

POLITISCHE ABTEILUNG I  
p.B.75.76.-WOK/WIA

Bern, 10. Mai 1991

Notiz an Herrn Staatssekretär Jacobi

Politische Union, Non-Paper der EG-Präsidentschaft vom 17.4.

1. Im Rahmen der EG-Regierungskonferenz über die politische Union (P.U.) hat die luxemburgische EG-Präsidentschaft am 17.4. ein Non-Paper (ca. 100 Seiten) mit einem Entwurf des Unionsvertrages vorgelegt, welches die bisherigen Beratungen der Konferenz und die dabei gemachten Vorschläge zusammenfasst und in ein Ganzes einzufügen versucht. Als einheitliche Grundlage für die Beratungen des EG-Gipfels im Juni gedacht, dürfte das Non-Paper - im ersten und vorläufigen Urteil von EG-Experten in Brüssel - überhaupt Grundlage der zukünftigen Arbeiten der P.U.-Konferenz sein.

Im folgenden soll versucht werden, parallel zur Gliederung des Non-Papers, die neuen Elemente (d.h. jene die über den gegenwärtigen EG-acquis im umfassenden Sinne hinausgehen) im vorliegenden Unionsvertragsentwurf zu skizzieren und dazu aus schweizerischer Perspektive erste Verträglichkeitsfragen zu stellen.

2. Das Interesse der Schweiz an der P.U. und damit am Non-Paper ist zweifach:
  - ein aktuelles, unmittelbares Interesse eines europäischen Staates, wie der Hauptbaumeister (EG) der neuen europäischen Architektur seine Baupläne heute entwickelt und verwirklicht
  - ein mittelbares Interesse als potentiell EG-Mitglied, welchem im Rahmen der P.U.-Konferenz insbesondere der Ausbau von

- . föderalistischen
- . demokratischen
- . dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten und
- . "traditionellen Positionen" (Neutralität) Rechnung tragenden Elementen am Herzen liegt.

3. Der vorliegende Entwurf für einen **Unionsvertrag** bildet ein Ganzes, allerdings klar gegliedert in **drei Bereiche** (vgl. Beilage 1 sowie unten 4.-6.); die bisherige "Verfassung" der EG, die Römer Verträge gehen, teilweise revidiert, im zweiten Bereich des neuen Unionsvertrages auf. Indes ist auch diese Gliederung teilweise umstritten; insbesondere hätte die EG-Kommission die Einfügung der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (PESC) in den zweiten Bereich, d.h. in den Teilvertrag über die Europäische Gemeinschaft (EG-Vertrag = revidierter EWG-Vertrag) vorgezogen.

4. Die **gemeinsamen Bestimmungen** zu Beginn des Unionsvertrages stellen die Verbindung her zwischen dem zweiten (revidierte Römerverträge) und dritten (PESC, Zusammenarbeit Justiz und innere Sicherheit) Bereich. Institutionell erwähnt werden der europäische Rat (Regierungs- resp. Staatschefs plus EGK-Präsident) als oberstes Organ sowie das europäische Parlament als Empfänger von dessen Berichterstattung über die Union.

Die **allgemeinen Schlussbestimmungen** des Unionsvertrages werden dem gegenwärtigen EWG-Vertrag entnommen und beschlagen die Revision sowie die Aufnahme und die Assoziation neuer Mitglieder.

5. Im zweiten Bereich des Unionsvertrages steht der **revidierte EWG-Vertrag** im Zentrum. In dessen Art. 1 wird der Grundsatz einer Europäischen Gemeinschaft niedergelegt. Es folgt der Zweckartikel, Art. 2, der als wichtigste Neuerung im Vergleich zum EWG-Vertrag die Wirtschafts- und Währungsunion aufführt; alle hier niedergelegten Ziele bleiben indes im Rahmen einer gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

5.1. Der in Art. 3 enthaltene Katalog der Mittel zum Erreichen dieser Ziele ist im Vergleich zum EWG-Vertrag bedeutend erweitert worden; dies entspricht einer (teilweisen?) Kompetenzübertragung an die EG in folgenden Bereichen: umfassende Sozialpolitik; Forschung und Technologie; Umwelt; Strukturpolitik (Wettbewerbskraft der Industrie); Energie; paneuropäische Verbundnetze (Transport, Telekommunikation, Energie); Gesundheit; Erziehung, Ausbildung und europäische Kultur; Konsumentenschutz; Entwicklungszusammenarbeit; Zivilschutz sowie schliesslich Tourismus. In Art. 3B wird das Subsidiaritätsprinzip niedergelegt, "in Bereichen, wo die Gemeinschaft keine alleinige Kompetenz besitzt".

Interessant wäre hier die Analyse, inwiefern Artikel 3 und die Artikel zu dessen Ausführung im dritten Teil des neuen EG-Vertrages (vgl. Beilage I: les politiques de la Communauté) über die in den Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes (vier Freiheiten plus flankierende Politiken) gehörenden und in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 niedergelegten Kompetenzen hinausgehen und wie sich entsprechend die Problematik darstellt für ein schweizerisches Uebernehmen dieses zusätzlichen acquis.

5.2. Neu wird in den vorgeschlagenen EG-Vertrag ein Teil über europäische Bürgerrechte eingefügt. Geregelt wird insbesondere die Freizügigkeit und deren sozialpolitische Konsequenzen sowie die Wahlberechtigung am Wohnort auf lokaler Ebene und für das europäische Parlament.

Auch hier würde interessieren, welche verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Anpassungen für die Schweiz nötig wären.

5.3. Schliesslich bringt der neue EG-Vertrag verschiedene Neuerungen institutioneller Art. Das neu an erster Stelle aufgeführte europäische Parlament erhält ein Mitentscheidungsrecht (procedure de codécision). Ihm wird weiter ein Ombudsman unterstellt, an den sich Einzelne mit Bezug auf EG-Materie wenden können. Was im vorliegenden Entwurf

weitere institutionelle Neuerungen sind, müsste durch eine spezialisierte Analyse geklärt werden. Im Bereich Institutionen liegen indes die meisten noch offenen Punkte des Entwurfes: Abstimmungsverfahren, Regionalorgan, Rolle der nationalen Parlamente etc.

6. Der dritte Bereich des Unionsvertragsentwurfes und speziell die vorgeschlagenen

6.1. Bestimmungen zur gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (PESC) sind noch sehr provisorisch und (wohl absichtlich) verschwommen. Insbesondere kann auf der Basis des vorliegenden Textes die theoretische Kardinalfrage nicht eindeutig beantwortet werden, ob die PESC künftig supranationale Gemeinschaftsaufgabe oder Weiterführung und Perfektionierung der EPZ (Europäische Politische Zusammenarbeit) sein soll. Offensichtlich wird an einen allmählichen Uebergang vom zweiten zum ersten gedacht (vgl. etwa Art. B, S. 77 des Non-Papers). Der institutionelle und finanzielle Rahmen der PESC entspricht dem gewohnten EG-Rahmen mit Ausnahme des Gerichtshofes. Vorgesehene Hauptvehikel der PESC sind gemeinsame Aktionen (actions communs) in deren Rahmen weiterhin nationale Gestaltungsmöglichkeit besteht, aber verbunden mit einer Informations- und grundsätzlichen Konzentrationspflicht zugunsten der anderen EG-Mitglieder. Im Bereich der Sicherheitspolitik werden in einem Annex gemeinsame Aktionen vorgesehen in den Bereichen Waffenproduktion, Abrüstung, Exportkontrollen und Friedenspolitik. Ob und wie sich eine gemeinsame Verteidigungspolitik abzeichnet, beantwortet der vorliegende Text noch nicht definitiv. Die Definition des Verhältnisses zur WEU wird in einen zweiten Annex verwiesen.

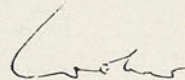
Eine erste Analyse hätte zur Aufgabe, soweit sich dies auf der Grundlage des vorliegenden Textes überhaupt machen lässt, die Tragweite der in Art. L des PESC-Teiles des Unionsvertrages (Beilage 2, entspricht S. 82 des Non-Papers) offensichtlich vorgesehenen Delegation der Verteidigungsaspekte an die WEU (und die vorgesehene Evolutionsperspektive

dieser Delegation) mit bisheriger schweizerischer Sicherheitspolitik (und deren Evolution!) zu vergleichen. Eine erste, direkt interessierte EG-Stimme (Dänemark) interpretiert den vorliegenden Entwurf als neutralitätspolitisch unbedenklich (Auszug aus einem Bericht Mission Brüssel vom 22.4. in Beilage 3). Wir gehen davon aus, dass die von der DV betreute, vom Bundesrat eingesetzte Studiengruppe "Neutralität" das vorliegende Non-Paper und überhaupt die Verhandlungen der P.U.-Konferenz in das Umfeld ihrer Beratungen einfließen lässt.

6.2. Schliesslich ist die ebenfalls im dritten Bereich des Unionsvertrages enthaltene Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und innere Sicherheit für die Schweiz von höchster potentieller Bedeutung. Als allererste gemeinsame EG-Domäne wird hier die Kontrolle an den EG-Aussengrenzen aufgeführt, weiter Immigration, Drogenhandel sowie Zivil- und Strafrechtsszusammenarbeit.

Abzuklären wäre hier, ob und wie der vorliegende Text über die im Rahmen Schengen-Konvention vorgesehene Zusammenarbeit hinausgeht. Bekanntlich wird im Moment eine schweizerische Absichtserklärung zum Beitritt/Nachvollzug (?) der Schengen-Bestimmungen vorbereitet. Der vorliegende Unionsvertragsentwurf enthält die Möglichkeit zur "geometrie variable" der EG-Mitglieder bei der Zusammenarbeit Justiz und innere Sicherheit, nicht aber Bestimmungen zur Teilnahme Dritter.

POLITISCHE ABTEILUNG I  
i.V.



Daniel Woker

- 6 -

Kopie: . Sekretariat Dep.chef  
. DV  
. polit. Sekretariat  
. SRU, SIN, WOK  
. Integrationsbüro EDA/EVD  
. BAWI, Botschafter Arioli / Westeuropa  
. Mission, Brüssel  
. Delegation, Genf

TABLE DES MATIERES

	Page	
① - TRAITE SUR L'UNION - DISPOSITIONS COMMUNES	3	
② {	- DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU TRAITE CEE EN VUE D'INSTITUER LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	6
	= Les principes	7
	= La citoyenneté de l'Union	13
	= Les politiques de la Communauté	16
	= L'association des pays et territoires d'outre-mer	52
	= Les institutions de la Communauté	53
	= Dispositions générales et finales	69
- DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU TRAITE CECA	73	
- DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU TRAITE EURATOM	74	
③ {	- DISPOSITIONS RELATIVES A LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE	75
	- DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION DANS LES DOMAINES DES AFFAIRES INTERIEURES ET JUDICIAIRES	87
④ - DISPOSITIONS GENERALES ET FINALES	93	

- ① Rahmen der Unionverträge
- ② Revision des Römischen Vertrages mit neuen EG-Organen
- ③ Neuer Teil: • gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (PESC)

CONF-UP 1800/91

R/L

F

• Kooperation in den Bereichen  
Justiz und innerer Sicherheit

LA SECURITEParagraphe 2ARTICLE L

1. Les décisions de l'Union en matière de sécurité qui ont des implications dans le domaine de la défense peuvent entièrement ou partiellement être mises en oeuvre dans le cadre de l'UEO dans la mesure où elles n'élèvent aussi des compétences de cette organisation.
2. Les décisions prises en vertu du paragraphe premier n'affectent pas les obligations découlant pour certains Etats membres des Traités instituant l'Alliance atlantique et l'UEO ainsi que la situation de chaque Etat membre à cet égard.
3. [Dans la perspective de la définition, à terme, d'une politique de défense commune, les dispositions du paragraphe 1er pourront être revues, sur la base d'un rapport à soumettre au plus tard en 1996 au Conseil européen. Sur la base d'orientations générales du Conseil Européen, le Conseil arrêtera les dispositions nécessaires, dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.]

DISPOSITIONS GENERALESARTICLE M

Le Conseil arrête les mesures d'application nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions du présent titre et notamment des articles D, F, K par. 2, et L par. 1er.



ANNEXE IIDECLARATION DES ETATS MEMBRES QUI SONT MEMBRES DE L'UEO  
SUR LA COOPERATION ENTRE L'UEO ET L'UNION

- Déclaration d'intention politique
  
- Dispositions d'organisation pratique (ex: secrétariat, Présidence, calendrier ....)

Beilage 3*Länders Votum in PL-Lösung*

3. Zur Frage der Präsenz neutraler Länder in der Union meint R, die Neutralität werde nur zum Problem, falls neutrale Mitglieder oder Beitrittskandidaten sie selber zum Problem emporstilisieren wollen. R geht davon aus, dass die Entwicklungen in Europa der Neutralität ohnehin den Boden ent-

ziehen. Was sollen Wiederbelebungsversuche? R spricht die Hoffnung aus, die Neutralen zeigten sich "seriös": Es gehe ja nicht darum, dass jeder seine Eigenheiten pflegt, sondern darum, die gemeinsame Verantwortung wahrzunehmen... Zudem sollte die vorgesehene Delegation der Verteidigungsaspekte an die WEU zumindest für einige Jahre (Berichterstattung frühestens 1996, Ueberprüfung 1997, Klärung 1998, alles aber in Wirklichkeit wohl viel später ...) das Problem beseitigen, Bedenkzeit geben.

4. Dies geht für R klar aus Artikel L, Ziffer 2, hervor: "Les décisions prises en vertu du paragraphe premier [Délégation au WEU] n'affectent pas les obligations découlant pour certains Etats membres des Traités instituant l'Alliance atlantique et l'UEO ainsi que la situation de chaque Etat membre à cet égard". Aus dem "traditional positions" sind jetzt "situations" geworden. Gemeint ist aber stets auch die Neutralität.

5. Laut R werden in Annex II zwei Situationen angesprochen werden müssen:

- der Wille eines Mitgliedstaates, in einer bestimmten Lage eine militärische Aktion allein einzuleiten (Beispiel: GB im Falkland-Krieg)
- der Wille eines Mitgliedstaates, in einer bestimmten Lage an einer gemeinsamen Aktion, nicht teilzunehmen ("opting out").

Es besteht offenbar Einigkeit darüber, dass diese beiden Paragraphen ungefähr so bleiben sollen. Die Motive für Alleingänge werden nicht angesprochen. Wer übertreibt, schafft nicht ein rechtliches sondern ein psychologisches und politisches Problem. Der Text der Kommission sei jedoch zu juristisch.

6. R legt grosses Gewicht auf die Bestimmungen über die Revision der beschriebenen Konstruktion. Vgl. hierzu Artikel L, Ziffer 3 ("Dans la perspective de la définition, à terme, d'une politique de défense commune ..."). Das Ratifikations-erfordernis ist ein bewährter Trick (vgl. z.B. Artikel 201 EWGV über neue Ressourcen). Ein ähnliches Verfahren dürfte wohl auch für den Uebergang zu Phase 3 der Wirtschafts- und Währungsunion (gemeinsame Währung, Europ. Zentralbank) Platz greifen.)