Auszug aus FORVM bei Context XXI

(http://contextxxi.org/was-heisst-europaisch.html)

erstellt am: 19. November 2026
Datum dieses Beitrags: Februar 1962

Was heißt europäisch?

n WILLI BIRKELBACH

Durch die Assoziierung dritter Länder mit der EWG werden einerseits Probleme aufgeworfen, die mit denen des Beitritts verwandt sind, und andererseits Fragen, die bei einem Beitritt außer acht gelassen werden können oder doch keine wesentliche Rolle spielen. Der Maßstab für alle Fragen einer Verbindung mit der Gemeinschaft muß ohne Zweifel der Beitritt bleiben. Es muß mit allem Nachdruck gefordert werden, daß der Regelfall einer engeren Verbindung mit der Gemeinschaft im Beitritt zu ihr zu sehen ist.

Während sich durch die gegenwärtigen Verhandlungen über die Beitrittsgesuche einiger europäischer Länder eine erkennbare Haltung der Gemeinschaft gegenüber den Problemen des Beitritts dritter Staaten herauszubilden beginnt, scheint eine gleichartige Entwicklung für die Probleme der Assoziierung noch in den ersten Anfängen zu stecken. Der erste Fall einer Assoziierung mit der Gemeinschaft gemäß Artikel 238, nämlich die Assoziierung *Griechenlands,* regte durch seine besonderen Aspekte keine grundsätzlichen Betrachtungen über eine allgemeine Assoziierungspolitik der Gemeinschaft an. Inwieweit sich die Gemeinschaft dritte Länder zu assoziieren wünscht, welche Bedingungen für eine solche Assoziierung gestellt werden und welche Formen dafür gefunden werden müssen, scheint im Augenblick noch recht offen zu sein.

Aus gewissen Äußerungen könnte man schließen, die Assoziierung stelle nichts anderes dar als eine Art unvollständigen Beitritt zur Gemeinschaft, und alle Staaten, die aus irgendwelchen Gründen der Gemeinschaft nicht beitreten wollen oder können, kämen dadurch automatisch für die Assoziierung in Frage. Es braucht nicht weiter betont zu werden, daß eine solche Betrachtungsweise große Gefahren in sich birgt, da sie dem eigenen Charakter der Assoziierung nicht gerecht wird.

Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten einer Assoziierung, die der Artikel 238 des EWG-Vertrages eröffnet, ist es schwierig, den besonderen Charakter der Assoziierung in allgemeinen Zügen festzuhalten. Eine Assoziierung in der Form einer Zollunion, die inhaltlich einem Beitritt sehr nahekommen könnte, würde einen völlig anderen Charakter haben als eine Assoziierung in der Form eines lockeren Abkommens über wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Allgemein kann gesagt werden, daß die Entscheidung eines dritten Landes, eine Assoziierung mit der Gemeinschaft einzugehen, bzw. die Entscheidung der Gemeinschaft, ein Assoziierungsabkommen mit einem dritten Land zu schließen, in ähnlicher Weise wie die Entscheidung über einen Beitritt neben der wirtschaftlichen auch eine *politische Bedeutung* besitzt. Der grundlegende politische Charakter der Gemeinschaft kann auch bei einer Assoziierung nicht außer acht gelassen werden.

Insbesondere seit dem Bekanntwerden des britischen Beitrittsgesuches ist in einigen europäischen Staaten eine Diskussion darüber in Gang gekommen, ob sie sich — sofern sie nicht beitreten wollen — mit der Gemeinschaft assoziieren sollen. In manchen dieser Länder wird dabei die Gemeinschaft als eine rein wirtschaftliche Vereinigung hingestellt, mit der man ohne jegliche politische Entscheidung ein Assoziierungsabkommen schließen könne.

Eine derartige Argumentation geht von völlig falschen Voraussetzungen aus. Oft genug wird dabei nur die Lage des eigenen Landes betrachtet, und als alleinigen Ausgangspunkt legt man die vermeintlichen oder tatsächlichen Nachteile zugrunde, die dem eigenen Handelsverkehr durch die Errichtung des Gemeinsamen Zolltarifs der Gemeinschaft erwachsen könnten. Zur Vermeidung dieser Nachteile möchte man sich auf irgendeine Weise mit der Gemeinschaft arrangieren und dabei nach Möglichkeit alle politischen Konsequenzen einschließlich der Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Wirtschaftsunion ausklammern.

Die naheliegende Frage, ob die Gemeinschaft ihrerseits an Assoziierungen interessiert ist und inwieweit sie assoziierungswilligen Ländern entgegenkommen kann, ohne ihren eigenen Charakter und ihre dynamische Kraft zu verlieren, wird hierbei kaum beachtet.

Am Ausgangspunkt einer jeden Betrachtung muß die klare Erkenntnis stehen, daß es keinerlei Anspruch auf eine Assoziierung mit der Gemeinschaft gibt. Fühlen sich dritte Länder

in ihrem Handelsverkehr durch die Gemeinschaft und insbesondere durch deren Außentarif beeinträchtigt, steht ihnen jederzeit die Möglichkeit offen, diese Beeinträchtigungen im Rahmen des GATT einer Prüfung unterziehen zu lassen. Alle darüber hinausgehenden Fragen der Wünschbarkeit einer Erweiterung der Handelsbeziehungen in Europa und einer Aushandlung von Abkommen, die diesem Ziel dienen könnten, sind nur auf der Grundlage eines gegenseitigen Verständnisses zu lösen, wobei — wie bei allen derartigen Abkommen — ein Gleichgewicht von Vorteilen und Verpflichtungen gewahrt werden muß.

Die Frage der Assoziierung eines dritten Staates mit der Gemeinschaft muß deshalb von allen Beteiligten kühl und sachlich geprüft werden und darf nicht von einem vermeintlichen Anspruch auf Assoziierung ausgehen. Die engere Verbindung mit der Gemeinschaft bringt für ein drittes Land bedeutende Vorteile mit sich, und die Erlangung dieser Vorteile ist in der Regel der Ansporn zur Einleitung eines Assoziierungsverfahrens. Niemand kann erwarten, daß die Mitgliedstaaten, die die Vorteile der Gemeinschaft mit einer Reihe von Beschränkungen ihrer nationalen Handlungsfreiheit und mit der Verpflichtung zu einer aktiven Mitwirkung bei der Gestaltung einer gemeinsamen Politik auf wichtigen Gebieten erkauft haben, ohne weiteres bereit sind, dritten Ländern, die ihrerseits *nicht* diese Beschränkungen und Verpflichtungen auf sich nehmen wollen, die Vorteile des Gemeinsamen Marktes ohne jegliche Gegenleistung einzuräuräumen. Eine derartige Erwartung wäre unrealistisch.

Es muß also gefordert werden, daß jede Assoziierung ein Gleichgewicht von Vorteilen und Verpflichtungen für beide Parteien mit sich bringt.

Rosinen aus dem Kuchen

Da sich eine Assoziierung nicht auf alle Teile der Verträge bezieht, besteht die Gefahr, daß sich assoziierungswillige Staaten nur für diejenigen Vertragsteile interessieren, die Vorteile für sie bringen. Dies muß unter allen Umständen vermieden werden. Das Eingehen einer Assoziierung mit der Gemeinschaft bedeutet nicht, daß der Staat die Möglichkeit erhält, sich die Rosinen aus dem Kuchen zu picken. Auch die Assoziierung sollte ein abgerundetes Ganzes bilden, dessen einzelne Teile harmonisch ineinandergreifen, wenn sie auch nicht den vollen Gehalt des gesamten Vertrages umfassen. Das Gesagte gilt vor allem für die Industrieländer, die aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht die Absicht haben, sich der Gemeinschaft anzuschließen, obwohl bei ihnen die Voraussetzungen für einen solchen Schritt gegeben wären. Bei wirtschaftlich schwachen Ländern, die praktisch als Entwicklungsländer einzustufen sind, kann indessen von dem Prinzip einer ausgewogenen Verteilung von Vorteilen und Lasten abgewichen werden.

Auf welche Weise das genannte Gleichgewicht gefunden werden kann, muß jeweils durch Verhandlungen ermittelt werden. Ohne Zweifel würde es nicht genügen, eine Assoziierung in der Form einer Zollunion mit einem Industrieland zu schließen und alle übrigen Bestimmungen des EWG-Vertrages nicht weiter zu berücksichtigen. Die Folge wäre, daß das betreffende Land freien Zugang zum Gemeinsamen Markt hätte, aber keinerlei Zwang hinsichtlich einer Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen unterworfen wäre. Während sich die Mitglieder eine strenge Disziplin auf dem Gebiet der gemeinsamen Regeln, der Verkehrs-, der Wirtschafts- und der Sozialpolitik auferlegen, könnte das assoziierte Land durch entsprechende Maßnahmen seine Waren innerhalb der Gemeinschaft mit bedeutenden Vorteilen anbieten.

Für die Gemeinschaft stellt sich das grundsätzliche Problem, inwieweit sie die Möglichkeit einer Assoziierung für dritte Staaten offenhalten will. Dabei muß die Gemeinschaft grundsätzlich als *„offen“* bezeichnet werden, d.h., unter bestimmten Voraussetzungen und Bedingungen soll es dritten Ländern möglich sein, Mitglied der Gemeinschaft zu werden oder sich mit ihr zu assoziieren. Dabei muß neben wirtschaftlichen Erwägungen die Notwendigkeit berücksichtigt werden, die europäische Solidarität zu festigen und möglichst alle europäischen Völker zusammenzuführen.

Hierbei ist jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen Beitritt und Assoziierung hervorzuheben. Während der Beitritt eines europäischen Landes, das alle Voraussetzungen erfüllt, alle Verpflichtungen des Vertrages übernimmt und zu einer tätigen Mitarbeit bereit ist, die Gemeinschaft nur stärken kann, entstehen bei einer Assoziierung völlig neuartige Probleme. Vor allem stellt sich die äußerst schwierige Frage, ob die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt würde, wenn sie sich mit einer größeren Anzahl assoziierter Länder umgäbe, die alle verschiedene Abkommen abgeschlossen haben und damit besonderen Regelungen unterworfen sind.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Assoziierung gegenüber dem Beitritt ist ihr Einfluß auf den *Welthandel* und in Verbindung damit die Beurteilung, die sie durch die Handelspartner erfährt. Während der Beitritt zur Gemeinschaft als ein politischer Akt aufgefaßt werden kann und während somit die Veränderungen, die der Beitritt eines Staates zur Gemeinschaft für den Welthandel mit sich bringt, auch unter politischen Gesichtspunkten betrachtet werden müssen, braucht dies nicht unbedingt für die Assoziierung zu gelten. Die Assoziierung mit der Gemeinschaft stellt zwar eine politische Entscheidung dar, von den Handelspartnern wird sie jedoch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gewertet werden.

Die Handelspartner, denen der Weg des Artikels 238 verschlossen bleibt, könnten darauf hinweisen, daß sie zwar gewillt sind, tatsächliche oder vermeintliche Diskriminierungen durch die Gemeinschaft hinzunehmen, da sie diese als eine Vorform einer politischen Union betrachten. Ob eine derartige Betrachtungsweise für das Assoziierungsverhältnis erwartet werden kann, das gerade die politischen Momente weitgehend ausklammert, muß dahingestellt bleiben. Man muß dabei berücksichtigen, daß durch eine Assoziierung einer Reihe von Staaten beträchtliche Veränderungen im Welthandel hervorgerufen werden könnten. Dritte Staaten werden vielleicht

als erste Reaktion eine größere Ausweitung der Gemeinschaft durch Assoziierungen zu verhindern suchen, um anschließend — wenn dies nicht gelingen sollte — eine handelspolitische Annäherung an das sich formende weiträumige Zollunions- oder Freihandelsgebiet zu suchen. Die Diskussion, die gegenwärtig in den *Vereinigten Staaten* im Gang ist, enthält zum Beispiel beide Aspekte dieses Gedankenprozesses.

Sowohl die Frage der Nützlichkeit von Assoziierungen mit der Gemeinschaft als auch der oben beschriebene Einfluß auf die Situation derjenigen Handelspartner, die auf keinen Fall für eine engere Verbindung mit der Gemeinschaft in Frage kommen, erwecken das Interesse an der Untersuchung weiterer Möglichkeiten zur Regelung der Probleme, die sich für Drittstaaten aus der Existenz der Gemeinschaft ergeben. Grundsätzlich sollte bei allen Fragen, die eine Assoziierung betreffen, immer parallel geprüft werden, ob nicht auch *andere Mittel* geeignet sind, konkret auftretende Schwierigkeiten zu beheben. Wünscht ein dritter Staat eine Assoziierung mit der Gemeinschaft in erster Linie zur Vermeidung solcher Schwierigkeiten, so wären vor allem Modalitäten zu untersuchen, die im Einklang mit dem Prinzip der Meistbegünstigung stehen. Aus Gründen der *Gerechtigkeit* gegenüber den Handelspartnern wäre einer derartigen Prüfung sogar ein gewisser Vorrang vor der Assoziierung einzuräumen.

Für einen Beitritt zur Gemeinschaft wurden sehr weitgehende *politische Voraussetzungen* gefordert. Hinsichtlich einer Assoziierung stellt sich die konkrete Frage, wie man sich europäischen Ländern gegenüber verhalten soll, die die politischen Bedingungen für einen vollen Beitritt nicht erfüllen. Diese Frage ist gewiß sehr delikat und kann nicht summarisch beantwortet werden. Ohne Zweifel würde sich eine genaue Prüfung von Fall zu Fall empfehlen. Es ist erforderlich, daß die Mitgliedstaaten diese Prüfung mit Umsicht vornehmen.

Der Artikel 238 bestimmt nur, daß die Gemeinschaft mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen kann, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderem Verfahren herstellen.

Über den materiellen Inhalt der Assoziierung ist damit ebensowenig ausgesagt wie über ihre Form. Da die Wirtschaftsgemeinschaft auf einer Zollunion aufbaut, wird man zunächst an diese Form einer engeren Verbindung denken. Daneben steht die Freihandelszone mit im Vordergrund, die in der gleichen Weise wie die Zollunion vom GATT-Abkommen als Voraussetzung für eine Ausnahme von den Meistbegünstigungsbestimmungen herausgestellt wird.

Die möglichen Formen einer Assoziierung beschränken sich jedoch keineswegs ausschließlich auf die Zollunion und auf die Freihandelszone. Vielmehr muß man auch die Möglichkeit einer andersartigen Verbindung mit der Gemeinschaft im Auge behalten, die dann allerdings den Meistbegünstigungsbestimmungen des GATT unterworfen wäre. Schließlich ist im Zusammenhang mit diesen weiteren Möglichkeiten noch einmal an die Bestimmungen über den Abschluß von *Handelsverträgen* zu erinnern, die zwar keine Assoziierung herstellen, aber nichtsdestoweniger einen wichtigen Beitrag zur Lösung handelspolitischer Fragen leisten können.

Verzicht auf Souveränität

Die Vorteile der Zollunionsform einer Assoziierung liegen vor allem darin, daß sie eine allmähliche Heranführung des assoziierten Landes an den Gemeinsamen Markt erlaubt und somit seinen *späteren Beitritt* vorbereitet. Diese Form eignet sich deshalb vorzüglich für solche Länder, die im Prinzip beitrittswillig sind, aber vor allem nicht die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen können. Sind diese Länder bereit, die politischen Konsequenzen aus dem engen Assoziierungsverhältnis mit der Gemeinschaft zu ziehen, die verlangte Disziplin zu wahren und sich dem institutionellen Kontrollmechanismus der Assoziation zu unterwerfen, dann bietet ihnen eine Assoziierung auf der Grundlage einer Zollunion im Vergleich zu den übrigen Formen der Assoziierung die größten Vorteile.

Eine ganz andere Lage besteht hinsichtlich der Industriestaaten, die zwar ohne weiteres die wirtschaftlichen und regionalen Voraussetzungen für einen Beitritt zum Gemeinsamen Markt erfüllen, die jedoch der Auffassung sind, daß sie diesen Schritt aus politischen Gründen nicht tun können. In diesen Ländern steht weniger der Gedanke einer allmählichen Heranführung an die Gemeinschaft im Vordergrund, sie erwägen im Gegenteil die Wahrung eines gewissen Abstands. Das erstrebte Assoziierungsverhältnis wäre also statisch und nicht dynamisch im Sinne einer immer größeren Annäherung.

Werden von den betreffenden Ländern als Argumente gegen einen vollen Beitritt Fragen der *Souveränität* und Fragen außenpolitischer Natur vorgebracht, so werden sie vor der Tatsache stehen, daß eine Assoziierung auf der Grundlage einer Zollunion ähnliche Probleme wie ein voller Beitritt aufwirft.

Bei einer *Freihandelszone* entstehen für die Gemeinschaft viel größere Probleme als bei einer Assoziierung in der Form einer Zollunion. Bei allen bisherigen Erörterungen über die Verbindung europäischer Staaten mit der EWG in der Form einer Freihandelszone wurde deutlich, daß der Handelsverkehr zwischen den assoziierten Staaten und der Gemeinschaft selbst durch die erforderlichen, bis ins einzelne gehenden administrativen Bestimmungen äußerst erschwert würde. Allein die Einführung von Ursprungszeugnissen wirft zahlreiche Fragen auf, die keineswegs leicht zu lösen sind. Von diesen technischen Schwierigkeiten abgesehen stellt sich für die Gemeinschaft auch die politische Frage, in welchem Maße sie die Assoziierung von dritten Staaten in Form einer Freihandelszone zulassen will. Vor allem wird es hierbei darauf ankommen zu prüfen, ob eine derartige Assoziierung die Gemeinschaft stärkt oder schwächt, ob der assoziierte Staat durch einen derartigen Status einseitige Vorteile erhalten würde und ob schließlich den berechtigten Interessen des betreffen-

den Staates nicht auf eine andere Weise Rechnung getragen werden kann.

Die einzige Assoziierung an die Gemeinschaft in der Form einer Freihandelszone stellt bisher diejenige der überseeischen Länder und Gebiete gemäß Teil IV des EWG-Vertrages dar. Den betreffenden Staaten wird damit der Zugang zum Gemeinsamen Markt geöffnet, ohne daß diese Staaten andererseits die Verpflichtung eingehen, den Gemeinsamen Zolltarif gegenüber dritten Ländern anzuwenden. Die gewählte Lösung soll eine wirtschaftliche Entwicklung erleichtern, ohne daß eine unmittelbare Heranführung an die Gemeinschaft im Sinne des griechischen Abkommens vorgesehen ist.

Die Gemeinschaft wird bei der Prüfung der Frage, ob auch für europäische Industrieländer eine Assoziierung in der Form einer Freihandelszone angewandt werden kann, *äußerst zurückhaltend* vorgehen müssen. Die Freihandelszone durchbricht das Prinzip der Zollunion, indem sie für das betreffende Gebiet den Gemeinsamen Zolltarif außer Kraft setzt. Es ist äußerst fraglich, ob in der Praxis die damit geschaffene Lücke durch eine Harmonisierung der Außenzölle oder durch administrative Vorschriften geschlossen werden kann, die verhindern sollen, daß von außen in das betreffende Land einströmende Waren in die Gemeinschaft weiterfließen.

Ein weiteres Problem besteht in dem Verhältnis der assoziierten Staaten zueinander. Es könnte die Bewegungsfreiheit der Gemeinschaft bedeutend einengen, wenn ihr eine größere Anzahl von Ländern assoziiert würde, die alle verschiedene Assoziierungsabkommen abgeschlossen haben. Eine derartige Einengung ergibt sich z.B. durch das in das Griechenlandabkommen aufgenommene Einspruchsrecht, das Griechenland bei allen künftigen Assoziierungen bezüglich verschiedener, es besonders interessierender Produkte eingeräumt wurde. Baut man eine derartige Klausel in alle Assoziierungsabkommen ein, dann könnten sich unter Umständen bei einer Reihe von Assoziierungen *ungeheure Komplikationen* ergeben.

Lizenz dieses Beitrags
Copyright
© Copyright liegt beim Autor / bei der Autorin des Artikels