

Der Fall

Internationales Naturkautschukübereinkommen

**EuGH, Gutachten 1/78 (Internationales
Naturkautschukübereinkommen), Gutachten des
Gerichtshofs vom 4. Oktober 1979**

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH,
Kommentierte Studienauswahl, 7. Auflage 2012, S. 823 (Fall-Nr.
273)

1. Vorbemerkungen

Die in Art. 207 AEUV geregelte Verbandskompetenz der EU für die gemeinsame Handelspolitik ist eine ausschließliche Kompetenz der EU. Dies hat der EuGH bereits in seinem Gutachten 1/75 (Slg. 1975, S. 1355) festgestellt. Die Mitgliedstaaten haben keine Kompetenzen auf diesem Gebiet, wenn eine zu regelnde Materie in den Anwendungsbereich des Art. 207 Abs. 1 AEUV (früher: Art. 133 Abs. 1 EG) fällt. Im „Naturkautschuk“-Gutachten konkretisiert der EuGH den Inhalt des Begriffes „gemeinsame Handelspolitik“. Die der Union zukommende Kompetenz auf dem Gebiet der Handelspolitik ist nicht auf die in Art. 207 AEUV genannten Instrumente begrenzt. Der EuGH legt den Begriff vielmehr dynamisch aus. Er stützt sich dabei auf zwei teleologische Überlegungen: Zum einen nimmt er die stetige Veränderung des Welthandels in den Blick und kommt zu dem Schluss, dass eine ausschließlich an den in Art. 207 Abs. 1 AEUV genannten Instrumenten orientierte Auslegung die Gefahr in sich birgt, die Kompetenz der Union allmählich bedeutungslos werden zu lassen. Zum anderen würde eine von den Mitgliedstaaten in aus dem Anwendungsbereich des Art. 207 AEUV fallenden Gebieten jeweils betriebene Handelspolitik zu unterschiedlichen Standards führen und damit Störungen auch des innerunionalen Handels bewirken. Diese Auslegung lässt sich auch damit begründen, dass die Warenverkehrsfreiheit auf alle Waren Anwendung findet, die sich im freien Verkehr in den Mitgliedstaaten befinden (Art. 28 Abs. 2 AEUV).

2. Sachverhalt

Zwischen dem Rat und der Kommission kam es im Zuge der Verhandlungen über ein völkerrechtliches Übereinkommen, das den Handel mit Naturkautschuk betraf, zu Meinungsverschiedenheiten über die zutreffende Rechtsgrundlage für den Abschluss eines solchen Rohstoffübereinkommens. Die Kommission vertrat die Auffassung, ein solches Abkommen sei auf Grundlage von Art. 133 EG (jetzt: Art. 207 AEUV) ausschließlich von der (damaligen) Gemeinschaft abzuschließen, da es die gemeinsame Handelspolitik betreffe. Der Rat meinte hingegen, das Abkommen betreffe nicht die gewöhnlichen Handelsgüter und -ströme, sondern wegen der besonderen Bedeutung der Rohstoffe die Wirtschaftspolitik und – auch wegen entwicklungspolitischer Ziele des

geplanten Abkommens – die Pflege der internationalen Beziehungen, die jedoch beide nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen. Der Rat war daher der Auffassung das Abkommen sei von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam zu schließen. Der EuGH kam zu dem Ergebnis, dass das geplante Abkommen unter Art. 133 Abs. 1 EG fällt.

3. Aus den Entscheidungsgründen

IV – Zum Gegenstand und zu den Zielsetzungen des beabsichtigten Übereinkommens.

36 Das dem Gerichtshof zur Beurteilung unterbreitete Zuständigkeitsproblem ist, wie der Rat zutreffend ausgeführt hat, unter zwei Gesichtspunkten zu prüfen. In erster Linie geht es darum, ob das beabsichtigte Übereinkommen wegen seines Gegenstands und seiner Zielsetzungen unter den Begriff der gemeinsamen Handelspolitik im Sinne von Artikel 113 des Vertrages fällt. (...) Zunächst sollen die den Gegenstand und die Zielsetzungen des Übereinkommens betreffenden allgemeinen Aspekte geprüft werden.

37 Die durch den Antrag der Kommission aufgeworfene zentrale Frage geht dahin, ob das internationale Kautschuk-Übereinkommen insgesamt oder zumindest mit seinem wesentlichen Inhalt zum Bereich der „Gemeinsamen Handelspolitik“ gemäß Artikel 113 des Vertrages gehört. Unbestritten ist, daß das geplante Übereinkommen einen engen Bezug zur Handelspolitik aufweist. Die Meinungsverschiedenheit bezieht sich auf den Umfang des Anwendungsbereichs von Artikel 113, und es herrscht Ungewißheit darüber, ob diese Bestimmung die Materie des betreffenden Übereinkommens vollständig abdeckt.

(...)

a) Prüfung der Zusammenhänge des Übereinkommens mit der Handelspolitik und den Problemen der Entwicklungshilfe.

41 Durch seine besondere Wirkungsweise wie auch durch gewisse Merkmale seiner rechtlichen Struktur unterscheidet sich das beabsichtigte internationale Naturkautschuk-Übereinkommen von gewöhnlichen Handels- und Zollabkommen, die in erster Linie auf der Anwendung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen beruhen. Das Übereinkommen stellt ein stärker durchgebildetes Instrument in Form einer weltweiten Marktorganisation dar und unterscheidet sich dadurch von den herkömmlichen Handelsabkommen. Zur Beantwortung der gestellten Frage ist darauf abzustellen, welche Tragweite diesen besonderen Merkmalen im Hinblick auf dem [Fehler im Original] Begriff der gemeinsamen Handelspolitik im Sinne von Artikel 113 des Vertrages zukommt und welche Konsequenzen sich insoweit ergeben. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob der vom Rat angeführte Zusammenhang zwischen dem geplanten Übereinkommen und den Problemen der Entwicklungshilfe möglicherweise bewirkt, daß das Übereinkommen nicht in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, so wie er im Vertrag definiert ist, fällt.

42 Die Resolution von Nairobi, die den über Naturkautschuk eingeleiteten Verhandlungen zugrunde liegt, läßt erkennen, daß die Rohstoffübereinkommen in Wahrheit komplexe Ziele verfolgen. Denn diese Resolution betont zwar die Bedürfnisse der Entwicklungsländer, sie enthält aber auch zahlreiche Bezugnahmen auf die Mechanismen aus dem Bereich des Handels und sieht auch nicht über die Bedürfnisse der Industrieländer hinweg. Was insbesondere das Interesse der Entwicklungsländer angeht, können die Rohstoffübereinkommen zwar die Gewährung von Vorteilen mit sich bringen, wie sie für die Entwicklungshilfe kennzeichnend sind; es darf jedoch auch nicht verkannt werden, daß diese Übereinkommen für jene Länder noch stärker dem Anliegen Rechnung tragen, eine Verbesserung der „terms of trade“ zu erreichen und auf diese Weise ihre Ausfuhrerlöse aufzuwerten. Dieses Merkmal tritt besonders deutlich in dem hier in Frage stehenden Übereinkommen zutage, das auf die Schaffung eines gerechten Ausgleichs zwischen den Interessen der Erzeugerländer und denen der Verbraucherländer gerichtet ist. Es liegt in der Natur der Sache, daß die Industrieländer in den Verhandlungen über ein derartiges Übereinkommen bei allem Bemühen um die Wahrung ihres Eigeninteresses anerkennen müssen, daß die Erzeugerländer aus einer von der ihrigen verschiedenen wirtschaftlichen Situation heraus verhandeln und daß ein vernünftiger Ausgleich zwischen

diesen Standpunkten gefunden werden muß, um den Abschluß eines Übereinkommens zu ermöglichen.

43 Zu berücksichtigen ist auch der zwischen den verschiedenen Rohstoffübereinkommen bestehende Zusammenhang, der in der Resolution von Nairobi hervorgehoben worden ist. Da eine steigende Zahl wirtschaftlich besonders wichtiger Erzeugnisse betroffen ist, liegt es auf der Hand, daß eine zusammenhängende Handelspolitik nicht mehr betrieben werden könnte, wenn die Gemeinschaft nicht in der Lage wäre, ihre Zuständigkeit auch im Hinblick auf eine Kategorie von Übereinkommen wahrzunehmen, die sich neben den herkömmlichen Handelsübereinkommen zu einem Hauptfaktor in der Regelung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen entwickeln.

44 Nach dem von der UNCTAD zur Erarbeitung derartiger Regelungen gegebenen Anstoß könnte eine gemeinsame Handelspolitik nicht mehr sinnvoll betrieben werden, wenn die Gemeinschaft nicht auch über die verfeinerten, zur Entwicklung des internationalen Handels eingeführten Hilfsmittel verfügen könnte. Artikel 113 EWG-Vertrag darf somit nicht in einer Weise ausgelegt werden, die dazu führen würde, die gemeinsame Handelspolitik auf den Gebrauch der Instrumente zu beschränken, deren Wirkung ausschließlich auf die herkömmlichen Aspekte des Außenhandels gerichtet ist, und weiterentwickelte Mechanismen, wie sie das beabsichtigte Übereinkommen bereitstellt, auszuschließen. Eine so verstandene „Handelspolitik“ wäre dazu verurteilt, allmählich bedeutungslos zu werden. Wenn auch anzunehmen ist, daß der beherrschende Gedanke zur Zeit der Ausarbeitung des Vertrages der Liberalisierung des Handelsverkehrs war, so hindert doch der Vertrag die Gemeinschaft nicht daran, eine Handelspolitik zu entwickeln, die für bestimmte Erzeugnisse auf eine Regulierung des Weltmarktes anstelle einer bloßen Liberalisierung des Handelsverkehrs abzielt.

45 Artikel 113 verleiht der Gemeinschaft die Zuständigkeit für die Gestaltung einer „Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen“; daraus erhellt, daß die Frage der Außenhandelsbeziehungen in einer offenen Perspektive und nicht nur im Hinblick auf die Handhabung einiger bestimmter Systeme, wie Zölle und mengenmäßige Beschränkungen, zu regeln ist. Dies läßt sich auch dem Umstand entnehmen, daß die in Artikel 113 enthaltene Aufzählung der Gegenstände der Handelspolitik (die Änderung von Zollsätzen, der Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die

Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen) als eine nicht abschließende Aufzählung gedacht ist, die als solche nicht die Möglichkeit abschneiden soll, im Rahmen der Gemeinschaft andere Verfahren zur Regelung der Außenhandelsbeziehungen einzuführen. Eine einschränkende Auslegung des Begriffs der gemeinsamen Handelspolitik könnte wegen der Unterschiede, die dann in bestimmten Bereichen der Wirtschaftsbeziehungen zu den Drittländern fortbestehen würden, zu Störungen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr führen.