



SCHWEIZERISCHE MISSION
BEI DEN
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 13. Juni 1977

Rue de la Loi 102, B-1040 Brüssel

77.506 - AG/dh

- VERTRAULICH -

Gutachten I/76 des EGH

E.V.D. HANDELSABTEILUNG		Integrationsbüro des EPD und des EVD	
No.			
GATT	3003	B e r n	
EE	77.506		
R 17. JUNI 1977			
Fl	He	Is	
Kopie an			

Herr Sektionschef,

Der Juristische Dienst der Kommission und des Rats haben in den letzten Wochen geprüft, welche allgemeinen integrationspolitischen Konsequenzen aus dem Gutachten I/76 des Europäischen Gerichtshofs (ABL EG C 107/4 vom 3.5.1977) zu ziehen sind. Die beiden Juristischen Dienste sind zu gewissen Schlussfolgerungen gekommen, die den andern Dienststellen und der Kommission, bzw. dem Rat in Zukunft als Orientierungshilfe dienen werden.

Einer meiner Mitarbeiter wurde von Herrn Marc Sohier, Juristischer Berater der Kommission, und von Direktor Fornasier, der im Juristischen Dienst des Rats für auswärtige Beziehungen zuständig ist, über das Ergebnis dieser Prüfung orientiert (vgl. dazu die beiliegende Aktennotiz). Die im Zusammenhang mit dem Stilllegungsabkommen stehenden Fragen wurden dabei nicht erörtert und zwar einerseits, weil Herr Sohier mit den Verantwortlichen der Generaldirektion "Verkehr" noch nicht Kontakt aufgenommen hatte und andererseits, weil er mit Herrn Ventrella zusammen die infolge des Gutachtens notwendig werdenden Aenderungen des Abkommens im Laufe dieses Monats mit Herrn Botschafter Diez und Herrn Dr. W. Müller direkt besprechen wird.

Wie nicht anders zu erwarten war, decken sich die Ansichten der beiden Juristischen Dienste nicht völlig. Meinungsunterschiede müssen sich schon deshalb ergeben, weil der Gerichtshof im Gutachten I/76 in besonders ausgeprägtem Masse von einer auf die Vertragsziele ausgerichteten Interpretationsmethode ausgeht. Es liegt somit auf der Hand, dass die aus dem Gutachten fliessenden Konsequenzen seitens der Kommission und des Rats entsprechend ihrer verschiedenartigen Funktion nicht identisch beurteilt werden.

Trotz unterschiedlicher Akzentsetzung sind sich aber die beiden Juristischen Dienste im wesentlichen einig: in der EWG sind die Aussenbefugnisse der Gemeinschaftsorgane Ausfluss ihrer internen Rechtsetzungskompetenzen. Nicht der vorgängige Erlass einer ge-



meinschaftsrechtlichen Vorschrift sondern das Vorhandensein einer EG-internen Zuständigkeit stellt das massgebende Kriterium dar, um das Ausmass der externen Befugnisse der Gemeinschaftsorgane im Einzelfall zu bestimmen.

Nach Erlass des Gutachtens I/76 wird der Ministerrat erstmals im Laufe dieser Woche Gelegenheit haben, sich zu Fragen der gemeinschaftlichen Aussenbefugnisse zu äussern. An der Umweltschutz-Ministerratstagung vom 14. Juni sollen nämlich die Vorschläge der Kommission betreffend die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf den Beitritt der EWG zum Uebereinkommen von Helsinki über den Schutz der marinen Umwelt im Bereich der Ostsee geprüft werden (vgl. 77.560.0 AG/dh vom 21.3.1977. Dieses Uebereinkommen wurde am 22. März 1974 von den Ostsee-Anliegerstaaten unterzeichnet). Da die Umweltschutzpolitik in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft fällt und auf dem Gebiet des Gewässerschutzes die EWG 1975 und 1976 Richtlinien erlassen hat, verlangte die Kommission letzten März vom Rat die Ermächtigung, Verhandlungen über den Beitritt der Gemeinschaft zum Uebereinkommen von Helsinki aufzunehmen. Zu den Rechtsfragen, die sich in diesem Zusammenhang vor allem auch nach dem Gutachten I/76 des EGH stellen, hat der Juristische Dienst der Kommission und des Rats in den beiliegenden, streng vertraulich zu behandelnden Berichten Stellung bezogen. Obwohl die beiden Dienststellen von einer verschiedenartigen Begründung ausgehen, sind sie sich darin einig, dass die beiden Mitgliedstaaten aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht mehr berechtigt sind, allein die Konvention von Helsinki zu ratifizieren. Die beiden Stellungnahmen der Rechtsdienste sind der Gedankenführung wegen aufschlussreich zum Verständnis der Natur und des Ausmasses der Aussenbefugnisse der Gemeinschaft aus der Sicht der Kommission und des Ratssekretariats. Ob die Frage des Beitritts der EG zum Uebereinkommen von Helsinki, bzw. die Frage der Zulässigkeit einer autonomen Ratifikation Dänemarks und der Bundesrepublik nun gewissermassen zum Testfall wird, ist jedoch unwahrscheinlich und zwar aus dem einfachen Grunde, weil diese Konvention schon 1974, zu einem Zeitpunkt, wo die diesbezügliche Aussenkompetenz der EG gemeinschaftsrechtlich noch nicht anerkannt war, unterzeichnet wurde.

Obwohl vorerst abgewartet werden muss, wie nun der Rat, die Kommission und vor allem die Mitgliedstaaten die vom EGH in seinem Gutachten I/76 niedergelegten Grundsätze in der Praxis anwenden werden, können jetzt schon einige Ueberlegungen allgemeiner Natur hinsichtlich unseres Verhältnisses zur Gemeinschaft angestellt werden.

Eine gewisse Gefahr liegt darin, dass Sachfragen, die eine rasche Regelung erheischen, wegen EG-interner Kompetenzstreitigkeiten vorerst nicht gelöst werden können. Die integrationsfreundliche Auslegung des EGH könnte nämlich das Entstehen einer Kluft zwischen Gemeinschaftsrecht und EG-Wirklichkeit zur Folge haben, die zu einer eigentlichen Blockierung der Arbeiten in internationalen

Gremien führen würde. Diese heute schon bestehende Gefahr wird in Zukunft noch in verstärkter Masse bestehen. Sofern die Mitgliedstaaten oder Drittländer nicht bereit sind, die Gemeinschaft in multilateralen Organisationen wie dem Europarat, der CEMT, der OECD oder der ECE an Stelle der Mitgliedstaaten aufzutreten zu lassen, wird die Tendenz zunehmen, die in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft fallenden Aufgaben ausserhalb dieser Organisationen mit Drittstaaten zu lösen. Die von uns stets vertretene These, wonach die Schweiz an einer starken und handlungsfähigen Gemeinschaft ein grundlegendes Interesse hat, da deren Blockierung weitgehend eine Mitblockierung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit zur Folge hätte, gewinnt nach dem Gutachten I/76 jedenfalls noch an Bedeutung.

Ferner kann nicht übersehen werden, dass der ausschliessliche Kompetenzanspruch der Gemeinschaft zu Vertragsmodellen führen kann, die der Interessenlage, die diesen Vereinbarungen zugrunde liegt, nicht unbedingt entspricht. Diese Problematik wird besonders deutlich erkennbar, wenn - wie im Fall des Stilllegungsabkommens - nur ein einziger Drittstaat am völkerrechtlichen Vertrag mitwirkt. Um den im Gutachten gemachten gemeinschaftsrechtlichen Forderungen gerecht zu werden, wird das Abkommen auf eine bilaterale Beziehung CH-EWG hinauslaufen müssen, was zur Folge haben wird, dass der Schweiz im Vergleich zu den Mitgliedstaaten in der Beschlussfassung ein unverhältnismässig grosses Übergewicht zukommt. Die Zustimmung der Schweiz wird in einem letztlich bilateralen Vertragsmodell nämlich stets notwendig sein, während z.B. Deutschland, Frankreich oder die Niederlande, deren Interessen in rein quantitativer Hinsicht bedeutend gewichtiger sind, bei der Beschlussfassung im EG-Rat - wenigstens theoretisch - überstimmt werden könnten. Ein bilaterales Verhältnis birgt somit die Tendenz in sich, dass immer das Einstimmigkeitsprinzip im Verwaltungsorgan eines internationalen Abkommens eingeführt werden muss und diese Regel im EG-Rat anlässlich der Mandatserteilung an die Kommission oder bei Genehmigung des Abkommens stets beibehalten wird.

Damit ist auch schon angedeutet, dass die nach dem Gutachten I/76 eröffnete Möglichkeit für einen Drittstaat, Verhandlungen mit der Gemeinschaft zu führen, ohne dass vorher schon gemeinschaftsinterne Vorschriften auf diesem Gebiet erlassen worden sind, in Wirklichkeit auf ganz wenige Ausnahmefälle beschränkt bleiben dürfte. Man mag dies bedauern, da durch ein solches simultanes Verfahren das Problem des "autonomen Nachvollzugs", das bei einem zweistufigen Vorgehen im Sinn der AETR-Rechtsprechung stärker fühlbar ist, entschärft würde.

Da die Mitgliedstaaten auf Gebieten, die in den gemeinschaftlichen Tätigkeitsbereich fallen, in den meisten Fällen keine Vertragsschlusskompetenz mehr haben dürften (vgl. Aktennotiz Ziff. 8), die Gemeinschaft aber praktisch erst bereit sein wird, nach Erlass von EG-Normen mit Drittstaaten zu verhandeln, besteht eine gewisse Gefahr, dass die westeuropäischen Drittstaaten in eine "Wartestellung" verdrängt werden.

Nach Erlass des Gutachtens I/76 des EGH dürfte - immer unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten die Ausdehnung der gemeinschaftlichen Aussenbefugnisse in der Praxis anerkennen - die Grundproblematik der gesamteuropäischen Zusammenarbeit noch deutlicher in Erscheinung treten: immer häufiger werden die neun und in nicht allzuferner Zukunft voraussichtlich die zwölf EG-Mitgliedstaaten den restlichen westeuropäischen Staaten als eine Vertragspartei gegenüberreten, was in einem auf völkerrechtlichen Prinzipien beruhenden Kooperationssystem in Anbetracht des krassen Kräfteungleichgewichts zu einem gewissen Spannungsverhältnis führen dürfte. Sofern zwei oder mehrere Drittstaaten als Verhandlungspartner der EG gegenüberreten werden, würde sich das Ungleichgewicht ein wenig verringern und zwar vor allem, wenn die Drittstaaten eine gemeinsame Front bilden können. Auch wenn letztere Möglichkeit nicht a priori auszuschliessen ist, wird diese Lösung jedoch aus bekannten Gründen nur in Einzelfällen zum Tragen kommen.

Ich versichere Sie, Herr Sektionschef, meiner vorzüglichen Hochachtung.

Der Chef der Schweizerischen Mission:
Clam

Beilagen erwähnt

Kopie (mit Beilagen) an:

- Direktion für Völkerrecht des EPD (2 Exemplare)
- Rechtsberater des EPD
- Politische Direktion, EPD
- Handelsabteilung EVD
- Handelsabteilung EVD (zuhanden von Herrn Baldi)