

Vorlesung Europarecht IIDonnerstag, den 26. Juni 2003

I. Handelspolitik**1. Die Ziele der Handelspolitik**

Die gemeinsame Handelspolitik ist Gegenstand der Artt. 131 bis 134 EG. Darüber hinaus erklärt Art. 3 I lit. b) EG die gemeinsame Handelspolitik zu einem Ziel der Gemeinschaft. Diese Zielbestimmung wird in Art. 131 EG konkretisiert, weiter in der VO Nr. 260/69, die u.a. Ausfuhrfreiheit gewährt. Art. 131 EG verpflichtet die Handelspolitik der Gemeinschaft auf eine Liberalisierung des Welthandels. Sie macht deutlich, dass die Freiheiten, die im Binnenmarkt gelten, auch das Verhältnis dieses Binnenmarktes zum Welthandel prägen sollen. Art. 131 EG ist eine Absage an jede Konzeption, den Binnenmarkt im Außenverhältnis als einen protektionistischen Block zu verstehen.

Weiterhin dient die Handelspolitik der Gemeinschaft entwicklungspolitischen Zielen. Dies gilt vor allem für die Privilegierungen von Staaten aus Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum (AKP-Staaten) und für die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten). Mit Ersteren wurden AKP-EG-Abkommen geschlossen, für die Art. 179 III EG im Rahmen der Gemeinschaftspolitik der Entwicklungszusammenarbeit eine Sonderregelung enthält, mit Letzteren die sogenannten Europa-Abkommen. Die AKP-EG-Abkommen waren lange Zeit nach der Stadt Lomé benannt; 2000 wurde das Folgeabkommen von Cotonou geschlossen.

2. Die Zollunion

Handelspolitik meint die Politik, die den Wirtschaftsverkehr, insbesondere den Warenverkehr mit Drittländern betrifft. Diese Politik beruht auf dem Grundsatz, dass die Gemeinschaft nach Art. 23 I EG keine Freihandelszone, sondern eine Zollunion ist. Freihandelszone und Zollunion haben gemeinsam, dass im Innenverhältnis der beteiligten Staaten Zölle und Abgaben gleicher Wirkung nicht erhoben werden. Der Unterschied zeigt sich im Verhältnis der beteiligten Staaten zu Drittländern. In einer Freihandelszone gestaltet jeder Mitgliedstaat dieses Verhältnis nach seinen Vorstellungen; dort herrscht Gemeinsamkeit nur nach innen, nicht nach außen. In einer Zollunion dagegen wird auch das Außenverhältnis gemeinschaftlich gestaltet.

Ein konstitutives Element für die Verwirklichung der Zollunion bildet darum die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten nach Art. 23 I EG. Die Aufstellung dieses Tarifs liegt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft (Art. 26 EG). Der verwaltungsmäßige Vollzug des Gemeinsamen Zolltarifs ist Sache der Mitgliedstaaten. Diese werden dabei auf der Grundlage des Zollkodexes der Gemeinschaft tätig. Hierbei handelt es sich um ein Stück gemeinschaftsrechtliches Verwaltungsverfahrensrecht, das an die Stelle nationalen Zollrechts getreten ist - früher ein wichtiger Bereich des Verwaltungsrechts.

3. Sonstige Bereiche ausschließlicher Zuständigkeit

Neben der Festlegung des Gemeinsamen Zolltarifs gehören weiter zur Handelspolitik: der Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen mit Drittländern, Einfuhr- und Ausfuhrregelungen, die Vereinheitlichung von Liberalisierungsmaßnahmen, Schutzmaßnahmen gegen Dumping und Subventionen. Diese Liste ist Art. 133 I EG zu entnehmen. Diese Vorschrift gibt der Gemeinschaft eine Kompetenz, und zwar eine ausschließliche Kompetenz. Dies leitet der EuGH aus den Wörtern „gemeinsam“ und „einheitlich“ ab. Insbe-

sondere die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit handelspolitischem Inhalt liegt bei der Gemeinschaft, nicht bei den Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage ist 1994 die Gemeinschaft der WTO (World Trade Organization) beigetreten und damit zugleich dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), dem GATS (General Agreement on Trade in Services) und dem TRIPS (Abkommen über Trade-Related Intellectual Property Rights). Art. 133 I und III EG erweisen sich damit als die Kernvorschriften des Kapitels über die Handelspolitik. Allerdings wäre es nicht richtig, zu sagen, die gesamte Handelspolitik sei vergemeinschaftet worden. Es gibt Bereiche, die sich nach wie vor in der Kompetenz der Mitgliedstaaten befinden. Dazu gehören die Ausfuhrbeihilfen gemäß Art. 132 EG, in Deutschland insbesondere die sogenannten Hermes-Bürgschaften. Soweit die Ausschließlichkeit der Gemeinschaftskompetenz reicht, haben die Mitgliedstaaten aber die Befugnis zu weitergehenden Maßnahmen, z.B. zur Verschärfung eines Embargos, verloren (zu Letzterem EuGH Slg. 1997 - I, 81 [Centro-Com]).

Aus der Gemeinschaftskompetenz folgt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten handelspolitische Maßnahmen grundsätzlich nicht im nationalen Alleingang treffen dürfen. Vielmehr ist ein gemeinsames Vorgehen erforderlich. Allerdings gibt es Ermächtigungen, in denen das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten außenpolitische Handlungsspielräume zur Wahrnehmung ihrer je eigenen Interessen eröffnet.

4. Problemzonen der Gemeinschaftskompetenz

Dieser Fall führt zugleich auf eine Problemzone der Anwendung der Art. 133 EG. Lange Zeit war nämlich umstritten, ob auch Embargomaßnahmen der gemeinsamen Handelspolitik zuzurechnen sind. Dies wurde mit dem Argument bestritten, solche Maßnahmen hätten keine ökonomischen, sondern politische Ziele. Mit der Einfügung der Art. 301 und 60 in den EG ist dieser Streit entschieden.

Dort sind Wirtschaftssanktionen geregelt; Art. 301 betrifft den Warenverkehr, Art. 60 den Kapital- und Zahlungsverkehr. Beide Vorschriften sind Spezialregelungen zu den Artt. 131 ff., die der Durchsetzung Gemeinsamer Standpunkte und Gemeinsamer Aktionen im Rahmen der GASP dienen. Aus ihrer Existenz folgt, dass Embargomaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten jedenfalls dann unzulässig sind, wenn sie nicht mit der Gemeinschaft abgestimmt sind.

Eine weitere Grenzlinie der handelspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft verläuft entlang der Trennlinie von Warenverkehr und Dienstleistungen. Hierzu hat sich der EuGH in seinem Gutachten zum Beitritt der Gemeinschaft zu WTO, GATT, GATS und TRIPS geäußert, der 1994 im Rahmen der GATT-Reform erfolgt ist. Slg. 1994, 5267. Soweit diese Organisation bzw. diese Vertragswerke den Warenhandel betreffen, bejaht der EuGH eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz. Hinsichtlich der Dienstleistungen (GATS) und des geistigen Eigentums (TRIPS) ist dies nicht mehr möglich, weil es hier nicht mehr um Handel geht. Eine teilweise Vertragskompetenz wird mit einem Schluss von der Innenkompetenz auf die Außenkompetenz begründet. Soweit die Gemeinschaft im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten Rechtsetzungsbefugnisse besitze und diese auch ausgeübt habe, sei sie auch im Außenverhältnis zum Vertragsabschluss zuständig (Tz. 88, 89). Was den Dienstleistungsverkehr betrifft, so liege Handel vor, sofern nur die Dienstleistung selbst die Grenze überschreite. Dies sei von der ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz nach Art. 131 I EG umfasst. Soweit mit der Dienstleistung der Grenzübertritt von Personen einhergehe, reiche die Handelskompetenz der Gemeinschaft nicht aus. Hier habe die Gemeinschaft nur dann eine Kompetenz, wenn - unabhängig von GATS - die Rechtsposition solcher Drittstaatsangehöriger schon gemeinschaftsrechtlich geregelt sei. Ähnlich argumentiert der EuGH beim geistigen Eigentum (TRIPS), nur dass in diesem Bereich die Innenkompetenzen der Gemeinschaft noch schwächer sind.

Nach dem Gutachten des EuGH ergibt sich damit jedenfalls für GATS und TRIPS die Lage, dass die Vertragsabschlusskompetenzen auf die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten verteilt sind. Weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten sind für das ganze Abkommen zuständig. Dieses Problem meistert der EuGH mit einer Konstruktion, die als **gemischter Vertrag** bezeichnet wird. Dies bedeutet, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die einzelnen Mitgliedstaaten Vertragspartner werden. Damit ist die Vertragsabschlusskompetenz sichergestellt. Denn wenn sich sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten an dem Vertrag beteiligten, ist sicher, dass die Vertragsabschlusskompetenz besteht, dies entweder aus dem Kompetenzbestand der Gemeinschaft oder aus dem Kompetenzbestand der Mitgliedstaaten. Die Frage, wie diese Kompetenzen exakt abzugrenzen sind, kann dann offen bleiben.

Der Amsterdamer Vertrag zieht aus dem Gutachten des EuGH die Konsequenz, die ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit auf internationale Vereinbarungen über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums auszudehnen, unter dem Vorbehalt eines einstimmigen Ratsbeschlusses (Art. 133 V EG). Diese Vorschrift ist in Nizza nochmals geändert worden, um kulturpolitischen Vorstellungen Frankreichs Rechnung zu tragen.

II. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge

Ein wichtiges Instrument zur rechtlichen Gestaltung der Handelspolitik ist der Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Die Handelspolitik trifft sich darin mit der Assoziierungspolitik nach den Art. 182 ff. und 310 EG. Beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge stellen sich zwei Kompetenzfragen. Erstens die Frage nach der Verbandskompetenz; diese Frage betrifft das Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten; hierzu werde ich eine Leitentscheidung des EuGH vorstellen; dies ist die AETR-

Entscheidung (Slg. 1971, 263). Zweitens die Frage nach der Organkompetenz; diese Frage setzt eine Verbandskompetenz der Gemeinschaft voraus und richtet sich darauf, welche Organe für die Gemeinschaft handeln. Art. 133 III / IV EG enthalten hierzu einige Regelungen.

1. Verbandskompetenz (AETR)

In der AETR-Entscheidung (Slg. 1971, 263) geht es um einen Streit zwischen Kommission und Rat über die Zuständigkeit für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages über Lenk- und Ruhezeiten von Fernfahrern. Der Rat hält die Mitgliedstaaten für zuständig, die Kommission die Gemeinschaft. Die Verhandlungen über den Vertrag haben 1962 begonnen. 1969 hat die Gemeinschaft zum selben Thema eine Verordnung erlassen.

Der EuGH stellt zunächst fest, dass die Gemeinschaft nach Art. 281 EG Rechtspersönlichkeit besitzt und damit über die Fähigkeit verfügt, völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Der EuGH stellt weiter fest, dass es keine Regelung gibt, welche der Gemeinschaft ausdrücklich die Befugnis zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit dem hier gegebenen Inhalt verleiht. Zwar deutete sich dies in Art. 71 I lit. a) EG an, doch enthalte diese Vorschrift auch eine Begrenzung auf das Gemeinschaftsgebiet. Die Zuständigkeit zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages folge jedoch daraus, dass die Gemeinschaft einen Rechtsakt mit im Wesentlichen gleichem Inhalt im Innenverhältnis erlassen habe, die 1969 ergangene Verordnung. Diesen Schluss von der Innenkompetenz auf die Außenkompetenz begründet der EuGH mit fünf Schritten (alle auf S. 275). **(1)** In Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsvorschriften vorsehen, dürfen die Mitgliedstaaten, weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd, mit dritten Staaten Verpflichtungen eingehen, die diese Normen

beeinträchtigen. (2) In dem Maße, wie diese Gemeinschaftsrechtsetzung fortschreitet, kann nur die Gemeinschaft vertragliche Verpflichtungen gegenüber dritten Staaten übernehmen und erfüllen. (3) Daher könne beim Vollzug der Vorschriften dieses Vertrages die für innergemeinschaftliche Maßnahmen geltende Regelung nicht von der für die Außenbeziehungen geltenden getrennt werden. (4) Die Mitgliedstaaten können keine völkervertraglichen Verpflichtungen mehr eingehen, welche solche innergemeinschaftlichen Maßnahmen beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können. (5) Folglich ist in diesen Fällen die Gemeinschaft für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuständig.

Diese Erwägungen führen den EuGH im AETR-Fall zu folgendem Zwischenergebnis: Die Gemeinschaft hat 1969 eine Verordnung über die Lenk- und Ruhezeiten von Fernfahrern erlassen, für die sie gemäß Art. 71 I lit. d) EG unstreitig die Kompetenz besitzt. Dies bewirke, dass die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge auf diesem Gebiet von den Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft wechsele. Denn nur die Gemeinschaft könne die Verordnung ggfs. dem Vertrag anpassen. Folglich gebe Art. 71 I lit. d) EG der Gemeinschaft eine Befugnis zum Abschluss eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages. Der Umfang der Befugnis ergebe sich jedoch nicht allein aus Art. 71 I lit. d) EG. Er hänge davon ab, in welchem Umfang die Gemeinschaft von Art. 71 I lit. d) EG im Innenverhältnis Gebrauch gemacht habe. Der EuGH postuliert also eine implizite Vertragsabschlusskompetenz der Gemeinschaft, die sich aus dem Zusammenwirken von Art. 71 I lit. d) EG mit dem auf seiner Grundlage ergangenen Sekundärrecht ergebe.

Fraglich ist noch der Zeitpunkt, von dem an der Kompetenzwechsel wirksam wird. Hier könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass mit dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 1969 auch die völkerrechtliche Vertragsabschlusskompetenz auf die Gemeinschaft überginge. Die Gemeinschaft müsste dann anstelle

der Mitgliedstaaten in die seit 1962 laufenden Vertragsverhandlungen eintreten. Diese Konsequenz will der EuGH vermeiden, weil sie den Erfolg der Verhandlungen gefährden könnte. Vertragsverhandlungen, die von den Mitgliedstaaten zuständigerweise begonnen worden sind, dürfen von diesen zu Ende geführt werden. Der Kompetenzwechsel erfasst nur Vertragsverhandlungen, die erst nach dem Erlass des kompetenzbegründenden Sekundärrechts eröffnet werden. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten sei allerdings durch Art. 10 EG begrenzt, wenn sie völkerrechtliche Verträge auf Gebieten schließen, auf denen die Gemeinschaft schon tätig geworden sei. Sie dürften nur als Treuhänder der Gemeinschaft agieren.

Mit dieser Maßgabe hat der EuGH im AETR-Fall den Standpunkt des Rates für richtig gehalten. Die Vertragsabschlusskompetenz lag noch bei den Mitgliedstaaten, allerdings eingeschränkt durch Art. 10 EG.

2. Organkompetenz

Das Initiativrecht liegt nach Art. 131 III 1, 1. HS EG bei der Kommission; diese legt dem Rat Empfehlungen vor. Das Recht, über die Einleitung von Vertragsverhandlungen zu entscheiden, liegt sodann beim Rat, der nach Art. 133 IV EG mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. **Hinweis:** Der Begriff „mit qualifizierter Mehrheit“ wird in Art. 205 II EG definiert. Die Verhandlungen selbst werden dann von der Kommission geführt, die aber den Richtlinien des Rates unterstellt ist (Art. 133 III 2 EG). Hinsichtlich des Weiteren verweist Art. 133 III EG auf Art. 300 EG, wo der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Gemeinschaft allgemein geregelt ist. Dessen Absatz 1 wiederholt zunächst, was sich schon aus Art. 133 III EG ergibt. Hinzu kommt dann die Regelung des Art. 300 II EG, dass nach Abschluss der Vertragsverhandlungen die Abkommen grundsätzlich vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehr-

heit geschlossen werden. Einstimmigkeit ist erforderlich, wenn das Abkommen einen Bereich betrifft, in dem der Rat im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten nur einstimmig entscheiden dürfte, oder wenn es sich um ein Assoziierungsabkommen nach Art. 310 EG handelt.

Die Stellung des Europäischen Parlamentes beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist in Art. 300 III EG geregelt. Sie ist relativ schwach. Auch bei der Gemeinschaft bewahrheitet sich damit der Satz, dass Außenpolitik eine Domäne der Exekutive ist, nicht der Legislative. Nach Art. 300 III EG steht dem Parlament nur ein Anhörungsrecht zu, und zwar auch, wenn der Vertrag einen Bereich betrifft, in dem ein innergemeinschaftlicher Rechtsakt in den Anwendungsbereich der Art. 251 oder 252 EG fiele. Für Handelsverträge nach Art. 133 EG ist sogar überhaupt keine Beteiligung des Parlamentes vorgesehen; diese wird vom Rat seit 1973 freiwillig gewährt. Zwei Regelungen, die dem Parlament bei Verträgen mit Drittstaaten ausnahmsweise ein Zustimmungsgeschäft geben, sind bei Handelsverträgen nicht anwendbar: Art. 300 III UA 2 EG bei Verträgen mit erheblichen finanziellen Folgen; Art. 49 EU bei Beitrittsverträgen der Mitgliedstaaten.

Es gibt völkerrechtliche Verträge, bei denen dieses trotz allem aufwendige Verfahren nicht angemessen ist. In diesen Fällen wird die Verhandlungs- und die Abschlusszuständigkeit der Kommission gegeben. Darauf wird in Art. 300 II UA 1 EG im Sinne eines Vorbehalts hingewiesen. Die eigentliche Regelung trifft Art. 300 IV EG. Dort wird das, was man im deutschen Staatsrecht als Verwaltungsabkommen bezeichnen würde, in die Kompetenz der Kommission gegeben. Die Befugnisse der Kommission sind jedoch eng umgrenzt. Sie unterliegen dem Enumerationsprinzip. Während der EuGH im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten mit der Annahme von impliziten Vertragsabschlusskompetenzen

großzügig ist, ist er dies im Verhältnis der Kommission zum Rat nicht.

Weiterhin obliegt der Kommission die Pflege auswärtiger Beziehungen im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen. Dies ergibt Art. 302, wo die Vereinten Nationen, ihre Fachorganisationen und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen ausdrücklich genannt werden. Der Begriff „zweckdienliche Beziehungen“ umfasst auch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, dies allerdings in einem engen Rahmen. Insoweit hat die Kommission ein eigenes Vertragsabschlussrecht. Dies steht ihr im Verhältnis zu Europarat und OECD, die in den Art. 303 und 304 EG genannt werden, nicht zu.

3. Der Rang völkerrechtlicher Verträge in der Rechtsordnung der EG

Die Frage nach dem Rang eines völkerrechtlichen Vertrages in der EG-Rechtsordnung wird in Art. 300 VII EG beantwortet. Der EuGH versteht diese Vorschrift so, dass völkerrechtliche Verträge der EG Vorrang vor sonstigem sekundären, nicht aber vor primärem Gemeinschaftsrecht haben. Er weist ihnen damit einen Rang ähnlich demjenigen zu, den in Deutschland allgemeine Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 GG haben. Die Rechtslage unterscheidet sich von derjenigen in Deutschland. Hier haben völkerrechtliche Verträge, anders als allgemeine Regeln des Völkerrechts, den Rang einfacher Bundesgesetze. Dieser Unterschied wirkt sich auf das Verhältnis zwischen dem völkerrechtlichen Vertrag und nachfolgendem Recht aus. Auf EG-Ebene gilt: Der völkerrechtliche Vertrag hat Vorrang vor nachfolgendem sekundärem Recht; dieser Vorrang wird durch den EuGH gesichert. Im Unterschied dazu sind in Deutschland ein völkerrechtlicher Vertrag und ein später erlassenes Gesetz gleichrangig, so dass das später erlassene Gesetz nach der Regel, das spätere Gesetz gehe

dem früheren vor, den Vorrang hat, es sei denn, der völkerrechtliche Vertrag ist das speziellere Gesetz.

Eine weitere zum Recht der völkerrechtlichen Verträge der EG noch offene Frage betrifft die unmittelbare Wirkung völkerrechtlicher Verträge in der Rechtsordnung der Gemeinschaft. Diese Wirkung hängt davon ab, ob eine Vertragsbestimmung eine klare und unbedingte Verpflichtung begründen soll, deren Wirkung nicht von weiteren Vollzugsakten abhängt; auf die Frage der unmittelbaren Wirkung werde ich im Zusammenhang mit dem GATT zurückkommen.

III. Die EG als Internationale Wirtschaftsorganisation

Von den Ausführungen über die Handelspolitik und die völkerrechtlichen Verträge der EG ausgehend wird als nächstes die EG als eine Internationale Wirtschaftsorganisation vorgestellt. Von außen betrachtet stellt die EG sich als eine Internationale Organisation dar, wenn auch als eine Internationale Organisation, die durch ihre Supranationalität hervorgehoben ist. Die EG ist Völkerrechtssubjekt. Diese Eigenschaft wird ihr von den Mitgliedstaaten durch Art. 281 EG zuerkannt. Sie ist die Grundlage für ihre Fähigkeit, Verträge zu schließen. Als Organisation, deren Zuständigkeiten überwiegend auf wirtschaftlichem Gebiet liegen, steht die EG in einem engen Kontakt mit anderen Internationalen Organisationen, die auf diesem Gebiet tätig sind. Der EG trägt dem in den Artt. 302 - 304 Rechnung. Dort werden die Vereinten Nationen, ihre Fachorganisationen und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen ausdrücklich genannt. Die Organkompetenz für die Zusammenarbeit liegt bei der Kommission. Da der Begriff „zweckdienliche Beziehungen“ auch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge umfasst, hat die Kommission in diesem Bereich ein eigenes Vertragsabschlussrecht. So ist nach Art. 302 EG zwischen der EG und der ILO ein Vertrag über Zusam-

menarbeit geschlossen worden. Gesondert werden sodann der Euro-
parat und die OECD genannt.

Die Außenbefugnisse müssen der Kommission ausdrücklich zugewie-
sen sein. Implizite Zuständigkeiten lehnt der EuGH ab. So hat
der EuGH ein Abkommen zwischen der EG, vertreten durch die Kom-
mission, und den USA über die Kompetenzabgrenzung bei der An-
wendung von Wettbewerbsgesetzen wegen Zuständigkeitsüberschrei-
tung aufgehoben. Die Verwaltungskompetenz der Kommission zum
Vollzug des Wettbewerbsrechts gebe ihr keine Befugnis zum Ab-
schluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge, auch wenn
diese ihrem Inhalte nach als Verwaltungsabkommen zu qualifizie-
ren seien. Vielmehr habe die Kommission Vertragsabschlusskompe-
tenzen nur, soweit diese ihr vom Vertrag (vgl. z.B. Art. 302
EG) oder vom Rat (vgl. Art. 300 IV EG) ausdrücklich verliehen
sind (Slg. 1994, I - 3641).

Exkurs: Anlass für das Abkommen zwischen Kommission und USA ist
die extraterritoriale Wirkung sowohl des europäischen wie des
US-amerikanischen Wettbewerbsrechts. Beide beanspruchen auch
für Sachverhalte Geltung, die sich nicht auf dem jeweiligen
Territorium abspielen, sondern sich dort nur auswirken. Dies
führt zu zahlreichen Überschneidungen, die am besten vertrag-
lich zu beheben sind (vgl. § 130 II GWB).

IV. EG und GATT

Eine besondere Bedeutung kommt dem Verhältnis von EG und GATT
sowie GATT-Organisation zu. Denn das GATT bildet seit 1947 den
Kern einer liberalen Welthandelsordnung. Die Europäische Ge-
meinschaft gehörte nicht zu den Mitgliedern des GATT. Kraft
Kompetenzeintritts hat sie jedoch eine de-facto-Mitgliedschaft
errungen. Mit „Mitgliedschaft kraft Kompetenzeintritts“ ist ge-
meint, dass die Kompetenz für die Handelspolitik von den Mit-
gliedstaaten allmählich auf die Gemeinschaft übergegangen ist,

so dass in dem Maße, wie sie in die handelspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingetreten ist, im Rahmen des GATT, das sich vornehmlich mit Handelspolitik beschäftigt, an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten sind. Das GATT ist 1994 grundlegend reformiert worden. Bei dieser Gelegenheit hat die EG die formelle GATT-Mitgliedschaft, neben ihren Mitgliedstaaten, erhalten (gemischtes Abkommen, EuGH Slg. 1994 - I, 5267). Damit ist die Bindung der EG an das GATT außer Streit.

Das Verhältnis von EG und GATT ist die Grundlage für das Verständnis zahlreicher handelspolitischer Auseinandersetzungen zwischen der EG einerseits und den USA und Japan andererseits. Grundlegend für das GATT-Recht sind folgende Prinzipien: Meistbegünstigung (Erstreckung der einem Vertragsstaat gewährten Handelsvergünstigungen auf alle anderen Vertragsstaaten mit einer Ausnahme für Vergünstigungen aus einer Zollunion), Verbot der diskriminierenden Behandlung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber inländischen Produkten, fortschreitender Abbau von Zöllen, Beseitigung zollfremder Handelshemmnisse.

V. Insbesondere: EG-Bananenmarktordnung und GATT

Auf dieser Grundlage wird verständlich, warum die Bananenmarktordnung der EG aus der Sicht des GATT problematisch ist, ja warum ein Sachverständigengremium (panel) im Rahmen des GATT-Streitbeilegungsverfahrens festgestellt hat, die Bananenmarktordnung verstoße gegen das GATT. Der Streit um die Bananen ist kompliziert. Ich werde in dieser Vorlesung vier Anläufe nehmen, um ihn darzustellen. Erstens werde ich die Rechtslage nach dem GATT und die Haltung des EuGH hierzu darstellen. Als zweites wird der Blick auf die sogenannten „AKP-Bananen“ zu richten sein. Drittens sind „die Bananen“ als Teil der Agrarpolitik der EG darzustellen. Schließlich werde ich die grundrechtlichen Fragen der Bananenmarktordnung der EG darstellen, einerseits aus der Sicht des EuGH, andererseits aus der Sicht

des BVerfG. Der Bananenstreit hat aus drei Gründen an Aktualität eingebüßt: erstens weil die EG in Abkommen einigen mittel- und südamerikanischen Staaten das Recht „abgekauft“ hat, sich über den GATT-Verstoß zu beschweren; zweitens weil der EuGH eine Dispensklausele gelockert hat, so dass Härten gemindert werden können; drittens, und vor allem, weil der Rat 2000 die Bananenmarktordnung so geändert hat, dass der Kritik teilweise Rechnung getragen wird.

Die Bananenmarktordnung will den Wettbewerbsnachteilen entgegenwirken, die „Gemeinschaftsbananen“ (von den Kanarischen Inseln und die Überseedepartments Frankreichs) und „AKP-Bananen“ gegenüber den sogenannten „Dollarbananen“ aus Mittel- und Südamerika haben. Darüber, ob es solche Wettbewerbsnachteile gibt oder ob die Vorzugsstellung der „Dollar-Bananen“ nicht einfach darauf beruht, dass diese preiswerter und schmackhafter sind, kann man streiten und soll hier nicht gestritten werden. Um die Wettbewerbsnachteile auszugleichen, hat die Gemeinschaft folgende Maßnahmen ergriffen: **(1)** Subventionierung der Gemeinschaftsbananen; **(2)** zollfreie Einfuhr von AKP-Bananen; **(3)** Regulierung der Einfuhr von „Dollar“-Bananen durch Festsetzung von Gewichtsmengen: Bis zu einer bestimmten Menge wird einmäßiger Einfuhrzoll erhoben; oberhalb dieses Kontingents schnellert der Zoll in prohibitive Höhen.

Nach Ansicht seiner zuständigen Organe verstößt die Bananenmarktordnung der Gemeinschaft gegen das GATT. Die Benachteiligung der „Dollar-Bananen“ sei mit den Regeln über den Abbau von Zöllen unvereinbar. Die Bevorzugung der „AKP-Bananen“ widerspreche der Meistbegünstigungsklausel und dem Diskriminierungsverbot.

Nach Art. 300 VII EG müsste dies eigentlich zur Nichtigkeit der Bananenmarktordnung führen. Diese Konsequenz zu ziehen, hat der EuGH jedoch mehrfach abgelehnt, ohne den zuständigen Organen

des GATT in der Beurteilung dieser Marktordnung offen zu widersprechen. Der EuGH ist der Ansicht, die Regelungen des GATT seien in der Gemeinschaft nicht unmittelbar anwendbar. Infolgedessen stelle die Vorrangfrage sich nicht. Zur Begründung für diese insbesondere nach dem GATT-Beitritt der EG sehr problematische These führt der EuGH an, die Bestimmungen des GATT seien nicht hinreichend klar und unbedingte. Sie wiesen eine große Flexibilität auf, und ihre Einhaltung würde nicht in einem gerichtlichen Verfahren überwacht. EuGH Slg. 1994 - I, 4973 (vor dem GATT-Beitritt); EuGH EuZW 1996, 118 (nach dem GATT-Beitritt).

Ich persönlich halte diese Rechtsprechung des EuGH, die auch nach dem GATT-Beitritt der EG fortgesetzt worden ist, für falsch. Denn mit ihr wird letztlich der normative Charakter der GATT-Verpflichtungen in Zweifel gezogen. Sie birgt überdies das Risiko, dass die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in ein juristisches Dilemma geraten. Nach dem GATT-Recht in der Auslegung durch die Organe des GATT sind sie verpflichtet, die Bananenmarktordnung nicht anzuwenden. Nach dem Gemeinschaftsrecht bleiben sie trotz eines GATT-Verstoßes zur Anwendung der Bananenmarktordnung verpflichtet. Selbst wenn einzelne sich auf das GATT nicht berufen können, ist das GATT doch für die Mitgliedstaaten nach Art. 300 VII EG verbindlich und dürfen die Mitgliedstaaten von der Gemeinschaft erwarten, nicht europarechtlich zur Begehung eines völkerrechtlichen Deliktes gezwungen zu werden, das nach dem GATT-Recht empfindliche Sanktionen auslösen kann.

VI. Assoziierungsabkommen

Unter Assoziierung versteht man eine in der Regel völkerrechtliche Verbindung zwischen einem Staat und einer Internationalen Organisation, die unterhalb der Mitgliedschaft bleibt. Nach einer Formel Walter Hallsteins kann die Assoziierung sich zwi-

schen einem Handelsabkommen plus 1 % und der Mitgliedschaft minus 1 % bewegen. Die Ausgestaltung ist von Fall zu Fall verschieden. Es gibt wenig verallgemeinerbare Aussagen.

1. Die Arten der Assoziierung; Art. 182 - 188 EG

Im EG kommt das Thema „Assoziierung“ an zwei Stellen vor. In den Art. 182 bis 187 ist die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten geregelt. Man spricht hier von einer konstitutionellen Assoziierung, weil Rechtsgrundlage eine verfassungsrechtliche Beziehung des assoziierten Gebietes zu einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft ist, typischerweise eine Beziehung, die aus der Kolonialzeit herührt. Das Assoziationsverhältnis wird hier unmittelbar durch den EG begründet. Im Unterschied dazu handelt es sich bei der Assoziierung nach Art. 310 EG um eine völkerrechtliche Beziehung zwischen voneinander unabhängigen Staaten. Nach dem Zweck der Assoziierung werden unterschieden die Entwicklungsassoziierung, durch welche die wirtschaftliche Entwicklung anderer Staaten, vornehmlich aus der 3. Welt, gefördert werden soll, die Freihandelsassoziierung, durch welche engere Wirtschaftsbeziehungen zu schon entwickelten Staaten unter Abbau von Zollschranken geschaffen werden sollen, und die Beitrittsassoziierung, durch die ein späterer Beitritt zur Europäischen Union vorbereitet werden soll.

Die Art. 182 bis 187 EG haben durch die Entkolonialisierung an Bedeutung verloren. Die davon erfassten Gebiete sind in einem nach Art. 182 I 2 EG konstitutiven Anhang II zum EG aufgeführt. Ein Sonderfall ist Grönland, das als Teil Dänemarks in die EG aufgenommen worden, dann aber im Hinblick auf Fischereifragen aus dem Anwendungsbereich des Vertrages entlassen worden ist und nunmehr nach Art. 188 EG den Status eines überseeischen Landes oder Hoheitsgebiets genießt.

2. Das Abkommen von Cotonou

Das Abkommen von Cotonou ist 2000 auf der Grundlage von Art. 310 EG geschlossen worden. Dadurch sind ca. 70 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks mit der EG assoziiert.

Das Cotonou-Abkommen sieht eine Entwicklungszusammenarbeit vor. Den AKP-Staaten wird bei der Einfuhr in die Gemeinschaft Freiheit von Zöllen, mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung gewährt. Landwirtschaftliche Produkte genießen im Rahmen der Marktordnungen der EG eine Vorzugsstellung. So ist zu erklären, dass die EG-Marktordnung für Bananen günstige Regelungen für AKP-Bananen vorsieht. Weiterhin wird für viele landwirtschaftliche und überdies für Bergbauprodukte ein System zur Stabilisierung der Exporterlöse errichtet (STABEX, SYSMIN). Hierdurch sollen die Entwicklungsländer von den stark schwankenden Weltmarktpreisen für Rohstoffe unabhängiger gemacht werden. Weiterhin ist echte Entwicklungshilfe vorgesehen.

3. Die Assoziierung der Türkei

Während die Assoziierung der AKP-Staaten entwicklungspolitischen Zielen dient und ein Beitritt dieser Staaten zur Gemeinschaft schon daran scheitert, dass es sich nicht um europäische Staaten im Sinne von Art. 49 EU handelt, war das Assoziierungsabkommen mit der Türkei im Sinne einer Beitrittsassoziiierung konzipiert. In Abs. 4 seiner Präambel (ABl. 1964, 3687 ff.) heißt es: „dass die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk ... zuteil werden lässt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern würde.“ Diese zeitlich nicht präzisierete Erwartung ist inzwischen fragwürdig. Gleichwohl ist das Assoziationsverhältnis mit der Türkei nach wie vor rechtlich von erheblicher Bedeutung, insbesondere für die Türken, die im Gemeinschaftsgebiet leben.

Auf eine EuGH-Entscheidung, die sowohl für das Gemeinschaftsrecht als auch für das Ausländerrecht fortdauernd wichtig ist, möchte ich besonders hinweisen. Dies ist die Sevince-Entscheidung (Slg. 1990 - I, 3461 = NVwZ 1991, 255). In ihr geht es um die Frage, ob Beschlüsse des Assoziationsrates, der aufgrund des Assoziationsvertrages zwischen der EG und der Türkei errichtet worden ist, unmittelbare Wirkung haben, d.h. ob Einzelpersonen, in der Regel türkische Staatsangehörige, sich auf die darin enthaltenen, sie begünstigenden Regelungen berufen können. Dies wird vom EuGH in einer Reihe von Fällen bejaht.

Sachverhalt: Der Kläger des Ausgangsverfahrens, ein türkischer Staatsangehöriger, war in den Niederlanden länger als fünf Jahre als Arbeitnehmer tätig. Er beansprucht nunmehr eine Aufenthaltserlaubnis. Dazu beruft er sich auf zwei Beschlüsse des Assoziationsrates EG-Türkei, die vorsehen, dass ein türkischer Arbeitnehmer nach mehr als fünf Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat dort freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung habe. Dieses Zugangsrecht umschließe als notwendige Voraussetzung für seine Ausübung ein Aufenthaltsrecht.

Lösung: Der EuGH stellt zunächst fest, dass Beschlüsse des Assoziationsrates, ebenso wie Assoziationsabkommen, integrierende Bestandteile der Gemeinschaftsrechtsordnung sind. Es handele sich im Sinne von Art. 234 I lit. b) EG um Handlungen der Organe der Gemeinschaft, für deren einheitliche Auslegung der EuGH zuständig sei. Beschlüsse des Assoziationsrates hätten weiterhin nach den allgemeinen Kriterien unmittelbare Wirkung in der Gemeinschaft. Es komme demnach darauf an, ob ein Beschluss eine klare und eindeutige Verpflichtung ausspricht, deren Erfüllung und deren Wirkungen nicht durch den Erlass weiterer Rechtsakte vermittelt sei. Dies treffe auf die Assoziationsratsbeschlüsse zu, soweit sie türkischen Staatsangehörigen in der EG einen

Rechtsstatus vermittelten, der demjenigen nach Art. 39, insb. dessen Abs. 3, entspreche. Nach Ablauf der Fristen, welche das Assoziationsabkommen vorsehe, seien sie darum in gleicher Weise wie Art. 39 EG unmittelbar anwendbar und Grundlage für subjektive Rechte der Staatsangehörigen des assoziierten Staates gegen einen Mitgliedstaat. Daran ändere nichts, dass den Mitgliedstaaten die Ausgestaltung dieser Rechte vorbehalten sei und dass Beschlüsse des Assoziationsrates nicht wie Rechtsakte veröffentlicht würden.

Legt man diese Rechtsprechung zugrunde, so ergibt sich für türkische Arbeitnehmer im Gemeinschaftsgebiet ein Freizügigkeitsstatus, der dem Status von EG-Staatsangehörigen nahekommt. Das Beispiel ließe sich verallgemeinern (Unterbrechung des Beschäftigungsverhältnisses, Rechtsstatus nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben, Familienzusammenführung). Trotz fehlender Vollmitgliedschaft profitiert die Türkei in einem erheblichen Maße von der Gemeinschaft.

Zu ausländerrechtlichen Fragen des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1 / 80 EWG - Türkei ausführlich Dollinger / Speckmaier, Einführung in das Ausländerrecht, 1997, S. 106 - 117.

4. Die Europa-Abkommen

Das Abkommen von Cotonou ist ein Beispiel für eine Entwicklungsassoziiierung. Das Assoziierungsabkommen mit der Türkei war im Hinblick auf einen späteren Beitritt gedacht. Bei den sogenannten Europaabkommen mit den MOE-Staaten stehen als Motive ein späterer Beitritt und die Schaffung engerer Wirtschaftsbeziehungen im Verhältnis entwickelter Staaten im Vordergrund. Weitere Abkommen mit ähnlichem Inhalt verbinden die EG mit den wichtigsten Nachfolgestaaten der Sowjetunion und mit einigen Mittelmeerstaaten (Marokko, Tunesien, Malta, Zypern).

VII. Europäischer Wirtschaftsraum

Soweit diese Abkommen weder entwicklungshilfepolitisch noch durch einen beantragten EG-Beitritt motiviert sind, können sie trotzdem unter den Begriff des Assoziationsvertrages nach Art. 310 EG gefasst werden. So findet auch der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum, den die EG und ihre Mitgliedstaaten einerseits mit den verbliebenen EFTA-Staaten geschlossen haben, seine gemeinschaftsrechtliche Grundlage in Art. 310 EG. Im EWR gelten weitgehend die Grundsätze des EG über die Marktfreiheiten und die Wettbewerbsregeln. Nicht vorgesehen sind gemeinsame Außenzölle - die EFTA ist eine Freihandelszone, keine Zollunion -, eine gemeinsame Agrar- und Handelspolitik sowie eine Harmonisierung der indirekten Steuern.

Das EWR-Abkommen sieht neben den materiell-rechtlichen Regelungen, die im Wesentlichen auf eine westeuropäische Freihandelszone hinauslaufen, organisatorische Regelungen vor. Es gibt gemeinsame Organe von EG und EFTA, z.B. einen EWR-Rat, der nach dem Vorbild des EG-Ministerrates das politische Steuerungszentrum ist. Daneben gibt es entliehene EFTA- und EG-Organe. Das wichtigste der entliehenen EG-Organe ist der EuGH, der damit Gerichtsbarkeit mittelbar auch über die EFTA-Staaten erhält. Genau dies wollten die EFTA-Staaten ursprünglich vermeiden. Darum war zunächst für Rechtsstreitigkeiten über EWR-Recht ein eigenes EWR-Gericht vorgesehen. In einem Gutachten hat der EuGH sich jedoch auf den Standpunkt gestellt, dass dies ein Eingriff in sein Rechtsprechungsmonopol aus Art. 220 EG wäre. Es bestehe insbesondere die Gefahr, dass das EWR-Gericht die dem EG-Recht nachgebildeten Normen des EG-Rechts anders auslege als der EuGH das EG-Recht und dass so der EuGH bei der Auslegung des EG-Rechts beeinflusst werde (ABl. 1992, Nr. C 110, S. 1 ff.). Nach diesem Gutachten wurde der EWR-Vertrag mit dem geschilderten Ergebnis neu verhandelt. An dem Vorgang ist zweierlei bemerkenswert: (1) Es zeigt sich, dass die EG aufgrund ihrer wirt-

schaftlichen Übermacht die EFTA-Staaten veranlasst hat, ihre Regelungsmodelle zu übernehmen. (2) Es zeigt sich die Macht des EuGH, der etwa 20 souveräne Staaten durch ein Gutachten an der Verwirklichung ihres Willens gehindert hat.

Nachdem drei EFTA-Staaten 1995 der EG beigetreten sind (Österreich, Finnland und Schweden) und ein weiterer EFTA-Staat, die Schweiz, nach einer negativen Volksabstimmung dem EWR ferngeblieben ist, bleiben als Rest-EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen. Der EWR hat damit viel von seiner ursprünglichen wirtschaftlichen Bedeutung verloren.

VIII. Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen

Es wird auf der politischen Grundlage der Transatlantischen Agenda von 1995 darüber diskutiert, das Modell des EWR auf die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen zu übertragen. Zwischen der EG und den USA gibt es zwar zahlreiche rechtliche Streitpunkte (extraterritoriale Anwendung von Kartellrecht, Handelsstreitigkeiten im Rahmen des GATT, industriepolitische Maßnahmen). Doch darüber darf nicht in Vergessenheit geraten, dass beide sich zu einem liberalen Welthandel bekennen und im Rahmen des GATT miteinander verbunden sind. Weiterhin sind zahlreiche europäische Staaten mit den USA im Rahmen der NATO sicherheits- und verteidigungspolitisch eng verbunden.

Auf dieser Grundlage soll eine Transatlantic Free Trade Area vereinbart werden. In ihr sollen Zoll- und sonstige Handelsbarrieren schrittweise abgeschafft werden. Weiterhin sollen die Standards im Umweltschutz (z.B. Gentechnik) und bei der Fusionskontrolle angepasst und die Finanzmärkte geöffnet werden.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die NAFTA, die nordamerikanische Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko. Trotz anfänglicher Skepsis in den beteiligten Staaten

ist dies ein - geglückter - Export des europäischen Modells der Freihandelszone. Ähnlich wie EG und EFTA im EWR zusammengefounden haben, können EG und NAFTA in einer transatlantischen Freihandelszone zusammenfinden. Dieses Modell ist nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch gedacht. Nachdem mit der Sowjetunion die militärische Dimension der transatlantischen Beziehung an Bedeutung verloren hat, soll durch eine solche Freihandelszone die ökonomische Dimension dieser Beziehung gestärkt werden.

In eine solche Freihandelszone könnten die Staaten Mittel- und Südamerikas einbezogen werden. Die Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sind mit der Gemeinschaft durch Assoziationsabkommen bereits verbunden.