

Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaften an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen

Von *Manfred A. Daus*, Luxemburg

I. Einleitung

Die Europäischen Gemeinschaften sind längst eine Realität im internationalen Wirtschaftsleben geworden. Mit Hilfe eines breitgefächerten Instrumentariums von Aktionsmitteln entfalten sie in zunehmendem Maße Aktivitäten gegenüber Drittländern und zwischenstaatlichen Organisationen. Die Aktionsmittel müssen in vollem Umfang genutzt werden, um die Rolle der Gemeinschaft im internationalen Geschehen zu stärken und eine stetige und erfolgreiche Gemeinschaftspräsenz zu sichern.

Die Mitgliedstaaten haben den Europäischen Gemeinschaften bei der Gründung gewisse Ziele in der Völkerrechtsordnung gesetzt und sie mit entsprechenden Mitteln ausgestattet, um sie in die Lage zu versetzen, einen eigenen, von dem der Mitgliedstaaten verschiedenen rechtlichen Willen zu äußern. Ihre formelle Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, folgt aus ihrer partiellen Völkerrechtssubjektivität,¹ ihre materielle Befähigung aus den entsprechenden Kompetenzregelungen ihrer Gründungsverträge.

Die Gründungsverträge enthalten unterschiedliche Formulierungen bezüglich der Außenbeziehungen der Gemeinschaften. Während der EGKS- und der EAG-Vertrag fest umrissene Bereiche betreffen, in denen sich die Außenzuständigkeiten nach den spezifischen Aufgabenbereichen der Organisationen unmittelbar aus den Vertragszielen selbst bestimmen (Art. 6 bzw. Art. 101), bezieht sich der EWG-Vertrag auf einen umfassenden Sachbereich, dessen Grenzen nicht fest umrissen sind. Die von ihm begründeten Außenkompetenzen sind daher mit spezifischen Bereichen wie Zolltarifen, gemeinsamer Handelspolitik, Assoziierungen mit Drittländern oder Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen verbunden.

So ist die EWG gemäß Art. 113 EWGV zum Abschluß von Zoll-, Handels- und Kooperationsabkommen und gemäß Art. 238 EWGV zum Abschluß von Assoziierungsabkommen berechtigt. Sie hat Handelsabkommen auf der Rechtsgrundlage des Art. 113 EWGV mit etwa 30 Ländern Mittel- und Nordeuropas, des europäischen Mittelmeerraumes und des afrikanischen, asiatischen und amerikani-

¹ Die Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaften ergibt sich gemeinschaftsrechtlich aus den Art. 6 EGKS, 210 EWGV und 184 EAGV.

schen Kontinents geschlossen. Ein Abkommen über den Handel mit Textilerzeugnissen besteht zwischen der EWG und dem Staatshandelsland Rumänien. In Ausführung der Beschlüsse der Pariser Gipfelkonferenz 1972 werden die Möglichkeiten einer gemeinschaftlichen Handelspolitik gegenüber den osteuropäischen Staatshandelsländern und dem COMECON geprüft. Am 3. April 1978 wurde ein Handelsabkommen mit der Volksrepublik China unterzeichnet, das an die Stelle der zwischen China und den Mitgliedstaaten bestehenden bilateralen Abkommen getreten ist. Es wurde vom Rat am 2. Mai 1978 genehmigt und ist am 1. Juni 1978 in Kraft getreten.^{1a} Assoziierungsabkommen auf der Rechtsgrundlage des Art. 238 EWGV bestehen mit über 60 Staaten des europäischen Mittelmeerraumes, des afrikanischen und asiatischen Mittelmeerraumes und mit Staaten in Afrika, in der Karibik und im Pazifik (sog. AKP-Staaten). 49 Staaten davon sind im Rahmen des in Lomé unterzeichneten Globalabkommens über handelspolitische Zusammenarbeit, Stabilisierung der Ausfuhrerlöse und industrielle, technische und finanzielle Zusammenarbeit assoziiert.^{1b}

Gemäß Art. 229 EWGV pflegt die EWG Beziehungen zu internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, ihren Sonderorganisationen und dem GATT. Sie ist aktiv im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen tätig, um die Gemeinschaftsbelange in den verschiedenen Verhandlungsgremien zu wahren. Dabei beteiligt sie sich in erster Linie an den Arbeiten des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (ECOSOC), der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO). Mit dem Europarat hat die EWG gemäß Art. 230 EWGV jede zweckdienliche Zusammenarbeit herbeizuführen; die Zuständigkeitsbereiche der beiden Organisationen überschneiden sich teilweise und können nur schwerpunktmäßig voneinander abgegrenzt werden. Im Rahmen der OECD nimmt die EWG an den Arbeiten des OECD-Rates und der verschiedenen Ausschüsse dieser Organisation (Handelsausschuß, Landwirtschaftsausschuß, Ausschuß für Entwicklungshilfe u. a.) teil. Ferner beteiligt sie sich an den Arbeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Welternährungsorganisation (FAO) und der UNESCO.

Enge Zusammenarbeit herrscht auch zwischen der EAG und der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO), mit der die Gemeinschaft kürzlich drei neue Abkommen betreffend die Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Kernfusion bzw. der Wasserstoffgewinnung aus Wasser geschlossen hat. Insgesamt sind derzeit 6 Abkommen zwischen der EAG und der IAEO in Kraft.

Im Rahmen multilateraler Verhandlungen nimmt die Gemeinschaft aktiv an den Tätigkeiten des GATT, der Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Zusam-

^{1a} Rats-VO (EWG) Nr. 946/78 vom 2. 5. 1978, ABl. Nr. L 123, S. 1; Mitteilung des Inkrafttretens in ABl. Nr. L 143, S. 28.

^{1b} Vgl. u. a. Baumgartner, Institutionelle Aspekte des AKP-EWG-Abkommens von Lomé, EuR 1978, 105.

menarbeit (Nord-Süd-Dialog), der UNCTAD und neuerdings auch der Internationalen Seerechtskonferenz teil. Im Rahmen des GATT ist vor allem die sog. Tokio-Runde zu erwähnen, in der die Gemeinschaft ein auf neuen Grundlagen beruhendes Zolltarifsystem (Anpassung der Zollbewertungssysteme an Art. VII des GATT) vorgeschlagen hat.

Zunehmende Bedeutung hat in den letzten Jahren die Gemeinschaftsbeteiligung an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen erlangt. Die Rolle der EG bei der Aushandlung und als Vertragspartei mehrseitiger Völkerrechtsverträge gewinnt an Profil und rechtspraktischer Bedeutung. Sie geht mit der allgemeinen Tendenz der neueren Völkervertragspraxis einher, im Zuge wachsender Interdependenz der Staatengemeinschaft vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet multilateralen Beziehungen den Vorzug vor dem klassischen Bilateralismus zu geben.

Der Grad der materiellen Beteiligung der Gemeinschaft reicht von der einseitigen gemeinschaftlichen Verpflichtungserklärung bis hin zur vollen Stellung als gleichberechtigte Vertragspartei. So ist die EWG vollberechtigte Vertragspartei der Internationalen Weizenhandelsübereinkommen sowie der damit verbundenen Nahrungsmittelhilfeübereinkommen von 1967 und 1971, die sie an Stelle der EG-Mitgliedstaaten abgeschlossen hat.² Sie ist neben den Mitgliedstaaten Partei des 4. Internationalen Zinnübereinkommens³ und des Internationalen Olivenöl-Übereinkommens von 1963 in der Fassung des Verlängerungsprotokolls von 1973.⁴ Ferner hat sie das Übereinkommen von Barcelona vom 16. Februar 1976 zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung sowie das Protokoll zur Verhütung der Verschmutzung des Mittelmeers durch das Einbringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge geschlossen.⁵ Bei letzterem sind neben der Gemeinschaft auch einige (nicht alle) EG-Mitgliedstaaten Vertragsparteien (sog. gemischtes Übereinkommen).

Die EG strebt derzeit ihre Beteiligung an einer größeren Anzahl weiterer multilateraler Übereinkommen bzw. geplanter Übereinkommen an, zu denen u. a. die folgenden gehören: Protokoll zu dem genannten Übereinkommen von Barcelona vom 16. Februar 1976 über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung des Mittelmeers durch Öl und andere Schadstoffe in Notfällen; Bonner Übereinkommen vom 9. Juni 1969 über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Ölverschmutzungen der Nordsee; Europäisches Übereinkommen zum Schutz internationaler Wasserläufe vor Verschmutzung; Übereinkommen zur Verhinderung der Meeresverschmutzung tellurischen Ursprungs (Pariser Konferenz); Danziger Konvention über die Fischerei und den Schutz der lebenden Ressourcen in der Ostsee und den Belten; Europäisches Übereinkommen vom 13. Dezember 1968 über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport;

² Beschluß Nr. 70/208/EWG des Rates vom 17. 3. 1970, ABl. Nr. L 66, S. 1; Beschluß Nr. 74/406/EWG des Rates vom 25. 6. 1974, ABl. Nr. L 219, S. 24.

³ Beschluß Nr. 72/155/EWG des Rates vom 22. 3. 1972, ABl. Nr. L 90, S. 1.

⁴ BGBl. II 1973, 1311, 1340.

⁵ Beschluß Nr. 77/585/EWG des Rates vom 25. 7. 1977, ABl. Nr. L 240, S. 1.

Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen; Revidierte Rheinschiffsahrtsakte vom 17. Oktober 1868 (sog. Mannheimer Akte); Pariser Verbandsübereinkunft (gewerblicher Rechtsschutz) vom 1. Juli 1884; geplantes Abkommen über die Gründung einer Europäischen Stiftung (Aufgabe der Stiftung soll die bessere Verständigung zwischen den Völkern der Gemeinschaft und die bessere Kenntnis des kulturellen Erbes Europas sein); geplante Internationale Seerechtskonvention der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen.

Die Beteiligung der Gemeinschaft an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen wirft klärungsbedürftige Rechtsfragen verschiedener Art auf, von denen in dieser Untersuchung nur die für die derzeitige EG-Vertragspraxis vordringlichsten erörtert werden können. Sie betreffen die *Außenkompetenz der Gemeinschaft* (I); den *Umfang der EG-Beteiligung an Völkerrechtsübereinkommen unter besonderer Berücksichtigung gemischter Übereinkommen* (II); *EG-Beteiligungsklauseln an multilateralen Übereinkommen* (III); *Sitz- und Stimmrechtsregelungen in multilateralen Übereinkommen* (IV); *EG-Schutzklauseln in multilateralen Übereinkommen* (V); schließlich die kontroverse Frage der *Zulässigkeit eines mitgliedstaatlichen Handelns für die Gemeinschaft* in den Fällen, in denen trotz bestehender ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit eine Gemeinschaftsbeteiligung an an einem Übereinkommen nicht zu verwirklichen ist (VI).

II. Die Außenkompetenz der Europäischen Gemeinschaften

Inhalt und Umfang der auswärtigen Gewalt der Gemeinschaft bilden seit längerem einen Gegenstand der Auseinandersetzung im Schrifttum⁶ und in der Rechtsprechung des EuGH. Letzterer hat sich mit Fragen der EG-Außenkompetenz und insbesondere der Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge bisher in zwei Urteilen⁷ und zwei auf Antrag der Kommission gemäß Art. 228 EWGV erstatteten Gutachten⁸ befaßt.

Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH können der Gemeinschaft über den ausdrücklichen Wortlaut der Gründungsverträge hinaus Befugnisse im Außenbe-

⁶ Vgl. Sasse, Zur auswärtigen Gewalt der EWG, Besprechung des AETR-Urteils des EuGH vom 31. 3. 1971, EuR 1971, 208 ff.; Rudolf Geiger, Außenbeziehungen der EWG und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten, ZaöRVR 37 (1977), 640 ff.

⁷ Urteil vom 31. 3. 1971 (sog. AETR-Urteil), Rs. 22/70, Slg. 1971, 263 = EuR 1971, 242; Urteil vom 14. 7. 1976 (Biologische Schätze des Meeres), verb. Rs. 3, 4 und 6/76, Slg. 1976, 1279 = EuR 1977, 151 mit Anm. Tomuschat. ⁸ Gutachten vom 11. 11. 1975 (*Lokale Kosten*), Nr. 1/75, Slg. 1975, 1355; Gutachten vom 26. 4. 1977 (*Stillegungsfonds für die Binnenschifffahrt*), Nr. 1/76, Slg. 1977, 741 = EuR 1977, 271 mit Anm. Hubert Weis.

Zu diesen beiden Gutachten kommt hinzu der unten S.186 abgedruckte Beschluß des EuGH gemäß Art. 103 Abs. 3 EAGV vom 14. November 1978. Zur Zeit ist ein weiterer Antrag der Kommission auf ein Gutachten gemäß Art. 228 Abs. 1 Unterabs. 2 EWGV (Nr. 1/78) anhängig. Das Verfahren betrifft die Vereinbarkeit des Entwurfes eines Internationalen Naturkautschukübereinkommens mit dem Vertrag und insbesondere die Abschlußbefugnis der Kommission. Das Übereinkommen befindet sich im Stadium der Verhandlungen im Rahmen der UNCTAD.

reich auch zustehen, wenn hierfür eine spezifische Ermächtigungsnorm fehlt. Bereits in dem richtungsweisenden AETR-Urteil vom 31. März 1971 und dem Urteil vom 14. Juli 1976 (Biologische Schätze des Meeres)⁹ hat der Gerichtshof anerkannt, daß sich die Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht nur aus einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung durch den EWG-Vertrag, sondern auch implizit aus anderen Vertragsbestimmungen und in ihrem Rahmen ergangen (sekundärrechtlichen) Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane ergeben kann. Zur Ermittlung der Gemeinschaftszuständigkeit im Einzelfall müsse auf das System und auf die materiellen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zurückgegriffen werden. Im AETR-Urteil hatte der Gerichtshof außerdem noch vorausgesetzt, daß die Gemeinschaft zuvor von ihrer internen Rechtsetzungskompetenz in dem von dem Übereinkommen erfaßten Bereich durch Erlaß eines innergemeinschaftlichen Rechtsaktes Gebrauch gemacht, ihre potentielle Kompetenz mithin „aktualisiert“ hat.

Von diesem letzten Erfordernis ist der Gerichtshof in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung, dem Gutachten Nr. 1/76 vom 26. April 1977 (Stillegungsfonds für die Binnenschifffahrt) abgewichen. Er hat in dem Gutachten anerkannt, daß sich die Befugnis der Gemeinschaft, sich gegenüber Drittstaaten zu verpflichten, auch stillschweigend aus den Vertragsbestimmungen ergeben kann, die der Gemeinschaft eine interne Zuständigkeit zuerkennen, um eines der Gemeinschaftsziele zu erreichen: „Wenn das Gemeinschaftsrecht den Gemeinschaftsorganen im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel im Innenverhältnis eine Zuständigkeit verleiht, so ist die Gemeinschaft befugt, die zur Erreichung dieses Zieles erforderlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen einzugehen, auch wenn eine ausdrückliche diesbezügliche Bestimmung fehlt.“¹⁰

Das Gutachten Nr. 1/76 hat ferner deutlich gemacht, daß die Außenkompetenz der Gemeinschaft nicht nur in den Fällen besteht, in denen bereits von der internen Zuständigkeit zur Verwirklichung einer gemeinsamen Politik Gebrauch gemacht worden ist, sondern daß es genügt, wenn die Gemeinschaft die internen Maßnahmen anläßlich des Abschlusses und der Inkraftsetzung der entsprechenden völkerrechtlichen Vereinbarung selbst ergreift: „Wenn die internen Maßnahmen der Gemeinschaft erst anläßlich des Abschlusses und der Inkraftsetzung der völkerrechtlichen Vereinbarung ergriffen werden . . . , dann ergibt sich die Befugnis, die Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten zu verpflichten, dennoch stillschweigend aus den die interne Zuständigkeit begründenden Bestimmungen des Vertrages, sofern die Beteiligung der Gemeinschaft an der völkerrechtlichen Vereinbarung . . . notwendig ist, um eines der Ziele der Gemeinschaft zu erreichen.“¹¹ Soweit demnach der EWG-Vertrag nicht explizit weitergehende Außenkompetenzen zuweist (wie im Bereich der Handelspolitik Art. 113 EWGV oder der Assoziierungsabkommen Art. 238 EWGV), entspricht der Umfang der

⁹ Vgl. Fn. 7.

¹⁰ Slg. 1977, 755 Rdnr. 3 = EuR 1977, 273.

¹¹ Slg. 1977, 756, Rdnr. 4 = EuR 1977, 273.

Außenbefugnisse der Gemeinschaft dem Umfang ihrer Innenbefugnisse (Kompetenzkongruenz im Außen- und Innenbereich).

Wenn auch die angeführte Rechtsprechung des EuGH der Vertragspraxis der Gemeinschaft entscheidende Marksteine gesetzt hat, so ist doch ein Endpunkt der im Gange befindlichen Rechtsentwicklung noch nicht abzusehen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Beteiligung der EG an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen sind zahlreiche Fragen aufgeworfen, die der juristischen Klärung bedürfen.

Auszugehen ist von der *ratio iudicandi* der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die darin liegen dürfte, daß die Gemeinschaft nicht befugt sein soll, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, die sie nach dem EWG-Vertrag nicht in internes Gemeinschaftsrecht umsetzen kann. Aus diesem Grundsatz, der bereits daraus folgt, daß die Bindungswirkung von Gemeinschaftsübereinkommen gemäß Art. 228 Abs. 2 EWGV nur nach Maßgabe der jeweiligen materiellen Gemeinschaftskompetenz eintritt, dürfte sich weiterhin ergeben, daß, sofern in Kompetenzbereichen wie dem des Art. 100 EWGV (Richtlinienkompetenz zur Rechtsangleichung) nur Rechtsakte minderer Regulationsintensität gesetzt werden können, auch nur der Abschluß normativer Übereinkommen mit entsprechend schwacher Regulationsintensität zulässig ist, es sei denn, daß die Voraussetzungen der Generalklauselermächtigung des Art. 235 EWGV oder ein Fall etwaiger – dogmatisch umstrittener – Annexkompetenzen („implied powers“) vorliegt.

Noch ungeklärt ist, in welchem Sinne das Kriterium der Erforderlichkeit der Gemeinschaftsbeteiligung zur Erreichung eines der Ziele der Gemeinschaft auszulegen ist. Eine Auslegung im formellen Sinne würde bedeuten, daß die angestrebte internationale Regelung ohne Teilnahme der Gemeinschaft nicht verwirklicht werden kann, während eine Auslegung im materiellen Sinne darauf abzustellen hätte, daß die internationale Regelung für den Integrationsfortschritt ausschlaggebend ist. Der extensiven Grundtendenz der Rechtsprechung des EuGH dürfte die letztere Alternative (materielle Interpretation) am besten entsprechen.

Gleichfalls noch ungeklärt sind die Kriterien, nach denen sich die Unterscheidung zwischen der Außenkompetenz und der Innenkompetenz der Gemeinschaft richtet. Würde auf formelle Kriterien abgestellt, so wären dem Innenbereich nur Maßnahmen nach Art. 189 EWGV zuzurechnen, während völkerrechtliche Übereinkommen stets, und zwar ungeachtet der Frage, ob an ihnen Drittstaaten beteiligt sind, dem Außenbereich zuzurechnen wären. Wird dagegen vorzugsweise auf materielle Kriterien abgestellt, so läge eine Maßnahme im Außenbereich nur vor, wenn völkerrechtliche Bindungen gegenüber Drittstaaten eingegangen werden. Zusätzliche Probleme entstehen bei sog. gemischten Übereinkommen mit Drittstaatenbeteiligung, da in diesem Falle nur das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Drittstaaten zum Außenbereich, das Verhältnis der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedstaaten aber zum Innenbereich zu rechnen wäre.

Von der Frage der Gemeinschaftszuständigkeit zur Eingehung völkerrechtlicher Bindungen in einem bestimmten Bereich ist die Frage zu unterscheiden, wieweit daneben die EG-Mitgliedstaaten zum Abschluß internationaler Übereinkommen zuständig bleiben. Es handelt sich um das von bundesstaatlichen Ordnungen her bekannte Problem der Konkurrenz von Handlungskompetenzen. Die Frage ist eng verknüpft mit der Natur der Europäischen Gemeinschaften als mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestatteter supranationaler Organisationen, mit deren Gründung Hoheitsfunktionen auf dem Gebiet der Wirtschaft aus der Zuständigkeit der Vertragsstaaten ausgegliedert und der Gemeinschaft übertragen wurden.¹² Seit dem Gutachten Nr. 1/75 des EuGH vom 11. November 1975 (Lokale Kosten)¹³ ist unbestritten, daß die EWG für den Abschluß völkerrechtlicher Zoll- und Handelsverträge (Art. 113, 114 EWGV) ausschließlich zuständig ist; eine Parallelkompetenz der EG-Mitgliedstaaten kommt insoweit nicht in Betracht. Ähnliches gilt aus der Natur der Sache für Assoziierungsabkommen (Art. 238 EWGV).

Wird dagegen die Außenkompetenz der Gemeinschaft aus einer entsprechenden Innenkompetenz hergeleitet, so stehen die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten solange konkurrierend nebeneinander, wie die Gemeinschaft noch nicht von ihrer internen Zuständigkeit zur Verwirklichung einer gemeinsamen Politik durch den Erlaß innergemeinschaftlicher Regelungen Gebrauch gemacht hat.¹⁴ Dagegen ist die völkerrechtliche Verpflichtungskompetenz der Gemeinschaft ausschließlicher Natur, sobald sie ihre entsprechende Innenkompetenz durch den Erlaß interner Maßnahmen aktualisiert hat.¹⁵

Von dieser Regel gelten nach der Rechtsprechung des EuGH zwei wichtige *Ausnahmen*:

a) *Einerseits* ist, auch solange die Gemeinschaft ihre potentielle Außenkompetenz in dem entsprechenden Bereich noch nicht aktualisiert hat, eine Außenregelung der Mitgliedstaaten unzulässig, die geeignet sein könnte, den Integrationsfortschritt der Gemeinschaft zu hemmen. In Betracht kommen hierbei nicht nur materiell gemeinschaftsschädliche Absprachen, sondern auch längerfristige und unwiderrufliche Bindungen gegenüber Drittstaaten, die den völkerrechtlichen Spielraum der Gemeinschaft auf absehbare Zeit entscheidend einschränken können. Diese *ratio iudicandi* liegt dem Gutachten Nr. 1/76 (Stillegungsfonds für die Binnenschifffahrt) zugrunde, das weniger auf den Schutz des sekundären Gemeinschaftsrechts als vielmehr auf die Gesamtinteressenlage der Gemeinschaft abstellt, die der Gerichtshof von der „Gefahr einer schrittweisen und – da es sich

12 Vgl. Denkschrift der deutschen Bundesregierung zum EWG-Vertrag, BT-Drs. II/3440, S. 108.

13 Vgl. Fn. 8.

14 Urteil betr. Biologische Schätze des Meeres (Fn. 7).

15 AETR-Urteil (Fn. 7).

jeweils um Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten handeln würde – unwiderruflichen Desintegration des Gemeinschaftswerkes“ bedroht sieht.¹⁶

Die Beschränkung der mitgliedstaatlichen Handlungsfreiheit folgt aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 5 Abs. 2 EWGV). Danach haben die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnten. Dies kann bedeuten, daß der Gemeinschaft die Möglichkeit offengehalten werden muß, ihre potentiellen Zuständigkeiten zu gegebener Zeit zu aktualisieren, so daß längerfristige völkerrechtliche Bindungen ohne Kündigungsrecht zu unterbleiben haben, zumindest aber Vorkehrungen für eine etwaige spätere Gemeinschaftsbeteiligung zu treffen sind.¹⁷ M. E. sind an diesen Grundsatz besonders hohe Anforderungen zu stellen, wenn die Gemeinschaft bereits in irgendeiner Form ihren Aktualisierungswillen zu erkennen gegeben hat. Dies kann sich u. U. im Einzelfalle dahingehend auswirken, daß von einer bestimmten nationalen Maßnahme im Außenbereich überhaupt Abstand zu nehmen ist.

b) *Andererseits* können, auch wenn die Gemeinschaft ihre einschlägigen Außenzuständigkeiten bereits durch einen entsprechenden internen Gemeinschaftsakt aktualisiert hat, gleichwohl ausnahmsweise die Mitgliedstaaten zuständig bleiben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um ein solidarisches Vorgehen der Mitgliedstaaten handelt und der Beginn der Vertragsverhandlungen und ein beträchtlicher Teil der Arbeiten zeitlich vor dem Übergang der Vertragsschlußkompetenz auf die Gemeinschaft lagen. Dieser Grundsatz ergibt sich aus dem AETR-Urteil,¹⁸ in dem der EuGH zwar eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluß eines Übereinkommens im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik (Europäisches Übereinkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen) bejaht hat, da die Gemeinschaft den entsprechenden Sachbereich bereits durch eine Ratsverordnung^{18a} aktualisiert hatte, gleichwohl aber wegen der Besonderheiten des Einzelfalles die Klage der Kommission gegen den Rat abwies und den streitigen Ratsbeschluß bestätigte, aufgrund dessen die Vertragsverhandlungen in Koordination mit den Gemeinschaftsorganen von den Mitgliedstaaten geführt und abgeschlossen werden sollten.

¹⁶ Slg. 1977, 760/Rdnr. 14 = EuR 1977, 276.

¹⁷ Dagegen dürfte der bisherigen Rechtsprechung des EuGH nicht der generelle Grundsatz zu entnehmen sein, daß bereits das Vorliegen einer potentiellen EG-Außenkompetenz eine Kompetenzsperre für die Mitgliedstaaten auslöst. Dies gilt insbesondere für in ihrem konkreten Umfang nur schwer abzugrenzende Zuständigkeiten aus der Generalmächigungsklausel des Art. 235 EWGV. A. A. *Ivo Schwartz*, EG-Rechtsetzungsbefugnisse, insbesondere nach Art. 235 – ausschließlich oder konkurrierend? in: *Everling/Schwartz/Tomuschat*, Die Rechtsetzungsbefugnisse der EWG in Generalmächigungen, insbesondere in Art. 235 EWGV, EuR-Sonderheft 1976, 27 ff., 42 f.

¹⁸ Vgl. Fn. 7.

^{18a} Rats-Vo Nr. 543/69 vom 25. 3. 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, Abl. Nr. L 77, S. 49.

Sind die Mitgliedstaaten somit auch nicht gehalten, einmal aufgenommene Vertragsverhandlungen abubrechen und von dem Abschluß des in Aussicht genommenen Übereinkommens Abstand zu nehmen, wenn die Gemeinschaft ihren Aktualisierungswillen erst nach Eintritt in die Vertragsverhandlungen manifestiert, so sind sie doch, wenn sie auf nationaler Ebene eingeleitete Verhandlungen fortsetzen, in jedem Falle gehalten, gemäß ihren Verpflichtungen aus Art. 5 EWGV im Interesse und für Rechnung der Gemeinschaft solidarisch vorzugehen. Auch haben die Organe, deren Befugnisse unmittelbar berührt werden, ihre Zusammenarbeit einvernehmlich zu regeln, um die Interessen der Gemeinschaft möglichst wirksam wahrzunehmen.^{18b} Diese Verpflichtung kann sich u. U. dahingehend auswirken, daß einer zukünftigen Gemeinschaftsbeteiligung an dem Übereinkommen der Weg zu ebnen ist. Andererseits dürfte es der Gemeinschaft obliegen, ihren etwaigen Aktualisierungswillen möglichst frühzeitig den Mitgliedstaaten bekanntzugeben, damit diesen ein entsprechend gemeinschaftsfreundliches Verhalten ermöglicht wird.

Der Gerichtshof hat bisher keine abschließenden Kriterien zur Aktualisierung der Gemeinschaftskompetenz im Sinne einer Kompetenzsperre der Mitgliedstaaten auslösenden Tatbestandes entwickelt. Verschiedene in diesem Zusammenhang aufgeworfene Fragen haben noch keine zufriedenstellende Antwort gefunden. Fraglich ist, ob eine umfassende Gemeinschaftspolitik im Innenbereich erforderlich ist, um eine entsprechende Kompetenzsperre zu bewirken, oder ob etwa auch ein regelungsschwacher Rechtsakt im Innenverhältnis (z. B. Rechtsangleichungsrichtlinie nach Art. 100 EWGV) ausreicht, um die Verpflichtungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten im gleichen Bereich auszuschließen. Ungeklärt ist auch, ob die Sperre durch den Abschluß eines Gemeinschaftsübereinkommens im gleichen Sachbereich, jedoch mit anderen Vertragspartnern ausgelöst werden kann. Die Antwort dürfte stark von den konkreten Umständen des Einzelfalles (bilaterale oder multilaterale Übereinkunft; geschlossener oder offener Vertragstypus) abhängen. Jedoch wird die Frage im allgemeinen zu verneinen sein, da das Erfordernis einer Regelung im Außenbereich nicht nur von dem betreffenden Regelungsgegenstand, sondern auch von den Vertragspartnern bestimmt wird, so daß die Eingehung völkervertraglicher Gemeinschaftsbindungen gegenüber bestimmten Drittstaaten nicht notwendigerweise das Erfordernis einer entsprechenden Bindung gegenüber anderen Drittstaaten impliziert.

Eine weitere Frage ist die, ob die Sperrwirkung eines internen Gemeinschaftsrechtsaktes erst mit dem Zeitpunkt seines Erlasses oder Inkrafttretens eintritt oder ob bereits Vorbereitungsarbeiten eine solche Kompetenzsperre auslösen können. Stellt man auf einen früheren Zeitpunkt als den des Erlasses bzw. des Inkrafttretens

18b AETR-Urteil (Fn. 7).

ab, so könnte u. U. der Zeitpunkt der Vorlage eines förmlichen Kommissionsvorschlages ins Auge gefaßt werden.

Die Praxis hat auch die Erteilung eines Verhandlungsmandats des Rates an die Kommission als ausreichenden Tatbestand für die Auslösung einer Kompetenzsperre gegenüber den Mitgliedstaaten angesehen. Dieses Kriterium bedarf der näheren Erläuterung. Ein in Beschlußform erteiltes Verhandlungsmandat des Rates stellt eine auslegungsfähige Willenserklärung eines Gemeinschaftsorgans dar, aus der in der Regel der Wille des Rates hervorgehen wird, eine bestimmte Außenkompetenz gegenüber bestimmten Drittstaaten unter Ausschluß der Mitgliedstaaten ausüben zu wollen. Von dieser Auslegungsregel können im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden, etwa bei gleichzeitiger ausdrücklicher oder stillschweigender Billigung einer Teilnahme der Mitgliedstaaten an den Vertragsverhandlungen (in diesem Fall könnte die Gemeinschaft nur ein gemischtes Übereinkommen verlangen). Andererseits erscheint es bedenklich, ausschließlich auf das Verhandlungsmandat des Rates abzustellen, um Parallelzuständigkeiten der Mitgliedstaaten auszuschließen, da es in diesem Fall den im Rat vereinigten Mitgliedstaaten freistünde, durch Verzögerung der Mandatserteilung und den zwischenzeitlichen Erlaß entsprechender nationaler Maßnahmen die spätere Gemeinschaftslösung nach Gutdünken zu präjudizieren oder zu vereiteln.

Schließlich bedarf der Klärung, ob und ggf. in welcher Weise die Gemeinschaft den Fortbestand der mitgliedstaatlichen Kompetenzen in einem bestimmten Bereich der Außenbeziehungen gewährleisten kann. An einer solchen Gewähr sind die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, mit Drittstaaten in Verhandlungen einzutreten, vielfach im Interesse größerer eigener Handlungsfreiheit interessiert. Da die Mitgliedstaaten im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten für den Erlaß eigener Regelungen im Außenverhältnis so lange zuständig bleiben, wie die Gemeinschaft ihre potentiellen Kompetenzen nicht aktualisiert hat, läuft die Frage darauf hinaus, ob die Gemeinschaft zulässigerweise auf die Ausübung ihr zustehender Befugnisse verzichten oder sich zu deren Nichtausübung verpflichten kann. Dies dürfte grundsätzlich zu verneinen sein, da die zuständigen Gemeinschaftsorgane die Entscheidung über das Ob und Wie ihrer Kompetenzausübung nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen haben, was bedeutet, daß sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nicht nur zum Tätigwerden berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, wenn die Wahrung des Gemeinschaftsinteresses dies erfordert. In Betracht käme daher allenfalls eine rechtlich unverbindliche politische Absichtserklärung, in einem bestimmten Bereich auf absehbare Zeit nicht tätig werden zu wollen. Diese hätte zudem unter dem stillschweigenden Vorbehalt einer im wesentlichen gleichbleibenden Sach- und Rechtslage zu stehen und unterläge der Überprüfung im Falle wesentlicher Änderungen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen.

III. Der Umfang der EG-Beteiligung an Völkerrechtsübereinkommen unter besonderer Berücksichtigung gemischter Übereinkommen

Die Außenkompetenz der Gemeinschaft bestimmt nicht nur die Zulässigkeit der Gemeinschaftsbeteiligung als solche an einem bestimmten Übereinkommen, sondern auch den materiellen Umfang der jeweiligen Parteistellung.

Grundsätzlich binden völkerrechtliche Verträge alle Vertragsparteien unterschiedslos hinsichtlich aller Bestimmungen, es sei denn, daß sich Gegenteiliges aus dem Vertragstext oder dem Zweck des Übereinkommens ergibt. Daher erhalten auch internationale Organisationen wie die EG, die sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten als Parteien an völkerrechtlichen Übereinkommen beteiligen, grundsätzlich die gleichen Rechte und übernehmen die gleichen Verpflichtungen wie Staaten. Die Gleichstellung, die sich daraus ergibt, daß internationale Organisationen im Rechtsverkehr als völkervertragsfähige Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit auftreten, kann in dem betreffenden Übereinkommen ausdrücklich bestimmt sein, kann sich aber auch konkludent etwa aus der Formel ergeben, daß die vertraglichen Rechte und Pflichten nicht nur den „Vertragstaaten“ („States Parties“), sondern allen „vertragschließenden Parteien“ („Contracting Parties“) zugeordnet werden.

Erforderlichenfalls kann eine entsprechende Gleichstellungsklausel in den Übereinkommenstext aufgenommen werden. Beachtung verdient in diesem Zusammenhang der Vorschlag der EG-Kommission, im Hinblick auf die angestrebte Beteiligung der Gemeinschaft an der zukünftigen Internationalen Seerechtskonvention die folgende Bestimmung in den Vertragstext aufzunehmen:¹⁹

„Folglich gilt jede in diesem Übereinkommen enthaltene Bezugnahme auf einen Staat auch für jede Zollunion, Gemeinschaft oder andere auf regionale Integration gerichtete Verbindung, die Vertragspartei dieses Übereinkommens ist.“

Der Grundsatz der gleichen Bindung aller Vertragsparteien an die von ihnen geschlossenen Übereinkommen kann für den Fall, daß der Umfang der mit dem Übereinkommen zu übernehmenden Verpflichtungen die Zuständigkeiten der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten übersteigt, in Konflikt treten mit dem gemeinschaftsrechtlichen Satz, daß völkerrechtliche Bindungen nur nach Maßgabe der vom Gemeinschaftsrecht verliehenen Befugnisse eingegangen werden dürfen. Bezüglich der Gemeinschaft kann die Eingehung den Umfang ihrer Kompetenzen übersteigender vertraglicher Bindungen zugleich dem allgemeinen Völkerrecht zuwiderlaufen, das die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen nur im Rahmen von deren Zuständigkeiten, die sich in der Regel aus dem jeweiligen Gründungsvertrag ergeben, anerkennt (Grundsatz der Spezialität internationaler Organisationen).

¹⁹ EG Dok. S/1947/77 (JUR 24) (AGRI 211) (RELÈX 193) (MAR 8), S. 9.

Übersteigen die im Rahmen eines bestimmten Übereinkommens zu übernehmen den völkerrechtlichen Verpflichtungen die Handlungsbefugnisse der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten, so dürfen sich diese an dem Übereinkommen nur beteiligen, wenn durch die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in den Vertragstext oder in sonstiger Weise eine Beschränkung des Verpflichtungsumfanges herbeigeführt werden kann. Ein solches Vorgehen wird in der Regel bei reinen Gemeinschaftsübereinkommen wegen des Widerstandes der übrigen Vertragspartner nicht praktisch erheblich werden, spielt jedoch eine bedeutende Rolle bei sog. gemischten Übereinkommen, denen neben der Gemeinschaft einige oder alle Mitgliedstaaten als Vertragsparteien angehören. Der Vorzug gemischter Übereinkommen liegt darin, daß theoretisch ein gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzkonflikt nicht auftreten kann, da sich die wechselseitigen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der EG-Mitgliedstaaten lückenlos aneinander anschließen. Für Drittstaaten bringt dies den Vorteil mit sich, sicher sein zu können, daß in jedem Fall mit demjenigen Völkerrechtssubjekt abgeschlossen wurde, das nach der gemeinschaftsinternen Zuständigkeitsaufteilung auch zur effektiven Erfüllung der Vertragsverpflichtungen in der Lage ist.²⁰ Andererseits kann die Tatsache, daß sich der Gegenstand des Übereinkommens sowohl auf Bereiche der Gemeinschaftskompetenz als auch auf Bereiche der Kompetenz der Mitgliedstaaten erstreckt, die Gefahr einer innergemeinschaftlichen Kompetenzüberschreitung nach sich ziehen, wenn sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten den gesamten Vertrag akzeptieren müssen und daher von Drittstaaten auch aus völkerrechtlichen Verpflichtungen in Anspruch genommen werden können, zu deren Erfüllung sie nach Maßgabe ihrer internen Kompetenzen nicht berechtigt sind. Da faktisch überwiegend die Mitgliedstaaten als die politisch und wirtschaftlich stärkeren Vertragspartner zur Erfüllung herangezogen werden dürften, könnte dieses Verfahren zu einer Aushöhlung der Gemeinschaftszuständigkeiten durch die Mitgliedstaaten führen, denen damit ein zusätzliches Bestimmungsrecht über die Vertragspraxis der Gemeinschaft eingeräumt würde.

Die Voraussetzungen, unter denen der Abschluß eines gemischten EG-Übereinkommens gemeinschaftsrechtlich zulässig ist, sind noch nicht abschließend geklärt. Die folgenden *prototypischen Fallgestaltungen* sind zu unterscheiden:

a) Zulässig ist eine Gemeinschaftsbeteiligung an *Altübereinkommen*, d. h. vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages geschlossenen Übereinkünften. Da grundsätzlich die Rechte und Pflichten aus diesen durch den EWG-Vertrag nicht berührt werden (Art. 234 Abs. 1 EWGV), andererseits jedoch die Mitgliedstaaten die Verpflichtung trifft, alle geeigneten Mittel anzuwenden, um Unvereinbarkeiten mit dem EWG-Vertrag zu beheben (Art. 234 Abs. 2 EWGV), erscheint eine zusätzliche Beteiligung der Gemeinschaft sachgerecht, wenn die von dem Altübereinkommen erfaßten Gegenstände in den Zuständigkeitsbereich der

20 Vgl. Krück, Völkerrechtliche Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften, 1977, 103.

Gemeinschaft fallen. In diesem Fall kann die Mitgliedstaaten, die Parteien des Übereinkommens sind, aus dem Gebot der Gemeinschaftstreue die Verpflichtung treffen, darauf hinzuwirken, daß ein Beitritt der Gemeinschaft ermöglicht wird.

b) Ähnlich dürfte der Fall zu werten sein, daß die Gemeinschaft ihre potentiellen Zuständigkeiten erst *nach Aufnahme der Vertragsverhandlungen durch die Mitgliedstaaten* aktualisiert. Da in diesem Fall, wie vom EuGH im AETR-Urteil anerkannt, die mitgliedstaatliche Abschlußkompetenz fortbesteht und eine Substituierung der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft nicht zwingend geboten ist, wird in der Praxis allenfalls ein EG-Beitritt zu einem gemischten Übereinkommen in Betracht zu ziehen sein, dem u.U. aus Gründen der Gemeinschaftscourtoisie zuzustimmen sein kann.

c) Der die gegenwärtige EG-Vertragspraxis beherrschende und wohl bereits zahlenmäßig *überwiegende Typ* gemischter Übereinkommen betrifft den Fall der geteilten Abschlußkompetenz im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten. Bekanntlich wachsen mit zunehmender „Vergemeinschaftung“ des internationalen Wirtschaftssektors der EG stetig weitreichende neue Befugnisse im Bereich der auswärtigen Beziehungen zu, so daß in vielen Fällen die den Mitgliedstaaten verbleibenden Restkompetenzen nicht ausreichen, um im Gesamtbereich des Übereinkommens Verpflichtungen einzugehen. Andererseits stehen in der Regel auch der Gemeinschaft umfassende Kompetenzen im Gesamtbereich des Übereinkommens nicht zu, so daß eine sachgerechte Lösung nur in Form eines gemischten Übereinkommens gefunden werden kann, dem sowohl die Gemeinschaft wie die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien angehören.²¹

Rechtsdogmatisch unbedenklich sind gemischte Übereinkommen für den Fall einer Gemeinschaftszuständigkeit für einen Teilbereich des Übereinkommens bei verbleibender Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Restbereich. Dagegen dürften gemischte Übereinkommen im Falle einer ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz für den Gesamtbereich des Übereinkommens unzulässig sein. Gleiches gilt für eine ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten für den Gesamtbereich des Übereinkommens. Fraglich ist ihre Zulässigkeit für den Fall einer im Gesamtbereich des Übereinkommens mit den Mitgliedstaaten konkurrierenden Gemeinschaftszuständigkeit. Sie dürfte im letzteren Falle nur zu bejahen sein, wenn der Umfang der jeweiligen Pflichtenstellung im Verhältnis Gemeinschaft/Mitgliedstaaten hinreichend bestimmt werden kann.

d) Noch ungeklärt ist auch die Zulässigkeit gemischter Übereinkommen unter dem *Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Effektivität*, wenn zwar Voraussetzungen zu a)–c) nicht vorliegen, die Gemeinschaft jedoch zur Erfüllung der mit dem

21 Die im Schrifttum vertretene Auffassung, daß in diesem Fall zwei parallele Übereinkommen mit der Gemeinschaft bzw. den EG-Mitgliedstaaten abzuschließen wären, wobei jeweils die Wirksamkeit des einen Übereinkommens durch die des anderen bedingt sein sollte (so: *Pescatore, Les relations extérieures des Communautés Européennes*, in: RdC Bd. 103, 1961 II, 1 ff., 106), hat sich in der EG-Vertragspraxis nicht durchgesetzt.

Übereinkommen zu übernehmenden Verpflichtungen ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten nicht oder zumindest nicht ebenso effektiv in der Lage wäre. Die Zulässigkeit dürfte zu verneinen sein, da andernfalls elementare gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeitsgrenzen verwischt würden. Sie könnte höchstens ausnahmsweise bejaht werden, wenn Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung im Verhältnis der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedstaaten auftreten und es daher einem Gebot der Rechtssicherheit entspricht, neben der Gemeinschaft auch die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien zu beteiligen.²²

Die Besonderheit gemischter Übereinkommen besteht darin, daß sie auf der Gemeinschaftsseite gedanklich in zwei Teile zu zerlegen sind, denen nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzzuweisung jeweils von der Gemeinschaft bzw. von den Mitgliedstaaten Geltung zu verleihen ist. Andererseits ist auch bei gemischten Übereinkommen grundsätzlich von der gleichen Pflichtenstellung aller Vertragsparteien auszugehen, so daß der Komplementarität der Zuständigkeiten im Verhältnis der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedstaaten durch eine besondere Bestimmung – die vorzugsweise in den Vertragscorpus selbst aufzunehmen, hilfsweise in Form eines gemeinsamen Vorbehaltes der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in das Vertragsverhältnis einzuführen ist – Rechnung getragen werden muß. Eine solche Bestimmung, die sicherzustellen hätte, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten jeweils nur „ihren“ Teil der vertraglichen Verpflichtungen zu übernehmen haben, könnte etwa lauten:

„Der Beitritt der Gemeinschaft bedeutet die Annahme aller Bestimmungen des Übereinkommens unter der Voraussetzung, daß ihnen in Übereinstimmung mit den jeweiligen Zuständigkeiten entweder von der Gemeinschaft oder von ihren Mitgliedstaaten Geltung zu verleihen ist.“

Der Nachteil dieser theoretisch nicht zu beanstandenden Lösung liegt im Praktischen: Er besteht darin, daß Drittstaaten die gemeinschaftsinterne Zuständigkeitsaufteilung, die sie gehalten wären, gegen sich gelten zu lassen, in der Regel nicht hinreichend bekannt ist. Dieser Umstand kann geeignet sein, die Einheit des Vertragsganzen zu gefährden und die Effektivität des Übereinkommens zu schmälern.

Da es im allgemeinen auch nicht möglich sein wird, die einzelnen Vorschriften des Übereinkommens eindeutig der jeweiligen Zuständigkeitssphäre der Gemeinschaft bzw. ihrer Mitgliedstaaten zuzuordnen, dürfte ein für die Praxis brauchbarer Lösungsansatz nur darin zu suchen sein, daß in dem Übereinkommenstext bzw. in einer gesonderten gemeinsamen Auslegungserklärung der Gemeinschaft und ihrer an dem Übereinkommen beteiligten Mitgliedstaaten auf die Vorschriften der Gründungsverträge und/oder des sekundären Gemeinschaftsrechts hinge-

22 *Krücke* (Fn. 20), 102.

wiesen wird, die in dem von dem Übereinkommen erfaßten Bereich für die innergemeinschaftliche Kompetenzaufteilung maßgeblich sind. Dabei kann es sich, da der weitere Integrationsfortschritt nicht gefährdet werden darf, nur um eine beispielhafte, nicht um eine abschließende Aufzählung handeln.

Die erwähnte Problematik wurde bereits, wie aus den jeweiligen Schlußerklärungen zu entnehmen ist, in der Praxis einiger Assoziierungsabkommen erkannt. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Auslegende Erklärung zur Bestimmung des Begriffs „Vertragsparteien“ in dem Assoziierungsabkommen mit Griechenland von 1963, die besagt:²³

„Die Vertragsparteien kommen überein, das Assoziierungsabkommen so auszulegen, daß unter dem im Abkommen enthaltenen Wort „Vertragsparteien“ einerseits die Gemeinschaft sowie die Mitgliedstaaten oder aber entweder die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft allein und andererseits das Königreich Griechenland zu verstehen sind. Die jeweilige Bedeutung dieses Wortes ergibt sich aus den in Frage stehenden Bestimmungen des Abkommens sowie aus den entsprechenden Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft. In bestimmten Fällen, wie z. B. in den Artikeln 10, 55 und 56 des Assoziierungsabkommens, sind mit „Vertragsparteien“ während der Übergangszeit des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten und nach Ablauf dieser Übergangszeit die Gemeinschaft gemeint.“

IV. EG-Beteiligungsklauseln an multilateralen Übereinkommen

Folgt die abstrakte Fähigkeit, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten als Vertragspartei an multilateralen Übereinkommen zu beteiligen, aus der Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Gemeinschaften, so kann die Beteiligung konkret nur dadurch ermöglicht werden, daß eine entsprechende Beteiligungsklausel in den Übereinkommenstext aufgenommen wird. Die Formulierung von Beteiligungsklauseln stellt zwar an sich kein spezifisches Problem des Gemeinschaftsrechts dar (solche Klauseln finden sich in zunehmendem Maße auch zugunsten anderer zwischenstaatlicher Organisationen, denen eine volle oder teilweise Parteistellung an einem bestimmten Übereinkommen eingeräumt wird), jedoch weist die Frage für die Europäischen Gemeinschaften, die mit eigenen, auch gegenüber ihren Mitgliedstaaten selbst wirkenden Hoheitsbefugnissen ausgestattete supranationale Organisationen sind, gewisse Besonderheiten auf. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist, zumindest wenn der Kreis der für eine Beteiligung in Betracht kommenden Organisationen klar abgegrenzt ist, konkreten (namentlichen) Beteiligungsklauseln der Vorzug zu geben, da durch sie die jeweils beitriftswillige Organisation, hier die Gemeinschaft, individuell und unverwechselbar bezeichnet wird.

²³ Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und Griechenland, ABl. 1963, 294, 346.

Namentliche Beteiligungsklauseln empfehlen sich insbesondere dann, wenn das fragliche Übereinkommen nur Staaten und der wegen ihres supranationalen Charakters einem Staat teilweise gleichzustellenden Gemeinschaft, nicht aber anderen zwischenstaatlichen Organisationen offenstehen soll. Eine namentliche Beteiligungsklausel findet sich beispielsweise in dem Übereinkommen von Barcelona vom 16. Februar 1976 zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung, das der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und jeder ähnlichen regionalen Wirtschaftsvereinigung“ zur Unterzeichnung (Art. 24) bzw. zum Beitritt (Art. 26) aufliegt.²⁴

Gleichfalls enthalten die Internationalen Weizenhandelsübereinkommen nebst den damit verbundenen Nahrungsmittelhilfeübereinkommen von 1967 und 1971²⁵ und das Internationale Olivenöl-Übereinkommen von 1963 in der Fassung des Verlängerungsprotokolls von 1973²⁶ namentliche EG-Beteiligungsklauseln. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 des Verlängerungsprotokolls bestimmt:

„Jede Bezugnahme in diesem Protokoll auf den Ausdruck ‚Regierung‘ gilt auch als Bezugnahme auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft...“

Auch der Entwurf eines GATT-Verhaltenskodex zur Verhinderung technischer Handelshemmnisse sieht eine die EWG namentlich bezeichnende Beitrittsklausel vor (Art. 22 (a)(i) des Entwurfes). Die Gemeinschaft strebt die Aufnahme namentlicher Beteiligungsklauseln in weitere Übereinkommen an, so z. B. in das vom Europarat ausgearbeitete Europäische Übereinkommen vom 13. Dezember 1968 über den Schutz von Tieren beim Internationalen Transport (ins Auge gefaßt ist die Änderung des Übereinkommens oder die Schaffung eines EG-Beitrittsprotokolls)²⁷ und in das Europäische Übereinkommen über den Tierschutz bei der Aufzucht.²⁸

Vielfach ist die Aufnahme einer die Gemeinschaft individuell bezeichnenden Beteiligungsklausel in ein Übereinkommen politisch nicht zu verwirklichen.

24 Art. 24: „... shall be open ... for signature by the European Economic Community and by any similar regional economic grouping ...“; Art. 26: „... shall be open for accession by the States, by the European Community and by any grouping as referred to in article 24“, ABl. Nr. L 240, S. 1.

25 Nach Art. 36 bzw. Art. 38 des Weizenhandels-Übereinkommens von 1967 liegt das Übereinkommen auch zur Unterzeichnung bzw. zum Beitritt durch die EWG auf, ABl. 1970 Nr. L 66, S. 1; ebenso Art. 6 bzw. Art. 8 des Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens von 1967, ABl. 1970 Nr. L 66, S. 25, sowie Art. 6 bzw. Art. 8 des Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens von 1971, ABl. 1974 Nr. L 219, S. 36.

26 BGBl. 1973 II, 1340.

27 Vgl. Vorschlag eines Ratsbeschlusses zum Abschluß des Europäischen Übereinkommens über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport, EG Dok. R/736/78 (AGRI 217), 3. 4. 1978. Um eine Beteiligung der EG zu ermöglichen, soll Art. 48 des Übereinkommens um den folgenden Abs. 4 ergänzt werden: „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft kann durch Unterzeichnung dieses Übereinkommens Vertragspartei werden. Das Übereinkommen tritt für die Gemeinschaft sechs Monate nach seiner Unterzeichnung in Kraft.“ Dementsprechend sollen in Art. 52 des Übereinkommens die Worte „jedem Staat, der diesem Übereinkommen beigetreten ist“, durch die Worte „jede Vertragspartei, die nicht Mitglied des Europarats ist“, ersetzt werden.

28 Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens soll wie folgt gefaßt werden: „This Convention shall be open to signature by the member States of the Council of Europe and by the European Economic Community.“ Vorschlag der EG-Kommission an den Rat vom 28. 4. 1976, ABl. 1976 Nr. C 133, S. 6.

Bestimmend hierfür ist in der Regel eine gewisse Abneigung der übrigen Vertragsparteien, die EG aus dem Kreis anderer zwischenstaatlicher Institutionen herauszuheben und partiell einem souveränen Staat gleichzusetzen. Für die Diplomatie der Ostblockländer kann sich hinter der Weigerung, einer spezifischen EG-Beteiligungsklausel zuzustimmen, auch der Versuch verbergen, durch eine hinreichend flexible Abstraktformel das COMECON in den Kreis der potentiellen Vertragsparteien einzubeziehen.

Ist eine namentliche EG-Beteiligungsklausel nicht durchsetzbar, so sind abstrakte (definitorische) Merkmale zu finden, die die Gemeinschaft einbeziehen und zugleich den Kreis sonstiger potentieller Vertragsparteien hinreichend umgrenzen. In bestimmten Fällen kann es der Interessenlage der vertragschließenden Parteien entsprechen, einem möglichst weiten Kreis internationaler Organisationen, ggf. allen – auch etwaigen zukünftigen – Organisationen mit Zuständigkeiten auf dem von dem Übereinkommen erfaßten Bereich die Möglichkeit einer Beteiligung zu eröffnen. Eine solche Interessenlage liegt z. B. dem 4. Internationalen Zinn-Übereinkommen zugrunde, dessen Art. 50 Satz 1 bestimmt:²⁹

„Zwischenstaatliche Organisationen mit Verantwortung hinsichtlich der Aushandlung internationaler Übereinkünfte können sich am Internationalen Zinn-Übereinkommen beteiligen.“

Ähnlich bestimmt Art. 4 Abs. 1 des Internationalen Kakao-Übereinkommens von 1975, daß jede Bezugnahme in dem Übereinkommen auf eine Regierung auch die Bezugnahme auf „jede zwischenstaatliche Organisation, die für das Aushandeln, den Abschluß und die Anwendung internationaler Übereinkünfte, insbesondere von Grundstoffübereinkünften verantwortlich ist“, bedeutet.³⁰ Noch weiter ist Art. 12 Abs. 2 der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten gefaßt, der auf „Zusammenschlüsse, auf welche die betreffenden Staaten bestimmte Zuständigkeiten in unter diese Charta fallenden Angelegenheiten übertragen haben oder übertragen wollen“, abstellt.

Eine ähnliche Interessenlage scheint sich hinsichtlich der von der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vorzubereitenden Internationalen Seerechtskonvention abzuzeichnen. Zwar enthält der XVI. Teil des halboffiziellen zusammengesetzten Verhandlungstextes (Informal Composite Negotiating Text) keine die Beteiligung internationaler Organisationen an der zukünftigen Konvention betreffende Bestimmung. Der Vorsitzende der Konferenz hat dies in einem erläuternden Bericht mittelbar damit erklärt, daß die Konferenz noch nicht den Inhalt des die Schlußbestimmungen enthaltenden Teils des Übereinkommens erörtert habe und daß zu vermeiden sei, daß die Schlußbestimmungen Elemente

²⁹ ABl. 1972 Nr. L 90, S. 1.

³⁰ BGBl. II 1977, 1301 ff.

enthielten, die Anlaß zu Kontroversen geben könnten.³¹ Jedoch weist ein vom Generalsekretariat der Vereinten Nationen erstelltes Dokument über die Präambel und die Schlußbestimmungen auf das Problem hin und erwähnt eine Reihe von Fällen, in denen eine Beteiligung internationaler Organisationen an Übereinkommen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen abgeschlossen wurden, bereits erfolgt sei. Angeführt wurden insbesondere Übereinkommen, die eine Beteiligung der EG vorsehen.³²

Die EG hat im Hinblick auf ihre eigene Beteiligung an der zukünftigen Seerechtskonvention die Einfügung der folgenden vom Rat angenommenen abstrakten Beteiligungsklausel vorgeschlagen:³³

„Zollunionen, Gemeinschaften und andere auf regionale wirtschaftliche Integration gerichtete Verbindungen, die in den von diesem Übereinkommen betroffenen Bereichen eigene Befugnisse ausüben, können diesem Übereinkommen beitreten.“

Der Ausdruck „eigene Befugnisse“, der sich in der deutschen Fassung findet, ist in der englischen und französischen Fassung nur mit „competences“ bzw. „compétences“ wiedergegeben. Die Formulierung wurde gewählt, da sie einerseits ausreichend präzise erschien, um die Gemeinschaft zu erfassen, andererseits ausreichend weit gefaßt ist, um das mögliche Interesse von Verbündeten der Gemeinschaft unter den Staaten zu wecken, die in ähnlichen Prozessen regionaler Wirtschaftsintegration begriffen sind. Damit sollte vermieden werden, daß sich die eventuelle Ablehnung anderer Staaten allein gegen die Gemeinschaft richtet. Andererseits waren mit dieser Formel solche Organisationen und Staatenverbindungen auszuschließen, deren Wesen dem der Gemeinschaft in keiner Weise entspricht und deren Beteiligung an der zukünftigen Konvention unerwünscht wäre (z. B. sog. Befreiungsorganisationen).³⁴ Die Formel ist gleichfalls geeignet, nicht-regierungsamtliche internationale Gruppierungen auszuschließen, da nach internationalen Gepflogenheiten an Zollunionen, Gemeinschaften oder auf regionale Wirtschaftsintegration gerichteten Verbindungen nur Staaten beteiligt sein können.

Im Gegensatz zur Interessenlage, die die UN-Seerechtskonferenz beherrscht, kann in anderen Fällen das Interesse der EG und ihrer Mitgliedstaaten dahin gehen, eine definitorische Beteiligungsklausel zu finden, die nur die supranationale Gemeinschaft, nicht aber andere zwischenstaatliche Organisationen, denen das der Gemeinschaft eigene supranationale Gepräge fehlt, erfaßt. Insbesondere können Bedenken gegen eine gleichzeitige Beteiligung des von der EG strukturell und institutionell wesensverschiedenen COMECON bestehen.

31 UN Doc. A/CONF. 62/WP. 10/Add. 1, 22. 7. 1977.

32 UN Doc. A/CONF. 62/L.13, 26. 7. 1976.

33 EG Dok. S/1947/77 (JUR 24) (AGRI 211) (RELEX 193) (MARE 8).

34 AaO (Fn. 33).

Die Vielzahl abstrakter Formeln, die bisher in internationalen Übereinkommen unterschiedslos zur mittelbaren Bezeichnung der Gemeinschaft verwendet wurden, hat zu einer gewissen Unsicherheit der übrigen Vertragsparteien und insbesondere der Depositarregierungen über den Kreis der von ihnen erfaßten Organisationen geführt. Eine Klarstellung ist geboten, wobei die folgenden Gesichtspunkte herangezogen werden können: Der beabsichtigte Zweck der Klausel, der EG unter Ausschluß anderer zwischenstaatlicher Organisationen die Teilnahme zu ermöglichen, dürfte nicht durch die Verwendung des bloßen Begriffs der „Zoll- und Wirtschaftsunionen“ zu erreichen sein, da nach dem Verständnis der Ostblockstaaten darunter auch das COMECON fallen würde. Gleichfalls dürfte es nicht ausreichen, auf die Befugnis zum Erlass von „Regulierungsmaßnahmen“ durch die beitragswillige Organisation abzustellen,³⁵ da unter „Regulierungsmaßnahmen“ (Regelungen) Maßnahmen der verschiedensten Art und Ordnungsintensität verstanden werden können, wie sie etwa auch von zahlreichen internationalen Sonderorganisationen technischer Zielsetzung (z. B. ITU, ICAO, IMCO, WHO, IAEO u.a.m.) getroffen werden können. Zumindest müßte klargestellt werden, daß darunter nicht nur Maßnahmen des inneren Organisationsbereiches fallen.

Soll demnach durch eine definitorische Klausel die Beteiligungsmöglichkeit ausschließlich auf die Gemeinschaft beschränkt werden, so dürfte in erster Linie auf deren supranationalen Charakter abzustellen sein, wobei der im völkerrechtlichen Schrifttum entwickelte Begriff der überstaatlichen (supranationalen) Organisation zu Hilfe genommen werden kann.

Bekanntlich ist die EG ein auf fortschreitende Integration angelegter zwischenstaatlicher Verband *sui generis*. Wenn ihr auch die umfassende Befugnisse beinhaltende Kompetenzfülle, insbesondere die Kompetenzkompetenz fehlt, die bundesstaatliche Ordnungen auszeichnet, so unterscheidet sie sich doch durch das hohe Maß der ihr zustehenden Entscheidungsgewalt wesentlich von klassischen internationalen Organisationen.³⁶ Sie ist Trägerin eigener autonomer Hoheitsrechte; ihre Rechtsakte erlangen unmittelbare Verbindlichkeit gegenüber ihren Mitgliedstaaten, ohne daß es der nochmaligen Annahme oder Ratifizierung durch diese bedarf. Das Gemeinschaftsrecht ist dem nationalen Recht übergeordnet und erlangt unter gewissen – weitgehend von der Rechtsprechung des EuGH entwickelten – Voraussetzungen unmittelbare Durchgriffswirkung gegenüber den nationalen Behörden und Gerichten sowie den einzelnen Marktbürgern.³⁷

35 So ein Änderungsvorschlag des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 20. 12. 1977 zur Danziger Konvention über die Fischerei und den Schutz der lebenden Ressourcen in der Ostsee und den Beltén. Der Vorschlag bezweckt, die Konvention „... jede(r) Partei, die die Befugnis hat, Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf die Fischerei ... zu treffen“, zum Beitritt zu öffnen.

36 Vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht 1972, 193 ff.; Dahm, Völkerrecht, Bd. II/1961, 36 f.

37 Dies gilt zunächst für die Verordnungen nach EWG-Vertrag bzw. die Entscheidungen nach EGKS-Vertrag. Die Rechtsprechung des EuGH hat unter bestimmten Voraussetzungen auch die unmittelbare Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften der Gründungsverträge selbst und der nur an die Mitgliedstaaten gerichteten Akte des

Eine entsprechende EG-Beteiligungsklausel könnte – nach Maßgabe des politisch Durchsetzbaren – insbesondere auf das Kriterium der unmittelbaren Verbindlichkeit der von der Gemeinschaft erlassenen Rechtsakte gegenüber den Mitgliedstaaten abstellen. Ob zusätzlich auf die Befugnis der Gemeinschaft zur Setzung in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren Rechtes (Durchgriffsnormen) abgestellt werden sollte, erscheint fraglich, da internationale Verträge völkerrechtlich nur die Vertragsparteien selbst binden und auch das Gemeinschaftsrecht – zumindest nach dem Wortlaut des Art. 228 Abs. 2 EWGV – die Verbindlichkeit der von der Gemeinschaft geschlossenen Übereinkommen auf die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten beschränkt.^{37a}

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte könnte eine abstrakte Beteiligungsklausel, die möglichst spezifisch nur die Gemeinschaft bezeichnen soll, etwa wie folgt gefaßt werden:

„Dieses Übereinkommen liegt zur Unterzeichnung [bzw. zum Beitritt] für die Staaten und solche internationalen Organisationen auf, die in den von diesen Übereinkommen betroffenen Bereichen kraft ihnen von ihren Mitgliedstaaten übertragener Hoheitsrechte zum Erlaß gesetzgeberischer und anderer Maßnahmen mit bindender Wirkung auch gegenüber ihren Mitgliedstaaten befugt sind.“

V. Sitz- und Stimmrechtsregelung in multilateralen Übereinkommen

Wenn auch die Gemeinschaft als eigenständige Rechtsperson des Völkerrechts im internationalen Verkehr in verschiedener Hinsicht einem Staat gleichsteht, so können doch die institutionellen Sonderbeziehungen, die zwischen ihr und den sie konstituierenden Mitgliedstaaten bestehen, nicht außer Betracht bleiben. Unter anderem ist ihnen bei Sitz- und Stimmrechtsregelungen in internationalen Gremien, denen die Gemeinschaft als Vertragspartei der entsprechenden Gründungsverträge angehört, Rechnung zu tragen.

Als verhältnismäßig unproblematisch erweisen sich Sitz- und Stimmrechtsregelungen in sog. reinen Gemeinschaftsübereinkommen, an denen EG-Mitgliedstaaten

sekundären Gemeinschaftsrechts (z. B. Richtlinien nach EWG-Vertrag bzw. Empfehlungen nach EGKS-Vertrag) anerkannt; vgl. *Verf.*, Anmerkungen zu jüngsten Entscheidungen des EuGH, JZ 1978, 512 ff., 513.

^{37a} Damit soll im Lichte der EuGH-Rechtsprechung nicht bestritten werden, daß auch gewisse Vorschriften mit „self-executing“-Charakter der gemäß Art. 228 EWGV geschlossenen Übereinkommen unmittelbare Durchgriffswirkung entfalten können. Solche Übereinkommen stellen nach Art. 177 EWGV vorlagefähige Handlungen eines Gemeinschaftsorganes dar und bilden mit ihrem Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsordnung (vgl. Urteil des EuGH vom 30. 4. 1974, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 ff., 460). Jedoch erschiene es m. E. bedenklich, diese von der Rechtsprechung entwickelten und noch im Fluß befindlichen Grundsätze bereits beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechtes in einem normativen Text festschreiben zu wollen.

nicht beteiligt sind. Hier stimmt die Gemeinschaft im eigenen Namen ab.³⁸ Allenfalls können politische Kontroversen darüber entstehen, ob der Gemeinschaft bei inhaltlich beschränkter Sachkompetenz überhaupt ein Stimmrecht eingeräumt werden soll oder ob etwa ihre Stimmberechtigung auf diejenigen Bereiche zu beschränken ist, hinsichtlich derer sie nach Maßgabe ihrer Sachkompetenz in der Lage ist, völkervertragliche Verpflichtungen einzugehen. Da die sachliche Einheit eines Übereinkommens und dessen synallagmatischer Charakter in der Regel die Übernahme bloßer Teilverpflichtungen durch einzelne Vertragsparteien ausschließen, dürften diese Fälle in der EG-Praxis kaum Bedeutung erlangen. Dagegen wäre die Frage, ob in reinen Gemeinschaftsübereinkommen einer Einheitsstimmregelung (die aus 9 Mitgliedstaaten bestehende Gemeinschaft würde über nur 1 Stimme verfügen) zugestimmt werden sollte, oder ob dem politischen Gewicht der Gemeinschaft durch ein System entsprechender Stimmengewichtung Rechnung zu tragen ist, weniger eine Rechtsfrage als eine Frage der politischen Gewichtung. Für ihre Lösung wird in Rechnung zu ziehen sein, daß die Neigung bzw. Abneigung der Vertragspartner, der Gemeinschaft ein ihrer wirtschaftlichen und politischen Bedeutung gerecht werdendes Sitz- und Stimmrecht einzuräumen, von einer Vielzahl auch ideologischer Gesichtspunkte abhängen kann, wobei der in Aussicht genommene Beitrag zu den Finanzierungsmechanismen des Übereinkommens ebenso eine Rolle spielen kann wie der Umfang der dem fraglichen Gremium übertragenen Verantwortlichkeiten. In der Regel besteht bei bloß konsultativen Aufgaben eine höhere Bereitschaft der übrigen Vertragspartner, der Gemeinschaft ein ihrem politischen Gewicht entsprechendes Stimmrecht einzuräumen als bei echten und umfassenden Entscheidungsbefugnissen.

Rechtliche Probleme können dagegen in gemischten Übereinkommen auftreten, da dem Grundsatz der geteilten Pflichtbarkeit im Verhältnis Gemeinschaft/Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf etwaige Sitz- und Stimmrechtsregelungen Rechnung zu tragen ist. Dies bedeutet einerseits, daß die Gemeinschaft keine zusätzliche Stimme neben ihren Mitgliedstaaten erhalten kann, andererseits daß darauf hinzuwirken ist, daß die den EG-Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Stimmen auch in Bereichen, die in die Sachkompetenz der Gemeinschaft fallen, geltend gemacht werden können.

Die rechtskonstruktiv unproblematischste und in der internationalen Vertragspraxis am häufigsten anzutreffende Lösung ist die, daß internationalen Organisationen, die sich neben einigen bzw. allen ihrer Mitgliedstaaten an multilateralen Übereinkommen beteiligen, in den durch diese Übereinkommen errichteten Verwaltungsgremien nur Beobachterstatus (Sitz- und Rederecht, jedoch kein Stimmrecht) eingeräumt wird. Dieser *modus vivendi*, der für „klassische“

³⁸ Ein Beispiel hierfür ist Art. 10 Abs.2 der Internationalen Weizenübereinkunft von 1971, die ein reines EG-Übereinkommen (ohne Beteiligung von EG-Mitgliedstaaten) darstellt. Nach der genannten Vorschrift ist jedes Ausfuhr- und jedes Einfuhrland, worunter auch die EG verstanden wird, stimmberechtigtes Mitglied des Internationalen Weizenrates, ABl. 1974 Nr. L 219, S. 24.

internationale Organisationen ohne wesentliche eigene Entscheidungsbefugnisse entwickelt wurde, wird indessen nicht den Besonderheiten der supranationalen EG gerecht, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragene Hoheitsbefugnisse in eigenem Namen auch mit Wirkung gegenüber den delegierenden Mitgliedstaaten selbst ausüben kann.

Daher muß der EG ermöglicht werden, in Fragen, die nach Gemeinschaftsrecht in die Gemeinschaftszuständigkeit fallen, mit den Stimmen ihrer Mitgliedstaaten, die zugleich Vertragsparteien sind, abzustimmen. Einer solchen Abstimmungsregelung könnten die folgenden *Lösungsmodelle* zugrundegelegt werden:

a) Der EG wird selbst *kein Stimmrecht* eingeräumt. Jedoch können bei Abstimmungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, die Stimmen der Mitgliedstaaten gemeinsam abgegeben werden. Dieses Modell, das das integrationspolitisch schwächste ist, wurde in Art. 50 des 4. Internationalen Zinn-Übereinkommens gewählt, der besagt:³⁹

„Zwischenstaatliche Organisationen . . . sind als solche nicht stimmberechtigt. In Fragen ihres Zuständigkeitsbereiches können die Stimmrechte ihrer Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübt werden.“

Was unter „gemeinsamer Ausübung“ zu verstehen ist, wird in dem Übereinkommen selbst nicht klargestellt. Fraglos handelt es sich dabei um mehr als die bloße geschlossene Stimmabgabe der Mitgliedstaaten, bei der die Abstimmenden zwar im Innenverhältnis nach Absprache, im Außenverhältnis jedoch getrennt abstimmen. Andererseits dürfte aus der Formel nicht folgen, daß die Stimmen der Mitgliedstaaten von der Gemeinschaft selbst abgegeben werden können. Vielmehr sind sie von einem der beteiligten Mitgliedstaaten (vorzugsweise der jeweiligen Ratsmacht) abzugeben.

Bei dieser Konstruktion handelt es sich im Außenverhältnis um eine offene Vertretung der übrigen EG-Mitgliedstaaten durch den stimmabgebenden Staat, im Innenverhältnis aber um ein treuhänderisches Tätigwerden dieses Staates für die Gemeinschaft, die von einer eigenen Stimmrechtsausübung ausgeschlossen ist. Im Interesse einer Stärkung der Gemeinschaftsidee dürfte es sich empfehlen, bei Abstimmungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, den treuhänderischen Charakter der Stimmrechtsausübung den übrigen Vertragsparteien in Form einer gemeinsamen Erklärung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu notifizieren.

In den in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallenden Bereichen dagegen wären diese weiterhin befugt, ihr Einzelstimmrecht auszuüben. Allerdings hätte nach Art. 116 EWGV ein gemeinschaftsrechtliches Konzertierungsverfahren vorauszu-gehen, das von den beteiligten Mitgliedstaaten in besonderen Koordinierungs-

39 ABl. 1972 Nr. L 90, S. 1.

zungen, ggf. aber auch *sur place* durchgeführt werden könnte. Ob im konkreten Fall nach der einen oder anderen Alternative abzustimmen ist, bestimmt sich nach Gemeinschaftsrecht und ist von den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft zu entscheiden.

b) Als *weiteres Modell* kommt in Betracht:

Die Gemeinschaft verfügt wie zu a) zwar über kein eigenes Stimmrecht, ist jedoch berechtigt, als Gemeinschaft für Abstimmungen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, die *Stimmen der Mitgliedstaaten geschlossen* abzugeben. Diese gemeinschaftsfreundlichere Variante der Lösung zu a), bei der die Gemeinschaft im Außenverhältnis für ihre Mitgliedstaaten, im Innenverhältnis aber in Ausübung eigener Zuständigkeiten tätig wird, hat ihren Niederschlag in Art. 4 Abs. 2 des Internationalen Kakao-Übereinkommens von 1975 gefunden. Diese Vorschrift besagt:⁴⁰

„...zwischenstaatliche Organisationen haben selbst kein Stimmrecht; bei einer Abstimmung über Angelegenheiten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, sind sie jedoch berechtigt, die Stimmen ihrer Mitgliedstaaten abzugeben, und zwar gemeinsam. In diesem Fall sind die Mitgliedstaaten der zwischenstaatlichen Organisation nicht berechtigt, ihr Einzelstimmrecht auszuüben.“

c) Die (bisher nicht verwirklichte) integrationspolitische Ziellösung läge darin, daß der *Gemeinschaft* in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen ein *eigenes Stimmrecht* zuerkannt wird, das sie im eigenen Namen, jedoch mit der Zahl der Stimmen ihrer an dem Übereinkommen beteiligten Mitgliedstaaten ausübt. Dagegen würden die Mitgliedstaaten in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen ihr Einzelstimmrecht behalten und wären insoweit nur nach Maßgabe des Art. 116 EWGV zu gemeinsamem Vorgehen gehalten, so daß auch bei dieser Alternative die Ausübung des mitgliedstaatlichen Einzelstimmrechts ausgeschlossen wäre, wenn die Gemeinschaft ihr Stimmrecht ausübt, während andererseits die Ausübung des mitgliedstaatlichen Einzelstimmrechts die Ausübung des Stimmrechts der Gemeinschaft ausschlösse.

Diese Lösung wird von der Gemeinschaft im Hinblick auf den von ihr angestrebten Beitritt zu dem Europäischen Übereinkommen über den Tierschutz bei der Aufzucht befürwortet. Die EG-Kommission hat im Rahmen ihrer vorbereitenden Arbeiten die Aufnahme der folgenden Bestimmungen in den Übereinkommenstext vorgeschlagen:⁴¹

40 BGBl. II 1977, 1301 ff. Anzumerken ist, daß die Stimmrechtsregelung des Art. 4 Abs. 2 nur für den Rat der Internationalen Kakao-Organisation gilt, während internationale Organisationen in dem (dem Rat verantwortlichen) Exekutivausschuß lediglich zur Teilnahme an den Beratungen über Angelegenheiten berechtigt sind, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Bei Abstimmungen über in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Angelegenheiten „werden die Stimmen, die ihre Mitgliedstaaten im Exekutivausschuß abzugeben berechtigt sind, gemeinsam von einem dieser Mitgliedstaaten abgegeben“ (Art. 4 Abs. 3). Die für den Exekutivausschuß getroffene Stimmrechtsregelung gleicht daher der des 4. Internationalen Zinn-Übereinkommens.

41 Änderungsvorschlag der EG-Kommission bezüglich des Beitritts der Gemeinschaft zum Europäischen Übereinkommen über den Tierschutz bei der Aufzucht, EG Dok. R/1388/74 (AGRI 362), 30.5.1974.

„In den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen übt die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihr Stimmrecht mit der Zahl der Stimmen ihrer Mitgliedstaaten aus, die Signatarstaaten dieses Übereinkommens sind.

In den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ihr Stimmrecht ausüben, übt diese das ihre nicht aus und umgekehrt.“

VI. EG-Schutzklauseln in multilateralen Übereinkommen

Wie bereits erwähnt, sind die Europäischen Gemeinschaften auf autonomer Rechtsordnung beruhende, auf fortschreitende Integration angelegte supranationale Organisationen mit weitreichenden rechtlichen und institutionellen Sonderbeziehungen im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten. So ist die Gemeinschaft befugt, mit bindender Wirkung Maßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten und unter gewissen Voraussetzungen auch mit unmittelbarer Geltung gegenüber den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten sowie den einzelnen Marktbürgern zu treffen, ohne daß es hierzu eines nationalen Zustimmungsaktes oder – in den Fällen der unmittelbaren Durchgriffswirkung – eines nationalen Umsetzungsaktes bedürfte. Durch die Ausübung der ihr zustehenden Regelungsbefugnisse erweitert sie nicht nur ihren eigenen aktuellen Kompetenzbereich, sondern schränkt zugleich den Bereich ein, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer konkurrierenden Zuständigkeiten berechtigt sind, eigene nationale Regelungen zu erlassen. Die weitgespannten Ziele der Gründungsverträge werden im Hinblick auf den einzelnen Marktbürger u. a. dadurch konkretisiert, daß im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist (Grundsatz der Inländergleichbehandlung – Art. 7 EWGV).

Dem hohen Maß bereits bestehender und in Zukunft noch weiter fortschreitender Vergemeinschaftung ist auch bei der Abfassung internationaler Übereinkommen Rechnung zu tragen, denen die Gemeinschaft und/oder ihre Mitgliedstaaten als Parteien angehören sollen. Insbesondere ist sicherzustellen, daß der weitere Integrationsfortschritt nicht durch langfristige und unwiderrufliche Bindungen gegenüber Drittstaaten gefährdet wird (Art. 5 Abs. 2 EWGV).

Diesem Erfordernis kann in bestimmten Fällen wegen des Inhalts der zu treffenden Regelung nur durch eine entsprechende EG-Schutzklausel sachgerecht entsprochen werden. Besondere Bedeutung kommt EG-Schutzklauseln zu, wenn durch das fragliche Vertragsverhältnis eine Meistbegünstigungsverpflichtung begründet werden soll und der Vorbehalt zu machen ist, daß der Grundsatz der Meistbegünstigung nicht die Gleichstellung mit Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten bedeuten kann.

Die EG hat die Problematik solcher Schutzklauseln seit längerem erkannt und vor allem auf die Relativierung von Meistbegünstigungsklauseln im Verhältnis zu Drittländern hingewirkt. Sie hat im Rahmen der Arbeiten der International Law Commission der Vereinten Nationen an den Artikelentwürfen über die Meistbe-

günstigungsklausel die Einfügung der folgenden Vorschrift in den vorläufigen Text angeregt:⁴²

„...berühren die vorliegenden Artikel nicht die Rechte und Pflichten, die im Rahmen von Zusammenschlüssen . . . , im besonderen von Wirtschaftsunionen, Zollunionen oder Freihandelszonen, für die Mitgliedsländer, die diesen Zusammenschlüssen angehören, bestehen.“

Grundsätzlich können nach Art und Umfang des jeweiligen Vorbehaltes *zwei Arten von EG-Schutzklauseln* unterschieden werden (Voraussetzungen und Inhalt der vorbehaltenen Sonderregelung sind den Sacherfordernissen des Einzelfalles zu entnehmen):

a) *Sog. Bestandsklauseln* (salvatorische Klauseln) beziehen sich auf die Einführung oder Beibehaltung einer gewissen Bestimmungen des Übereinkommens widersprechenden Sonderregelung im Verhältnis zwischen den EG-Mitgliedstaaten bzw. diesen und der Gemeinschaft. Ein Beispiel einer solchen Bestandsklausel enthält ein Ratsvorschlag betreffend die Internationale Konvention über den Handel mit bestimmten Arten von freilebenden Tieren und wildwachsenden Pflanzen. Der Vorschlag lautet:⁴³

„Keine Bestimmung dieser Konvention kann der Beibehaltung oder Einführung einer Sonderregelung auf diesem Gebiet zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die sich aus dem Vertrag zur Gründung dieser Gemeinschaft ergibt, entgegenstehen.“

b) Dagegen bezwecken bloße *Freizeichnungsklauseln* die Einführung oder Beibehaltung einer über die Bestimmungen des Übereinkommens hinausgehenden, diesen aber grundsätzlich nicht widersprechenden Sonderregelung im Verhältnis zwischen den EG-Mitgliedstaaten bzw. diesen und der Gemeinschaft. In der Regel handelt es sich dabei um einen interpretativen Vorbehalt, der eine weiterreichende innergemeinschaftliche Sonderregelung ermöglichen soll. Freizeichnungsklauseln eignen sich besonders für Zollunionen und andere regionale Integrationszusammenschlüsse, wenn etwa die zu gewährende Inländerbehandlung vom Anwendungsbereich der Meistbegünstigungsklausel ausgeschlossen werden soll. Als Beispiel sei ein EG-Vorschlag betreffend die Teilnahme der Gemeinschaft an der Internationalen Seerechtskonvention (vorgelegt auf der 3.

⁴² Bemerkungen der Gemeinschaft zu dem vorläufigen Text der von der Kommission für Völkerrecht ausgearbeiteten Artikelentwürfe über die Meistbegünstigungsklausel, EG Dok. S/1846/77 (COMER 341) (JUR 22), 23. 11. 1977; vgl. Bericht der Kommission für Völkerrecht über die Arbeiten ihrer 28. Sitzungsperiode (3. 5./23. 7. 1976).

⁴³ Vorschlag des Ratsausschusses der Ständigen Vertreter betreffend eine EG-Bestandsklausel zum Abschluß einer Internationalen Konvention über den Handel mit bestimmten Arten von freilebenden Tieren und wildwachsenden Pflanzen, EG Dok. R/358/73 (AGRI 125), 13. 2. 1973.

Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen 1977) angeführt, der die Aufnahme der folgenden Freizeichnungsklausel in den Entwurfstext anstrebt:⁴⁴

„Keine Bestimmung dieses Übereinkommens kann es ausschließen, daß die Mitgliedstaaten dieser Zollunionen, Gemeinschaften oder übrigen auf regionale wirtschaftliche Integration gerichteten Verbindungen Vorschriften anwenden, die gemäß der Satzung dieser Zollunionen, Gemeinschaften oder übrigen auf regionale wirtschaftliche Integration gerichteten Verbindungen den Angehörigen dieser Staaten gegenseitig die Inländerbehandlung oder eine andere besondere Behandlung gewähren.“

So nützlich EG-Schutzklauseln als Gewähr für die Gemeinschaftsrechtskonformität eines bestimmten Übereinkommens und den weiteren Integrationsfortschritt bei gleichzeitiger Förderung der Beziehungen zu Drittstaaten sein können, so sind sie doch, vor allem soweit es sich um Bestandsklauseln handelt, völkerrechtlich nicht unproblematisch. Da sie inhaltlich Ausnahmenvorschriften darstellen, verbietet der Grundsatz der Effektivität des Übereinkommens ihre Aufnahme in das Vertragsverhältnis, wenn sie mit dem sonstigen Inhalt oder dem Zweck des Übereinkommens unvereinbar wären. Bedenken begegnen vor allem inhaltlich weitgehend unbestimmte Generalklauseln („Beibehaltung oder Einführung einer Sonderregelung auf diesem Gebiet“), da durch sie das Vertragsverhältnis entscheidend ausgehöhlt werden kann. Solche Generalklauseln sind völkerrechtlich besonders kritisch, wenn sie nicht nur die Freistellung bestehender, sondern auch etwaiger zukünftiger Sonderregelungen von dem Anwendungsbereich des Übereinkommens bezwecken.

Werden EG-Schutzklauseln nicht in den Übereinkommenstext selbst aufgenommen, sondern in Form eines einseitigen Vorbehaltes anlässlich der Unterzeichnung, der Ratifikation oder des Beitritts eingelegt, so können sich die folgenden zusätzlichen Probleme stellen: Da einseitige Vorbehalte von der herrschenden Lehre als Vertragsänderungsangebote angesehen werden, die der ausdrücklichen oder stillschweigenden Annahme durch die übrigen Vertragsparteien bedürfen, sind sie nur zulässig, solange noch keine endgültige vorbehaltlose Vertragsbindung eingetreten ist. Dies ist fraglich, wenn die übrigen Vertragsparteien bereits ratifiziert haben bzw. dem Übereinkommen förmlich beigetreten sind. Haben nur einige der Vertragsparteien bereits ratifiziert (bzw. den Beitritt erklärt), so ist fraglich, ob das Übereinkommen mit denjenigen Parteien unter dem Vorbehalt zustandekommen kann, die noch nicht ratifiziert haben bzw. beigetreten sind.⁴⁵

⁴⁴ EWG-Klauseln betreffend die Teilnahme der Gemeinschaft als Vertragspartei an der Internationalen Seerechtskonvention (Textvorschlag 1977), EG Dok. S/1947/77 (JUR 24) (AGRI 211) (RELEX 193) (MARE 8), 2. 12. 1977; ähnlich bereits ein Textvorschlag der Kommission 1975, EG Dok. SEK (75) 4006, 20. 11. 1975.

⁴⁵ Vgl. Dahm, Völkerrecht, Bd. III/1961, 97 ff.; Verdross, Völkerrecht, 5. Aufl. 1964, 165 ff.

VII. Mitgliedstaatliches Handeln für die Gemeinschaft?

In den vorangegangenen Abschnitten sind die Voraussetzungen und Formen einer EG-Beteiligung an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen erörtert worden. Schwierigkeiten können jedoch auch auftreten, wenn die von dem Übereinkommen erfaßten Bereiche in die ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit fallen, die Gemeinschaft jedoch an einer Beteiligung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen verhindert ist. In diesem Falle haben die handlungsfähigen Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen an die EG verloren, die jedoch nicht in der Lage ist, diese selbst wahrzunehmen. Zu denken ist vor allem an Fälle, in denen eine EG-Beteiligung am politischen Widerstand der anderen Vertragsparteien scheitert oder deshalb ausgeschlossen ist, weil es sich um ein von einer internationalen Organisation ausgearbeitetes sog. geschlossenes Übereinkommen handelt, die Gemeinschaft jedoch (noch) nicht Mitglied der betreffenden Organisation ist. Ein Beispiel hierfür bilden die von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ausgearbeiteten geschlossenen Arbeits- und Sozialübereinkommen.

Die Rechtslage ist ähnlich, wenn trotz bestehender ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit nur ein gemischtes EG-Übereinkommen realisierbar ist. Häufig sind Drittstaaten nur bereit, einer Gemeinschaftsbeteiligung zuzustimmen, wenn neben der EG auch deren Mitgliedstaaten Vertragsparteien werden.⁴⁶ Diese Formel, die verkennet, daß die EG im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aus eigenem Recht völkerrechtlich tätig werden kann, geht in der Regel auf das hohe Maß an Unklarheit zurück, das bei Drittstaaten über den Kompetenzumfang der Gemeinschaft herrscht. Sie kann auch der Befürchtung entspringen, daß die Effektivität des Übereinkommens beeinträchtigt sein könnte, wenn der unmittelbare völkerrechtliche Durchgriff auf die politisch und wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten verwehrt ist.

Ginge man in diesen Fällen davon aus, daß die EG-Mitgliedstaaten nicht anstelle der Gemeinschaft oder für diese auftreten und abschließen könnten, so müßte von dem Abschluß des in die ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit fallenden Übereinkommens überhaupt Abstand genommen werden. Eine solche Abstandnahme könnte zwar bei formeller Auslegung des Art. 5 Abs. 2 EWGV gemeinschaftsrechtlich geboten erscheinen, könnte jedoch im Einzelfall die Stellung der EG im internationalen Verkehr schwächen, die Verwirklichung der Integrationsziele gefährden und damit dem materiellen Gemeinschaftsinteresse widersprechen.

⁴⁶ So sieht Art. 52 des Genfer Übereinkommens vom 14. 11. 1975 über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR (TIR-Übereinkommen) vor, daß die Gemeinschaft nicht eher Vertragspartei werden kann, als die Mitgliedstaaten es geworden sind.
Im Rahmen der 3. Internationalen Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vertreten die Vereinigten Staaten die Auffassung, daß Zoll- und Wirtschaftsunionen (insbesondere der EWG) die Teilnahme nur unter der Voraussetzung gestattet werden könnte, daß auch alle Mitgliedstaaten der zukünftigen Konvention beitreten.

Der auftretende Konflikt zwischen formeller und materieller Gemeinschaftstreue kann nur in der Weise gelöst werden, daß die handlungsfähigen, aber kompetenzlosen Mitgliedstaaten für die kompetente, aber handlungsunfähige Gemeinschaft tätig werden. Dieser Tatbestand kann als mitgliedstaatliches Handeln für die Gemeinschaft oder als komunitäre Aktion der Mitgliedstaaten (*actio pro communitate*) bezeichnet werden. Seine materielle Rechtfertigung muß sich im Einzelfall aus den konkreten Umständen ergeben, wird jedoch nur unter bestimmten engen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen (unabweisbarer Bedarf eines konzertierten Vorgehens der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger, auf absehbare Zeit nicht zu behebender Handlungsunfähigkeit der Gemeinschaft) zu bejahen sein.

Die Rechtsprechung des EuGH und das Schrifttum haben sich mit dieser Frage bisher nicht befaßt. Jedoch dürfte in diesem Zusammenhang zu beachten sein, daß der Gerichtshof wiederholt unterstrichen hat, daß in Ermangelung geeigneter Bestimmungen auf Gemeinschaftsebene die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten zum Erlaß vorübergehender nationaler Maßnahmen nicht bestritten werden kann.⁴⁷ Daraus dürfte a fortiori folgen, daß auch ein gemeinsames und im Gemeinschaftsinteresse sogar gebotenes Vorgehen der Mitgliedstaaten, das sich materiell als Gemeinschaftslösung darstellt, zulässig sein muß.

Noch ungeklärt sind die möglichen Rechtsformen eines mitgliedstaatlichen Handelns für die Gemeinschaft. Drei *Lösungsalternativen* können in Betracht gezogen werden:

- a) *Die Gemeinschaft rücküberträgt* ihren Mitgliedstaaten gewisse ihrer Befugnisse zur Ausübung im eigenen Namen. Diese Lösung erschiene zwar rechtskonstruktiv klar, jedoch gemeinschaftsrechtlich bedenklich. Da den Mitgliedstaaten durch eine Rückdelegation von Gemeinschaftsbefugnissen Handlungsfreiheit eingeräumt würde, begäbe sich die EG grundsätzlich jeder Einflußmöglichkeit auf das Ob und Wie der Ausübung, was einem unzulässigen Verzicht nahekäme. Der EuGH hat zwar in seinem Gutachten Nr. 1/76 die Übertragung gewisser Entscheidungsbefugnisse auf eine durch EG-Übereinkommen geschaffene zwischenstaatliche Organisation (Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt) als Zugeständnis an die Beteiligung von Drittstaaten (Schweiz) unter der Voraussetzung gewisser institutioneller Garantien für zulässig erklärt, sich jedoch nicht zur Zulässigkeit einer Übertragung der Abschlußkompetenz selbst ausgesprochen.
- b) Als *zweite Lösungsmöglichkeit* käme in Betracht, die *Gründungsverträge* durch die Beteiligung aller Mitgliedstaaten an einem in die ausschließliche Gemeinschaftskompetenz fallenden Übereinkommen stillschweigend und punktuell (*ad hoc*) zu ändern. Während bei der Rückdelegation die Kompetenzverlagerung von der Gemeinschaft ausginge, läge die Initiative einer Vertragsänderung bei

⁴⁷ Vgl. Urteil des EuGH vom 16. 2. 1978, Rs. 61/77 (*Kommission ./I. Irland*), Slg. 1978, 417 = EuR 1978, 259 mit Anm. *Beutler*; dazu Verf., Anmerkungen zu jüngsten Entscheidungen des EuGH, JZ 1978, 344 ff.

den Mitgliedstaaten als den Herren der Verträge. Grundsätzlich steht es den Vertragsparteien frei, völkerrechtliche Absprachen einvernehmlich zu ergänzen, abzuändern oder aufzuheben (Grundsatz der Parteiautonomie). Die Ergänzung, Änderung oder Aufhebung kann auch stillschweigend durch den Abschluß eines entgegenstehenden neuen Abkommens aller ursprünglichen Vertragsparteien erfolgen (Grundsatz der *lex posterior*). Fraglich ist jedoch, ob dieser Grundsatz auch für die Änderung der Gründungsverträge internationaler oder supranationaler Organisationen gilt, deren Besonderheit darin liegt, daß durch sie neue Völkerrechtssubjekte geschaffen werden, die, mit eigenem institutionellem Gefüge und eigener Willensbildungsfähigkeit ausgestattet, in der Lage sind, auch den Mitgliedstaaten selbst mit eigenständigen Rechten und Pflichten gegenüberzutreten. Verschiedene Autoren haben die Zulässigkeit einer ad hoc-Vertragsänderung unter Umgehung der in den Gründungsverträgen selbst vorgeschriebenen Vertragsänderungsverfahren verneint.⁴⁸ Sie liefe in der Tat darauf hinaus, jede einvernehmliche Vertragsdurchbrechung zu legitimieren, die ansonsten als Vertragsverletzung anzusehen wäre. Die bestehenden Bedenken dürften auch nicht auszuräumen sein, wenn die Gemeinschaft selbst einem solchen Verfahren zustimmen würde, da auch die Zustimmung zur Durchbrechung der Gründungsverträge unzulässig sein dürfte.

c) Als dritte Lösungsmöglichkeit käme schließlich eine *Ermächtigung der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten* in Betracht, im Interesse und „für Rechnung“ der Gemeinschaft treuhänderisch tätig zu werden. Die Ermächtigung könnte durch das zuständige Organ (Ministerrat) etwa in Form einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung erteilt werden, deren Form einem Verhandlungsmandat des Rates an die Kommission nachgebildet werden könnte. Die im Recht der Vereinten Nationen (Art. 75 der UN-Charta) und im innerstaatlichen Recht entwickelten Grundsätze des Instituts der Treuhandtschaft (*trusteeship*) könnten ergänzend zu Hilfe gezogen werden.

Diese Alternative entspräche dem Gemeinschaftsinteresse am besten. Die treuhänderisch handelnden Mitgliedstaaten, die im eigenen Namen aufträten, wären nur im Außenverhältnis frei, im Innenverhältnis jedoch nach Maßgabe des Treuhandverhältnisses gegenüber der Gemeinschaft gebunden, die damit weisungsberechtigt bliebe und eine weitreichende Sachherrschaft behielte. Die mitgliedstaatliche Verfügungsbefugnis bestünde mithin nur im Außenverhältnis zu vollem Recht, während sie im Innenverhältnis zweckgebunden wäre. Dem Gemeinschaftsinteresse könnte zudem dadurch verstärkt entsprochen werden, daß das innergemeinschaftliche Treuhandverhältnis den beteiligten Drittstaaten in Form einer gemeinsamen Erklärung der Mitgliedstaaten bekanntgegeben würde, auf die bei Abstim-

⁴⁸ Krück (Fn. 20), 103, mit Hinweis auf Bleckmann, EuR 1976, 301 ff., 305 ff.; vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, 211.

mungen über im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft liegende Fragen Bezug genommen werden könnte.

Auch die Annahme eines Treuhandverhältnisses zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten wirft verschiedene Rechtsfragen auf, die der Klärung bedürfen. Die Lösungsmöglichkeiten können im folgenden nur angedeutet werden.

Ungeklärt ist, ob das „zu treuen Händen“ geschlossene Übereinkommen der nach nationalem Recht vorgeschriebenen Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedarf (in der Bundesrepublik Deutschland unter den Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 GG), obwohl die Mitgliedstaaten nur im Außenverhältnis zu vollem Recht, im Innenverhältnis aber im Auftrag und für Rechnung der Gemeinschaft tätig würden. Die Frage wird schon deshalb zu bejahen sein, weil sich die völkerrechtlichen Pflichten der treuhänderisch auftretenden Mitgliedstaaten allein nach dem Außenverhältnis bestimmen, während eine eventuelle Freistellung durch die Gemeinschaft – sofern eine solche gemeinschaftsrechtlich überhaupt zulässig sein sollte – nur im Innenverhältnis wirksam werden könnte. Die genannte Frage steht in engem Zusammenhang mit der weiteren Frage, ob das treuhänderisch geschlossene Übereinkommen auch die Gemeinschaft, ihre Organe und ggf. diejenigen Mitgliedstaaten zu binden vermag, die sich selbst an dem Übereinkommen nicht beteiligt haben. Eine unmittelbare völkerrechtliche Bindung gegenüber Drittstaaten scheidet mangels formeller Parteistellung der Gemeinschaft aus. Fraglich ist, unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung begründet werden kann. Art. 228 Abs. 2 EWGV ist schon deshalb nicht unmittelbar anwendbar, weil die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des Art. 228 Abs. 1 EWGV nicht erfüllt sind. In Betracht käme daher nur ein besonderer Gemeinschaftsrechtsakt auf der Grundlage der entsprechenden innergemeinschaftlichen Ermächtigungsnorm (subsidiär Art. 235 EWGV). Ein solcher Verpflichtungsakt könnte in einem mit dem Genehmigungsakt der Gemeinschaft erlassen werden, durch den dem von den Mitgliedstaaten ausgehandelten Übereinkommen zugestimmt wird. Liegt das Übereinkommen bereits zur Zeichnung bzw. zum Beitritt auf, so könnte die entsprechende Gemeinschaftsverpflichtung bereits im Ermächtigungsakt (für den Fall der Ratifikation bzw. des Beitritts der Mitgliedstaaten) eingegangen werden.

Ungeklärt ist schließlich auch noch, ob und ggf. in welcher Form die EG die Mitgliedstaaten zu treuhänderischem Tätigwerden im Außenbereich verpflichten (also nicht nur berechtigen) kann. Für das Ergebnis erweist es sich u. a. als entscheidend, in welchem Umfang die Gemeinschaft in der Lage ist, die Mitgliedstaaten im Innenverhältnis durch Übernahme gewisser völkervertraglicher Staatenverpflichtungen freizustellen.

Ein treuhänderisches Tätigwerden der Mitgliedstaaten kann im Einzelfall dem Gebot der Gemeinschaftstreue (Art. 5 EWGV) entsprechen. Jedoch werden sich aus dieser Vorschrift angesichts des weiten Ermessensspielraumes, den sie den Mitgliedstaaten beläßt, in der Regel keine hinreichend konkretisierbaren Hand-

lungspflichten, sondern nur Unterlassungspflichten herleiten lassen, aus denen im Verletzungsfalle auf Schadenersatz geklagt werden kann. Konkrete Handlungspflichten können zwar aus anderen Bestimmungen der Gründungsverträge fließen (z. B. Art. 14,33 EWGV), jedoch ist auch in ihnen keine konkrete Verpflichtung zur Eingehung völkerrechtlicher Bindungen vorgesehen. Daher bedarf es zur Begründung einer mitgliedstaatlichen Verpflichtung, einem bestimmten internationalen Übereinkommen beizutreten, in der Regel eines besonderen Aktes des sekundären Gemeinschaftsrechts, der auf eine entsprechende Ermächtigungsnorm der Gründungsverträge (z. B. Art. 75, 100, 235 EWGV) zu stützen wäre. Zu denken wäre insbesondere an eine Richtlinie oder eine an die Staaten gerichtete Entscheidung.

Beachtung verdient in diesem Zusammenhang der von der EG-Kommission vorgelegte Entwurf einer Ratsverordnung über den Beitritt zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen,⁴⁹ der, gestützt auf Art. 84 Abs. 2 EWGV (Zuständigkeit des Rates zum Erlass von Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt), die Mitgliedstaaten verpflichten soll, den genannten Verhaltenskodex zu ratifizieren oder ihm beizutreten (Art. 1 Abs. 1). Die EG-Kommission hat ausgeführt, daß damit an Stelle eines derzeit nicht durchsetzbaren EG-Beitritts zum Ausdruck gebracht werden solle, daß der Abschluß des Übereinkommens ein gemeinschaftliches Anliegen sei. Die britische Delegation hat eine entsprechende Gemeinschaftszuständigkeit bestritten und eine gemeinschaftliche Verpflichtung, aufgrund derer sich das Vereinigte Königreich den Bestimmungen eines internationalen Übereinkommens unterwerfen müsse, verneint. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat Bedenken angemeldet, jedoch ist die deutsche Haltung noch nicht abschließend abgestimmt.

Die EG-Kommission hat in jüngster Zeit einen erneuten Vorstoß in die gleiche Richtung unternommen. Sie hat den Entwurf einer Richtlinie des Rates über die Ratifikation von Übereinkommen über die Sicherheit im Seeverkehr vorgelegt, dessen Art. 1 die Mitgliedstaaten verpflichten soll, bestimmte internationale Übereinkommen zu ratifizieren bzw. ihnen beizutreten, soweit sie dies bisher noch nicht getan haben.⁵⁰ Die britische Delegation hat gegen den Entwurf die gleichen Einwände erhoben wie im obigen Fall und der EG lediglich die Befugnis zuerkannt, eine Empfehlung auszusprechen.

Die Frage nach der Zulässigkeit der in Aussicht genommenen Gemeinschaftsrechtsakte beinhaltet eine grundsätzliche Entscheidung über Inhalt und Grenzen der Gemeinschaftsgewalt im institutionellen Gefüge der Gründungsverträge, von der die weitere Ausgestaltung der auswärtigen Gemeinschaftsgewalt entscheidend abhängen dürfte. Ihre Bejahung würde u. a. bedeuten, daß die nationalen

⁴⁹ EG Dok. R/3245/77 (MAR 37) (RELEX 123).

⁵⁰ EG Dok. R/1181/78 (MAR 25) (ENV. 73) (MARE 6).

Parlamente ihre nach nationalem Recht etwa erforderliche Mitwirkung nicht verweigern könnten, ohne durch eine Weigerung gegen vorrangiges Gemeinschaftsrecht zu verstoßen.

Eine sachgerechte Lösung wird einerseits von der durch die Rechtsprechung des EuGH bestätigten Kompetenzkongruenz der EG im Innen- und im Außenbereich auszugehen haben. Aus diesem Prinzip dürfte folgen, daß die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse ihre Mitgliedstaaten nicht nur im Innenverhältnis, sondern auch im Außenverhältnis zum Handeln anhalten kann. Andererseits wird zu berücksichtigen sein, daß die Gemeinschaft nach Maßgabe ihrer Zuständigkeiten nicht nur berechtigt ist, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, sondern hierzu auch verpflichtet ist, wenn die Wahrung des Gemeinschaftsinteresses dies erfordert. Sie kann sich dieser Verpflichtung nicht dadurch entziehen, daß sie sie den Mitgliedstaaten überbürdet. Dies gilt auch im Außenbereich: Erweist sich eine Gemeinschaftsregelung im Verhältnis zu Drittstaaten als erforderlich, so hat die Gemeinschaft diese Regelung grundsätzlich selbst und unmittelbar zu treffen. Sie genügt ihren Verantwortlichkeiten nicht dadurch, daß sie lediglich einen gemeinschaftsinternen Rechtsakt (z. B. Entscheidung oder Richtlinie) schafft, durch den sie die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Tätigwerden im Außenbereich anhält, wenn sie ebensogut selbst in der Lage wäre, die entsprechende Maßnahme unmittelbar zu ergreifen.

Eine Befugnis der Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten zur Beteiligung an einem völkerrechtlichen Übereinkommen zu verpflichten, dürfte daher allenfalls in außergewöhnlichen, notstandsähnlichen Konfliktsituationen anzunehmen sein. Sie dürfte im einzelnen von den folgenden Voraussetzungen abhängig zu machen sein: der zumindest potentiellen Gemeinschaftszuständigkeit für den von dem Übereinkommen erfaßten Bereich; der auf absehbare Zeit nicht zu behebenden Unmöglichkeit eines eigenen Tätigwerdens der Gemeinschaft aus außerhalb ihrer selbst gelegenen Gründen; schließlich dem unabweisbaren Bedürfnis der angestrebten Regelung zur Verwirklichung der Integrationsziele der Gemeinschaft.

Die wachsende „Vergemeinschaftung“ der wirtschaftlichen Beziehungen zu Drittländern hat die EG-Beteiligung an völkerrechtlichen Übereinkommen zu einem unentbehrlichen Instrument der Gemeinschaftsaktion gemacht. Die mannigfachen Formen der Teilnahme der Gemeinschaft am internationalen Verkehr – Spiegelbild des sich verdichtenden Netzes innergemeinschaftlicher Rechtsetzungs- und Verwaltungstätigkeit – haben der Gemeinschafts-, aber auch der Völkerrechtsordnung neue Impulse verliehen.

Zweifellos befinden sich die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften derzeit in einer Phase stürmischer Rechtsentwicklung, deren weiterer Verlauf noch nicht abzusehen ist. Die Ausgestaltung der völkerrechtlichen Vertragsverhältnisse mit Gemeinschaftsbeteiligung ist daher oft noch unsystematisch und prekär. Vielfalt und Komplexität der Erscheinungsformen des internationalen

Wirtschaftslebens erschweren die Erarbeitung allgemeingültiger Schemata und Muster. Hinzu kommt, daß nicht nur den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes, sondern auch den wechselnden politischen Begleitumständen Rechnung zu tragen ist.

Theorie und Praxis sind besonders auf neuen und im Flusse befindlichen Gebieten wie im Bereich der teilweise hochbrisanten Außenbeziehungen der Gemeinschaft eng miteinander verbunden. Die Aufgabe des Juristen besteht hier in erster Linie darin, den Entwicklungen der internationalen Praxis vorbereitend und mitgestaltend den Weg zu weisen. Er bedarf hierzu des Realitätssinnes, aber auch des Engagements für das europäische Einigungswerk.