

# Saarbrücker Studien zum Privat- und Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von Johann Paul Bauer, Michael Martinek  
und Helmut Rießmann

Band 77

Giga Gabrichidze

## Der Prozess der Angleichung des georgischen Wettbewerbsrechts an das Recht der Europäischen Union

## Einleitung

Mit der Erweiterung der Europäischen Union am 01.01.2007 um zwei neue Mitgliedstaaten<sup>1</sup> rückte Georgien, das über das Schwarze Meer an Rumänien und die Republik Bulgarien grenzt, näher an die Europäische Union. Die Bedeutung Georgiens gewann hiermit für die Europäische Union eine neue Dimension, da der stabile und demokratische Nachbarschaftsraum die direkten Interessen der EU berührt.

Die Vertiefung der Beziehungen zur Europäischen Union basiert allerdings auf einer Reihe von Verpflichtungen, die Georgien übernommen hat und deren Erfüllung eine Voraussetzung für die weitere Integration in die EU ist. Unter diesen Verpflichtungen spielt die Frage der Rechtsangleichung des georgischen Wettbewerbsrechts an das Recht der EU eine besondere Rolle.

Entsprechend der Zielsetzung dieser Arbeit, das neue Wettbewerbsrecht in Georgien im Hinblick auf die Angleichung an das EU-Recht zu analysieren, werden im Teil A der Dissertation die bisherigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Georgien dargestellt.

Die Grundlage der Beziehungen bildet das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 22. April 1996 (in Kraft seit 01. Juni 1999). Als weiterer Ansatz zur Vertiefung der Beziehungen zur EU und zu den Nachbarstaaten werden die Europäische Nachbarschaftspolitik von 2004, die auf der Nachbarschaftspolitik gründenden Aktionspläne und die Östliche Partnerschaft von 2009 analysiert. Anschließend werden Perspektive und Voraussetzungen einerseits des Abkommens über die Weitreichende und Umfangreiche Freihandelszone, andererseits des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Georgien bewertet.

In allen offiziellen Dokumenten, durch die die EU mit Georgien verbunden ist, fordert die Union von Georgien die Angleichung seiner Gesetzgebung (und besonders des

---

<sup>1</sup> Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 25. April 2005 über die Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union. ABl. L157/9 vom 26.06.2005.

Wettbewerbsrechts) an das EU-Recht und stellt die Erfüllung dieser Forderung zur Bedingung für die weitere Vertiefung der Beziehungen. Aus diesem Grund wird in der Arbeit auch die Bedeutung der Rechtsangleichung eingegangen.

Im Teil B der Arbeit wird die historische Entwicklung des georgischen Wettbewerbsrechts von der Unabhängigkeitserklärung Georgiens im Jahre 1991 bis dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über freien Handel und Wettbewerb im Jahre 2012 dargestellt. Alle Entwicklungsstufen des georgischen Wettbewerbsrechts werden einzeln behandelt und analysiert. Dabei wird die harte Diskussion über die Markttheorien, die bis zur Verabschiedung des neuen Gesetzes im Jahre 2012 unter georgischen Ökonomen entstanden sind, ausführlich erläutert.

Nach einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung des georgischen Wettbewerbsrechts wird die von der Regierung am 03. Dezember 2010 erlassene Umfassende Strategie der Wettbewerbspolitik, die in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission erarbeitet wurde und die eine Grundlage für das neue georgische Wettbewerbsrecht sein sollte, behandelt.

Im Teil C der Arbeit wird ein Überblick über das neue Gesetz von 2012 über freien Handel und Wettbewerb verschafft. Besondere Akzente werden auf dessen Parallelen zu der Umfassenden Strategie der Wettbewerbspolitik vom 03. Dezember 2010 gesetzt.

Die Teile D und E der Arbeit sind den Schwerpunkten des neuen Gesetzes gewidmet, die bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in Georgien problematisch sein könnten. Diese sind wie folgt: Der Begriff des relevanten Marktes, der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, das Verbot der Abreden zwischen Unternehmen, die Fusionskontrolle, Sanktionen, die Bedeutung der behördlichen Durchsetzung, die Unabhängigkeit der Kartellbehörde, die Institutionelle Kompetenz, die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf private Initiative, „Private Enforcement“ und Fristen.

## A. Georgien auf dem Weg in Richtung Europäische Union

### I. *Beginn der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Georgien*

Die Annäherung Georgiens an die Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)<sup>2</sup> bzw. Europäische Union konnte erst nach dem Zerfall der UdSSR<sup>3</sup> und der Unabhängigkeit Georgiens erfolgen. Die Georgische Republik<sup>4</sup> wurde im Jahre von 1921 von der Roten Armee besetzt und trat zwangsläufig der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken bei, deren Mitglied es bis zur Unabhängigkeitserklärung<sup>5</sup> vom 09.04.1991 war. Formal war die UdSSR ein föderalistischer Staatenbund, der durch Räte regiert wurde, faktisch jedoch ein zentralistisch geführter und von der Russischen Sowjetrepublik dominierter Staat. Die Einführung demokratischer Institutionen wurde erst gegen Ende der UdSSR von dem damaligen Präsidenten der Union Michael Gorbatschow unternommen, dessen Politik in der Geschichte mit dem Name Perestroika (wörtlich „Umbau“) bekannt ist. Im Rahmen der außenpolitischen Orientierung gestand Gorbatschow der EWG eine wichtige gestaltende Funktion im gemeinsamen europäischen Haus zu.<sup>6</sup>

---

2 Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bildete als eine der Europäischen Gemeinschaften die erste und wichtigste der drei Säulen der Europäischen Union; mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags im Jahr 1993 (Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet im Jahre 1992, ABl. Nr. C 191 v. 29. Juli 1992) trat an ihre Stelle eine supranationale Organisation, die Europäische Gemeinschaft, womit sie bis November 2009 das Kernstück der Europäischen Union (EU) war. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 01. Dezember 2009 wurde die Europäische Union Rechtsnachfolgerin der EG.

3 Auf dem Gipfeltreffen in der damaligen Hauptstadt Kasachstans Alma-Ata (heutige Almaty) am 21. Dezember 1991 beschlossen die Politiker der elf Sowjetrepubliken die Auflösung der UdSSR und die Gründung eines Staatenbundes, der „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS). Georgien sowie die drei baltischen Republiken, Estland, Lettland und Litauen waren nicht dabei, denn sie hatten durch Volksentscheidungen den Austritt aus der UdSSR schon Anfang 1991 beschlossen.

4 Vor der Verabschiedung der georgischen Verfassung am 24. August 1995 durch das Parlament war der Name des Staates „Georgische Republik“. Er wurde in der Verfassung neu formuliert und der Staat wurde „Georgien“ genannt (Die Verfassung von Georgien, Art. 1, Abs. 3). Sakartvelos parlamentis utskebebi, 1995, Nr. 31-33.

5 Akt über die Verkündung der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit, Sakartvelos parlamentis utskebebi, 1991, Nr. 4.

6 *Wielgoß, T.*, Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung, 1997, S. 8.

Die Aufnahme der Beziehungen zwischen der UdSSR und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft begann erst am 25.07.1988. An diesem Tag gab es eine Gemeinsame Erklärung<sup>7</sup> über die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW).<sup>8</sup> Durch diese Gemeinsame Erklärung erfolgte die gegenseitige Anerkennung der EWG und RGW, welches den Aufbau bilateraler Kontakte zwischen den Mitgliedstaaten der EWG und den Mitgliedstaaten RGW ermöglichte. Schon am 18.12.1989 wurde der erste Vertrag zwischen der UdSSR, den Europäischen Gemeinschaften<sup>9</sup> und ihren Mitgliedstaaten<sup>10</sup> als Handels- und Kooperationsabkommen der Grundlage der Artt. 133 und 308 EWG<sup>11</sup> mit einer Laufzeit von 10 Jahren unterzeichnet. In diesem Abkommen, das am 01.04.1990 in Kraft trat, war bereits das Bemühen der EWG erkennbar, die beginnende ökonomische und politische Transformation in der UdSSR, die unter Gorbatschow eingeleitet worden war, wirksam zu unterstützen.<sup>12</sup> Kernpunkt des Abkommens war die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel für die Sowjetunion sowie die schrittweise Beseitigung aller mengenmäßigen Beschränkungen für Einfuhren aus der UdSSR mit Ausnahme von Textil, Stahl und Agrarprodukten.<sup>13</sup> Angesichts des Zusammenbruchs der UdSSR im Jahre 1991 konnten aber die Bestimmungen des Vertrages nicht realisiert werden.

---

7 Gemeinsame Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, ABl. EG Nr. L 157 v. 24. 6. 1988, S. 35.

8 Der 1949 gegründete Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe war ein wirtschaftlicher Zusammenschluss der sozialistischen Staaten unter Führung der UdSSR. Er löste sich im Jahr 1991 infolge der politischen Umwälzungen des Jahres 1989 auf.

9 Als Europäische Gemeinschaften (EG) wurden die drei Organisationen Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, ab 1993 Europäische Gemeinschaft, EG, und ab 2009 Europäischen Union, EU) und Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) bezeichnet.

10 ABl. EG Nr. L 68 v. 15.03.1990, S. 3.

11 Vertrag vom 25.03.1957 über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Im Internet abrufbar unter der offiziellen Webseite der EU: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_de.htm), letzter Zugriff 01.10.12.

12 *Timmermann, H.*, Die Beziehungen EU-Russland. Voraussetzungen und Perspektiven von Partnerschaft und Kooperation, in: *BIOst 60/1994*, S. 3.

13 *Timmermann, H.*, Die Beziehungen EU-Russland. Voraussetzungen und Perspektiven von Partnerschaft und Kooperation, in: *BIOst 60/1994*, S. 9.

Am 08.12.1991 lösten durch das Abkommen von Minsk Russland, Weißrussland und die Ukraine den Vertrag über die Gründung der Sowjetunion auf und gründeten an ihrer Stelle die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die mit der Erklärung von Almaty am 21.12.1991 auf freiwilliger Basis um weitere acht Staaten erweitert wurde.<sup>14</sup> Georgien trat aber erst im Jahr 1994 der GUS bei, deren Mitglied es bis 2009 blieb. Nach dem fünftägigen Krieg zwischen Georgien und Russische Föderation im August 2008 verließ Georgien die Gemeinschaft.

In dieser Zeit wurden auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft umstrukturiert und durch den Vertrag von Maastricht die Europäische Union errichtet.<sup>15</sup> Vereinbart wurde, dass das Abkommen mit der Sowjetunion über eine Handels und Wirtschaftskooperation, das am 18.12.1989 unterzeichnet wurde, weiterhin bis zum Abschluss neuer Abkommen in Kraft bleiben sollte.<sup>16</sup> Die neuen Abkommen mit den ehemaligen Sowjetstaaten sollten nach Ansicht der Europäischen Kommission Beziehungen bisher nicht bekannten Ausmaßes zwischen den Partnern begründen, die es rechtfertigten, von einem „Kompromisszwischen Handels- und Kooperationsabkommen und Europaabkommen“<sup>17</sup> zu sprechen“.<sup>18</sup>

---

14 Die Erklärung vom Almaty wurde von den Republiken von Aserbaidschan, Armenien, Weißrussland, Kasachstan, Kirgisien, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan, Russische Föderation und der Ukraine abgegeben. Die Erklärung im Internet abrufbar unter: <http://www.glasnost.de/db/Osteuropa/91gusgrun.html>, letzter Zugriff 11.10.2010.

15 Der Vertrag über die Europäische Union wurde am 07.02.1992 in Maastricht unterzeichnet und trat am 01.11.1993 in Kraft. ABl. C 191 v. 29.07.1992.

16 *Borko, J.*, Russland und die Europäische Union – Perspektiven der Partnerschaft, BJOst 36/1996, S. 7.

17 Die ab 1991 zwischen der EG und den postkommunistischen mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossenen Assoziierungsverträge wurden als Europaabkommen bezeichnet. Sie sollten den Staaten eine volle Beteiligung am europäischen Integrationsprozess im politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Bereich ermöglichen. Eine Besonderheit der Europaabkommen gegenüber anderen Assoziierungen lag darin, dass sie eine Beitrittsoption zur Europäischen Union enthielten. Europaabkommen wurden mit folgenden Republiken: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn geschlossen. Alle Staaten sind in der Folge der EU beigetreten, zuletzt Bulgarien und Rumänien am 01.01.2007.

18 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission v. 09.01.1992 über die Beziehung zu den unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, Bull. EG ½-1992, Ziff. 1.4.2.

## II. *Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit*

Mit den verschiedenen Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (auch Partnerschafts- und Kooperationsabkommen genannt), die die Europäischen Gemeinschaften (EG)<sup>19</sup> und deren Mitgliedstaaten als Ergebnis der Verhandlungen mit den neuentstandenen neun Staaten in Osteuropa und Zentralasien abschlossen und die den vertraglichen Rahmen für die Beziehungen zu diesen Ländern bildeten, versuchte die EG ihre Verbindungen auch zu den Staaten der ehemaligen UdSSR auf politischem, kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet zu stärken und so einen Beitrag zur Stabilisierung dieser Staaten zu leisten.<sup>20</sup> Da die rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunistischen Gesellschaft in der Sowjetunion für die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse nicht geeignet waren,<sup>21</sup> sollte insbesondere diesen Staaten geholfen werden, ihre Gesetzgebung und Verwaltung auf marktwirtschaftliche Verhältnisse umzustellen.<sup>22</sup>

Am 22. April 1996 schloss die EG das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit<sup>23</sup> mit Georgien ab.<sup>24</sup> In Kraft gesetzt wurde das Abkommen allerdings erst nach dem

---

19 Die drei Gemeinschaften, nämlich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom, auch EAG), die alle Parteien des Abkommens sind, werden im Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit als "Gemeinschaft" bezeichnet.

20 Vgl. dazu *Borko, J.*, Russland und die Europäische Union – Perspektiven der Partnerschaft, BIOst 36/1996, S. 9.

21 Das gilt vor allem für das Verbot von Privateigentum, privater unternehmerischer Tätigkeit, Vertragsfreiheit usw., die Grundlagen für die Marktwirtschaft darstellen.

22 *Berisch, G./Kamann, H.*, Die Handelshemmnis-Verordnung – Ein neues Mittel zur Öffnung von Exportmärkten, EuZW 1999, S. 715, 722.

23 Beschluss des Rates und der Kommission vom 31. Mai 1999 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Georgien andererseits, v. 04.08.1999, ABl. Nr. L 205, S. 1. Im Internet abrufbar unter: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:205:0001:0002:DE:PDF>, letzter Zugriff 14.08.2012.

24 Dasselbe Abkommen wurde parallel mit weiteren kaukasischen postsowjetischen Staaten Republik Armenien und Republik Aserbaidschan unterzeichnet. Vgl. Beschluss des Rates und der Kommission vom 31. Mai 1999 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits, v. 09.09.1999, ABl. Nr. L 239, S. 1. Im Internet abrufbar unter: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0602:DE:HTML>, letzter Zugriff 14.08.2012 und Beschluss des Rates und der Kommission vom 31. Mai 1999 über den Abschluss des

Ratifizierungsprozess am 01. Juni 1999. Anlässlich der EU-Osterweiterung wurde der Geltungsbereich des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit durch die Protokolle<sup>25</sup> auf die neuen EU-Mitglieder ausgeweitet.

## **1. Zielsetzung und Rechtsnatur des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit**

### **a) Zielsetzung des Abkommens**

Die Grundlagen und Ziele des Abkommens sind in der Präambel zum Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit und in Art. 1 definiert.<sup>26</sup> Dabei wird Bezug auf den am 18.12.1989 unterschriebenen ersten Vertrag zwischen der Sowjetunion und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft genommen, der als Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen wurde.<sup>27</sup> Das neue Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen EG und Georgien sollte diesen Vertrag ersetzen und die Beziehungen mit Georgien auf eine neue Grundlage stellen.<sup>28</sup>

Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit sollte dem jungen Staat helfen, wichtige Strukturprinzipien der Gemeinschaftsordnung in seine Rechtsordnung stufenweise umzusetzen.<sup>29</sup> Insbesondere wurde beabsichtigt, Marktwirtschaft, Demokratie und die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Landes zu fördern.<sup>30</sup> Diese Ziele

---

Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Aserbaidschan andererseits, v. 17.09.1999. ABl. Nr. L 246, S. 1. Im Internet abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:246:0001:0002:DE:PDF>, letzter Zugriff 14.08.2012.

25 Für die zehn Länder, die der EU am 01.05.2004 beigetreten sind, vgl. ABl. Nr. L 224, S. 21 v. 16.08.2006; Für die Republik Bulgarien und Rumänien ABl. Nr. L 062, S. 9 v. 06.03.2009. Im Internet abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22009A0306\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22009A0306(01):DE:HTML), letzter Zugriff 14.08.2012.

26 S. dazu Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, ABl. v. 04.08.1999, Nr. L 205, S. 26.

27 A.a.O.

28 A.a.O.

29 Vgl. dazu Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, ABl. v. 04.08.1999, Nr. L 205, S. 3.

30 A.a.O.

sollten durch eine enge Zusammenarbeit unterstützt werden.<sup>31</sup> Ein Beispiel der engen Zusammenarbeit ist in diesem Prozess das Projekt TACIS.<sup>32</sup> Dieses zielte darauf ab, den Übergang zur Marktwirtschaft zu erreichen sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Partnerstaaten Osteuropas und Mittelasiens zu stärken.<sup>33</sup>

Ein besonderes Ziel des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit von 1996 stellte die Angleichung des georgischen Rechts an das europäische Recht dar. Der Art. 43 des Abkommens lautet:

„(1) Die Vertragsparteien erkennen an, dass die Angleichung der bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften Georgiens an das Gemeinschaftsrecht eine wesentliche Voraussetzung für die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Georgien und der Gemeinschaft darstellt. Georgien wird sich darum bemühen, dass seine Rechtsvorschriften schrittweise mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar werden.

(2) Die Angleichung der Rechtsvorschriften betrifft insbesondere folgende Bereiche: ... Wettbewerbsregeln...“<sup>34</sup>

Unter Berücksichtigung der Bedeutung des Begriffs „sich bemühen“, sollte Art. 43 als Auftrag zur Rechtsangleichung seitens der EU verstanden werden. Dies begründet einerseits zwar die Verpflichtung für Georgien, ihre Rechtsvorschriften freiwillig und schrittweise an das Gemeinschaftsrecht anzugleichen und enthält andererseits aber keine unbedingte Verpflichtung für Georgien eine Rechtsreform durchzuführen. Vielmehr lag nach dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit die wesentliche Verantwortung für die

---

31 Vgl. dazu Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, ABl. v. 04.08.1999, Nr. L 205, S. 4.

32 “Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States” ein Programm der Europäischen Gemeinschaft seit 1991, hat aber besondere Bedeutung nach der Verordnung des Rates im Jahr 1999 gewonnen. Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien v. 18.01.2000, ABl. Nr. L 12, S. 1. Mehr Information über das Programm TACIS ist im Internet abrufbar: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reactions\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17003\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reactions_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_de.htm), letzter Zugriff 13.08.2012.

33 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien v. 18.01.2000, ABl. Nr. L 12, S. 9.

34 Vgl. Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, ABl. v. 04.08.1999, Nr. L 205, S. 11.

Durchsetzung der Rechtsangleichung bei Georgien, die in seinem eigenen Interesse erfolgen sollte.

## **b) Rechtsnatur des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit nach EU-Recht**

### **aa) Völkerrechtlicher Vertrag**

Ein völkerrechtlicher Vertrag ist jeder zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt und - im Gegensatz zu Absichtserklärungen - eine völkerrechtliche Verbindlichkeit begründet.<sup>35</sup> Die Tatsache, dass die EG Völkerrechtssubjekt war, ist weniger umstritten,<sup>36</sup> fraglich bleibt nur, ob das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit eine Verbindlichkeit begründete. Da im Abkommen mehr als 20 Mal eine Wortkombination „die Parteien verpflichten sich“ wiederholt<sup>37</sup> wird, kann man davon ausgehen, dass mithin eine Verbindlichkeit begründet wurde.

### **bb) Gemischtes Abkommen**

Eine Besonderheit des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit besteht aber in dem Umstand, dass in diesem Vertrag eine supranationale Organisation als Vertragspartei beteiligt war, welches die juristische Bewertung des Abkommens beeinflussen könnte. Die Beteiligung der EG verlieh dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit einen Status des gemischten Abkommens.<sup>38</sup> Gemischte Abkommen der EG zeichnen sich dadurch aus, dass sich sowohl die EG als auch deren Mitgliedstaaten gegenüberstehen.<sup>39</sup> Ein solches Verhältnis wird im Rahmen der EG wie auch der Europäischen Union dann notwendig, wenn

---

35 Vgl. dazu *Ipsen, K.*, Völkerrecht, 2005, § 9 Rndr. 1, 14 f.

36 Dazu mehr *Tomuschat, Ch.*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., 2003, EG Art. 281, Rn. 2.

37 Vgl. Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, ABl. v. 04.08.1999, Nr. L 205, S. 1-9.

38 S. dazu *Oppermann, T.*, Europarecht, 2009, S. 677.

39 S. dazu *Oppermann, T.*, Europarecht, 2009, S. 678.

der Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages die Gemeinschaftskompetenz überschreitet<sup>40</sup> und die Mitgliedstaaten dann als Vertragsparteien neben der EG bzw. EU treten.

## **2. Rang des Abkommens in der georgischen Normenhierarchie**

Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit wurde nach der Ratifizierung durch das georgische Parlament als völkerrechtlicher Vertrag Bestandteil des georgischen Rechtssystems. Nach der in der georgischen Verfassung festgelegten innerstaatlichen Normenhierarchie genießt dieses Abkommen den Rang unter der Verfassung, aber über den nationalen Gesetzen.<sup>41</sup>

Fazit: Mit dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit wurden von EU und Georgien gemeinsam ein umfassendes Konzept auf der Grundlage eines gemischten völkerrechtlichen Vertrages entwickelt und die Beziehungen mit Georgien neu definiert.

Das Abkommen regelt als Grundlage für die Beziehungen der EU und Georgien die Zusammenarbeit in solch unterschiedlichen Bereichen wie dem politischen Dialog, im Handel, in der Wirtschaft, in der Gesetzgebung, in Kultur und Wissenschaft. Der Art. 43 des Abkommens weist auf die große Bedeutung der Angleichung des georgischen Rechts an das EU-Recht für die Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Georgien hin.

### ***III. Europäische Nachbarschaftspolitik und Östliche Partnerschaft***

Die auf das Abkommen von 1996 über Partnerschaft und Zusammenarbeit basierende Beziehung zwischen Georgien und EG bzw. EU wurde im Laufe der folgenden Jahren weiter vertieft. Am 12. Mai 2004 nahm die EU-Kommission das Strategiepapier über die

---

40 Da die Europäische Union keine Kompetenz-Kompetenz besitzt. Mehr dazu *Pernice, I.*, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, S. 866; *Epiney, A.*, Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten in der „Europäischen Verfassung“, Jura 2006, S. 755; *Ludwigs, M.*, Die Kompetenzordnung der Europäischen Union im Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa, ZEuS 2004, S. 211; *Nettesheim, M.*, Kompetenzen, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 415.

41 Art. 6 Abs. 2 der Georgischen Verfassung, Sakartvelos parlamentis utskebebi, 1995, Nr. 31-33.

Europäische Nachbarschaftspolitik<sup>42</sup> an und nach fünf Jahren, am 07. Mai 2009, die Östliche Partnerschaft<sup>43</sup> beim Gipfeltreffen in Prag durch die 27 EU-Mitgliedstaaten gegründet wurde.

## **1. Europäische Nachbarschaftspolitik**

### **a) Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik**

Bei der Fertigung des Konzepts über die Europäische Nachbarschaftspolitik durch die Kommission im Jahr 2003 stellten sich folgende Fragen: Was steckt hinter der Nachbarschaftspolitik der erweiterten Union? Ist deren Ziel, die Nachbarstaaten der EU durch regionale Zusammenarbeit zu stabilisieren oder geht sie über dieses Ziel noch hinaus, indem sie den Nachbarstaaten einen Weg bzw. eine Perspektive zum Beitritt der Union eröffnet?

In dem Strategiepapier vom Dezember 2003 formulierte die Kommission ihre Stellungnahme über der Europäischen Nachbarschaftspolitik wie folgt: die Aufgabe der EU sei, „dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht“.<sup>44</sup> Schon die Behandlung Osteuropas und des Mittelmeerraums in einem Kontext hat aber gezeigt, dass die Nachbarschaftspolitik weniger Aspekte der Perspektive zum Beitritt in die EU umfassen sollte. Nach Art. 49 des Vertrages über die Europäische Union kann „jeder europäischer Staat ... beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Diese Norm schließt die Möglichkeit eines zukünftigen Beitritts der von der Europäischen Nachbarschaftspolitik betroffen afrikanischen Länder in die EU aus.

---

42 Die Europäische Nachbarschaftspolitik wurde zuerst in einer Mitteilung der Kommission über „das Größere Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ (KOM (2003) 104 endg. v. 11.03.2003) erläutert. Im Mai 2004 folgte ein ausführlicheres Strategiepapier über die Europäische Nachbarschaftspolitik (KOM (2004) 373 endg. v. 12.05.2004). Mehr Information über Nachbarschaftspolitik im Internet abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm), letzter Zugriff 05.08.2012.

43 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens am 07. Mai 2009 zur Östlichen Partnerschaft zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Georgien, Republik Armenien, Republik Aserbaidschan, Republik Moldawien, die Ukraine und Republik Weißrussland. 8435/09 (Presse 78). Mehr Information im Internet abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm), letzter Zugriff 05.08.2012.

44 Vgl. dazu Mitteilung der Kommission vom 11. März 2003 über „das Größere Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM (2003) 104 endgültig, S. 3.

## **b) Ziele und Instrumente der Nachbarschaftspolitik**

Die Kommission hat die Ziele der Nachbarschaftspolitik schon in der Mitteilung vom 2003 erwähnt. Die Nachbarschaftspolitik soll dazu dienen, „neue Trennungslinien in Europa zu vermeiden und Stabilität und Wohlstand innerhalb der neuen Grenzen der Union und darüber hinaus zu fördern“.<sup>45</sup> Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist es, einen Rahmen für die Entwicklung neuer Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten zu schaffen, die eine Aussicht auf Mitgliedschaft mittelfristig nicht einschließt.<sup>46</sup>

Für die Förderung dieser Ziele war die Erarbeitung eines Ansatzes notwendig, der die Integration der unterschiedlichen kulturellen Regionen in die EU ermöglichen würde. Die Kommission hat sich für so genannte „Aktionspläne“ entschieden. Diese Aktionspläne, die von der Kommission auf der Grundlage von Länderberichten entwickelt werden, enthalten in Abstimmung mit dem jeweiligen Nachbarland Aspekte aus allen Säulen der Union, die zu erreichen sich der Partnerstaat als Vorstufe zu einer wirtschaftlichen Integration verpflichtet.<sup>47</sup>

## **c) Europäische Nachbarschaftspolitik und Rechtsangleichung**

Georgien wurde im Jahr 2004 zusammen mit anderen osteuropäischen und Mittelmeerländern sowie zehn weiteren Staaten aus dem Mittelmeerraum in die Nachbarschaftspolitik einbezogen.<sup>48</sup> Schon im ersten Aktionsplan aus dem Jahr 2006 wurde nochmals betont, dass Georgien seine Verpflichtungen aus dem Abkommen von 1996 über Partnerschaft und

---

45 Vgl. dazu Mitteilung der Kommission vom 11. März 2003 über „das Größere Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM (2003) 104 endgültig, S. 4.

46 A. a. O. Nr. 28.

47 Mitteilung der Kommission von 2003 über „das Größere Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM (2003) 104 endg. v. 11.03.2003, S. 12 f.

48 Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat sich in Osteuropa auf Georgien, Republik Aserbaidschan, Republik Armenien, Republik Moldawien, Republik Weißrussland und die Ukraine erstreckt. Im Mittelmeerraum sind Arabische Republik Ägypten, Demokratische Volksrepublik Algerien, Staat Israel, Haschemitisches Königreich Jordanien, der Libanesische Republik, Libyen, Königreich Marokko, Palästina, Arabische Republik Syrien und Tunesische Republik in das Konzept einbezogen. Obwohl Russische Föderation ebenfalls ein Nachbar der EU ist, werden die EU-Russland-Beziehungen separat unter dem Titel „EU-Russia Common Spaces“ („Gemeinsame Räume der EU und Russlands“) behandelt.

Zusammenarbeit, nämlich die Artikel 43 und 44, in denen die Rede vom Erfordernis der Annäherung der georgischen Gesetzgebung im Bereich Wettbewerbsrecht zum EG-Wettbewerbsrecht war, erfüllen sollte.<sup>49</sup>

#### **d) Fazit**

Die Tatsache, dass die Nachbarschaftspolitik die Beitrittsperspektiven der betroffenen Staaten in die EU nicht umfasst, soll ihre Bedeutung keinesfalls mindern. Ohne Zweifel hat die Europäische Nachbarschaftspolitik die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarn auf ein höheres Niveau gebracht. Unter anderen eröffnet die Nachbarschaftspolitik den Nachbarstaaten die Möglichkeit, einen gewissen Grad an wirtschaftlicher Integration in die EU zu erreichen und in naher Zukunft am Binnenmarkt teilzunehmen.<sup>50</sup>

### **2. Östliche Partnerschaft**

Grundlage der Östlichen Partnerschaft ist die gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels vom 7. Mai 2009.<sup>51</sup> Die so genannte Östliche Partnerschaft soll als Ergänzung zur Europäischen Nachbarschaftspolitik die Beziehungen der Länder Ukraine, Republik Moldau, Georgien, Republik Aserbaidschan, Republik Armenien und Republik Weißrussland zur EU und deren Mitgliedsstaaten intensivieren.<sup>52</sup> Das neue Konzept sieht vor, die engere bilaterale Partnerschaft zwischen den sechs östlichen Partnerländern und den 27 Staaten der Europäischen Union zu fördern.

---

49 Europäische Nachbarschaftspolitik, Aktionsplan EU - Georgien, S. 24, im Internet abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/georgia\\_enp\\_ap\\_final\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_de.pdf), letzter Zugriff 01.08.2012.

50 Mitteilung der Kommission von 2003 über „das Größere Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM (2003) 104 endg. S. 4.

51 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels der Östlichen Partnerschaft von 07.05.2009, 8435/09 (Presse 78). Im Internet abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st08/st08435.de09.pdf>, letzter Zugriff 12.10.2012.

52 S. dazu *Raabe, S./Bölling, A.K.* Europa geht auf den Osten zu, KAS, 2009, S. 2.

Die EU-Kommission sieht in der Nachbarschaftspolitik ein erfolgreiches Instrument zur Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und ihre Nachbarn.<sup>53</sup> Die Östliche Partnerschaft sollte jedoch „weiter gehen“.<sup>54</sup> Fraglich ist, was die Kommission unter „weiter gehen“ versteht. Die Antwort auf dieser Frage wurde später in Prag teilweise gegeben. Die Parteien stimmten darin übereinstimmend, dass die bilaterale Zusammenarbeit unter dem Dach der Östlichen Partnerschaft die Grundlage für neue Assoziierungsabkommen<sup>55</sup> zwischen der EU und jenen Partnerländern bilden sollte, die bereit und in der Lage sind, den sich daraus ergebenden Verpflichtungen nachzukommen.<sup>56</sup>

Auf dem Gipfeltreffen in der tschechischen Hauptstadt wurde nochmals verdeutlicht, wie wichtig die Angleichung des nationalen Rechts an das EU-Recht ist. Die Nr. 9 Abs. 2 der gemeinsamen Erklärung lautet:

„Die Angleichung der Rechtsvorschriften und Regelungen ist für diejenigen Partnerländer, die Fortschritte bei der Annäherung an die EU erzielen wollen, von entscheidender Bedeutung.“

Das Hauptziel der Östlichen Partnerschaft besteht darin, die notwendigen Voraussetzungen für die Beschleunigung der politischen Assoziierung und der weiteren wirtschaftlichen

---

53 Vgl. dazu Mitteilung der Kommission von 2003 über „das Größere Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, KOM (2003) 104 endg. S. 4.

54 A.a.O.

55 Die Grundlage für eine Assoziierungsabkommen stellt Art. 217 AEUV (ex-Art. 310 EGV) dar. Art. 217 AEUV berechtigt die EU den Abschluss der Abkommen, die eine Assoziierung mit den Drittstaaten (bzw. mit einer internationalen Organisation oder einem Staatenverbund) begründen. Der Begriff der Assoziierung ist im AEUV nicht definiert. Er bedeutet allgemein die Herstellung besonderer und privilegierter Beziehungen zu einem Drittstaat. (Vgl. EuGH Urteil vom 30. 09. 1987, Demirel, Slg . 1987, 3719, Randnr. 15). Besondere Bedeutung haben die Assoziierungsabkommen für die Heranführung von Beitrittskandidaten an die Mitgliedschaft in der EU (dazu ausführlich *Mögele, R.*, in: Streinz, R., [Hrsg.] EUV/EGV, Becksche Kurzkommentare: 57, 2003, Art. 310 EGV Rn. 9 f.; *Geiger, R.*, Kommentar zum EUV/EGV, München, 2004, Art. 310 EGV, 978 f.). Je nach Zielsetzung dienen diese Assoziierungsabkommen u.a. als Übergangsstadium zur Vollmitgliedschaft (Vgl. dazu *Ipsen, K.*, Völkerrecht, 2005, § 31 Rndr. 20 f.).

56 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, 8435/09 (Presse 78), Nr. 4.

Integration der Europäischen Union und den interessierten Partnerländern zu schaffen.<sup>57</sup> Im Gegensatz zum Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit und Nachbarschaftspolitik eröffnet die Östliche Partnerschaft den beteiligten Parteien mehr Perspektive für eine weitere Integration in die EU, vorausgesetzt das nationalen Rechtssystems werde an das EU-Recht angeglichen.

### **3. Zusammenfassung**

Georgien hat mit dem Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit im Jahre 1996 die Pflicht der Angleichung des georgischen Wettbewerbsrechts an das Europäische Recht übernommen. Die Bewertung der auf das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit basierenden Nachbarschaftspolitik sowie Östlichen Partnerschaft, deren Partei Georgien später geworden ist, hat noch deutlicher gemacht, wie großen Wert die EU auf eine Angleichung der Gesetzgebung legt und wie wichtig diese für die weitere Integration Georgiens in die EU ist. Zwar ist die Rechtsangleichungsverpflichtung keine gegen Georgien einklagbare Vertragspflicht, dennoch ist sie aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ein Maßstab für die Annäherung Georgiens an die EU. Die im Anschluss an den Georgien-Russland Krieg im Jahre 2008 von der EU vorgeschlagene Bereitschaft, nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen die Weitreichende und Umfassende Freihandelszone mit Georgien einzurichten und ein Assoziierungsabkommen abzuschließen war ein Zeichen dafür, dass Georgien eine realistische Perspektive für eine Annäherung an der EU hat. Als Bedingung für den Abschluss des Freihandelsabkommens stellte die EU allerdings die Angleichung des georgischen Wettbewerbsrechts an das EU-Recht.

---

57 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, 8435/09 (Presse 78), Nr. 2.