

Kuschel, Hans-Dieter

**Article — Digitized Version**

## Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kuschel, Hans-Dieter (1992) : Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 2, pp. 93-100

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136851>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Hans-Dieter Kuschel

## Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR

*Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR, die Mitte Dezember unterzeichnet wurden, sollen diesen Ländern den späteren Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft erleichtern. Sie enthalten Vereinbarungen zu nahezu allen im EWG-Vertrag enthaltenen Elementen des Gemeinsamen Marktes und sind ein Modell für ähnliche Abkommen mit anderen osteuropäischen Ländern. Wie sehen die Regelungen im einzelnen aus?*

Die Veränderungen in Osteuropa haben dazu geführt, daß auch die Europäische Gemeinschaft ihre Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern neu gestalten mußte. Durch den Zusammenbruch des Ostblocks, insbesondere des Warschauer Paktes und des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, war ein politisches und wirtschaftliches Machtvakuum entstanden, das dazu führte, daß Polen, Ungarn und die CSFR eine stärkere Annäherung an die EG suchten. Diese Annäherung soll nach den Vorstellungen dieser Länder mit einem Assoziierungsabkommen beginnen und nach einer Übergangszeit in einen Beitritt einmünden. Bulgarien und Rumänien streben ebenfalls engere Beziehungen zur EG an. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wird sich sehr bald auch die Frage nach der Gestaltung der Beziehungen der EG zu den europäischen Republiken der ehemaligen UdSSR stellen.

Die Gründe für die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Länder an die EG sind primär wirtschaftlicher Natur. Der Außenhandel zwischen den ehemaligen RGW-Ländern wird seit Mitte 1990 nicht mehr in Transferrubel abgewickelt. Wegen der Devisenknappheit der Sowjetunion schrumpfte der sehr stark auf die UdSSR konzentrierte Handel der RGW-Länder. Die mittel- und osteuropäischen Länder suchen deshalb neue Absatzmärkte für ihre vorwiegend landwirtschaftlichen Exporte. Die EG nahm zunächst Verhandlungen mit Polen, Ungarn und der CSFR über eine politische, wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit auf. Diese Zusammenarbeit soll

die spätere Integration dieser Länder in die EG erleichtern. Nach knapp einjähriger Verhandlungsdauer wurden die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR am 16. Dezember 1991 unterzeichnet.

### Assoziierungsabkommen

EG-rechtlich sind die Europaabkommen Assoziierungsabkommen nach Art. 238 EWG-Vertrag, wie z. B. auch die Abkommen der EG mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern. Der Begriff der Assoziierung ist in Art. 238 EWG-Vertrag nicht definiert. Die Assoziierung ist eine besondere Integrationsform, die in den beitriftswilligen Ländern auch der Vorbereitung des Beitritts dient. Nach der Definition des Europäischen Gerichtshofs<sup>1</sup> sollen Assoziierungen besondere und privilegierte Beziehungen zu einem Drittland schaffen, wonach der Assoziationspartner zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben, jedoch außerhalb des Entscheidungsprozesses der EG bleiben muß. Assoziierungsabkommen müssen deshalb mehr sein als ein reines Handelsabkommen und Vertragsbestandteile enthalten, die auch nach dem EWG-Vertrag gemeinschaftsintern geregelt werden können.

Da sich die Europaabkommen auch auf Bereiche erstrecken, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind, z. B. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die kulturelle Zusammenarbeit, sind auch die EG-Mitgliedsländer Vertragspartner. Die Abkommen müssen deshalb für diese Bereiche von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Die Abkommen sehen eine Übergangszeit von zehn Jahren vor, die wiederum in zwei Abkommensperioden von je fünf Jahren eingeteilt ist. Nach dieser Übergangszeit sind die Abkommen voll verwirklicht und laufen ohne zeitliche Begrenzung weiter. Nach Ablauf der Übergangszeit erfolgt also kein automatischer Beitritt.

---

*Dr. Hans-Dieter Kuschel, 56, ist im Bundesministerium für Wirtschaft Leiter des Referats für Beitritte dritter Länder zur EG, Assoziierungen sowie Präferenz- und Entwicklungspolitik der EG. Er war Leiter der deutschen Verhandlungsdelegation bei den Assoziierungsverhandlungen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR.*

<sup>1</sup> Urteil des EuGH vom 30. 9. 1987, in: Slg. Rspr. EuGH 1987, S. 3719.

Polen, Ungarn und die CSFR strebten feste Beitrittszusagen an. Die EG lehnte dies ab, weil sie keinem Staat eine Zusage machen kann, ihn innerhalb eines bestimmten Zeitraumes in die Gemeinschaft aufzunehmen. Entscheidend für eine Aufnahme in die EG ist, ob der beitriftswillige Staat die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Verpflichtungen übernehmen kann. Dies kann nur durch Verhandlungen geklärt werden (Art. 237 EWG-Vertrag). Im Assoziierungsabkommen mit der Türkei<sup>2</sup> wurde in der Präambel erklärt, daß die EG davon ausgehe, die wirtschaftliche Unterstützung der Türkei durch das Assoziierungsabkommen werde später den Beitritt zur Gemeinschaft erleichtern. In den Europaabkommen wurde eine entsprechende Form gewählt; ergänzend nahm die EG in der Präambel den Wunsch dieser Länder nach einem Beitritt zur Kenntnis, ohne jedoch einen zeitlichen Rahmen hierfür festzulegen.

### Grundforderungen der EG

Mit der Assoziierung von Polen, Ungarn und der CSFR betritt die EG Neuland. Zum ersten Mal werden Länder mit einer vormals sozialistischen Planwirtschaft, deren Elemente noch nicht völlig beseitigt sind, assoziiert. Planwirtschaftliche Merkmale weisen allerdings auch eine Reihe von Mittelmeer- und Lomé-Ländern auf. Unterschiede bestehen jedoch darin, daß die Planwirtschaft in diesen Ländern nicht so umfassend ist, die Abkommen keinen Beitritt zur EG vorsehen und die Europaabkommen mit Polen, Ungarn und der CSFR zusätzliche Integrationselemente enthalten.

Angesichts der Unterschiede beim wirtschaftlichen Entwicklungsstand und bei den Wirtschaftssystemen stellte sich für die EG die Frage, ob die Europaabkommen sowie einzelne Zugeständnisse von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht werden sollten. Das Prinzip, daß Zugeständnisse der EG nur gewährt werden sollen, wenn bestimmte politische und wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt sind, findet sich zum ersten Mal im Lomé IV-Abkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern. Dieses Abkommen weist auf die Beziehungen zwischen Achtung der Menschenrechte und Entwicklung hin; die Achtung der Menschenrechte wird als Grundlage für die Entwicklung angesehen. Entwicklungspolitik und wirtschaftliche Zusammenarbeit sind eng mit der Achtung der Menschenrechte verknüpft. Die EG wäre deshalb berechtigt, die wirtschaftliche und technische Hilfe auszusetzen, wenn die Respektierung der Menschenrechte nicht sichergestellt ist<sup>3</sup>.

Da die Assoziierung der osteuropäischen Staaten in einen Beitritt einmünden soll und die Entscheidungen der EG im Europäischen Parlament durch demokratisch ge-

wählte Abgeordnete und im Ministerrat durch demokratisch legitimierte Regierungen erfolgen, hat der Europäische Rat am 28.4.1990<sup>4</sup> entschieden, daß für eine Assoziierung die Grundbedingungen für ein demokratisches System erfüllt sein müssen. Hierzu gehören die Achtung der Menschenrechte, wie sie in den unterschiedlichen Deklarationen der Vereinten Nationen und des Europarates zum Ausdruck kommt, ein Mehrparteiensystem und allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen. In allen drei Ländern sind inzwischen demokratische Systeme eingeführt worden.

### Marktwirtschaftliche Reformen

Für den wirtschaftlichen Bereich hat der Europäische Rat entschieden, daß die Grundbedingungen für den Übergang zur Marktwirtschaft erfüllt sein müssen, wobei offengeblieben ist, welche Elemente des marktwirtschaftlichen Systems unverzichtbar sind.

Die Assoziierungsabkommen beziehen sich unter anderem auch auf den Warenaustausch. Derartige Abkommen müssen eine Freihandelszone zum Gegenstand haben, für die das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) in Art. XXIV eine besondere Regelung enthält. Nach Art. XXIV GATT müssen für eine Freihandelszone die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen für annähernd den gesamten Handel abgebaut werden. Eine Freihandelszone im Sinne des GATT setzt begrifflich einen freien Warenverkehr auf der Grundlage gleicher Wettbewerbsbedingungen voraus. Hierfür müssen die Preise Marktpreise sein und dürfen nicht durch Subventionen verfälscht sein. Ohne freie Preisbildung ist deshalb ein Warenverkehr, der die Kosten widerspiegelt und damit die von einer Freihandelszone angestrebte optimale Allokation der Ressourcen fördert, nicht möglich.

Eine Transparenz der Preise in den einzelnen Ländern muß zudem durch die Umrechnung über einen Wechselkurs, der dem Marktpreis entspricht, ermöglicht werden. Ohne Währungskonvertibilität können sich grenzüberschreitende Warenströme, die durch komparative Kostenunterschiede induziert werden, kaum entwickeln. Eine Währungskonvertibilität ohne Preisfreigabe wiederum würde zu einer starken Importnachfrage nach billigeren westlichen Verbrauchsgütern führen, die die Konvertibilität gefährden könnte. Deshalb bedarf es zunächst einer marktwirtschaftlichen Reform, die die freie Preisbildung, die Gewerbefreiheit, das Recht zum privaten Ei-

<sup>2</sup> Amtsblatt der EG Nr. 217, S. 3687 vom 29. 12., A 64.

<sup>3</sup> H.-D. Kuschel: Das neue Lomé-Abkommen, in: Europa-Archiv Nr. 10/1990, S. 333.

<sup>4</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: EG-Nachrichten Nr. 11, S. 12 vom 26. 8. 1991.

gentumserwerb, die Niederlassungsfreiheit und die Währungsconvertibilität einschließt.

Polen, Ungarn und die CSFR haben bereits erhebliche Fortschritte bei der Einführung eines marktwirtschaftlichen Systems erzielt. Allerdings sind die Reformen noch nicht abgeschlossen. Es besteht noch keine volle Währungsconvertibilität, keine volle Privatisierung der Staatsunternehmen, und es existieren noch Beschränkungen beim Erwerb von Grund und Boden durch Ausländer.

In allen Europaabkommen wird die Verknüpfung zwischen marktwirtschaftlichen Reformen und den Zugeständnissen der EG so gelöst, daß in der Präambel auf die Verbindung zwischen der Realisierung der Verpflichtungen der EG aus dem Europaabkommen und den wirtschaftlichen und sonstigen Reformen der Assoziationspartner einschließlich der Zielsetzungen der Bonner KSZE-Wirtschaftskonferenz hingewiesen wurde. Der Assoziationsrat, der paritätisch mit Vertretern der EG und des jeweiligen Vertragspartners besetzt ist, soll die Fortschritte überprüfen. Für den Übergang in die zweite Stufe nach fünf Jahren ist eine Entscheidung des Assoziationsrates erforderlich, bei der die Ergebnisse dieser Prüfung berücksichtigt werden können. Der Übergang in die zweite Stufe sieht weitere Integrationsschritte im Bereich des Kapitalverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und der Wanderung der Arbeitnehmer vor. Für die Assoziationspartner ist der Übergang in die zweite Stufe insbesondere im Bereich der Wanderung der Arbeitnehmer und der Verkehrspolitik interessant, weil hier die Möglichkeit weiterer Zugeständnisse vorgesehen ist. Die Notwendigkeit einer Entscheidung über den Übergang zur zweiten Stufe übt deshalb einen gewissen Druck auf die Weiterführung der marktwirtschaftlichen Reformen aus.

### Marktöffnung der EG

Die Abkommen sehen im gewerblichen Bereich aufseiten der EG eine vollständige Marktöffnung vor, die in bestimmten Fristen zu verwirklichen ist. Mit Inkrafttreten der Europaabkommen werden die Zölle für die meisten

Produkte aufgehoben. Ausgenommen davon sind nur die Produkte mit Sonderregelungen:

- Annex IIa enthält eine Liste industrieller Grunderzeugnisse, bei denen die Zölle mit Inkrafttreten des Abkommens um die Hälfte gesenkt werden und am Ende des ersten Abkommensjahres beseitigt sein müssen.
- Für eine kleine Gruppe sensibler Erzeugnisse, z.B. Ferrosilizium, Zink, Blei, Aluminium, die in Annex IIb aufgezählt sind, wird der Zoll um 20% p.a. gesenkt. Die Produkte in Annex IIa und IIb entsprechen im Prinzip den von der Präferenzgewährung der EG für Entwicklungsländer ausgenommenen Grunderzeugnissen<sup>5</sup>.
- Annex III umfaßt Produkte, bei denen die Zollfreiheit nur im Rahmen von Zollkontingenten und Zollplafonds gewährt wird und ist im Prinzip mit der Liste des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der EG für gewerbliche Waren zugunsten der Entwicklungsländer identisch<sup>6</sup>. Die Plafonds und Kontingente werden jährlich um 20% erhöht und sind bis zum Ende des fünften Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens aufzuheben. Die Zölle, die bei Ausschöpfung der Plafonds und Kontingente gelten, werden um 15% p.a. gesenkt und müssen ebenfalls bis zum Ende des fünften Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens beseitigt sein. Im Gegensatz zu den Zollkontingenten, die nicht überschritten werden können, muß bei Ausschöpfung der Plafonds über die Wiedereinführung des Zolls entschieden werden. Kriterien hierfür sind nicht festgelegt. Da das Ziel des Abkommens die Errichtung einer Freihandelszone ist und die Rücknahme der Liberalisierung deshalb eine Ausnahme darstellt, dürfte eine Wiedereinführung der Zölle – in Anlehnung an die Voraussetzungen für die Einführung von Schutzmaßnahmen – nur möglich sein, wenn die zollfreie Einfuhr eines Produkts zu Marktstörungen in dem betreffenden Wirtschaftszweig führt oder zu führen droht.

<sup>5</sup> Anhang II der Verordnung (EWG) Nr. 3831/90 vom 26. 12. 1990, in: Amtsblatt der EG Nr. L 370, S. 27 vom 31. 12. 1990.

<sup>6</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3831/90 vom 20. 12. 1990, in: Amtsblatt der EG Nr. L 370, S. 10 vom 31. 12. 1990.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis  
DM 96,-  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

□ Bei Kohle müssen die Zölle am Ende des vierten Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens und bei Textilien und Stahl am Ende des sechsten Jahres beseitigt sein.

### Sonderregelungen

Die mengenmäßigen Beschränkungen sind mit Inkrafttreten der Abkommen aufzuheben. Sonderregelungen bestehen für den Textil- und Kohlesektor. Im Textilbereich sollen die Beschränkungen in der Hälfte der für die Uruguay-Runde vorgesehenen Zeit – das sind nach derzeitigem Verhandlungsstand maximal sechs Jahre –, keinesfalls aber in weniger als fünf Jahren nach Inkrafttreten der Abkommen abgebaut werden. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die bestehenden Exportselbstbeschränkungsabkommen nach Art. 4 des Welttextilabkommens erneuert und inhaltlich verbessert.

Im Kohlebereich brauchen Deutschland und Spanien die Einfuhrbeschränkungen erst bis zum Ende des vierten Jahres nach Inkrafttreten der Abkommen aufzuheben. Im alten Bundesgebiet ist die Einfuhr von Steinkohle nach dem Kohlezollkontingentsgesetz genehmigungspflichtig<sup>7</sup>. Die Einfuhr von Kohle in die neuen Bundesländer kann nach dem Einigungsvertrag und der Entscheidung Nr. 3788/90 EGKS der Kommission vom 19. Dezember 1990 zur Einbeziehung des Beitrittsgebietes in die EG zoll- und genehmigungsfrei erfolgen. Der Abbau dieser Beschränkungen trifft vor allem den Wärmemarkt, einen Markt von rund 4 Mill. t, der von Jahr zu Jahr weiter schrumpft.

Die Regelungen wirken sich auch auf den Stahl- und Elektrizitätssektor aus. Hier bestehen jedoch mehrjährige Abnahme- und Lieferverträge des deutschen Bergbaus mit der Stahl- und Elektrizitätsindustrie. Im Stahlbereich wird der Preisunterschied von deutscher Kohle zu Importkohle durch die Kokskohlenbeihilfe ausgeglichen. Im Rahmen des Jahrhundertvertrages erhalten die Elektrizitätsversorgungsunternehmen ebenfalls einen Ausgleich für den Preisunterschied. Die Preisdifferenz wird hier jedoch durch den sogenannten Kohlepfennig, der mit Genehmigung der Bundesregierung als Zuschlag auf den Strompreis für den privaten Verbraucher erhoben wird, ausgeglichen.

Die Bestimmungen des EGKS-Protokolls der Europaabkommen sehen ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Praktiken und mit dem EWG- und EGKS-Vertrag nicht vereinbarter Beihilfen vor. Um zu verhindern, daß ein Assoziationspartner, ein EG-Mitgliedsland oder die Kommission die Vereinbarkeit der deutschen Verträge zur Absicherung des deutschen Kohleabsatzes mit den Ver-

pflichtungen des EGKS-Protokolls in Frage stellt, garantiert eine Erklärung der Beteiligten, daß die deutschen Verträge hiervon nicht berührt werden.

### Agrarbereich

Im Agrarbereich waren weitere Marktöffnungen am schwierigsten. Bei den für die Assoziationspartner interessanten Agrarprodukten, z.B. Rind- und Schweinefleisch, Getreide und Milchprodukten, übersteigt die Erzeugung in der EG den Verbrauch. Jede zusätzliche Einfuhr bei diesen Produkten erhöht durch die staatliche Interventionsregelung, also durch die Aufkaufpflicht zum Interventionspreis, die Interventionskosten und damit die Kosten der Agrarpolitik. Hinzu kommen die Kosten der Lagerung und etwaige Ausfuhrerstattungen beim Export auf andere Märkte.

Eine vollständige Marktöffnung wäre deshalb nur bei gleichzeitiger Reform der Agrarpolitik möglich gewesen. Bei den für die Assoziationspartner interessanten Grunderzeugnissen ist dabei nur eine Senkung der Abschöpfung um insgesamt 60% in drei Jahren und eine Erhöhung der Einfuhrmenge um 50% in fünf Jahren vorgesehen. Bei Rindfleisch, bei dem die Erzeugung in der EG um rund 10% über dem Verbrauch liegt, und bei Schaf- und Schweinefleisch, bei dem feste Abnahmeverpflichtungen mit bestimmten Drittländern bestehen, soll der vereinbarte Einfuhrzuwachs aus diesen Ländern durch von der EG verbürgte Lieferverträge in die UdSSR und andere osteuropäische Länder weitergeleitet werden. Offen ist dabei, ob dies für den gesamten Zuwachs gilt.

Bei den verarbeiteten Produkten werden die Zölle in der Regel schrittweise beseitigt. Der zusätzlich erhobene Abschöpfungssatz für die darin enthaltenen Grundstoffe, z.B. Zucker in Backwaren, wird gegenüber der CSFR aufrechterhalten, gegenüber Ungarn um 30% und gegenüber Polen um 60% gesenkt. Bei den dem Zollpräferenzsystem unterliegenden Agrarerzeugnissen (z.B. Geflügel, Schweinefleisch) werden die Plafonds mit ermäßigten Abschöpfungen innerhalb von fünf Jahren um 50% erhöht<sup>8</sup>. Soweit noch mengenmäßige Beschränkungen einzelner Mitgliedstaaten bestanden, sind diese mit Inkrafttreten der Abkommen aufzuheben.

### GATT-Konformität

Ein Grundprinzip der Europaabkommen ist, daß die Zugeständnisse der EG und der Assoziationspartner nicht ausgewogen sein müssen. Angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der Volkswirtschaften der Vertragspartner und der politischen Empfehlun-

<sup>7</sup> Bundesgesetzblatt I 1980, S. 1945.

<sup>8</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3834/90 vom 20. 12. 1990, in: Amtsblatt der EG Nr. L 370, S. 124 vom 31. 12. 1990.

gen in Art. XXVI und XXVII GATT wurde vom Prinzip der Reziprozität abgesehen.

So wurde der Zeitraum bis zur Beendigung des Zollabbaus bei den Assoziationspartnern zeitlich stärker gestreckt, z.B. bei der CSFR und Ungarn für eine Reihe von Produkten bis zum Ende des neunten Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens. Bei bestimmten Produkten, z.B. im Abkommen mit Ungarn, beginnt der Abbau erst am 1. 1. 1995. Die mengenmäßigen Beschränkungen werden nach einem für die einzelnen Länder individuell festgelegten Zeitplan abgebaut, der teilweise, wie z.B. bei der CSFR, bis zum Ende der Übergangszeit reicht.

Die Assoziierungspolitik der EG steht seit ihrem Beginn unter starker Kritik anderer Länder. Diese Länder werfen der EG vor, daß die Assoziierungsabkommen die im GATT aufgestellten Regeln des internationalen Handels verletzen, weil sie das vom GATT aufgestellte Meistbegünstigungsprinzip (Art. I) und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. XIII) durchbrechen. Derartige Durchbrechungen sind nach Art. XXIV GATT nur dann zulässig, wenn sie in Form einer Zollunion oder einer Freihandelszone erfolgen. Da die Europaabkommen keine gemeinsame Außenhandelsregelung vorsehen, ist die GATT-rechtliche Zulässigkeit an den vom GATT aufgestellten Kriterien für eine Freihandelszone zu beurteilen.

Ein Freihandelsabkommen im Sinne von Art. XXIV GATT erfordert, daß zwischen den Vertragsparteien die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen für annähernd den gesamten Handel beseitigt werden (Ziffer 8). Die EG sieht in diesem Erfordernis ein quantitatives Element. Nach Auffassung der EG erfüllt ein Assoziierungsabkommen diese Kriterien, wenn rund 80% des Handels liberalisiert ist<sup>9</sup>. Diese Auslegung hätte jedoch zur Konsequenz, daß der Handel ganzer Wirtschaftszweige von der Liberalisierung ausgeklammert werden könnte, sofern deren Anteil am gesamten Außenhandel der Vertragspartner unter 20% liegt. Überzeugender ist deshalb die von anderen Ländern<sup>10</sup> und in der Literatur<sup>11</sup> vertretene Auffassung, das Erfordernis von Art. XXIV GATT sei qualitativ zu interpretieren. Hiernach kann kein Wirtschaftszweig dauerhaft aus der Liberalisierung ausgeklammert werden, so daß nur gewisse Restbeschränkungen zulässig sind.

Die Europaabkommen sehen bei den meisten gewerb-

lichen Produkten einen Zollabbau auf seiten der EG innerhalb von sechs Jahren und auf seiten der Assoziationspartner innerhalb von zehn Jahren vor. Die mengenmäßigen Beschränkungen der EG werden bis spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten der Abkommen abgebaut. Im Agrarbereich bleibt das Agrarschutzsystem im Kern erhalten. Die Abkommen sind deshalb noch keine Freihandelsabkommen.

Art. XXIV GATT sieht für derartige Fälle vor, daß auch Interimsabkommen, die erst später zu einem Freihandelsabkommen führen, zulässig sind, sofern sie die endgültige Errichtung einer Freihandelszone zum Ziel haben sowie einen Plan und ein Programm zur Bildung einer Freihandelszone innerhalb einer angemessenen Frist enthalten (Ziffer 5c). Als angemessene Frist wurde von den GATT-Vertragsparteien als Interpretation des Art. XXIV Ziffer 5 GATT – eine Regel, die mit Abschluß der Uruguay-Runde wirksam werden soll – eine Frist von zehn Jahren bezeichnet. Für den Plan und das Programm ist es ausreichend, daß das Abkommen Bestimmungen enthält, wie die Freihandelszone verwirklicht werden soll, wobei die Bestimmungen nicht detailliert zu sein brauchen<sup>12</sup>.

Hiernach entsprechen alle Sektoren mit Ausnahme des Agrarsektors den Kriterien eines Interimsabkommens. Beim Agrarsektor ist jedoch zu berücksichtigen, daß für den Agrarhandel im GATT eine Reihe von Ausnahmen vorgesehen sind. Marktöffnungen im Agrarbereich sind nur global im Rahmen von multilateralen Handelsverhandlungen möglich, weil die Preisstützungs- und Außenschutzvorschriften nur insgesamt und nicht selektiv gegenüber einzelnen Handelspartnern reduziert werden können. Diese Überlegungen müßten bei der Beurteilung der GATT-Konformität – neben dem Beitrag der EG zur wirtschaftlichen Stabilisierung dieser Länder – mit zugrunde gelegt werden.

### Weitgehende Rechtsangleichung

Die Europaabkommen sehen ein Verbot von wettbewerbsbeschränkenden Praktiken im Sinne des Art. 85 EWG-Vertrag, der Ausnutzung einer Monopolstellung im Sinne des Art. 86 EWG-Vertrag sowie von unzulässigen Beihilfen im Sinne des Art. 92 EWG-Vertrag vor. Diese Verpflichtungen gelten jedoch erst, wenn der Assoziationsrat die entsprechenden Regeln für die Durchführung dieser Bestimmungen erläßt. Als Frist sind hierfür drei Jahre nach Inkrafttreten der Abkommen vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die entsprechenden Bestim-

<sup>9</sup> GATT; Basic Instruments and Selected Documents, Supplement Nr. 6 (1958), S. 99.

<sup>10</sup> GATT, a. a. O., S. 100.

<sup>11</sup> H. Steinberger: GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, Köln, Berlin 1963; K. W. Dam: GATT Law and International Economic Organisation, Chicago 1979.

<sup>12</sup> J. H. Jackson: World Trade and the Law of GATT. A Legal Analysis of the GATT, New York 1969, S. 606.

mungen des GATT (Art. XVI, XXIII). Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Abkommen werden Beihilfen der Vertragspartner als zulässige Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung eines Gebietes mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen oder erheblicher Unterbeschäftigung im Sinne von Art. 92 Ziffer 3a EWG-Vertrag angesehen. Für Agrar- und Fischereiprodukte gilt das Verbot der wettbewerbsbeschränkenden Praktiken nach der Verordnung (EWG) Nr. 26/1962<sup>13</sup> nicht, wenn die in Art. 85 EWG-Vertrag genannten Vereinbarungen oder Beschlüsse Bestandteil einer Marktordnung sind. Vorrechte staatlicher Monopolbetriebe mit wirtschaftlicher Tätigkeit sollen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Abkommen aufgehoben werden. Hierdurch wird eine Diskriminierung von EG-Unternehmen hinsichtlich der Beschaffung und Vermarktung von Produkten aufgehoben. Solange die Privatisierung in Polen, Ungarn und der CSFR noch nicht abgeschlossen ist, kommt dieser Bestimmung besondere Bedeutung zu.

Eine Verpflichtung zur Anwendung des Wettbewerbsrechts der EG ist eine Vorstufe zur Rechtsangleichung. Eine weitgehende Rechtsangleichung ist für alle Bereiche des Rechts, insbesondere des Wirtschafts-, Sozial- und Verbraucherschutzrechts einschließlich des Umweltschutzrechts vorgesehen – allerdings ohne festen zeitlichen Rahmen.

### Industrielle Kooperation

Durch die Europaabkommen wird insgesamt eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EG und den Vertragspartnern angestrebt, durch die die wirtschaftliche Entwicklung der Assoziationspartner gefördert werden soll. Bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gilt zunächst folgende Abgrenzung. Die Zusammenarbeit in Form von Beteiligungen, joint ventures oder Lohnveredelung ist Aufgabe der Wirtschaft. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten können hier nur im Rahmen der finanziellen und technischen Hilfe flankierend eingreifen und darauf hinwirken, daß geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Die Zusammenarbeit erstreckt sich auf eine Reihe von Bereichen. Ein wichtiger Bereich ist die Modernisierung und Umstrukturierung der Industrie. Hierfür sollen die Vertragspartner die geeigneten Rahmenbedingungen für private Investitionen schaffen. Hierzu gehören privater Eigentumserwerb, Gewerbefreiheit, Niederlassungsfreiheit, die Befreiung der Wirtschaft von überflüssigen interventionistischen Maßnahmen sowie die Verbesserung der Infrastruktur. In diesen Rahmen gehört auch der Ab-

schluß von Investitionsförderungsverträgen, die ausländischen Investoren Schutz vor Enteignung geben und den Rücktransfer von Kapital und Gewinnen in konvertibler Währung ermöglichen. Die Zuständigkeit zum Abschluß derartiger Abkommen liegt bei den Mitgliedstaaten. Zur Umstrukturierung der Industrie zählt ferner die Förderung der kleinen und mittelständischen Unternehmen durch Informationsaustausch und technische Hilfe. Wichtig für die industrielle Kooperation ist die Übernahme der EG-Normen bzw. deren Anerkennung. Weitere Bereiche der Zusammenarbeit sind die Landwirtschaft, der Energiesektor, der Umweltbereich, die Verkehrsinfrastruktur, die Telekommunikation, der Dienstleistungssektor, der Tourismus, der Verbraucherschutz sowie Forschung und Entwicklung.

### Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit in den Europaabkommen richtet sich nach der Definition der Art. 52 ff. EWG-Vertrag. Sie beinhaltet die dauerhafte Niederlassung eines Staatsangehörigen eines EG-Mitgliedstaates im Rahmen einer selbständigen Erwerbstätigkeit in dem Gebiet eines Assoziationspartners mit dem Ziel der dauerhaften Integration in dieses Gebiet und umgekehrt<sup>14</sup>. Die Niederlassungsfreiheit erstreckt sich sowohl auf das warenproduzierende Gewerbe als auch auf den Dienstleistungsbe-  
reich<sup>15</sup>.

Für die sich bereits in Polen, Ungarn und der CSFR niedergelassenen Unternehmen der EG besteht mit Inkrafttreten des Abkommens ein Diskriminierungsverbot. Das Diskriminierungsverbot soll die Inländerbehandlung gewährleisten<sup>16</sup>. Mit dem Inkrafttreten des Abkommens können die Unternehmen aus der EG im Gebiet der Vertragspartner Grundbesitz erwerben, pachten oder verkaufen. Bodenschätze sowie land- und forstwirtschaftliche Grundstücke können dagegen nur „geleast“ werden, und dies auch nur dann, wenn es für den Betrieb des Unternehmens erforderlich ist.

Für neue Niederlassungen wird die Niederlassungsfreiheit nur schrittweise eingeräumt. Das warenproduzierende Gewerbe erhält die Niederlassungsfreiheit in Polen sofort, in Ungarn und der CSFR fünf Jahre nach Inkrafttreten der Abkommen. Für die meisten Dienstleistungsunternehmen ist die Niederlassungsfreiheit innerhalb von

<sup>14</sup> E. Grabitz : Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1990, Anm. 8 zu Art. 52; H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann : Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Anm. 3 zu Art. 52.

<sup>15</sup> H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann, a. a. O., Anm. 45 zu Art. 52.

<sup>16</sup> Ebenda, Anm. 31 bis 33 zu Art. 52; E. Grabitz, a. a. O., Anm. 8 zu Art. 52.

<sup>13</sup> Amtsblatt der EG vom 20. 4. 1962, S. 993.

fünf Jahren, bei Banken, Versicherungen und Grundstücksengeschäften erst innerhalb von zehn Jahren vorgehen. Alle drei Länder schließen dabei Angehörige der EG vom Handel und Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken aus. Sollten sich durch die Niederlassungsfreiheit Störungen auf den Märkten der entsprechenden Unternehmen der Assoziationspartner ergeben, so kann die Einräumung der Niederlassungsfreiheit eingeschränkt werden.

Der Grund für die Zurückhaltung der Assoziationspartner bei der Einräumung der Niederlassungsfreiheit im Dienstleistungsbereich liegt in der Unterentwicklung der Dienstleistungssektoren in diesen Ländern. In der Planwirtschaft hatte der Dienstleistungssektor nur einen geringen Stellenwert. So beträgt der Anteil des Dienstleistungssektors am Bruttoinlandsprodukt in den osteuropäischen Ländern nur rund 35%, in voll entwickelten marktwirtschaftlichen Ländern dagegen rund 60%.

Die Regelungen der Abkommen über die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs erstrecken sich auch auf das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen eines Staatsangehörigen eines Vertragspartners in einem EG-Mitgliedstaat und umgekehrt<sup>17</sup>. Ein Tatbestand ist dabei die grenzüberschreitende Tätigkeit.

Nach dem Vorbild der in der Uruguay-Runde angestrebten Regelung für den Dienstleistungssektor (GATS) können auch Dienstleistungsunternehmen beider Vertragspartner, die in dem Land der anderen Vertragspartei keine Niederlassung haben, zu den gleichen Bedingungen wie inländische Anbieter grenzüberschreitend tätig werden. Das hierfür eingesetzte Personal muß jedoch mit Ausnahme des „oberen Managements“ aus dem Land rekrutiert werden, in dem die Dienstleistung angeboten wird.

### **Eingeschränkte Freizügigkeit**

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer war eines der sensibelsten Themen der Assoziationsverhandlungen. Während insbesondere Polen eine Freizügigkeit für seine Arbeitskräfte forderte, war die Gemeinschaft angesichts der Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten hierzu nicht bereit.

Die besondere Problematik bei der Wanderung der Arbeitnehmer der Assoziationspartner und den damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen besteht darin, daß die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen, der Zugang zum Erwerbsleben, die rechtliche Behandlung der ausländischen Arbeitnehmer hinsichtlich Beschäftigung, Entlohnung sowie sozialer Sicherheit in der Zuständig-

keit der Mitgliedstaaten liegen<sup>18</sup>, in diesem Bereich also unterschiedliche nationale Regelungen der Mitgliedstaaten bestehen. Die Freizügigkeitsrechte der Art. 48 bis 51 EWG-Vertrag gelten nur für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten<sup>19</sup>. Die Europaabkommen enthalten deshalb harmonisierte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, deren Durchsetzung nach dem jeweiligen nationalen Recht erfolgt. Die Mitgliedstaaten, die die Zuwanderung und Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den assoziierten Ländern im Rahmen von Werkvertrags- und Gastarbeiterabkommen zulassen, werden aufgefordert, die Quoten aufzustocken. Derartige Verträge bestehen nur zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Assoziationspartnern. Deutschland hat für rund 56000 Arbeitnehmer aus Polen, Ungarn und der CSFR Werkvertrags- und Gastarbeiterabkommen abgeschlossen. Grundlage für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für einen Arbeitnehmer aus diesen drei Ländern ist ein zwischen einem deutschen Unternehmen und einem Unternehmen aus diesen drei Ländern abgeschlossener Werkvertrag, aufgrund dessen der Arbeitnehmer für die vorübergehende Tätigkeit nach Deutschland entsandt wird. Voraussetzung für die Erteilung der Arbeitserlaubnis ist jedoch eine angestrebte bestimmte berufliche Qualifizierung. So erhalten im Rahmen der Gastarbeitervereinbarung Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung für die Dauer von höchstens 18 Monaten eine Beschäftigungserlaubnis zur Vervollkommnung ihrer Berufs- und Sprachkenntnisse. Die übrigen Mitgliedstaaten, die keine derartigen Vereinbarungen unterzeichnet haben, werden durch die Europaabkommen aufgefordert, ähnliche Verträge wie die Bundesrepublik abzuschließen.

Die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme erhalten auch die Ehefrau und Kinder eines Arbeitnehmers aus den assoziierten Ländern, wenn dieser sich legal und nicht nur vorübergehend in der Gemeinschaft aufhält. Dies gilt nicht für Familienmitglieder eines Arbeitnehmers, der aufgrund eines Werkvertrags oder eines saisonalen Arbeitsverhältnisses in einem Mitgliedstaat arbeitet. Erst fünf Jahre nach Inkrafttreten der Abkommen, d. h. in der zweiten Abkommensperiode, kann der Assoziationsrat weitere Möglichkeiten für eine Verbesserung der Wanderung von Arbeitnehmern prüfen.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in den Abkommen weiterhin, Arbeitnehmer aus Polen, Ungarn und der CSFR hinsichtlich des Lohnes, der Kündigungsbedingungen und der sonstigen Arbeitsbedingungen nicht zu diskriminieren. Dies gilt jedoch nur für Arbeitnehmer, die

<sup>18</sup> Ebenda, Vorb. 2 zu Art. 48.

<sup>19</sup> Ebenda, Anm. 7 zu Art. 48.

<sup>17</sup> E. Grabitz, a. a. O., Anm. 8 zu Art. 52.

sich in dem jeweiligen Mitgliedstaat legal aufhalten und auf dem regulären Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Ausgenommen hiervon sind die Grenzgänger.

Leistungsansprüche, die aus einem Arbeitsverhältnis in unterschiedlichen EG-Mitgliedstaaten entstanden sind und denen das jeweilige nationale Rentenversicherungssystem der Mitgliedstaaten zugrunde liegt, können zusammengerechnet werden. Diese Ansprüche können in das Heimatland des Arbeitnehmers übertragen werden. Eine Gleichbehandlung mit inländischen Arbeitnehmern in anderen Bereichen des Sozialrechts ist – ausgenommen beim Kindergeld – nicht vorgesehen. Polen, Ungarn und die CSFR sichern dabei Gegenseitigkeit zu.

Denkbar ist auch, daß sich – aufgrund von bilateralen Verträgen eines Mitgliedstaates mit einem Drittland – beide Länder weitergehende Zugeständnisse eingeräumt haben. Da es sich dabei aber um bilaterale Rechte und Verpflichtungen handelt, können die Vertragspartner bzw. die EG-Mitgliedstaaten hieraus keine Rechte auf Gleichbehandlung ableiten.

### **Freiheit des Kapitalverkehrs**

In dem Rahmen, in dem die Europaabkommen einen freien Warenverkehr, Freizügigkeit des Dienstleistungsverkehrs und der Arbeitnehmer vorsehen, verpflichten sich die Vertragspartner zur Liberalisierung des Zahlungsverkehrs. Für Zahlungen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit sollen innerhalb von fünf Jahren nach Vertragsbeginn die Beschränkungen beim Transfer von Investitionskapital zwischen den Assoziationspartnern sowie beim Rücktransfer von Investitionskapital und Gewinnen abgebaut werden. Die Abkommen sehen keine Verpflichtung zur Herstellung der vollen Freiheit des Kapitalverkehrs bis zum Ende der Übergangszeit vor. Der Assoziationsrat wird lediglich aufgefordert, Regeln zu entwickeln, wie die volle Freiheit erreicht werden kann.

Sollten den Assoziationspartnern im Rahmen der Gewährung von Zahlungsbilanzkrediten des IWF Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zur Auflage gemacht werden, so werden die Verpflichtungen zur Freiheit des Kapitalverkehrs hierdurch suspendiert.

### **Finanzielle Zusammenarbeit**

Im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit ist die EG keine neuen finanziellen Verpflichtungen eingegangen. Das Hilfsprogramm der EG für die osteuropäischen Länder (PHARE) wird bis zu seinem Auslaufen Ende 1992 in Form von Zuschüssen und Krediten einschließlich Darlehen der Europäischen Investitionsbank weitergeführt. Offen ist, in welcher Form die Finanzhilfe fortgeführt wird.

Hierfür kommen ein vertraglich gebundenes Finanzprotokoll oder eine autonome Regelung nach dem Beispiel des PHARE-Programms in Betracht. Die EG ist ferner bereit, in begründeten Einzelfällen die Vergabe von Devisenkrediten zur Aufrechterhaltung der Konvertibilität der Währungen der Assoziationspartner zu prüfen. Derartige Entscheidungen bedürfen nach Art. 235 EWG-Vertrag der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten.

### **Ausblick**

Die Europaabkommen sollen einen Beitrag zur Integration von Polen, Ungarn und der CSFR in den Gemeinsamen Markt und in die internationale Arbeitsteilung – und damit zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder – leisten. Die Einbeziehung dieser Länder in die internationale Arbeitsteilung wird nicht einfach sein, weil deren Industrie zwar innerhalb des geschlossenen Systems des RGW relativ wettbewerbsfähig war, die Produkte nach den Maßstäben des internationalen Wettbewerbs jedoch meistens nicht dem Qualitätsstandard vergleichbarer Erzeugnisse westlicher Industrieländer entsprachen und gemessen an Weltmarktpreisen in der Regel nicht wettbewerbsfähig waren. Dies lag zum Teil daran, daß die Kosten für die einzelnen Produktionsfaktoren wie insbesondere Arbeit, Rohstoffe und Energie pro Einheit Output wesentlich höher waren als bei vergleichbaren Produkten marktwirtschaftlicher Länder.

Bisher hat sich in diesen Ländern kaum eine Produktion entwickelt, die komparative Kostenvorteile aufweist. Selbst unter günstigen Umständen werden sich wettbewerbsfähige Produktionslinien erst nach einer Reihe von Jahren herausbilden, weil das bisherige planwirtschaftliche Allokationssystem durch ein neues marktwirtschaftliches System ersetzt werden muß. Der Übergang von einer Planwirtschaft zu einer weltoffenen Marktwirtschaft wird deshalb erhebliche Konsequenzen für die bisherige Wirtschaftsstruktur haben.

Dieser Übergang muß von den Ländern selbst durchgeführt werden. Die EG-Staaten und deren Unternehmen können jedoch durch die in den Europaabkommen vorgesehene Zusammenarbeit, insbesondere durch joint ventures, dazu beitragen, daß westliches Know-how und Technologie die Entwicklung neuer Produktionslinien unterstützt und beschleunigt. Scheitert die Wirtschaftsreform in den drei mitteleuropäischen Ländern, so könnte dies dort zur politischen Instabilität führen. Durch die in den Europaabkommen vorgesehene weitgehende Integration dieser Länder in den Gemeinsamen Markt würde dies voraussichtlich auch Auswirkungen auf die EG haben. Die Europaabkommen haben somit auch eine politische Dimension.