

Max-Planck-Institut für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht



Beiträge zum ausländischen
öffentlichen Recht und Völkerrecht

Begründet von Viktor Bruns

Herausgegeben von
Armin von Bogdandy · Rüdiger Wolfrum

Band 206

Mahulena Hofmann

Von der Transformation zur Kooperationsoffenheit?

Die Öffnung der Rechtsordnungen ausgewählter
Staaten Mittel- und Osteuropas für das
Völker- und Europarecht

*From Transformation to Openness for Cooperation?
Legal System Development in Central and Eastern European States
to Accommodate International and European Law*

(English Summary)



Springer

the language of science

ISBN 978-3-642-00410-0

Springer Berlin · Heidelberg · New York

e-ISBN 978-3-642-00411-7

DOI 10.1007/978-3-642-00411-7

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht ISSN 0172-4770

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© by Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., to be exercised by Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 2009

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandgestaltung: WMXDesign GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier

springer.de

Vorwort

Nach dem Scheitern des europäischen Verfassungsvertrags hatte zwar sicher niemand erwartet, dass der Lissabonner Vertrag in Europa mit großem Jubel angenommen würde; seine Ablehnung durch die irische Bevölkerung im Referendum vom 12. Juni 2008 war dennoch eine gewisse und nicht gerade willkommene Überraschung. Keine große Überraschung war es dagegen, dass zu überzeugten Verteidigern der eigenen Souveränität und zu engagierten Verfechtern der Ablehnung verstärkter europäischer Integration zwei ehemalige Transformationsstaaten mutieren würden – und zwar Polen in der Phase der Verabschiedung des Verfassungsvertrags, gefolgt von Tschechien vor und nach dem irischen Debakel: In den dortigen Medien, aber auch in den einschlägigen parlamentarischen Debatten finden sich Ausdrücke wie „neue Versklavung“, „Unterordnung unter die europäischen Befehle“, „ungebundene Einmischung in den Alltag“ oder „Überrumpelung aus Brüssel“. Der Unterschied zwischen dieser Wortwahl und der entsprechenden Rhetorik in der Zeit vor dem Beitritt zur Europäischen Union kann nicht größer sein – herrschte doch damals eine Mischung aus Vorfreude und Versprechen, Bindungswillen und Harmonisierungsbereitschaft.

Dieses kleine Beispiel scheint für die Phasen der Entwicklung einer undemokratischen in eine rechtsstaatlich-demokratische Gesellschaft typisch zu sein. Es hat den Anschein, als ob die neu entstandenen Demokratien zunächst eine Phase der Verbundenheit mit den anderen, in demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht „weiter“ entwickelten Strukturen und Ordnungen erleben, bevor sich diese Einstellung früher oder später in eine eher von Ablehnung geprägte Reaktionsphase umwandelt, um endlich nach geraumer Zeit zu einem gewissen, mehr oder weniger indifferenten Gleichgewicht zu gelangen. Eine Parallele könnte diese Entwicklung auch in der Einstellung der Rechtsordnungen der Transformationsstaaten gegenüber dem Völkerrecht haben. Fraglich ist, ob dieser Prozess eigene Gesetzmäßigkeiten hat und weiter verallgemeinert werden kann.

Dieses Thema, nämlich die Problematik der Öffnung der nationalen Rechtsordnungen für überstaatliches Recht, beschäftigt mich bereits seit den 1970er Jahren, als ich noch an der Karls-Universität in Prag studierte und dann promovierte: Anders als man es vielleicht erwartet hätte, gab es damals keineswegs nur eine einheitliche, gewissermaßen unifor-

me Meinung zu diesem Thema; vielmehr wurde bereits zum damaligen Zeitpunkt intensiv diskutiert, wie der Staat sein Verhältnis zum internationalen Recht ausformen solle, könne oder müsse, um sein Überleben auf der internationalen Bühne zu sichern, wie viele und welche der völkerrechtlichen Menschenrechte in den nationalen Alltag eindringen dürfen und auf welche Weise dieses Eindringen erfolgen solle und könne. Öffentlich konnte damals zu diesem Thema jedoch nicht sehr viel innovatives gesagt werden: Bekanntlich wurde der Staat durch die Partei hierarchisch regiert, diese entschied letztlich auch über den Abschluss von völkerrechtlichen Abkommen; eine wirkliche parlamentarische Opposition, welche die Verabschiedung eines völkerrechtlichen Vertrags hätte verhindern oder befürworten können, gab es nicht. Die Meinungs- und die Reisefreiheit mussten gewissermaßen an der Grenze stehen bleiben; die Vorstellung, dass der Einzelne vor einem internationalen Gremium gegen den eigenen Staat klagen kann, grenzte an Landesverrat.

Die Anregung, dieses Thema neu aufzugreifen, kam erst in den 1990er Jahren, zunächst während meines Aufenthalts als Stipendiatin der Alexander-von-Humboldt-Stiftung am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und dann vor allem während meiner nachfolgenden Tätigkeit als wissenschaftliche Referentin. Der unvorstellbare Reichtum des Instituts an wissenschaftlichem Material schrie geradezu nach einer intensiven Beschäftigung mit einem rechtsvergleichenden Thema. Zu meiner großen Freude hat Professor Dr. Georg Brunner, der damalige Direktor des Instituts für Ostrecht an der Universität zu Köln, diese Idee nicht verworfen, sondern sie ganz nachhaltig unterstützt. Obwohl ich meine juristische Ausbildung und fast meinen gesamten beruflichen Werdegang in der ehemaligen kommunistischen Tschechoslowakei absolviert hatte, billigte die Kölner Rechtsfakultät mein Vorhaben, unter seiner Betreuung eine Habilitationsschrift zu dieser Problematik zu verfassen. Dies war aus der damaligen Sicht ein sehr mutiger und ungewöhnlicher Schritt, für welchen ich der Kölner Universität für immer verbunden bleibe. Der plötzliche Tod von Professor Dr. Brunner, der mich während der Arbeit an meiner Habilitationsschrift immer sehr freundlich und in fast väterlicher Weise unterstützt hatte, war für mich auch menschlich ein sehr schwerer Schlag. Umso dankbarer war und bin ich Professor Dr. Stephan Hobe, der sich spontan bereit erklärte, meine Arbeit weiter zu betreuen; das war nicht weniger mutig – und ich hoffe nur, dass er diesen Schritt nicht allzu oft bereut hat. Seine zahlreichen Anregungen und große Sorgfalt haben in ganz erheblichem Maße zum erfolgreichen Ab-

schluss meines Habilitationsverfahrens beigetragen. Frau Professorin Dr. Angelika Nußberger danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und ihre fachlichen Hinweise.

Die alltägliche Forschungstätigkeit wäre nicht ohne den Rahmen möglich gewesen, den mir das Max-Planck-Institut geboten hat: Sowohl Professor Dr. Jochen Abr. Frowein als auch Professor Dr. Armin von Bogdandy als die für mich maßgeblichen Direktoren ließen mir in großzügiger Weise genügend Zeit, um mein Vorhaben zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Hierfür und für ihre sonstige vielfältige Unterstützung danke ich ihnen sehr. Auch Professor Dr. Rudolf Bernhard und Professor Dr. Karl Doehring haben mich in meinem Vorhaben bestärkt; meine damaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut standen mir mit vielfältigem Rat zur Seite. Bei der redaktionellen Arbeit waren mir vor allem Frau Angelika Schmidt, Markus Wagner und Johann-Christoph Woltag eine große Stütze. Schließlich danke ich Professor Dr. Armin von Bogdandy und Professor Dr. Rüdiger Wolfrum für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht.

Ermutigung und Beistand erhielt ich auch aus Tschechien: Professor Dr. Pavel Holländer, Vizepräsident des tschechischen Verfassungsgerichts, verdanke ich ein unterstützendes Drittgutachten zu meiner Habilitationsschrift; eine wichtige Orientierungshilfe waren mir die Arbeiten von Professor Dr. Jiří Malenovský, Richter am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, und Professor Dr. Pavel Šturma, Ordinarius für Völkerrecht an der Karls-Universität Prag.

Vor allem aber wäre die langjährige, auch zeitlich sehr intensive Beschäftigung mit einer Problematik – was in einem Habilitationsvorhaben nun einmal unumgänglich ist – ohne die stete Unterstützung und das große Verständnis meiner Familie und Freunde nicht möglich gewesen: Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle meinem Mann, Professor Dr. Rainer Hofmann, der nicht nur immer bereit war, mit mir über die rechtlichen Fragen fachlich zu diskutieren, sondern sich auch jahrelang aufopfernd mit meinen zahlreichen Slawismen auseinandersetzte.

Heidelberg, im Juli 2008

Mahulena Hofmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Ausgewählte Staaten Mittel- und Osteuropas	13
I. Die Republik Polen	13
1. Einleitung	13
2. Die Gründe der Öffnung der polnischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen	17
3. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	18
a) Allgemeine Inkorporationsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts	18
b) Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge	21
c) „Bestandteil der Rechtsordnung“	25
d) Rangregelung	27
aa) Kriterium: Die Einbeziehungsnorm	27
bb) Kriterium: Die Ratifikation	28
4. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Gemeinschaftsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	31
a) Das Europaabkommen	31
b) Die rechtlichen Voraussetzungen des Beitritts zur Europäischen Union	35
5. Die Anwendung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung	43
a) Anwendung völkerrechtlicher Regelungen	43
aa) Allgemeine Gerichte	43
bb) Verfassungsgerichtsbarkeit	47
(1) Lage bis zur Verabschiedung der Verfassung (1997)	47
(2) Aktuelle Rechtslage	55
(a) Völkerrechtliche Verträge als Prüfungsgegenstand	55

(b) Völkerrecht als Prüfungsmaßstab	58
(aa) Abstrakte Normenkontrolle	58
(bb) Rechtsanfrage (konkrete Normenkontrolle)	62
(cc) Individuelle Beschwerde	65
b) Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen	72
aa) Allgemeine Gerichte	72
bb) Der Verfassungsgerichtshof	80
6. Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen	86
a) Rechtsprechung des EGMR	86
b) Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte	92
c) Entscheidungen des EuG und des EuGH	93
7. Bewertung	94
II. Die Tschechische Republik	99
1. Einleitung	99
2. Die Gründe der Öffnung der tschechischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen	100
3. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	101
a) Allgemeine Inkorporationsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts	101
b) Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge in die innerstaatliche Ordnung	104
aa) Die Lage bis zur Verabschiedung der Verfassungsänderung	104
bb) Die aktuelle Rechtslage	114
(1) Kriterium: Die Ratifikation	115
(2) Kriterium: Die parlamentarische Zustimmung	116
(3) „Bestandteil der Rechtsordnung“	123
(4) Rangregelung	123
4. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Gemeinschaftsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	126
a) Das Europaabkommen	127
b) Die rechtlichen Voraussetzungen zum EU-Beitritt	130
5. Die Anwendung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung	136

a)	Anwendung völkerrechtlicher Regelungen	136
aa)	Allgemeine Gerichte	136
bb)	Verfassungsgerichtsbarkeit	138
(1)	Lage bis zur Verabschiedung der Verfassungsänderung	138
(a)	Abstrakte Normenkontrolle	138
(b)	Konkrete Normenkontrolle	145
(c)	Verfassungsbeschwerde	150
(2)	Aktuelle Rechtslage	151
(a)	Völkerrecht als Prüfungsmaßstab	152
(aa)	Abstrakte Normenkontrolle	152
(bb)	Konkrete Normenkontrolle	155
(cc)	Verfassungsbeschwerde	160
(b)	Völkerrechtliche Verträge als Prüfungsgegenstand	162
b)	Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen	165
6.	Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen	182
a)	Rechtsprechung des EGMR	182
b)	Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte	191
c)	Entscheidungen des EuG und EuGH	194
7.	Bewertung	196

III. Die Slowakische Republik 199

1.	Einleitung	199
2.	Die Gründe der Öffnung der slowakischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen	201
3.	Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	203
a)	Allgemeine Inkorporationsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts	203
b)	Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge in die innerstaatliche Ordnung	204
c)	Rangregelung	207
aa)	Kriterium: Der Inhalt des Vertrags	207
bb)	Kriterium: Die Ratifikation	211
4.	Das gewählte Modell der Einbeziehung des Gemeinschaftsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	215
a)	Das Europaabkommen	217

b)	Die rechtlichen Voraussetzungen des Beitritts zur Europäischen Union	220
5.	Die Anwendung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung	224
a)	Anwendung völkerrechtlicher Regelungen	224
aa)	Allgemeine Gerichte	224
bb)	Verfassungsgerichtsbarkeit	226
(1)	Lage bis zur Verabschiedung der Verfassungsänderung (2001)	226
(2)	Aktuelle Rechtslage	236
(a)	Völkerrechtliche Verträge als Prüfungsgegenstand	236
(b)	Völkerrecht als Prüfungsmaßstab	237
(aa)	Abstrakte Normenkontrolle	237
(bb)	Konkrete Normenkontrolle	238
(cc)	Verfassungsbeschwerde	240
b)	Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen	244
aa)	Allgemeine Gerichte	244
bb)	Das Verfassungsgericht	245
6.	Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen	248
a)	Rechtsprechung des EGMR	248
b)	Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte	254
c)	Entscheidungen des EuG und des EuGH	256
7.	Bewertung	257
IV.	Die Republik Slowenien	261
1.	Einleitung	261
2.	Die Gründe der Öffnung der slowenischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen	263
3.	Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	264
a)	Allgemeine Inkorporationsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts	264
b)	Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge	265
aa)	Kriterium: Die Zustimmung	266
bb)	Kriterium: Die Verkündung	269
cc)	„Unmittelbare Anwendbarkeit“	269
dd)	Rangregelung	270

4. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Gemeinschaftsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	273
a) Das Europaabkommen	274
b) Die rechtlichen Voraussetzungen des EU-Beitritts	277
5. Die Anwendung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung	282
a) Anwendung völkerrechtlicher Regelungen	282
aa) Allgemeine Gerichte	282
bb) Verfassungsgerichtsbarkeit	286
(1) Völkerrechtliche Verträge als Prüfungsmaßstab	288
(a) Abstrakte und konkrete Normen- kontrolle	288
(b) Verfassungsbeschwerde	294
(2) Völkerrechtliche Verträge als Prüfungsgegenstand	301
(a) Präventive Kontrolle völkerrechtlicher Verträge	301
(b) Nachträgliche Kontrolle völkerrechtlicher Verträge	308
b) Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen	309
6. Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen	315
a) Rechtsprechung des EGMR	315
b) Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte	321
c) Entscheidungen des EuG und des EuGH	322
7. Bewertung	324
V. Die Russische Föderation	327
1. Einleitung	327
2. Die Gründe der Öffnung der russischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen	328
3. Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung	330
a) Allgemeine Inkorporierungsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts	330
b) Die Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge	335
c) „Bestandteil der Rechtsordnung“	340
d) Rangregelung	341

aa)	Rang der „allgemein geltenden Grundsätze und Normen des Völkerrechts“	341
bb)	Rang der völkerrechtlichen Verträge	343
(1)	Kriterium: Die Einbeziehungsnorm	347
(2)	Kriterium: Die Ratifikation	348
4.	Die Teilnahme an „zwischenstaatlichen Strukturen“	350
a)	Das Partnerschaftsabkommen mit der EU	352
b)	Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	358
c)	Die Union mit der Republik Belarus (Weißrussland)	364
5.	Die Anwendung völkerrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung	366
a)	Allgemeine Gerichte	366
b)	Verfassungsgerichtsbarkeit	372
aa)	Völkerrecht als Prüfungsgegenstand	373
bb)	Völkerrecht als Prüfungsmaßstab	375
(1)	Abstrakte Normenkontrolle	386
(2)	Konkrete Normenkontrolle und individuelle Beschwerden	390
(3)	Auslegung der Verfassung	391
c)	Verfassungsgerichtsbarkeit der Subjekte der Russischen Föderation	392
6.	Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen	395
a)	Rechtsprechung des EGMR	397
b)	Auffassungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte	401
7.	Bewertung	403
VI.	Die Republik Belarus	407
1.	Einleitung	407
2.	Die Gründe der Öffnung der belarussischen Rechtsordnung für überstaatliche Rechtsordnungen	412
3.	Das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die innerstaatliche Ordnung	413
a)	Allgemeine Inkorporationsregel und die Einbeziehung des Gewohnheitsrechts	413
b)	Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge in die innerstaatliche Rechtsordnung	418
c)	Achtung der „internationalen Verpflichtungen“	425
d)	Rangregelung	429

aa) Die Einbeziehungsnorm als Kriterium der Rangfestlegung	429
bb) Die Ratifikation als Kriterium der Rangfestlegung	435
4. Die Teilnahme an „zwischenstaatlichen Strukturen“	438
5. Die Anwendung völkerrechtlicher Regelungen in der Rechtsprechung	444
a) Allgemeine Gerichte	444
b) Verfassungsgericht	448
aa) Völkerrecht als Prüfungsgegenstand	451
bb) Völkerrecht als Prüfungsmaßstab	452
(1) Abstrakte Normenkontrolle	452
(2) Konkrete Normenkontrolle	459
(3) Zur Frage einer individuellen Beschwerde	460
6. Innerstaatliche Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Instanzen	463
7. Bewertung	469
Schlussbetrachtung	473
Summary	503
Anhang	529
Literaturverzeichnis	559
Sachregister	583

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ČSFR	Tschechische und Slowakische Föderative Republik (Česká a Slovenská Federativní Republika)
Doc.	Document
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
D.R.	Decisions and Reports
DV	Deutsche Verwaltung
Dz.U.	Dziennik Ustaw
ECHR	European Convention on Human Rights
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

et al.	et aliter (und andere)
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GG	Grundgesetz
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GYIL	German Yearbook of International Law
HRLJ	Human Rights Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
i.d.F.	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILO	International Labor Organisation
IpbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IpwirtR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
No.	Number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
öBGBL.	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
PCIJ	Permanent Court of International Justice
Pos.	Position
ROW	Recht in Ost und West
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
Rs.	Rechtssache
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
Sb.	Sbírka zákonů
u.a.	und andere, unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
Ur.I.SRS	Uradni list Socialistične Republike Slovenije
Ur.I.LRS	Uradni list Republike Slovenije
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
VKS RF	Vedomosti konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii
VSND RSFSR	Vedomosti S'jezda narodnych deputatov RSFSR
VS RSFSR	Verchovnyj Sovet RSFSR
VVS	Vedomosti Verchovnogo Soveta RSFSR
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel

Einleitung

Am 1. Mai 2004 trat der insgesamt fünfte EU-Beitrittsvertrag¹ in Kraft, der für die zehn beitretenden Staaten eine wichtige Etappe der Transformation ihrer Rechtsordnungen beendete. Für acht dieser Staaten symbolisierte dieser Schritt den Abschluss der Periode der Umwandlung von autoritären, sozialistischen Gesellschaften zu rechtsstaatlich verfassten Gemeinwesen, einen Eintritt in den Kreis der modernen, auf Recht beruhenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Im Rahmen des vollständigen Umbaus der Rechtsordnungen dieser, aber auch der im Jahre 2007 der Europäischen Union beigetretenen² ehemals sozialistischen Staaten kam es bei der Transformation der ursprünglich autoritären zu rechtsstaatlichen Regimen neben der Umstrukturierung der Staatsorganisation oder der Einführung von Grundrechtskatalogen auch zu einer recht umfassenden Öffnung der nationalen Rechtsordnungen für die überstaatlichen Rechtssysteme – das Völker- und ggf. das Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht.

1. *Der Begriff der „Öffnung“*: Diese Öffnung, die in der deutschen Lehre als eine Abkehr von der Aufgabenallzuständigkeit des Staates und eine Aufgabenverteilung nach vom Grundsatz der Subsidiarität geprägten Effizienz- und Erforderlichkeitsgesichtspunkten an die staatliche bzw. überstaatliche Erfüllungsebene definiert wird,³ erschöpft sich bekanntlich nicht in einer bloßen internationalen Kooperationswilligkeit einer Rechtsordnung; diese war bei den untersuchten Staaten im politisch zweckmäßigen Ausmaß bereits vor der Wende vorhanden. Sie wird hier vor allem im Sinne einer Ein- und Unterordnung der nationalen Rechtsordnung in bzw. unter eine internationale Ordnung verstanden.⁴ In welchem Umfang diese Öffnung tatsächlich erfolgte, zeigt sich am deutlichsten am Maß der Durchsetzung der mit den nationalen Regeln

¹ ABl. EG L 236 vom 23.9. 2003.

² ABl. EG L 157 vom 21.6. 2005.

³ S. z.B. S. *Hobe*, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Berlin 1998, S. 409.

⁴ Vgl. K. *Vogel*, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*, Tübingen 1964, S. 26, 28, 35.

kollidierenden Rechtsnormen dieser überstaatlichen Rechtsordnung⁵ und an der Tatsache, dass ihnen ggf. die Rolle einer komplementären Rechtsquelle zugewiesen wurde.

2. *Der Begriff der „überstaatlichen Systeme“*: Der Begriff „überstaatliche Rechtssysteme“ wurde gewählt, um neben der Frage des Verhältnisses der untersuchten nationalen Rechtsordnungen zum Völkerrecht auch ihre Beziehung zum Recht der Europäischen Gemeinschaften bzw. anderer internationaler Strukturen beantworten zu können. Dies ist deswegen auch folgerichtig, weil die vertraglichen Bindungen der Transformationsstaaten an die Europäische Union – die Europa- bzw. Partnerschaftsabkommen – bis zu ihrem EU-Beitritt einen völkerrechtlichen Charakter hatten bzw. noch haben. Bis zu diesem Zeitpunkt behält bzw. behielt das eigentliche Gemeinschaftsrecht für diese Staaten zwar förmlich den Charakter eines überstaatlichen Rechtssystems, der Einfluss seiner die Annäherung an das Gemeinschaftsrecht fordernden Bestimmungen zeigte sich jedoch schon seit mehreren Jahren. Da der Grad ihrer Umsetzung von den entsprechenden Organen der Gemeinschaft als eines der Beitrittskriterien bewertet wurde, wurde in den Kandidatenstaaten in einem komplexen Gesetzgebungsprozess die einfache Gesetzgebung in den vorgeschriebenen Bereichen praktisch vollständig mit dem *acquis communautaire* harmonisiert; auch in den nur durch Partnerschaftsabkommen mit der Europäischen Union verbundenen Staaten hinterlässt er seine Spuren. Dieser breite begriffliche Ansatz ermöglicht, die Fragen bezüglich der Integrationsklauseln, der Wirkung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes in den nationalen Rechtsordnungen sowie die Überlegungen zum Verhältnis der nationalen Gerichtsbarkeit zu diesem *acquis* zu schildern.

3. *Die „Öffnungsphase“*: Die Öffnung der Rechtsordnungen der untersuchten Transformationsstaaten für die überstaatlichen Rechtssysteme erfolgte auf mehreren Ebenen:

Rechtspolitisch war sie zweifellos eine Reaktion auf die Lage vor der demokratischen Wende des Jahres 1989, für die das Fehlen irgendwelcher oder jedenfalls klarer rechtlicher Bestimmungen über die Beziehung der nationalen Rechtsordnung zu völkerrechtlichen Regelungen kennzeichnend war. Die Lehre und Rechtspraxis der damals sozialistischen Staaten hatte nur denjenigen völkerrechtlichen Regelungen in den

⁵ C. Tomuschat, *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*, Berlin 1978, S. 15.

internationalen Beziehungen eine zentrale Position verliehen, die für das autoritäre Regime eine wichtige Rolle, vor allem eine Schutzrolle spielten; als Beispiel kann hier das Prinzip der staatlichen Souveränität sowie der Nichteinmischung in die innerstaatlichen Angelegenheiten anderer Staaten genannt werden. Alle übrigen Rechtsprinzipien und Normen hatten zwar nicht formell, aber faktisch einen niedrigeren Rang innegehabt. Um zu verhindern, dass sich die Bevölkerung auf die wichtigsten Bestandteile der völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumente – wie etwa die Meinungs- oder gar Ausreisefreiheit – berufen könnte, wurden diese konsequent als nur die Staaten bindend und keine Rechte des Individuums begründend ausgelegt. Der Beitritt zum europäischen Raum, repräsentiert durch die Europäischen Gemeinschaften, war eine Utopie. Der Kern der offiziellen Konzepte war die Interpretation der Thesen der Klassiker des Marxismus-Leninismus über den sterbenden Staat und sein Rechtssystem sowie seine baldige Ersetzung durch eine nichtstaatliche, politische Organisation der Gesellschaft. Als Vorläufer solcher Mechanismen wurde der im Jahre 1949 entstandene Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) angesehen, dessen Mechanismus der „verbindlichen Empfehlungen“ den Weg zur „freiwilligen“ Erfüllung der gegenseitigen internationalen Aufgaben aufzeigen sollte. Die Tatsache, dass dieser Rat zehn Jahre tätig war, ohne dass er sich auf ein Statut stützen konnte und dieses erst Ende des Jahres 1959 unterzeichnet wurde, war für die damalige Situation bezeichnend.

Die Systemänderung Ende der 1980er Jahre hat in den Staaten Osteuropas nicht nur im politischen Bereich, sondern auch in der Frage der Stellung zum Völkerrecht und zum Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaften eine grundlegende Kehrtwende gebracht. Die durch das positive Recht gesicherte Öffnung der Rechtsordnungen für überstaatliche Rechtssysteme erhielt deswegen zunächst die Rolle eines rechtspolitischen Signals, das eine eindeutige Abkehr von der bisherigen Rechtlosigkeit auf diesem Gebiet bezeichnen sollte. Gleichzeitig vermittelte sie eine wichtige Aussage über das Bekenntnis des Staates zu den durch die völkerrechtlichen Normen geschützten Werten, über seine Kooperationsbereitschaft in den internationalen Foren sowie über die Zurückhaltung des nationalen Gesetzgebers und seine Absicht, die überstaatlichen Rechtsnormen unter Umständen sogar ohne innerstaatliche Mitwirkung zur Anwendung kommen zu lassen.

Was die rechtsstaatlichen Rechtsordnungen von den autoritären in diesem Bereich unterscheidet, ist jedoch nicht das oben genannte generelle Bekenntnis zu den völkerrechtlichen Vorgaben. Der entscheidende Punkt liegt in der Frage, ob die Umsetzung dieser Öffnung für über-

staatliche Rechtsordnungen in solcher Weise konzipiert ist, dass ihre Regelungen die Rolle einer komplementären Rechtsquelle übernehmen können. Dazu kann bereits heute festgestellt werden, dass sich in den 1990er Jahren in den Transformationsstaaten das Völkerrecht unter vor allem europäischem Einfluss rasch von einer Sammlung politischer Postulate in einen Zweig des geltenden positiven Rechts wandelte. Von den völkervertraglichen Regelungen sind aus ihrer vormaligen Bedeutungslosigkeit vor allem die menschenrechtlichen Regelungen an die Spitze der Hierarchie der völkerrechtlichen Regelungen aufgestiegen. Eine zentrale Bedeutung erwarben aus formeller Sicht vor allem die menschenrechtlichen UN-Pakte sowie die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die in die Rechtsordnungen der Transformationsstaaten inkorporiert wurden.⁶ Eine erhebliche Stärkung erlebte auch das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht.

Diese Entwicklung spiegelte sich vor allem im Prozess der Erarbeitung neuer Verfassungen wider, in denen verschiedene Modelle von Inkorporationsregelungen formuliert wurden, die fast ausnahmslos zur direkten Anwendung hierfür qualifizierter völkerrechtlicher Regelungen führten. In mehrere Verfassungen wurden spezielle Bestimmungen eingeführt, welche in einigen Rechtsordnungen den völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten einen besonderen Status verleihen. Diese Klauseln wurden oft um weitere Bestimmungen ergänzt, die den Vorrang der überstaatlichen Regelungen festlegen, was die Anwendung kollidierender nationaler Rechtsnormen ausschließt. Nach der Verabschiedung der neuen Verfassungen erreichte das Völkerrecht dadurch in einigen Reformländern die Stufe zwischen den verfassungsrechtlichen und den einfach-gesetzlichen Regelungen, sein zumindest partieller Vorrang vor den einfachen Gesetzen wurde ihm verfassungsrechtlich gesichert.

Für die Anwendungspraxis hatte diese verfassungsrechtliche Systemänderung vor allem zur Folge, dass sich – zumindest theoretisch – die Subjekte der nationalen Rechtsordnungen nunmehr auf die als self-executing konzipierten Bestimmungen unmittelbar vor den nationalen Behörden und Gerichten berufen können; im Zusammenhang damit wurden in manchen Transformationsstaaten die völkerrechtlichen Regelungen

⁶ Nur die Republik Belarus ist – mangels Mitgliedschaft im Europarat – nicht Vertragspartei der EMRK.

ausdrücklich als Rechtsquelle ausgestaltet. Darüber hinaus wurde das Konzept der Kontrolle der nationalen Rechtsakte anhand der überstaatlichen Regelungen in den meisten der erfassten Staaten auch in das Modell der nach der Wende entstandenen oder grundsätzlich umgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit eingegliedert. Besonders qualifizierte völkerrechtliche Verträge konnten meistens nicht nur als Prüfungsgegenstand, sondern oft als Prüfungsmaßstab der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle eingesetzt werden; in einigen Rechtsordnungen wurden sie sogar als Prüfungsmaßstab der individuellen Verfassungsbeschwerden herangezogen. Damit wurde ein wichtiges externes Korrektiv der nationalen Rechtsordnung geschaffen, das vor allem im Bereich des Menschenrechtsschutzes an Bedeutung gewonnen hat.

Nicht nur die ehemaligen EU-Beitrittskandidaten, auch andere Transformationsstaaten begleiteten den Prozess der Öffnung ihrer nationalen Rechtsordnungen für die völkerrechtlichen Regelungen mit der Schaffung von verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die ihnen eine Integration in überstaatliche Rechtssysteme ermöglichten:

In allen untersuchten Staaten wurde der Prozess der Erarbeitung und Verabschiedung dieser Integrationsklauseln vor dem EU-Beitritt abgeschlossen. Dazu wurden in mehreren Staaten spezielle verfassungsrechtliche Rechtsnormen geschaffen, welche die Wirkung der Rechtsakte der supranationalen Strukturen – der Europäischen Union wie auch anderer internationaler Gefüge – in der nationalen Rechtsordnung betreffen. Eine interessante Wirkung hat der europäische Integrationsprozess auch auf die Verfassungsordnungen derjenigen Transformationsstaaten gezeigt, die in mittelfristiger Perspektive kein Mitglied der Europäischen Union werden. Auch in ihre Verfassungen wurden nicht selten Integrationsklauseln eingeführt, die durch ihre allgemeine Formulierung eine Verbindung zu einem supranationalen Gefüge ermöglichen.

4. Die „Reaktionsphase“: Nach der Phase der politischen und rechtlichen Stabilisierung der 1990er Jahre, für welche die sehr intensive Akzeptanz von überstaatlichen Rechtssystemen geradezu prägend ist, zeigte sich bei mehreren untersuchten Transformationsstaaten ein neues Phänomen: In der Russischen Föderation, Belarus und der Tschechischen Republik sinkt die Bereitschaft, das Völkerrecht in der Rechtsprechung als relevanten Maßstab heranzuziehen. Das Völkerrecht wird aus dem Katalog der Prüfungsmaßstäbe des Verfassungsgerichts gestrichen (Tschechische Republik) oder verliert an Bedeutung (Russische Föderation, Belarus). Gleichzeitig reduziert sich auch die Bereitschaft, sich zu einer weiteren supranationalen Integration zu verpflichten (Russische Föderation). Zwar bislang nur vereinzelt, aber dennoch wird

die Frage des Austritts aus der Europäischen Union auf der Ebene des Verfassungsgerichts diskutiert (Polen) und die nächste europäische Integrationsstufe wird in Zweifel gezogen (Polen, Tschechische Republik). Einige der Rechtsordnungen durchlaufen hinsichtlich ihrer Öffnung für supranationale Rechtssysteme damit eine Parabel, auf deren Höhepunkt aus heutiger Sicht die Entwicklung der 1990er Jahre stand.

5. *Die Untersuchungsfrage:* Die hier nur cursorisch skizzierten Merkmale der Entwicklung der Öffnung der nationalen Rechtsordnungen der untersuchten Staaten für die überstaatlichen Rechtssysteme deuten darauf hin, dass dieser Prozess in einem breiteren Kontext geschehen ist und sich tief auf die Gesetzgebung, die Exekutive und die Rechtsprechung dieser Länder auswirkt. In der Frage, warum und wie weit die Transformationsstaaten diesen Schritt unternommen haben, und wie und warum einige von ihnen ihn später wieder relativiert haben, liegt das Hauptuntersuchungsinteresse dieser Arbeit.

Dabei soll unterstrichen werden, dass sich die nachstehende Untersuchung nicht mit allen Fragen befasst, die sich aus einem weiten, etwa in der deutschsprachigen Literatur⁷ vertretenen Verständnis dieses Begriffs der Öffnung ergeben, sondern sich auf das Kriterium des Vorrangs der überstaatlichen Regelungen vor den nationalen Rechtsnormen und ggf. ihrer Funktion als einer nationalen Rechtsquelle konzentriert. Der Grund dafür liegt in der Aussagekraft dieses Merkmals. Es scheint eines der Orientierungskriterien zu sein, welche – wie etwa die Abschaffung der Todesstrafe – die autoritativen von den rechtsstaatlichen Rechtsordnungen unterscheiden: Keine undemokratische Rechtsordnung lässt erfahrungsgemäß ein Eindringen einer kollidierenden überstaatlichen Norm in die eigenen nationalen Regelungen zu. Das bedeutet allerdings nicht, dass jede Rechtsordnung, die sich gegenüber überstaatlichen Regelungen zurückhaltend verhält, gleichzeitig unbedingt undemokratisch sein muss. Ein formeller, in der Verfassung verankerter und in der nationalen Gesetzgebung umgesetzter Verzicht auf das „letzte Wort“ im Konflikt zwischen überstaatlichen und nationalen Regelungen scheint jedenfalls ausschließlich für eine rechtsstaatliche Ordnung typisch zu sein.

6. *Die Hypothese:* Die damit zusammenhängende und näher zu untersuchende These ist, dass in der Etappe des politischen und rechtlichen Umbruchs die Staaten in der Öffnung für überstaatliche Rechtsordnungen

⁷ S. Hobe (Fn. 3) S. 409.

gen nicht nur ein symbolisches Bekenntnis, sondern ein Instrument zur Erhöhung der Qualität ihrer Rechtsstaatlichkeit suchten und fanden. Damit ist auch die Tatsache verbunden, dass entweder diejenigen Rechtssysteme diesen Schritt meiden, die aus Mangel an Rechtsstaatlichkeit ein Eindringen überstaatlicher Regelungen verhindern möchten oder solche, die – nach ihrer Meinung – ihre Umwandlung bereits abgeschlossen und einen so hohen Standard ihres Rechtssystems erreicht haben, dass das Heranziehen von externen Maßstäben künftig unnötig, wenn nicht sogar hinderlich wäre.

7. *Das Messinstrumentarium:* Das erste der Messinstrumentarien wird das gewählte Modell der Einbeziehung des Völkerrechts in die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung sein. Es wird der Ausgangspunkt der wissenschaftlichen und politischen Grundlagen der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen in den ausgewählten Rechtsordnungen untersucht. Weiter werden die Gründe, warum sie sich gegenüber dem Völker- und – soweit einschlägig – dem Gemeinschaftsrecht oder anderen überstaatlichen Rechtssystemen geöffnet haben, analysiert; es wird auch beobachtet, ob und warum diese Öffnung, so wie sie unmittelbar nach der Wende konstruiert wurde, ihren Umfang auch heute noch beibehalten hat oder ob – und ggf. aus welchen Gründen – Änderungen eingetreten sind.

Danach werden verschiedene Modelle der Einbeziehung beider Rechtssysteme präsentiert. Nach der allgemeinen Betrachtung der grundlegenden verfassungsrechtlichen Rechtsnormen werden ihre Bestandteile untersucht – sowohl der konkrete Mechanismus der Einbeziehung der völkerrechtlichen Verträge in die nationale Rechtsordnung als auch die Modelle der Übernahme der gewohnheitsrechtlichen Regelungen. Dabei wird es interessant sein festzustellen, zu welchem Modell der Beziehung zum Völkerrecht die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen tendieren – dem Monismus oder dem Dualismus und in welcher seiner Formen. Insbesondere wird verfolgt, ob sich die untersuchten Rechtsordnungen für eine generelle Transformation im Sinne einer generellen Umwandlung von völkerrechtlichen Normen oder eine spezielle Transformation als Umwandlung einer bestimmten völkerrechtlichen Norm in innerstaatliches Recht entschieden haben.⁸

⁸ Vgl. *M. Schweitzer*, Staatsrecht III, 8. Aufl., Heidelberg 2004, S. 155, Rn. 430 ff.

Im Hinblick auf den EU-Beitritt werden die in die Verfassungen eingeführten Integrationsklauseln gewürdigt; im Falle Russlands und der Republik Belaruss auch die inhaltlich vergleichbaren Bestimmungen, die in Kraft gesetzt wurden, auch wenn sie letztlich nicht auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union zielen.

An den theoretischen Teil schließt sich eine Analyse der Staatspraxis bei der Umsetzung der Rechtsnormen zur Stellung des Völkerrechts an. Damit wird die Antwort auf die Frage gesucht, ob die formell-rechtliche Öffnung der Rechtsordnungen gegenüber dem Völkerrecht und dem Gemeinschaftsrecht mehr als nur eine Signalwirkung hat und zur Erweiterung des anwendbaren Rechts beiträgt. Dafür wird die Bedeutung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Regelungen für die jeweilige nationale Rechtsprechung analysiert.

Vor allem wird es darum gehen festzustellen, warum und welche völkerrechtlichen Regelungen vor den Gerichten Anwendung finden. Wenn zugänglich, werden die Informationen über die Bindung der Richter der allgemeinen Gerichte an völkerrechtliche Vorschriften bearbeitet; besondere Aufmerksamkeit wird den Zuständigkeitskatalogen und der Judikatur der Verfassungsgerichte in Verbindung mit den völkerrechtlichen Regelungen gewidmet. Weiter wird die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte und der allgemeinen Gerichte untersucht, welche die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen angewandt haben, und erörtert, ob und wie sich ihr Verhältnis zum *acquis* nach dem Beitritt geändert hat.

Als Nächstes wird beschrieben, wie die nationalen Rechtsordnungen auf die Beschlüsse internationaler Instanzen, vor allem des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), des UN-Ausschusses für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs, reagieren. Hierzu wird nach den verfassungsrechtlichen bzw. einfach-gesetzlichen Bestimmungen der nationalen Rechtsordnungen gesucht, welche die Empfehlung des Ministerkomitees 2000/2 vom 19. Januar 2000 und seine Resolution Nr. 1226 (2000) vom 28. September 2000 umsetzen und aufgrund der Entscheidungen des EGMR die Wiederaufnahme nationaler Verfahren ermöglichen.

Schließlich wird die Frage beantwortet, ob und auf welche Weise die gesetzgebende Praxis der Transformationsstaaten und ihre Rechtsprechung eine Rückwirkung auf diese überstaatlichen Rechtssysteme ausüben können. Um die gewonnenen Erkenntnisse in einen größeren

Rahmen einzureihen, werden die konkreten Ergebnisse der Arbeit systematisiert und verallgemeinert.⁹

8. *Die Auswahl der Rechtsordnungen:* Die Auswahl der untersuchten Rechtsordnungen – der polnischen, slowakischen, tschechischen, slowenischen, russischen und belarussischen – geht zunächst davon aus, dass sie letztlich in eine Kategorie bzw. „Rechtsfamilie“¹⁰ eingegliedert werden können. Dass jedoch auch unter diesen Staaten erhebliche Unterschiede bestehen, ist offensichtlich. So war z.B. Slowenien als früherer Bestandteil Jugoslawiens weder Mitglied des militärischen „Kollektivsystems“ des Warschauer Paktes noch des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe. Russland dagegen war das zentrale Element der ehemaligen Sowjetunion, während die Slowakei und Tschechien Teilrepubliken einer zweigliedrigen Föderation waren. Die Rechtsordnung der Republik Belarus als einer der ehemaligen Republiken der Sowjetunion unterscheidet sich deutlich von den übrigen untersuchten Rechtsordnungen aufgrund ihrer autoritären Züge, dem Mangel an Transparenz der rechtlichen Regelungen, der Kluft zwischen den postulierten Zielen und der Rechtswirklichkeit und insgesamt einer eingeschränkten Normativität zahlreicher Rechtsvorschriften. Ihre Eingliederung in die Studie geschieht jedoch ganz bewusst. An ihrem Beispiel geht es nämlich darum, einen Kontrast zu den übrigen Rechtsordnungen darzustellen.¹¹ Insgesamt scheint, trotz der geschilderten Unterschiede, ein Vergleich unter den Rechtsordnungen der genannten Staaten möglich zu sein. Als kleinster gemeinsamer Nenner wird dabei neben der geographischen Lage im Zentrum bzw. Osten Europas ihr Charakter als Rechtsordnungen von Transformationsstaaten und ihre ursprünglich sozialistische, politische, wirtschaftliche und rechtlich autoritäre Ordnung genommen.

Gleichzeitig repräsentieren diese Rechtsordnungen verschiedene Typen der Öffnung gegenüber den überstaatlichen Rechtssystemen. Während

⁹ Zu Wertungsproblemen der Rechtsvergleichung s. C. Starck, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, Juristenzeitung 52 (1997), 1021 ff.

¹⁰ Zum Begriff „Rechtsfamilie“ s. z.B. M. van Hoecke/ M. Warrington, Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: towards a New Model for Comparative Law, International and Comparative Law Quarterly 47 (1998), 498 ff.

¹¹ Zur Methodik der Ostrechtsforschung s. G. Brunner, Von der dogmatischen Ostrechtsforschung zur dialektischen Westrechtsforschung?, Osteuropa 1973, 540 ff.1

Polen, die Slowakei, Tschechien und Slowenien die Staaten vertreten, die erst vor einigen Jahren der Europäischen Union beigetreten sind und mit der Problematik der Adaptation ihrer Rechtsordnungen an diese Tatsache konfrontiert wurden, stellt sich bei Russland und Belarus diese Frage nicht. Ihre Rechtsordnungen sind viel stärker von den Integrationsbemühungen im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und des Gemeinsamen Unionsstaates geprägt, der künftig – zumindest theoretisch – beide Staaten verbinden soll.

Die gleiche Struktur der Länderkapitel und die Analyse möglichst zahlreicher gerichtlicher Entscheidungen sollen einen Vergleich und eine objektive Einschätzung der nicht nur formellen, sondern vor allem tatsächlichen Öffnung der untersuchten Rechtsordnungen ermöglichen.

9. *Die Quellen:* Als primäre Quellen der Arbeit werden zunächst die verfassungs- und gesetzgeberischen Texte, einschließlich der Verfassungs- und Gesetzesmotive, genommen. Dabei stellt die Fülle des zu bearbeitenden Rechtsmaterials für die Arbeit eine erhebliche Herausforderung dar. In allen untersuchten Staaten wurden nach 1990 neue Verfassungen erarbeitet und fast die ganze Gesetzgebung ist in dieser Umbruchphase geändert worden. Dazu müssen noch zahlreiche legislative Korrekturen in der Form von Verfassungs- und Gesetzesänderungen berücksichtigt werden. Allein während der Bearbeitung des Themas haben drei Staaten in dem untersuchten Bereich grundlegende Verfassungsänderungen durchgeführt. Dieser Vorteil der Fülle des zur Verfügung stehenden Materials hat jedoch auch seine Schattenseite. Diese liegt öfters im Mangel an Transparenz zahlreicher Rechtsquellen, der in einigen Ländern durch ihre fehlende Systematisierung noch verstärkt wird. Es ist keine Ausnahme, dass weder die Rechtsliteratur noch die Rechtsprechung nähere Angaben über die erwähnten bzw. angewandten Quellen erhalten.¹²

An diese eher tatsächlichen Schwierigkeiten, die überwunden werden müssen, schließen sich zahlreiche begriffliche Hindernisse an.¹³ Als Beispiel kann das Problem der Auslegung des Begriffs „Ratifikation“ völ-

¹² So wurde z.B. erst 1998 ein Register in die Sammlung der belarussischen Gesetzgebung eingefügt.

¹³ Dazu *F.-Ch. Schroeder*, Methodenprobleme der Ostrechtsforschung, in: B. Meissner/ H. Roggemann/ F.-Ch. Schroeder/ K. Westen (Hrsg.), Grundsatzfragen der Ostrechtsforschung, Studien des Instituts für Ostrecht München, Bd. 28, 1980, S. 89.

kerrechtlicher Verträge genannt werden, worunter einige osteuropäische Rechtsordnungen vor allem die parlamentarische Zustimmung zu den völkerrechtlichen Verträgen verstehen und nicht etwa – im Sinne von Art. 11 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge – einen Ausdruck der Zustimmung des Staates, durch einen Vertrag gebunden zu sein. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird in solchen Fällen die authentische Interpretation dieser Rechtsinstitute stets beigefügt.¹⁴

¹⁴ S. *K.-P. Sommermann*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, *Die öffentliche Verwaltung*, 52 (1999) 24, S. 1023.

Ausgewählte Staaten Mittel- und Osteuropas

I. Die Republik Polen

1. Einleitung

Die Frage nach der Stellung völkerrechtlicher Normen in der nationalen Rechtsordnung gehörte sowohl vor der politischen Wende des Jahres 1989 als auch in der Zeitspanne bis zur Verabschiedung der neuen polnischen Verfassung im Jahre 1997 zu den in Theorie und Praxis umstrittensten Fragen.¹ Dies wurde auch dadurch verursacht, dass, ähnlich wie in anderen damaligen Ostblockstaaten, die Verfassung der Volksrepublik Polen aus dem Jahre 1952² keine Regelung über diese Problematik beinhaltet.³ Im Unterschied zu mehreren anderen dieser Staaten war diese Umstrittenheit jedoch ein positives Zeichen. In Polen wurde schon vor der Wende eine öffentliche Diskussion geführt, die nicht selten zu offenen und kritischen Stellungnahmen über diese Lage und zu Vorschlägen zu ihrer Änderung führte.⁴ Die Ergebnisse dieser Diskussionen waren jedoch sehr heterogen.

Einer der konstruktiven Ansätze zur Frage der Stellung des Völkerrechts war die These von S. Rozmaryn, wonach die völkerrechtlichen Verträge *ex proprio vigore*, d.h. aus eigener Kraft, auch innerstaatlich

¹ M. Masternak-Kubiak, Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym, Warszawa, 1997, S. 10.

² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dziennik Ustaw (weiter nur Dz.U.) 1952, Nr. 33, Pos. 232.

³ Vgl. R. Szafarz, Skuteczność traktatów na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa konstytucyjnego, in: Międzynarodowe paktory prawa człowieka w polskim ustawodawstwie i w praktyce organów ochrony prawa, Warszawa, Poznań 1996, S. 9.

⁴ Vgl. z.B. Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego (październik 1986–czerwiec 1987), Warszawa 1987, S. 78.

wirkten,⁵ die Aufgabe, Form und Inhalt dieser Wirkung zu bestimmen, wurde der Rechtswissenschaft und der Rechtsprechung überlassen. Andere Autoren gingen davon aus, dass die völkerrechtlichen Normen durch eine bloße Verkündung im Gesetzblatt „in der Praxis Gesetzeskraft“ erwerben.⁶

Aus der wissenschaftlichen Literatur soll weiter auf die Vorschläge von *K. Skubiszewski* aus den Jahren 1971 und 1987 hingewiesen werden, die – im Rahmen von Diskussionen in der damaligen Vereinigung für Völkerrecht beim staatlichen Legislativrat – auf die direkte Anwendbarkeit nicht nur völkerrechtlicher Verträge, sondern auch der gewohnheitsrechtlichen Regelungen zielten.⁷ Sein Ausgangspunkt war die Überzeugung, dass aufgrund der damaligen rechtlichen Lage „keine Bestimmung der Verfassung dazu führen kann, dass die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags [...] dem Vertrag einen gesetzgebenden Charakter verleihen würde“⁸ bzw. dass „völkerrechtliche Verträge, welche die Republik Polen binden, nicht den Charakter eines Gesetzes, Dekrets [...] oder einer anderen Rechtsquelle haben“.⁹

Eine andere Richtung vertrat die Meinung, dass die Bestimmungen der völkerrechtlichen und der nationalen Rechtsinstrumente sich zwar gegenseitig beeinflussen, zwischen beiden Rechtsordnungen jedoch keine unmittelbaren Berührungspunkte bestünden; ein Konflikt zwischen ihnen sei jedoch nur bei Überschreitungen der Vollmachten der ver-

⁵ *S. Rozmaryn*, Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych, *Państwo i Prawo* 12 (1962), 954 ff.

⁶ *L. Gelberg*, Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL, *Prawo i Życie* 1962, Nr. 18, S. 3.

⁷ *K. Skubiszewski*, Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: gwarancje instytucjonalne, in: *Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego* (październik 1986-czerwiec 1987), Warszawa 1987, 50 ff.

⁸ *K. Skubiszewski*, Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL, *Sprawy Międzynarodowe* 1 (1973), S. 87.

⁹ *K. Skubiszewski*, Prawo PRL a traktaty, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Sociologiczny* 3 (1972), S. 7.