mag abgesehen von der relativ kurzfristigen Bedeutung des Problems vor allem daran gelegen haben, daß eine sachliche, nicht von politischen Ressentiments beeinträchtigte Erörterung angesichts der vielschichtigen angesprochenen Interessen kaum möglich erschien. Vor allem hat sich aber das Problem frühzeitig als weitgehend theoretisch herausgestellt. Es stand von vornherein fest, daß schon wegen der Befristung des Durchführungsabkommens bis zum 31. Dezember 1962 wenigstens von diesem Zeitpunkt an eine Neuregelung getroffen werden mußte. Ferner wurde auch nicht bezweifelt, daß diese Neuregelung nicht vom Rat beschlossen werden konnte, sondern mit den assoziierten Staaten vereinbart werden mußte. Weiter erklärten sich alle Mitgliedstaaten damit einverstanden, daß bis zu diesem Zeitpunkt vorläufig die bisherige Regelung weiter angewendet werden sollte. Schließlich bestand auch über einige verfahrensmäßige Anpassungen, vor allem über die unmittelbare Vorlage der Finanzierungsanträge von den assoziierten Staaten an die Kommission ohne Einschaltung der Mitgliedstaaten, Einigkeit. Der Rat hat daher in seinen Sitzungen vom 20./21. Juni 1960 und 17./19. Oktober 1960 unter Vorbehalt der Rechtslage durch einige Delegationen seine Ansicht festgestellt und den betreffenden Staaten mitgeteilt, »daß die auf der Grundlage des Teils IV des Vertrages und des Durchführungsabkommens bestehenden Beziehungen im gemeinsamen Einvernehmen bis auf weiteres (*«jusqu'à nouvelle ordre»*) aufrechterhalten bleiben können«. Dabei wurde von einer Regierung ausdrücklich der Vorbehalt gemacht, daß sie einer Übergangsregelung nur bis zum 31. Dezember 1962 zustimme und sich für die künftige Regelung des Assoziationsverhältnisses in keiner Weise gebunden fühle<sup>53)</sup>.

Auf dieser Grundlage, die in der Folgezeit von keiner Seite angezweifelt wurde, konnten die Beziehungen zu den assoziierten Staaten bis zum Ablauf des Durchführungsabkommens und interimistisch auch noch danach ohne

<sup>52)</sup> Vgl. etwa die ersten Äußerungen von Gozard, *L'avenir des rapports des pays d'Outre-Mer et du Marché Commun*, in: *Revue du Marché Commun*, 1960, S. 317; Metzger, *Probefall Guinea – Assoziierung auch nach Erlangung der Souveränität?*, in: *Europäische Wirtschaft*, 1959, S. 254; Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Vorbemerkung 9 vor Art. 131; Fischer-Menshausen/v. Stempel, a. a. O. oben Anm. 35, Vorbemerkung 7 vor Art. 131; ferner die neueren Untersuchungen von van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 91 ff.; Gelati, a. a. O. oben Anm. 2, S. 300; Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 139 ff., 155 ff.; Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 46 ff.; Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 481 f.; Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 87 ff.

<sup>53)</sup> Vgl. die soeben angeführten Arbeiten von van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 92; Gozard, a. a. O. oben Anm. 52, S. 317; Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 482; Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 100.

Schwierigkeiten abgewickelt werden. Die praktischen Probleme, die zur Diskussion der Rechtslage Anlaß gegeben hatten, waren damit zunächst gelöst, so daß auch kein Bedürfnis zu weiteren rechtlichen Erörterungen zu bestehen schien. Es zeigte sich jedoch bald, daß der Rat die Probleme lediglich vor sich her geschoben hatte und daß er sich immer wieder mit ihnen auseinandersetzen mußte.

So stand der Rat bei der Verabschiedung des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit<sup>54)</sup> vor der Frage, ob er Art. 132 Abs. 5 anwenden und demgemäß die Angehörigen der überseeischen Staaten in den Mitgliedstaaten in den Genuß der Niederlassungsregelungen kommen lassen sollte. Er bejahte die Frage schließlich und sah diesen Personenkreis als begünstigt an, nahm zugleich aber einen Vorbehalt für die bevorstehende Neuregelung des Verhältnisses zu den selbständig gewordenen Staaten auf. In einer auslegenden Erklärung wurde im Ratsprotokoll auf die bestehenden Meinungsverschiedenheiten hingewiesen und hervorgehoben, daß auf Grund der Einigung, den Vierten Teil des Vertrages »bis auf weiteres« anzuwenden, zunächst auch Art. 132 Abs. 5 angewendet werde, womit jedoch den künftigen Regelungen in keiner Weise vorgegriffen werden solle<sup>55)</sup>.

Noch wichtiger waren die Meinungsverschiedenheiten für die Verhandlungen mit den assoziierten Staaten. Zunächst mußten sie für das Verfahren von Bedeutung sein. Wenn die assoziierten Staaten nicht mehr unter den Vierten Teil des Vertrages fielen, kam für eine Assoziierung nur Art. 238 in Betracht; nach dieser Bestimmung in Verbindung mit Art. 228 werden die Verhandlungen von der Kommission geführt. War dagegen der Vierte Teil weiterhin anwendbar, so mußte auch Art. 136 herangezogen werden, der eine Zuständigkeit der Kommission nicht vorsieht. Die sachliche Diskussion wurde gerade durch diese – vermeintlichen –<sup>56)</sup> praktischen Folgen für das Verfahren erschwert; denn einige Mitgliedstaaten wollten das von der Kommission im Fall des Abkommens mit Griechenland geübte Verfahren, bei dem der Rat weitgehend vor vollendete Tatsachen gestellt worden war<sup>57)</sup>, nicht wiederholt wissen. Vor allem aber hatte die Rechtsfrage für

<sup>54)</sup> Beschluß des Rates vom 18. 12. 1961, ABl. Gem., 1962, S. 36; vgl. dazu Vignes, a. a. O. oben Anm. 33, S. 668; Everling, Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die Allgemeinen Programme zur Aufhebung der Beschränkungen, in: Der Betriebs-Berater, 1961, S. 1257.

<sup>55)</sup> Vgl. Vignes, a. a. O. oben Anm. 33, S. 687 f.; Everling, a. a. O. oben Anm. 54, S. 1258, sowie a. a. O. oben Anm. 33, S. 31.

<sup>56)</sup> Unten – bei Anm. 98 – wird ausgeführt, daß auch bei Anwendung des Art. 136 die Regelung des Art. 228, wonach die Kommission die Verhandlungen führt, angewendet werden müßte.

<sup>57)</sup> Vgl. Oppermann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 492.

die materielle Ausgestaltung des Abkommens Bedeutung. Wenn der Vierte Teil des Vertrages fortgalt, mußten sich die neuen Regelungen in seinem Rahmen halten; in der Formulierung des neuen Abkommens mußte zum Ausdruck kommen, daß es auf der Basis des Vierten Teils geschlossen sei, der daneben und vor allem nach Ablauf des Abkommens fortgelte<sup>57a)</sup>. Ging man von der gegenteiligen Ansicht aus, so bestand Gestaltungsfreiheit; es mußte dann jede Bindung an den Vierten Teil vermieden werden. Der Rat hat die Rechtsfrage nicht klären können, sondern die unterschiedlichen Auffassungen durch Kompromißformeln zu verdecken versucht. Bei der Auslegung des Abkommens wird man sich dieses Hintergrundes stets bewußt sein müssen, weil viele Formulierungen, vor allem die über die Struktur des Abkommens, dadurch erst verständlich werden.

Die Auseinandersetzung kann daher auch hier nicht als überholt beiseite gelassen werden. Die im Rat vertretenen Auffassungen müssen vielmehr wenigstens kurz dargestellt und gewürdigt werden.

## 2. Die These vom Fortbestand des Assoziationsverhältnisses

Nach der von einigen Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, und dem Europäischen Parlament<sup>58)</sup> sowie mit gewissen Abweichungen auch von der Kommission vertretenen Ansicht<sup>59)</sup>, sollte sich durch den Erwerb der Unabhängigkeit nichts am Bestand des Assoziationsverhältnisses geändert haben. Von dieser Seite wurde vor allem darauf verwiesen, daß sich die Mitgliedstaaten im Vertrage zeitlich unbegrenzt zur Assoziierung verpflichtet hätten. Von dieser Verpflichtung könnten sie nicht einseitig durch Veränderungen bei den Assoziierten frei kommen. Bei den assoziierten Ländern und Hoheitsgebieten handele es sich zwar um solche mit »besonderen Beziehungen«; mit dieser Formel werde jedoch nur ein Hinweis auf den Grund der Assoziierung, nicht etwa eine materielle Voraussetzung für ihren Fortbestand angegeben. Im übrigen bestünden auch durchaus noch besondere Beziehungen vor allem wirtschaftlicher und finanzieller Art zu den bisherigen Mutterländern fort, so daß von einem Wegfall nicht gesprochen werden könne. Es würde den Zielen des Vertrages geradezu widersprechen, wenn sich die Gemeinschaft

<sup>57a)</sup> Das verkennt Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 116.

<sup>58)</sup> Vgl. Entschließung vom 24. 11. 1960, ABl. Gem., S. 1505; Bericht des Abgeordneten Kapteyn vom 26. 4. 1961, Dok. Nr. 18. Der Bericht des Abgeordneten Dehousse vom 10. 10. 1962, Dok. Nr. 77, sowie die Entschließung vom 12. 11. 1962, ABl. Gem., S. 2675, traten weitgehend der Ansicht der Kommission bei; vgl. unten Anm. 64.

<sup>59)</sup> Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 481. Metzger, a. a. O. oben Anm. 52, Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 46 ff., Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 96 ff., und Fischer-Menshausen/v. Stempel, a. a. O. oben Anm. 35, Vorbemerkung 7 vor Art. 131, sind ebenfalls mit gewissen Abweichungen dieser Ansicht.

oder einzelne Mitgliedstaaten von der Assoziierung lossagen würden, weil die Gebiete selbständig geworden seien; denn nach der in der Präambel zitierten Satzung der Vereinten Nationen<sup>60)</sup> solle diese Selbständigkeit gerade angestrebt werden, so daß es nicht vertragskonform wäre, wenn den Assoziierten aus der Selbständigkeit Nachteile erwachsen würden. In der Absichtserklärung zugunsten Italienisch-Somalilands<sup>61)</sup>, von dem beim Vertragsschluß bereits feststand, daß es 1960 selbständig werden würde, sei die Fortführung der Assoziierung schon von den Vertragspartnern vorgesehen. Diese Erklärung müsse sinngemäß auch für das Verhältnis zu den anderen selbständig gewordenen Ländern gelten.

Die Vertreter dieser Meinung hielten also die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten weiterhin für gebunden. Nach den allgemeinen Lehren von der Staatennachfolge sollten jedoch die selbständig gewordenen Länder entscheiden können, ob sie die Assoziierung fortsetzen wollten. Sofern sie diesen Willen ausdrücklich oder konkludent ausdrückten, bestünde das Verhältnis weiter<sup>62)</sup>.

Allerdings erkannten die Vertreter dieser Meinung auch an, daß gewisse Anpassungen nicht zu vermeiden waren. So mußten auch nach ihrer Ansicht unmittelbare Kontakte zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Regierungen der Staaten hergestellt werden; insbesondere mußten letztere ihre Finanzierungsanträge unmittelbar bei der den Entwicklungsfonds verwaltenden Kommission und nicht mehr wie bisher über die Regierung des Mitgliedstaates, zu dem besondere Beziehungen bestanden, vorlegen können.

Auch daß die Bestimmungen, die nach Ablauf des Durchführungsabkommens an dessen Stelle treten sollten, nicht mehr vom Rat durch einseitigen Beschluß nach Art. 136 festgelegt werden konnten, wurde nicht bezweifelt; es bestand Einigkeit, daß ein Abkommen geschlossen werden müßte, für das ebenfalls Art. 136, der sinngemäß umgedeutet werden müßte, als Rechtsgrundlage diene.

Im letzteren Punkt vertrat die Kommission eine etwas abweichende Meinung<sup>63)</sup>. Danach sollte für den Vertragsschluß mit den assoziierten Staaten Art. 238 herangezogen werden, während für das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander Art. 136 weiterhin gelten sollte. Der Beschluß nach Art. 136 sollte also das Angebot festlegen, das dann die Assoziierten in

<sup>60)</sup> Vgl. oben Anm. 25.

<sup>61)</sup> Vgl. oben bei Anm. 44.

<sup>62)</sup> O l i v i e r glaubt, hierzu auch auf den Präzedenzfall Indien verweisen zu können, a. a. O. oben Anm. 2, S. 481.

<sup>63)</sup> Der wesentliche Inhalt der Stellungnahme der Kommission gegenüber dem Rat ist im Fünften Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom Juni 1962, S. 208 f., wiedergegeben.

einem Abkommen nach Art. 238 annehmen sollten<sup>64</sup>). Die Bindung der Mitgliedstaaten untereinander wurde im übrigen von der Kommission besonders betont. Nach ihrer Ansicht wäre das im Vertrag ausgehandelte Gleichgewicht gestört, wenn sich die Mitgliedstaaten von ihren Verpflichtungen lösen könnten; sie seien sich daher gegenseitig zur Fortsetzung verpflichtet.

### 3. Die These von der Beendigung des bisherigen Assoziationsverhältnisses

Demgegenüber haben vor allem die niederländische Regierung und in gewissem Umfang auch die Bundesregierung die Meinung vertreten, daß das Assoziationsverhältnis in seiner bisherigen Form beendet sei, wenn ein überseeisches Land unabhängig werde, was jedoch eine zeitweilige Überbrückung bis zu einer Neuregelung, der sich auch diese Regierungen zu keiner Zeit entziehen wollten, nicht ausschliesse<sup>65</sup>).

Sie haben zunächst eine Reihe von Widersprüchen der Gegenmeinung aufgezeigt. So ist die Absichtserklärung für Somaliland keine Stütze für die Kontinuitätsthese, denn in ihr ist ausdrücklich von »Verhandlungen über den Abschluß von wirtschaftlichen Übereinkünften zur wirtschaftlichen Assoziierung mit der Gemeinschaft« die Rede; es wird also gerade nicht von einer automatischen Fortgeltung des bisherigen Verhältnisses ausgegangen<sup>66</sup>). Besonders deutlich wird dies noch dadurch, daß Somaliland bereits in das dem Vertrag beigefügte »Protokoll über die Waren aus bestimmten Ursprungs- und Herkunftsländern, für die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat eine Sonderregelung gilt«, aufgenommen wurde. In ihm wurde Zollfreiheit für die Einfuhr von Waren aus Somalia nach Italien ebenso wie z. B. aus den nicht assoziierten Ländern der Frankenzonen nach Frankreich vorgesehen,

<sup>64</sup>) Dieser Ansicht schloß sich später auch das Europäische Parlament an; vgl. den Bericht des Abgeordneten Dehousse vom 10. 10. 1962, Dok. Nr. 77, und die Entschließung vom 12. 11. 1962, ABl. Gem., S. 2675. Gelati, a. a. O. oben Anm. 2, S. 300, spricht von einem Abkommen *sui generis*, das weder auf Art. 238 noch auf Art. 136 gestützt werden könne. Dann wäre aber ein Vertragsschluß durch die Gemeinschaft als solche überhaupt in Frage gestellt gewesen; vgl. unten Anm. 84.

<sup>65</sup>) So auch van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 91 ff., Gozard, a. a. O. oben Anm. 52, S. 317, und Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Vorbemerkung 9 vor Art. 131.

<sup>66</sup>) Das übersieht Metzger, Europäische Wirtschaft, 1959, S. 255, der nur den vorhergehenden Satz, in dem von der »Bestätigung« der Assoziation gesprochen wird, berücksichtigt. Auch Mosler, a. a. O. oben Anm. 13, S. 303 (ähnlich auch Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 60, Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 108) dürfte die Erklärung mißverstehen, wenn er – anscheinend – die »Bestätigung« und die »Übereinkünfte« nach Art. 238 als Alternativen nebeneinander stellt. Die im zweiten Satzteil der Erklärung vorgesehenen Übereinkünfte sind vielmehr die Form, in der die im ersten Satzteil vorgesehene Bestätigung vorgenommen wird.

was nicht nötig gewesen wäre, wenn von einem automatischen Fortbestand der Assoziation ausgegangen worden wäre.

Ebenso unergiebig ist der Hinweis auf die in der Präambel erwähnte Satzung der Vereinten Nationen; wenn die Mitgliedstaaten danach die Erlangung der Selbständigkeit durch die assoziierten Länder und Gebiete fördern sollten und wollten, so folgt daraus noch nichts für das Verhältnis nach der Verwirklichung dieses Zieles. Aus dem gleichen Grunde ist auch der Hinweis auf die Vertragsziele nicht überzeugend; denn die Frage, ob die alte Vertragsregelung noch die Basis eines Assoziationsverhältnisses sein konnte, mußte unabhängig von ihren Zielen gestellt werden, weil sie die Voraussetzung für deren weitere Verfolgung bildet.

Das allgemeine Völkerrecht hat in der Lehre von der Staatensukzession keine eindeutigen Regeln dafür entwickelt, welche alten Verträge für einen Staat fortgelten, der durch Abtrennung von einem anderen entstanden ist. Die neuere Lehre neigt im Gegensatz zur älteren, die überwiegend den neuen Staat für ungebunden hielt und meinte, daß er völlig neue Verträge schließen müsse, in weitem Umfang dazu, eine Fortgeltung der Verträge anzunehmen oder wenigstens ihre Fortsetzung durch Bestätigung für möglich zu halten<sup>67)</sup>. Die Praxis hat diese Tendenz im allgemeinen bestätigt, als die früheren Kolonien selbständig wurden<sup>68)</sup>. Allerdings zeigten sich hierbei auch Grenzen. So wurde vor allem die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen als höchstpersönliches Recht angesehen, das nicht automatisch erworben werden kann. Die neuen Staaten sind daher auf Antrag nach dem jeweils vorgesehenen Verfahren in die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen aufgenommen worden<sup>69)</sup>. Für die Assoziation mit der EWG besagt dieser allgemein anerkannte Grundsatz allerdings allein wenig, weil sie keine echte – auch nicht beschränkte – Mitgliedschaft darstellt, sondern ein Verhältnis besonderer Art zur Gemeinschaft. Daß dieses Verhältnis auch politische Bedeutung besitzt, muß man schon als gewichtiger ansehen, denn bei politischen Verträgen wird eine Fortgeltung verneint. Da das Verhältnis aber zugleich und in erster Linie die wirtschaftlichen Beziehungen regelt, könnte die Fortgeltung wohl trotzdem bei beiderseitiger Zustimmung angenommen

<sup>67)</sup> Vgl. aus der umfangreichen Literatur vor allem J e n k s , *State succession in respect of law-making treaties*, in: *The British Yearbook of International Law*, Bd. 24, 1952, S. 105 ff.; ferner etwa D a h m , a. a. O. oben Anm. 25, S. 100 ff.; M e n z e l , »Staatensukzession«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2. Aufl. Bd. 3, 1962, S. 308 ff.; O' C o n n e l l , *The Law of State Succession*, 1956; S c h e u n e r , *Die Funktionsnachfolge als Problem der staatlichen Kontinuität*, in: *Festschrift für Nawiasky*, 1956, S. 9 ff.

<sup>68)</sup> Vgl. die Nachweise bei J e n k s , a. a. O. oben Anm. 67, S. 120 ff.

<sup>69)</sup> J e n k s , a. a. O. oben Anm. 67, S. 141.

werden. Voraussetzung dafür wäre aber, daß die Regelung des Vierten Teils in Verbindung mit dem Durchführungsabkommen oder einer Nachfolgeregelung überhaupt einer Fortgeltung unter den veränderten Verhältnissen fähig ist. Wenn sich ergibt, daß sie wesentlich auf das bestehende Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den überseeischen Ländern und Gebieten zugeschnitten war, scheidet auch eine Bestätigung im gegenseitigen Einvernehmen aus <sup>70)</sup>).

Bei der Prüfung dieser Frage ist vor allem von Bedeutung, was unter den »besonderen Beziehungen« zu einem Mitgliedstaat zu verstehen ist, die in Art. 131 als Kennzeichen für die assoziierten Länder und Gebiete – neben ihrer Aufzählung in der Liste des Anhangs IV – genannt sind, und ob ihr Bestand wesentliche Voraussetzung für die Anwendung des Vierten Teils des Vertrages ist. Hierzu genügt es nicht, auf die politischen und wirtschaftlichen Bindungen zu verweisen, die vor allem zwischen Frankreich und seinen ehemals abhängigen Gebieten auf Grund von Abkommen über die Zusammenarbeit auch heute noch bestehen <sup>71)</sup>. Es bedarf vielmehr einer Durchsicht der Vertragsbestimmungen.

Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Mitgliedstaaten beim Vertragsschluß für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete handelten, zu denen besondere Beziehungen bestanden. Sie übernahmen also nicht nur selbst Rechte und Pflichten, sondern begründeten diese auch für die von ihnen abhängigen Länder und Hoheitsgebiete. Die Zuständigkeit für die auswärtigen Beziehungen lag, selbst soweit die Länder bereits einen gewissen Grad der Autonomie erlangt hatten, noch bei den betreffenden Mitgliedstaaten. Nur dadurch konnten auch Befugnisse der Organe der Gemeinschaft gegenüber den überseeischen Ländern und Gebieten begründet werden, ohne daß diese an der Errichtung der Organe und der Willensbildung in ihnen irgendwie beteiligt wurden; die Beteiligung der Mitgliedstaaten reichte aus. Gerade in diesem Punkte haben sich die Verhältnisse jedoch grundlegend gewandelt <sup>72)</sup>. Die selbständig gewordenen Länder vertreten sich nunmehr völkerrechtlich selbst. Sie können daher auch nicht mehr der Gewalt von Gemeinschaftsorganen unterworfen sein, auf deren Zusammensetzung und Willensbildung sie nicht den geringsten Einfluß haben. Der Vierte Teil des Vertrages enthält jedoch eine Reihe von Bestimmungen, in denen eine Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane gegenüber den assoziierten Ländern und Gebieten vorgesehen ist.

Wichtigste dieser Bestimmungen ist Art. 136, nach dem die Regeln, die

<sup>70)</sup> Vgl. van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 92.

<sup>71)</sup> Vgl. oben Anm. 41.

<sup>72)</sup> Vgl. Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 140.

nach Ablauf des auf fünf Jahre befristeten Durchführungsabkommens an dessen Stelle treten sollten, vom Rat einstimmig festgelegt werden sollten. Es ist unstrittig, daß dem Rat diese Befugnis nicht mehr zustehen kann<sup>73)</sup>. Besonders deutlich ist die Zuständigkeit des Rates ferner in Art. 8 des Durchführungsabkommens auf dem Gebiete des Niederlassungsrechts. Die assoziierten Länder wendeten schon bisher zum größten Teil nicht einmal die Richtlinie an, die der Rat erlassen hat, bevor sie selbständig wurden<sup>74)</sup>. Auch bei den Regelungen für die Finanzhilfe im Durchführungsabkommen sind Befugnisse des Rates und der Kommission vorgesehen, auf die die Assoziierten keinen Einfluß haben<sup>75)</sup>. In diesem Falle sollen allerdings durch die Beschlüsse keine Verpflichtungen, sondern nur Rechte der Assoziierten begründet werden. Ihr völliger Ausschluß von jeder Mitwirkung dürfte aber nur solange zumutbar sein, als sie durch einen Mitgliedstaat vertreten sind. Dasselbe gilt für die Regelung, nach der die Finanzierungsanträge durch die verantwortlichen Behörden, womit offensichtlich die des Mitgliedstaates mit besonderen Beziehungen gemeint sind, bei der Kommission vorgelegt werden<sup>76)</sup>. Vor allem enthalten auch die Bestimmungen über den Warenverkehr in Art. 133 und Art. 11 des Durchführungsabkommens durch die Verweisung auf die internen Vertragsregeln zahlreiche Kompetenzen von Rat und Kommission<sup>77)</sup>; wenn diese Kompetenzen nicht mehr ausgeübt werden können, kann die ganze Regelung nicht mehr funktionieren. Schließlich ist Voraussetzung für eine reibungslose Anwendung des im Verträge geschaffenen Systems, daß die Kommission auch gegenüber den Assoziierten ihrer allgemeinen Aufgabe nach Art. 155 genügen kann, für die Erfüllung des Vertrages Sorge zu tragen<sup>78)</sup>. Gegenüber selbständigen Staaten, die nicht Mitgliedstaaten sind, ist ihr das nicht möglich, insbesondere kann sie nicht nach Art. 169 den Gerichtshof anrufen. Die Vertragsregelungen über die Assoziation setzen daher für ihre Anwendung ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber einem Mitgliedstaat voraus, das den Gemeinschaftsorganen ein

<sup>73)</sup> So auch Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 483, der die Bestimmung allerdings undeuten will; vgl. unten bei Anm. 84.

<sup>74)</sup> Vgl. die Antwort der Kommission auf die Anfrage Nr. 93 im Europäischen Parlament, ABl. Gem., 1962, S. 1053, zu der oben Anm. 34 genannten Richtlinie des Rates vom 23. 11. 1959, ABl. Gem., 1960, S. 147.

<sup>75)</sup> Art. 3 ff. Durchführungsabkommen.

<sup>76)</sup> Art. 2 Durchführungsabkommen.

<sup>77)</sup> Art. 133 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 (Kommission), Art. 14 Abs. 2 c, Abs. 5 und Abs. 7 (Rat), Art. 17 Abs. 4 (Kommission); Art. 11 Abs. 1 Durchf. Abk. in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2, Abs. 4, Abs. 6, Abs. 7 (Kommission), Abs. 5, Abs. 8 (Rat) sowie Art. 11 Abs. 3 Durchf. Abk. (Kommission).

<sup>78)</sup> Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 155 Anm. 1 und Art. 169 Anm. 2 f. Vgl. auch van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 92.

Tätigwerden gegenüber den überseeischen Ländern und Gebieten ermöglicht.

Bestätigt wird dieses Ergebnis aber auch durch die materielle Regelung. Beim Warenverkehr sind die überseeischen Länder und Gebiete nicht zum vollständigen Abbau der Zoll- und Handelsschranken verpflichtet; nach Art. 132 Abs. 5 brauchen sie vielmehr nur das System anzuwenden, das gegenüber dem Mitgliedstaat besteht, zu dem sie jeweils besondere Beziehungen unterhalten<sup>79)</sup>. Art. 133 konkretisiert diese Regelung für die Zölle, indem er die Beibehaltung gewisser Zölle gestattet, aber Gleichbehandlung der Einfuhren aus allen Mitgliedstaaten verlangt. Auch Art. 11 des Durchführungsabkommens geht für die mengenmäßigen Beschränkungen von der Unterscheidung zwischen dem Mitgliedstaat mit besonderen Beziehungen und den anderen Mitgliedstaaten aus. Ebenso hat der Rat Art. 8 des Durchführungsabkommens dahin ausgelegt, daß nur die Beschränkungen des Niederlassungsrechts zu beseitigen sind, durch die Angehörige der Mitgliedstaaten schlechter als die des Mitgliedstaates mit besonderen Beziehungen gestellt werden; nicht jede Ausländerdiskriminierung, sondern nur die Diskriminierung der Angehörigen der Mitgliedstaaten untereinander sollte beseitigt werden<sup>80)</sup>. Auf derartige Regelungen konnten sich die Mitgliedstaaten, die ihrerseits zum vollen Abbau der Zoll- und Handelsschranken gegenüber diesen Ländern und zur vollen Gewährung des Niederlassungsrechts bereit waren, nur einlassen, weil sie sicher sein konnten, daß das jeweilige Mutterland eine unbillige, nicht durch die besonderen Umstände gerechtfertigte Beschränkung keinesfalls hinnehmen würde.

Daraus folgt, daß das Assoziierungsverhältnis nach dem Vierten Teil des Vertrages ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten und einem der Mitgliedstaaten voraussetzt, das sich in zweierlei Richtung äußert, nämlich einmal in einem – mittelbaren oder unmittelbaren – Einfluß auf die wirtschaftlichen Maßnahmen und zum anderen und vor allem in der Befugnis zur Vertretung gegenüber und in den Organen der Gemeinschaft. Bei diesem Abhängigkeitsverhältnis handelt es sich um die »besonderen Beziehungen« im Sinne des Art. 131. Wenn diese besonderen Beziehungen wegfallen, was jedenfalls dann eintritt, wenn ein überseeisches Land oder Hoheitsgebiet unabhängig wird, kann auch das Assoziationsverhältnis nicht mehr in der im Vierten Teil des Vertrages niedergelegten Form fortbestehen, weil es an einer wesentlichen Voraussetzung für seinen Bestand und sein Funktionieren fehlt<sup>81)</sup>. Demnach ist kein Raum mehr für

<sup>79)</sup> Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 132 Anm. 2 f.

<sup>80)</sup> Vgl. die oben Anm. 74 und 34 angeführte Richtlinie des Rates.

<sup>81)</sup> Vgl. van Benthem vanden Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 92.

eine Fortgeltung des Vierten Teils des Vertrages durch beiderseitige Bestätigung unter Anwendung der Regeln von der Staatensukzession<sup>82)</sup>.

#### 4. Folgerungen aus der Beendigung des Assoziationsverhältnisses

Aus dem Wegfall des Assoziationsverhältnisses auf der Grundlage des Vierten Teils ergaben sich für die Zukunft klare Verhältnisse gegenüber den Assoziierten. Es mußte ein neues Abkommen zwischen der Gemeinschaft und – notfalls – auch den Mitgliedstaaten einerseits<sup>83)</sup> und den selbständig gewordenen Staaten andererseits nach Art. 238 geschlossen werden, da Art. 136 ebenso wie der gesamte Vierte Teil nicht mehr angewendet werden konnte. Das neue Abkommen brauchte sich deshalb auch nicht an die Regeln des Vierten Teils, etwa des Art. 133 für den Zollabbau, zu halten, sondern konnte Abweichungen vorsehen.

Damit ist die Auffassung als unzutreffend abgelehnt, daß Art. 136 etwa als Grundlage für das Abkommen herangezogen werden könnte. Diese Auffassung hätte im übrigen auch der bisher für die EWG überwiegend vertretenen Meinung widersprochen, daß die Gemeinschaft eine Vertragsschließungskompetenz nur in den vom Vertrage ausdrücklich aufgezählten Fällen besitzt<sup>84)</sup>. Zugleich ist aber auch die Meinung der Kommission ab-

<sup>82)</sup> Wenn eine andere Ansicht vertreten würde, wäre zu fragen, ob die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu einer Bestätigung des Vertragsverhältnisses oder umgekehrt zu einer Ablehnung der Bestätigung erforderlich gewesen wäre. Die Kommission wollte die zweite Auffassung aus den wechselseitigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten untereinander herleiten, übersah dabei aber, daß die Mitgliedstaaten, von denen überseeische Länder abhängig waren, nunmehr deren Belange nicht mehr als eigene geltend machen können. N e h r i n g, a. a. O. oben Anm. 22, S. 53 ff., hält die Bestätigung durch die selbständig gewordenen Staaten für ausreichend, weil die Gemeinschaft nach Art. 131, 240 dauernd gebunden sei. Er übersieht jedoch, daß diese Bindung nur die Mitgliedstaaten untereinander übernommen haben, nicht aber gegenüber den neuen Staaten, die sie nicht gegen ihren Willen als Vertragspartner zu akzeptieren brauchen. Aus diesem Grunde wurde das Problem auch nicht durch die Vereinbarungen gelöst, die Frankreich mit einigen der Staaten über die Wahrnehmung ihrer Interessen gegenüber den Gemeinschaftsorganen abschloß; sie wurden im übrigen schon nach kurzer Zeit hinfällig, weil alle Staaten selbst tätig wurden.

<sup>83)</sup> Die Gründe für die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Vertragsschluß werden unten B I 1 erörtert.

<sup>84)</sup> Vgl. P e s c a t o r e, a. a. O. oben Anm. 15, S. 96 ff.; W o h l f a r t h, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 228 Anm. 3; C a t a l a n o, Manuel de droit des Communautés Européennes, 1962, S. 130. Für die EGKS wird dagegen eine andere Auffassung vertreten; vgl. R e u t e r, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1953, S. 119; de Soto, Les relations internationales de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, in: Recueil des Cours Bd. 90, 1956, S. 29 ff.; H a l l i e r, Die Vertragsschließungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: ZaöRV Bd. 17, 1956/57, S. 428 ff., 441. Diese Auffassung kann aus den bei P e s c a t o r e und W o h l f a r t h, a. a. O., dargelegten Gründen nicht auf die EWG übertragen werden; anderer Ansicht M o n a c o,

gelehnt, daß die Mitgliedstaaten auf Grund des Vierten Teiles untereinander gebunden sind, die Fortsetzung der Assoziierung zu beschließen, und daß ein Beschluß nach Art. 136 im Sinne einer Offerte für ein Abkommen nach Art. 136 in Betracht komme. Diese Auffassung verträgt sich im übrigen auch nicht mit dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung, die ein besonderes Verfahren vorsieht, in dem kein Raum für einen weiteren Beschluß des Rates nach Art. 238 ist. Auch mit einem Hinweis auf die Ausgewogenheit der im Vertrag ausgehandelten Rechte und Pflichten kann man eine Bindung der Mitgliedstaaten untereinander nicht begründen; denn die Assoziierung wurde nach Art. 131 Abs. 3 ausdrücklich in erster Linie im Interesse der überseeischen Länder und Gebiete und ihrer Bevölkerung vereinbart, nicht aber in dem einzelner Mitgliedstaaten. Man wird allerdings sagen müssen, daß die Absichtserklärung gegenüber Somaliland sinngemäß auch im Verhältnis zu den anderen Staaten gelten muß; aus dem Gesamtverhältnis muß man die allgemeine politische Bereitschaft zu Verhandlungen über die Fortsetzung herauslesen. Daraus ergab sich aber nur eine politische Bindung<sup>84a)</sup>. Demgemäß war es eine politische Entscheidung der Mitgliedstaaten, daß sie sich zu einer Neuregelung in dem Abkommen, das Gegenstand dieser Abhandlung ist, entschlossen haben. Eine rechtliche Verpflichtung dazu bestand nicht<sup>85)</sup>.

Mit der These vom Wegfall des Assoziationsverhältnisses steht auch die im Rat getroffene Übereinkunft durchaus im Einklang, die Assoziationsregelung bis auf weiteres mit gewissen Anpassungen in institutioneller Hinsicht weiterhin anzuwenden<sup>86)</sup>. Man wird diesen Beschluß in erster Linie als politische Willensäußerung zu werten haben, wie insbesondere auch an dem von einigen Mitgliedstaaten erklärten Vorbehalt zur Rechtslage deutlich wird. Die Mitgliedstaaten wollten vermeiden, daß in der Zeit zwischen dem Erwerb der Selbständigkeit und dem Inkrafttreten eines neuen Abkommens ein rechtliches, politisches und wirtschaftliches Vakuum eintrat. Das hätte nämlich zur Folge gehabt, daß zunächst der Gemeinsame Außenzoll hätte angewendet werden müssen, der dann später wieder abgeschafft werden sollte. Die Mitgliedstaaten hielten es auch politisch nicht für angezeigt, die den betreffenden Ländern im Entwicklungsfonds bereits zur Verfügung ge-

Caratteri istituzionali della C.E.E., in: *Rivista di diritto internazionale*, Bd. 41, 1958, S. 9 ff., 47; *Olivier*, a. a. O. oben Anm. 2, S. 483.

<sup>84a)</sup> Entgegen *Wolfram*, a. a. O. oben Anm. 15, S. 97, kann aus einer Absichtserklärung kein Rechtsanspruch folgen.

<sup>85)</sup> Das entspricht dem gegenwärtigen Stand der Lehre von der Staatensukzession; auch die Autoren, die grundsätzlich für eine weitgehende Fortgeltung der Verträge eintreten, zögern mit der Annahme einer Fortgeltung gegen den erklärten Willen der Vertragspartner. Vgl. *Dahm*, a. a. O. oben Anm. 25, S. 108.

<sup>86)</sup> Vgl. oben bei Anm. 53.

stellten Mittel wieder zurückzuziehen. Es lag durchaus im Zuge der bereits angedeuteten allgemeinen Tendenz der völkerrechtlichen Lehren von der Staatennachfolge<sup>87)</sup>, wenn die Mitgliedstaaten sich bemühten, ein solches Vakuum zwischen dem Erwerb der Unabhängigkeit und der Neuregelung zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten konnten von einer übergangsweisen Anwendung der bisherigen Regelungen, soweit sie überhaupt noch herangezogen werden konnten, ausgehen, wenn die überseeischen Staaten sich zur Fortsetzung des Verhältnisses bereit erklärten. Die Regelungen wurden zwar den veränderten Umständen nicht mehr gerecht, konnten aber wenigstens – entsprechend angepaßt – begrenzte Zeit als Grundlage für die Beziehungen dienen. An der grundsätzlichen Beendigung des Assoziationsverhältnisses in der bisherigen Form änderte es nichts. Wenn die Neuregelung nicht zustande gekommen wäre, wären die Mitgliedstaaten also berechtigt gewesen, die Anwendung nicht nur der Regelungen des Durchführungsabkommens, sondern auch der des Vierten Teiles des Vertrages einzustellen.

Der Rat hat sich zu diesen Folgerungen nicht klar bekannt. Die Meinungsverschiedenheit wurde nicht ausgetragen und führte auch zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Formulierung der allgemeinen Bestimmungen des Abkommens. Wie weit sich die einzelnen Ansichten dabei durchgesetzt haben, wird noch zu prüfen sein.

#### *IV. Das Verfahren bei der Neuregelung*

##### *1. Die vorbereitende Phase der Verhandlungen*

Die ersten Initiativen für die Neuregelung gingen vom Europäischen Parlament aus. Es wies bereits in seiner Entschlußung vom 27. November 1959<sup>88)</sup> auf die Veränderungen hin, die damals gerade in Afrika bevorstanden, und verlangte, daß sich die Gemeinschaft auf sie einstelle. In der Entschlußung vom 31. März 1960<sup>89)</sup> forderte es eine Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten und der afrikanischen Staaten und ebenso auch eine Parlamentarierkonferenz zur Klärung der aufgetretenen Fragen. Die Regierungen hielten sich jedoch zurück; anscheinend wollten sie die Entwicklung zunächst abwarten. Als die Regierungen aber durch Briefe der selbständig gewordenen Staaten an die Kommission zur Äußerung gezwungen wurden, kam es nach längeren Erörterungen Mitte 1960 zunächst zu der

<sup>87)</sup> Vgl. die oben Anm. 67 angegebene Literatur, insbesondere J e n k s, a. a. O., S. 140 ff., D a h m, a. a. O., S. 107.

<sup>88)</sup> ABl. Gem., 1959, S. 1267.

<sup>89)</sup> ABl. Gem., 1960, S. 706.

bereits erwähnten Vereinbarung<sup>90)</sup>, das bisherige System »bis auf weiteres«, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 1962, weiter mit gewissen Anpassungen anzuwenden. Über diese Anpassungen wurde in der Folgezeit zwischen den Mitgliedstaaten debattiert. Als Ergebnis wurden den überseeischen Staaten vor allem unmittelbare Vertreter bei den Organen der Gemeinschaft zugestanden, die auch die Finanzierungsanträge direkt vorlegen konnten. Im übrigen wurde über Rand- und Vorfragen gesprochen, so vor allem über die Anwendung des Beschleunigungsbeschlusses vom 12. Mai 1960 auf die überseeischen Gebiete<sup>91)</sup>.

Das Europäische Parlament trieb jedoch die Erörterungen voran. Bereits in der Entschließung vom 24. November 1960<sup>92)</sup> stellte es einige Grundsätze auf, die nach seiner Meinung für die Neuregelung gelten sollten. Der Plan einer Konferenz mit den Parlamentariern der selbständig gewordenen Länder nahm in der Folgezeit Gestalt an. Zur selben Zeit schlugen nun aber auch einige der überseeischen Staaten eine Konferenz der Regierungen vor. Der Rat zögerte, diese Initiativen aufzugreifen, da er sich zunächst über die wichtigsten materiellen und formellen Fragen intern einigen und insbesondere das Verfahren für die Verhandlungen festlegen mußte. Ganz konnte er sich aber vor allem auch unter dem Eindruck der bevorstehenden Parlamentarierkonferenz dem Wunsch nach einer Zusammenkunft nicht entziehen. So kam es am 1./3. Juni 1961, also noch vor der Parlamentarierkonferenz, zu einer Konferenz der Ministervertreter, nämlich der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten einerseits und der Botschafter der überseeischen Staaten andererseits. Im November dieses Jahres fand noch eine zweite derartige Tagung statt, die aber ebenso wie die erste keine wesentlichen Ergebnisse brachte, sondern der Vorbereitung der Verhandlungen diente, die dann im Dezember 1961 mit einer Ministertagung in Paris begannen.

Höhepunkt dieser vorbereitenden Phase war jedoch die Konferenz der Abgeordneten des Europäischen Parlaments mit Abgeordneten der Parlamente der überseeischen Staaten vom 19. bis 24. Juni 1961 in Straßburg. Die Initiative zu dieser Tagung ging vom Europäischen Parlament selbst aus; auch Einladung, Organisation und Abwicklung lagen allein in Händen des Parlaments. Die Regierungen standen dem Plan von vornherein mit einer gewissen Zurückhaltung gegenüber und ließen sich nur durch Beobachter

<sup>90)</sup> Vgl. oben bei Anm. 53.

<sup>91)</sup> Vgl. den Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 21. 12. 1960 über die Durchführung der Absichtserklärung der Mitgliedstaaten vom 12. 5. 1960 über die Beschleunigung des Vertrages und die wirtschaftliche Entwicklung der assoziierten Länder und Hoheitsgebiete, Text in Drucksache 2455 des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode; dazu auch oben Anm. 27.

<sup>92)</sup> ABl. Gem., 1960, S. 1505.

vertreten. Als Ergebnis wurden vier Entschlüsse zu den politischen und institutionellen Fragen, zu den Wirtschafts- und Handelsfragen, zu den Problemen der technischen und kulturellen Zusammenarbeit und zum Entwicklungsfonds gefaßt<sup>93)</sup>. In einer fünften Entschlußung wurden die nationalen Regierungen und Parlamente aufgefordert, sich die Empfehlungen der Konferenz zu eigen zu machen. In den Entschlüssen wurden konkrete Einzelheiten für die künftige Neuordnung vorgeschlagen, wobei die von den Afrikanern vorgetragene Wünsche besonders berücksichtigt wurden, auch soweit die Probleme unter den Regierungen der Mitgliedstaaten noch diskutiert wurden.

Gerade dies war der Grund dafür, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten der Konferenz vorher und nachher reserviert gegenüberstanden. Das Neuartige des Vorgangs wird besonders deutlich, wenn man ihn mit den üblichen internationalen Verhandlungen vergleicht. Völkerrechtliche Verträge werden von den Regierungen ausgehandelt und anschließend den Parlamenten zur Zustimmung vorgelegt. Normalerweise würde kein Parlament auf den Gedanken verfallen, mit dem Parlament eines anderen Staates, mit dem Verhandlungen bevorstehen, vor deren Beginn eine Konferenz über die konkreten Probleme abzuhalten, die Gegenstand der Verhandlungen sein sollen. Den Regierungen wäre es bei einem solchen Verfahren unmöglich, angemessene Bedingungen auszuhandeln, weil die Verhandlungsposition von vornherein zerstört wäre. Das Europäische Parlament ließ sich bei seinem abweichenden Verfahren anscheinend von zwei Erwägungen leiten. Einmal ging es wohl vom Fortbestand der Assoziation aus<sup>94)</sup> und fühlte sich damit auch für deren Funktionieren weiterhin verantwortlich. Zum anderen war es sich wohl seiner Ohnmacht gegenüber dem abgeschlossenen Vertrag, zu dem seine Zustimmung nicht erforderlich war, bewußt und wollte auf andere Weise frühzeitig seinen Einfluß geltend machen, und zwar in einem gemeinschafts- und assoziationsfreundlichen Sinn. Dabei stimmten die Abgeordneten Regelungen zu, denen sie – etwa wie den »erhöhten Mitteln« und dem »unbegrenzten Zeitraum« des Entwicklungsfonds oder der vollen Aufrechterhaltung der Zollpräferenzen und der völligen Abschaffung der Verbrauchssteuern auf tropische Produkte – jedenfalls teilweise in ihrer Eigenschaft als Mitglieder der nationalen Parlamente mindestens zurückhaltend gegenüberstehen mußten. Bei den Partnern aus den überseeischen Staaten wurden dadurch Hoffnungen erweckt, die in den Regierungsverhandlungen nicht erfüllt werden konnten. Rechtlich kann das Vorgehen des Parlaments nicht beanstandet werden. Ob es politisch zweckmäßig war, muß bezweifelt

<sup>93)</sup> ABl. Gem., 1961, S. 942 ff.

<sup>94)</sup> Vgl. oben Anm. 58.

werden. Immerhin muß aber anerkannt werden, daß das Parlament auf diese Weise der Entwicklung wesentliche Impulse gegeben hat.

Zu erwähnen ist noch, daß von der Konferenz eine paritätische Kommission eingesetzt wurde, die in der Folgezeit öfters getagt und sich – ebenso wie das Europäische Parlament selbst – mit Entschliefungen jeweils zum Ablauf der Verhandlungen geäußert hat<sup>95)</sup>.

## 2. Die Verhandlungen über die Neuregelung

Die Phase der eigentlichen Verhandlungen begann mit der Ministertagung vom 6./7. Dezember 1961 in Paris. Mit ihrer Einberufung wurde zugleich über das Verhandlungsverfahren entschieden. Die im Rat vereinigten Regierungsvertreter selbst führten die Verhandlungen; sie traten unter Vorsitz des Ratspräsidenten den Vertretern der überseeischen Staaten gegenüber, nachdem sie sich jeweils untereinander abgestimmt hatten. Auch die überseeischen Staaten stimmten ihre Meinung in der Regel untereinander ab und ließen sie durch einen gemeinsamen Sprecher vortragen. Die Kommission wirkte bei den Verhandlungen auf der Seite der Gemeinschaft beratend mit. Sie war also mit Stellungnahmen und Anregungen bei der Meinungsbildung der Sechs beteiligt<sup>96)</sup> und trat mit ihnen gemeinsam gegenüber den Assoziierten auf, und zwar teilweise und vor allem in den Arbeitsgruppen auch als Sprecher. Sie wurde aber nicht mit der Führung der Verhandlungen beauftragt, wie es in Art. 228 vorgesehen ist. Diese Bestimmung gilt mit Sicherheit für Abkommen nach Art. 238, wie im Fall des Abkommens mit Griechenland anerkannt worden ist<sup>97)</sup>. Die Kommission hätte also nach der dargelegten Rechtsansicht mit der Verhandlung betraut werden müssen. Aber auch wenn man davon ausging, daß Art. 136 Rechtsgrundlage für den Abschluß des Abkommens sein sollte, mußte die Kommission Verhandlungsführer sein. Art. 136 sieht zwar eine Mitwirkung der Kommission nicht vor. Wenn man die Bestimmung aber dahin umdeutet, daß sie Grundlage eines

<sup>95)</sup> Vgl. vor allem die – meist auf Entschliefungen der paritätischen Kommission beruhenden – Entschliefungen des Europäischen Parlaments vom 10. 5. 1961, ABl. Gem., S. 733, vom 24. 11. 1961, ABl. Gem., S. 1555, vom 22. 2. 1962, ABl. Gem., S. 361, vom 28. 6. 1962, ABl. Gem., S. 1802, vom 19. 10. 1962, ABl. Gem., S. 2669, und vom 21. 11. 1962, ABl. Gem., S. 2857.

<sup>96)</sup> So legte sie im Sommer 1961 ein Memorandum über die Grundsätze der künftigen Assoziierungsregelung vor, dessen wesentlicher Inhalt im Fünften Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S. 208 f., wiedergegeben ist, ferner im Mai 1962 den vollständigen Entwurf eines Abkommenstextes. Beide Dokumente wurden zwar nicht unverändert übernommen, beeinflussten die Verhandlungen aber ebenso wie die sonstigen laufenden Äußerungen.

<sup>97)</sup> Vgl. Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 145 ff.; Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 238 Anm. 4 und Art. 228 Anm. 14 ff.

Vertragsschlusses mit den überseeischen Staaten sein kann, oder wenn man, wie die Kommission, ergänzend Art. 238 heranzieht, muß Art. 228 angewendet werden; denn diese Bestimmung gilt ganz allgemein für jeden Abschluß eines Abkommens durch die Gemeinschaft auf Grund des Vertrages<sup>98)</sup>. Das Verfahren entsprach also unabhängig davon, welcher der oben dargestellten Theorien man sich anschließt, nicht dem Vertrage<sup>99)</sup>. Man wird allerdings annehmen können, daß dieser Verfahrensmangel durch den späteren Abschluß des Abkommens geheilt worden ist<sup>100)</sup>. Ob derartige Abweichungen vom Verträge jedoch dem Interesse der Gemeinschaft und der Funktionsfähigkeit ihrer Organe förderlich sind, muß bezweifelt werden.

Das Ergebnis der ersten Ministerkonferenz wurde in einer EntschlieÙung über die »Grundsätze und Ziele des neuen Assoziationsabkommens«<sup>101)</sup> niedergelegt. Hier finden sich bereits, teils in allgemeiner Form, teils aber auch schon in konkreteren Sätzen, die wesentlichen Elemente des neuen Abkommens. Einigkeit wurde festgestellt darüber, daß es sich um ein Verhältnis auf der Basis voller Gleichberechtigung zwischen souveränen Partnern handeln sollte. Als Dauer des Abkommens werden fünf bis sieben Jahre genannt; für die Assoziation selbst aber wurde eine unbegrenzte Dauer als möglich bezeichnet. Eine Kündigungsmöglichkeit sollte vorgesehen werden. Auf die weiteren Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden.

In der Folgezeit wurde zunächst in drei Arbeitsgruppen über die handelspolitischen, finanzpolitischen und institutionellen Regelungen verhandelt.

<sup>98)</sup> Für die Anwendung des Verfahrens nach Art. 228 und damit für die Verhandlungsführung durch die Kommission trat auch das Europäische Parlament ein; vgl. Bericht des Abgeordneten Dehousse vom 10. 10. 1962, Dok. 77, und EntschlieÙung vom 12. 11. 1962, ABl. Gem., S. 2675. Dagegen hat sich eigenartigerweise – wohl aus Scheu vor einer erneuten, aussichtslosen Diskussion über die Rechtsgrundlage – die Kommission selbst nicht entschieden um die Ausübung ihrer vertragsmäßigen, unverzichtbaren Befugnisse bemüht, so daß auch die Mitgliedstaaten, die diesen Mangel erkannten, sich nicht veranlaßt sahen, für eine Verhandlungsführung durch die Kommission einzutreten.

<sup>99)</sup> Das übersieht auch die Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 147; sie wendet sich zwar im Fall Griechenland mit scharfer Kritik gegen eine – angebliche – Einmischung des Rates in die Verhandlungsführung der Kommission, die in Wahrheit nur eine Ausübung seiner Richtlinienbefugnis (vgl. Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 228 Anm. 16; Oppermann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 490 f.) war, setzt sich aber über die weitgehende Ausschaltung der Kommission im Fall der überseeischen Staaten mit einem Hinweis auf den Streit über die Rechtsgrundlage hinweg.

<sup>100)</sup> Hilfsweise kann auch auf die – allerdings aus anderen Gründen vorgesehene (vgl. unten B I 1) – Mitwirkung der Mitgliedstaaten beim Vertragsschluß verwiesen werden, die in den verfassungsrechtlich für Staatsverträge vorgeschriebenen Formen vor sich ging. Man wird wohl – obwohl das Verfahren des Art. 236 nicht eingehalten wurde – annehmen können, daß Änderungen des Vertrages oder Durchbrechungen in dieser Form zulässig, wenn auch aus politischen Gründen unerwünscht sind. Vgl. Carstens, Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: ZaöRV Bd. 21, 1961, S. 1 ff.

<sup>101)</sup> Europa-Archiv, 1962, S. D 32.

Dabei erwies sich vor allem eine Einigung unter den Sechs als besonders schwierig. Die zweite Ministerkonferenz am 9./10. April 1962 brachte aber immerhin einige Fortschritte<sup>102)</sup>. Im Juni gelang es dann dem Rat, sich im wesentlichen über die wirtschaftlichen Kernstücke des Vertrages, nämlich die Finanzfragen und die Behandlung der tropischen Erzeugnisse zu einigen. Er konnte daher den überseeischen Staaten auf der dritten Ministerkonferenz am 4./5. Juli 1962 einen Vorschlag unterbreiten. Über ihn wurde nach einer längeren Beratungspause auf der vierten Ministertagung am 23./24. Oktober 1962 nach einigen Korrekturen eine Einigung erzielt. Nach weiteren Arbeiten der Arbeitsgruppen konnte der Text des Abkommens schließlich in der fünften Ministertagung am 19./21. Dezember 1962 fertiggestellt werden. Er wurde am 21. Dezember 1962 vom Präsidenten des Rates und den Vertretern der Mitgliedstaaten einerseits und den Vertretern der 18 überseeischen Staaten andererseits paraphiert.

### 3. Der Abschluß des Abkommens

Das förmliche Verfahren für den Abschluß des Abkommens sollte alsbald danach mit der Unterzeichnung beginnen. Sie verzögerte sich zunächst etwas, weil die endgültigen Texte in allen vier Amtssprachen der Gemeinschaft und in der englischen Übersetzung redaktionell fertiggestellt werden mußten<sup>103)</sup>. Der Widerspruch Frankreichs gegen den Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft Anfang 1963 hat sich ebenfalls zunächst verzögernd ausgewirkt<sup>104)</sup>. Die Mitgliedstaaten waren sich aber wohl darüber im klaren, daß sie mit einer Verweigerung der Unterschrift nicht nur Frankreich trafen, das sich eine gewisse finanzielle Entlastung von dem Abkommen erhoffen konnte, sondern in erster Linie die 18 überseeischen Staaten, die auf Grund der Ministertagungen dem Abschluß des Abkommens mit großen Erwartungen entgegensehen. Keiner der Mitgliedstaaten konnte es sich auf die Dauer leisten, die Beziehungen zu einer derartigen Zahl von Staaten des afro-

<sup>102)</sup> Vgl. die Entschließung in: Europa-Archiv, 1962, S. D 264.

<sup>103)</sup> Vertragssprachen sind nach Art. 64 des Abkommens wie nach Art. 248 des EWG-Vertrages deutsch, französisch, italienisch und niederländisch. Sie sollen nach Art. 9 des Entwurfs der Geschäftsordnung auch Arbeitssprachen im Assoziationsrat werden. Kamerun und Somaliland, die englischsprachige Landesteile haben und bei denen daher englisch Amtssprache ist, konnten zwar englisch nicht als weitere Vertragssprache durchsetzen; es ist ihnen aber eine amtliche englische Übersetzung des Abkommens und die Möglichkeit, für Verhandlungen und Verhandlungsunterlagen die englische Sprache zu verwenden, zugesagt worden.

<sup>104)</sup> Vgl. den Zwischenbericht des Abgeordneten Thorn über die Probleme, die durch den heutigen Stand der Assoziierung und namentlich durch den Aufschub der Unterzeichnung des neuen Abkommens entstanden sind; Dok. 13 des Europäischen Parlaments vom 25. 3. 1963.

asiatischen Blocks wegen Streitigkeiten der Mitgliedstaaten untereinander zu gefährden. Jedenfalls entschlossen sich nach einigem Zögern schließlich alle Mitgliedstaaten zu einer Fortsetzung des Verfahrens. Das Abkommen und die ergänzenden Vereinbarungen wurden am 20. Juli 1963 in Jaunde unterzeichnet. Dabei wurde für die Gemeinschaft im Auftrage des Rates sowohl dessen Präsident als auch der Präsident der Kommission tätig. Außerdem unterzeichneten die Bevollmächtigten der Mitgliedstaaten und der 18 überseeischen Staaten.

Für die Gemeinschaft wurde dabei dasselbe Verfahren wie beim Abkommen mit Griechenland <sup>105)</sup> angewandt. Das Abkommen wurde zunächst nur unterzeichnet und dabei ein Vorbehalt für einen späteren Beschluß des Rates erklärt, der den entscheidenden Akt des Abschlusses nach Art. 228 und 238 darstellen sollte. Erst mit der Mitteilung dieses Beschlusses wurde das Abkommen nach seinem Art. 54 für die Gemeinschaft völkerrechtlich verbindlich. Es wurde also ein zweistufiges Verfahren ähnlich wie bei den an dem Abkommen beteiligten Staaten, die sich die Ratifizierung vorbehielten, gewählt.

Anlaß war wie beim Abkommen mit Griechenland die Einschaltung des Parlaments. Dieses muß nach Art. 238 vor dem Abschluß von Assoziationsabkommen gehört werden. Art. 228 sieht die Anhörung nicht generell vor; auch Art. 136 verlangt sie nicht, so daß der Rat von ihr hätte absehen können, wenn er der Meinung gewesen wäre, daß diese Bestimmung die Rechtsgrundlage bilde. Ob der Beschluß des Rates, das Parlament anzuhören, als Bekenntnis zu Art. 238 als Rechtsgrundlage aufzufassen ist, muß allerdings bezweifelt werden, weil der Rat das Parlament auch fakultativ anhören kann <sup>106)</sup> und es angesichts der Anteilnahme, die es von Anfang an für diese Verhandlungen gezeigt hatte, aus politischen Gründen weder übergehen wollte noch konnte.

Beim Abkommen mit Griechenland war es zu einem Konflikt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat gekommen, weil dieses eine Anhörung vor der Unterzeichnung gefordert hatte, während der Rat das bereits geschilderte zweistufige Verfahren anwandte und das Parlament zwischen Unterzeichnung und Bestätigungsbeschluß konsultierte <sup>107)</sup>. Der Rat hat

<sup>105)</sup> Vgl. Opper mann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 493 ff.

<sup>106)</sup> Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 137 Anm. 3.

<sup>107)</sup> Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. 9. 1961, ABl. Gem., S. 1217, ferner Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 148 f.; Lasalle, L'assemblée parlementaire européenne et la procédure de conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E., in: Le Droit Européen, 1962, S. 1 ff.; Opper mann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 498 ff.; Telchini, a. a. O. oben Anm. 6, S. 318 ff.

gleichwohl dasselbe Verfahren wieder angewendet<sup>108)</sup>. Rechtlich dürfte seiner Auffassung zuzustimmen sein. Er genügt seiner Vertragspflicht, wenn er das Parlament vor dem Abschluß anhört. Als Abschluß wird man dabei den Akt anzusehen haben, durch den die Gemeinschaft völkerrechtlich verpflichtet wird. Das ist jedoch der Beschluß des Rates nach Art. 238 und seine Notifizierung an den Vertragspartner, nicht aber der vorgeschaltete Unterzeichnungsakt. Man wird auch kaum sagen können, daß die Anhörung vor der Unterzeichnung stattfinden müsse, weil diese den Beginn des Abschlußverfahrens darstelle, was der Rat im übrigen auch dadurch anerkannt hat, daß er sie durch seinen Bevollmächtigten, der auch der Präsident der Kommission sein kann, vornehmen läßt. Dagegen spricht nämlich vor allem die traditionelle Teilung der Zuständigkeiten in den nationalen Verfassungen. Es ist stets Aufgabe der vertretungsberechtigten Organe, Abkommen auszuhandeln, und diese werden dann den Parlamenten vorgelegt. Allerdings hat das Europäische Parlament nicht, wie die nationalen Parlamente, die Möglichkeit, ein Abkommen durch Verweigerung der Zustimmung zu Fall zu bringen und damit seinen Einfluß auch nach der Unterzeichnung noch geltend zu machen. Trotzdem würde sich hier aber die Gefahr ergeben, daß das Europäische Parlament praktisch Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Verhandlung erlangen könnte. Die Verantwortung für die Aushandlung muß bei der Kommission und dem Rat verbleiben. Sie müssen geeignete Wege finden, um die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments notfalls auch nach der Unterzeichnung noch zu berücksichtigen. Im übrigen sollte der Rat aber – unbeschadet der Rechtslage – erwägen, ob er nicht aus politischen Gründen auch eine Konsultation zu einem früheren Zeitpunkt vornehmen kann. Da ihm in diesem Fall die Entscheidung rechtlich verbleibt, würde wohl die Gefahr, daß die Verantwortung für die Verhandlungen allmählich verwischt würde, nicht entstehen.

Das Europäische Parlament hat demgemäß auch diesmal wieder gegen das Vorgehen des Rates protestiert, ohne aber den Rat zu einer Änderung seiner Praxis zwingen zu können<sup>109)</sup>. Das Verfahren beim Abschluß von Abkommen ist inzwischen in die Erörterungen über die Fortentwicklung der europäischen Integration, insbesondere über die Stärkung des Europäischen Parlaments, einbezogen worden<sup>110)</sup>. Das Ergebnis wird aber jedenfalls noch

<sup>108)</sup> Vgl. die Berichte der Abgeordneten Thorn, Dok. 65, und Hahn, Dok. 67, vom 12. 9. 1963, und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. 9. 1963, ABl. Gem., S. 2384.

<sup>109)</sup> Vgl. etwa die Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 28. 3. 1963, ABl. Gem., S. 1283, und 14. 5. 1963, ABl. Gem., S. 2384.

<sup>110)</sup> Vgl. vor allem den Bericht des Abgeordneten Furler über die Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments vom 14. 6. 1963, Dok. 31 Nr. 82 ff. und da-

auf sich warten lassen; das Verfahren beim Abschluß des Assoziierungsabkommens mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar konnte es nicht mehr beeinflussen.

Für die Zeit bis zum Inkrafttreten des Abkommens wurden Übergangsregelungen vereinbart, um auch nach Ablauf der ursprünglichen Geltungsdauer des Durchführungsabkommens zu gewährleisten, daß die bisherigen Regelungen möglichst kontinuierlich in die neuen Regelungen übergeleitet werden. Die Mitgliedstaaten haben sich vor allem bereit erklärt, die Zollsenkungen, die sie untereinander vornehmen, auch weiterhin den assoziierten Staaten zukommen zu lassen. Ferner ist die Kommission ermächtigt worden, die Mittel des bisherigen Entwicklungsfonds weiter zu vergeben, selbst wenn sie bis zum 31. Dezember 1962 noch nicht zugeteilt waren. Über Mittel aus dem neuen Fonds konnte die Kommission allerdings noch nicht verfügen. Sie ist nur zu vorbereitenden Untersuchungen ermächtigt worden, damit die Zuteilung nach Inkrafttreten des Abkommens möglichst bald beginnen konnte <sup>111</sup>).

#### B. DER INHALT DER NEUREGELUNG DES ASSOZIATIONS- VERHÄLTNISSSES

Bei der folgenden Behandlung des neuen Assoziierungsabkommens mit den selbständig gewordenen afrikanischen Staaten und Madagaskar wird von den allgemeinen Bestimmungen des Abkommens ausgegangen, um vor allem seinen Rahmen und seine Rechtsgrundlage darzulegen (I). Danach sind die wirtschaftlichen (II) und die institutionellen Regelungen (III) zu behandeln. Anhangsweise wird die Regelung für die abhängig gebliebenen Gebiete erläutert (IV).

---

zu die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. 6. 1963, ABl. Gem., S. 1916. Die Bundesregierung hat sogar vorgeschlagen, daß dem Europäischen Parlament bei Assoziierungsabkommen künftig das Recht zur »Bestätigung« zustehen soll, wobei sie offensichtlich das Wort »Zustimmung« hier vermeiden wollte, um zum Ausdruck zu bringen, daß der nach Art. 59 GG mit der Zustimmung verbundene Transformationseffekt nicht durch den Beschluß des Europäischen Parlaments herbeigeführt werden kann. Im Bundestag ist ein Antrag der FDP eingebracht worden, nach dem die Bundesregierung sich für ein derartiges Bestätigungsrecht einsetzen und, solange dieses noch nicht besteht, bei künftigen Abkommen die Anhörung des Europäischen Parlaments vor der Unterzeichnung verlangen soll; Drucks. IV/2091 des Deutschen Bundestages.

<sup>111</sup>) Vgl. die Erklärung der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Vertreter der Regierungen der assoziierten Staaten vom 19. 12. 1962 zu den Übergangsbestimmungen, die zwischen dem 1. 1. 1963 und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Assoziierungsabkommens vorzusehen sind, Anhang I der Schlußakte zum Assoziierungsabkommen, ABl. Gem. 1964, S. 1468, BGBl. 1964 II, S. 374; vgl. ferner die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 70 im Europäischen Parlament, ABl. Gem. 1963, S. 2468.

### *I. Die Rechtsgrundlage des Assoziationsverhältnisses*

Die dargelegten Meinungsverschiedenheiten über die Ausgangslage, die durch den Wandel der staatsrechtlichen Verhältnisse in Afrika entstanden war, hatten zur Folge, daß die Rechtsnatur des Abkommens, vor allem seine Geltungsgrundlage und die des Assoziationsverhältnisses überhaupt, in den Formulierungen nicht klar zum Ausdruck gekommen ist. Zu beantworten ist vor allem, ob beim Abschluß des Abkommens tatsächlich – wie es hier als allein rechtlich möglich dargelegt wurde – von Art. 238 als Rechtsgrundlage ausgegangen wurde. Diese Frage ist nicht mit dem einfachen Hinweis zu beantworten, daß Art. 238 nicht in der Präambel erwähnt sei<sup>112)</sup>; denn wenn sich die Mitgliedstaaten in dem Vertrag mit den Assoziierten zu keiner besonderen Bestimmung als Rechtsgrundlage bekennen, besagt das doch nichts darüber, ob nicht aus dem Gesamtzusammenhang geschlossen werden muß, daß sie trotzdem materiell die Basis für das Handeln der Gemeinschaft bildet. Von der Beurteilung hängt die für die künftige Entwicklung wichtige Frage ab, ob das Abkommen nunmehr die alleinige Grundlage des Assoziationsverhältnisses ist oder ob daneben noch auf den Vierten Teil des Vertrages zurückgegriffen werden kann. Die Antwort soll aus einer vorherigen Untersuchung von Vertragspartnern, Geltungsbereich und Geltungsdauer des Abkommens heraus gewonnen werden. Diese soll auch die Grundlage für einige allgemeine Bemerkungen zur Rechtsnatur bilden.

#### *1. Vertragspartner des Abkommens*

Vertragsparteien des Abkommens sind nach den Eingangsworten der Präambel die sechs Mitgliedstaaten der EWG und diese selbst sowie die 18 selbständig gewordenen Staaten. Dabei werden als handelnd für die Staaten die Staatsoberhäupter und für die Gemeinschaft der Rat aufgeführt. Die Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten werden den 18 Staaten, die als »assozierte Staaten« bezeichnet werden, mit den Worten »einerseits« – »andererseits« gegenübergestellt. Das deutet daraufhin, daß eine bilaterale Beziehung zwischen den beiden Gruppen von Vertragspartnern gewollt ist.

<sup>112)</sup> So anscheinend van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 2, S. 166 f., der das Fehlen einer Entscheidung darüber, welche Bestimmung des Vertrages Rechtsgrundlage ist, dahin deutet, daß keine Bestimmung Rechtsgrundlage sein soll. Für eine solche negative Entscheidung besteht aber kein Anhalt, insbesondere spricht die Fassung des Internen Abkommens dagegen. Vor allem bleibt B. die Erklärung schuldig, wie die Gemeinschaft überhaupt ohne Rechtsgrundlage als Vertragspartner auftreten kann. Seine Angriffe gegen das von ihm als »hybrid« bezeichnete Verfahren dürften daher mindestens übertrieben sein. Ähnlich wie B. anscheinend auch Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 149 f., 155.

Dieser Eindruck wird bei einer Durchsicht des Abkommens bestätigt. In den einzelnen Bestimmungen ist immer wieder von Pflichten der assoziierten Staaten oder denen der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten die Rede<sup>113</sup>). Besonders deutlich kommt der bilaterale Charakter in den Bestimmungen über den Assoziationsrat zum Ausdruck<sup>114</sup>). Jeder der Mitgliedstaaten ist durch seinen Vertreter im Rat dort ebenso vertreten wie jeder der assoziierten Staaten. Bei der Beschlußfassung besitzt aber jede der beiden Gruppen nur eine Stimme; es ist ihre interne Angelegenheit, wie diese Stimme gebildet wird. Das Abkommen trägt aber in gewisser Hinsicht durch die Beteiligung einer Mehrzahl von Staaten auf jeder der beiden Seiten auch multilaterale Züge<sup>115</sup>).

Dabei sind jedoch die beiden Gruppen, die sich bilateral gegenüberstehen, in ihrer Struktur keineswegs gleichartig. Die 18 assoziierten Staaten sind keine geschlossene Einheit. Sie sind allerdings sämtlich an den Einigungsbestrebungen, Zollunionen oder Zusammenschlüssen beteiligt, die in wechselnden Gruppierungen unter Einschluß von Staaten, die nicht mit der Gemeinschaft assoziiert sind, Afrika bewegen. Vor allem sind auch alle assoziierten Staaten Mitglieder der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU)<sup>116</sup>). Diese Organisation ist aber mit relativ begrenzten Befugnissen ausgestattet, und es wird sich erst erweisen müssen, ob sie politisches Gewicht zu gewinnen vermag. Wesentlicher ist, daß in der Union Africaine et Malgache (UAM) und ihrer wirtschaftlichen Unterorganisation, der Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique (OAMCE), ein erheblicher Teil der assoziierten Staaten zusammengefaßt ist<sup>116a</sup>). Diese Organisation stellt einen Kern dar, um den sich die Zusammenarbeit im Rahmen der Assoziation – wie schon bei den Verhandlungen über das Ab-

<sup>113</sup>) Das gilt vor allem für nahezu alle Bestimmungen des Titels I über den Warenverkehr, wobei besonders hervorzuheben ist, daß der Warenverkehr zwischen den assoziierten Staaten – anders als in Art. 133 – nicht erfaßt wird. Bei der finanziellen Hilfe ergibt es sich aus der Natur der Sache, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten den assoziierten Staaten gegenüberstehen.

<sup>114</sup>) Art. 40, 43 Assoziierungsabkommen; dazu unten B III 1.

<sup>115</sup>) Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 486, bezeichnet das Verhältnis treffend als *bi-entitétique*, Wolfram, a. a. O. oben Anm. 15, S. 110, im Anschluß an Basdevant als *mi-collectif*. Vgl. auch Gelati, a. a. O., oben Anm. 2, S. 300.

<sup>116</sup>) Organisation of African Unity vom 25. 5. 1963, Text in: Europa-Archiv, 1963, S. D 313 ff., und ZaöRV Bd. 24, 1964, S. 155 ff. Dazu und zu den sonstigen Zusammenschlüssen vgl. Loewe, Interafrikanische Zusammenschlüsse bis zur Organisation Afrikanischer Einheit 1963, in: ZaöRV Bd. 24, 1964, S. 122ff.; vgl. ferner die Abhandlungen von Guiton, in: Europa-Archiv, 1962, S. 273 ff., 507 ff., 1964, S. 27 ff., und Feldmann, in: Europa-Archiv, 1962, S. 791 ff.

<sup>116a</sup>) Vgl. den Text in: Europa-Archiv, 1962, S. D 541, und die Nachweise bei Loewe, a. a. O. oben Anm. 116.

kommen<sup>117)</sup> – gruppieren kann. Aber diese Gruppe von Staaten ist auch nicht homogen<sup>117a)</sup>, und vor allem die außerhalb stehenden Staaten sind politisch durchaus unterschiedlich orientiert und haben auch zu außerhalb der Assoziation stehenden Staaten enge Bindungen<sup>118)</sup>. Jedenfalls sind die 18 Staaten gerade in ihrem Verhältnis zu den anderen afrikanischen Staaten kein abgegrenzter Block, sondern sie werden vor allem durch die gemeinsame Interessenlage, in der sie sich auf Grund des Assoziierungsabkommens befinden, zusammengehalten. Die Vereinbarung, die sie aus Anlaß des Abkommens untereinander geschlossen haben<sup>118a)</sup>, beschränkt sich demgemäß auch auf das Verfahren zur Bildung der Stimme für die Abstimmung im Assoziationsrat.

Anders ist es auf der Gemeinschaftsseite. Die Mitgliedstaaten haben der Gemeinschaft unter anderem auf bestimmten Gebieten die Befugnis übertragen, Abkommen mit dritten Staaten abzuschließen, die für die Mitgliedstaaten ohne Ratifikation nach ihren verfassungsrechtlichen Verfahren verbindlich sind<sup>119)</sup>. Soweit die Gemeinschaft auf einem dieser Gebiete, wie bei der Assoziierung, ausschließliche Kompetenzen besitzt, ist eine Vertragsschließungskompetenz der Mitgliedstaaten ausgeschlossen<sup>120)</sup>. Nur soweit die Vertragsschließungskompetenz der Gemeinschaft nicht ausreicht, müssen die Mitgliedstaaten also am Vertragsschluß mitwirken; sie runden dadurch die Kompetenz der Gemeinschaft nur ab<sup>121)</sup>. Auf der Gemeinschaftsseite steht also eine relativ geschlossene Einheit den assoziierten Staaten gegenüber. Diese unterschiedliche Struktur der beiden Gruppen, die durch das Abkommen miteinander verknüpft werden, wird für die künftige Entwicklung der Gemeinschaft von besonderer Bedeutung sein<sup>122)</sup>.

Aus der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluß von

<sup>117)</sup> Vgl. Feldmann, a. a. O. oben Anm. 116, S. 794.

<sup>117a)</sup> Hinzuweisen ist z. B. auf den Conseil de l'Entente, in dem sich einige Staaten zu einer engeren politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit zusammengeschlossen haben; vgl. Loewe, a. a. O. oben Anm. 116, S. 132.

<sup>118)</sup> So etwa Mali als Mitglied der sog. Casablanca-Gruppe und der Union mit Ghana und Guinea, die allerdings im Hinblick auf die OAU erloschen zu sein scheinen; vgl. die Nachweise bei Feldmann und Loewe, a. a. O. oben Anm. 116.

<sup>118a)</sup> Vgl. unten B III 6.

<sup>119)</sup> Art. 238 in Verbindung mit Art. 228 Abs. 2. Dazu Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 228 Anm. 22.

<sup>120)</sup> Vgl. vor allem Pescatore, a. a. O. oben Anm. 15, S. 108 f. Diese Problematik übersieht van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 2, S. 167.

<sup>121)</sup> Vgl. Alexander, a. a. O. oben Anm. 6, S. 511 ff.; Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 151; Oppermann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 494 f.; Pescatore, a. a. O. oben Anm. 15, S. 151.

<sup>122)</sup> Vgl. Bachmann, a. a. O. oben Anm. 2, S. 234 f., der diese bilaterale Konstruktion zugleich als Testfall für künftige Formen weltwirtschaftlicher Zusammenarbeit ansieht.

Assoziierungsabkommen ergibt sich zugleich, daß die Mitgliedstaaten nur insoweit Vertragspartner des Abkommens sind, als die Vertragsschließungskompetenz der Gemeinschaft nicht ausreicht. Soweit diese besteht, werden sie nur in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aus dem Vertrag berechtigt und verpflichtet. Nur soweit der Inhalt des Abkommens über den eines durch Art. 238 gedeckten Assoziierungsabkommens hinausgeht, wirken die Mitgliedstaaten beim Abschluß des Abkommens unmittelbar mit. Diese Auslegung wird durch das Interne Verfahrensabkommen bestätigt, das in Art. 2 zwischen Materien, für die die Gemeinschaft nicht zuständig ist, und anderen Materien unterscheidet. Im ersteren Fall werden die Beschlüsse unmittelbar von den Mitgliedstaaten durchgeführt, während sonst der Rat zunächst eingeschaltet wird<sup>123)</sup>. Das Schwergewicht des Vertragsschlusses liegt also bei der Gemeinschaft; sie ist in erster Linie Vertragspartner, wie sich auch daraus ergibt, daß es sich um eine Assoziierung mit der Gemeinschaft als Rechtspersönlichkeit und nicht etwa mit der Gesamtheit der Mitgliedstaaten handelt<sup>124)</sup>.

Daraus folgt, daß jeweils bei der Verwendung des Wortes »Vertragspartei« im Abkommen geprüft werden muß, ob auf der Seite der Gemeinschaft diese oder die Mitgliedstaaten unmittelbar Adressaten der Bestimmung sind<sup>125)</sup>. Ferner folgt daraus, daß sich die Zustimmung der nationalen Parlamente nur auf den Bereich erstreckt, für den die Vertragsschließungskompetenz nicht bei der Gemeinschaft liegt. Das ist zwar für das Zustimmungsverfahren selbst kaum von Bedeutung; denn da der Vertrag eine Einheit darstellt, wird man es einem Mitgliedstaat nicht mit Rechtsgründen verwehren können, wenn er die Ratifizierung aus Motiven ablehnt, die sich auf den in der Kompetenz der Gemeinschaft liegenden Teil des Abkommens beziehen. Wichtig ist die Unterscheidung aber für etwaige künftige Änderungen des Abkommens. Wenn sie den Gemeinschaftsteil betreffen, ist die Mitwirkung der sechs Mitgliedstaaten und vor allem das langwierige Zustimmungsverfahren nicht erforderlich<sup>126)</sup>.

<sup>123)</sup> Dazu unten B III 5.

<sup>124)</sup> Daß in der Präambel die Mitgliedstaaten vor der Gemeinschaft genannt sind, entspricht nicht diesem Sachverhalt, ist aber aus protokollarischen Gründen erklärlich; die Mitgliedstaaten wollen nicht hinter der Gemeinschaft erscheinen, zumal ihre Staatsoberhäupter aufgezählt werden, während für die Gemeinschaft der aus Ministern zusammengesetzte Rat genannt wird.

<sup>125)</sup> Beim Abschluß des Abkommens mit Griechenland wurde hierüber eine besondere auslegende Erklärung in die Schlußakte aufgenommen; vgl. *Pescatore*, a. a. O. oben Anm. 15, S. 145.

<sup>126)</sup> In Art. 1 des Zustimmungsgesetzes zum Assoziierungsabkommen mit Griechenland war die Zustimmung aus diesem Grunde ausdrücklich auf die Sachgebiete beschränkt worden, für die keine Gemeinschaftskompetenz nach Art. 238 besteht; BGBl. 1962 II, S. 1141, und

Die Grenze zwischen den Gemeinschaftsmaterien und denen der Mitgliedstaaten läßt sich allerdings nur schwer bestimmen. Für welche Sachgebiete Regelungen nach Art. 238 vereinbart werden können, ist streitig und vor allem bei den Verhandlungen mit Griechenland diskutiert worden<sup>127)</sup>. Nach der restriktivsten Ansicht soll das Assoziationsabkommen nur für die Materien Regelungen enthalten dürfen, für die die Gemeinschaft ausdrücklich Vertragsschließungsbefugnisse im Vertrag besitzt<sup>128)</sup>. Diese Auffassung ist sicher zu eng, denn Art. 238 gibt eine selbständige Vertragsschließungsbefugnis. Um die in der Bestimmung vorgesehene Assoziierung als ein wechselseitiges Verhältnis wirtschaftlicher Zusammenarbeit herbeizuführen, bedarf es weitergehender Regelungen. Nach Art. 238 muß der Gemeinschaft das Recht zustehen, die für die Schaffung eines solchen Verhältnisses erforderlichen Regelungen zu vereinbaren. Diese Befugnis kann allerdings nicht unbegrenzt sein, da der Gemeinschaft Kompetenzen von den Mitgliedstaaten nur selektiv übertragen worden sind. Eine Grenze wird man im Verträge selbst sehen müssen; Sachgebiete, für die im Verträge keine Regelungen des Verhältnisses der Mitgliedstaaten untereinander vorgesehen sind, können auch nicht Gegenstand eines Abkommens nach Art. 238 sein. Im Fall des Abkommens mit Griechenland hat man sich damit beruhigt, daß jedenfalls die Finanzhilfe über die Befugnisse nach Art. 238 hinausging und deshalb die Mitwirkung der Mitgliedstaaten erforderte.

Für die Assoziierung der überseeischen Staaten ist das nicht so klar; denn für sie war immerhin schon eine Finanzregelung mit Verlängerungsbefugnis für den Rat im Verträge vorgesehen. Trotzdem wird man aber sagen müssen, daß sie durch ein Assoziationsabkommen begrifflich nicht gedeckt

---

dazu O p p e r m a n n, a. a. O. oben Anm. 6, S. 502. Eine derartige Einschränkung ist im Zustimmungsgesetz zum Assoziierungsabkommen mit den überseeischen Staaten nicht enthalten, wohl um jeden Anschein zu vermeiden, als ob die bisherige allgemeine Praxis, nach der die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag von den gesetzgebenden Körperschaften nur vorbehaltlos und ungeteilt gegeben werden kann, eingeschränkt werde. Allerdings liegt hier doch ein Sonderfall vor, weil es an der Vertragsschließungskompetenz der Bundesrepublik fehlt. Daß mit der Änderung der Gesetzesfassung gegenüber dem Gesetz zum Griechenlandabkommen keine Änderung der sachlichen Beurteilung beabsichtigt war, ergibt sich aus der amtlichen Begründung; vgl. Drucksache IV/1673 des Deutschen Bundestages.

<sup>127)</sup> Vgl. die oben Anm. 121 angegebene Literatur.

<sup>128)</sup> In erster Linie handelt es sich um die handelspolitischen Regelungen nach Art. 111, 113, 114. Dieser Hinweis zeigt aber bereits die Fragwürdigkeit der bezeichneten Auffassung, denn man müßte den Anwendungsbereich des Art. 238 dann auch noch unterschiedlich für die Übergangszeit und die Zeit nach deren Ablauf bestimmen; nach Art. 111 kann die Gemeinschaft während der Übergangszeit nämlich nur Abkommen über den Gemeinsamen Zolltarif schließen, die eigentlichen Handelsabkommen dagegen erst in der Endphase. Art. 238 wäre aber weitgehend inhaltslos und würde jedenfalls nicht zu einer Assoziierung führen, wenn man seinen Inhalt auf Zollregelungen beschränken würde.

war. Wenn die Mitgliedstaaten sich sehr schnell und ohne weitere Diskussion zu dieser Auffassung bekannten, so mag dabei vor allem auch die Erkenntnis mitgespielt haben, daß es mit der parlamentarischen Regierungsform der Mitgliedstaaten auch bei großzügigstem Verständnis für die notwendig unvollkommene Struktur der Gemeinschaft schlechterdings nicht mehr zu vereinbaren gewesen wäre, wenn die Milliardenbeträge der Finanzhilfe ohne Mitwirkung der nationalen Parlamente zugesagt worden wären<sup>129)</sup>. Wie die Grenze im übrigen zu ziehen ist, blieb offen und kann noch Gegenstand erheblicher Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem bei der Anwendung des Internen Verfahrensabkommens, sein. Es bedarf dabei der Prüfung von Fall zu Fall<sup>130)</sup>.

## 2. Geltungsbereich des Abkommens

Der räumliche Geltungsbereich des Abkommens erstreckt sich nach Art. 55 des Assoziierungsabkommens auf die europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten einerseits und die Hoheitsgebiete der assoziierten Staaten andererseits. Von einem Hoheitsgebiet der Gemeinschaft wird mit Recht nicht gesprochen; eine Territorialgewalt im eigentlichen Sinne dürfte nämlich der Gemeinschaft beim gegenwärtigen Stand der Integration noch nicht zustehen. Nicht erwähnt sind die europäischen Gebiete, deren auswärtige Beziehungen von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden<sup>131)</sup>. Man wird aber wohl annehmen können, daß sie entsprechend dem Anwendungsbereich des EWG-Vertrages ohne weiteres erfaßt werden. Berlin ist Vertragsgebiet; ebenso wie beim Abschluß des EWG-Vertrages wurde die übliche

<sup>129)</sup> In Art. 136 war das allerdings vorgesehen, denn der Rat sollte die Finanzregelung für einen weiteren Zeitraum treffen; hier zeigt sich – wie auch sonst vielfach – eine gewisse Scheu der Regierungen, die ihnen im Rat zustehende Machtbefugnis gegenüber ihren Parlamenten auszunützen. Insofern ist die institutionelle Stärke der Gemeinschaft zugleich auch ihre Schwäche. Auf die Problematik kann aber nicht näher eingegangen werden; vgl. dazu etwa Everling, a. a. O. oben Anm. 33, S. 11 ff., 56, 128.

<sup>130)</sup> Bei der Beteiligung der Regierungen mag ferner die Überlegung mitgespielt haben, daß etwaige Änderungen des EWG-Vertrages, die – was nicht leicht zu beurteilen ist – in dem Abkommen enthalten sein könnten, ohne weiteres abgedeckt wären; vgl. Anm. 100 und 168 sowie – hinsichtlich des Griechenlandabkommens – Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 149 f.; Oppermann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 495 ff. Eine Vertragsänderung war allerdings nicht erforderlich, um die unvollkommene Vertragsschließungskompetenz der Gemeinschaft abzurunden, wie die Nederlandse Vereniging und van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 2, S. 166, meinen. Insofern gehen die Angriffe gegen die Nichtanwendung des Art. 236 fehl.

<sup>131)</sup> Vgl. Art. 227 Abs. 4; der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist noch immer ganz unklar, wie die Kommission erst unlängst in der Antwort auf die parlamentarische Anfrage Nr. 136 dargelegt hat; ABl. Gem. 1963, S. 393. In Betracht kommen in erster Linie Monaco und San Marino; vgl. Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 227 Anm. 12.

Berlin-Erklärung abgegeben und in die Schlußakte aufgenommen<sup>132)</sup>. Schließlich gilt das Abkommen nach seinem Art. 53 Abs. 2 auch für die Beziehungen zwischen den assoziierten Staaten und den französischen überseeischen Departements, soweit sein Titel I, also die Bestimmungen über den Warenverkehr, in Betracht kommt. Die Beschränkung war notwendig, weil nach Art. 227 auch der EWG-Vertrag nur teilweise für diese Gebiete gilt.

Aus der Aufzählung der Vertragspartner ergibt sich auch, wer in den persönlichen Geltungsbereich einbezogen ist. Die Frage ist vor allem für die Regelungen des Niederlassungsrechts wichtig, die für die Staatsangehörigen der Vertragsparteien gelten. Die Regelungen gelten demnach für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten. Zu den deutschen Staatsangehörigen gehören dabei wie nach dem EWG-Vertrag auch die in der Sowjetzone ansässigen Deutschen<sup>133)</sup>. In die Schlußakte des Assoziierungsabkommens wurde die übliche Erklärung abgegeben, daß als deutsche Staatsangehörige alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes gelten<sup>134)</sup>.

Eines Hinweises bedarf noch die Beitrittsklausel in Art. 58 des Abkommens. Sie legt die Entscheidungen und die Initiativen weitgehend in die Hände der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten. Darauf hatten die Mitgliedstaaten besonders mit Rücksicht auf die damals noch schwebenden Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens Wert gelegt.

Absatz 1 der Bestimmung geht davon aus, daß beim Beitritt eines Staates zur Gemeinschaft die assoziierten Staaten konsultiert werden. Darin steckt zugleich von deren Seite das Zugeständnis, daß sie ein neues Mitglied auf der Gemeinschaftsseite als Vertragspartner im Rahmen der Gemeinschaft akzeptieren. Das ist nur folgerichtig; da die Gemeinschaft als solche Vertragspartner ist, muß sie es auch in ihrem jeweiligen Bestande sein. Noch bemerkenswerter ist die Regelung für den Fall einer Assoziation in den Absätzen 2 und 3. Hier ist – gewiß mit Rücksicht auf die während der Verhandlungen erörterten Probleme der künftigen Stellung der afrikanischen Mitglieder des Commonwealth – die Möglichkeit vorgesehen, daß Länder mit gleicher Wirtschaftsstruktur und Produktion wie die assoziierten Staaten mit der Gemeinschaft ein Assoziierungsabkommen schließen und in ihm die Anwendung des bereits vorliegenden Abkommens mit den 18 Staaten vereinbaren. In diesem Fall werden die neuen Staaten Mitglieder des Abkommens, ohne daß es noch der Zustimmung der schon assoziierten Staaten bedarf; diese ist also bereits global in Art. 58 vorwegerteilt. Die neuen

<sup>132)</sup> ABl.Gem. 1964, S. 1471, BGBl. 1964 II, S. 380.

<sup>133)</sup> Vgl. Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 7 Anm. 6.

<sup>134)</sup> Vgl. ABl.Gem. 1964, S. 1470, BGBl. 1964 II, S. 380.

Staaten müssen dann von den vorher assoziierten Staaten gleichberechtigt beteiligt werden, insbesondere auch soweit es die Mitwirkung in den Organen und die Meinungsbildung für die Stimmabgabe im Assoziationsrat betrifft. Die Finanzhilfe für die bereits assoziierten Staaten darf allerdings nicht beeinträchtigt werden. Etwaige Finanzmittel müssen den neu assoziierten Staaten also in ihrem Abkommen mit der Gemeinschaft besonders zur Verfügung gestellt werden.

Die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten haben am 2. April 1963 eine Absichtserklärung angenommen, in der sie sich ausdrücklich bereit erklärt haben, bei Assoziierungsanträgen von Staaten, die hinsichtlich ihrer Wirtschaftsstruktur und Produktion mit den assoziierten Staaten vergleichbar sind,

- »wohlwollend den Abschluß von Abkommen anzustreben, die zu einer der folgenden Lösungen führen können:
- Beitritt zu diesem Abkommen nach dem Verfahren des Art. 58,
- Assoziierungsabkommen mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, insbesondere auf dem Gebiet des Handels,
- Handelsabkommen zur Erleichterung und Förderung des Handels zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern«<sup>135)</sup>.

Die Erklärung hat nicht nur als Offerte gegenüber den bisher nicht beteiligten Staaten Afrikas Bedeutung, sondern auch im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander. Sie dürften sich dadurch gebunden haben, bei entsprechenden Anträgen eine angemessene Lösung zu suchen, die möglichst weitgehend dem Abkommen entspricht. Inzwischen liegen auch bereits erste Anträge afrikanischer Staaten vor. Vor allem mit Nigeria sowie den ostafrikanischen Staaten Kenia, Tanganjika und Uganda sind Gespräche eingeleitet worden. Wie weit sie zu einer Erweiterung des Systems führen, bleibt abzuwarten.

### 3. Geltungsdauer des Abkommens

Besonders wichtig für die Beurteilung des Abkommens sind seine Bestimmungen über die Geltungsdauer. Nach seinem Art. 59 wird das Abkommen für eine Dauer von fünf Jahren geschlossen. Die Befristung wird dabei in der Formulierung nicht auf die Assoziierung selbst, sondern auf das Abkommen bezogen. Damit entsteht die Frage, was nach Ablauf der fünf Jahre geschieht und wie dann die Rechtslage ist.

Die Erneuerungsklausel in Art. 60 des Abkommens sagt dazu vorsichtig, daß die Vertragsparteien ein Jahr vor Ablauf des Abkommens die Bestim-

<sup>135)</sup> Vgl. die Antwort der Kommission auf die Anfrage Nr. 81 im Europäischen Parlament, ABl. Gem., 1963, S. 2865. Die Erklärung ist dort als Anlage abgedruckt.

mungen »prüfen«, die »für einen weiteren Zeitraum vorgesehen werden könnten« (*pourraient être prévues*). Diese Formulierung enthält also nur eine Verpflichtung, in eine Prüfung einzutreten. Neue Bestimmungen werden nur konditional erwähnt; es bleibt also die Möglichkeit offen, daß es nicht zu einer Vereinbarung über sie kommt<sup>136</sup>). Ob dann das Assoziationsverhältnis insgesamt beendet ist, ob etwa doch die Bestimmungen des Vierten Teils – evtl. mit entsprechenden Anpassungen – angewendet werden oder ob das Assoziationsverhältnis zwar grundsätzlich fortbesteht, aber mangels konkreter Durchführungsregelungen nicht vollziehbar ist, wird im Abkommen selbst nicht geklärt. Es enthält lediglich in Art. 60 Abs. 2 eine Ermächtigung für den Assoziationsrat, »gegebenenfalls die bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens erforderlichen Übergangsmaßnahmen« zu treffen. Hierbei handelt es sich um eine Befugnis zur autonomen Vertragsergänzung<sup>137</sup>); der Assoziationsrat kann eine Lücke, die sich bei der Fortsetzung der Assoziation ergeben könnte, überbrücken oder ähnliche Zwischenlösungen vorsehen<sup>138</sup>). Die Bestimmung stellt aber keinen Hinweis dafür dar, daß das Assoziationsverhältnis latent fortbesteht. Da Rechtsgrundlage des Beschlusses allein das Abkommen ist<sup>139</sup>), könnte im Gegenteil gefolgert werden, daß die Vertragspartner eine derartige Regelung gerade deshalb für erforderlich hielten, weil sie mangels eines grundsätzlich geltenden Assoziationsverhältnisses ein Vakuum, das sonst bestehen könnte, vermeiden wollten. Zwingend ist dieser Gesichtspunkt aber nicht, weil auch ohne diese grundsätzliche Überlegung ein Interesse an Überbrückungsmaßnahmen besteht.

<sup>136</sup>) Zu weitgehend Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 483, der anscheinend eine gewisse Verpflichtung der Gemeinschaft zur Vereinbarung einer neuen Regelung, also eine Art *pactum de contrahendo*, annehmen möchte. Der Text des Abkommens dürfte die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten jedoch nur zur Prüfung, also zur gründlichen Untersuchung der gegebenen Verhältnisse, und zu einer im Grundsätzlichen wohlwollenden und aufgeschlossenen Haltung verpflichten.

<sup>137</sup>) Eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften unter Mitwirkung ihrer gesetzgebenden Körperschaften ist also nicht erforderlich, falls die Kompetenz der Gemeinschaft überhaupt überschritten wird. Angesichts der allgemeinen Struktur des Assoziationsrates dürfte dabei keine Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 GG, sondern eine vorweggenommene Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 GG vorliegen. Vgl. unten B III 1.

<sup>138</sup>) Da nur Übergangsregelungen getroffen werden können, reicht die Ermächtigung nicht für solche Bestimmungen, die im Ergebnis eine Neuregelung für einen weiteren Zeitraum darstellen. Insbesondere kann keine Verpflichtung für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten begründet werden, einen weiteren Finanzbeitrag zur Verfügung zu stellen. Dagegen kann sichergestellt werden, daß die noch nicht vergebenen Mittel aus dem Abkommen auch noch nach seinem Ablauf ihrer Bestimmung zugeführt werden können.

<sup>139</sup>) Die Ermächtigung erlischt daher mit Ablauf des Abkommens; nach der Frist von 5 Jahren fehlt dem Assoziationsrat eine Grundlage für weitere Beschlüsse. Wenn er die Frist also versäumt, kann er auch keine Übergangslösung mehr beschließen.

Der Sinn der Befristung läßt schon eher einen Schluß auf die Grundlagen des Assoziationsverhältnisses zu. Allerdings war bereits das Durchführungsabkommen zum Vierten Teil des Vertrages auf fünf Jahre befristet worden, weil die Mitgliedstaaten die weitgehenden finanziellen Verpflichtungen nur für einen begrenzten Zeitraum übernehmen wollten<sup>140</sup>). Dieselbe Begründung läßt sich für die Befristung des neuen Abkommens geben, und daneben könnte, wie der Vierte Teil des Vertrages neben dem Durchführungsabkommen, eine grundsätzliche Regelung gelten. Es wäre aber nicht ersichtlich, worin sie bestehen sollte. Während nämlich der Vertrag wesentliche materielle Regelungen wie vor allem die über die Zölle und alle institutionellen Bestimmungen enthielt, sind jetzt alle materiellen und institutionellen Regelungen in dem befristeten Abkommen enthalten. Ein Assoziationsverhältnis, für das die in dem Abkommen enthaltenen Regelungen nicht mehr gelten, wäre schlechterdings inhaltslos. Da aber auch ein Aufleben der veralteten Bestimmungen des Vierten Teiles kaum gewollt sein kann, spricht die Befristung des Abkommens dafür, daß das Abkommen nunmehr alleinige Grundlage des Assoziationsverhältnisses ist.

Noch gewichtigere Schlüsse ergeben sich aus den weiteren Bestimmungen über die zeitliche Geltungsdauer. Dabei ist vor allem die Kündigungsklausel von Bedeutung. Nach seinem Art. 62 kann das Abkommen von der Gemeinschaft gegenüber jedem assoziierten Staat und von jedem assoziierten Staat gegenüber der Gemeinschaft mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Damit wird ein Element in die Assoziierung eingeführt, das dem System des EWG-Vertrages fremd ist. Dieser ist nach Art. 240 auf unbegrenzte Zeit geschlossen. Auch das Assoziationsverhältnis nach dem Vierten Teil sollte demgemäß unbefristet und unkündbar gelten. Die Kündigung bezieht sich ihrem Wortlaut nach nur auf das Abkommen. Man wird aber davon ausgehen müssen, daß sie sich damit zugleich auf das ganze Assoziationsverhältnis erstrecken soll, das demnach in dieser Bestimmung mit dem Abkommen gleichgesetzt wird. Dafür spricht vor allem die Überlegung, daß eine nur auf das Abkommen und nicht auf das Assoziationsverhältnis als solches bezogene Kündigung nicht zu dem Ziel führen würde, das mit einem solchen Schritt angestrebt wird. Dann wären nämlich nur zwei Lösungen denkbar. Entweder würden die Regelungen des Vierten Teils wieder aufleben; das kann ein assoziierter Staat, der kündigt, nicht wollen, weil damit die veralteten Regelungen insbesondere institutioneller Art wieder wirksam würden, und weil er dann der für ihn besonders wichtigen Finanzregelung verlustig gehen würde, und auch die Gemeinschaft kann an einer solchen

---

<sup>140</sup>) Vgl. van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 22, S. 52.

Regelung kein Interesse haben. Oder das Assoziationsverhältnis würde zwar im Grundsatz fortbestehen, die materiellen Regelungen wirtschaftlicher, finanzieller und institutioneller Art wären aber suspendiert; ein solches Assoziationsverhältnis wäre schlechthin inhaltslos, so daß niemand ein Interesse hätte, einen solchen Zustand herbeizuführen. Die Vertragspartner konnten also, als sie die Kündigungsmöglichkeit einführten, nur die Auflösung des ganzen Assoziationsverhältnisses im Auge gehabt haben. Das spricht dafür, daß sie nunmehr das Abkommen als einzige Basis des Assoziationsverhältnisses ansehen <sup>141)</sup>.

Die Kündigungsmöglichkeit steht auf der Gemeinschaftsseite nicht jedem Mitgliedstaat allein, sondern nur der Gemeinschaft insgesamt zu. Das ist folgerichtig, denn die Mitgliedstaaten nehmen am Vertragsschluß, wie dargestellt, nur teil, um die unzulängliche Vertragsschließungskompetenz der Gemeinschaft zu ergänzen. Dann können sie aber auch nicht einzeln über die Fortgeltung des Abkommens verfügen. Zur internen Willensbildung für eine Kündigungserklärung ist ein einstimmiger Beschluß des Rates nach Anhörung der Kommission erforderlich <sup>142)</sup>. Man wird davon ausgehen müssen, daß der Rat sich bei der Entscheidung über das Begehren eines Mitgliedstaates, eine Kündigung auszusprechen, an den Grundlagen der Assoziation orientieren muß, die in erster Linie in der Präambel niedergelegt sind.

Dabei ist vor allem der dritte Erwägungsgrund der Präambel von Bedeutung, nach dem die Vertragsparteien gemeinsam »eine Zusammenarbeit auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung und freundschaftlicher Beziehungen unter Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen« herbeiführen wollen. Der Gleichberechtigungsgrundsatz wird dabei in erster Linie für die assoziierten Staaten wichtig sein; seine Verletzung könnte ihnen besonderen Anlaß zur Kündigung geben. Aber auch ein Mitgliedstaat könnte sich veranlaßt sehen, die Kündigung zu betreiben, wenn er feststellen müßte, daß andere Mitgliedstaaten das Assoziationsverhältnis als Basis zu verwenden suchen, um unter Verletzung des Gleichberechtigungsgrundsatzes ihre alte Kolonialpolitik fortzusetzen. Sie hätten dann einen Anspruch gegen den Rat, die Kündigung zu beschließen und zu erklären, der notfalls vor dem Gerichtshof der Gemeinschaften eingeklagt werden könnte <sup>143)</sup>. Allerdings ist ein solcher Fall unwahrscheinlich, da die Regelungen des Abkommens derartige Tendenzen ausschließen dürften. Wichtiger

<sup>141)</sup> So vor allem *Nederlandse Vereniging voor Europees Recht*, a. a. O. oben Anm. 2, S. 156; der Streit über die Rechtsgrundlage sei durch die Einführung der Kündigungsmöglichkeit indirekt gegen die Fortgeltung des Vierten Teiles entschieden.

<sup>142)</sup> Art. 1 Abs. 1 Buchst. c des Internen Verfahrensabkommens.

<sup>143)</sup> Art. 7 des Internen Verfahrensabkommens.

ist dagegen der zweite Teil des Erwägungsgrundes, nach dem es sich um eine Zusammenarbeit auf der Basis freundschaftlicher Beziehungen handeln soll. Diese Grundlage der Assoziation würde entfallen, wenn einer der assoziierten Staaten Handlungen vornehmen würde, die einen unfreundlichen Akt gegen einen der Mitgliedstaaten darstellen würden. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn sich einer der assoziierten Staaten in das östliche Militärsystem eingliedern oder die Sowjetzone, etwa durch den Austausch von Botschaftern, anerkennen würde. Da letzteres nach der seit langem geübten Praxis ein unfreundlicher Akt gegen die Bundesrepublik wäre, könnte diese eine Kündigung durch den Rat verlangen.

Eines Hinweises bedarf auch noch die Regelung in Art. 55 über das Inkrafttreten des Abkommens. Danach mußten die Ratifikationen von allen Mitgliedstaaten sowie 15 der 18 assoziierten Staaten vorliegen, ferner die Notifizierung des abschließenden Ratsbeschlusses. Den assoziierten Staaten, die bis zum Inkrafttreten des Abkommens dieses nicht ratifiziert hatten, war eine Frist gesetzt, nach deren Ablauf die Ratifikation ausgeschlossen war. Es erhebt sich die Frage, ob die Ablehnung der Ratifikation, die sich unmittelbar nur auf das Abkommen bezieht, das gesamte Assoziationsverhältnis betroffen hätte. Diese Frage, die nicht praktisch geworden ist<sup>143a</sup>), wäre aus den für den Fall der Kündigung dargelegten Gründen zu bejahen gewesen; denn die Nichtratifizierung läßt erkennen, daß der betreffende Staat die Assoziierung überhaupt ablehnt.

#### 4. Geltungsgrundlage des Assoziationsverhältnisses

Versucht man nunmehr auf der Grundlage dieser Betrachtung der wesentlichen allgemeinen Bestimmungen des Abkommens die oben gestellte Frage zu beantworten, ob das Assoziationsverhältnis jetzt allein auf dem Assoziationsabkommen beruht oder ob die Vertragsparteien vielleicht von einem unabhängig davon bestehenden Assoziationsverhältnis, etwa auf der Grundlage der Regelungen des Vierten Teils des Vertrages, ausgegangen sind, so ist von Überschrift und Präambel des Abkommens auszugehen.

Nach der Überschrift handelt es sich um ein Abkommen über die Assoziation zwischen der EWG »und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar«. Die Assoziation soll danach nicht erst durch das Abkommen errichtet werden, sondern sie wird als schon bestehend vorausgesetzt<sup>144</sup>). Ebenso wird im zweiten Erwägungsgrund der

<sup>143a</sup>) Vgl. oben bei Anm. 3.

<sup>144</sup>) So heißt z. B. das Abkommen mit Griechenland »Abkommen zur Gründung einer Assoziation ...«.

Wille bekräftigt, die »Assoziation aufrechtzuerhalten«. Im letzten Absatz dagegen ist von einem »neuen Assoziierungsabkommen« die Rede, das geschlossen werden soll. Dieser letzte Absatz ließe sich vielleicht im Lichte der vorher angeführten Absätze dahin deuten, daß es sich bei diesem Abkommen nur um neue Regelungen für das sowieso und unabhängig von dem Abkommen bestehende Assoziationsverhältnis handeln sollte. Diese Auslegung dürfte aber dem Wortlaut kaum gerecht werden, denn nicht von einem neuen »Durchführungsabkommen« ist die Rede, was nahegelegen hätte, wenn lediglich eine Regelung im Rahmen des Vierten Teiles beabsichtigt gewesen wäre. Es wird vielmehr von einem neuen »Assoziationsabkommen« gesprochen, worunter ein Abkommen über das gesamte Assoziationsverhältnis zu verstehen sein dürfte. Die Hinweise auf das bereits bestehende Assoziationsverhältnis schließen diese letzte Auslegung nicht aus, denn auch nach der hier vertretenen Ansicht wurde das Assoziationsverhältnis nicht vollständig beseitigt, sondern durch eine übergangsweise Anwendung der bisherigen, entsprechend angepaßten Bestimmungen in die Neuregelung übergeleitet<sup>145)</sup>. Für diese Auslegung spricht auch die Formulierung des Art. 1, der ohne Anknüpfung an die bisherigen Bestimmungen davon spricht, daß sich die Vertragsparteien »über die nachstehenden Bestimmungen für ihre gegenseitigen Handelsbeziehungen geeinigt« hätten.

Die Formulierung spiegelt also den Kompromiß wider, der zwischen den Mitgliedstaaten geschlossen wurde. Sie haben die Frage in den Eingangsbestimmungen offen gelassen und Formulierungen gewählt, die beide Auslegungen zulassen<sup>146)</sup>. Hierher gehört schließlich auch die Feststellung, daß als Rechtsgrundlage allein der EWG-Vertrag, nicht aber eine seiner Bestimmungen – also etwa Art. 238<sup>147)</sup> oder Art. 136 – angegeben ist, was an sich erforderlich gewesen wäre<sup>148)</sup>.

Entscheidend kommt es daher darauf an, die allgemeinen Bestimmungen in ihrem Gehalt zu würdigen, die bereits im einzelnen behandelt worden sind. Dabei ergibt sich, daß das Abkommen nunmehr die alleinige Rechtsgrundlage des Assoziationsverhältnisses ist.

Zunächst ist nochmals auf den bilateralen Charakter des Abkommens zu verweisen. Während das Assoziationsverhältnis bisher auf einer Vereinba-

<sup>145)</sup> Vgl. oben bei Anm. 86.

<sup>146)</sup> Vgl. Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 483.

<sup>147)</sup> Wie beim Abkommen mit Griechenland.

<sup>148)</sup> Zu der nach Art. 190 vorgeschriebenen Begründung dürfte auch die Angabe der Vertragsartikel erforderlich sein; vgl. Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 190 Anm. 1. Selbst wenn man Art. 190 für das Abkommen nicht heranziehen will, so hätte er doch jedenfalls bei dem Beschluß beachtet werden müssen, mit dem die Unterzeichnung durch den Ratspräsidenten vom Rat bestätigt wurde; vgl. ABl.Gem. 1964, S. 1430.

rung zwischen den sechs Mitgliedstaaten beruhte und nur zu Rechten und Pflichten führte, die sie gegenseitig geltend machen konnten, steht die Gemeinschaft nunmehr als berechtigt und verpflichtet den assoziierten Staaten gegenüber. Dieses Verhältnis hat nichts mehr mit dem Vierten Teil des Vertrages gemein. Dieser ist ein Bestandteil der Vertragsvereinbarungen der Mitgliedstaaten und läßt sich aus ihnen auf keine Weise herauslösen oder in das bilaterale Verhältnis umdeuten. Es wäre nicht ersichtlich, in welcher Beziehung er zu dem neuen Abkommen stehen sollte.

Weiter ist auf den Inhalt des Abkommens zu verweisen, der im einzelnen noch zu prüfen ist. Das Abkommen behandelt erschöpfend alle wirtschaftlichen, finanziellen und institutionellen Aspekte des Assoziationsverhältnisses, ohne noch Raum für die subsidiäre Anwendung anderer Bestimmungen wie des Vierten Teils des Vertrages zu lassen. Das spricht dafür, daß er neben dem Abkommen keine Geltung mehr beanspruchen soll und kann.

In diesem Zusammenhang ist besonders die bereits unter I 3 behandelte Befristung von Bedeutung. Sie muß bei einer derartigen abschließenden Regelung dahin verstanden werden, daß das gesamte Assoziationsverhältnis nur für die begrenzte Zeit vereinbart ist und erneuert werden muß, wenn es fortgelten soll.

Entscheidend aber muß die ebenfalls bereits unter I 3 erörterte Kündigungsmöglichkeit bewertet werden. Sie gibt nur einen Sinn, wenn sie nicht nur auf das Abkommen, sondern auf das gesamte Assoziationsverhältnis bezogen wird. Eine Kündigungsmöglichkeit ist dem EWG-System fremd, insbesondere kann sie nicht auf den Vierten Teil bezogen werden. In der Vorschrift über die Kündigung haben die Vertragsparteien klar ihren Willen bekundet, daß das Assoziationsverhältnis nicht mehr wie bisher nach dem Vierten Teil in das EWG-System eingebettet ist, sondern eine Angliederung darstellt, die die EWG selbst in ihrem Bestand und Funktionieren nicht antastet.

Insofern unterscheidet sich aber das Assoziationsverhältnis nicht von denen, die sonst nach Art. 238 vereinbart werden und für die das Abkommen mit Griechenland das Hauptbeispiel ist <sup>149)</sup>. Es bestätigt sich also die bereits oben aus dem Sinn der Vertragsbestimmungen und der Entwicklung gewonnene Ansicht, daß Rechtsgrundlage für das Assoziationsverhältnis allein Art. 238 und das auf ihm beruhende Abkommen sind <sup>150)</sup>. Der Vierte Teil des Vertrages gilt nicht mehr fort. Er kann nicht mehr neben dem Abkommen herangezogen werden oder auch nur für die Auslegung des Abkommens unterstützend Hinweise geben. Ebenso kann er nicht etwa wieder aufleben,

<sup>149)</sup> Vgl. oben bei Anm. 16.

<sup>150)</sup> Vgl. oben A III 4.

wenn das Abkommen ausläuft. Nach Ablauf des Abkommens haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die assoziierten Staaten die Freiheit zu entscheiden, ob sie ein neues Abkommen vereinbaren oder die Assoziierung beenden wollen. Angesichts der schnellen Veränderungen, denen die politischen Verhältnisse in der modernen Welt und insbesondere in Afrika unterworfen sind, ist dies von besonderer Bedeutung. Unter gleichbleibenden Verhältnissen allerdings wird es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten aus politischen und wirtschaftlichen Gründen kaum möglich sein, sich von der einmal übernommenen Aufgabe und Verantwortung gegenüber den assoziierten Staaten ohne weiteres zu lösen.

##### 5. Rechtsnatur des Assoziationsverhältnisses

Versucht man nach diesen Überlegungen eine allgemeine Charakterisierung des Assoziationsverhältnisses, so stößt man vor allem deshalb auf Schwierigkeiten, weil die Lehre von den internationalen Organisationen angesichts der mannigfaltigen, ständig sich verändernden Formen internationaler Zusammenschlüsse nur in begrenztem Umfang allgemeine Ergebnisse herausbilden konnte<sup>151)</sup>. So ist schon die Frage schwer zu beantworten, ob die Assoziation als internationale Organisation anzusehen ist<sup>151a)</sup>. Wenn man etwa zum Begriff der internationalen Organisation fordert, daß sie durch Staaten gebildet wird, und zwar durch einen Kollektivvertrag<sup>152)</sup>, so wird man die Assoziation kaum als internationale Organisation bezeichnen können; an ihr sind nicht nur Staaten, sondern auch die Gemeinschaft, also eine Staatenverbindung, beteiligt, und der Vertrag ist nicht »kollektiv«, sondern bilateral aufgebaut. Schon diese Abgrenzungen erscheinen jedoch anfechtbar, weil immerhin hinter der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten als Träger stehen und weil auf jeder der beiden Seiten eine Mehrzahl von Staaten beteiligt ist. Ob man aber die Assoziation als internationale Organisation ansieht, kann letzten Endes dahingestellt bleiben. Denn der Begriff hat für sich allein keinen Erkenntniswert, und seine Abgrenzung hängt letztlich von dem Zweck der jeweiligen Untersuchung ab.

Wichtiger ist daher die materielle Kennzeichnung. Hierzu ist zunächst von Bedeutung, daß die Assoziation eine besondere Beziehung von Staaten zur Gemeinschaft darstellt. Die bestehende internationale Organisation ist also Mittelpunkt und Gegenstand der Assoziation. Es handelt sich um eine Angliederung, mit der die betreffenden Staaten, die aus verschiedenen

<sup>151)</sup> Vgl. etwa die umfassende Darstellung bei D a h m, Völkerrecht Bd. 2, 1961.

<sup>151a)</sup> Bejahend W o l f r a m, a. a. O. oben Anm. 15, S. 31.

<sup>152)</sup> Wie Z e m a n e k, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen, 1957, S. 11.

Gründen nicht beitreten können, an der Gemeinschaft mitwirken. Allerdings bedarf diese Umschreibung insofern der Einschränkung, als die Angliederung kein rechtliches Übergewicht der Gemeinschaft ausdrücken soll. Die streng bilaterale und paritätische Ausgestaltung der Assoziation steht dem entgegen. Gleichwohl stellt aber die Gemeinschaft doch den Kern des Assoziationsverhältnisses dar, weil sie bereits als regionale Organisation besteht und nun Staaten, die nicht beitreten, die Gelegenheit gibt, an ihrer Zielsetzung teilzuhaben<sup>153</sup>). Im Falle der assoziierten überseeischen Staaten bedeutet diese Teilhabe, daß sie in den Gemeinsamen Markt in gewissem Umfang einbezogen werden und daß die Gemeinschaft ihnen wirtschaftliche Förderung zukommen läßt.

Die Teilnahme der Assoziierten an der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft findet ihren Ausdruck vor allem in den gemeinsamen Organen die Assoziierten und der Gemeinschaft, die noch zu behandeln sind<sup>154</sup>). In ihren Organen wird die Assoziation existent und gewinnt über das bloße Austauschverhältnis hinaus den Charakter einer auf Dauer angelegten, festen Verbindung. Allerdings geht die Verfestigung nicht so weit, daß dem Assoziationsverhältnis eigene Rechtspersönlichkeit zugesprochen werden könnte. Das Abkommen enthält keinerlei Hinweise dafür, daß die Assoziation nach dem Willen der Vertragspartner und der Zielsetzung des Abkommens nach außen handlungsfähig sein und damit Völkerrechtssubjektivität besitzen soll. Im Gegenteil sind alle Regelungen, die die Außenbeziehungen betreffen, den Assoziationspartnern vorbehalten<sup>155</sup>). Auch privatrechtliche Handlungen sind nicht vorgesehen; sie bleiben den Partnern überlassen. Aus diesem Grunde billigt das Abkommen der Assoziation als solcher auch keine privatrechtliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit in den Mitgliedstaaten zu. Gerade dies läßt aber auch den Charakter der Assoziation als einer Angliederung an die Gemeinschaft deutlich hervortreten.

Schließlich muß noch hervorgehoben werden, daß das Assoziationsverhältnis sich ausschließlich im Rahmen des Völkerrechts hält. Selbst wenn man die Gemeinschaft und das von ihr gesetzte Recht einem Rechtskreis eigener Art zuteilen will, weil durch die weitgehende Übertragung von Hoheitsrechten gegenüber den Mitgliedstaaten und ihren Staatsbürgern ein originärer Rechtsträger entstanden ist, so kann dies doch nicht auf die Assoziation übertragen werden. Sie mag in ihrem Ursprung und in ihrer

<sup>153</sup>) Vgl. Carstens, Die Errichtung des gemeinsamen Marktes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft und Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: ZaöRV Bd. 18, 1958, S. 501; Pescatore, a. a. O. oben Anm. 15, S. 141.

<sup>154</sup>) Vgl. unten III.

<sup>155</sup>) Vgl. etwa Art. 12 über Handelspolitik oder Art. 58 über Beitritt.

Zielsetzung an der Gemeinschaft und ihrer Rechtsordnung teilhaben; in ihrem Wesen aber und in ihrer Rechtsetzung gehört sie dem Völkerrecht an, wie bei der Untersuchung der institutionellen Vorschriften noch deutlich werden wird. Allerdings soll damit nicht ausgeschlossen werden, daß sich die besonderen Rechtsverhältnisse der Gemeinschaft im einzelnen auch auf die Assoziation auswirken. Vor allem für die Auslegung kann dies praktisch werden. Wenn auch davon ausgegangen wird, daß das Assoziierungsabkommen nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln auszulegen ist, während für den EWG-Vertrag teilweise Abweichungen gelten<sup>156)</sup>, so wird man doch annehmen müssen, daß sich die Auslegung solcher Regelungen, die aus dem EWG-Vertrag übernommen sind, nach dem Willen der Vertragspartner mit der Auslegung decken soll, die ihr im Rahmen der Gemeinschaft gegeben worden ist.

Die Assoziation ist nach allem ein eigenartiges Rechtsverhältnis, das die Mitwirkung von Drittstaaten an den Zielen der Gemeinschaft in einer auf Dauer angelegten, institutionell auf bilateraler und paritätischer Basis verfestigter Form ermöglicht und selbst nicht mehr dem Gemeinschaftsrecht, sondern dem allgemeinen Völkerrecht zuzurechnen ist.

## *II. Die wirtschaftlichen Regelungen des Assoziierungsabkommens*

Die wirtschaftlichen Regelungen bilden den eigentlichen Kern des Assoziationsverhältnisses. Sie bestehen aus den handelspolitischen Regelungen (Art. 1 bis 14 und Protokolle Nr. 1 bis 4), den finanziellen Regelungen (Art. 15 bis 28 und Protokoll Nr. 5) und ergänzenden Regelungen wie Niederlassungsrecht, Kapital- und Zahlungsverkehr (Art. 29 bis 38). Eine eingehende Analyse und Interpretation dieser Regelungen, insbesondere in ihrer wirtschaftspolitischen Bedeutung, kann im folgenden nicht vorgenommen werden, weil sie den Rahmen dieser Abhandlung überschreiten würde. Es können nur einige Hauptlinien und Unterschiede zur bisherigen Regelung aufgezeigt werden<sup>157)</sup>.

### *1. Die Regelung der Handelsbeziehungen*

Die Bestimmungen lassen einige Grundsätze erkennen, von denen sich die Vertragspartner leiten ließen. Der erste ergibt sich daraus, daß das Ab-

<sup>156)</sup> Vgl. O p h ü l s, Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge, in: *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Festgabe für Alfred Müller-Armack, 1960, S. 279 ff.

<sup>157)</sup> Eine eingehende Darstellung enthält die Denkschrift der Bundesregierung zu dem Abkommen, Drucksache IV/1673 des Deutschen Bundestages; vgl. ferner die klare Darstellung von v a n B e n t h e m v a n d e n B e r g h, a. a. O. oben Anm. 2, S. 156 ff.

kommen einen Beitrag zur Entwicklung leisten soll; die Mitgliedstaaten haben nicht unbedingt auf voller Gegenseitigkeit bestanden, weil sie dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung der afrikanischen Länder Rechnung tragen mußten. Als zweiter Grundsatz läßt sich die Forderung nach einer nicht-diskriminierenden Behandlung aller Mitgliedstaaten durch die assoziierten Staaten erkennen; er ist eine unmittelbare Folgerung aus dem Fortfall der »besonderen Beziehungen« im Sinne des Art. 131 zu einzelnen Mitgliedstaaten. Weiterer Grundsatz ist das Festhalten an der Handelspräferenz der assoziierten Länder, jedoch verbunden mit einer erheblichen Abschwächung. Weiter ist der Grundsatz verfolgt worden, Vorsorge gegenüber unerwünschten Entwicklungen jeder Art durch Schutzklauseln zu treffen. Schließlich ist bemerkenswert, daß Zusammenschlüssen der assoziierten Staaten – sei es untereinander, sei es mit nicht assoziierten Staaten – ein weiter Raum geöffnet wurde.

Bei der Einfuhr der Waren mit Ursprung in den assoziierten Staaten <sup>158)</sup> wenden die Mitgliedstaaten nach Art. 2 des Abkommens <sup>159)</sup> dieselbe Regelung hinsichtlich der Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung wie untereinander an; die Zölle werden also schrittweise nach Maßgabe der Art. 14 ff. und der Beschleunigungsbeschlüsse <sup>160)</sup> abgebaut. Nicht erfaßt werden dabei nach Absatz 3 die Sonderregelungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft; Abschöpfungsbeträge gelten also nicht als Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle <sup>161)</sup>. Auf dem Agrargebiet bleiben demnach Handelshindernisse bestehen, da sie lediglich ein Ausfluß der Ordnung des Marktes sind, in den die

<sup>158)</sup> Eine Ursprungsregelung soll der Assoziationsrat nach dem Protokoll Nr. 3 bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens treffen. Angesichts der Verschiedenheit der Bestimmungen der einzelnen Staaten, um deren Vereinheitlichung sich das GATT bereits vergeblich bemüht hat und die auch in der Gemeinschaft noch nicht beseitigt werden konnte, ist eine fristgerechte Erfüllung dieser Aufgabe schwierig. Eine Lösung scheint sich aber bereits abzuzeichnen; vgl. Wockenfoth, Warenverkehr zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den assoziierten afrikanischen Staaten, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, 1963, S. 240. Bis zum Erlaß der Regelung soll die bisher geltende Regelung in Kraft bleiben. Eine einheitliche Regelung bestand aber gar nicht, weil weder der Vierte Teil des Vertrages noch das Durchführungsabkommen Bestimmungen enthielten. Die Mitgliedstaaten und die assoziierten Staaten wandten bisher jeder ihre eigenen unterschiedlichen Regelungen an.

<sup>159)</sup> Diese Regelung galt bereits bisher nach Art. 133 Abs. 1. Sie ist ebenso im Abkommen mit Griechenland (Art. 14 und Protokoll Nr. 6) enthalten, während im Abkommen mit der Türkei (Protokoll Nr. 1) für die Dauer der Vorbereitungszeit nur Zollkontingente vorgesehen sind.

<sup>160)</sup> Vgl. oben Anm. 27.

<sup>161)</sup> Diese Regelung stimmt mit Art. 12 des EWG-Vertrages überein. Da das Kapitel Landwirtschaft, auf dem die Abschöpfungen beruhen, nach Art. 38 Abs. 1 dem über den Warenverkehr vorgeht, sind sie keine Zölle oder Abgaben mit gleicher Wirkung im Sinne des Art. 12. Im Assoziierungsabkommen war eine ausdrückliche Klarstellung erforderlich, weil kein allgemeiner Vorbehalt für landwirtschaftliche Regelungen besteht.

assoziierten Staaten nicht einbezogen sind<sup>162</sup>). Auch eine gegenseitige Abstimmung der Agrarpolitik wie im Abkommen mit Griechenland<sup>163</sup>) ist nicht vorgesehen. Art. 11 enthält nur die Verpflichtung für die Gemeinschaft, die Assoziierten zu konsultieren und »ihre Interessen in Bezug auf die den europäischen Erzeugnissen gleichartigen oder mit ihnen konkurrierenden Erzeugnisse« bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu »berücksichtigen«. Die Entscheidung liegt danach bei der Gemeinschaft. Wie weit dabei ihre Pflicht zur Rücksichtnahme reicht, insbesondere ob die Erklärung in Art. 11 über eine Wohlwollensklausel hinausgeht, ist zweifelhaft. Immerhin deutet Absatz 2 der Bestimmung, der ausdrücklich davon spricht, daß die Gemeinschaft Einfuhrregelungen für die Erzeugnisse mit Ursprung in den assoziierten Staaten erläßt, daraufhin, daß eine volle Gleichstellung mit den in den Mitgliedstaaten erzeugten Waren nicht ohne weiteres vorgesehen ist, andererseits aber auch eine Präferenz im Vergleich zu den nicht assoziierten Drittstaaten in Betracht kommt. In der Praxis sind bereits Regelungen getroffen worden und werden weitere Regelungen vorbereitet, die den Assoziierten eine Vorzugsstellung gegenüber den übrigen Drittstaaten einräumen und sie damit wenigstens begrenzt in den Agrarmarkt einbeziehen<sup>164</sup>).

Zusätzlich zu dieser weitgehend schon bisher geltenden Zollregelung sieht Art. 2 für die wichtigsten tropischen Erzeugnisse, die im Anhang zum Abkommen aufgeführt sind, einen sofortigen Abbau der Binnenzölle und eine sofortige Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs vor<sup>165</sup>). Diese Maßnahme ist nur zu verstehen, wenn der gleichzeitig gefaßte Beschluß berücksichtigt

<sup>162</sup>) Demgemäß werden die Einfuhren aus den assoziierten Staaten in den für die landwirtschaftliche Marktordnung grundlegenden Verordnungen des Rates Nr. 19 bis 23, ABl. Gem., 1962, S. 933 ff., und Nr. 13/64 bis 16/64, ABl. Gem., 1964, S. 549 ff., wie Drittlandseinfuhren behandelt.

<sup>163</sup>) Vgl. Art. 32 ff. des Assoziierungsabkommens Griechenland.

<sup>164</sup>) Vgl. z. B. die Verordnungen der Kommission betreffend Mehl und Stärke von Manihot und anderen Wurzeln und Knollen, die aus den assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar stammen, Nr. 128 (ABl. Gem., 1962, S. 2341), Nr. 156 (ABl. Gem., 1962, S. 2928), Nr. 6/63 (ABl. Gem., 1963, S. 191), Nr. 11/62 (ABl. Gem., 1963, S. 404) und Nr. 53/63 (ABl. Gem., 1963, S. 1784). Zur Zeit wird eine Regelung für Reis und Bruchreis vorbereitet; vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. 3. 1964, ABl. Gem., S. 945. Ferner wird das schwierige Problem der Behandlung der Fette und Öle diskutiert. Vgl. Martin, Les intérêts des Etats Africains et Malgache associés dans la politique agricole commune dans la Communauté, in: Revue du Marché Commun, 1963, S. 467 ff.

<sup>165</sup>) Es handelt sich vor allem um ungerösteten Kaffee, Kakaobohnen, Tee, Ananas, Kokosnußschnitzel und Gewürze. Hinsichtlich der tropischen Hölzer wird auf das Abkommen vom 2. 3. 1960 über die Aufstellung eines Teils des Gemeinsamen Zolltarifs betreffend die Waren der Liste G in Anhang I des Vertrages zur Gründung der EWG, BGBl. 1961 II, S. 318, verwiesen, das Verhandlungen mit Großbritannien vorsieht. Diese Verhandlungen sind inzwischen durch ein Abkommen vom 13. 9. 1963 abgeschlossen worden, das auch den Zollsatz für Tee herabsetzt; vgl. den oben Anm. 4 genannten Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.

wird, durch den der Rat die Zollsätze des Gemeinsamen Zolltarifs für diese Waren erheblich herabgesetzt hat <sup>166</sup>). Den assoziierten Staaten wird also sofort eine Präferenz gewährt, der Umfang dieser Präferenz wird aber mit Rücksicht auf die nicht assoziierten Lieferländer wesentlich verringert. Die Höhe des Gemeinsamen Zolltarifs ist durch das Abkommen nicht festgelegt, sondern unterliegt der Entscheidung der Mitgliedstaaten. Allerdings besteht nach Art. 12 eine Verpflichtung zur Konsultation, wenn Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs geändert, aufgehoben oder ausgesetzt oder Zollkontingente gewährt und dadurch Interessen der Assoziierten beeinträchtigt werden.

Sonderregelungen gelten nach Art. 2 Abs. 3 des Abkommens für Drittlandseinfuhren von Bananen in die Bundesrepublik und ungebranntem Kaffee in die Niederlande. Die Bundesrepublik kann weiterhin nach dem Bananenprotokoll im Anhang zum EWG-Vertrag Zollkontingente in Anspruch nehmen <sup>167</sup>). Über die Kaffee-Einfuhr in die Niederlande wurde ein besonderes Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten geschlossen, daß nicht mehr – wie das dem EWG-Vertrag beigefügte Kaffeeprotokoll – Zollkontingente vorsieht, sondern den Niederlanden einen besonderen Zeitplan für die Angleichung an den Gemeinsamen Zolltarif einräumt <sup>168</sup>).

Hinsichtlich der mengenmäßigen Beschränkungen sieht Art. 5 ebenfalls die Anwendung der zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Regelungen vor <sup>169</sup>). Bemerkenswert ist, daß auch bei der Änderung von mengenmäßigen Beschränkungen gegenüber Drittstaaten nach Art. 12 Konsultationen stattfinden, sofern Interessen der Assoziierten beeinträchtigt werden. Eine Verpflichtung, die Interessen dann auch zu berücksichtigen, wird zwar nicht ausgesprochen, aber schon der Meinungs-austausch wird zu einer gewissen

<sup>166</sup>) Vgl. den oben Anm. 4 angeführten Beschluß des Rates.

<sup>167</sup>) In Anhang IX der Schlußakte zum Abkommen erklären die Vertreter der Mitgliedstaaten, daß die in Betracht kommenden assoziierten Staaten wegen der Liefermöglichkeiten konsultiert werden, wenn das in dem Protokoll vorgesehene Kontingent für den Bedarf der Bundesrepublik nicht ausreicht. Eine Änderung der Ziffer 6 des Protokolls dürfte darin kaum liegen. Die zwischen den Mitgliedstaaten strittige Auslegungsfrage, ob die Bundesrepublik nach Ziffer 6 das Kontingent autonom erhöhen kann oder ob dazu noch eine ausdrückliche Zustimmung von Mitgliedstaaten erforderlich ist, wobei auch noch zu klären wäre, welcher Mitgliedstaat heute noch in welchem Umfang als »beteiligt« angesehen werden kann, ist weiter offen geblieben.

<sup>168</sup>) Ob das Kaffeeprotokoll zum EWG-Vertrag damit aufgehoben sein soll, ist nicht ausdrücklich gesagt. Man wird aber davon ausgehen müssen, weil es mit der Regelung im neuen Kaffeeprotokoll nicht vereinbar ist und in Art. 2 Abs. 3 des Abkommens nicht erwähnt ist. Das Kaffeeprotokoll zum EWG-Vertrag kann dann auch nicht mehr von Italien in Anspruch genommen werden. Hier liegt also eine eindeutige Änderung des EWG-Vertrages vor, dessen Bestandteil das Kaffeeprotokoll nach Art. 240 war; Art. 236 wurde dabei außer acht gelassen. Vgl. dazu oben Anm. 130.

<sup>169</sup>) Sie sind auf dem gewerblichen Sektor auf Grund der Beschleunigungsbeschlüsse (oben Anm. 27) bereits seit dem 31. 12. 1961 beseitigt.

gegenseitigen Rücksichtnahme führen. Darauf ist wohl zurückzuführen, daß ausdrücklich auf die Verpflichtungen aus dem GATT verwiesen wird, obwohl an sich die bloße Konsultation der Erfüllung dieser Verpflichtungen nicht entgegensteht.

Die Regelung wird ergänzt durch die Schutzklausel des Art. 13 Abs. 2. Bisher war eine besondere Schutzklausel in der Assoziierungsregelung nicht vorgesehen, weil die allgemeine Schutzklausel des Art. 226 ebenso wie die des Art. 115 eingreifen konnte. Beide Bestimmungen mußten nun durch eine Vereinbarung mit den assoziierten Staaten ersetzt werden. Die neue Formulierung deckt die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Art. 226 ebenso wie Fälle der Verkehrsverlagerungen, die sich durch die unterschiedlichen handelspolitischen Regelungen der Gemeinschaft einerseits und der einzelnen assoziierten Staaten andererseits ergeben können. Auch Zahlungsbilanzschwierigkeiten werden erfaßt. Die Gemeinschaft kann autonom handeln, wobei aber eine Konsultation im Assoziationsrat stattfindet, wenn es ein assoziierter Staat verlangt. Die Schwierigkeiten brauchen nicht in der ganzen Gemeinschaft zu bestehen, vielmehr genügt es, wenn sie in einem Mitgliedstaat vorliegen. Wer in diesem Fall auf seiten der Gemeinschaft handeln kann, ob insbesondere der betreffende Mitgliedstaat selbständig vorgehen kann, ist in dem Abkommen selbst nicht geregelt, weil es sich dabei um eine gemeinschaftsinterne Frage handelt. Art. 5 des internen Verfahrensabkommens sieht vor, daß im Regelfall die Kommission entscheidet; insoweit folgt die Regelung Art. 226. Allerdings ist ein Appellationsrecht an den Rat vorgesehen, das ohne Vorbild im Vertrag ist<sup>170)</sup>. Im Dringlichkeitsfall kann der betreffende Mitgliedstaat – ähnlich wie nach Art. 115 Abs. 2 – selbständig handeln, die Kommission besitzt jedoch die Befugnis zur Korrektur<sup>171)</sup>.

Die Verpflichtungen der assoziierten Staaten bei der Einfuhr von Waren mit Ursprung in den Mitgliedstaaten der EWG sind unübersichtlicher. Hinsichtlich der Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung verlangt Art. 3 Abs. 1 des Abkommens zunächst, daß innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten alle Unterschiede der Behandlung der Mitgliedstaaten beseitigt werden. Das bedeutet eine schnelle – und im Vergleich zur Regelung des Art. 133

<sup>170)</sup> Der Vertrag kennt nur – etwa in Art. 73 oder in Art. 109 – die Befugnis des Rates, bestimmte Beschlüsse der Kommission zu ändern; ein ausdrückliches Anrufungsrecht eines Staates ist an keiner Stelle vorgesehen. Erstmals ist es in den Schutzklauseln der Agrarverordnungen vorgesehen worden; vgl. z. B. Art. 22 der Verordnung Nr. 19 des Rates, ABl. Gem., 1962, S. 933.

<sup>171)</sup> Auch für den Fall, daß sich ein Mitgliedstaat auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten beruft, ist die interne Anwendung der in solchen Lagen für den Gemeinsamen Markt geltenden Bestimmungen (Art. 108, 109) vorgesehen. Durch diese Regelung soll vermieden werden, daß sich die Stellung und das Gewicht der Organe untereinander verschiebt.

Abs. 2 EWG-Vertrag erheblich beschleunigte – Beseitigung der Vorzugstellung der bisherigen Mutterländer. Da sie zum Teil noch in den Genuß von Zollfreiheit kommen, stehen die betreffenden assoziierten Staaten also vor der Wahl, ob sie die Einfuhrzölle auch gegenüber den anderen EWG-Staaten abschaffen oder aber neue Zölle gegenüber ihren alten Mutterländern einführen wollen. Da die Zölle für die assoziierten Staaten die Haupteinnahmequelle darstellen, weil eine Besteuerung des Einkommens oder Vermögens angesichts der teilweise primitiven gesellschaftlichen Struktur kaum durchführbar ist, und da die wenigen Industrien auch des Schutzes gegenüber den hochentwickelten Industrien Europas bedürfen, muß damit gerechnet werden, daß in der Regel der erste Weg beschritten wird.

Die beiden soeben angeführten Gründe sind auch maßgebend dafür, daß der Abbau der – nicht diskriminierenden – Zölle nur mit Einschränkungen vorgesehen ist. Nach Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 sollen sie zwar schrittweise abgeschafft werden, und Art. 2 des Protokolls Nr. 1 schreibt hierfür einen jährlichen Satz von 15% vor. Eine wesentliche Einschränkung enthält jedoch Unterabs. 2 des Art. 3 Abs. 2 des Abkommens, indem er – wie bereits früher Art. 133 Abs. 3 – die Beibehaltung, Erhöhung und Einführung solcher Zölle und zollgleicher Abgaben gestattet, »die den Erfordernissen seiner Entwicklung und Industrialisierung entsprechen oder der Finanzierung seines Haushalts dienen«. Das Zollsystem beruht insofern also nicht auf voller Gegenseitigkeit. Die Mitgliedstaaten leisten mit dieser Sonderbehandlung einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der industriellen Entwicklung dieser Länder <sup>172)</sup>.

Nach außen wenden die assoziierten Staaten ihren jeweiligen Zolltarif an. Sie sind frei in seiner Festlegung, dürfen aber nach Art. 7 auf Einfuhren aus den Mitgliedstaaten keine höheren Zölle erheben als auf Einfuhren aus Drittländern. Schwierigkeiten, die sich daraus besonders durch Verkehrsverlagerungen ergeben, können die Mitgliedstaaten mit der bereits erwähnten Schutzklausel begegnen. Gerade aus diesem Grunde ist die Konsultationspflicht wichtig, welcher die Assoziierten ebenso wie die Gemeinschaft nach Art. 12 des Abkommens bei Zollsatzänderungen unterliegen.

Ausfuhrzölle werden den assoziierten Staaten ohne Einschränkung im Art. 4 gestattet, weil sie in gewissem Umfang die Industrialisierung fördern können, insbesondere indem sie die Verarbeitung der Rohstoffe im eigenen Land anreizen <sup>173)</sup>. Sie müssen aber jedenfalls nichtdiskriminierend gegenüber

<sup>172)</sup> Vgl. B a c h m a n n, a. a. O. oben Anm. 2, S. 230.

<sup>173)</sup> Ausfuhrzölle waren auch nach dem Vierten Teil des Vertrages zulässig; vgl. S p r u n g, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 133 Anm. 2.

allen Mitgliedstaaten der EWG angewendet werden und dürfen nicht höher sein als die gegenüber dem meistbegünstigten dritten Staat.

Hinsichtlich der mengenmäßigen Beschränkungen sieht Art. 6 Abs. 1 ebenfalls einen schrittweisen Abbau vor, und zwar anders als bei den Zöllen bereits bis zum Ablauf des vierten Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens, also ein Jahr vor seinem Ablauf<sup>174)</sup>. Das Protokoll Nr. 2 enthält hierfür Einzelbestimmungen. Dieser Grundsatz ist jedoch – ähnlich wie bei den Zöllen – durch weitreichende Ausnahmen durchbrochen, so daß nicht abzusehen ist, wieweit er überhaupt praktisch werden kann. Nach Art. 6 Abs. 2 können die Staaten mengenmäßige Beschränkungen vor allem dann beibehalten oder neu einführen, wenn die bereits erwähnten Entwicklungszölle nicht ausreichen, wenn Zahlungsbilanzschwierigkeiten bestehen oder wenn regionale Marktordnungen es erfordern.

Zu diesen Ausnahmen von der allgemeinen Verpflichtung der assoziierten Staaten zum Abbau der Handelsschranken tritt noch die Schutzklausel des Art. 13 Abs. 1 des Abkommens. Sie gestattet ihnen ganz allgemein, bei ernsten Störungen eines Wirtschaftsbereichs oder der Zahlungsbilanz autonom Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Im Assoziationsrat finden lediglich Konsultationen über die Maßnahmen statt; die Zustimmung der Gemeinschaft ist also nicht erforderlich.

Besondere Schwierigkeiten entstehen durch Sonderverhältnisse in einigen assoziierten Staaten. Zunächst besteht teilweise ein staatliches Monopol für den Außenhandel in ähnlicher Form wie in den östlichen Ländern<sup>175)</sup>. In Art. 6 Abs. 4 ist in Anlehnung an den – in seiner Auslegung umstrittenen und in der Praxis schwer vollziehbaren – Art. 37 EWG-Vertrag<sup>176)</sup> versucht worden, eine Verpflichtung zur Beseitigung aller Diskriminierungen im Handel zu begründen. Ob sie in der Praxis wesentliche Wirkung haben kann, erscheint zweifelhaft. Wichtiger ist noch die Ausnahme für die ehemaligen Treuhandgebiete<sup>177)</sup> und die der Kongoakte unterliegenden Gebiete<sup>178)</sup>, die den

<sup>174)</sup> Diese Regelung geht erheblich über Art. 11 des Durchführungsabkommens hinaus, der lediglich eine jährliche Aufstockung der Kontingente vorsah.

<sup>175)</sup> Dies gilt vor allem für Mali. Die Verhältnisse sind im übrigen in den assoziierten Staaten so sehr im Fluß, daß sich nicht voraussehen läßt, wie weit diese Tendenz um sich greifen wird.

<sup>176)</sup> Zur Auslegung der Bestimmung, die zwischen den Mitgliedstaaten streitig und ungeklärt ist, vgl. Schilling, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die staatlichen Handelsmonopole, in: *Sociaal-economische Wetgeving*, 1960, S. 241, und in: *Betrieb*, 1961, S. 697. Die Kommission hat sich bisher leider mit geringem Erfolg um die Lösung der Probleme bemüht. Vgl. z. B. ihre Empfehlungen vom 26. 11. 1963, *ABl. Gem.*, S. 2857 ff.

<sup>177)</sup> Treuhandgebiete waren Kamerun, Togo, Somalia sowie Burundi und Rwanda (unter der Bezeichnung Ruanda-Urundi). Nach Art. 76 der Satzung der Vereinten Nationen galt für die Gebiete ein besonderes System, das unter anderem die gleiche Behandlung aller

EWG-Staaten bisher keine Präferenz einräumten<sup>179)</sup>. Ob diese Gebiete, nachdem sie zu selbständigen Staaten geworden sind, überhaupt noch an ihren früheren Status gebunden sind, ist bei den Verhandlungen offen geblieben<sup>180)</sup>. Nach Art. 61 des Abkommens soll es schon genügen, daß sich diese Staaten »nicht in der Lage glauben«, um sie von der »in Art. 3 Abs. 2 des Abkommens vorgesehenen Gegenseitigkeit«, also vom Zollabbau, zu entbinden; lediglich eine »Überprüfung« nach drei Jahren ist vorgesehen. Die Assoziierung besteht dadurch für diese Staaten im wesentlichen nur aus Rechten; sie genießen Handelsvergünstigungen für ihre Lieferungen in die Mitgliedstaaten und erhalten Entwicklungshilfe, ohne ihrerseits Rechte vor allem für die Einfuhren aus den Mitgliedstaaten gewähren zu müssen. Ob hier überhaupt noch von dem in Art. 238 vorgesehenen System von gegenseitigen Rechten und Pflichten gesprochen werden kann, muß bezweifelt werden. Offensichtlich hielten es die Mitgliedstaaten aber aus politischen Gründen nicht für opportun, die betreffenden Staaten zur Aufgabe des Prinzips der Nichtdiskriminierung – und sei es auch nur indirekt – zu veranlassen.

Schließlich stellt es auch eine Durchbrechung der Handelsregelungen des Abkommens, insbesondere der in Art. 7 des Abkommens allgemein vorgesehenen Meistbegünstigung dar, wenn Zollunionen oder Freihandelszonen der assoziierten Staaten mit dritten Staaten in Art. 9 des Abkommens zugelassen werden. Ob die Einschränkung, »soweit solche Zollunionen oder Freihandelszonen mit den Grundsätzen und Bestimmungen dieses Abkom-

---

Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vor allem in handelspolitischer Hinsicht vorsah. Diese Gebiete wendeten demgemäß im wesentlichen einheitliche Einfuhrabgaben gegenüber allen Drittstaaten einschließlich der Mutterländer an.

<sup>178)</sup> Es handelt sich vor allem um Kongo (Léopoldville) und Kongo (Brazzaville) sowie Teile von Kamerun, Gabun, Tschad, der Zentralafrikanischen Republik und dem ehemaligen Ruanda-Urundi. Für diese Gebiete galt ebenfalls handels- und zollpolitische Gleichbehandlung für alle Vertragspartner der Kongoakte vom 26. 2. 1885, RGBL., S. 215, die durch das Kongo-Statut im Vertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. 9. 1919 (vgl. oben Anm. 43) ersetzt wurde. Das Deutsche Reich mußte in Art. 126 des Versailler Vertrages auf alle Rechte aus der Kongoakte verzichten.

<sup>179)</sup> Vgl. Art. 133 Abs. 4 und dazu Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 133 Anm. 7. Obwohl die Bundesrepublik sich weder auf die Satzung der Vereinten Nationen noch auf das Kongo-Statut als Vertragspartner berufen konnte, wurde sie doch *de facto* im wesentlichen gleichbehandelt. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages bestand dazu nach Art. 133 Abs. 5 auch eine rechtliche Verpflichtung; vgl. Fischer-Menshausen/von Stempel, a. a. O. oben Anm. 35, Art. 133 Anm. 7.

<sup>180)</sup> Nach den für die Staatensukzession entwickelten Lehren (vgl. die Literaturangaben oben Anm. 67) läßt sich allgemein wohl allenfalls feststellen, daß diese Systeme jedenfalls nicht gegen den Willen der betreffenden selbständig gewordenen Länder fortgelten dürften. Kongo (Brazzaville), Zentralafrika, Tschad, Gabun und Kamerun haben 1963 einen Gemeinsamen Zolltarif gegenüber allen Staaten außerhalb der EWG eingeführt und im GATT erklärt, daß sie die Kongoakte nicht mehr für verbindlich halten.

mens nicht unvereinbar sind oder sich als nicht unvereinbar erweisen«, die Handlungsfreiheit der assoziierten Staaten wirksam begrenzt, muß bezweifelt werden; denn die Auslegung dieser sehr allgemeinen Formulierung ist offen und kann wohl kaum zu klaren Ergebnissen führen. Zollunionen und Freihandelszonen zwischen assoziierten Staaten werden in Art. 8 des Abkommens ohne Einschränkung zugelassen. Diese Regelung stellt einen gewissen Ersatz für die Regelung des Art. 133 dar, wonach die assoziierten Länder und Hoheitsgebiete ihre Handelsschranken auch untereinander abbauen sollten. In dem neuen Abkommen ist eine derartige Regelung nicht mehr enthalten, weil es Sache der selbständigen assoziierten Staaten ist, die Regelungen für ihr Verhältnis untereinander festzulegen<sup>181)</sup>. Diese Regelung zeigt besonders deutlich, daß die Gemeinschaft sich gegenüber der weiteren Entwicklung in Afrika aufgeschlossen verhält und sie nicht behindern möchte. Das gilt vor allem auch für die über die ehemals französisch-belgischen Gebiete hinausgreifenden panafrikanischen Bestrebungen<sup>182)</sup>. Berücksichtigt man zusätzlich die liberale Beitrittsregelung<sup>183)</sup>, sowie den durch die übereinstimmende Interessenlage gegenüber der Gemeinschaft und den durch die einheitliche Stimmabgabe im Assoziationsrat<sup>184)</sup> sich ergebenden Zwang zu einer engen Zusammenarbeit, so muß die Regelung des Abkommens als wesentliche Förderung der Einigungsbestrebungen auf dem afrikanischen Kontinent gewertet werden. Darin liegt zugleich eine Abkehr von allen etwaigen Bestrebungen, auf dem Wege über die Gemeinschaft die bisherigen kolonialpolitischen Ziele weiter zu verfolgen<sup>185)</sup>.

Eine gemeinsame Handelspolitik ist entsprechend dem Charakter der Assoziation als einer wechselseitigen, relativ lockeren Bindung nicht vorgesehen. Vor allem ist auch ein gemeinsames Auftreten nach außen durch den Abschluß von Verträgen oder wenigstens durch ein abgestimmtes Vorgehen in internationalen Organisationen nicht Aufgabe der Assoziation; sie ist ausschließlich auf das Innenverhältnis beschränkt. Nach Art. 12 konsultieren sich die Assoziationspartner lediglich bei handelspolitischen Maßnahmen, die die Interessen des anderen Teils beeinträchtigen können, vor allem also bei Änderungen von Zollsätzen und mengenmäßigen Beschränkungen. Die Ent-

<sup>181)</sup> Auch auf der Gemeinschaftsseite ist vermieden worden, irgendwelche Regelungen, die das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander oder zu den Gemeinschaftsorganen betreffen, in das Abkommen mit den assoziierten Staaten aufzunehmen.

<sup>182)</sup> Vgl. oben Anm. 116 ff.

<sup>183)</sup> Vgl. oben I 2 am Ende.

<sup>184)</sup> Die assoziierten Staaten haben sich bereits veranlaßt gesehen, über die Meinungsbildung zur Stimmabgabe und das Auftreten im Assoziationsrat ein Abkommen zu treffen; vgl. unten III 6.

<sup>185)</sup> Vgl. Jantzen, Afrika-Assoziierung – eine Entente der Entwicklung, in: Außenpolitik, 1963, S. 80 ff.

scheidungsfreiheit der Gemeinschaft beim Handeln nach außen wird also nicht eingeschränkt. Ihre Handlungsfähigkeit wird allerdings durch die Pflicht zur vorherigen Konsultation beeinträchtigt.

Eines Hinweises bedürfen noch die Waren, die unter den EGKS-Vertrag fallen. Die Assoziierung erstreckt sich allein auf das Verhältnis der EWG zu den Assoziierten, wie sich aus der Präambel ergibt. Die Gemeinschaft ist nach Art. 232 nicht berechtigt, Zoll- und Handelsregelungen über Waren aus dem Bereich der EGKS zu treffen<sup>186</sup>). An sich wäre es möglich gewesen, die EGKS-Waren gleichwohl einzubeziehen und sich dabei zu beruhigen, daß eine etwaige Vertragsänderung durch die Mitwirkung der Mitgliedstaaten beim Abschluß des Abkommens gedeckt wird<sup>187</sup>). Dieser Weg wurde jedoch nicht beschritten; vielmehr wurde ein besonderes Abkommen zwischen den sechs Mitgliedstaaten – die dabei auf ihre Mitgliedschaft in der EGKS, nicht der EWG Bezug nahmen – und den assoziierten Staaten über die Waren, die unter die Zuständigkeit der EGKS fallen, geschlossen<sup>188</sup>). Danach beseitigen die Mitgliedstaaten die Einfuhrzölle für diese Waren, und die assoziierten Staaten wenden die Regelungen des Titels des Assoziationsabkommens über den Warenverkehr und die Schutzklausel mit den zugehörigen Protokollen an. Zweifelhaft sind in dem Abkommen über die EGKS-Waren die Vorbehalte in Art. 1 und 4. Danach sollen die Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Zölle nur »vorbehaltlich etwaiger Maßnahmen aufgrund des Kapitels X« des EGKS-Vertrages verpflichtet sein. Die Befugnis der Hohen Behörde soll hier anscheinend gewahrt werden, obwohl die assoziierten Staaten keinerlei Einfluß auf sie haben. Noch allgemeiner ist die Formulierung des Art. 4, daß die Befugnisse und Zuständigkeiten, die sich aus dem EGKS-Vertrag ergeben, unberührt bleiben, wobei keinerlei nähere Abgrenzung gegeben wird. Dieser Vorbehalt, den die Mitgliedstaaten für die von ihnen eingesetzten Organe in Anspruch nehmen, dürfte recht weit gehen. Er wird durch die Konsultationsklausel im Art. 3 für die Praxis etwas gemildert.

Für die Waren, die unter den EAG-Vertrag fallen, ist keine besondere Regelung vorgesehen. Man wird mit Rücksicht auf Art. 232 und die im EAG-Vertrag enthaltenen Sonderregelungen für die Assoziierung und die Zölle wohl davon auszugehen haben, daß diese Waren nicht in die Regelungen einbezogen sind<sup>189</sup>). In der Praxis dürfte ein Warenverkehr zwischen

<sup>186</sup>) Vgl. Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 232 Anm. 2.

<sup>187</sup>) Vgl. oben Anm. 100, 130 und 168.

<sup>188</sup>) Vgl. oben Anm. 2.

<sup>189</sup>) So zum Assoziierungsabkommen Griechenland Oppermann, a. a. O. oben Anm. 6, S. 507. Anders zur bisherigen Regelung Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 72 ff.

der Gemeinschaft und den assoziierten Staaten mit diesen Waren kaum in Betracht kommen.

Die Handelsregelung dürfte insgesamt gesehen – ebenso wie bereits das Assoziationsverhältnis nach dem Vierten Teil des Vertrages – als Freihandelszone im Sinne des Art. XXIV des GATT zu rechtfertigen sein. Nach außen bleiben unterschiedliche Zölle bestehen, und nach innen werden die Handelshindernisse abgebaut. Allerdings ist dieser Abbau von Ausnahmen durchbrochen, die einen erheblichen Umfang annehmen können<sup>190</sup>); aber man wird doch anerkennen müssen, daß er den wesentlichen Teil des beiderseitigen Handelsverkehrs erfaßt, was nach der Bestimmung genügt<sup>191</sup>).

## 2. Die Regelung der Finanzhilfe

Die Regelungen für die finanzielle Unterstützung der assoziierten Staaten durch die Gemeinschaft stehen der Handelsregelung an Bedeutung nicht nach. Sie bilden von der Sicht der assoziierten Staaten aus sicher den eigentlichen Kern des Abkommens. Hier soll nur ein kurzer Überblick gegeben werden, weil die Bestimmungen im einzelnen für die rechtliche Betrachtung nicht von besonderem Interesse sind.

Bemerkenswert an der Regelung ist zunächst, daß sie relativ detailliert ist und die mit der Vergabe beauftragten Stellen möglichst weitgehend festlegen will. Dabei wird die Vergabe allein von den Gemeinschaftsorganen vorgenommen, die assoziierten Staaten sind nur als Antragsteller beteiligt<sup>192</sup>). Die Regelung sieht im einzelnen vor, welche Mittel für welche Zwecke verwendet werden dürfen und wie sie sich auf die einzelnen assoziierten Staaten verteilen.

Die Gemeinschaft stellt für die fünfjährige Laufzeit des Abkommens einen Betrag von insgesamt 730 Millionen Rechnungseinheiten<sup>193</sup>), also etwa 250/0 mehr als bisher<sup>194</sup>) zur Verfügung, von denen 666 Millionen in

<sup>190</sup>) Deshalb verneint z. B. Bachmann, a. a. O. oben Anm. 2, S. 232 f., das Vorliegen einer Freihandelszone.

<sup>191</sup>) Vgl. die in der (oben Anm. 32) angeführten Literatur für die Assoziation nach dem EWG-Vertrag gegebene Begründung, die auch für das neue Abkommen zutrifft.

<sup>192</sup>) Vgl. Art. 21, 22 des Abkommens sowie Art. 9 ff. des Internen Finanzabkommens; dazu unten unter III 5.

<sup>193</sup>) Die Rechnungseinheit ist im Protokoll Nr. 7 mit dem gegenwärtigen Goldwert des Dollars definiert. Diese Regelung entspricht Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Satzung der Investitionsbank, während die Anlage A zum Durchführungsabkommen auf die Rechnungseinheit der inzwischen durch das Europäische Währungsabkommen vom 5. 8. 1955, BGBl. 1959 II, S. 293, abgelösten Europäischen Zahlungsunion verwies, die aber auch durch den Goldwert des Dollars definiert war.

<sup>194</sup>) Der alte Fonds enthielt nach Anlage A zum Durchführungsabkommen 581,25 Millionen Rechnungseinheiten. Die Aufbringung der Mittel für den neuen Fonds richtet sich nach dem internen Finanzabkommen (vgl. unten III 5). Danach entfallen auf die Bundes-

einen »Europäischen Entwicklungsfonds« eingebracht werden. Der Rest soll von der Europäischen Investitionsbank in der Form von Darlehen geleistet werden. Die Einschaltung der Bank, die auch in den Abkommen mit Griechenland <sup>195)</sup> und der Türkei <sup>196)</sup> vorgesehen ist, stellt eine Neuerung gegenüber der bisherigen Regelung dar. Sie ist von der Bank nicht ohne Bedenken angenommen worden, weil sie wegen ihrer Anleihefähigkeit ihren *standing* nicht gefährden wollte. Die Bank vergibt die Darlehen daher auch zu normalen Bedingungen, die Gemeinschaft kann aber aus dem Fonds Zinszuschüsse zur Verfügung stellen <sup>197)</sup>. Da die Organe der Bank dem Wunsch der Mitgliedstaaten auf Beteiligung nach einigem Zögern schließlich nachgekommen sind, ist es nicht zu einer Auseinandersetzung über die interessante Frage gekommen, ob die Bank, die zwar eine selbständige Rechtspersönlichkeit ist, aber in den Rahmen der EWG eingefügt und ihren Zielen zu dienen bestimmt ist <sup>198)</sup>, sich der Mitwirkung an der Verfolgung dieser Ziele, wie sie vom Rat konkretisiert worden sind, hätte widersetzen können <sup>199)</sup>.

Daß sowohl die Mittel der Investitionsbank als auch ein – allerdings relativ geringer – Teil der Mittel des Fonds als Darlehen vergeben werden sollen <sup>200)</sup>, stellt eine bedeutsame Neuerung gegenüber der bisherigen Regelung <sup>201)</sup> dar. Man ging nach den bisherigen Erfahrungen mit der Entwick-

republik ebenso wie auf Frankreich 246,5 Millionen Rechnungseinheiten; vgl. zur Aufteilung unten III 5.

<sup>195)</sup> Vgl. Protokoll Nr. 19 (Finanzprotokoll) zu dem Abkommen mit Griechenland sowie das Interne Finanzabkommen Griechenland.

<sup>196)</sup> Vgl. Protokoll Nr. 2 (Finanzprotokoll) zu dem Abkommen mit der Türkei sowie das Interne Finanzabkommen Türkei.

<sup>197)</sup> Vgl. Art. 19 des Abkommens und Art. 14 ff. des Protokolls Nr. 5. Eine Garantie der Mitgliedstaaten zur Abdeckung etwaiger Verluste wie im Fall Griechenland (Art. 2 Abs. 3 des Internen Finanzprotokolls Griechenland) wurde nicht übernommen. Bei Griechenland wurde die Garantie für erforderlich gehalten, weil es im Rahmen der internationalen Finanzierungsinstitute wegen noch nicht abgewickelter, aus dem Krimkrieg des vorigen Jahrhunderts stammender Verbindlichkeiten nicht als voll kreditfähig angesehen wird. Bei der Überprüfung der Finanzhilfe für die überseeischen Staaten, die gemäß Anhang VI zur Schlussakte nach 3 Jahren vorgenommen werden soll, wird auch festzustellen sein, ob eine Kreditvergabe zu normalen Bedingungen möglich war oder ob doch eine Garantie vor allem auch für politische Risiken erforderlich ist.

<sup>198)</sup> Art. 129, 130 des EWG-Vertrages sowie Art. 18 der Satzung der Bank.

<sup>199)</sup> Die Mitgliedstaaten hätten bei einem Abkommen mit Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften – etwa wie beim Internen Finanzabkommen – der Form genügt, die für eine Durchbrechung der Satzung der Bank, zu der sie als Herren des EWG-Vertrages jederzeit imstande sein dürften (vgl. Carstens, a. a. O. oben Anm. 100, S. 1 ff., 6, 23), und damit auch zu einer Verpflichtung der Organe der Bank gegen ihren Willen erforderlich gewesen wäre. Dem internationalen *standing* der Bank wäre ein solches Vorgehen aber abträglich gewesen.

<sup>200)</sup> Vgl. Art. 16 Buchst. a des Abkommens und Art. 11 ff. des Protokolls Nr. 5.

<sup>201)</sup> Vgl. Art. 19 der Verordnung Nr. 5 des Rates vom 2. 12. 1958, ABl. Gem., 1958, S. 681. Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 1 Durchf. Abk. Anm. 4 meint dagegen,

lungshilfe davon aus, daß eine Reihe von Vorhaben durchaus eine gewisse Rentabilität erwarten lassen. Vor allem sollte damit und mit der Einschaltung der Bank auch bei der Verwaltung der vom Fonds gewährten Darlehen<sup>202)</sup> die Überleitung von der Gewährung von Zuschüssen zur normalen internationalen Kredithilfe begonnen oder doch wenigstens psychologisch vorbereitet werden. Allerdings dürfen die Darlehen – ebenso wie die verlorenen Zuschüsse – in der Regel nicht an Körperschaften vergeben werden, die in erster Linie einen Erwerbzweck verfolgen. Finanziert werden vor allem Vorhaben von allgemeinem wirtschaftlichen oder sozialen Interesse, die eine normale Rentabilität nicht erwarten lassen. Die Gemeinschaft zahlt daher, wie bereits erwähnt, zu den Darlehen der Bank, die nach den üblichen Bedingungen auf Grund ihrer Satzung vergeben werden, Zinszuschüsse, und der Fonds vergibt seine Darlehen zu Sonderbedingungen<sup>203)</sup>.

Der größte Teil des Fonds wird jedoch wie bisher in der Form nicht rückzahlungspflichtiger Beihilfen gewährt. Sie sind in erster Linie ebenso wie die Darlehen für wirtschaftliche und soziale Infrastrukturvorhaben und produktive Vorhaben von allgemeinem Interesse bestimmt. Neu gegenüber der bisherigen Regelung ist, daß auch Mittel für die technische Zusammenarbeit sowie für die technische Hilfe im Zusammenhang mit Investitionen gewährt werden können<sup>204)</sup>. Diese Ausweitung war nach den bisherigen praktischen Erfahrungen für einen fruchtbaren Einsatz der Mittel des Fonds erforderlich. Besonders zu unterstreichen ist, daß die Mittel stets nur für konkrete, beantragte Vorhaben gewährt werden. Eine globale Vergabe zur Durchführung allgemeiner Pläne oder gar zum Haushaltsausgleich scheidet wie schon bisher aus<sup>205)</sup>. Damit soll sichergestellt werden, daß die Mittel wirklich konstruktiv zur Entwicklung der assoziierten Staaten eingesetzt werden. Art. 26 des Abkommens legt deshalb ausdrücklich fest, daß die Mittel zweckgebunden sind und zu den günstigsten wirtschaftlichen Bedingungen verwendet werden müssen. Außerdem sollen die Mittel nach Art. 23 des Abkommens gegebenenfalls auch in Form einer Beteiligung an der Hilfe anderer internationaler Finanzierungseinrichtungen oder der Mitgliedstaaten<sup>206)</sup> gewährt werden. Die Hilfe der Gemeinschaft soll nach Art. 15

daß Darlehen nach dem Text des Durchführungsabkommens nicht ausgeschlossen sein sollten; die Praxis ist ihm aber jedenfalls nicht gefolgt.

<sup>202)</sup> Art. 10 des Internen Finanzabkommens.

<sup>203)</sup> Art. 19 des Abkommens und Art. 11 ff. und Art. 14 ff. des Protokolls Nr. 5.

<sup>204)</sup> Art. 17 Nr. 1 und 2 des Abkommens und Art. 4 und 6 ff. des Protokolls Nr. 5.

<sup>205)</sup> Vgl. Sprung, a. a. O. oben Anm. 23, Art. 3 Durchführungsabkommen Anm. 2.

<sup>206)</sup> Zu den Abkommen Frankreichs mit den ehemals abhängigen Staaten vgl. oben Anm. 41. Aber auch die Bundesrepublik gewährt den assoziierten Staaten in beträchtlichem Ausmaß bilateral Finanzhilfe.

des Abkommens lediglich die Bemühungen der assoziierten Staaten ergänzen, ihnen also die Verantwortung für die Entwicklung nicht abnehmen. Hieran wird der Grundgedanke der gesamten Regelung deutlich, die assoziierten Staaten zur eigenverantwortlichen Entwicklung ihrer eigenen Kräfte zu führen.

Besonders klar kommt dieser Grundgedanke aber in der wichtigsten Neuerung der Finanzregelung des Abkommens, der »Diversifizierungs- und Produktionshilfe«, zum Ausdruck<sup>207)</sup>. Frankreich sicherte vor Errichtung des Gemeinsamen Marktes seinen damals abhängigen Gebieten durch ein System von Zollpräferenzen und Preisstützungen für die wichtigsten tropischen Erzeugnisse »Überpreise«, also über dem Weltmarkt liegende Preise, die von dessen Schwankungen unabhängig waren. Dieses System muß abgelöst werden, um den Gemeinsamen Markt in Europa zu ermöglichen. Frankreich und die assoziierten Staaten forderten ursprünglich, daß die Gemeinschaft Stabilisierungskassen finanzieren und mit Zahlungen zur Preisstützung angemessene Preise sicherstellen solle. Die Bundesregierung und die niederländische Regierung haben sich dieser Forderung, die im Ergebnis lediglich eine Übernahme von Lasten des französischen Haushalts und der französischen Verbraucher auf die Gemeinschaft dargestellt hätte, vor allem deshalb widersetzt, weil damit der bisherige Zustand, bei dem die assoziierten Staaten aus eigener Kraft nicht mit ihren Produkten auf dem Weltmarkt bestehen können, versteinert worden wäre. Nach ihrer Ansicht müssen Wege gefunden werden, um die Monokulturen, die zur Abhängigkeit der Staaten von dem Schwanken des Weltmarktpreises eines einzelnen Erzeugnisses führen<sup>208)</sup>, durch Strukturwandlungen allmählich abzubauen und die Produktion wettbewerbsfähig zu machen. Diese Auffassung hat sich bei den Verhandlungen mit gewissen Einschränkungen durchgesetzt. Leistungen zur Preisregulierung sind zwar vorgesehen, aber sie dürfen nur in der Form von Vorschüssen an die Stabilisierungskassen gewährt werden, also nur als Kassenmittel zur Überbrückung von Finanzierungslücken<sup>209)</sup>. Das Schwergewicht liegt auf den Maßnahmen zur Strukturverbesserung. Die Diversifizierungs- und Produktionshilfe soll für Maßnahmen gewährt werden, die »in erster Linie die Vermarktung zu wettbewerbsfähigen Preisen auf allen

<sup>207)</sup> Art. 17 Ziffer 3 des Abkommens und Art. 22 ff. des Protokolls Nr. 5. Vgl. dazu van Benthem van den Bergh, a. a. O. oben Anm. 2, S. 171 f.; Jantzen, a. a. O. oben Anm. 184, S. 80 ff.

<sup>208)</sup> So beträgt z. B. bei Senegal, Mali, Mauretanien und Niger der Prozentsatz der Ausfuhr von Erdnüssen und Erdnußölen an der Gesamtausfuhr mehr als 80%, bei Kamerun der Anteil der Ausfuhr von Kakao ca. 60%. Vgl. auch Valantin, L'arachide sénégalaise et le Marché Commun, in: Revue du Marché Commun, 1963, S. 344.

<sup>209)</sup> Art. 20 des Abkommens und Art. 19 ff. des Protokolls Nr. 5.

Märkten der Gemeinschaft ermöglichen sollen, indem insbesondere die Rationalisierung des Anbaus und der Verkaufsmethoden gefördert wird und den Erzeugern die notwendigen Anpassungen erleichtert werden«. Die Produktionshilfe »soll den Erzeugern in den assoziierten Staaten die schrittweise Anpassung ihrer Erzeugung an die Erfordernisse einer Vermarktung zu Weltmarktpreisen erleichtern«, die Diversifizierungshilfe soll »Strukturverbesserungen und geeignete Diversifizierungen in Landwirtschaft, Industrie und Handel ermöglichen«<sup>210</sup>). Bei der Auslegung und Vollziehung dieser im einzelnen nicht eindeutigen Formulierungen<sup>211</sup>) wird vor allem darauf zu achten sein, daß die Produktionshilfe, die unmittelbar den Erzeugern gewährt werden soll, nicht zu einer versteckten Preisstützung wird. Eine Reihe von Einzelbestimmungen sollen dies unter anderem sicherstellen, lassen aber auch die Skepsis einiger Mitgliedstaaten an der Wirksamkeit dieser Maßnahmen erkennen<sup>212</sup>). Hervorgehoben werden soll dabei nur, daß bei den Staaten, die sowohl Diversifizierungshilfe als auch Produktionshilfe erhalten<sup>213</sup>), der Betrag für die letztere degressiv festgelegt werden soll, wenn der Prozeß für die Vermarktung zu Weltmarktpreisen einsetzt, so daß sie spätestens bei Ablauf des Abkommens vollständig beseitigt ist<sup>214</sup>). An dieser Bestimmung zeigt sich klar, daß das Schwergewicht der Maßnahmen jedenfalls für die Zukunft in der Verbesserung der Struktur und der Vermarktung liegen soll.

Die oben genannte Bestimmung stellt zugleich die Verbindung zu den Maßnahmen her, die Frankreich und die betreffenden assoziierten Staaten ergreifen sollen, um künftig die tropischen Erzeugnisse zu Weltmarktpreisen zu liefern. In Anhang III zur Schlußakte ist eine Erklärung der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten über den »Zeitplan für die Durchführung der Vermarktung zu Weltmarktpreisen« für die einzelnen Produkte enthalten. Er ist nicht in das Abkommen aufgenommen worden, damit er gegebenenfalls leichter revidiert werden kann; denn es ist noch nicht abzusehen, ob bei der Durchführung nicht Schwierig-

<sup>210</sup>) Art. 17 Ziffer 3 des Abkommens und Art. 23 des Protokolls Nr. 5.

<sup>211</sup>) So wird z. B. in Art. 23 Abs. 2 des Protokolls Nr. 5 bei der Definition der Diversifizierungshilfe das Wort Diversifizierung wiederum verwendet; es ist in dem Abkommen nicht näher erklärt. Auch eine Übersetzung dieses an sich nicht gebräuchlichen Fremdwortes in die deutsche Sprache oder in die anderen Amtssprachen ließ sich anscheinend nicht finden.

<sup>212</sup>) Art. 26 ff. des Protokolls Nr. 5.

<sup>213</sup>) Während die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen assoziierten Staaten im allgemeinen nicht im Abkommen geregelt und künftiger Entscheidung überlassen worden ist, sind die Mittel für die Produktions- und Diversifizierungshilfen in Art. 26 des Protokolls Nr. 5 entsprechend den in Betracht kommenden Produkten aufgeteilt.

<sup>214</sup>) Art. 27 Ziffer 2 des Protokolls Nr. 5.

keiten auftreten<sup>215</sup>). Der Zeitplan ist aber auch in dieser Form bindend und kann nur im Einvernehmen aller an der Erklärung beteiligten Regierungen geändert werden.

Bei der Durchführung der Finanzregelung wird sich wiederum, wie schon bisher, das Problem stellen, wie die Unternehmen aller Mitgliedstaaten an der Ausführung der vom Fonds finanzierten Vorhaben beteiligt werden können. Art. 25 des Abkommens sieht – ähnlich wie bereits Art. 132 Abs. 4 des EWG-Vertrages – vor, daß bei der Vergabe von Aufträgen für die Vorhaben die Unternehmen aller Mitgliedstaaten gleichberechtigt zu berücksichtigen sind. Bisher ist der größte Teil der Aufträge den ehemaligen Mutterländern zugeflossen<sup>216</sup>). Das ist vielfach beanstandet worden<sup>217</sup>), kann aber nur allmählich geändert werden, weil es zu einem erheblichen Teil an den Schwierigkeiten der Unternehmen der anderen Mitgliedstaaten, in den assoziierten Staaten Fuß zu fassen, und vielleicht auch an einem relativ geringen Interesse angesichts der gegenwärtigen Konjunktur liegt<sup>218</sup>).

Eine stärkere Einschaltung von Firmen aus Mitgliedstaaten, die nicht Mutterländer waren, und vor allem auch von deutschen Unternehmen wäre nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch von großem Interesse. Dadurch würde nämlich für die assoziierten Staaten und ihre Bevölkerung mehr als bisher sichtbar, daß es sich bei den Leistungen des Entwicklungsfonds nicht um eine Fortsetzung der Hilfe der ehemaligen Mutterländer, sondern um eine Hilfe der Gemeinschaft handelt. Für die Bundesrepublik, die immerhin ein Drittel der beträchtlichen Mittel aufbringt, ist es auf die Dauer nicht annehmbar, daß die Hilfe von den assoziierten Staaten anscheinend weitgehend Frankreich zugerechnet wird. Vor allem auch wegen der Probleme, die mit der Anerkennung der Sowjetzone zusammenhängen, kann nicht darauf verzichtet werden, daß den assoziierten Staaten der deutsche Anteil an der Hilfe bewußt gemacht wird. Der Bundestag hat die Bundesregierung deshalb bei der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zu dem Abkommen ersucht, »sich dafür einzusetzen, daß bei der Durchführung von Maßnahmen

---

<sup>215</sup>) So hat Senegal bereits Bedenken gegen die Vermarktung der Erdnüsse zum vorgesehenen Zeitpunkt angemeldet. Vgl. Valantin, a. a. O. oben Anm. 208, S. 344.

<sup>216</sup>) Vgl. die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 132 im Europäischen Parlament, Abl. Gem., 1964, S. 674. Aus den dort angegebenen Zahlen läßt sich errechnen, daß ca. 6% des Gesamtvolumens der Aufträge an deutsche Unternehmen vergeben wurden.

<sup>217</sup>) Vgl. etwa den schriftlichen Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des Deutschen Bundestages zum Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen, Drucksache IV/1931 des Deutschen Bundestages.

<sup>218</sup>) Vgl. Wenner, Diskriminierung der deutschen Industrie bei Ausschreibungen aus Mitteln des EWG-Entwicklungsfonds? in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, 1964, S. 7 ff.

zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der assoziierten Staaten die Mitwirkung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie der Bundesrepublik als eines ihrer Mitgliedstaaten an den von ihr finanzierten Förderungsmaßnahmen in Erscheinung tritt<sup>219)</sup>. Das Abkommen enthält nichts, was der Erfüllung dieser Forderung im Wege stünde. Gleichwohl wird sie sich schwer verwirklichen lassen, solange deutsche Unternehmen nicht in stärkerem Umfang an der Ausführung der Vorhaben beteiligt sind.

### 3. Sonstige Regelungen

Im übrigen enthält das Abkommen wirtschaftliche Regelungen nur noch für das Niederlassungsrecht und den Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehr. Bestimmungen wie im Abkommen mit Griechenland über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik oder die Wettbewerbspolitik fehlen. Das entspricht der ganzen Anlage des Abkommens und zugleich auch der Art der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den assoziierten überseeischen Staaten. Da deren Produktion im wesentlichen auf eine geringe Zahl von Erzeugnissen beschränkt ist, brauchte eine allgemeine Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik nicht vorgesehen zu werden. Immerhin dürfte sich der Assoziationsrat nach Art. 44 Abs. 2 auch mit diesen Fragen befassen und Entschlüsse, Empfehlungen oder Stellungnahmen beschließen können, wenn er es für das Funktionieren der Assoziation als zweckmäßig erachtet<sup>220)</sup>.

Unter den genannten Regelungen ist vor allem das Niederlassungsrecht interessant. Entsprechend der überwiegenden Auslegung des Art. 132 Abs. 5 sieht das vom Rat nach Art. 54 beschlossene Allgemeine Programm über die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit die Anwendung der künftig zu erlassenden Richtlinien für die einzelnen Tätigkeiten auf die Angehörigen und Gesellschaften der überseeischen Länder und Gebiete vor<sup>221)</sup>. Das Programm enthält allerdings einen ausdrücklichen Vorbehalt für die Regelungen, die für die selbständig gewordenen assoziierten Länder künftig getroffen werden, und stellt insoweit eine konsequente Anwendung des grundsätzlichen Beschlusses dar, bis auf weiteres nach den bisherigen Regelungen zu verfahren. Eine solche Neuregelung ist nunmehr im Assoziierungsabkommen enthalten, so daß weder die Art. 52 ff. noch das Allgemeine Programm Anwendung finden; es gilt nur noch die in den

<sup>219)</sup> Vgl. den vom Bundestag in seiner 115. Sitzung vom 19. 2. 1964 angenommenen Antrag des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Drucksache IV/1931.

<sup>220)</sup> Vgl. unten III 1.

<sup>221)</sup> Vgl. oben Anm. 33 ff., 54.

Art. 29 ff. des Abkommens enthaltene Regelung<sup>222</sup>). Für das Niederlassungsrecht der Angehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten in den überseeischen Ländern und Gebieten galt dagegen Art. 8 des Durchführungsabkommens und die auf ihm beruhende Regelung. Sie sollte schrittweise bis zum Ende der Übergangszeit zu einer Angleichung der Rechte der Personen aus den Mitgliedstaaten an die der Personen aus Mitgliedstaaten mit besonderen Beziehungen zu dem betreffenden Land oder Gebiet, nicht aber wie die Art. 52 ff. zu Inländerbehandlung führen<sup>223</sup>).

Die Neuregelung geht davon aus, daß nach der Beseitigung des Abhängigkeitsverhältnisses alle Diskriminierungen zwischen den Angehörigen der verschiedenen Mitgliedstaaten binnen einer relativ kurzen Frist fallen müssen. Ferner liegt der Regelung der Gedanke zugrunde, daß die Gegenseitigkeit voll gewahrt werden muß, und zwar in beiden Richtungen. Den Mitgliedstaaten ist nicht zuzumuten, daß sie die volle Inländerbehandlung gewähren, wenn die assoziierten Staaten nicht dazu bereit sind, weil sie die zwischen den Mitgliedstaaten dafür vereinbarten mannigfachen Einzelheiten nicht übernehmen können<sup>224</sup>). Näher hätte noch die umgekehrte Regelung gelegen, weil die Gewährung von Niederlassungsrechten in einem gewissen Zusammenhang mit der Hilfe zur wirtschaftlichen Entwicklung steht; doch auch eine solche Lösung wurde nicht als zumutbar angesehen. Aus diesem Grunde beschränkt sich das Abkommen auf eine Minimallösung.

Nach Art. 29 des Abkommens sollen die Angehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten bereits binnen drei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens einander gleichgestellt werden. Die Vorzugsstellung der Angehörigen und Gesellschaften der bisherigen Mutterländer wird also einigermaßen rasch beseitigt. In einigen der Staaten, vor allem den ehemals von Frankreich abhängigen, würde das allerdings zur vollen Inländerbehandlung führen, sofern die assoziierten Staaten nicht die Stellung der Angehörigen und Gesellschaften der bisherigen Mutterländer verschlechtern, was teilweise wegen der mit ihnen abgeschlossenen Niederlassungsverträge<sup>225</sup>) nicht möglich sein dürfte. Aus diesem Grunde enthält die Regelung eine negativ formulierte Gegenseitigkeitsklausel; Angehörige und Gesellschaften der Mitglied-

<sup>222</sup>) Vgl. Everling, a. a. O. oben Anm. 33, S. 31 f.

<sup>223</sup>) Richtlinie des Rates vom 23. 11. 1959, ABl. Gem., 1960, S. 147; dazu oben Anm. 34.

<sup>224</sup>) An der Gegenseitigkeit fehlte es bei der bisherigen Regelung besonders seit der Verabschiedung des Programms; vgl. Everling, a. a. O. oben Anm. 33, S. 31 Anm. 24. Anders als bei der Handelsregelung ist der Mangel der Gegenseitigkeit beim Niederlassungsrecht nicht unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungshilfe zu rechtfertigen.

<sup>225</sup>) Vgl. z. B. die den oben Anm. 41 genannten Abkommen beigefügten Conventions d'établissement.

staaten können Rechte aus dem Vertrage auf dem Gebiete des Niederlassungsrechts nur herleiten, wenn ihr Heimatland den Angehörigen und Gesellschaften des Aufnahmelandes für eine vergleichbare Tätigkeit entsprechende Rechte einräumt. Dabei ist besonders hervorzuheben, daß unter dem Niederlassungsrecht immer nur die Inländerbehandlung verstanden werden kann; nichtdiskriminierende inländische Rechtsvorschriften bleiben außer Betracht<sup>226</sup>). Die Regelung verlangt also von den Mitgliedstaaten nichts, sie können aber nur dann in den assoziierten Staaten Rechte in Anspruch nehmen, wenn sie selbst liberale Regelungen erlassen. Sie haben damit die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet in der Hand. Aus diesem Grunde kann die Befugnis des Assoziationsrates nach Art. 34, die notwendigen Beschlüsse zu fassen, »um die Durchführung der Artikel 29 bis 33 zu fördern« nicht etwa dazu führen, daß von den Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen für einzelne Tätigkeiten verlangt werden. Die Beschlüsse des Assoziationsrates können sich vielmehr nur an die assoziierten Staaten richten.

Ähnliche Regelungen wie für das Niederlassungsrecht enthält das Abkommen in Art. 32 für die Dienstleistungen<sup>227</sup>). Ferner ist in Art. 35 des Abkommens eine Art. 106 des Vertrages nachgebildete Verpflichtung zur Genehmigung des Zahlungsverkehrs vorgesehen, soweit sich die Zahlungen auf genehmigte Vorgänge des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs beziehen<sup>228</sup>). Schließlich enthält Art. 37 noch eine relativ begrenzte Wohlwollensklausel für die Regelungen der assoziierten Staaten für den Kapitalverkehr aus Mitgliedstaaten. Lediglich für Investitionen, die nach Inkrafttreten des Abkommens geleistet werden, geht die Bestimmung weiter; insoweit ist bis zum 1. Januar 1965 der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen den Angehörigen verschiedener Mitgliedstaaten zu verwirklichen<sup>229</sup>).

---

<sup>226</sup>) Das stellt Art. 31 des Abkommens klar. Zur Auslegung dürften die zu Art. 52 ff. insbesondere im Niederlassungsprogramm entwickelten Grundsätze heranzuziehen sein. Das gilt u. a. auch für die Definition der Gesellschaften in Art. 31 des Abkommens, die Art. 58 des Vertrages und Abschnitt I des Niederlassungsprogramms nachgebildet ist. In den Verhandlungsprotokollen wurde übereinstimmend festgestellt, daß auch Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit unter die Definition fallen. Zu diesen Problemen vgl. die oben Anm. 33 angegebene Schrift des Verfassers.

<sup>227</sup>) Zu diesem Begriff und zu den einzelnen Problemen kann hier nur auf die in Anm. 33 genannte Schrift und die dort angeführte Literatur verwiesen werden.

<sup>228</sup>) Art. 36 des Abkommens dehnt die Verpflichtung auf den Zins- und Tilgungsdienst für die im Rahmen der Finanzhilfe nach dem Abkommen gewährten Darlehen aus.

<sup>229</sup>) Im Vierten Teil des Vertrages und im Durchführungsabkommen waren derartige Regelungen nicht enthalten. Entgegen der Ansicht von Nehring, a. a. O. oben Anm. 22, S. 106, konnten sie auch nicht in Art. 8 des Durchführungsabkommens hineininterpretiert werden; vgl. oben Anm. 35.

Überschaut man die wirtschaftlichen Bestimmungen des Abkommens insgesamt, so ist festzustellen, daß sie einen besonders entschiedenen und zukunftssträchtigen Versuch einer engen Verbindung einer Gruppe von Entwicklungsländern mit einer Gruppe von Industriestaaten darstellen. Die Handels- und Finanzregelungen sollen nicht die erworbenen Positionen konservieren, sondern eine Anpassung an den Welthandel anstreben. Dabei wird versucht, den Abschließungseffekt gegenüber den anderen Entwicklungsländern möglichst zu mindern. Alle Ansätze, die als Fortführung alter Kolonialpolitik gedeutet werden können, sind vermieden. Ihre volle Bedeutung erlangen diese Regelungen aber erst durch die institutionellen Verflechtungen zwischen den beiden Gruppen von Staaten, die nunmehr zu untersuchen sind.

### *III. Die institutionellen Regelungen des Assoziierungsabkommens*

Die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den assoziierten Staaten andererseits unterscheidet das Assoziierungsabkommen besonders deutlich von den herkömmlichen Handelsvereinbarungen<sup>290</sup>). Die Institutionen sind der Ort, an dem die ständige Begegnung der Assoziationspartner und die laufende Auseinandersetzung über die gemeinsamen und gegensätzlichen Probleme und Interessen stattfindet. Das Funktionieren der Assoziation hängt wesentlich vom Funktionieren der Institutionen ab; nur wenn sich in ihnen eine gedeihliche Zusammenarbeit aller Beteiligten herausbildet, können die Ziele des Abkommens verwirklicht werden. Vor allem aber ist die Assoziation als solche in ihren Organen gegenwärtig und findet in deren Tätigkeit ihre Bestätigung. Gerade wegen dieser integrierenden Funktion stellen die institutionellen Regelungen ein Kernstück des Abkommens dar.

Art. 39 des Abkommens bezeichnet als Organe der Assoziation den Assoziationsrat, der von einem Assoziationsausschuß unterstützt wird, die Parlamentarische Konferenz der Assoziation und das Schiedsgericht der Assoziation. Diese Organe sind im folgenden zu behandeln. Dabei sollen auch die internen Regelungen, die für die Meinungsbildung vor der Stimmabgabe im Assoziationsrat und für das Finanzverfahren getroffen wurden, einbezogen werden.

---

<sup>290</sup>) Die Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 141, bezeichnet sie als typisches Kennzeichen eines Assoziationsverhältnisses. Auch Pescatore, a. a. O. oben Anm. 15, S. 141 ff., legt ihr mit Recht ausschlaggebende Bedeutung bei. Vgl. oben bei Anm. 154.

### 1. Der Assoziationsrat

Der Assoziationsrat ist das wichtigste Organ. Er kann als einzige Instanz verbindliche Beschlüsse fassen – wenn man von dem Schiedsgericht als Kontrollinstanz absieht –, und in ihm sollen sich auch die materiellen Arbeiten und Erörterungen der Assoziationspartner im wesentlichen abspielen (Art. 44).

Der Assoziationsrat ist, wie bereits hervorgehoben wurde<sup>231)</sup>, bilateral zusammengesetzt; den Vertretern der Gemeinschaft auf der einen Seite stehen auf der anderen Seite die Vertreter der assoziierten Länder gegenüber<sup>232)</sup>. Mitglieder des Assoziationsrates sind nach Art. 40 auf der Seite der Gemeinschaft die Mitglieder des Rates – also nach Art. 146 EWG-Vertrag je ein Mitglied der Regierungen der Mitgliedstaaten – und Vertreter der Kommission<sup>233)</sup>, auf der Seite der Assoziierten je ein Regierungsmitglied der einzelnen Staaten. Wenn alle Unterzeichnerstaaten das Abkommen ratifizieren, wird der Assoziationsrat also aus – mindestens – 7 Mitgliedern einerseits und 18 Mitgliedern andererseits, insgesamt 25 Mitgliedern bestehen. Die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind neben den Mitgliedern des Rates nicht als Mitglieder des Assoziationsrates vorgesehen, obwohl sie rechtlich – selbst wenn die gleichen Personen auftreten – nicht mit den Ratsmitgliedern identisch sind. An sich hätte das nahe gelegen, weil die Mitgliedstaaten das Abkommen mit unterzeichnet haben und im Assoziationsrat auch Probleme zur Sprache kommen können, für die die EWG im Vertrag keine Befugnis besitzt<sup>234)</sup>. Die Vertragspartner glaubten jedoch eine gemeinschaftsfreundlichere Lösung annehmen zu

<sup>231)</sup> Vgl. oben B I 1 bei Anm. 114.

<sup>232)</sup> Eine entsprechende bilaterale Regelung enthalten auch Art. 65 des Assoziierungsabkommens mit Griechenland und Art. 23 des Assoziierungsabkommens mit der Türkei. Auch dort stehen sich die beiden Seiten im Assoziationsrat streng paritätisch gegenüber, obwohl es sich dort jeweils nur um einen Staat als Assoziationspartner der Gemeinschaft und ihrer sechs Mitgliedstaaten handelt. Im Assoziationsrat gibt es dort also nicht etwa sieben Stimmen, sondern zwei, nämlich eine für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten und eine für Griechenland bzw. die Türkei.

<sup>233)</sup> Die unterschiedliche Verwendung des Artikels bei Rat und Kommission macht deutlich, daß alle Mitglieder des Rates dem Assoziationsrat angehören, während bei der Kommission die Mitgliederzahl offen gelassen ist, so daß die Anwesenheit eines Mitgliedes ausreicht, den anderen aber die Teilnahme gestattet ist. Das entspricht der verschiedenen Struktur des Rates als eines föderativen, oft einstimmig handelnden Organs einerseits und der Kommission als eines nach außen geschlossenen, stets mit einfacher Mehrheit handelnden Organs andererseits.

<sup>234)</sup> Den Assoziationsräten nach dem Abkommen mit Griechenland (vgl. dessen Art. 65 Abs. 3) und der Türkei (vgl. dessen Art. 23 Abs. 1) gehören aus diesem Grunde neben den Ratsmitgliedern auch die – persönlich meist identischen – Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten an.

können und dem Rat das Auftreten gegenüber den assoziierten Staaten übertragen zu können <sup>235</sup>).

Bemerkenswert ist die Aufnahme der Kommission in den Assoziationsrat. In der EWG ist sie nicht Mitglied des Rates, sondern steht ihm als selbständiges Organ mit eigenen Aufgaben gegenüber. Innerhalb der Assoziation stehen der Kommission solche besonderen Funktionen nicht mehr zu, weil sie allein von den Mitgliedstaaten getragen wird und die assoziierten Staaten auf ihre Errichtung und Zusammensetzung keinen Einfluß haben. Sie konnte deshalb auch kein Vorschlagsrecht oder sonstige unabhängige Funktionen erhalten, wie sie gefordert hatte, sondern mußte auf der Gemeinschaftsseite in die Organe eingefügt werden <sup>236</sup>). Andererseits war es auch nicht angängig, sie etwa außerhalb der Organe zu belassen oder sie auf eine lediglich beratende Teilnahmeberechtigung am Assoziationsrat zu beschränken, weil dieser teilweise auch Probleme erörtern oder über sie beschließen muß, für die innerhalb der Gemeinschaft die Kommission zuständig ist oder wenigstens ein Vorschlagsrecht besitzt.

Von Interesse ist ferner die Regelung in Art. 40 des Abkommens über die Vertretung der Mitglieder. Eine solche Möglichkeit ist für die Mitglieder des Rates der EWG nicht gegeben; hier müssen zur Stimmabgabe stets Regierungsmitglieder anwesend sein <sup>237</sup>). Im Abkommen mit Griechenland ist dagegen bereits eine Vertretung vorgesehen; sein Art. 65 verweist auf die Geschäftsordnung, die Tagungen des Assoziationsrates sowohl auf Ministerebene als auch auf Vertreterebene zuläßt <sup>238</sup>). Das Abkommen mit den über-

<sup>235</sup>) Insofern wird man wohl eine – wenn auch im Ausmaß relativ begrenzte und die Zuständigkeiten des Rates nur abrundende – zusätzliche Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft annehmen müssen, deren Grundlage vor allem das Interne Verfahrensabkommen ist; vgl. unten III 5 bei Anm. 269.

<sup>236</sup>) Besonders deutlich kommt diese Stellung der Kommission in Art. 21 des Abkommens und in Art. 8 des Protokolls Nr. 5 zum Ausdruck. Danach sollen bestimmte Unterlagen und Anträge im Rahmen der Finanzhilfe »der Gemeinschaft zu Händen der Kommission« vorgelegt werden.

<sup>237</sup>) Als solche werden auch Staatssekretäre angesehen; vgl. Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 146 Anm. 2. Nach Art. 150 kann sich jedes Ratsmitglied die Stimme höchstens eines anderen Mitglieds übertragen lassen. Der Rat ist also unter Umständen schon beschlußfähig, wenn nur die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist. Insofern entspricht das praktische Ergebnis vielfach dem der Regelung, die für den Assoziationsrat vorgesehen ist.

<sup>238</sup>) Nach Art. 1 der Geschäftsordnung des Assoziationsrates Griechenland – die entsprechend der engherzigen Veröffentlichungspraxis der Organe der Gemeinschaft nicht im Amtsblatt bekanntgemacht ist – tagt der Assoziationsrat mindestens einmal halbjährlich auf Ministerebene, im übrigen auf der Ebene der Vertreter der Mitglieder des Assoziationsrates; diese üben alle Rechte der ordentlichen Mitglieder aus. Diese Regelung ist aus der Praxis der OEEC und OECD (Art. 7 Satz 2 des Übereinkommens, vgl. oben Anm. 12) übernommen. Art. 23 Abs. 2 des Abkommens mit der Türkei verweist ebenfalls auf die Geschäftsordnung, die voraussichtlich die gleiche Regelung vorsehen wird.

seischen Staaten entfernt sich von dieser Regelung wieder, die zu einer Abwertung des Rates führen kann. Da sich nämlich die Beschlüsse des Assoziationsrates mittelbar auf die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und damit auf die Entscheidungsfreiheit ihrer Parlamente auswirken können, wäre es bedenklich, wenn sie nicht einmal mehr von politisch verantwortlichen Ministern, sondern von einem Beamtengremium gefaßt würden. Auf jeder Seite der Partner muß daher mindestens die Hälfte der Vertreter aus ordentlichen Mitgliedern bestehen, sonst ist der Assoziationsrat nicht beschlußfähig. Den Vorsitz im Assoziationsrat hat abwechselnd ein Mitglied des Rates der EWG und ein Mitglied der Regierung eines assoziierten Staates inne (Art. 41). Der Assoziationsrat tritt einmal jährlich zu ordentlichen Sitzungen zusammen, außerdem unter den Voraussetzungen, die noch in der Geschäftsordnung festzulegen sind, im Falle eines besonderen Erfordernisses (Art. 42).

Nach Art. 45 wird der Assoziationsrat »bei der Erfüllung seiner Aufgaben von einem Assoziationsausschuß unterstützt«. Diese vorsichtige Formulierung läßt erkennen, daß sie einen Kompromiß zwischen dem Bestreben, ein selbständiges Organ mit eigenen Befugnissen zu schaffen, und gegenläufigen Tendenzen darstellt, die eine Entwertung des Assoziationsrates verhindern wollten. Das Ergebnis, den Ausschuß zwar im Abkommen selbst zu verankern, ihn aber nicht mit eigenständigen Aufgaben, sondern nur mit der Unterstützung des Assoziationsrates zu beauftragen, dürfte den praktischen Erfordernissen gerecht werden<sup>239</sup>). Der Ausschuß setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG und der Kommission einerseits und der assoziierten Staaten andererseits zusammen. Praktisch wird es sich dabei um die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten bei der Gemeinschaft handeln. Der Assoziationsausschuß entspricht also im wesentlichen dem auf Grund des Art. 151 EWG-Vertrages errichteten Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten. Ähnlich wie dieser hat er nach Art. 47 die Aufgabe, nach näherer Maßgabe der Geschäftsordnung »die für ein einwandfreies Funktionieren der Assoziation erforderliche stetige Zusammenarbeit zu gewährleisten«. Die eigentliche laufende Arbeit wird wohl in diesem Ausschuß geleistet werden, zumal der Assoziationsrat etwas

---

<sup>239</sup>) Eine noch zurückhaltendere Formulierung enthält Art. 66 Abs. 3 des Abkommens mit Griechenland, der allgemein von Ausschüssen spricht und dann insbesondere einen Ausschuß hervorhebt, »der die für das ordnungsmäßige Funktionieren dieses Abkommens erforderliche Kontinuität der Zusammenarbeit gewährleistet«; ebenso Art. 24 Abs. 3 des Abkommens mit der Türkei. Der Assoziationsausschuß Griechenland hat sich inzwischen als ein nützliches Gremium zur laufenden Zusammenarbeit erwiesen, hat aber andererseits auch den Assoziationsrat nicht entbehrlich gemacht, der alle wesentlichen Fragen behandelt, auch wenn sie im Ausschuß bereits weitgehend vorgeklärt sind.

schwerfällig sein und nicht häufig zusammentreten wird. Allerdings ist insoweit die Entwicklung noch nicht abzusehen. Nach Art. 47 Abs. 2 kann der Assoziationsrat Befugnisse auf den Ausschuß übertragen<sup>240</sup>). Bei den Vor-erörterungen zeigt sich eine gewisse Zurückhaltung der Vertreter der assoziierten Staaten, die anscheinend eine möglichst weitgehende Aktivierung des Assoziationsrates selbst als eines Forums für politische Gespräche anstreben.

Der Assoziationsrat besitzt ein eigenes Sekretariat (Art. 49), bedient sich also nicht des Sekretariats des Rates der Gemeinschaft. Das beruht auf der Forderung der Assoziierten, alle Organe strikt auf paritätischer Grundlage aufzubauen. Es ist aber zu hoffen, daß sich das Sekretariat wenigstens hinsichtlich des technischen Apparates an das Ratssekretariat anlehnt. Sachlich stehen dem Sekretariat keine Befugnisse zu; es hat lediglich die geschäfts-mäßige Abwicklung der Tätigkeit des Assoziationsrates sicherzustellen.

## 2. Die Beschlußfassung im Assoziationsrat

Die Kompetenzen des Assoziationsrates sind allgemein in Art. 44 Abs. 1 umschrieben. Danach ist er »in den in diesem Abkommen vorgesehenen Fällen« befugt, Beschlüsse zu fassen. Eine Generalmächtigung besitzt er also nicht; nur wenn eine Bestimmung des Abkommens ausdrücklich eine Kompetenz enthält, ist er zur Beschlußfassung berufen<sup>241</sup>). Unter »Beschlüssen« versteht das Abkommen besonders qualifizierte Rechtsakte<sup>242</sup>), wie sich aus der Erwähnung von EntschlieÙungen, Empfehlungen und Stellungnahmen im Absatz 2 der Bestimmung ergibt. Beschlüsse sind nach Absatz 1 der Bestimmung »für die Vertragsparteien, welche die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen ergreifen müssen, verbindlich«. Sie begründen also eine völkerrechtliche Verbindlichkeit, wobei mit der Vermeidung des in Art. 189 EWG-Vertrages verwendeten Begriffes »Entscheidung«, der an sich ebenso wie »Beschluß« dem französischen Ausdruck *décision* hätte gegenübergestellt werden können<sup>243</sup>), bewußt ausgeschlossen werden sollte, daß ein etwa dem Begriff »Entscheidung« innewohnendes besonderes, den Bereich des

<sup>240</sup>) Dazu unten 2 am Ende.

<sup>241</sup>) Das entspricht der Regelung des EWG-Vertrages, der ebenfalls nur einzelne, abgegrenzte Befugnisse auf die Organe überträgt; Rat und Kommission besitzen nach den allgemeinen Bestimmungen Art. 145, 155 und 189 eine Beschlußkompetenz nur »nach Maßgabe dieses Vertrages«.

<sup>242</sup>) Der Ausdruck wird also nicht als Oberbegriff für jede Art von Äußerung des Assoziationsrates verwendet, wie es dem allgemeinen Sprachgebrauch entspricht.

<sup>243</sup>) Ebenso heißt es im niederländischen Text *besluit* und nicht *beschikking*, während der italienische Text die Unterscheidung ebenso wie der französische nicht vornehmen kann. Vgl. dazu Wohlfarth, a. a. O. oben Anm. 15, Art. 189 Anm. 17.

Völkerrechts überschreitendes Element<sup>244</sup>) auch den Beschlüssen des Assoziationsrates zugemessen wird<sup>245</sup>). Mit der Formulierung, daß die Vertragspartner die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen ergreifen müssen, wird der Erlaß von unmittelbar für den Staatsbürger verbindlichen Normen, sei es in der Form einer allgemeinen Entscheidung im Sinne einer Verordnung, sei es in der Form einer Einzelentscheidung im Sinne eines Verwaltungsaktes, ausgeschlossen. Adressaten der Beschlüsse sind stets die Vertragspartner, wobei auf Seiten der Gemeinschaft in bestimmten Fällen auch die Mitgliedstaaten in Betracht kommen<sup>245a</sup>).

Wenn man die Fälle zusammenstellt, in denen dem Assoziationsrat die Befugnis zur Beschlußfassung zusteht, erscheint die Vorsicht, mit der die Bestimmung formuliert ist, allerdings übertrieben. Vielleicht ist sie Ausdruck einer allgemeinen Scheu vor der Begründung neuer supranationaler Befugnisse. Das Abkommen sieht nur in wenigen Bestimmungen vor, daß der Assoziationsrat Beschlüsse fassen kann, die rechtliche Verbindlichkeit besitzen und vor allem auch zu normativen Regelungen der Mitgliedstaaten Anlaß geben könnten. Lediglich für den Erlaß von Verfahrensregelungen steht dem Assoziationsrat ein weiterer Spielraum zu<sup>246</sup>).

<sup>244</sup>) Vgl. die Analyse der Problematik bei Ipsen, Haager Kongreß für Europarecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1964, S. 339 ff., sowie Schlochauer, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, Archiv des Völkerrechts, Bd. 11, 1963, S. 1 ff., und die dort angegebene reichhaltige Literatur. Eine Auseinandersetzung mit der Problematik und insbesondere mit den Ansichten Schlochauers ist hier nicht möglich.

<sup>245</sup>) Aus demselben Grunde wurde zum Beispiel in der amtlichen Übersetzung des Übereinkommens über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. 12. 1960, BGBl. 1961 II, S. 1150, in Art. 5 Buchst. a für das französische Wort *décision* der Ausdruck »Beschuß« an Stelle des vielfach üblichen Ausdrucks »Entscheidung« verwendet. Das übersieht Hahn, a. a. O. oben Anm. 12, S. 52 Anm. 17.

<sup>245a</sup>) Vgl. oben bei Anm. 125.

<sup>246</sup>) Beschlüsse im engeren Sinne sieht das Abkommen in folgenden Fällen vor:

a) Materielle Regelungen: Art. 4 Abs. 2: Geeignete Maßnahmen bei Störungen durch Ausfuhrzölle der Assoziierten; Art. 27: Definition der allgemeinen Ausrichtung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit; Art. 29 Abs. 2: Ermächtigung zur Aufhebung der Beseitigung der Diskriminierungen zwischen den Mitgliedstaaten beim Niederlassungsrecht; Art. 34: Erlaß von Beschlüssen zur Durchführung der Art. 29 bis 33 (Niederlassungsrecht und Dienstleistungen); Art. 60 Abs. 2: Erlaß von Übergangsmaßnahmen bis zum Abschluß eines neuen Abkommens; Art. 1 Abs. 2 Protokoll Nr. 2: Feststellung, daß die Einfuhren niedriger als die Kontingente waren; Protokoll Nr. 3: Festlegung des Ursprungsbegriffs.

b) Verfahrensregelungen: Art. 12 Abs. 3: Festlegung des Verfahrens für die Unterrichtung und Konsultation bei der Handelspolitik; Art. 44 Abs. 4: Erlaß der Geschäftsordnung des Rates; Art. 46 Abs. 2: Genehmigung der Geschäftsordnung des Assoziationsausschusses; Art. 47 Abs. 1: Festlegung der Aufgaben und Zuständigkeit des Assoziationsausschusses; Art. 47 Abs. 2: Übertragung von Befugnissen des Rates auf den Assoziationsausschuß; Art. 51 Abs. 2: Ernennung der Richter und ihrer Stellvertreter; Art. 51 Abs. 5:

Das Schwergewicht der Arbeiten des Assoziationsrates dürfte daher auf anderen Akten als diesen förmlichen Beschlüssen im engeren Sinne liegen. Art. 44 Abs. 2 nennt hierfür Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen. Aus dem Gegensatz zu den Beschlüssen nach Absatz 1 der Bestimmung folgt, daß diese Akte des Assoziationsrates nicht verbindlich sind, wie es dem Wortsinn und dem EWG-Vertrag entspricht<sup>247</sup>). Das dürfte auch für Vertragspartner gelten, die einem derartigen Akt zugestimmt und damit materiell anerkannt haben; denn angesichts des Einstimmigkeitsprinzips würde sonst die Beschlußkompetenz nach Absatz 1 des Art. 44 uferlos erweitert, was offensichtlich nicht dem Willen der Vertragspartner entspricht<sup>248</sup>). Der Assoziationsrat kann diese Beschlüsse (im weiteren Sinne) nach Art. 44 Abs. 2 fassen, ohne daß es einer besonderen Ermächtigung in Einzelbestimmungen bedarf. Das Abkommen sieht deshalb auch nur an zwei Stellen ausdrücklich – überflüssig – den Erlaß von Empfehlungen vor<sup>249</sup>). Voraussetzung zum Erlaß der Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen ist lediglich, daß der Assoziationsrat sie »im Hinblick auf die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele und auf das einwandfreie Funktionieren der Assoziation als zweckmäßig erachtet«; da ihm selbst die Beurteilung dieser Voraussetzung übertragen ist, bildet sie praktisch kaum eine Grenze.

Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen werden vor allem als Ergebnis von Konsultationen in Betracht kommen. Diese sind in zahlreichen Bestimmungen des Vertrages vorgesehen und stellen einen der wichtigsten Tätigkeitsbereiche des Assoziationsrates dar<sup>250</sup>). Nach dem Wortsinn

---

Festlegung der Satzung des Schiedsgerichts; Art. 57 Abs. 3: Gewährung einer zusätzlichen Frist zur Übernahme der Beschlüsse bei nachträglicher Ratifikation.

c) Als Beschluß besonderer Art ist ferner die Verabschiedung des Tätigkeitsberichts zu nennen, den der Assoziationsrat nach Art. 50 Abs. 2 jährlich der Parlamentarischen Konferenz unterbreitet.

<sup>247</sup>) Vgl. Art. 189 EWG-Vertrag. Abweichend wird der Begriff Empfehlung allerdings in Art. 14 Abs. 3 EGKS-Vertrag verwendet.

<sup>248</sup>) Die Frage, ob Empfehlungen für Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Rat ihnen zugestimmt haben, verbindlich sind, ist vor allem in der OECD (vgl. oben Anm. 245) erörtert worden. Dort ist in Art. 20 Buchst. a der Verfahrensordnung des Rates vorgesehen und in der Praxis auch üblich, daß Vorbehalte zu Empfehlungen erklärt werden, obwohl dies doch angesichts der Unverbindlichkeit der Empfehlungen entbehrlich wäre. Gleichwohl können die Empfehlungen nicht als verbindlich angesehen werden; vgl. H a h n, a. a. O. oben Anm. 12, S. 82.

<sup>249</sup>) Es handelt sich um folgende Fälle: Art. 38: Zweckdienliche Empfehlungen zur Durchführung der Art. 35, 36 und 37 (Zahlungs- und Kapitalverkehr); Art. 52: Zweckdienliche Empfehlungen für Fühlungnahmen zwischen der Gemeinschaft und den Vertretern der Berufsinteressen der assoziierten Staaten.

<sup>250</sup>) Konsultationen sind für folgende Fälle vorgesehen: Art. 2 Abs. 5: Abbau der Zölle der Mitgliedstaaten; Art. 3 Abs. 3 sowie Protokoll Nr. 1 Art. 1 Abs. 2 und Art. 4: Abbau der Zölle der assoziierten Staaten; Art. 5 Abs. 2: Abbau der mengenmäßigen Einfuhr-

wird man annehmen müssen, daß bei ihnen lediglich eine Erörterung der geplanten oder durchgeführten Maßnahmen stattfindet und daß dann der betreffende Vertragspartner, dessen Maßnahmen zur Debatte stehen, unter Berücksichtigung der geäußerten Meinungen frei seine Entscheidungen trifft<sup>251</sup>). Eine derartige Erörterung kann aber vielfach zu einer übereinstimmenden Auffassung führen, die dann in einer EntschlieÙung, Empfehlung oder Stellungnahme ihren Niederschlag findet. Dasselbe gilt von anderen Fällen, in denen der Assoziationsrat ohne eine ausdrückliche BeschlulÙkompetenz eingeschaltet ist und Erörterungen durchführt<sup>252</sup>), und vor allem von seiner allgemeinen Aufgabe, nach Art. 44 Abs. 3, »in regelmäßigen Zeitabständen die Ergebnisse der Assoziation unter Berücksichtigung ihrer Ziele« zu prüfen. Gerade diese Prüfung dürfte vielfach zur übereinstimmenden Äußerung von Wünschen für die künftige Entwicklung in der Form der EntschlieÙung führen. Deren Bedeutung liegt dann in erster Linie auf politischem Gebiet.

Für die BeschlulÙfassung im Assoziationsrat gilt nach Art. 43 des Abkommens das Einstimmigkeitsprinzip. Die Bestimmung formuliert es dahin, daß er sich »im gegenseitigen Einvernehmen der Gemeinschaft einerseits und der assoziierten Staaten andererseits« äußert. Beide Seiten verfügen also über je eine Stimme; diese müssen übereinstimmen, damit ein BeschlulÙ – sei es im engeren Sinne nach Art. 44 Abs. 1 oder im weiteren Sinne nach Art. 44 Abs. 2 – zustande kommt. Wie die einheitliche Meinung zur Stimmabgabe gebildet wird, ist jeder der beiden Seiten überlassen und Gegenstand interner Regelungen, die noch darzustellen sind<sup>253</sup>).

Eines Hinweises bedarf noch die BeschlulÙfassung im Assoziationsausschuß. Er kann nur Befugnisse ausüben, soweit ihm der Assoziationsrat seine Befugnisse nach Art. 47 Abs. 2 überträgt. Es handelt sich dabei um eine echte Delegation, die den Assoziationsrat nicht hindert, die Zuständigkeit im

---

beschränkungen der Mitgliedstaaten; Art. 6 Abs. 5 sowie Protokoll Nr. 2 Art. 5: Abbau der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen der assoziierten Staaten; Art. 11 Abs. 1: Agrarpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft; Art. 12 Abs. 1: Handelspolitische Maßnahmen gegenüber dritten Staaten; Art. 13 Abs. 4: Schutzmaßnahmen der Gemeinschaft oder der assoziierten Staaten; Art. 58 Abs. 2: Assoziationsantrag eines Staates mit einem den assoziierten Staaten vergleichbaren Entwicklungsstand; Protokoll Nr. 4: Berücksichtigung gegenseitiger Interessen auf internationaler Ebene; Anhang III zur SchlulÙakte: Prüfung des Satzes für die Angleichung an den Weltmarktpreis für Kaffee.

<sup>251</sup>) Es handelt sich also nicht um die Einholung einer Genehmigung, wie man nach dem mißglückten Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2 annehmen könnte.

<sup>252</sup>) Vgl. etwa die Fälle: Art. 27: Entgegennahme des Jahresberichts über die Finanzhilfe; Art. 48 Abs. 1: Entgegennahme des Berichts des Assoziationsausschusses; Art. 51 Abs. 1: Schlichtungsversuch bei Streitfällen; Art. 58 Abs. 1: Unterrichtung über Anträge auf Beitritt zur Gemeinschaft oder Assoziierung mit ihr.

<sup>253</sup>) Vgl. dazu unter III 5 und 6.

Einzelfall auch selbst auszuüben. Es ist anzunehmen, daß die Übertragung sich besonders auf die Fälle beziehen wird, in denen Erörterungen schnell erforderlich werden können oder sich auf technische Einzelheiten beziehen. Nach Art. 47 Abs. 2 Unterabs. 2 äußert sich der Assoziationsausschuß »nach Maßgabe des Art. 43«. Das Verfahren über die Beschlußfassung im Assoziationsrat gilt also entsprechend. Man wird darüber hinaus aus dem Wesen der Delegation folgern müssen, daß auch die Bestimmungen über die Rechtswirkung der Beschlüsse, vor allem Art. 44 Abs. 1, auf die Beschlüsse des Assoziationsausschusses anwendbar sind.

### 3. Die Parlamentarische Konferenz der Assoziation

Mit der Errichtung einer Parlamentarischen Konferenz sind die Vertragspartner über die Regelungen, die im Assoziationsabkommen mit Griechenland vorgesehen sind, hinausgegangen. Dort ist lediglich in Art. 71 <sup>254</sup>) die »erforderliche Zusammenarbeit und Fühlungnahme« zwischen dem Europäischen Parlament und dem griechischen Parlament in Aussicht genommen, und es ist sogar – das hat das Europäische Parlament als besonders unangemessen empfunden <sup>255</sup>) – Aufgabe des Assoziationsrates, die »zweckdienlichen Maßnahmen« dafür zu treffen. Nunmehr wird bereits durch das Abkommen eine ständige Einrichtung geschaffen, und es wird auch dem Parlament selbst überlassen, die erforderlichen Schritte einzuleiten. Damit wird die politische Folgerung aus der bemerkenswerten Aktivität des Europäischen Parlaments vor Abschluß des Abkommens gezogen. Das Europäische Parlament war für das Assoziationsverhältnis ebenso wie für die sonstigen Teile des Vertrages zuständig, solange die besonderen Beziehungen zwischen den überseeischen Staaten und einzelnen Mitgliedstaaten bestanden. Diese Zuständigkeit kann nun, nachdem die Staaten selbständig geworden sind, nur noch ausgeübt werden, soweit die Gemeinschaft an dem Assoziationsverhältnis beteiligt ist. Insoweit aber bestand das Parlament darauf, daß ihm die bereits früher eingeräumten Rechte nicht entzogen werden. Daß die Vertragspartner dem Rechnung trugen, ist nur folgerichtig und liegt im übrigen auch im Zuge der Entwicklung, die aus allgemeinen und vor allem verfassungsrechtlichen und -politischen Gründen auf eine Stärkung des Europäischen Parlaments hinauslaufen muß <sup>256</sup>).

Das Abkommen sieht allerdings in Art. 50 nur eine parlamentarische »Konferenz« vor, also nicht ein selbst als Parlament zu bezeichnendes, fest

<sup>254</sup>) Ebenso Art. 27 des Abkommens mit der Türkei.

<sup>255</sup>) Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. 11. 1962, ABl. Gem., S. 2857.

<sup>256</sup>) Vgl. oben Anm. 110.

etabliertes Organ. Das entspricht dem relativ lockeren Charakter der Assoziation und vor allem ihrer Angliederung an die Gemeinschaft. Immerhin ist die Konferenz aber eine ständige Einrichtung, also keine *ad hoc*-Versammlung. Bemerkenswert ist auch, daß hier die Bezeichnung »Europäisches Parlament«, die dieses selbst an Stelle des im EWG-Vertrage verwendeten Ausdrucks »Versammlung« gesetzt hat, im Vertragstext erscheint<sup>257</sup>).

Die Parlamentarische Konferenz ist entsprechend den Grundgedanken der Assoziation streng paritätisch aufgebaut. Sie setzt sich nach Art. 50 des Abkommens je zur Hälfte aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und aus Mitgliedern der Parlamente der assoziierten Staaten zusammen. Dabei ist jeder Seite überlassen, wie sie ihre Zusammensetzung regeln will. In der Gemeinschaft sind darüber keine Vereinbarungen getroffen worden, insbesondere enthalten die internen Abkommen keine Regelungen. Offensichtlich geht der Rat davon aus, daß es eine eigene Angelegenheit des Europäischen Parlaments ist, die zu entsendenden Mitglieder auszuwählen. Darüber hinaus scheint man aber davon auszugehen, daß sich die Parlamentarier auch selbst über die Zahl der beiderseitigen Mitglieder, den Ort der Tagung und ähnliche Regelungen verständigen. Das Abkommen sieht hierüber jedenfalls keine Regelungen vor. Dabei kann das Verfahren als Vorbild dienen, das für die Konferenz in Straßburg im Jahre 1960 gewählt wurde<sup>258</sup>). Besonders wirksam kann auch der paritätische Ausschuß sein, der auf dieser Konferenz eingesetzt wurde und periodisch zusammentritt. Er ist nunmehr durch Art. 50 Abs. 4 als ständige Einrichtung bestätigt worden.

Die Aufgabe der Parlamentarischen Konferenz ist in dem Abkommen nicht näher umschrieben. Art. 50 Abs. 3 sagt lediglich, daß sie auf den Gebieten, die die Assoziation betreffen, Entschlüsse verabschieden kann. Daraus und aus dem Sinnzusammenhang ergibt sich, daß es Aufgabe der Parlamentarischen Konferenz ist, alle Fragen des Assoziationsverhältnisses zu erörtern, und zwar, wie es dem Wesen einer parlamentarischen Einrichtung entspricht, besonders unter politischen Gesichtspunkten. Anlaß dazu bietet vor allem der Jahresbericht, den der Assoziationsrat nach Art. 50 Abs. 2 der Parlamentarischen Konferenz vorlegen soll. Mit weitergehenden Erörterungen dagegen, etwa über allgemeine Fragen der Weltpolitik wie des Ost-Westverhältnisses, der Rassenpolitik in anderen Teilen Afrikas oder der allgemeinen Abrüstung würde die Konferenz ihre Befugnisse überschreiten.

---

<sup>257</sup>) Die französische Regierung hält nach wie vor an der Verwendung des Ausdrucks *Assemblée* fest; er erscheint auch in der französischen Fassung des Abkommens, so daß die vier Texte insoweit nicht übereinstimmen.

<sup>258</sup>) Vgl. oben bei Anm. 93.

## 4. Das Schiedsgericht der Assoziation

Die durch die Regelung der Streitfälle in Art. 51 aufgeworfenen Fragen können hier nur angedeutet werden; sie müssen einer Spezialuntersuchung vorbehalten bleiben. In ihr überschneiden und verschränken sich in eigenartiger Weise die widersprechenden Tendenzen, ein ständiges Organ nach Art des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften oder ein *ad hoc* einzuberufendes Schiedsgericht üblicher internationaler Prägung vorzusehen. Das führt dazu, daß sie – obwohl sie im Vergleich zum Griechenlandabkommen verbessert worden ist<sup>259)</sup> – einige Mängel aufweist und daß nicht vorausgesehen werden kann, ob sie den praktischen Erfordernissen gerecht werden wird.

Dies wird in erster Linie von der Tätigkeit des Assoziationsrates abhängen, der seiner ganzen Ausgestaltung nach darauf ausgerichtet ist, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen und Belangen zu finden. Ihm ist daher auch in Art. 51 Abs. 1 die Aufgabe übertragen worden, obligatorisch vor jeder Anrufung des Schiedsgerichts eine Schlichtung etwaiger Streitfälle zu versuchen. Erst wenn ihm das auf seiner nächsten Sitzung nicht gelungen ist und wenn die streitenden Parteien auch keine Einigung anderer Art – etwa über die Bestellung eines besonderen Schiedsmannes<sup>260)</sup> – getroffen haben, wofür dieselbe Frist maßgebend sein dürfte, darf vor dem Schiedsgericht geklagt werden.

Partei eines derartigen Streits können dabei nach der Fassung des Art. 71 Abs. 1 auf der einen Seite ein Mitgliedstaat oder mehrere Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft und auf der anderen Seite ein assoziierter Staat oder mehrere von ihnen sein. Allerdings ist zweifelhaft, wie weit sich auf der Seite der Gemeinschaft überhaupt Streitigkeiten mit einzelnen Mitgliedstaaten »ergeben« können, wie es Art. 71 formuliert. Sicher ist das bei Sachgebieten der Fall, die nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Ferner wird man annehmen müssen, daß einzelne Mitgliedstaaten von den Assoziierten verklagt werden können. Fraglich ist aber, ob auch ein einzelner Mitgliedstaat als Kläger in Sachen auftreten kann, die unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Man wird dies wohl bejahen müssen, weil

<sup>259)</sup> Vgl. Art. 67 des Assoziationsabkommens Griechenland; die Regelung, die ein Schiedsgericht vorsieht, ist in verschiedener Hinsicht mangelhaft. Art. 25 des Abkommens mit der Türkei enthält nur eine vorläufige Regelung über ein Schlichtungsverfahren, die der Assoziationsrat ergänzen kann, wenn zur Übergangsphase übergegangen wird.

<sup>260)</sup> Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften kann zum Schiedsgericht bestellt werden; vgl. Art. 181. Im Gegensatz zu Art. 67 des Griechenland-Abkommens ist diese Möglichkeit aber nicht einmal erwähnt worden, offensichtlich um auf die Empfindlichkeit der Assoziierten Rücksicht zu nehmen. Man wird also kaum hoffen können, daß dieser Weg gewählt wird.

– anders als im Abkommen mit Griechenland – die Mitgliedstaaten ausdrücklich als Streitparteien aufgeführt sind <sup>261</sup>). Allerdings richtet sich die Stellungnahme der Gemeinschaft im Assoziationsrat in diesem Fall nicht ohne weiteres nach der Meinung des streitenden Mitgliedstaates; es finden vielmehr die allgemeinen Regeln über die interne Willensbildung Anwendung.

Streitigkeiten der Mitgliedstaaten oder der assoziierten Staaten untereinander gehören nicht zur Zuständigkeit des Schiedsgerichts. Für Streitigkeiten der Mitgliedstaaten untereinander oder mit den Organen der Gemeinschaft begründet Art. 7 des Internen Verfahrensabkommens eine Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften. Ob es dieser Bestimmung überhaupt bedurft hätte und ob sich diese Regelung nicht bereits daraus ergibt, daß das Abkommen – mindestens teilweise – auf die Bestimmungen des Vertrages, insbesondere Art. 238, gestützt ist <sup>262</sup>), mag offenbleiben; falls dies verneint werden müßte, wäre Art. 7 des Internen Verfahrensabkommens jedenfalls als Schiedsvertrag nach Art. 183 anzusehen.

Gegenstand des Streites kann nur die Auslegung oder Anwendung des Abkommens einschließlich seiner ergänzenden Abreden sein. Dagegen fallen Streitigkeiten über Fragen anderer Art, selbst wenn sie mit dem Abkommen mittelbar in Zusammenhang stehen, nicht unter die Zuständigkeit des Schiedsgerichts.

Das Schiedsgericht besteht aus fünf Persönlichkeiten, die »jede Gewähr für Unabhängigkeit und Befähigung« bieten <sup>263</sup>). Sie werden vom Assoziationsrat ernannt, und zwar je zwei auf Vorschlag der Gemeinschaft und der assoziierten Staaten. Für die Ernennung des besonders wichtigen fünften Richters, des Präsidenten, enthält das Abkommen keine Regeln. Die Bemühungen der Gemeinschaft, hier den Präsidenten des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vorzusehen, um die Übereinstimmung mit dessen Rechtsprechung zu gewährleisten, führten bei den Verhandlungen nicht zum Erfolg, weil die Vertreter der assoziierten Staaten eine solche Lösung nicht als voll paritätisch ansahen und als diskriminierend ablehnten.

<sup>261</sup>) Anders wohl Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, a. a. O. oben Anm. 2, S. 163 ff.

<sup>262</sup>) Aus diesem Grunde wurde die Klausel nicht in das Interne Verfahrensabkommen zum Assoziierungsabkommen Griechenland aufgenommen. Aus dem Schweigen dieses Abkommens im Vergleich zu dem jetzt abgeschlossenen Abkommen kann also keinesfalls gefolgert werden, daß dort der Gerichtshof nicht zuständig sein soll.

<sup>263</sup>) Die Bestimmung ist so formuliert, als ob diese Qualifikation nur von den vier Beisitzern, nicht aber von dem Präsidenten erfüllt werden müßte, für den sie doch erst recht gelten muß – ein offensichtlich unsinniges Ergebnis, das sich daraus erklärt, daß angesichts der Einstimmigkeit im Assoziationsrat jede Seite die Gewähr für die Auswahl eines qualifizierten Präsidenten hat, während sie bei den Richtern die Vorschläge der anderen Seite annehmen muß.

ten<sup>264</sup>). Es ist aber möglich, daß sich die Gemeinschaft mit diesem Anliegen wenigstens bei der Ernennung der Richter durchsetzt. Wenn sich der Assoziationsrat nicht über die Person des Präsidenten einigt, ist das Schiedsgericht arbeitsunfähig. Da eine Einigung besonders schwer ist, wenn ein konkreter Streitfall vorliegt, ist die Feststellung besonders wichtig, daß es sich nicht um ein *ad hoc*-Schiedsgericht handelt. Die Richter sollen binnen drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens für dessen ganze Laufzeit, also fünf Jahre, ernannt werden<sup>265</sup>).

Schiedssprüche sind für die streitenden Parteien bindend. Das Abkommen verwendet hier dieselben Formulierungen wie für »Beschlüsse« des Assoziationsrates nach Art. 44 Abs. 1. Einzelheiten sind der Satzung, die der Assoziationsrat auf Vorschlag des Schiedsgerichts, und der Verfahrensordnung, die dieses selbst beschließt, überlassen.

#### 5. Interne Regelungen der Gemeinschaft

Die Gemeinschaft und die an ihr beteiligten Mitgliedstaaten mußten aus zweierlei Gründen interne Regelungen im Zusammenhang mit den institutionellen Bestimmungen des Abkommens treffen. Einmal mußten sie klarstellen, wie die einheitliche Meinung für die Abgabe der einen Stimme der Gemeinschaft gebildet wird und wie die Beschlüsse des Assoziationsrates durchgeführt werden. Zum anderen mußten sie Verfahren für die Aufbringung und Vergabe der Mittel des Fonds einrichten, die nach dem Abkommen allein Sache der Gemeinschaft ist, der die assoziierten Staaten insoweit nur als Antragsteller gegenüberreten. Die erste Regelung ist im Internen Verfahrensabkommen, die zweite im Internen Finanzabkommen enthalten<sup>266</sup>).

Bei der Regelung der Meinungsbildung wäre es sinnvoll gewesen, sich möglichst eng an das Verfahren in der EWG anzuschließen. Wenn etwa die Kommission die Entscheidungsbefugnis für eine bestimmte Angelegenheit innerhalb der Gemeinschaft besitzt, ist es bedenklich, im Verhältnis zu den Assoziierten die Zuständigkeit dem Rat zu übertragen; denn dieser könnte sonst eine andere Lösung als die von der Kommission getroffene auf dem Umweg über die Regelung mit den Assoziierten durchzusetzen versuchen. Umgekehrt war aber auch mit einer bloßen Verweisung auf die Vertrags-

<sup>264</sup>) In Art. 67 des Griechenland-Abkommens ist der Präsident des Gerichtshofs wenigstens für die ersten 5 Jahre bereits fest bestellt. Danach ist eine Einigung erforderlich, die notfalls durch eine Benennung durch den Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs ersetzt wird.

<sup>265</sup>) Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Art. 67 des Griechenland-Abkommens, nach dem die Richter erst ernannt werden, wenn ein Streitfall anhängig ist.

<sup>266</sup>) Vgl. oben Anm. 2.

bestimmungen nicht auszukommen, weil sie nicht unmittelbar passen. So beziehen sich etwa die Art. 52 ff. nur auf das Niederlassungsrecht innerhalb der Mitgliedstaaten; es wäre also allenfalls eine entsprechende Anwendung in Frage gekommen, die aber erhebliche Zweifelsfragen aufgeworfen hätte.

In dem Internen Abkommen ist eine Mittellösung gewählt worden. Die Regelung schließt sich zwar nicht konsequent, aber doch wenigstens in einem gewissen Umfang und jedenfalls etwas klarer als das Interne Verfahrensabkommen für die Assoziierung Griechenlands<sup>267)</sup> an die Verfahren des EWG-Vertrages an. Art. 1 des Internen Verfahrensabkommens sieht für alle Fragen, die den Handel zwischen der Gemeinschaft und den assoziierten Staaten betreffen, also für Angelegenheiten des Titels I und der Protokolle 1, 2 und 4, in Buchstabe a) des Absatzes 1 die Anwendung der Regeln des Vertrages über die Handelspolitik vor. Nach Art. 111 und 113 EWG-Vertrag ist also bis zum Ende der zweiten Stufe der Übergangszeit nach Art. 8 EWG-Vertrag ein einstimmiger Beschluß des Rates, danach ein Beschluß des Rates mit qualifizierter Mehrheit jeweils auf Vorschlag der Kommission erforderlich. Handelt es sich lediglich um das gemeinsame Auftreten in dritten internationalen Organisationen, das im Assoziationsrat erörtert werden soll, so findet Art. 116 Anwendung. Fortgelassen in der Aufzählung ist das Protokoll Nr. 3 über die Ursprungsregelung, obwohl diese ebenfalls den Handel betrifft; man wird davon ausgehen müssen, daß es unter die folgenden Absätze der Bestimmung fallen soll.

In allen anderen Fällen legt der Rat die Haltung einstimmig fest. Art. 1 des Internen Abkommens unterscheidet hier noch unter Buchstabe b) und c) die Fälle der Art. 27 und 34 des Abkommens, die sich auf das Niederlassungsrecht beziehen, und die übrigen Fälle, unter denen er die Übertragung von Befugnissen auf den Assoziationsausschuß nach Art. 47 des Abkommens besonders hervorhebt. Die Unterscheidung der beiden Buchstaben ist sinnlos, denn beide sehen für den Rat übereinstimmend Einstimmigkeit vor; daß nach Buchstabe b) die »Stellungnahme« der Kommission eingeholt wird, während Buchstabe c) eine »Anhörung« vorsieht, stellt in der Sache keine wesentliche Abweichung dar. Diese Aufteilung kann nur historisch damit erklärt werden, daß von einigen Verhandlungspartnern auch für den Buchstaben b) in Anlehnung an Art. 54 EWG-Vertrag qualifizierte Mehrheit vorgeschlagen wurde und daß die politischen Instanzen, die sich schließlich für die Einstimmigkeit entschieden, davon absahen, die beiden Buchstaben redaktionell zu vereinigen.

---

<sup>267)</sup> In diesem wird zwischen Fragen der Handelspolitik – womit nach einer Protokoll-erklärung vor allem der Handel zwischen der Gemeinschaft und Griechenland gemeint ist – und sonstigen Fragen unterschieden. Ebenso das Interne Verfahrensabkommen Türkei.

Das Verfahren gilt für alle Fälle, in denen von seiten der Gemeinschaft im Assoziationsrat eine Äußerung abgegeben werden muß. Es ist also unerheblich, ob es sich um eine bereits durch den EWG-Vertrag erfaßte Materie oder – wie wohl bei den Finanzregelungen – um eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten handelt. Die Mitgliedstaaten haben dadurch, daß sie hier den Rat und nicht – wie im Fall Griechenland<sup>268)</sup> – die »im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten« eingeschaltet haben, die Befugnisse der Gemeinschaft erweitert<sup>269)</sup>. Unerheblich ist auch, in welcher Form sich der Assoziationsrat äußern soll, ob also Beschlüsse im engeren Sinne des Art. 44 Abs. 1 oder Entschließungen, Empfehlungen oder Stellungnahmen zur Diskussion stehen; sogar bei bloßen Erörterungen etwa im Rahmen von Konsultationen gilt – von gleich zu erörternden Abweichungen abgesehen – die Regelung über die Festlegung der gemeinsamen Haltung der Mitgliedstaaten. Das führt dazu, daß den Erörterungen im Assoziationsrat stets – ähnlich wie bei den Verhandlungen über das Abkommen – Beratungen unter den Sechs vorausgehen werden, die unter Umständen sogar schwieriger werden als die eigentlichen Besprechungen im Assoziationsrat.

Für Konsultationen im Zusammenhang mit dem Warenverkehr ist allerdings eine gewisse Abweichung vorgesehen. Hier soll den Mitgliedstaaten wenigstens in begrenztem Umfang ermöglicht werden, ihre Ansicht im Assoziationsrat vorzutragen, vor allem weil die Interessenlage der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein kann. Art. 3 des Internen Abkommens sieht deshalb vor, daß der Konsultationsantrag eines Mitgliedstaates oder der Kommission ohne weiteres zu einem entsprechenden Antrag der Gemeinschaft führt, wobei die Meinung des antragstellenden Staates oder der Kommission übernommen wird. Allerdings soll dies nicht gelten, wenn eine Mehrheit der Mitgliedstaaten anderer Meinung ist; der Rat kann also mit qualifizierter Mehrheit anders entscheiden, wobei er dem betreffenden Mitgliedstaat<sup>270)</sup> gestatten kann, seine abweichende Auffassung im Assoziationsrat vorzutragen<sup>271)</sup>. Eine Abweichung gilt ferner für den Fall, daß ein Mitgliedstaat das Streitverfahren nach Art. 51 des Abkommens in einer Ange-

<sup>268)</sup> Vgl. Art. 1 Buchst. b des Internen Verfahrensabkommens Griechenland.

<sup>269)</sup> Vgl. oben Anm. 235.

<sup>270)</sup> Die Kommission wird in Art. 3 des Internen Abkommens in diesem Zusammenhang nicht mehr neben dem Mitgliedstaat genannt, offensichtlich weil sie als Gemeinschaftsorgan keinesfalls berechtigt sein soll, eine von der Mehrheit des Rates nicht geteilte Meinung nach außen zu vertreten.

<sup>271)</sup> Offen geblieben ist der Fall, daß mehrere Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Auffassung eine Konsultation verlangen. Es ist zweifelhaft, welche Meinung in diesem Fall maßgebend sein soll, wenn keine qualifizierte Mehrheit für einen der Standpunkte erreicht werden kann. Man wird hier wohl unterschiedliche Äußerungen der Mitgliedstaaten als zulässig ansehen müssen.

legenheit einleitet, die nicht zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehört. Hier vertritt die Gemeinschaft bei dem Schlichtungsversuch im Assoziationsrat nach Art. 6 des Internen Verfahrensabkommens die Auffassung des betreffenden Mitgliedstaates, es sei denn, daß die im Rat vereinigten Vertreter einstimmig anders beschließen<sup>272</sup>).

Im Internen Verfahrensabkommen ist offen gelassen worden, wer die Auffassung der Gemeinschaft im Assoziationsrat vertritt. Auch darüber wird der Rat im Verfahren nach Art. 1 dieses Abkommens zu beschließen haben. In Betracht kommen in erster Linie je nach der Materie der Vertreter des Mitgliedstaates, der jeweils nach Art. 146 EWG-Vertrag im Rat den Vorsitz hat, oder der Vertreter der Kommission. Dieselbe Regelung wie für die Haltung im Assoziationsrat gilt im übrigen nach Art. 1 Abs. 4 des Internen Verfahrensabkommens auch für die Stellungnahme der Gemeinschaft im Assoziationsausschuß.

Das Interne Verfahrensabkommen regelt schließlich auch, wie Beschlüsse des Assoziationsrates intern ausgeführt werden sollen. Es enthält dafür in seinem Art. 2 die entsprechende Regelung wie in Art. 1 für die Bildung der gemeinsamen Haltung; in Angelegenheiten des Handels zwischen der Gemeinschaft und den assoziierten Staaten beschließt also der Rat nach den Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Handelspolitik auf Vorschlag der Kommission zunächst einstimmig und später mit qualifizierter Mehrheit, und in anderen Angelegenheiten beschließt er nach Anhörung oder Stellungnahme der Kommission einstimmig. Besonders hervorzuheben ist, daß in jedem Einzelfall ein Beschluß des Rates erforderlich ist, um die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten zu aktualisieren. Dabei handelt es sich um einen der Transformation von Vertragsrecht in inneres Recht vergleichbaren Rechtsakt, der die Geschlossenheit und Einheitlichkeit des Handelns der Gemeinschaft besonders deutlich werden läßt. Abweichendes gilt demgemäß auch für Angelegenheiten, die nach dem Vertrage nicht zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehören. Hier treffen die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 unmittelbar, also ohne Einschaltung der Gemeinschaft und ihrer Organe, die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu den Beschlüssen und sonstigen Willensäußerungen des Assoziationsrates. Da die Abgrenzung zwischen den Sachgebieten, die zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehören und den anderen Sachgebieten des Abkommens ungeklärt und zwischen den Mitglied-

---

<sup>272</sup>) Da der betreffende Mitgliedstaat mitstimmen muß, wird die erforderliche Einstimmigkeit wohl schwerlich zustande kommen, wenn er nicht seinen Standpunkt aufgibt. Im übrigen fällt auf, daß hier – anders als in Art. 1 des Internen Verfahrensabkommens – keine Zuständigkeit des Rates, sondern ein Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

staaten streitig ist<sup>273</sup>), wird die Bestimmung zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen können<sup>274</sup>).

Die geschilderte interne Verfahrensregelung ist besonders deshalb bedenklich, weil sie das bestehende Gleichgewicht zwischen den Organen der Gemeinschaft nicht respektiert. Die Kommission, die bei der Willensbildung im Rahmen der Gemeinschaft besonders durch ihr Vorschlagsrecht eine bedeutende Funktion erfüllt, kann außerhalb der Handelsregelungen nur im Rahmen von Stellungnahmen mitwirken. Immerhin ist dieses Ergebnis aber wenigstens für die Anwendung der Schutzklausel in Art. 13 des Abkommens etwas berichtigt worden. Nach Art. 5 des Internen Verfahrensabkommens entscheidet hier zunächst die Kommission über einen Antrag eines Mitgliedstaates oder über sein autonomes Vorgehen im Dringlichkeitsfall. Anders als nach Art. 226 oder 115 des Vertrages sieht aber Absatz 2 der Bestimmung vor, daß der Rat die Entscheidung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit auf Antrag eines Mitgliedstaates korrigieren kann<sup>275</sup>).

Da die Vertreter der Mitgliedstaaten das vereinbarte Verfahren anscheinend selbst als nicht voll befriedigend empfanden, haben sie dem Rat in Art. 8 des Internen Verfahrensabkommens die Befugnis zuerkannt, die Bestimmungen des Abkommens nach Anhörung der Kommission zu ändern oder zu ergänzen. Es handelt sich dabei um eine Befugnis zur autonomen Vertragsänderung, zu der eine Zustimmung der nationalen Parlamente nicht mehr erforderlich ist<sup>276</sup>). In erster Linie dürfte in Betracht kommen, daß die Verfahrensregelungen denen des EWG-Vertrages mehr angepaßt werden<sup>277</sup>).

<sup>273</sup>) Vgl. oben bei Anm. 127.

<sup>274</sup>) Sie sind aber wenigstens geringer als in den Internen Verfahrensabkommen Griechenland und Türkei; denn dort wird auch für die interne Willensbildung nach Art. 1 Buchst. b jeweils eine Klärung erforderlich, ob es sich um eine Frage aus dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft handelt, weil in diesem Fall der Rat, andernfalls die im Rat vereinigten Vertreter tätig werden sollen.

<sup>275</sup>) Eine Korrektur der Kommissionsentscheidungen über Schutzmaßnahmen durch den Rat ist auch in den Art. 70 Abs. 2, 73 Abs. 1, 108 Abs. 3 und 109 Abs. 3 vorgesehen, jedoch kein Appellationsrecht der Mitgliedstaaten; vgl. oben Anm. 170.

<sup>276</sup>) Die weite Ermächtigung ist vor allem von den Parlamentariern kritisiert worden; vgl. den Bericht des Abgeordneten Hahn im Europäischen Parlament, Dok. 67 vom 12. 9. 1963 unter Nr. 13. Zu Art. 5 des Internen Verfahrensabkommens Griechenland, der eine entsprechende Ermächtigung enthält, hat der Bundestag in seiner 33. Sitzung vom 13. 6. 1962 einen Antrag seines Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (Drucksache IV/442) angenommen, wonach etwaige Beschlüsse des Rates dem Bundestag zur »Zustimmung« vorgelegt werden sollen. Der in sich widersprüchliche Beschluß dürfte etwas rechtlich Unmögliches verlangen, wenn er etwa eine Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 GG meinen sollte. Er ist ferner rechtlich und politisch bedenklich, wenn das deutsche Ratsmitglied durch ihn an eine vorherige Meinungsäußerung des Bundestages gebunden werden soll, weil die im Verträge vorgesehene Handlungsfähigkeit des Rates gemindert würde.

<sup>277</sup>) Im Zusammenhang mit dem Internen Verfahrensabkommen Griechenland ist dieses Anliegen ausdrücklich im Ratsprotokoll festgestellt worden. Darauf ist auch die Fassung

Aber auch zur Beseitigung von Unklarheiten, die bei der praktischen Anwendung sicher in erheblichem Maße auftreten werden, ist die Ermächtigung nützlich.

Das Verfahren für die Aufbringung der Mittel für den Fonds, die Verwaltung der Mittel und die Zuteilung von Mitteln für die einzelnen Vorhaben ist in dem Internen Finanzabkommen geregelt. Auf die Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden, auch nicht auf die Besonderheiten des Verhältnisses zur Investitionsbank. Es sei lediglich auf das Genehmigungsverfahren für die Vorhaben aufmerksam gemacht. Nach Art. 9 des Internen Finanzabkommens ist es zunächst Aufgabe der Kommission, die Vorhaben, die der Gemeinschaft von den zuständigen Verwaltungen der assoziierten Staaten unterbreitet werden, zu prüfen und genehmigungsreif vorzubereiten. Ihre Finanzierungsvorschläge legt die Kommission dann nach Art. 11 des Abkommens einem besonderen Ausschuss vor. Dieser besteht aus Vertretern der Regierungen; ein Vertreter der Kommission, der kein Stimmrecht besitzt, führt den Vorsitz. Der Ausschuss gibt mit einer Mehrheit von 67 Stimmen von 100 Stimmen, von denen Deutschland und Frankreich in Anlehnung an ihren Beitrag je 33 Stimmen – also weder zusammen die Mehrheit noch allein ein Vetorecht – haben, eine Stellungnahme zu den Vorschlägen ab<sup>278)</sup>. Die Entscheidung liegt dann bei der Kommission. Will die Kommission der Stellungnahme des Ausschusses folgen, so kann sie die endgültige Entscheidung treffen. Sie kann die Finanzierung jedoch nicht beschließen, wenn der Ausschuss eine negative Stellungnahme oder – mangels Einigung – gar keine Stellungnahme abgegeben hat. In diesem Fall kann sie – wenn sie auf die Finanzierung nicht verzichten will – die Entscheidung des Rates anrufen, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

Dieses Verfahren entspricht mit einigen Modifikationen dem, das mit den Verwaltungsausschüssen im Bereich der Landwirtschaft eingeführt wurde<sup>279)</sup>.

des Absatzes 2 des Art. 5 dieses Abkommens zurückzuführen, die kein Motiv mehr erkennen läßt.

<sup>278)</sup> Die Stimmengewichtung ist gegenüber der in Art. 7 des Durchführungsabkommens zum EWG-Vertrag entsprechend der Änderung des Verhältnisses der Finanzbeiträge geringfügig zugunsten Italiens und zu Lasten Belgiens und vor allem der Niederlande korrigiert worden.

<sup>279)</sup> Vgl. die Bestimmungen in den Marktordnungsregelungen: Art. 25 Verordnung Nr. 19 (Getreide), Art. 19 Verordnung Nr. 20 (Schweinefleisch), Art. 16 Verordnung Nr. 21 (Eier), Art. 16 Verordnung Nr. 22 (Geflügelfleische), Art. 12 Verordnung Nr. 23 (Obst und Gemüse), Art. 6 Verordnung Nr. 24 (Wein), sämtlich ABl. Gem., 1962, S. 933 ff.; Art. 24 Verordnung Nr. 13/64 (Milch), Art. 19 Verordnung Nr. 14/64 (Rindfleisch), Art. 23 Verordnung Nr. 16/64, sämtlich ABl. Gem., 1964, S. 549 ff. Vgl. dazu die Antwort der Kommission auf die Anfrage Nr. 65 im Europäischen Parlament, ABl. Gem., 1962, S. 2308, sowie aus der Literatur Jaenicke, Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht in der Agrarmarktorganisation der Europäischen Wirt-

Es beruht auf dem Gedanken, daß es bei einigen Materien nicht möglich ist, die Befugnisse vollständig auf die Kommission zu übertragen, weil die Mitgliedstaaten auf ihren Einfluß nicht ganz verzichten wollen, daß es andererseits aber auch nicht möglich ist, den Rat stets einzuschalten. Da es aber nicht zulässig ist, Befugnisse des Rates auf einen Ausschuß zu delegieren, wird der Ausschuß lediglich angehört und gibt Stellungnahmen ab. Die Kommission ist an diese Stellungnahmen nicht gebunden; sie kann sich aber auch nicht ohne weiteres über sie hinwegsetzen, sondern muß, wenn sie abweichen will, den Rat anrufen. Rechtlich wird hier die Delegation der ursprünglich dem Rat zustehenden Befugnisse auf die Kommission mit Einschränkungen versehen, die dazu führen, daß unter bestimmten Voraussetzungen der Delegierende selbst entscheidet. Die Übernahme dieses Verfahrens auf die Vergabe der Mittel des Fonds bedeutet gegenüber der bisherigen Regelung im Durchführungsabkommen eine Einschränkung der Befugnisse der Kommission, soweit soziale Vorhaben in Betracht kommen. Rechtlich stand dem nichts im Wege, weil das Durchführungsabkommen ausgelaufen war und das Verfahren neu geregelt werden konnte. Politisch war es unumgänglich, den Rat stärker einzuschalten, weil die Regierungen der Mitgliedstaaten, die derartig große Mittel aufbringen, die Verantwortung gegenüber ihren Parlamenten und Steuerzahlern tragen und daher nicht auf jede Möglichkeit verzichten können, auf die ordnungsmäßige und sachgerechte Verwendung hinzuwirken.

#### 6. Interne Regelungen der Assoziierten

Schließlich ist noch auf die Regelung einzugehen, die von den assoziierten Staaten getroffen wurde, um ein einheitliches Auftreten im Assoziationsrat gemäß Art. 43 des Assoziierungsabkommens sicherzustellen. Sie haben zugleich mit dem Assoziierungsabkommen untereinander eine Vereinbarung geschlossen, die zusammen mit dem Abkommen den nationalen Parlamenten vorgelegt worden und gleichzeitig mit ihm in Kraft getreten ist<sup>280</sup>). Diese Vereinbarung beschränkt sich auf einen Teil der Fragen, die von den Mitgliedstaaten untereinander geregelt wurden, nämlich auf die gemeinsame Willensbildung für die Stimmabgabe im Assoziationsrat und Assoziationsausschuß. Für die Regelung der übrigen Fragen, vor allem der Durchführung der Beschlüsse des Assoziationsrates oder des Assoziationsausschusses, besteht bei den Assoziierten kein Bedürfnis; denn es ist bei ihnen zweifelsfrei, daß

schaftsgemeinschaft, in: ZaöRV Bd. 23, 1963, S. 485 ff.; O l m i, The Agricultural Policy of the Community, in: Common Market Law Review Bd. 1, 1963, S. 118 ff., 143 ff.

<sup>280</sup>) Protocole relatif aux mesures à prendre pour l'application de la Convention d'Association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté vom 20. 7. 1963.

sich die Beschlüsse an die einzelnen Staaten richten und von ihnen unmittelbar durchgeführt werden müssen, ohne daß es noch vermittelnder Beschlüsse wie bei der Gemeinschaft bedarf.

An der Regelung ist zunächst bemerkenswert, daß sie eine gewisse institutionelle Verfestigung des Verhältnisses der Assoziierten untereinander vorsieht. Insofern führt also das Assoziierungsabkommen zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit der afrikanischen Staaten und fügt sich in deren Rahmen ein<sup>281)</sup>. Nach Art. 1 führen die Versammlungen der afrikanischen und madegassischen Mitglieder des Assoziationsrates die Bezeichnung «Conseil de Coordination des Etats africains et malgache associés», die der Mitglieder des Assoziationsausschusses die Bezeichnung «Comité de Coordination des Etats africains et malgache associés». Über die Organisation der Arbeit dieser beiden Einrichtungen besagt das Protokoll wenig, vor allem schweigt es über die technische Vorbereitung und den Ort der Zusammenkünfte. Die Regelung ist der Geschäftsordnung vorbehalten, die beschlossen werden soll und flexible Bestimmungen enthalten kann. Lediglich die Einberufung der beiden Einrichtungen ist geregelt, wobei von der jährlichen Tagung des Assoziationsrates ausgegangen wird, sowie der Vorsitz, der ebenso wie im Rat der EWG im sechsmonatigen Turnus in alphabetischer Reihenfolge wechseln soll, wobei der Beginn durch Los festgelegt wird.

Kern der Regelung ist das Verfahren für die einheitliche Willensbildung. Es ist gekennzeichnet dadurch, daß an dem Grundsatz der Einstimmigkeit strikt festgehalten wird. Durch besondere Vermittlungsverfahren wird versucht, Meinungsverschiedenheiten möglichst zu überbrücken. Letzten Endes kann aber kein Staat überstimmt werden. Daran zeigt sich besonders deutlich der Unterschied der beiden Partnerseiten des Assoziationsverhältnisses.

Im einzelnen ist vorgesehen, daß jedes Mitglied bei der Abstimmung über eine Stimme verfügt. Er kann sie – wie nach Art. 150 EWG-Vertrag – einem anderen Mitglied, aber nicht einem Vertreter, übertragen, jedoch darf jedes Mitglied nur eine Stimme übertragen erhalten. Mindestens 5/6 der Mitglieder muß anwesend oder vertreten sein; daraus folgt, daß mindestens acht ordentliche Mitglieder anwesend sein müssen, damit der Koordinierungsrat oder der Koordinierungsausschuß beschließen können.

Die Beschlüsse werden nach Art. 3 des Protokolls mit Einstimmigkeit der anwesenden und vertretenen Mitglieder gefaßt, wobei Enthaltung wie nach Art. 148 Abs. 3 EWG-Vertrag der Einstimmigkeit nicht entgegensteht. Kommt die Einstimmigkeit nicht zustande, so kann die einfache Mehrheit der anwesenden und vertretenen Mitglieder eine zweite Abstimmung for-

---

<sup>281)</sup> Vgl. oben I 1, bei Anm. 116 ff.

dern, die – eventuell nach Änderung der ursprünglichen Vorlage – nicht vor Ablauf von 24 Stunden nach der ersten Abstimmung stattfinden darf. Wird bei dieser Abstimmung eine Einstimmigkeit lediglich durch den Widerspruch eines Mitglieds verhindert, so kann auf Forderung von mindestens sechs Mitgliedern eine Kommission aus drei Mitgliedern – darunter dem opponierenden – eingesetzt werden, die sich nach Art eines Vermittlungsausschusses um eine Lösung innerhalb eines Monats bemühen soll. Sodann findet eine dritte Abstimmung statt. Führt sie nicht zur Einstimmigkeit, so ist der Vorschlag endgültig abgelehnt.

Ob dieses Verfahren in der Praxis dazu führen kann, daß Schwierigkeiten für die Abstimmung im Assoziationsrat vermieden werden, bleibt abzuwarten. Man wird aber wohl davon ausgehen können, daß die Assoziierten ein erhebliches Interesse daran haben werden, den Assoziationsrat handlungsfähig zu machen. Sie stehen also vor der Notwendigkeit, sich schließlich zusammenzufinden. Wenn man allerdings bedenkt, daß auch auf seiten der Gemeinschaft die interne Willensbildung außerordentlich schwierig ist und daß dann erst angefangen werden muß, die beiden mühsam erarbeiteten Standpunkte miteinander in Einklang zu bringen, so wird deutlich, welchen Problemen sich die Assoziationspartner im Assoziationsrat gegenübersehen werden. Vielleicht wird dabei Frankreich in gewissem Umfang vermittelnd wirken können, weil es nicht nur auf der Gemeinschaftsseite beteiligt ist, sondern auch auf der Seite der Assoziierten vor allem durch seine Berater einen erheblichen Einfluß auf die Willensbildung ausüben kann<sup>282</sup>). Von der Bewältigung dieser Probleme wird das Funktionieren und die Fortentwicklung der Assoziation zu einem erheblichen Teil abhängen.

#### *IV. Die Neuregelung des Verhältnisses zu den abhängig gebliebenen überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten*

Anhangsweise soll noch kurz die Regelung des Verhältnisses zu den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten behandelt werden, die abhängig geblieben sind, also die in Art. 131 genannten »besonderen Beziehungen« zu einem Mitgliedstaat nicht gelöst haben<sup>283</sup>). Sie ist in dem bereits erwähnten Ratsbeschluß vom 25. Februar 1964<sup>284</sup>) enthalten und muß in die Betrachtung

<sup>282</sup>) Ob die Verpflichtung zur Konsultation in auswärtigen Angelegenheiten, die in den Vereinbarungen der Staaten mit Frankreich über die Zusammenarbeit (vgl. oben Anm. 41) begründet wird, von den Vertragspartnern dahin ausgelegt werden wird, daß sie auch die Angelegenheiten des Assoziationsrates umfaßt, läßt sich noch nicht absehen.

<sup>283</sup>) Vgl. oben Anm. 51. Die Länder und Gebiete sind in Anhang VII des Beschlusses vom 25. 2. 1964 aufgeführt.

<sup>284</sup>) Vgl. oben Anm. 4.

tung einbezogen werden, um ein umfassendes Bild über die Entwicklung der Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu den überseeischen Ländern zu erhalten. Die französischen überseeischen Departements sollen insoweit kurz gestreift werden, als für sie Regelungen im Zusammenhang mit der jetzigen Neuregelung getroffen wurden.

### 1. Allgemeines zur Neuregelung

Der Beschluß des Rates ist auf Art. 136 gestützt worden. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung beschließt der Rat einstimmig. Ein Vorschlagsrecht der Kommission ist nicht vorgesehen, ihre Vertreter haben aber bei der Ausarbeitung des Beschlusses im Rahmen des Rates und seiner Arbeitsgruppe wesentlich mitgewirkt. Die Anhörung des Europäischen Parlaments, die nicht vorgeschrieben ist, hat wenigstens fakultativ stattgefunden<sup>285</sup>). Der Akt des Rates ist keine Entscheidung im Sinne des Art. 189 Abs. 3, denn er ist nicht an die Mitgliedstaaten oder einen sonstigen Dritten gerichtet. Er regelt vielmehr mit allgemeiner Wirkung die Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den überseeischen Ländern und Gebieten und bestimmt deren Stellung im Gemeinschaftssystem. Materiell handelt es sich dabei um eine autonome Vertragsergänzung. Ob hierfür die Form der Verordnung hätte gewählt werden können, die im Rechtssystem der Gemeinschaft immer mehr für allgemein gültige Rechtsakte jeder Art herangezogen wird, kann dahingestellt bleiben. Der Rat hat die Form eines Beschlusses *sui generis* gewählt, wie sich aus der Überschrift »Beschluß« statt »Entscheidung« und dem Fehlen der für Entscheidungen vorgesehenen Schlußformeln ergibt<sup>286</sup>).

Der Beschluß ist für alle Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich und geltendes Recht wie der Vertrag selbst. Er bindet auch die überseeischen Länder und Gebiete, weil für sie die Mitgliedstaaten verbindlich handelten, mit denen sie besondere Beziehungen unterhalten. Die Vertreter der Länder und Gebiete, die bereits in unterschiedlichem Umfang einen gewissen Grad von Selbstverwaltung erreicht haben, sind vor der Beschlußfassung vom Rat nicht angehört worden. Man ging davon aus, daß dies eine interne Angelegenheit des jeweils in Betracht kommenden Mitgliedstaates und seiner abhängigen Länder und Gebiete sei. Tatsächlich haben derartige Konsultationen auch stattgefunden. So hat die niederländische Regierung in einer dem Beschluß als Anhang IX beigefügten Erklärung ausdrücklich hervorgehoben, daß der Beschluß unter Mitwirkung der Regierungen Surinams und der

<sup>285</sup>) Bericht des Abgeordneten Metzger vom 21. 1. 1964, Dok. 120, und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. 1. 1964, ABl. Gem., 1964, S. 424.

<sup>286</sup>) Vgl. oben bei Anm. 243.

Niederländischen Antillen zustande gekommen sei<sup>287</sup>). Trotz des Hinweises in der Erklärung, daß diese Länder hinsichtlich einiger der Bestimmungen des Beschlusses Autonomie besitzen, ist aber Vertragspartner der Mitgliedstaaten allein das Königreich der Niederlande, dieses haftet – ebenso wie die anderen Mitgliedstaaten mit »besonderen Beziehungen« – für die Erfüllung der Regelungen des Beschlusses durch die überseeischen Länder und Gebiete.

Der Rat hat damit, daß er den Beschluß auf Art. 136 gestützt hat, zu erkennen gegeben, daß er von der Fortgeltung des Vierten Teiles des Vertrages für das Verhältnis zu den abhängig gebliebenen Ländern und Gebieten ausgeht. Es ist auch kein Umstand ersichtlich, der zu Zweifeln daran Anlaß geben könnte. Daraus folgt, daß die Art. 131 bis 135 in vollem Umfang Anwendung finden. In ihrem Rahmen mußte sich also der Rat bei seinem Beschluß halten. Allerdings war der Rat wohl nicht eng an jede Einzelregelung dieser Bestimmungen gebunden. Art. 136 Abs. 2 ermächtigt ihn nämlich allgemein, die Regelungen für einen neuen Zeitabschnitt festzulegen, und bindet ihn dabei nur an die »Grundsätze« des Vertrages, also nicht an alle Einzelheiten. Außerdem kann der Rat die Forderung, die erzielten Ergebnisse zu berücksichtigen, nur erfüllen, wenn ihm nicht nur bei den bisher im Durchführungsabkommen, sondern auch bei den im Vertrag geregelten Problemen ein gewisser Spielraum zur Verfügung steht. Der Rat war daher zwar an Art. 131 und Art. 132 gebunden, weil sie die allgemeinen Ziele der Assoziation und die für deren Verwirklichung maßgebenden Grundsätze festlegen, nicht aber an die Einzelregelungen vor allem für die Zölle, die in Art. 133 enthalten sind. Diese Grenze hat der Rat bei seinem Beschluß eingehalten<sup>288</sup>).

Der Beschluß ist nach seinem Art. 34 gleichzeitig mit dem Assoziationsabkommen in Kraft getreten und gilt nach Art. 35 ebenso wie dieses für die Dauer von fünf Jahren. Für die Niederländischen Antillen wird er aber nicht vor Inkrafttreten des Abkommens wirksam, das für ihre Einbeziehung in den Vierten Teil abgeschlossen wurde<sup>289</sup>). Für sie gelten dann neben dem

<sup>287</sup>) Die Mitwirkung dieser Länder ist nach Art. 24 des Statuts des Königreichs der Niederlande vom 29. 12. 1954 Voraussetzung dafür, daß völkerrechtliche Verpflichtungen mit Wirkung für diese Länder begründet werden dürfen. Man wird allerdings annehmen müssen, daß diese Anforderung nicht an Ratsbeschlüsse zu stellen ist, weil dem Rat unter Mitwirkung der Länder die entsprechenden Hoheitsrechte ohne Vorbehalt übertragen worden sind. Die Erklärung ist daher nicht unbedenklich, falls die niederländische Regierung mit ihr zum Ausdruck bringen wollte, daß Ratsbeschlüsse Surinam und die Antillen nur binden, wenn die internen verfassungsrechtlichen Verfahren des Königreichs der Niederlande beachtet worden sind. Daß die anderen Ratsmitglieder die Erklärung unwidersprochen gelassen haben, ist bedauerlich, präjudiziert aber die künftige Auslegung nicht.

<sup>288</sup>) Vgl. Olivier, a. a. O. oben Anm. 2, S. 485 Anm. 13.

<sup>289</sup>) Vgl. oben Anm. 43.

Beschluß auch die Bestimmungen des durch das Abkommen dem EWG-Vertrag angefügten besonderen Protokolls über die Einfuhr von Erdölzeugnissen, die denen des Beschlusses vorgehen. Für die Zeit bis zum Inkrafttreten des Beschlusses wurden auch hier Überbrückungsmaßnahmen vorgesehen; im wesentlichen bestehen sie darin, daß die Mitgliedstaaten wie bisher die gesenkten Binnenzölle anwenden und daß die noch nicht verwendeten Mittel des bisherigen Entwicklungsfonds weiter vergeben werden <sup>290</sup>).

Nach Ablauf der fünfjährigen Laufzeit des Abkommens kann der Rat gemäß Art. 136 wiederum Regelungen erlassen. Der Wortlaut der Bestimmung spricht zwar nur von »einem« neuen Zeitabschnitt; sie dürfte aber dahin auszulegen sein, daß die Ermächtigung nicht mit einem einzigen Beschluß verbraucht sein soll, sondern nach ihrem Sinn, die unbefristete Regelung des Vierten Teils des Vertrages durch bestimmte Regelungen zu ergänzen, jeweils erneute Beschlußfassung zuläßt. Art. 37 des Beschlusses, nach dem vor Ablauf des fünfjährigen Zeitabschnitts neue Regelungen beschlossen werden sollen, enthält also keine zusätzliche Ermächtigung neben Art. 136, sondern nur eine Absichtserklärung für das Verfahren bei Ablauf des Beschlusses <sup>291</sup>).

In dem Beschluß ist wiederum – wie bereits im Durchführungsabkommen zum Verträge – keine Vorsorge für den Fall getroffen worden, daß sich die staatsrechtlichen Verhältnisse der überseeischen Länder und Gebiete fortentwickeln. Aus politischen Gründen waren die Mitgliedstaaten, die besondere Beziehungen zu den Ländern und Gebieten unterhalten, nicht bereit, schon jetzt entsprechende Regelungen vorzusehen. Immerhin wurde aber zu Protokoll der Sitzung des Rates erklärt, daß im Fall einer »wesentlichen Änderung des Status eines überseeischen Landes oder Gebietes« der Rat »prüft, welche Maßnahmen zu ergreifen sind«. Damit ist wenigstens zum Ausdruck gebracht, daß die Erörterung der Folgen einer solchen Änderung nicht abgelehnt werden kann.

## 2. Inhalt der Neuregelung

Die Regelung des Beschlusses lehnt sich in materieller Hinsicht so weit wie möglich an die Regelung des Assoziierungsabkommens an. Die Mitgliedstaaten ließen sich von dem Grundsatz leiten, daß die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und allen assoziierten überseeischen Gebieten gleich welchen Status möglichst übereinstimmen sollten. Unter wirt-

<sup>290</sup>) Vgl. oben Anm. 111.

<sup>291</sup>) Art. 60 des Assoziierungsabkommens ist wesentlich vorsichtiger abgefaßt; vgl. oben bei Anm. 136.

schaftlichen Gesichtspunkten wäre auch kein Grund für unterschiedliche Regelungen ersichtlich. Dagegen müssen die institutionellen Bestimmungen wesentlich voneinander abweichen. Während die selbständigen Staaten der Gemeinschaft paritätisch in eigenen Organen gegenüberstehen, werden die unabhängigen Länder und Gebiete durch die Mitgliedstaaten vertreten, mit denen sie besondere Beziehungen unterhalten. Die Zuständigkeiten, die im Assoziationsabkommen den Organen der Assoziation übertragen sind, werden daher nach dem Beschluß über die überseeischen Länder und Gebiete von den Organen der Gemeinschaft ausgeübt. Darin besteht die wesentliche Abweichung der beiden Regelungen. Hinsichtlich der materiellen Bestimmungen aber übernimmt der Beschluß die Regelungen des Assoziierungsabkommens fast durchweg wörtlich.

Das gilt zunächst für den Titel I über den Warenverkehr. Wie im Assoziierungsabkommen ist vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten ihre Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen für Einfuhren aus den überseeischen Ländern und Gebieten ebenso wie für Einfuhren aus den Mitgliedstaaten schrittweise beseitigen. Umgekehrt ist auch ein Abbau der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen der überseeischen Länder und Gebiete für Einfuhren aus den Mitgliedstaaten vorgesehen, wobei aber auch hier erhebliche Ausnahmen vor allem im Interesse der Industrialisierung und der Finanzeinnahmen gelten<sup>292</sup>). Auch eine Schutzklausel ist zugunsten der assoziierten Staaten vorgesehen, während bei Einfuhren in die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Art. 226 angewendet werden kann, wie der Rat übereinstimmend in einer Protokollerklärung festgestellt hat. Konsultationen finden nicht statt, es ist vielmehr gemäß Art. 155 Aufgabe der Kommission, für die Erfüllung des Vertrages und damit auch des auf ihm beruhenden Beschlusses Sorge zu tragen. Die erforderlichen Mitteilungen, die nach dem Assoziationsabkommen an den Assoziationsrat zu richten sind, sollen demgemäß an die Kommission gehen. Diese muß in gewissem Umfang den Rat einschalten.

Ebenso lehnt sich auch die Finanzregelung weitgehend an die des Assoziierungsabkommens an. Die überseeischen Länder erhalten 70 Millionen Rechnungseinheiten, davon 6 Millionen durch Darlehen der Investitionsbank. Der Betrag geht je zur Hälfte an die von Frankreich und den Niederlanden abhängigen Gebiete. Für die Art der Leistungen, die gewährt werden sollen, und für die Vergabe der Mittel gelten im wesentlichen dieselben Regelungen wie nach dem Assoziierungsabkommen. Für die Aufbringung der Mittel und die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Entscheidung über Finanzierungsanträge gelten die Bestimmungen des internen Finanzabkommens<sup>293</sup>).

<sup>292</sup>) Vgl. oben B II 1.

<sup>293</sup>) Vgl. oben B II 2 und III 5.

Schließlich stimmen auch die Regelungen des Niederlassungsrechts, der Dienstleistungen, des Zahlungsverkehrs und des Kapitalverkehrs mit denen des Assoziierungsabkommens überein. Die Regelung des Niederlassungsrechts stellt eine Sonderregelung nach Art. 132 Abs. 5 dar, durch die die Anwendung der allgemeinen Regeln der Art. 52 ff. ausgeschlossen wird, weil sie nur hilfsweise vorgesehen ist. Aus diesem Grunde werden die Richtlinien nach Art. 54 nicht zugunsten der Angehörigen der überseeischen Länder und Gebiete in den Mitgliedstaaten angewendet, obwohl sich Abschnitt I des Allgemeinen Programms<sup>294)</sup> an sich auf sie erstreckte. Diese Regelung war bereits durch Art. 14 des Durchführungsabkommens modifiziert; als nach dessen Ablauf keine Neuregelung getroffen war, führte er zu einem Stillstand. Da die Neuregelung nun eine abschließende Bestimmung für das Niederlassungsrecht enthält, scheidet eine weitere Anwendung des Allgemeinen Programms aus<sup>295)</sup>.

### 3. Ergänzende Regelungen für die französischen überseeischen Departements

Die französischen überseeischen Departements gehören nicht zu den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten im Sinne des Vertrages und unterliegen nach Art. 227 Abs. 2 einer Sonderregelung. Einige Vertragskapitel finden auf sie Anwendung, der Rat kann die Anwendung weiterer Kapitel beschließen. Sie sind nur deshalb kurz zu erwähnen, weil sie in zweierlei Hinsicht in die Regelung für die überseeischen Länder und Gebiete einbezogen waren. Nach Art. 16 des Durchführungsabkommens galten für sie auch dessen Regelungen über die Finanzhilfe und das Niederlassungsrecht. Die Anwendung dieser Bestimmung bereitete besonders wegen der Einbeziehung Algeriens politische Schwierigkeiten. Frankreich hatte sich ursprünglich bereit erklärt, keine Finanzierungsanträge vorzulegen, war später aber nach Fühlungnahme mit den anderen Mitgliedstaaten doch dazu übergegangen<sup>296)</sup>. Algerien ist selbständig geworden und daher nicht mehr als überseeisches Departement mit der Gemeinschaft verbunden<sup>297)</sup>. Damit standen einer

<sup>294)</sup> Vgl. oben Anm. 54.

<sup>295)</sup> Dem steht nicht entgegen, daß in Abschnitt I des Programms ein Vorbehalt nur für die künftigen Vereinbarungen mit den selbständig gewordenen überseeischen Staaten enthalten ist; denn hinsichtlich der abhängig gebliebenen Länder und Gebiete bedurfte es eines Vorbehalts nicht, weil er bereits in Art. 132 Abs. 5 enthalten ist.

<sup>296)</sup> Vgl. die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 112 im Europäischen Parlament, ABl. Gem., 1961, S. 462.

<sup>297)</sup> Der künftige Status Algeriens ist ungewiß, vor allem bleibt abzuwarten, ob es sich dem Assoziierungsabkommen anschließt. Die Mitgliedstaaten wenden interimistisch zur Zeit noch weiterhin die gesenkten Zollsätze an.

Fortsetzung der bisherigen Regelung keine wesentlichen politischen Bedenken mehr entgegen.

Art. 24 des Beschlusses sieht vor, daß dessen Bestimmungen über die Finanzhilfe und die zugehörigen Anhänge auch für die französischen überseeischen Departements gelten. Frankreich kann also Finanzierungsanträge ebenso wie für die von ihm abhängigen überseeischen Länder und Gebiete auch für seine überseeischen Departements vorlegen. Sein Anteil an dem Gesamtbetrag wird dadurch aber nicht verändert. Die Regelung konnte in den Beschluß einbezogen werden, obwohl sich Art. 136 Abs. 2 an sich nicht auf die überseeischen Departements bezieht; denn man wird davon ausgehen können, daß sich die Ermächtigung jedenfalls auf alle Sachgebiete erstreckt, die in dem Durchführungsabkommen geregelt waren.

Die Niederlassungsregelung ist dagegen nicht mehr in dem Beschluß enthalten. Der Rat hat einen besonderen Beschluß nach Art. 227 Abs. 2 Unterabs. 2 erlassen, nach dem die Art. 52 ff. und die auf ihm beruhenden Richtlinien »auf die französischen überseeischen Departements anwendbar« sein sollen, soweit nicht in einer Richtlinie Sonderregelungen enthalten sind. Das bedeutet insofern keine wesentliche Änderung für die Mitgliedstaaten, als die Bewohner der überseeischen Departements französische Staatsangehörige sind und ohnedies nur schwer von den übrigen Personen französischer Nationalität zu unterscheiden waren, die das Niederlassungsrecht erhalten<sup>298</sup>). In den Departements soll jede unterschiedliche Behandlung der Staatsangehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten innerhalb von drei Jahren beseitigt werden. Da die Franzosen Inländerbehandlung erhalten, muß sie also auch den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten gewährt werden. Sie wird allerdings erheblich eingeschränkt durch die bereits im Assoziierungsabkommen enthaltene Gegenseitigkeitsklausel<sup>299</sup>).

#### SCHLUSSBEMERKUNG: ZUSAMMENFASSENDE WÜRDIGUNG

Zum Schluß der Untersuchung der Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Ländern und Gebieten soll versucht werden, die verschiedenen Aspekte, die dabei herausgearbeitet wurden, wenigstens kurz zusammenfassend zu würdigen und einige allgemeine Überlegungen hinzuzufügen. Das soll unter drei Gesichtspunkten geschehen, nämlich einmal im Hinblick auf die allgemeine politische

<sup>298</sup>) Zur Problematik vgl. Everling, a. a. O. oben Anm. 33, S. 30 f.

<sup>299</sup>) Vgl. oben B II 3.

und völkerrechtliche Entwicklung, zum andern im Hinblick auf die Stellung der Gemeinschaft und die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts und schließlich im Hinblick auf die Stellung der Mitgliedstaaten, speziell der Bundesrepublik, und die Entwicklung des nationalen Rechts.

*1. Zur Bedeutung der Neuregelung für die allgemeine politische und völkerrechtliche Entwicklung*

Mit der Assoziierung, wie sie vor allem in dem dargestellten Abkommen mit den afrikanischen Staaten, aber auch in den Abkommen mit Griechenland und der Türkei entwickelt wurde, hat sich eine besondere Form der Angliederung von Staaten an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft herausgebildet. Sie ermöglicht Drittstaaten die Mitwirkung an der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, ohne sie in den Verband selbst aufzunehmen. Die Drittstaaten stehen der Gemeinschaft bilateral und gleichberechtigt gegenüber und sind mit ihr durch gemeinsame Organe verbunden, ohne in die Organe der Gemeinschaft einbezogen zu sein. Gerade dies unterscheidet diese Form der Assoziation von der bisher üblichen, die auf eine beschränkte Mitgliedschaft hinausläuft. Der Grund für diese Regelung ist offensichtlich. Die Gemeinschaft will ihre Geschlossenheit wahren und ihre wachsende Einheit nicht durch die unmittelbare Einbeziehung von Drittstaaten, die nicht beitreten, gefährden, sich zugleich aber auch nicht unangemessen abschließen.

Für die allgemeine politische und völkerrechtliche Entwicklung besitzt diese Form des Zusammenschlusses, die in erster Linie wirtschaftlichen Inhalt hat und wirtschaftliche Ziele verfolgt, besondere Bedeutung. Die moderne Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß sich in verschiedenen Gebieten der westlichen Welt regionale Zusammenschlüsse vor allem mit wirtschaftlichen Aufgaben bilden. Sie stellen eine Durchbrechung des den Welthandel insbesondere nach den Regeln des GATT beherrschenden Prinzips der unbedingten Meistbegünstigung dar, da sie eine Präferenz der Mitglieder untereinander begründen. Die mannigfaltigen Handelsumlenkungen und Strukturwandlungen, die daraus folgen können, können durch eine Angliederung in Form der Assoziation gemildert werden. Dasselbe gilt aber auch für die politischen Wirkungen der Zusammenschlüsse. Der Abschließungseffekt, der jeder engen Zusammenarbeit innewohnen kann, wird gemildert, wenn die Zusammenarbeit in Form der Assoziation auf andere Staaten erweitert wird.

Darin zeigen sich aber auch zugleich die Grenzen dieser Angliederungsform. Zunächst bedeutet sie im Verhältnis zu den nicht Assoziierten wiederum einen Nachteil: die nicht assoziierten Staaten müssen ihrerseits die Handelsumlenkungen und den Abschließungseffekt nicht nur – wie die Assoziierten

vor der Assoziation – im Verhältnis zu der regionalen Organisation fürchten, sondern darüber hinaus auch im Verhältnis zu den Assoziierten. Das Problem, das jedem regionalen Zusammenschluß innewohnt, wird durch die Assoziation also nicht gelöst, sondern nur verschoben. Der Präferenzraum wächst und damit auch die Gefahr für die Außenstehenden. Zum andern stellt sie für die Organisation doch eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit dar. Dadurch ergeben sich gerade unter politischen Gesichtspunkten Bedenken.

Insgesamt gesehen wird man allerdings darin, daß die Bindung bilateral erfolgt, daß also die innere Integrität der Organisation gewahrt bleibt, einen erheblichen Vorzug sehen müssen. Auch wirtschaftlich wird man davon ausgehen können, daß die Assoziation vielleicht doch zu einer Milderung der Gegensätze führen kann, wenn in ihr eine liberale Politik betrieben wird. Deshalb wird man wohl zu der Schlußfolgerung kommen können, daß die Rechtsfigur der Assoziation, wie sie in den Abkommen der EWG herausgebildet wurde, für die weitere Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit besondere Bedeutung gewinnen kann. Das gilt vor allem für Fälle, in denen Staaten an sich einer Organisation beitreten wollen, aber – wie die neutralen Staaten Schweiz, Schweden und Österreich gegenüber der EWG – durch besondere Umstände daran gehindert werden.

Bei den von der EWG bisher geschlossenen Assoziierungsabkommen kommt noch hinzu, daß die Assoziationspartner zugleich Hilfe zur Anpassung an den Gemeinsamen Markt erhalten. Vor allem bei dem Abkommen mit den afrikanischen Staaten steht dieser Gedanke im Mittelpunkt. Die Abkommen beschränken sich dabei nicht auf Finanzhilfe, sondern versuchen auf verschiedenen, im einzelnen dargestellten Wegen die assoziierten Staaten schrittweise der wirtschaftlichen Selbständigkeit und Wettbewerbsfähigkeit entgegenzuführen. Gerade das Abkommen mit den afrikanischen Staaten ist vorbildlich für diese Zusammenarbeit zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern.

Bei dem Assoziierungsabkommen mit den afrikanischen Staaten ist schließlich nochmals auf den Umstand hinzuweisen, daß es sich um die Abwicklung und Beseitigung alter Kolonialverhältnisse handelt. Auch insofern entwickelt es neue Formen der Zusammenarbeit, die für die künftigen Beziehungen zwischen den alten Mutterländern und ihren selbständig gewordenen ehemaligen Schutzgebieten beispielhaft sein können. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, daß das Abkommen zwar alle Voraussetzungen in dieser Hinsicht erfüllt, daß aber auf die praktische Durchführung entscheidendes Gewicht gelegt werden muß.

## 2. Zur Bedeutung der Neuregelung für die Gemeinschaft und das Gemeinschaftsrecht

Für die Gemeinschaft und ihre Stellung in der Welt ist die Assoziation aus den Gründen, die soeben allgemein dargelegt wurden, von Interesse, weil sie die Folgen des Zusammenschlusses mildern kann. Zugleich ist sie aber auch problematisch, weil sie die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft erheblich beeinträchtigt. Das Abkommen enthält eine Reihe von Regelungen, welche die Geschlossenheit der Gemeinschaft sicherstellen. Das gilt schon für den Grundsatz; in die Organe der Gemeinschaft können die Assoziierten nicht eindringen. Vor allem gilt es aber auch für das gemeinsame Auftreten im Assoziationsrat; selbst in Fällen, die nicht unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wird die gemeinsame Auffassung im Rat gebildet und eine unterschiedliche Äußerung gegenüber den Assoziierten – abgesehen von Ausnahmefällen – ausgeschlossen. Ferner zeigt sich die Geschlossenheit der Gemeinschaft auch an der Durchführung der Beschlüsse des Assoziationsrates; sie muß bei Gemeinschaftsmaterien vom Rat ausdrücklich beschlossen werden. Schließlich ist auch auf die wirtschaftlichen Regelungen hinzuweisen. Die Wirtschafts-, Handels- und Agrarpolitik wird von der Gemeinschaft in eigener EntschlieÙung geregelt; nur Konsultationen sind erforderlich.

Hier beginnt aber die Problematik. In jedem der drei Assoziierungsabkommen sind mannigfaltige Bestimmungen über Konsultationen enthalten. Sie erstrecken sich vor allem auf die Änderung von Zollsätzen gegenüber Drittländern und ähnliche Fragen. Die Verpflichtungen zu Konsultationen haben bereits heute einen derartigen Umfang angenommen, daß die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft ernstlich in Frage gestellt wird. Wenn Handelsvereinbarungen mit Drittstaaten getroffen werden, ist meist nach mindestens einem der Abkommen eine Konsultation erforderlich. Wenn man berücksichtigt, wie schwerfällig das Verfahren im Rat ist und wie mühsam und langwierig dort um Lösungen gerungen wird, so ist es verständlich, daß jede weitere verfahrensmäßige Erschwerung problematisch ist. Falls noch mehr Staaten assoziiert werden, muß geprüft werden, ob auf diesem Wege weitergegangen werden kann.

Das Gemeinschaftsrecht selbst wird durch das Abkommen und auch durch die Beschlüsse des Assoziationsrates nicht unmittelbar berührt. Kollisionsprobleme ergeben sich nicht, weil sich die Beschlüsse des Assoziationsrates nur an die Assoziationspartner richten. Wenn die Gemeinschaft einen Beschluß nicht ausführt, so handelt es sich vielleicht um eine Vertragsverletzung; innerhalb der Gemeinschaft gilt aber deren Recht, und dessen Geltung kann nicht mit dem Hinweis auf einen Beschluß des Assoziationsrates in Frage gestellt werden. Insofern kann der Assoziationsrat auf das Funktionieren der Ge-

meinschaft nicht einwirken. Das Assoziationsrecht ist reines Völkerrecht und folgt dessen Regeln. Das Gemeinschaftsrecht in seiner Eigenart, die noch immer nicht befriedigend herausgearbeitet ist, steht auf einer anderen Ebene. Beide sind in dem Abkommen und in den internen Regelungen so klar geschieden, daß die weitere Entwicklung des Gemeinschaftsrechts durch das Abkommen kaum beeinträchtigt werden dürfte.

### *3. Zur Bedeutung der Neuregelung für die Mitgliedstaaten und das nationale Recht*

Das Assoziationsrecht ist auch vom nationalen Recht klar getrennt. Auch auf dieses wirken die Beschlüsse des Assoziationsrates nicht unmittelbar ein. Es bedarf in der Regel der Transformation durch den Rat der EWG, im übrigen durch die zuständigen nationalen Organe. Vor allem kann der Assoziationsrat kein in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht setzen. Der Staatsbürger wird also nicht direkt berührt. Ob er auch indirekt, also durch einen auf Grund des Beschlusses des Assoziationsrates erlassenen deutschen Rechtssatz betroffen werden kann, ist nicht genau zu übersehen. In der Regel werden Handelsfragen geregelt, die sich nicht in einer Rechtsetzung niederschlagen.

Dagegen ist das Assoziierungsabkommen für die Stellung der Mitgliedstaaten gegenüber den Entwicklungsländern von besonderem Gewicht. Ein wesentlicher Teil der Beziehungen zu den assoziierten Staaten wird nunmehr von der Gemeinschaft unterhalten. Angesichts des Stimmenverhältnisses bei den Vereinten Nationen und angesichts des Einflusses der jungen Staaten auf die künftige allgemeine Entwicklung ist diese Mediatisierung für die Mitgliedstaaten nicht unproblematisch. Die Bundesrepublik etwa kann es sich mit Rücksicht auf ihre Deutschlandpolitik gar nicht leisten, ohne bilaterale, enge Verbindungen zu diesen Staaten zu sein. Aus diesem Grunde erhalten die Staaten auch noch bilaterale Entwicklungshilfe. Das ist um so notwendiger, als der deutsche Anteil an der Gemeinschaftshilfe den assoziierten Staaten nicht voll bewußt zu sein scheint. Ob sich dieses Vorgehen auf die Dauer aufrechterhalten lassen wird, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist auch das neue Abkommen wieder ein Schritt zur Festigung der Gemeinschaft nach außen und damit zur Einschränkung des Handelns der Mitgliedstaaten nach außen.

Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses stellt somit einen Teil des Entwicklungsprozesses dar, der sich zur Zeit durch den Aufbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vollzieht. Sie bildet ein weiteres Beispiel dafür, in welchem Umfang die Aufgaben und Befugnisse der Staaten bereits eingeschränkt und der Gemeinschaft zugewachsen sind.

(Abgeschlossen am 1. Juni 1964).