

INTEGRATIONSBÜRO EDA/EVD

777.231.15 - kel/hem

Bern, 19. September 1991

VERTRAULICH**Notiz****Geht an:** Herrn Direktor Franz BLANKART

Kopie an:

- Mitglieder des interdepartementalen Ausschusses
- Sekretariat von Bundesrat J.-P. Delamuraz
- Sekretariat von Bundesrat R. Felber
- Schweiz. Mission bei den EG, Brüssel
- Schweiz. Delegation bei der EFTA und beim GATT, Genf
- col, sal, baf, maa, zis, fed, roy, fas

Bemerkungen zu Artikel 18 und 18 bis der institutionellen Bestimmungen des EWR-Vertrages

Wie an der letzten Sitzung des interdepartementalen Ausschusses bemerkt, teile ich die Auffassung, dass der jetzige Wortlaut des Artikels 18 eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der EG-Kommission darstellt. Die Einschätzung scheint mir auch richtig, dass mit diesem Wortlaut das im Rahmen eines Assoziationsabkommens Bestmögliche erreicht ist. Von einer Wiedereröffnung der Verhandlungen über diesen Artikel verspreche ich mir mit anderen Worten so wenig wie Sie.

Es scheint mir aber gerade mit Blick auf eine glaubwürdige Präsentation des EWR-Vertrages in der öffentlichen Diskussion wichtig, dass wir den Artikel nicht zu unseren Gunsten überinterpretieren. Insbesondere ist die Aussage, dass mit dem vorliegenden Wortlaut von Artikel 18 die Mitbestimmung durch einen Verhandlungsprozess ersetzt wird, meines Erachtens nicht zutreffend.

Nachstehend einige mehr ins einzelne gehende Bemerkungen:

1. Der Artikel schreibt tatsächlich einen anspruchsvollen Verhandlungsprozess vor, bevor es zu einer Suspendierung des betroffenen Vertragsteiles kommen kann. Politisch relevant scheint mir aber auch die Feststellung, dass zwei Umstände einen grossen Druck erzeugen, den EWR-relevanten EG-Entscheid auf den EWR auszudehnen:
 - Nur alle EFTA-Länder zusammen können die Ausdehnung verweigern und/oder gar eine andere Lösung durchzusetzen versuchen. Wie die allgemeine Tendenz sein wird, lässt sich in Anbetracht der Tatsache, dass zwei grosse EFTA-Länder Beitrittskandidaten sind, unschwer ausmachen. Die Weigerung der EG, das individuelle opting out zuzulassen, lässt sich nicht anders erklären, als dass sie sich dieser EFTA-internen Disziplinierungseffekte nur allzu bewusst ist.
 - Nach 12 Monaten oder spätestens, wenn der entsprechende EG-Beschluss in der Gemeinschaft angewandt wird, erfolgt die provisorische Suspendierung des betroffenen Vertragsteils, und zwar ohne, im Unterschied zu einer Kündigung, dass die EG-Mitgliedstaaten einen derartigen Beschluss fassen müssten.



Notiz

2. Die Artikel 18 und 18 bis müssen zusammen betrachtet werden. Da im Rahmen des EWR keine Kompetenzübertragungen vorgesehen sind, wird Artikel 18 bis relevant für alle Fälle, wo ein Beschluss im EWR-Ausschuss nur unter Ratifikationsvorbehalt gefasst wird. Von der Tatsache, dass der ad referendum gefasste EWR-Beschluss provisorisch anwendbar wird, wenn die Notifikation über den Abschluss der internen Verfahren nicht innerhalb der in Artikel 18.5 gesetzten Frist erfolgt ist, geht ebenfalls ein beträchtlicher Druck auf eine Annahme des EWR-Beschlusses im Parlament aus. Die Nicht-Ratifikation scheint mir im übrigen direkt zur provisorischen Suspendierung zu führen, während der freilich der Verhandlungsprozess fortgesetzt werden kann.
3. Anlass zur Dramatisierung dieser Verhältnisse besteht insofern nicht, als die Fälle, wo die Ausdehnung eines EG-Entscheides auf den EWR untragbar ist, begrenzt sein werden. Die Anzahl solcher Fälle dürfte aus schweizerischer Sicht allerdings höher sein als für andere EFTA-Länder, weil sich gewisse EG-Entscheide auf uns unmittelbarer auswirken dürften als auf andere, weniger zentral gelegene EFTA-Länder. Man kann sich im übrigen fragen, ob ein EG-intern zwischen 12 Mitgliedstaaten ausgehandelter Kompromiss in vielen Fällen der schweizerischen Interessenlage nicht ebenso gut oder besser entspricht als eine gemeinsame EFTA-Position, was nebenbei die Bedeutung eines Konsultationsverfahrens relativiert, in welchem die EFTA-Länder mehrheitlich mit einer Stimme sprechen müssen.
4. Es mag in gewissen Verhandlungssituationen richtig sein, nicht alles bis aufs letzte Wort ausdeutschen zu wollen. Allerdings wird man bei der Interpretation der Vertragsbestimmungen auf gewisse Fragen eine Antwort finden müssen und gewisse politisch relevante Stellungnahmen der anderen Seite nicht übergehen dürfen. Präziser:
 - Begründet das "Assessment" des durch einen neuen EG-Beschluss betroffenen EWR-Vertragsteils im EWR-Ausschuss eine Rechtsverpflichtung, wonach eine Suspension nur stattfinden kann, wenn sich EG und EFTA-Länder über den betroffenen Vertragsteil einig sind?
 - Woraus lässt sich ableiten, dass das EWR-Gericht über die Verhältnismässigkeit einer Suspendierung befinden kann? Lässt sich die EG durch die Stellungnahme des Gerichtes rechtlich binden?

Beide Verpflichtungen scheinen mir im Widerspruch zum EG-Verständnis der Entscheidungs- und Entwicklungsautonomie zu stehen, wie es die EG während der ganzen Verhandlungsdauer unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat. Stimmt die EG obigen Interpretationen zu, verzichtete sie tatsächlich auf einen Teil des Disziplinierungseffektes, den sie sich von der Suspendierungsperspektive verspricht.

Zwei politisch wichtige Stellungnahmen zur Beurteilung des Artikels 18 seien nachstehend in Erinnerung gerufen:

"The EEA cannot be likened to full membership. The EFTA countries' associations with the EC's decision-making procedures will be limited to the possibility, in certain

Notiz

clearly defined circumstances, to express their views. At the end of the day, it will be the Community which sets the EEA agenda. The common rules of the EEA will be those of the Community's acquis" (Erklärung Andriessen's vor dem EG-Ministerrat vom 29. Juli).

"Ces liens dans le cadre de l'Espace Economique Européen, sont d'une nature très différente de celle qui a été jusqu'à présent retenue dans les accords d'association conclus par la Communauté. Il s'agit en effet ici non seulement de reprendre l'acquis communautaire pertinent existant à la date de la signature de l'Accord, mais encore d'étendre à l'Espace Economique Européen au fur et à mesure qu'il se crée, se développe ou se modifie, le futur droit communautaire relevant des domaines couverts par l'Accord" (Demande d'avis de la Commission des CE au Président et Messieurs les membres de la Cour de Justice des Communautés européennes).

5. Artikel 18, Ziffer 4 erwähnt als eine Möglichkeit, dass die Lösung eines Problems auch in der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit bestehen kann. Wie selten dieser Lösungsansatz sein dürfte, zeigen zwei Ueberlegungen:

- wieso sollte die EG überhaupt in einem Bereich neues Recht setzen, wenn dieses mit dem bestehenden EG-und EWR-Recht vereinbar ist? Die Tatsache, dass die EG eine neue Rechtsetzung als erforderlich erachtet, ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass wir uns ausserhalb der Möglichkeiten einer Anwendung des Aequivalenzprinzipes auf EWR-Ebene befinden. Wie könnte sonst EG-intern die neue Rechtsetzung gerechtfertigt werden?
- man hat sich daran zu erinnern, dass die EFTA-Länder in der EWR-Verhandlung an Stelle der vollen Rechtsharmonisierung mit der Aequivalenz arbeiten wollten, was die EG strikte verweigerte. Weshalb sollte sie bei der Rechtsfortbildung plötzlich zustimmen?

6. Ein positives Element von Artikel 18 ist tatsächlich, dass nur die Anhänge, aber nicht die Grundbestimmungen des Vertrages suspendiert werden können. Allerdings, wie bereits an der Sitzung des interdepartementalen Ausschusses bemerkt, stelle ich mir die Frage, wie weit nicht auch die Anwendung der Grundbestimmungen betroffen ist, wenn gewisse Anhänge suspendiert werden.

7. Abschliessend:

Artikel 18 stellt insgesamt ein interessantes Defensivinstrumentarium zur Verfügung, aber er ist nicht mitbestimmungsrelevant. Den Inhalt einer neuen EWR-Regel, nach Konsultation freilich der EFTA-Länder, bestimmt der EG-Rat. Die Freiheit der EFTA-Länder besteht, von absoluten Ausnahmefällen abgesehen, nicht darin, dass sie

Notiz

im EWR-Ausschuss eine vom EG-Entscheid verschiedene EWR-Regel schmieden, sondern die Ausdehnung der EG-Regel auf den EWR zu einem bestimmten Preis verweigern können. Wieweit wir bei dieser Preisfestsetzung ein echtes Wort mitzureden haben, bleibt für mich unklar (siehe Punkt 4.).

INTEGRATIONSBUREAU EDA/EVD



(Jakob Kellenberger)