

Stellungnahme des Gerichtshofes

Zur Statthaftigkeit des Gutachtenantrags

- 1 Die irische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs wie auch die dänische und die schwedische Regierung halten den Gutachtenantrag für nicht statthaft oder zumindest für verfrüht. Es liege kein Abkommen vor, dessen Inhalt so hinreichend bestimmt sei, daß der Gerichtshof die Vereinbarkeit des Beitritts mit dem Vertrag prüfen könne. Von einem geplanten Abkommen könne nicht gesprochen werden, solange der Rat noch nicht einmal einen Grundsatzbeschluß über die Aufnahme von Verhandlungen über das Abkommen gefaßt habe.

- 2 Nach Artikel 228 Absatz 6 des Vertrages kann der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat ein Gutachten des Gerichtshofes über die Vereinbarkeit eines geplanten Abkommens mit dem Vertrag einholen.

- 3 Diese Bestimmung soll, wie der Gerichtshof zuletzt im Gutachten 3/94 vom 13. Dezember 1995 (noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 16) festgestellt hat, Verwicklungen vermeiden, die entstehen könnten, wenn die Vereinbarkeit von völkerrechtlichen Abkommen, die die Gemeinschaft verpflichten, mit dem Vertrag vor einem Gericht bestritten werden sollte.

- 4 Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Gutachten 3/94 (Randnr. 17) ausgeführt, daß eine gerichtliche Entscheidung, die ein Abkommen wegen seines Inhalts oder der Form seines Zustandekommens für mit dem Vertrag unvereinbar erklären würde, nicht nur auf Gemeinschaftsebene, sondern auch auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen zu ernststen Schwierigkeiten führen müßte und möglicherweise für alle betroffenen Parteien, auch für die Drittstaaten, Nachteile mit sich brächte.

- 5 Zur Vermeidung derartiger Verwicklungen sieht der Vertrag das außerordentliche Verfahren einer vorherigen Anrufung des Gerichtshofes vor, damit vor Abschluß des Abkommens dessen Vereinbarkeit mit dem Vertrag geklärt werden kann.

- 6 Es handelt sich dabei um ein besonderes Verfahren des Zusammenwirkens zwischen dem Gerichtshof auf der einen sowie den weiteren Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite, in dem der Gerichtshof gemäß Artikel 164 des Vertrages die Aufgabe hat, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages vor Abschluß eines Abkommens zu sichern, das zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit einer zum Abschluß, zur Durchführung oder zur Anwendung dieses Abkommens erlassenen Gemeinschaftshandlung führen kann.

- 7 Zur Frage, ob ein Abkommensentwurf existiert, ist darauf hinzuweisen, daß die Verhandlungen im vorliegenden Fall zum Zeitpunkt der Anrufung des Gerichtshofes wie auch zu dem der Abgabe dieses Gutachtens noch nicht aufgenommen sind und daß der genaue Inhalt des Abkommens, mit dem die Gemeinschaft der Konvention beitreten möchte, nicht feststeht.

- 8 Inwieweit diese fehlende Bestimmtheit des Inhalts des Abkommens die Statthaftigkeit des Antrags berührt, hängt vom Gegenstand des Antrags ab.

- 9 Wie aus den von den Regierungen der Mitgliedstaaten und von den Gemeinschaftsorganen abgegebenen Erklärungen hervorgeht, wirft ein Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zwei grundsätzliche Probleme auf: zum einen das der Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Abschluß eines solchen Abkommens und zum anderen das seiner Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Vertrages, insbesondere den Bestimmungen über die Befugnisse des Gerichtshofes.

- 10 Zur Frage der Zuständigkeit hat der Gerichtshof im Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979 (Slg. 1979, 2871, Randnr. 35) entschieden, daß diese im Interesse der Gemeinschaftsorgane und der betroffenen Staaten, einschließlich der Drittländer,

zu klären ist, wenn mit den Verhandlungen begonnen, jedenfalls aber bevor über die wesentlichen Punkte des Abkommens verhandelt wird.

- 11 Insoweit hat der Gerichtshof in diesem Gutachten lediglich gefordert, daß der Gegenstand des geplanten Abkommens vor Eröffnung der Verhandlungen bekannt sein muß.
- 12 Zweifellos ist im vorliegenden Verfahren der Gegenstand des geplanten Abkommens bekannt. Denn unabhängig von den Bedingungen eines Beitritts der Gemeinschaft zur Konvention sind der allgemeine Gegenstand dieser Konvention, ihr Regelungsbereich und die institutionelle Tragweite eines solchen Beitritts für die Gemeinschaft genau bekannt.
- 13 Die Statthaftigkeit des Gutachtenantrags kann nicht mit der Begründung bestritten werden, daß der Rat noch keinen Beschluß über die Aufnahme der Verhandlungen gefaßt habe und somit ein Abkommen im Sinne des Artikels 228 Absatz 6 des Vertrages nicht geplant sei.
- 14 Auch wenn ein solcher Beschluß nicht gefaßt worden ist, war doch der Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention Gegenstand verschiedener Untersuchungen und Vorschläge der Kommission; auch stand er zum Zeitpunkt der Anrufung des Gerichtshofes auf der Tagesordnung des Rates. Die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 228 Absatz 6 des Vertrages durch den Rat zeigt im übrigen, daß dieser die Möglichkeit von Verhandlungen über ein solches Abkommen und dessen Abschluß in Aussicht genommen hat. Dem Gutachtenantrag liegt damit das berechnete Anliegen des Rates zugrunde, vor einer Beschlußfassung über die Aufnahme von Verhandlungen Klarheit über den Umfang seiner Befugnisse zu erlangen.
- 15 Zudem ist die Tragweite des Gutachtenantrags, soweit er die Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft betrifft, hinreichend deutlich; ein förmlicher Beschluß des Rates über die Aufnahme von Verhandlungen war nicht unerläßlich, um diesen Gegenstand genauer festzulegen.

- 16 Schließlich erfordert es die praktische Wirksamkeit des Verfahrens nach Artikel 228 Absatz 6 des Vertrages, daß der Gerichtshof zur Frage der Zuständigkeit nicht erst zu Beginn von Verhandlungen angerufen werden kann (Gutachten 1/78, Randnr. 35), sondern auch schon bevor solche formell eröffnet worden sind.
- 17 Da sich unter diesen Umständen auf der Ebene des Rates vorab die Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft für einen Beitritt stellt, liegt es im Interesse der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten und der übrigen Vertragsstaaten der Konvention, vor der Aufnahme von Verhandlungen Gewißheit über diese Frage zu haben.
- 18 Aus alledem folgt, daß der Gutachtenantrag statthaft ist, soweit er sich auf die Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Abschluß eines Abkommens der geplanten Art bezieht.
- 19 Dies gilt jedoch nicht für die Frage der Vereinbarkeit des Abkommens mit dem Vertrag.
- 20 Der Gerichtshof kann nämlich die Frage nach der Vereinbarkeit des Beitritts der Gemeinschaft zur Konvention mit den Vorschriften des Vertrages, insbesondere mit den Artikeln 164 und 219 über die Befugnisse des Gerichtshofes, fundiert nur beantworten, wenn ihm in hinreichendem Umfang die Bedingungen bekannt sind, zu denen sich die Gemeinschaft den gegenwärtigen und künftigen gerichtlichen Kontrollmechanismen der Konvention zu unterwerfen beabsichtigt.
- 21 Vor dem Gerichtshof sind jedoch die Regelungen nicht konkretisiert worden, nach denen sich die Gemeinschaft einer internationalen Gerichtsbarkeit zu unterwerfen beabsichtigt.
- 22 Folglich sieht sich der Gerichtshof nicht in der Lage, ein Gutachten über die Vereinbarkeit des Beitritts zu der Konvention mit den Vorschriften des Vertrages abzugeben.

Zur Zuständigkeit der Gemeinschaft für einen Beitritt zur Konvention

- 23 Nach Artikel 3b des Vertrages wird die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig; sie verfügt demnach nur über begrenzte Ermächtigungen.
- 24 Dieser Grundsatz der begrenzten Ermächtigung gilt sowohl für internes als auch für völkerrechtliches Gemeinschaftshandeln.
- 25 Die Gemeinschaft handelt im Regelfall aufgrund spezifischer Befugnisse, die, wie der Gerichtshof entschieden hat, sich nicht notwendig ausdrücklich aus spezifischen Bestimmungen des Vertrages ergeben müssen, sondern auch implizit aus ihnen abgeleitet werden können.
- 26 Im Bereich der internationalen Beziehungen der Gemeinschaft, um die es im vorliegenden Gutachtenantrag geht, kann sich demgemäß nach ständiger Rechtsprechung die Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht nur aus ausdrücklichen Vertragsbestimmungen ergeben, sondern auch implizit aus diesen Bestimmungen folgen. Der Gerichtshof hat insbesondere festgestellt, daß die Gemeinschaft immer dann, wenn das Gemeinschaftsrecht ihren Organen im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel im Inneren eine Zuständigkeit verleiht, befugt ist, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen einzugehen, auch wenn insoweit eine ausdrückliche Bestimmung fehlt (vgl. Gutachten 2/91 vom 19. März 1993, Slg. 1993, I-1061, Randnr. 7).
- 27 Allerdings verleiht keine Bestimmung des Vertrages den Gemeinschaftsorganen allgemein die Befugnis, Vorschriften auf dem Gebiet der Menschenrechte zu erlassen oder völkerrechtliche Verträge in diesem Bereich zu schließen.

- 28 Da somit ausdrückliche oder implizite spezifische Befugnisse fehlen, ist zu prüfen, ob Artikel 235 des Vertrages eine Rechtsgrundlage für den Beitritt sein kann.
- 29 Artikel 235 soll einen Ausgleich in Fällen schaffen, in denen den Gemeinschaftsorganen durch spezifische Bestimmungen des Vertrages ausdrücklich oder implizit verliehene Befugnisse fehlen und gleichwohl Befugnisse erforderlich erscheinen, damit die Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann.
- 30 Als integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung kann diese Bestimmung keine Grundlage dafür bieten, den Bereich der Gemeinschaftsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen und insbesondere denjenigen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft festlegen. Sie kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlaß von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür vom Vertrag vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.
- 31 Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob der Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention auf Artikel 235 gestützt werden kann.
- 32 Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane haben in verschiedenen Erklärungen (aufgeführt in Nummer III. 5. des Berichts zum Gutachtenantrag) die Bedeutung der Wahrung der Menschenrechte betont. Auch in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte sowie in der Präambel und in den Artikeln F Absatz 2, J.1 Absatz 2 fünfter Gedankenstrich und K.2 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union wird auf sie Bezug genommen. Artikel F stellt zudem klar, daß die Union die Grundrechte achtet, wie sie insbesondere in der Konvention gewährleistet sind. Artikel 130u Absatz 2 EG-Vertrag sieht vor, daß die

Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit dazu beiträgt, das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.

- 33 Nach ständiger Rechtsprechung gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Dabei läßt sich der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. In diesem Rahmen kommt der Konvention, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, besondere Bedeutung zu (vgl. insbesondere Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 41).
- 34 Zwar ist die Wahrung der Menschenrechte eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft, doch hätte der Beitritt zur Konvention eine wesentliche Änderung des gegenwärtigen Gemeinschaftssystems des Schutzes der Menschenrechte zur Folge, da er die Einbindung der Gemeinschaft in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der Konvention in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich brächte.
- 35 Eine solche Änderung des Systems des Schutzes der Menschenrechte in der Gemeinschaft, die grundlegende institutionelle Auswirkungen sowohl auf die Gemeinschaft als auch auf die Mitgliedstaaten hätte, wäre von verfassungsrechtlicher Dimension und ginge daher ihrem Wesen nach über die Grenzen des Artikels 235 hinaus. Sie kann nur im Wege einer Vertragsänderung vorgenommen werden.
- 36 Daher ist festzustellen, daß die Gemeinschaft beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht über die Zuständigkeit verfügt, der Konvention beizutreten.

Abschließend äußert sich

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und G. Hirsch, der Richter G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (Berichterstatter), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón und M. Wathelet,

nach Anhörung des Ersten Generalanwalts G. Tesauro sowie der Generalanwälte C. O. Lenz, F. G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M. B. Elmer, N. Fennelly und D. Ruiz-Jarabo Colomer,

gutachtlich wie folgt:

Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts verfügt die Gemeinschaft nicht über die Zuständigkeit, der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutreten.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sevón	Wathelet	

Luxemburg, den 28. März 1996

Der Kanzler

R. Grass

I - 1790

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias