

Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht

Michael Bothe

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in den letzten Jahren drei bedeutsame Entscheidungen zu Fragen der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften gefällt, nämlich das sog. *GATT-Urteil*¹⁾, das *AETR-Urteil*²⁾ und das Gutachten vom 11. 11. 1975 über das *OECD-Abkommen über lokale Ausgaben*³⁾. Im ersteren ging es um die Bindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen und deren Wirkungen im innergemeinschaftlichen Bereich, in den beiden letzteren Fällen um die Kompetenzverteilung innerhalb der EWG in Bezug auf den Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Dabei sind wesentliche Fragen der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften angeschnitten und teilweise gelöst worden. Um die Tragweite dieser Entscheidungen abzusehen, muß man sich allerdings vergegenwärtigen, daß die Problematik der Außenbeziehungen der EG zwei Seiten hat, nämlich eine gemeinschaftsrechtliche und eine völkerrechtliche.

1. Die Außenbeziehungen aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts

1. 1. Die Kompetenzfragen

Zunächst erhebt sich die Frage, auf welchen Gebieten die Gemeinschaften auswärtige Belange wahrnehmen und, soweit diese Frage bejaht wird, welches Organ hierfür nach Gemeinschaftsrecht zuständig ist. Dies ist eine Frage der Auslegung des Gemeinschaftsrechts; sie wurde

¹⁾ EuGH 18 (1972), S. 1219 (Rechtssache 21-24/72).

²⁾ EuGH 17 (1971), S. 263 (Rechtssache 22/70).

³⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 268/18.

im *AETR*-Fall dahin gelöst, daß der Gemeinschaft neben spezifischen, im EWG-Vertrag besonders genannten Außenkompetenzen wie der für die gemeinsame Handelspolitik (Art. 111 und 113) grundsätzlich stets dann eine ausschließliche Vertragsschlußkompetenz zusteht, wenn sie eine entsprechende innere Regelungsbefugnis besitzt und ausgeübt hat. Die ausschließliche Vertragsschlußkompetenz der Gemeinschaften im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik wird in dem Gutachten über das OECD-Abkommen nachdrücklich bestätigt.

1. 2. Die Wirkung von Normen des Völkerrechts im Gemeinschaftsrecht

1. 2. 1. Zunächst kann man fragen, ob Normen des allgemeinen Völkerrechts neben dem Gemeinschaftsrecht im Verhältnis zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft gelten⁴⁾. Es besteht eine starke Tendenz, die Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen wegen der besonderen Integrationsstruktur der Gemeinschaften in diesem Bereich zu verneinen oder jedenfalls zu reduzieren. Ganz wird man ohne die Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze in diesem Bereich nicht auskommen, wie man auch im Bundesstaatsrecht nicht immer ohne Anleihen beim Völkerrecht jedenfalls für unregelte Aspekte des Verhältnisses zwischen den Gliedstaaten auskommt. Die Frage, die sich dann stellt, ist allerdings, ob hier Völkerrecht unmittelbar angewandt wird oder im Wege der Analogie. Ein praktisches Problem in diesem Bereich ist etwa, inwieweit allgemeine Normen des Völkerrechts über die Kündigung von Verträgen auch für das Gemeinschaftsrecht, für die Auflösung der Europäischen Gemeinschaften Anwendung finden. Dies ist allerdings keine Frage der Außenbeziehungen der Gemeinschaft, sondern eine Frage des Fortgeltens völkerrechtlicher Grundsätze im Innern derselben.

1. 2. 2. Die Problematik der Außenbeziehungen in Bezug auf die Anwendung völkerrechtlicher Normen stellt sich erst bei der Frage, ob und inwieweit völkerrechtliche Normen, die für die Gemeinschaft verbindlich sind, die Rechte dritter Staaten gegenüber der Gemeinschaft begründen, im internen Gemeinschaftsrecht Anwendung finden^{4a)}. Ein Aspekt dieser Frage, allerdings nur ein sehr spezieller, ist in dem *GATT*-Urteil des EuGH behandelt worden, wo das Gericht von der Bindung

⁴⁾ Vgl. dazu Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (1972), S. 210 ff.; Meessen, *Der räumliche Anwendungsbereich des EWG-Kartellrechts und das allgemeine Völkerrecht*, *EuR* 8 (1973), S. 29 ff.

^{4a)} Vgl. dazu Bleckmann, *Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der Europäischen Gemeinschaften*, *Jahrbuch für internationales Recht* 18 (1975), S. 300 ff.

der Gemeinschaften an das GATT ausging und gleichzeitig den Vorrang der Normen des GATT vor sekundärem Gemeinschaftsrecht annahm. Die Argumentation des Gerichtshofs ist jedoch sehr stark auf den speziellen Fall des GATT zugeschnitten. Die Frage, ob und gegebenenfalls wie von der Gemeinschaft abgeschlossene Verträge sowie allgemeine Regeln des Völkerrechts im internen Gemeinschaftsrecht verbindlich werden⁵⁾, ist mit dem *GATT*-Urteil noch nicht beantwortet.

2. Die Außenbeziehungen aus der Sicht des Völkerrechts

Die zuletzt angeschnittenen Fragen der innergemeinschaftlichen Wirkung von Normen des Völkerrechts, die die Gemeinschaft verpflichten, setzt voraus, daß solche die Gemeinschaft verpflichtenden Normen überhaupt existieren. Dies ist keine Frage des Gemeinschaftsrechts, sondern eine solche des Völkerrechts. Nun ist der Europäische Gerichtshof für die Auslegung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht zuständig, und in diesem Bereich entfalten die genannten Entscheidungen auch ihre primäre Wirkung, aber sie sind nicht ohne Interesse für die völkerrechtlichen Vorfragen dieser Entscheidungen. Wie innerstaatliche Gerichte kann der Gerichtshof über die Beeinflussung innergemeinschaftlicher Rechtsverhältnisse durch Völkerrecht befinden und somit auch Aussagen zum Völkerrecht machen.

2. 1. Die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit der Gemeinschaften

Voraussetzung dafür, daß man überhaupt von die Gemeinschaften verpflichtenden Normen des Völkerrechts ausgehen kann, ist die allgemeine Fähigkeit der Gemeinschaften, Zurechnungsobjekt völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein, die Völkerrechtsfähigkeit der Gemeinschaft. Diese Völkerrechtsfähigkeit hat der EuGH im *AETR*-Fall aus Art. 210 EWG-V abgeleitet, der bestimmt: »Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit«⁶⁾. Damit hat sich der Gerichtshof der herrschenden völkerrechtlichen Auffassung angeschlossen, die die Rechtsfähigkeit internationaler Organisationen nur aus dem Gründungsvertrag herleitet, d.h.

⁵⁾ Vgl. dazu Petersmann, *Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, ZaöRV 35 (1975), S. 270 ff. mit weiteren Nachweisen; ferner Nettessheim, *Die Vertragsschließungskompetenz der Europäischen Atomgemeinschaft* (Köln 1963), S. 98 ff.

⁶⁾ A.a.O. (Anm. 2), S. 274.

aus der Freiheit der Staaten, untereinander zu vereinbaren, daß ein bestimmtes Gebilde rechtsfähig sei⁷⁾. Da Verträge dritten Staaten weder schaden noch nützen können, kann diese Rechtsfähigkeit Dritten nur entgegengehalten werden, wenn diese die Organisation als rechtsfähig anerkannt haben⁸⁾. Diese Anerkennung ist konstitutiv.

Man kann sich allerdings fragen, ob man heute noch auf die Anerkennung rekurren muß, um die Rechtsfähigkeit internationaler Organisationen *erga tertios* zu begründen. Möglicherweise entwickelt sich eine gewohnheitsrechtliche Norm des Inhalts, daß das Völkerrecht der Schaffung einer juristischen Person durch eine Gruppe von Staaten objektive Wirkung zuerkennt⁹⁾. Für die Organisationen der UN-Familie stellt sich allerdings das Problem der Nichtmitglieder kaum noch. Regionale Organisationen treten hingegen in vielfältiger Weise zu Nichtmitgliedern in Beziehung. Erst eine eingehende Analyse dieser Beziehungen könnte allerdings ergeben, ob diese Organisationen wirklich stets als von den Mitgliedstaaten unterschiedene juristische Personen auftreten. Das ist keinesfalls sicher¹⁰⁾. Bei regionalen Wirtschaftsorganisationen ist die Integration regelmäßig noch nicht soweit fortgeschritten wie bei den Europäischen Gemeinschaften, so daß nach außen zwar häufig die Mitglieder in abgestimmter Weise auftreten, aber nicht die Organisation selbst. Erst wenn letzteres häufig genug geschieht, ohne daß es von den dritten Partnern beanstandet wird, kann man von einer Völkerrechtsregel des skizzierten Inhalts sprechen.

Für die EG ist diese Frage heute allenfalls noch in ihrem Verhältnis zu den sog. Staatshandelsländern von Bedeutung; in der übrigen Welt sind die EG zweifellos als juristische Personen des Völkerrechts anerkannt. Diese Anerkennung hat in zahlreichen Kontaktaufnahmen, Verhand-

7) Ausführlich zu dieser Problematik Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 47) (1968), S. 9 ff. mit eingehenden Nachweisen.

8) Vgl. Kapteyn/Verloren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities (1973), S. 42; Giardina, Comunità europee e stati terzi (1964), S. 169; Heinrichs, Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1961), S. 121 f.

9) Diese Möglichkeit unterscheidet sich von der sog. objektiven Theorie der Rechtsfähigkeit, die ich a.a.O. (Anm. 7) S. 10, abgelehnt habe, darin, daß letztgenannte Theorie nicht auf den Willen der Mitgliedstaaten, sondern auf objektive Kriterien abstellt, die zur Begründung der Rechtsfähigkeit gegeben sein müssen.

10) Vgl. die Übersicht über die Außenbeziehungen regionaler Wirtschaftsorganisationen bei Sidjanski, Problèmes actuels d'intégration économique (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1973), S. 114 und 138.

lungen, Vertragsabschlüssen und der Bestellung ständiger Vertreter bei den Gemeinschaften einen schlüssigen Ausdruck gefunden¹¹⁾).

2. 2. Die auf die Gemeinschaften anwendbaren Normen des Völkerrechts

Ist so die Rechtsfähigkeit der Gemeinschaften im Völkerrecht begründet, ist die nächste Frage, welche Normen des Völkerrechts auf die Gemeinschaften Anwendung finden.

2. 2. 1. Daß die Gemeinschaften an die von ihr geschlossenen Verträge gebunden sind, ist unproblematisch, soweit die Gemeinschaften vertragsfähig sind¹²⁾. Auf die Grenzen dieser Vertragsfähigkeit wird sogleich noch zurückzukommen sein. Es stellt sich aber auch die Frage der Bindung der Gemeinschaften an multilaterale Verträge, die von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften vor Inkrafttreten der Gemeinschaftsverträge geschlossen wurden¹³⁾. Für den besonderen Fall des GATT hat der EuGH hier eine Bindung angenommen, die Argumentation dürfte aber auch für diesen Aspekt nicht auf andere multilaterale Verträge übertragbar sein.

2. 2. 2. Die weitere Frage geht dahin, ob und inwieweit das für Staaten geltende allgemeine völkerrechtliche Gewohnheitsrecht auch für die Gemeinschaften gilt. Es ist durchaus herrschende Auffassung, daß auf internationale Organisationen nicht die Gesamtheit völkerrechtlicher Normen anwendbar ist, die für Staaten gelten¹⁴⁾. Einmal weisen internationale Organisationen eine von den Staaten verschiedene Struktur auf. Deshalb sind Normen, die bestimmte staatliche Strukturen voraussetzen, auf internationale Organisationen nicht oder nur modifiziert anwendbar. Die Struktur einer Organisation wird aber im wesentlichen durch ihren

¹¹⁾ Thiesing, in: von der Groeben/von Boeckh/Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 2 (2. Aufl. 1974), S. 499 ff.

¹²⁾ Vgl. dazu allgemein Zemanek, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen (1957), S. 47; Schermers, International Institutional Law, Bd. 2 (1972), S. 698 ff. Auch die sowjetische völkerrechtliche Doktrin leugnet nicht generell die Möglichkeit einer Vertragsfähigkeit internationaler Organisationen, vgl. Schweisfurth, Sowjetische Konzeptionen zum Recht des internationalen Vertrages, Festschrift für Rudolf Laun zu seinem neunzigsten Geburtstag (1972), S. 190.

¹³⁾ Dazu Petersmann, in: von der Groeben/von Boeckh/Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 2, S. 738 ff.; ferner F. Meißner, Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Verhältnis zur Rheinschiffahrtsakte von Mannheim (1973), S. 104 ff.

¹⁴⁾ Dazu eingehend Bleckmann, oben S. 107 ff.

Gründungsvertrag bestimmt. Insofern schafft der Gründungsvertrag objektive Gegebenheiten, an die die Anerkennung durch Dritte anknüpfen kann und muß¹⁵⁾.

Zum anderen hat die Ableitung der Rechtsfähigkeit aus dem im Gründungsvertrag zum Ausdruck gekommenen Willen der Mitgliedstaaten die Folge, daß die Mitgliedstaaten die Rechtsfähigkeit der Organisation sachlich beschränken können, d.h. mit anderen Worten daß sie die Anwendbarkeit bestimmter Normen auf die Organisation ausschließen können. Meist wird dieser Gedanke positiv ausgedrückt, wenn man sagt, internationale Organisationen besäßen die zur Erfüllung ihrer Funktionen notwendige Rechtsfähigkeit (aber eben nur diese)¹⁶⁾. Eine Folge dieser Auffassung ist Art. 6 Abs. 2 EGKS-V: »Im zwischenstaatlichen Verkehr besitzt die Gemeinschaft die für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit«¹⁷⁾.

Auch an dieser Umschreibung der Rechtsfähigkeit können dritte Staaten bei der Anerkennung nicht ohne weiteres vorbeigehen¹⁸⁾.

Zwei Elemente erfordern also bei der Bestimmung der auf die Gemeinschaft anwendbaren Normen, bei der Feststellung der sachlichen Tragweite der Völkerrechtsfähigkeit der Gemeinschaften, einen Rückgriff auf die Gründungsverträge: einmal die durch diese Verträge geschaffene von der der Staaten verschiedene Struktur der Gemeinschaften, zum anderen die mögliche Beschränkung dieser Rechtsfähigkeit durch Stipulation der Mitgliedstaaten. Diese Grundsätze gelten im Prinzip auch für die Vertragsfähigkeit der Gemeinschaften. Die Gemeinschaften können Verträge schließen, sind vertragsfähig, soweit dies zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist und die Gemeinschaften zur Erfüllung von

¹⁵⁾ Bothe, a.a.O. (Anm. 7), S. 14 f.; Giardina, a.a.O. (Anm. 8), S. 171 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962), S. 37 ff.

¹⁷⁾ Vgl. auch die Formulierung des EuGH im *AETR*-Fall: »Art. 210 . . . bedeutet, daß die Gemeinschaft in den Außenbeziehungen die Fähigkeit, vertragliche Bindungen mit dritten Staaten einzugehen, im gesamten Bereich der im ersten Teil des Vertrages, den der sechste ergänzt, umschriebenen Ziele besitzt« (EuGHE 27, S. 274). Dazu eingehend Fischer, Der Umfang der Befugnis der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluß von Handels- und Assoziierungsabkommen, in: Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft (Kölner Schriften zum Europarecht, 25) (1974), S. 3 ff. Zu den Grenzen der Vertragsschließungsbefugnis der Europäischen Atomgemeinschaft vgl. etwa Neundörfer, Die auswärtige Gewalt der Europäischen Atomgemeinschaft (Frankfurt 1962), S. 30 f.

¹⁸⁾ Vgl. das Beispiel bei Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* (1953), S. 120.

Verpflichtungen strukturell und kompetenzmäßig in der Lage sind. Ein besonderes Problem ist hier allerdings der Beitritt der Gemeinschaften zu multilateralen Konventionen. Beitrittsklauseln berechtigen zuerst nur »Staaten« oder »Mächte«¹⁹⁾, Regelungen solcher Konventionen können sich bewußt und ausdrücklich nur auf Staaten beziehen²⁰⁾. In solchen Fällen kann den Gemeinschaften der Beitritt verwehrt sein, ohne daß die Struktur der Gemeinschaften oder der Wille der Mitgliedstaaten einem Beitritt entgegenstünden²¹⁾. Andererseits geht die neuere Vertragspraxis dahin, in Fällen wo ein Beitritt durch die EG und ähnliche Organisationen den Vertragspartnern wünschenswert erscheint, Entsprechendes ausdrücklich vorzusehen²²⁾.

Welche Normen des allgemeinen Völkerrechts können nach den dargestellten Grundsätzen auf die EG Anwendung finden? Es kann hier natürlich nicht eine vollständige Übersicht gegeben, sondern nur auf einige signifikante Beispiele hingewiesen werden.

Sicherlich sind diejenigen Normen des Völkerrechts anwendbar, die für einen geregelten Rechtsverkehr unentbehrlich sind, also z.B. das allgemeine Vertragsrecht²³⁾ und die Regeln über die völkerrechtliche Haftung für Rechtsverletzungen. Bei letzterem Problembereich stellt sich allerdings die Frage, ob nicht insoweit eine Besonderheit gilt, als neben der Organisation auch die Mitgliedstaaten (oder wenigstens der Mitgliedstaat, auf dessen Gebiet durch eine Handlung der Gemeinschaft ein völkerrechtswidriger Erfolg eintritt) jedenfalls subsidiär haften. Die wohl überwiegende Meinung in der Literatur geht in diese Richtung²⁴⁾.

¹⁹⁾ Vgl. Art. 60 der 1. Genfer Konvention von 1949 (Art. 59 der 2., 139 der 3., 155 der 4. Konvention).

²⁰⁾ Vgl. Art. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969.

²¹⁾ Vgl. zu der ähnlich gelagerten Frage, ob die Vereinten Nationen bestimmten multilateralen Verträgen beitreten können, Seyersted, *United Nations Forces* (1966), S. 333 ff.

²²⁾ Vgl. die Nachweise bei Petersmann, a.a.O. (Anm. 5), S. 239 ff.; Grabitz, Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen, in: *Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft (Kölner Schriften zum Europarecht, 25)* (1974), S. 61 ff.; Schloh, Die Stellung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen, *ibid.*, S. 96 ff.; Zieger, Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in Internationalen Organisationen, *ibid.*, S. 109 ff.

²³⁾ Vgl. die Nachweise bei Bleckmann, oben S. 116. Eingehend zu dieser Frage und mit Hinweisen auf gewisse Besonderheiten der Verträge internationaler Organisationen Schermers, a.a.O. (Anm. 12) Bd. 2, S. 717 ff.

²⁴⁾ Wengler, Die völkerrechtliche Stellung der Montanunion gegenüber dritten Staaten und Staatenverbänden, *Actes officiels du Congrès international d'études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Bd. 3 (1958), S. 28;

Modifikationen gegenüber dem für Staaten geltenden Völkerrecht ergeben sich für die Fragen des diplomatischen Schutzes. Die Gemeinschaften können gegenüber dritten Staaten keinen diplomatischen Schutz für Marktbürger ausüben, die etwa in diesem Drittstaat völkerrechtswidrig in wirtschaftlichen Positionen geschädigt werden. Der diplomatische Schutz knüpft an die Staatsangehörigkeit des Geschädigten an, und die Gemeinschaften besitzen keine »Staatsangehörigen« im Sinne dieser Völkerrechtsnormen²⁵). Sie können aber ein Schutzrecht zugunsten ihrer Bediensteten ausüben, die bei Ausübung ihres Dienstes von dritten Staaten geschädigt werden. Dieses Schutzrecht besteht neben denjenigen des Staates, dessen Angehöriger der Geschädigte ist. Dies ist das nun schon fast klassisch zu nennende Beispiel für eine Modifikation der für Staaten geltenden Regeln des allgemeinen Völkerrechts im Hinblick auf die anders geartete Struktur internationaler Organisationen.

Allerdings bahnt sich mit den Plänen für eine europäische Paßunion eine Entwicklung an, die gerade für die soeben angesprochene Frage der Staatsangehörigkeit und des damit eng zusammenhängenden Paßrechts die EG näher an eine Staatlichkeit rücken könnte²⁶). Bislang kommt völkerrechtlich das Recht zur Ausstellung von Pässen nur Staaten zu; internationale Organisationen — auch die EG — können bisher nur Reisedokumente für ihre Bediensteten ausstellen. Dabei ist es noch keineswegs sicher, ob die Anerkennung der Organisationen auch die Pflicht zur Anerkennung dieser Dokumente impliziert, d.h. ob sich mit der Anerkennung der Organisation schon diese beschränkte »Paßfähigkeit« ergibt. Die Praxis scheint nicht in diese Richtung zu gehen²⁷). Vielmehr scheint es auch für die Anerkennung dieses beschränkten Paßrechts durch Drittstaaten eines besonderen zusätzlichen Akts zu bedürfen. Daß dritte Staaten einen EG-Paß für Marktbürger, der nicht wenigstens zugleich nationaler Paß eines Mitgliedstaates wäre, ohne

Pescatore, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RdC 103 (1961 II), S. 225; Ginther, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten* (1969), S. 191. Dagegen Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften* (2. Aufl. 1971), S. 73 f.; ders., *Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten*, ÖZöR N.F. 11 (1961), S. 505 f.

²⁵) Wengler, a.a.O., Bd. 3, S. 28 f.

²⁶) *Europa für die Bürger*, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 7/75, S. 8 ff.

²⁷) Vgl. den Hinweis in *Europa für die Bürger*, a.a.O., S. 9 Anm. 1.

weiteres anerkennen müßten, wird offenbar in den Beratungen um die Paßunion nicht angenommen. Geht man von dem Bestand gewohnheitsrechtlicher Regeln für die Verleihung der Rechtsfähigkeit an internationale Organisationen aus, läßt sich ein Zurückweisen des EG-Passes durch Drittstaaten leicht rechtfertigen. Es würde sich bei der Erteilung des Passes um eine Funktion handeln, die üblicherweise internationalen Organisationen nicht zukommt, die Normen, die für Staaten bezüglich der Anerkennung von Pässen gelten, gelten nicht für internationale Organisationen. Stellt man hingegen für die Rechtsfähigkeit und ihre Tragweite allein auf den Willen der Mitgliedstaaten und die Anerkennung ab, so könnten Staaten, die bisher die Gemeinschaft anerkannt haben, wohl argumentieren, daß sich durch die Verleihung des Paßrechts an die EG die rechtliche Qualität der Gemeinschaft so stark ändere, daß dies durch die ursprüngliche Anerkennung nicht mehr gedeckt sei. Eine solche Argumentation zuzulassen, erscheint nicht unbedenklich, da doch die Anerkennung grundsätzlich nur *tel quel* erfolgen kann, d.h. sich ein Drittstaat bei der Anerkennung nicht einfach Teile der Rechtsfähigkeit, die die Mitgliedstaaten der Organisation verleihen wollten, herausuchen kann. Deshalb erscheint es fraglich, ob ein entsprechender Vorbehalt eines Drittstaates bei der Anerkennung ohne weiteres erheblich ist. Es geht auch nicht an, daß bei jeder Änderung der Funktionen und Kompetenzen der Organisation die besondere Anerkennung durch die Staaten, die die Organisation bereits anerkannt haben, erforderlich ist. Immerhin würde doch wohl ein grundlegender Wandel der Funktionen der Organisation nicht ohne Folgen für den Fortbestand einer früher ausgesprochenen Anerkennung sein, etwa wenn die Mitgliedstaaten den EG militärische Befugnisse geben würden, wie sie für die Europäische Verteidigungsgemeinschaft geplant waren. Aber wo liegt hier die Grenze? Am Rande sei hier bemerkt, daß ein EG-Paß, der zugleich nationaler Paß ist (und nur dies ist für die erste Phase der europäischen Paßunion in Aussicht genommen), von dritten Staaten nicht zurückgewiesen werden dürfte, wenn dieser Paß die üblichen Angaben enthält (Personenbeschreibung, Lichtbild, Unterschrift, Gültigkeitsdauer, Staatsangehörigkeit). Denn abgesehen von diesen üblichen Angaben (und etwaigen besonderen vertraglichen Regelungen), steht die Gestaltung des Passes im Ermessen des ausstellenden Staates²⁸⁾. Die Erteilung eines solchen EG-Passes an Personen mit ständigem Wohnsitz in den Westsektoren Berlins ist auch

²⁸⁾ Vgl. Gaerte, Paßrecht, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3 (1961), S. 745 ff.

nicht durch das Vereinbarte Verhandlungsprotokoll I zum Berlin-Abkommen vom 3. September 1971 ausgeschlossen. Dieses Protokoll verlangt nur, daß der Paß den Stempel »ausgestellt in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971« trägt. Im übrigen ist die Gestaltung des Passes der ausstellenden Behörde überlassen.

Auf dem Gebiete dritter Staaten steht den EG eine ähnliche Stellung wie Staaten zu, d.h. sie genießen für ihre Hoheitsakte Immunität²⁹⁾. Aus dieser Immunität folgt weiter, daß Organe der Gemeinschaften, wie Staatsorgane, nicht vor den Gerichten fremder Staaten für Amtshandlungen zur Verantwortung gezogen werden können, jedenfalls nicht für *iure imperii* vorgenommene. Der Leiter des Büros der EG in Santiago de Chile kann z.B. für Äußerungen, die er im Rahmen der Werbung für die EG tut und die, etwa weil er dabei nachdrücklich für Demokratie und Grundrechte eintritt, als Anspielung auf chilenische Verhältnisse und eine Verunglimpfung des chilenischen Systems verstanden werden, nicht vor chilenischen Gerichten strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Diese Anwendung der allgemeinen Regeln der Staatenimmunität ist allerdings nicht zu verwechseln mit der Frage, ob den Einrichtungen der Gemeinschaften im Ausland darüber hinaus diplomatische Privilegien und Immunitäten zustehen³⁰⁾.

Damit kommen wir zu der Frage des aktiven und passiven Gesandtschaftsrechts der EG³¹⁾. Unstreitig besitzen die Gemeinschaften ein Kommunikationsrecht, das den Empfang und die Entsendung ständiger Vertreter einschließt. Hier müssen aber doch Strukturunterschiede zwischen den Gemeinschaften und Staaten bedacht werden, die es nicht ohne weiteres als sicher erscheinen lassen, daß auf solche Vertretungen der oder bei der Gemeinschaft die allgemeinen Regeln über diplomatische Vertretungen Anwendung finden. Die Gemeinschaft besitzt kein Staatsgebiet, für das sie allzuständig wäre. Sie hat nicht die notwendigen Kompetenzen, um all das mit unmittelbarer Wirkung für die im Einzelfall zuständigen Behörden anzuordnen, was zur Erfüllung staatlicher

²⁹⁾ Wengler, a.a.O. (Anm. 24) Bd. 3, S. 21.

³⁰⁾ Das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961 (BGBl. 1964 II, S. 958) regelt nur die diplomatischen Privilegien und Immunitäten von Staaten.

³¹⁾ Vgl. dazu Ipsen, a.a.O. (Anm. 4), S. 180 f.; Kapteyn/Verloren van Themaat, a.a.O. (Anm. 8), S. 40 f.; Schermers, a.a.O. (Anm. 12) Bd. 2, S. 725 ff.; Raux, *Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne* (1966), S. 219 ff.

Verpflichtungen bezüglich der Vorrechte und Befreiungen von Diplomaten gehören würde³²⁾. Sie kann z.B. nicht vorschreiben, daß bei den EG akkreditiertes diplomatisches Personal auf dem »Gebiet« der Gemeinschaften nicht der Strafgerichtsbarkeit unterliegt. Dennoch steht dieser Kompetenzmangel nicht zwingend einer Anwendbarkeit der allgemeinen Völkerrechtsregeln über die Stellung der Diplomaten gegenüber, denn die Gemeinschaften können sich zur Erfüllung der einschlägigen Pflichten der Mitgliedstaaten bedienen. Eben dazu haben sich die Mitgliedstaaten ihrerseits in dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der EG vom 8. April 1965 verpflichtet, allerdings mit wesentlichen Einschränkungen. Es heißt dort (Art. 17) nämlich nur, daß »der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich der Sitz der Gemeinschaften befindet, . . . den bei den Gemeinschaften beglaubigten Vertretungen dritter Länder die üblichen diplomatischen Vorrechte und Befreiungen (gewährt)«. Da ein Sitz noch nicht festgelegt ist, muß man diese Bestimmung auf die Staaten anwenden, in denen sich die Geschäftsorte der Organe der Gemeinschaften (Brüssel, Luxemburg und Straßburg) befinden, aber auch nur auf diese. Auf dem Gebiet der übrigen Mitgliedstaaten kann die Gemeinschaft keine volle diplomatische Immunität gewähren. Demnach ist aus dem Willen der Vertragsparteien zu schließen, daß die Norm des Völkergewohnheitsrechts, die für Staaten die Gewährung diplomatischer Vorrechte und Befreiungen auf dem gesamten Staatsgebiet vorschreibt, auf die EG nicht anzuwenden ist³³⁾.

Es wäre nun aber wahrscheinlich in manchen Fällen ein erhebliches Hindernis für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, wenn dem diplomatischen Vertreter auf dem Gebiet der übrigen Mitgliedstaaten überhaupt keine Immunität zukommen würde. Die Staaten sind ja auch verpflichtet, Diplomaten, die sich auf der Durchreise von und zu einem anderen Empfangsstaat befinden, gewisse Vorrechte und Befreiungen zu gewähren. Es wäre nun kaum angemessen, wenn die Mitgliedstaaten der EG diese beschränkten Rechte, die sie bei Drittländern akkreditierten Diplomaten gewähren, nicht auf die bei den EG akkreditierten Diplomaten anwenden würden, und zwar nicht nur bei der Durchreise von und zu dem Tätigkeitsort der Gemeinschaft, sondern auch bei sonstigen Dienstgeschäften in dem Mitgliedsland. Dieser Schutz der Diplomaten ist eine Notwendigkeit³⁴⁾, die man wohl durch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung in

³²⁾ Wengler, a.a.O. (Anm. 24) Bd. 3, S. 18.

³³⁾ Dieses Problem übergeht Reichling, *Le droit de légation des Communautés européennes* (1964), S. 39.

³⁴⁾ Anders offenbar Wengler, a.a.O. (Anm. 24), S. 19 f.

das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der EG hineininterpretieren muß. In solcherart modifizierter Form können also die Regeln über die Stellung von Diplomaten auf die bei den EG akkreditierten Vertreter Anwendung finden: ein gutes Beispiel dafür, wie sich aus der Struktur der Gemeinschaften und dem Willen der Mitgliedstaaten für die Anwendung auf die EG eine Anpassung der auf Staaten anwendbaren Regeln des Völkerrechts ergibt.

Was das aktive Gesandtschaftsrecht angeht, so wird man sicher davon ausgehen müssen, daß die Gemeinschaften wegen der Intensität der von den Gemeinschaftsverträgen vorausgesetzten Außenkontakte kraft Gemeinschaftsrechts berechtigt sind, bei dritten Staaten Vertretungen mit diplomatischem Status zu errichten³⁵). Dagegen ist eingewandt worden, daß nach allgemeinem Völkerrecht diplomatische Vertreter zur Vertretung in allen Fragen befugt sind (*ius repraesentationis omnimodae*), die Funktionen der Gemeinschaften aber nur begrenzt sind und das Vertretungsrecht eines Repräsentanten der Gemeinschaft eben nur diesen beschränkten Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft umfassen kann³⁶). Von einem *ius repraesentationis omnimodae* kann man jedoch auch sprechen, wenn der Zuständigkeitsbereich des Vertreters eben den gesamten Aufgabenbereich der Gemeinschaft umfaßt³⁷). Natürlich muß – und dies ist auch bei Staaten nicht anders – bei der Errichtung einer Vertretung zwischen der Gemeinschaft und dem Empfangsstaat Einvernehmen darüber erzielt werden, daß diese Vertretung diplomatischen Status haben soll. Wenn der Empfangsstaat keine Vorbehalte macht, steht nichts entgegen, daß auf die Vertretung die völkerrechtlichen Regeln über den diplomatischen Verkehr angewandt werden³⁸). In der Tat besaß die EGKS-Vertretung in London einen (freilich etwas eingeschränkten) diplomatischen Status, genießt die EG-Vertretung in Washington volle diplomatische Vorrechte und Befreiungen.

³⁵) Ipsen, a.a.O. (Anm. 4), S. 180 f.; Thiesing, in: von der Groeben/von Boeckh/Thiesing, a.a.O. (Anm. 11), S. 500 ff.; Wengler, a.a.O., S. 20.

³⁶) Pescatore, a.a.O. (Anm. 24), S. 192.

³⁷) Reichling, a.a.O. (Anm. 33), S. 26.

³⁸) Wengler, a.a.O. (Anm. 24) Bd. 3, S. 18, meint, diplomatische Vorrechte stünden den Vertretern der EGKS nicht kraft allgemeinen Völkerrechts, sondern nur kraft besonderer vertraglicher Gewährung durch den Empfangsstaat zu. Ohne eine Einigung über den Status der Vertretungen geht es jedoch auch bei der Aufnahme des Verkehrs zwischen Staaten nicht. Diese Einigung nimmt bei Errichtung diplomatischer Vertretungen auf allgemeines Völkerrecht Bezug. Ein solcher Vorgang ist bei Zulassung von Vertretern der EG in einem Drittstaat in gleicher Weise möglich, aber (noch?) nicht die Regel.

Die EG können auch in die Situation kommen, durch Maßnahmen gegen Privatpersonen, etwa durch Zwangsmaßnahmen nach dem Euratom-Vertrag, die bis zum Entzug von Nutzungs- und Verbrauchsrechten an Rohstoffen gehen können, die Rechte von Ausländern auf dem Gebiet der Gemeinschaften empfindlich zu treffen. Die Normen des fremdenrechtlichen Mindeststandards, die im allgemeinen Völkerrecht hier dem Ausländer einen gewissen Schutz gewähren, müssen auch auf die EG Anwendung finden³⁹⁾.

Schließlich müssen die Gemeinschaften an Normen des internationalen Wirtschaftsrechts gebunden sein, wie diejenigen des internationalen Kartellrechts, die die Abgrenzung zwischen den kartellrechtlichen Befugnissen der Staaten vornehmen, so umstritten diese Normen auch im einzelnen sein mögen⁴⁰⁾.

2. 2. 3. Die Rechtsfolgen eines Tätigwerdens der Gemeinschaften in einem Bereich, für den sie keine Rechtsfähigkeit besitzen, ist eine weitere schwierige Frage. Völkerrechtliche Verträge, die von den Gemeinschaften außerhalb des Bereichs ihrer Vertragsfähigkeit geschlossen werden, wird man wohl als nichtig ansehen müssen. Dann bleibt die Frage, ob ein Schaden des Drittstaates aus dem Gesichtspunkt der *culpa in contrahendo* zu ersetzen ist. Damit ist das allgemeine Problem angeschnitten, ob und von wem gehaftet wird, wenn die Gemeinschaften durch die Tätigkeit ihrer Organe Rechte Dritter in einem Normenbereich verletzen, für den die Gemeinschaften nicht rechtsfähig sind. Hier den dritten Staat ohne Schutz zu lassen, geht nicht an. Die einzig angemessene Lösung scheint mir die solidarische Haftung der Mitgliedstaaten zu sein. Zu diesem Ergebnis kommt man zwanglos, wenn man die subsidiäre Haftung der Mitgliedstaaten auch bei kompetenzgemäßem Handeln als Regel annimmt⁴¹⁾.

Eine solche solidarische Haftung hat allerdings erhebliche praktische Probleme. Der verletzte Staat kann theoretisch seinen Schaden gegenüber jedem Mitgliedstaat geltend machen. Die Normen, die hier für

³⁹⁾ Schermers, a.a.O. (Anm. 12) Bd. 2, S. 742. Die Auffassung von Giardina, a.a.O. (Anm. 8), S. 202 ff., wonach eine völkerrechtliche Haftung der Gemeinschaften auf dem Gebiete des Fremdenrechts in aller Regel nicht in Betracht komme, da Grundlage der Haftung nur die konkrete administrative Maßnahme, nicht aber die solche Maßnahme ermöglichende allgemeine Regel sei, konkrete Maßnahmen auch im Bereich gemeinschaftsrechtlicher Normsetzung aber immer nur von den Staaten ausgehen würden, scheint mir in mehrfacher Hinsicht zu eng zu sein.

⁴⁰⁾ Vgl. die eingehenden Nachweise bei Bleckmann, oben S. 108.

⁴¹⁾ Nachweise oben Anm. 24.

die materielle Beurteilung der Schadensersatzpflicht einschlägig sind, können aber im Verhältnis zwischen dem verletzten Staat und den einzelnen Mitgliedstaaten sehr verschieden sein, da hier neben dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht auch bilateral geltendes Vertragsrecht zum Zuge kommen kann. Auch die Verfahren der Streiterledigung, die zwischen dem Verletzten und den einzelnen Mitgliedstaaten anzuwenden sind, können jeweils verschieden sein. Die politische Verhandlungsposition der einzelnen Mitgliedstaaten wird auch meist nicht gleich stark sein. Die solidarische Haftung der Mitgliedstaaten kann also im Verhältnis zwischen dem Verletzten und den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft jeweils zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen, ein Resultat, das nicht gerade für eine weitgehende Anwendung dieser Lösung spricht.

2. 2. 4. Um diese Probleme der solidarischen Haftung zu vermeiden, sollte das Prinzip des Rückgriffs auf das Gemeinschaftsrecht zur Feststellung der auf die Gemeinschaft anwendbaren Normen nicht uneingeschränkt gelten. Erfordernisse des geordneten Rechtsverkehrs und der Rechtssicherheit sowie des Vertrauensschutzes (Verbot widersprüchlichen Verhaltens, *venire contra factum proprium*) müssen es begrenzen. Diese Prinzipien finden u.a. ihren Niederschlag in der Entwicklung des Völkerrechts bezüglich der Relevanz innerstaatlicher Normen für die Gültigkeit völkerrechtlicher Willenserklärungen eines Staates⁴²). Während früher die sog. staatsrechtliche Theorie weitgehend die Ungültigkeit oder Anfechtbarkeit völkerrechtlicher Willenserklärungen annahm, wenn bei deren Abgabe gegen innerstaatliches Recht verstoßen wurde, ist heute herrschend die sog. Evidenztheorie, wie sie in Art. 46 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention zum Ausdruck kommt:

»Ein Staat kann sich nicht darauf berufen, daß seine Erklärung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, unter Verletzung einer Vorschrift seines innerstaatlichen Rechts bezüglich der Vertragsschlußkompetenz abgegeben wurde, es sei denn, daß diese Verletzung offenkundig war und eine Regel seines innerstaatlichen Rechts von grundlegender Bedeutung betraf«.

In die gleiche Richtung geht das Gutachten des IGH über die Kosten für die friedenserhaltenden Aktionen, wenn dort festgestellt wird, daß auch Handlungen, die unter Verletzung der internen Kompetenzstruktur

⁴²) Grundlegend dazu Geck, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 38) (1963); vgl. ferner J.P. Müller, Vertrauensschutz im Völkerrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 56) (1971), S. 191 ff.

der Organisation vorgenommen wurden, die Organisation binden könnten, wenn nur die Annahme gerechtfertigt sei, daß die Handlung zur Erfüllung der erklärten Ziele der UN angemessen war⁴³⁾.

Auf die EG angewandt muß man daraus folgern: Es ist dritten Staaten nicht zuzumuten, bei einer Kontaktnahme, insbesondere bei Vertragsschlüssen mit der EG die komplizierten Einzelregelungen der Gemeinschaftsverträge detailliert darauf zu überprüfen, ob nun die EG bzw. das jeweils handelnde Organ für die betreffende Handlung zuständig ist — um sich vielleicht am Ende vom EuGH eines besseren belehren zu lassen. Man kann von dritten Staaten nicht verlangen, daß sie vor einem Kontakt mit der EWG etwa sich auf so verschlungenen rechtlichen Wegen, wie sie der EuGH im *AETR*-Fall jedenfalls in Bezug auf das konkrete Ergebnis eingeschlagen hat, in jedem Einzelfall ein Urteil darüber bilden, ob die EG nun zuständig sind. Wenn sich die EG gegenüber Dritten als zuständig gerieren, dann muß sich der Dritte darauf verlassen können, es sei denn, die Gemeinschaften handeln in Angelegenheiten, die offensichtlich außerhalb ihres Tätigkeitsbereichs liegen, was z.B. bei einem Abkommen über Militärhilfe der Fall wäre. Mit dieser weiten Interpretation der Haftung der EG ist nichts darüber gesagt, ob und inwieweit daneben eine subsidiäre Haftung der Mitgliedstaaten besteht. Es besteht aus den oben dargelegten Gründen ein Bedürfnis für die Anerkennung einer Haftung der Gemeinschaften auch, soweit eine Haftung der einzelnen Mitgliedstaaten gegeben ist.

Aus den dargestellten Gedanken folgt weiter, daß Gemeinschaftsorgane auch dann eine völkerrechtliche Haftung der Gemeinschaften verursachen, wenn sie völkerrechtliche Delikte begehen, obwohl sie nach Gemeinschaftsrecht für die betreffende Handlung nicht zuständig waren. Wenn die Kommission auf dem Gebiete des Kartellrechts Maßnahmen trifft, zu denen sie nach Art. 85 ff. des EWG-Vertrages nicht berechtigt ist, und diese Maßnahmen gegen ausländische Firmen gerichtet und nach allgemeinem Völkerrecht unzulässig sind, dann müssen die Gemeinschaften hier völkerrechtlich verantwortlich sein. Mit anderen Worten, es geht nicht an, den Beschränkungen, die die Mitgliedstaaten den Gemeinschaften auferlegt haben, unbeschränkte Außenwirkung zukommen zu lassen. Die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtsicherheit erfordern unter Umständen, daß sich die Gemeinschaften auch in Bezug auf Handlungen als rechts- und vertragsfähig behandeln

⁴³⁾ ICJ Reports 1962, S. 167 ff.

lassen müssen, für die sie nach internem Gemeinschaftsrecht nicht zuständig sind⁴⁴).

Der Rückgriff auf den oder die Gründungsverträge zur Bestimmung der auf die Gemeinschaften anwendbaren Normen kann nicht ein Verweis auf jedes Detail sein, sondern sich nur auf die augenfälligen Strukturen und Aufgabenbereiche der Gemeinschaften beziehen, dieser Rückgriff kann nur einen summarischen Charakter haben. Handeln die Gemeinschaften im Rahmen dieser Aufgabenbereiche, so sind sie Träger der völkerrechtlichen auch für Staaten zutreffenden Rechte und Pflichten, soweit dies nicht durch evidente Besonderheiten der Gemeinschaftsstrukturen ausgeschlossen ist. So einleuchtend allerdings diese Forderung sein mag, sie ist von der reinen Anerkennungstheorie bezüglich der Rechtsfähigkeit etwas schwer zu erklären, wesentlich besser, wenn man von einer gewohnheitsrechtlichen Anerkennung der Bildung solcher Verbände ausgeht.

⁴⁴) Zustimmend Petersmann, a.a.O. (Anm. 13), S. 748. Gleicher Ansicht offenbar auch Pescatore, a.a.O. (Anm. 24), S. 128, wenn er meint, daß die Nichtausführung eines Vertrages, der gegen den Gründungsvertrag verstößt, eine völkerrechtliche Haftung der Gemeinschaften nach sich ziehen könne.