

DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN EG-RECHTSORDNUNG UND VÖLKERRECHT

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Merdan HEKİMOĞLU

Balıkesir Üniversitesi İİBF, BANDIRMA

Özet

Avrupa Birliği Hukuku her ne kadar uluslararası hukuk sistemi içerisinde ortaya çıkmış bulunsa da, Birlik hukuku, uluslararası hukuktan tamamen farklı, kendine özgü kurumlari bulunan, nevi şahsına münhasır (sui generis) bir yapı arz etmektedir. Monist teori taraftarlarına göre Avrupa Birliği Hukuku ile uluslararası hukuk tek bir hukuk sisteminin parçalarıdır ve bu nedenle her iki hukuk sistemine dahil hukuki işlemler bir diğerinde doğrudan geçerlidir. Oysa dualizm yanlıları Birlik Hukuku ile uluslararası hukuku iki farklı hukuk sistemi olarak kabul eder ve bir hukuk sistemine ait hukuki işlemin ötekisinde de geçerli olmasını, buna yönelik ayrı bir işlemin yapılması şartına bağlı sayar.

I. Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Verhältnis zwischen der EG-Rechtsordnung und des Völkerrecht und mit ihren Parallelen zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht (innerstaatlichem Recht).

Zunächst soll ein Überblick über die Charakteristik des Europarechts als eine Rechtsordnung gegeben werden. Dabei werden die Abgrenzungen, Strukturmerkmale und Besonderheiten des Europarechts aufgezeigt, wobei die Quellen des Völkerrechts zusammengefaßt dargestellt werden.

Sodann wird sowohl in das Völkerrecht als auch in das Europarecht im Rechtssinne gegeben, wobei das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Europarecht einerseits und zwischen Völkerrecht und Landesrecht andererseits sowie die Wirkung des Völkerrechts in der EG-Rechtsordnung und ihre Parallelen zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht aufgezeigt werden. Dabei erfolgt auch eine kurze Darstellung des Urteils vom 16.06.1998 (EuZW, Heft 22/1998), womit der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften der Wirkung des Völkergewohnheitsrechts im Europarecht stattgegeben hat.

II. Die Charakteristik des Europarechts als eine Rechtsordnung

Gemäß fast von allen geteilt werdender Auffassung wurde mit der Gründung der Europäische Gemeinschaft eine ganz neue Rechtsordnung geschaffen (Busse, 1997: 67). Wenn auch diese sog. Gemeinschaftsrechtsordnung sowohl im nationalen als auch im Völkerrecht wurzelt, hat sie aber ein gegenüber

beiden Rechtsordnungen eigenes Rechtssystem mit eigenen Rechtsinstituten hervorgebracht (Busse, 1997: 67). Mit anderen Worten gehört das sowohl primäre, das unmittelbar von den Mitgliedstaaten geschaffene wie z.B. die Gründungsverträge der EG, (Borchardt, 1996: 32) als auch sekundäre, das von den Organen der EG aufgrund der Verträge geschaffene wie z.B. Verordnungen, (Borchardt, 1996: 34) Recht der EU nach herrschender deutscher Lehre weder zum nationalen Recht noch zum Völkerrecht, sondern bildet eine eigenständige Rechtsmasse besonderer Art, die aber auch im innerstaatlichen Bereich angewendet werden kann (Seidl – Hohenveldern, 1997: 127). Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat das Gemeinschaftsrecht in seiner ständigen Rechtsprechung als eine eigenständige Rechtsordnung sowohl gegenüber dem nationalen Recht wie auch dem Völkerrecht bezeichnet (Krück, 1977: 166).

Obwohl der EGV ein völkerrechtlicher Vertrag ist und das Gemeinschaftsrecht aus Völkerrecht entstanden ist, ist aber EG-Rechtsordnung eine eigene Rechtsordnung sui generis, die zur Rechtfertigung ihres Bestandes und ihrer Ausformung nicht des Völkerrechts bedarf (Lenz, 1999: 1933).¹

Weil die Gemeinschaftsrechtsordnung sonst ihren Zweck, die Bildung eines übergeordneten integrierten Systems der Zusammenarbeit, nicht erfüllen könnte, muß sie gegenüber den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zwangsläufig autonom sein. Daher hat das Recht einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung zurückzutreten (Busse, 1997: 67 f.).

III. Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und EG-Rechtsordnung im allgemeinen - Parallelen zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht

Die Frage nach dem Grundverhältnis von Völkerrecht und EG-Rechtsordnung ist wie das Grundverhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht ("Landesrecht") der Gegenstand eines heftigen Schulenstreits. Die Vertreter der monistischen Theorie versuchen, das gesamte Recht als einheitliches System zu begreifen. In diesem Zusammenhang betrachten sie Völkerrechtsordnung und EG-Rechtsordnung als Teile eines zusammenhängenden Rechtssystems. Nach dieser Auffassung sind z.B. die Bestimmungen eines gültig abgeschlossenen und in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrages als Rechtsnormen des Völkerrechts unmittelbar im inneren Gemeinschaftsrecht gültig und somit bedürfen nicht der Inkorporation (Oehmichen, 1992: 89), weil auch das Gemeinschaftsrecht einer völkerrechtlichen Quelle entspringt (Oehmichen, 1992: 89). Pipkorn begründet dies konkret mit der Formulierung des Art.228, Abs.2 EWGV² und der Auslegung durch den EuGH in "Haegeman"-Urteil (Oehmichen, 1992: 89). Pipkorn ist also der Ansicht, daß Art.228, Abs.2 die monistische Konzeption des Verhältnisses

¹ Dazu siehe auch EuGH, Rs.4/64, Costa/ENEL, Slg.1974, 1251.

² Jetzt Art.300 VII EGV.

zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht widerspiegelt. Außer dieser Begründung sind die völkerrechtlichen Abkommen nach seiner Meinung, "sobald sie in Kraft treten, integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung". wie der Europäische Gerichtshof in seinem wichtigen "Haegeman"-Urteil von 1974 festgestellt hat.

Pescatore begründet seine monistische Erklärung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht mit der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit. Da gemäß seiner Meinung im Gemeinschaftsrecht bezüglich der völkerrechtlichen Verträge kein ausdrücklicher, einzelner Transformations- oder Vollzugsakt vorgesehen ist, erlangen diese Verträge mit ihrem Abschluß innergemeinschaftliche Geltung und müssen folglich in Verfahren vor nationalen Gerichten oder dem EuGH angewendet werden können. Aus diesem Grund wird nach dieser Auffassung keine Vorprüfung der unmittelbaren Anwendbarkeit benötigt.

Ob das Völkerrecht im Sachbereich des Gemeinschaftsrechts angewendet wird, ist in Literatur umstritten (Busse, 1997: 68). Nach einer Auffassung ist eine solche Anwendung grundsätzlich abzulehnen. Dagegen will die andere Auffassung das Völkerrecht ergänzend heranziehen, soweit das Gemeinschaftsrecht keine Vorschrift beinhaltet (Busse, 1997: 68).

Die EG-Rechtsordnung ist im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten als *lex specialis* gegenüber dem allgemeinen Völkerrecht vorrangig. Aber "im Bereich des allgemeinen Völkerrechts, in dem die EG ein Völkerrechtssubjekt unter vielen ist, gilt der Vorrang des Völkerrechts gegenüber dem Gemeinschaftsrecht in derselben Weise wie gegenüber nationalem Recht (Lenz, 1999: 1933 f.).³ Jedoch ist das primäre Gemeinschaftsrecht auch in diesem Bereich völkerrechtsfreundlich zu interpretieren. Wie oben erwähnt, ist das Prinzip der völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch im Grundgesetz in Art.1 II, 24 und 25 niedergelegt. Außerdem können die EG-Organe nicht, daß sie bei ihren Handlungen und insbesondere bei der Setzung sekundären Gemeinschaftsrechts die zwingenden Regeln des Völkerrechts absichtlich nicht beachten (Lenz, 1999: 1933).

Obwohl es keine diesbezüglich ausdrückliche Bestimmung im Gemeinschaftsrechtssystem wie Art.26 GG gibt, vertritt man in der Literatur die Auffassung, daß alle Regeln des Völkergewohnheitsrechts auch auf die Gemeinschaft anzuwenden sind. Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft bejaht im Prinzip eine Bindung der EG-Organe an die völkergewohnheitsrechtliche Regeln (EuZW, Heft 22, 1998: 694). Folglich müssen die Befugnisse der Gemeinschaft nach dem Urteil vom 24.11.1992⁴ unter Beachtung des Völkerrechts ausgeübt werden (EuZW, Heft 22, 1998, 697). Falls

³ EuGH, verb. Rs.21 und 24/72, International Fruit Company, Slg. 1972, 1226; verb. Rs.3,4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279.

⁴ EuGH, Slg I 1992, 6019 Tz.9 - Poulsen u. Diva Navigation.

also die Gemeinschaft eine Verordnung offiziell schriftlich beschließt und der Öffentlichkeit bekanntmacht, mit welcher Handelszugeständnisse ausgesetzt werden, die durch ein von ihr mit einem Drittland geschlossenes Abkommen oder wegen eines solchen gewährt wurden, muß sie demnach die Regeln des Völkergewohnheitsrechts befolgen. Deshalb binden die völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über die Beendigung und die Suspendierung vertraglicher Beziehungen aufgrund einer radikaler Änderung der Umstände die Gemeinschaftsorgane und sind Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung (EuZW, Heft 22, 1998, 697). Wie oben ausführlich erwähnt wurde, sind die Normen des Völkergewohnheitsrechts aufgrund Art.25 S.1 GG als die allgemeinen Regeln des Völkerrechts auch Bestandteil des innerstaatlichen Rechts bzw. Bundesrechts. Nach Art.25 S.2 GG gehen sie sogar den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.

Im Gegensatz zum Monismus vertreten die Anhänger des Dualismus die Meinung, daß die Völkerrechtsordnung und EG-Rechtsordnung voneinander unabhängig und getrennt bestehende Rechtsordnungen sind. Im Zusammenhang damit setzen die Dualisten der innergemeinschaftlichen Geltung die Eingliederung des völkerrechtlichen Abkommens durch eine Inkorporationsnorm voraus. Wenn auch das Gemeinschaftsrecht in der Tat für völkerrechtliche Verträge keinen Transformations- oder Vollzugsakt im Sinne eines Einzelaktes vorsieht, kann der innergemeinschaftliche Vollzug eines Abkommens nach der dualistischen Theorie auch durch einen generellen Vollzugsbefehl angeordnet werden und damit kann Art.228, Abs.2 EWGV als ein solches generelles Vollzugsbefehl betrachtet werden. Außerdem wäre die Vorschrift des Art.228 II EWGV bei dem monistischen Modell unnötig, da es eines speziellen Transformationsaktes oder eines Generaltransformators nicht bedurft hätte (Krück, 1977: 168). So zwingt das System des EWGV für Gemeinschaftsabkommen nach dieser dualistischen Theorie nicht zu einer monistischen Erklärung (Oehmichen, 1992: 95).

Bleckman ist der Meinung, daß die Notwendigkeit einer dualistischen Ansicht des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht aus der Souveränität der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften abgeleitet wird (Krück, 1977: 168). Bei Staaten verursacht deren Souveränität, daß die völkerrechtliche Bestimmungen deren Organe nicht unmittelbar erreichen können. Mit der Gründung der Gemeinschaften sind deren Mitgliedstaaten von ihrer Souveränität nicht zum Vorteil von der allgemeinen Völkerrechtsgemeinschaft abgekommen, sondern nur auf die Gemeinschaften verlagert, welche jetzt ihrerseits vor dem allgemeinen Völkerrecht geschützt sind. Dieser Schutz ist notwendig. Denn das Völkerrecht könnte sonst über den Umweg über das Gemeinschaftsrecht in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ungehindert eindringen (Krück, 1977: 168 f.). Wenn also das Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich von Bedeutung sein

soll, bedarf es unbedingt entweder eines Vollzugsbefehls oder der Übernahme des Völkerrechts in den staatlichen Rechtsordnungsbereich (Krück, 1977: 168).

Abschließend kann festgestellt werden, daß das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht im allgemeinen ebenso wie das Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht sowohl monistisch wie dualistisch erklärt werden (Oehmichen, 1992: 95). Ob das allgemeine Völkerrecht eine Unterrechtsordnung der Völkerrechtsordnung -als regionales Völkergewohnheitsrecht oder als self-contained régime- oder eine neben der Völkerrechtsordnung stehende Rechtsordnung ist, ist auch eine umstrittene Frage (Busse, 1997: 68). Diese Problematik ist mit der anderen -oben genannten- umstrittenen Frage, ob das Völkerrecht im Sachbereich des Gemeinschaftsrechts Anwendung findet, eng verknüpft. So ist nach der ersten Ansicht eine solche Anwendung grundsätzlich anzunehmen, und das allgemeine Völkerrecht wird nur durch das Gemeinschaftsrecht als völkerrechtliche Sonderregelung weitgehend verdrängt. Dagegen ist nach der zweiten Ansicht das allgemeine Völkerrecht im Gemeinschaftsrecht prinzipiell unanwendbar und kann man daher nur -als Rechtsgedanke oder in Ausnahmefällen auch direkt oder inkorporiert in das Gemeinschaftsrecht- zur Lückenfüllung heranziehen (Busse, 1997: 69). Da die Gemeinschaftsrechtsordnung ein von allen anderen Rechtsordnungen ausreichend abgrenzbares Rechtssystem bildet, kann jedoch eine eigenständige europarechtliche Einordnung der EU, welche neben der nach allgemeinem Völkerrecht steht, nach allen unterschiedlichen Meinungen vorgenommen werden. Es erscheint für eine eigenständige europarechtliche Einordnung mithin von nur untergeordneter Relevanz, ob dieses Rechtssystem ein Unterrechtssystem des Völkerrechts oder ein neben dem Völkerrecht stehendes Rechtssystem bildet (Busse, 1997: 69).

IV. Völkerrechtliche Verträge der EG

Die völkerrechtlichen Verträge der EG sind mit der Rolle der Gemeinschaft auf internationaler Ebene fest verbunden. In diesem Zusammenhang kann Europa sich als einer der Anziehungspunkte in der Welt nicht darauf beschränken, nur seine eigenen inneren Angelegenheiten in die Hand zu nehmen, sondern muß sich vor allem auch um seine wirtschaftlichen sozialen und politischen Beziehungen zu anderen Ländern in der Welt bemühen. Um dieses Ziel zu erreichen, schließt die EG mit den "Nichtmitgliedstaaten" der Gemeinschaft⁵ und anderen internationalen Organisationen völkerrechtliche Abkommen, welche von Verträgen über eine umfassende Kooperation auf handelspolitischem, industrielle, sozialpolitische oder technischem Gebiet bis zu Abkommen über den Handel mit einzelnen Produkten reichen (Borchardt, 1996: 35). Es ist heute von

⁵ Sog.Drittländer

den meisten Staaten anerkannt, daß man die Gemeinschaft als Vertragspartei im internationalen Abkommen fungieren kann (Groux – Manin, 1984: 71).

Nach Art.7 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen bestimmt die Fähigkeit einer Internationalen Organisation sich, Verträge zu schliessen, gemäß den Vorschriften dieser Organisation (Oehmichen, 1992: 47).

Die Außenkompetenz der europäischen Gemeinschaft hängt von ihren Gründungsverträgen ab. Als geschriebene Quellen des Gemeinschaftsrechts sind also zuerst die drei rechtlich getrennten Gründungsverträge, zu nennen, nämlich EGKS:Montanunion⁶, EWG:Gemeinsamer Markt⁷“. Durch den Vertrag über die Europäische Union in Maastricht vom 07.02.1992 (Borchardt, 1996: 13) wurde der “Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen neuen Namen, nämlich “Europäische Gemeinschaft“ (EG) gegeben; aus dem EWG-Vertrag wurde der EG-Vertrag. Die manchen Bestimmungen des EG-Vertrags wurden durch den Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997 geändert, welcher nach Abschluß des Ratifikationsverfahrens am 01.05.1999 in Kraft getreten ist.und schließlich EAG-EURATOM⁸ (Borchardt, 1996: 33). Alle drei Gemeinschaften sind gemäß ihren Gründungsverträgen völkerrechtsfähig (Oehmichen, 1992: 47) und damit auch vertragsfähig⁹ (Conze, 1987: 28, 63). “Die gemeinschaft hat Rechtspersönlichkeit“ oder Art.6 Abs.2 “Im zwischenstaatlichen Verkehr hat die Gemeinschaft die für die Durchführung ihrer Aufgaben und Erreichung ihrer Ziele erforderliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit.“ und Art.101, eine allgemeine Ermächtigung der Atomgemeinschaft zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge, soweit die EAG über eigene Aufgaben und Zuständigkeiten verfügt, 184 EAGV sowie Art.210 EWGV¹⁰ “Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit“, Art.211 EWGV (jetzt Art.282 EGV) “Die Gemeinschaft besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist; sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen. Zu diesem Zweck wird sie von der Kommission vertreten.“ Zusammenfassend kann man sagen, daß Europäische Gemeinschaften als internationale Organisationen neben den Staaten auch Völkerrechtsfähigkeit besitzen und damit sind sie in der Lage, völkerrechtliche Verträge abzuschließen.

⁶ Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl vom 18.04.1951 - “Pariser Vertrag“.

⁷ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.03.1957 - “Römischer Vertrag“.

⁸ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaften vom 25.03.1957 - “Römischer Vertrag“.

⁹ Vgl.Art.6 Abs.1 EGKSV.

¹⁰ Jetzt Art.281 EGV.

Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts muß jedes internationale Abkommen von den Vertragsparteien nach Treu und Glauben erfüllt werden (Groux – Manin, 1984: 128, 134). Die Europäische Gemeinschaft hat sich gegenüber zahlreichen dritten Staaten durch den Abschluß bilateraler Verträge völkerrechtlich verpflichtet. Wenn ein solcher Vertrag nicht erfüllt wird, hat der oder die betroffenen Vertragsparteien also die Gemeinschaft zur Verantwortung zu ziehen (Groux – Manin, 1984: 149). Dieses Ergebnis ergibt sich aus ihrer Völkerrechtsfähigkeit einerseits und dem Rechtssatz des allgemeinen Völkerrechts “pacta sunt servanda“ andererseits (Conze, 1987: 67; Krück, 1977: 123 f.). Der Rechtssatz des allgemeinen Völkerrechts “pacta sunt servanda“ enthält, daß jeder Vertrag die Vertragsparteien bindet und von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen ist.¹¹

Ein internationaler Vertrag oder eine internationale Vereinbarung zwischen Staaten oder –internationalen- Institutionen unterliegt einer Vielzahl von Gewohnheitsregeln, welche die zum großen Teil in der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23.05.1969 kodifiziert worden sind (Groux – Manin, 1984: 105). Die Wiener Konvention als solche wird nur auf die Staaten angewendet, welche Vertragsparteien in diesem Abkommen sind. Jedoch kann man bei den einvernehmlich angenommenen Bestimmungen¹² davon ausgehen, daß diese Bestimmungen das Gewohnheitsvölkerrecht beschreiben und damit auf alle angewendet werden können. Diese Auffassung wird auch vom Europäischen Gerichtshof geteilt. Nach seiner Entscheidung vom 16.06.1998 bindet das Wiener Übereinkommen weder die Gemeinschaft noch alle Mitgliedstaaten. Trotzdem gibt eine Reihe von Bestimmungen, zu denen auch Art.62 zählt, die Regeln des Völkergewohnheitsrechts wieder, nach denen unter bestimmten Voraussetzungen der Grundsatz gilt, daß eine Änderung der Umstände zur Hinfälligkeit oder zur Suspendierung eines Vertrages führen kann (EuZW, Heft 22, 1998: 696). Wie der IGH klar zum Ausdruck gebracht hat, sind dieser Grundsatz und seine -nur ausnahmsweise vorliegenden- Voraussetzungen in Art.62 des Wiener Übereinkommens niedergelegt, das in vieler Hinsicht als Kodifizierung bestehenden Gewohnheitsrechts zur Frage der Beendigung vertraglicher Beziehungen aufgrund einer Änderung der Umstände angesehen werden könnte¹³ (EuZW, Heft 22, 1998, S. 696).

¹¹ Vgl. Art. 26 WRK und EuZW, Heft 22, 1998, S. 697.

¹² Die im übrigen in der Mehrzahl sind.

¹³ Urteil vom 02.02.1973 im Fischereistreit Vereinigtes Königreich/Island, Reports of judgments, Advisory Opinions and Orders 1973, S. 3 Tz. 36.

V. Das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und EG-Rechtsordnung: monistisch oder dualistisch? - Parallelen zum Verhältnis von Völkervertragsrecht und innerstaatliche Recht

Was das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und Gemeinschaftsrecht angeht, so kann man sagen, daß es in diesem Punkt zwei unterschiedliche Theorien, wie das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und innerstaatlichem Recht, gibt. Eine dieser Theorien ist Monismus. Nach der monistischen Theorie ist ein völkerrechtlicher Vertrag, welcher gültig abgeschlossen wurde und völkerrechtlich in Kraft steht, auch im internen Bereich der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten anwendbar und damit kann auch vom Richter zu seiner Urteilsfindung herangezogen werden (Oehmichen, 1992: 60). Wenn also das Verhältnis der beiden Rechtsordnungen zueinander monistisch ist, so wird es auch keine Prüfung einer unmittelbaren Anwendbarkeit mehr benötigt. Mit anderen Worten begründet diese Theorie die Ablehnung einer a-priori-Prüfung der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Abkommensbestimmung mit ihrer monistischen Einstellung des Verhältnisses zwischen Völkervertragsrecht und Gemeinschaftsrecht (Oehmichen, 1992: 62).

Dieses Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und Gemeinschaftsrecht ist also nach dieser Auffassung in der Tat monistisch. Denn "Dualismus" bedeutet, daß die völkerrechtliche Rechtsordnung und EG-Rechtsordnung voneinander getrennt sind und damit man zwischen dem Abschluß eines völkerrechtlichen Abkommens und seiner Anwendung unbedingt ein Anwendungsbefehl oder Umsetzungsakt einschieben muß. Mit anderen Worten spricht man von "Dualismus", falls in einem bestimmten Rechtssystem ein internationales Abkommen als solches keine Quelle von Rechten und Pflichten darstellen kann. Nur ein innerstaatlicher Akt, welcher der Annahme des Abkommens verabschiedet worden ist und der dieses in den nationalen Rechtsbereich überträgt, es erfüllt, anwendet oder darauf verweist, kann eine solche darstellen (Groux – Manin, 1984: 119). Ein solcher Rechtsakt, bzw. Anwendungsbefehl oder Umsetzungsakt wird aber auch im System der Gemeinschaftsverfassung nicht vorgesehen (Oehmichen, 1992: 60).

Diese von Pescatore vertretene monistische Theorie bestreitet das Erfordernis eines Anwendungsbefehls oder eines Transformationsaktes (Oehmichen, 1992: 62). Pescatore setzt "die unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge" mit "innerstaatlicher Geltung" gleich, weil ein solches Erfordernis aber höchstens zur Herstellung der innerstaatlichen Geltung bestehen kann.

Ob man "unmittelbare Anwendbarkeit" mit "Geltung" gleichsetzt, ist in der Rechtsliteratur umstritten. Denn Art.228, Abs.2 EWGV läßt die Frage selbst offen, ob die darin angeordnete "Verbindlichkeit der von der Gemeinschaft abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge gegenüber EWGV Organe und

Mitgliedstaaten“ als „Geltung“ oder als „unmittelbare Anwendbarkeit“ (Conze, 1987: 68) zu begreifen ist. Man kann diese Frage nur durch Auslegung beantworten. Es ist allein schon dabei schwierig, wie die Unterscheidung zwischen „Geltung“ und „unmittelbare Anwendbarkeit“ gemacht werden kann (Oehmichen, 1992: 62). Wie erwähnt, setzt Pescatore unmittelbare Anwendbarkeit aus oben genannten Gründen gleich mit innerstaatlicher Geltung. Man verwendet in der Literatur diese Begriffe so häufig synonym. Dagegen vertritt man die Meinung, daß diese Begriffe nicht identisch sind, sondern in einem Stufenverhältnis stehen. Die „Geltung“ bedeutet die rechtliche Bindung wegen der Existenz eines Abkommens im innerstaatlichen oder innergemeinschaftlichen Rechtsraum, und bezeichnet die Voraussetzung dafür, daß das Abkommen die Wirkung der unmittelbaren Anwendbarkeit haben kann (Oehmichen, 1992: 69 f.). Im Grunde genommen behauptet die monistische Theorie nicht, daß der Einzelne sich daher schon auf das Abkommen berufen kann, wenn auch ein wirksam abgeschlossener Vertrag nach dieser Theorie im internen Bereich in dem Sinne gilt, daß er im internen Bereich schon durch sein völkerrechtliches Inkrafttreten existent wird. Somit verbietet eine monistische Beurteilung des Verhältnisses der beiden Rechtsordnungen nicht die a-priori-Prüfung der unmittelbaren Anwendbarkeit (Oehmichen, 1992: 61).

Wenn ein internationales Abkommen ungenau formuliert ist oder nur einen Bezugsrahmen setzt, kann es sogar nach der monistischen Auffassung erforderlich sein, daß die einzelnen Staaten interne Durchführungsbestimmungen zur Erfüllung des Abkommens verabschieden können. Das monistische System schließt also selbstverständlich dies nicht aus (Groux – Manin, 1984: 121).

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens für unmittelbar anwendbar zu halten, falls sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und nach Gegenstand und Art des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung beinhaltet, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht durch den Erlaß eines weiteren Aktes bedingt oder bestimmt sind¹⁴ (EuZW, Heft 22, 1998, S. 696; vgl. auch Lenz, 1999: 1993).

Wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft entschieden hat, ist es einem Betroffenen nicht verwehrt, der sich vor Gericht auf Ansprüche beruft, die er unmittelbar aus einem Abkommen zwischen der EG und einem Drittland ableitet, vor Gericht die Gültigkeit einer Verordnung in Frage zu stellen, die ihn durch die Aussetzung der mit diesem Abkommen gewährten Handelszugeständnisse an deren Inanspruchnahme hindert, und sich dafür auf Verpflichtungen zu berufen, die sich aus den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über die Beendigung und die Suspendierung vertraglicher Beziehungen ergeben. Wegen der Komplexität der

¹⁴ Vgl. dafür u.a. EuGH, Slg.1987, 3719; NJW 1988, 1442 Tz.14 - Demirel.

fraglichen Regeln und der Ungenauigkeit einiger Begriffe muß sich die gerichtliche Kontrolle aber darauf beschränken, ob das zuständige Organ bzw. der Rat, als er die Aussetzungsverordnung erließ, offensichtliche Fehler bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung dieser Regeln begangen hat. So bejaht der EUGH zwar im Grundsatz eine Bindung der EG-Organe an die völkergewohnheitsrechtlichen Bestimmungen, verneint aber im Ergebnis einen Verstoß der streitigen Verordnung gegen diese Regeln, mit der Handelszugeständnisse mit Jugoslawien ausgesetzt wurden (EuZW, Heft 22, 1998: 694 ff.)

Nach einer Vorentscheidung über die Auslegung einer Bestimmung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und Griechenland des Europäischen Gerichtshofs ist dieses Abkommen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts (Groux – Manin, 1984: 118). Zudem hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 09. Februar 1982 entschieden, daß ein Abkommen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sei, wobei er sich nicht auf die Art der Überführung oder Umwandlung in nationales Recht, sondern auf das Inkrafttreten des Abkommens bezog¹⁵ (Groux – Manin, 1984: 120). Demzufolge ist ein internationales Abkommen, das die Gemeinschaften bindet, Bestandteil des Gemeinschaftsrechts (Groux – Manin, 1984: 118), (EuZW, Heft 22, 1998: 696).¹⁶ Es könnte nach der Auffassung des Gerichtshofs Rechte von Einzelpersonen begründen, ohne der Frage nachzugehen, durch welchen gemeinschaftlichen Rechtsakt das Abkommen genehmigt und veröffentlicht worden war (Groux – Manin, 1984: 120). Daraus kann man folgern, daß im Gemeinschaftssystem ein Abkommen allein wegen seines Inkrafttretens und seiner Veröffentlichung im nationalen Recht anwendbar ist, ohne daß man auf die Bezeichnung “Überführung des Abkommens“ in Gemeinschaftsrecht verweisen müsse (Groux – Manin, 1984: 121). Die Normen eines solchen völkerrechtlichen Abkommens sind dann unmittelbar anwendbar, falls sie geeignet sind, den einzelnen Gemeinschaftsbürger zu erreichen, falls sie also individualwirksam sind (Krück, 1977: 170). Im Zusammenhang damit hat der Europäische Gerichtshof entschieden,¹⁷ daß “Die Unvereinbarkeit einer Gemeinschaftshandlung mit einer Bestimmung des Völkerrechts die Gültigkeit dieser Handlung nur dann beeinträchtigen, wenn die Gemeinschaft an diese Bestimmung gebunden ist. Falls die Ungültigkeit vor einem staatlichen Gericht geltend gemacht wird, ist weiterhin erforderlich, daß diese Bestimmung ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen kann, sich vor Gericht auf sie zu berufen.“ (Groux – Manin, 1984: 123).

Die Regel, nach der die völkerrechtlichen Abkommen der Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, ist für “Gemeinschaftsabkommen“ gültig, d.h. Abkommen, in denen die Gemeinschaft Vertragspartei ist, also auch für die

¹⁵ Vgl. Rechtssache Polydor, Urteil des EuGH vom 09.02.1982.

¹⁶ Vgl. auch Urteil Demirel, Tz.7.

¹⁷ Urteil vom 24.10.1973, Rechtsache 9/73, genauso Urteil international Fruit.

gemischten Abkommen, an denen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten beteiligt sind (Groux – Manin, 1984: 118). Aber sie ist nicht für Abkommen gültig, in denen ausschließlich Mitgliedstaaten Vertragspartei sind, selbst wenn sie eine Beziehung zum Gemeinschaftssystem haben.¹⁸

Die Erkenntnis, daß die Abkommen im Rechtsraum der Gemeinschaft ihre völkerrechtliche Natur behalten, zwingt nicht zu der Annahme, daß Völkervertragsrecht und Gemeinschaftsrecht sich zueinander monistisch verhielten. Denn auch ein dualistischer Ansatz erlaubt die Einführung der Abkommen in unverändert völkerrechtlicher Qualität (Oehmichen, 1992: 90 f.).

Sowohl d'Orville als auch March Hunnings vertreten die Auffassung, daß das Erfordernis eines Einführungsaktes die innergemeinschaftliche Wirksamkeit der Abkommen behindert, deshalb nur eine monistische Konzeption dem Streben nach größtmöglicher Effektivität gerecht wird (Oehmichen, 1992: 92). Da diese Begründung den zusätzlichen, auf den Vertragsschluß noch gesondert folgenden Transformations- oder Vollzugsakt als einzig mögliche Ausformung der dualistischen Theorie sieht, deutet sie auf ein falsches Verständnis des Dualismus. Das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und Landesrecht in Art.59, Abs.II GG mit dem Erfordernis eines Genehmigungsgesetzes entspricht völlig diesem System (Oehmichen, 1992: 92). Aber die Auslegung des Art.228, Abs.2 EWGV ergibt nicht das Erfordernis eines solchen zusätzlichen Aktes. Jedoch ist es festzustellen, daß der dualistische Ansatz neben diesem System der Einzelinkorporation durch zusätzlichen Akt auch das System des generellen Vollzugsbefehls bietet, wie oben erwähnt. Im Zusammenhang damit kann ein solcher genereller Vollzugsbefehl in der die Wirkung des Vertragsschlusses regelnden Norm, nämlich Art.228, Abs.2, enthalten sein. Auf diese Weise entsteht die innergemeinschaftliche Geltung nicht unmittelbar aus dem Abschluß des Vertrages, sondern aus der in Art.228, Abs.2 verankerten Anordnung. Folglich wird diese dualistische Konzeption dem Streben nach größtmöglicher Effektivität genauso wie die monistische Theorie gerecht (Oehmichen, 1992: 93).

Gegen die dualistische Theorie führt Schermers eine verfassungsrechtliche Begründung ins Feld. Nach dieser Begründung fehlt es der dualistischen Theorie im Verhältnis von Völkervertragsrecht zu Gemeinschaftsrecht an dem Argument, welches sie im Verhältnis von Völkervertragsrecht zum nationalem Recht tragen kann. Dort liegt ein wesentlicher Grund für ein dualistisches Modell in der Stützung der parlamentarischen Demokratie. Das Parlament soll durch das Transformationsgesetz an der Inkorporation der Bestimmungen des Abkommens beteiligt werden und damit beruht die mögliche Bindung des Bürgers genauso auf einem Rechtsakt des Parlamentes wie im Fall eines sonstigen innerstaatlichen Gesetzes (Oehmichen, 1992: 93). Weil seitens der Gemeinschaft Rechtsakte im

¹⁸ Nämlich in Art.220 EWG-Vertrag (jetzt Art.293 EGV) vorgesehene Übereinkommen.

äußeren, wie im inneren Bereich durch dasselbe Organ, den Rat, ohne Beteiligung der Versammlung erlassen werden können,¹⁹ entfällt diese Begründung im Verhältnis von Völkervertragsrecht zu Gemeinschaftsrecht (Oehmichen, 1992: 94).

Abschließend kann festgestellt werden, daß das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und Gemeinschaftsrecht wie das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und innerstaatlichem Recht sowohl monistisch als auch dualistisch erklärt werden. Außerdem kann der Prüfung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Gemeinschaftsverträge sowohl ein monistisches wie ein dualistisches Verständnis dieses Verhältnisses zugrunde liegen. Das Konzept der unmittelbaren Anwendbarkeit hängt also nicht von einem der beiden Modelle ab (Oehmichen, 1992: 69, 95). Im Gegensatz dazu entspricht das Verhältnis zwischen Völkervertragsrecht und Landesrecht in Art.59, Abs.2 GG mit dem Erfordernis eines Genehmigungsgesetzes dem den zusätzlichen, auf den Vertragsschluß noch gesondert folgenden Transformations- oder Vollzugsakt als einzig mögliche Ausformung des Dualismus sehenden streng dualistischen System.

Art.228 Abs.2 und 3 EWGV besagt, daß ein Gemeinschaftsabkommen, dessen Unvereinbarkeit mit dem Gründungsvertrag vom Gerichtshof festgestellt wurde, erst nach der Revision dieses Vertrags in Kraft treten kann. Aus diesen Bestimmungen müssen wir schließen, daß die Abkommen im Gemeinschaftsrechtssystem den Gründungsverträgen untergeordnet sind (Groux – Manin, 1984: 122). Die Gründungsverträge gehen also den völkerrechtlichen Abkommen der Gemeinschaften vor (Krück, 1977: 175).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hat das Abkommen Vorrang vor dem abgeleiteten Recht. Somit gilt jeder frühere oder spätere einseitige Rechtsakt der Gemeinschaften nicht, welcher einem Gemeinschaftsabkommen widerspricht (Groux – Manin, 1984: 122). Mit anderen Worten dürfen die Gemeinschaftsorgane kraft Gemeinschaftsverfassungsrechts keine den ordnungsgemäß geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen der Gemeinschaften widersprechenden Rechtsakte setzen. Denn Art.228 II EWGV ordnet die Bindung der Gemeinschaftsorgane an die völkerrechtlichen Verträge der Gemeinschaft an. Aus diesen Erklärungen kann man entnehmen, daß diese Verträge im Rang über den Rechtsakten der Gemeinschaft stehen (Krück, 1977: 170). Diese völkerrechtlichen Verträge gehen also im Rang dem sekundären Gemeinschaftsrecht vor (Krück, 1977: 175).

Zum Unterschied von Wirkung der internationalen Abkommen im Gemeinschaftsrecht wirken die internationalen Verträge, die nach dem GG aufgrund eines Zustimmungsgesetzes in Kraft getreten sind, in der innerstaatlichen Rangordnung mit dem Rang einfacher Gesetze, Verwaltungsabkommen mit dem Rang von Verordnungen, wie oben erwähnt. Da die Rangordnungsreihe in einem

¹⁹ Nach Art.189; 228; 113 EWGV; jetzt Art.249; 300; 133 EGV.

Verfassungsstaat so verläuft: Verfassung - Gesetz - Verordnung, sind die Abkommen, welche gemäß dem GG wegen eines Zustimmungsgesetzes in Kraft gesetzt wurden, dem Grundgesetz untergeordnet, Verwaltungsabkommen jedoch den einfachen Gesetzen und dem Grundgesetz.

Literaturverzeichnis

-Conze, Albrecht

Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft, 1.Aufl., Baden - Baden, 1987.

-Borchardt, Klaus - Dieter

Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg, 1996.

-Busse, Christian

Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1997, Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns, 1999.

-Groux, Jean - Manin, Philippe

Die Europäischen Gemeinschaften in der Völkerrechtsordnung, Luxemburg, 1984.

-Krück, Hans

Völkerrechtliche Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Springer - Verlag, Berlin - Heidelberg - New York, 1977.

-Lenz, C. Otto

Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 2.Auflage, Köln, 1999.

-Oehmichen, Alexander

Die unmittelbare Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge der EG, Saarbrücken, Univ., Diss., Frankfurt am Main, 1992.

-Seidl - Hohenveldern, Ignaz

Völkerrecht, 9., neubearb. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns, 1997.