

STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

NIEDERLANDE

Die Neuregelung der auswärtigen Gewalt in der Verfassung der Niederlande *)

Die auswärtige Gewalt hat in den Verfassungen der meisten Staaten eine lediglich summarische Regelung gefunden. Das gilt besonders für den Abschluß von Staatsverträgen. Dies war verständlich in einer Zeit, als die Staatshäupter hierfür ausschließlich und unumschränkt zuständig waren. Seit Anfang des 19. Jahrhunderts haben die Verfassungen aber zunehmend die Berechtigung des Staatshaupts zum Abschluß aller oder bestimmter Kategorien von Verträgen an die Zustimmung des Parlaments geknüpft, die im allgemeinen eine doppelte Funktion erfüllt:

- a) Mitbeteiligung der Legislative an den Entscheidungen im Rahmen der auswärtigen Gewalt (politische Billigung),
- b) Transformation staatsvertraglicher Bindungen – soweit materiell ihre innerstaatliche Durchführung unter den Vorbehalt des Gesetzes fällt – in innerstaatliches Recht.

*) Gesetz vom 22. 5. 1953 »tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging en aanvulling van de bepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen«, Staatsblad 261. Holländischer Text mit deutscher Übersetzung unter S. 207 ff. Die Wiedergaben holländischer Texte sind vom Verfasser dieses Berichts übersetzt. Der endgültige Gesetzestext hat gegenüber dem Entwurf vom 8. 5. 1952 keine Veränderung mehr erfahren.

Abkürzungen: ERvE = Eindrapport van de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid, 9. 7. 1951 (Abschlußbericht der Kommission van Eysinga); IRSt = Interim Rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, 11. 7. 1951 (Zwischenbericht der Staatskommission); KvE = Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid (Kommission für die Zusammenarbeit zwischen Regierung und General-Staaten auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Vorsitzender: van Eysinga); MvT = Memorie van Toelichting (Handelingen der Staten-Generaal, 2. Kamer 1951/52, Bijlagen 2374, S. 3 f.); RegE = Regierungsentwurf; Stk = Staatscommissie tot herziening van de Grondwet (Staatskommission für Verfassungsänderung); Hand. I, II = Handelingen 1. Kamer, 2. Kamer (Protokolle der 1. und 2. Kammer des niederländischen Parlaments, General-Staaten); Hand., Bijl. = Handelingen, Bijlagen (Drucksachen des Parlaments).

Seit Ausgang des 19. Jahrhunderts und vornehmlich seit dem Ende des 1. Weltkriegs haben sich die internationalen Beziehungen ständig intensiviert, vor allem durch Zunahme internationaler wirtschaftlicher Verflechtung und Interdependenz und durch die Gründung auf Friedenssicherung gerichteter internationaler Organisationen (Völkerbund, Vereinte Nationen). Nach Abschluß des 2. Weltkriegs hat sich diese Entwicklung noch verstärkt. Kennzeichnend für die jüngste Zeit sind Bestrebungen zu regionaler Integration auf wirtschaftlichem, politischem und militärischem Gebiet. Fragen der auswärtigen Politik interessieren zunehmend Parlamente und Öffentlichkeit. Es nimmt angesichts dieser Entwicklung nicht wunder, daß die Mitwirkung der Parlamente bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen immer mehr Gewicht erhält und die im allgemeinen nur summarische Regelung dieser Materie in den Verfassungen sich als unzureichend erweist. Die neuere Verfassungsentwicklung zeigt, daß die mit der Gestaltung der auswärtigen Politik in Beziehung stehenden Fragen auch in den Verfassungsurkunden einen deutlicheren Niederschlag finden¹⁾.

In den Niederlanden ist im Rahmen einer mehrere Teile der Verfassung umfassenden, 1949 in Angriff genommenen Umgestaltung auch das Gebiet der auswärtigen Gewalt²⁾ eingehender Untersuchung unterzogen worden. Sie hat zu detaillierter Neuregelung geführt, die in mehrerlei Hinsicht von Interesse ist:

1. Die gründlichen Vorarbeiten (Kommissionsberichte, amtliche Begründungen der Regierung, parlamentarische Debatten) geben einen umfassenden Überblick über die Probleme, denen sich eine parlamentarische Demokratie hinsichtlich der Beteiligung des Parlaments an der Gestaltung der auswärtigen Politik heute gegenüber sieht;
2. die in den Niederlanden als notwendig empfundene stärkere Beteiligung des Parlaments am Abschluß von Staatsverträgen wurde verwirklicht auf eine Weise, die einerseits die weitgehende Mitwirkung des Parlaments sichert, andererseits Vorsorge trifft, daß nicht alle Verträge der parlamentarischen Behandlung unterworfen werden und die Regierung in außergewöhnlichen Situationen, die ein schnelles Handeln verlangen, die erforderliche Handlungsfreiheit behält;
3. die Fragen der Bindung des Inhalts von Staatsverträgen an die Verfassung und der Voraussetzungen von Abweichungen fanden eine sorgfältige Regelung;

¹⁾ Siehe Art. 26–28 der französischen Verfassung vom 27. 10. 1946.

²⁾ Andere Materien der Neuregelung sind: das Verfahren der Verfassungsänderung, die Bestimmungen über die Niederländische Union, Erhöhung der Mitgliederzahl der General-Staaten, das passive Wahlrecht, Entziehung des Mandats verfassungsfeindlicher Parlamentsmitglieder, Pressefreiheit.

4. der Vorrang bestehender Staatsverträge gegenüber innerstaatlichem Recht wurde verwirklicht;
5. die Übertragung von Befugnissen zu Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung³⁾ auf internationale Organisationen wurde geregelt;
6. schließlich hat auch die Mitwirkung des Parlaments bei Kriegserklärung und Friedensschluß eine den veränderten Verhältnissen angepaßte Neuregelung erfahren.

Damit sind in den Niederlanden zahlreiche Streitfragen und Probleme, die Wissenschaft und Praxis auch anderwärts seit langem beschäftigen, einer positiven Verfassungsregelung zugeführt worden. Welche Lösungen gefunden wurden und auf welchen Erwägungen sie beruhen, ist angesichts der im Grundsätzlichen gleichartigen Problematik in allen parlamentarischen Demokratien, bei denen die Legislative an der auswärtigen Gewalt beteiligt ist, von Interesse.

Geschichtlicher Überblick^{3a)} und bisheriger Rechtszustand

Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts lag die auswärtige Gewalt in den Niederlanden ausschließlich in der Hand des Königs. Noch die Verfassung von 1814 gibt dem »souveränen Fürsten« das alleinige Recht zu Kriegserklärung und Friedensschluß und zum Abschluß von Staatsverträgen⁴⁾. Erstmals in der Verfassung von 1815 erscheinen Beschränkungen des Vertragsschließungsrechts des Königs: er darf in Friedenszeiten geschlossene Verträge, die die Abtretung oder den Austausch eines Gebietsteils des Königreichs oder der überseeischen Besitzungen beinhalten, erst nach erfolgter Zustimmung durch die General-Staaten ratifizieren⁵⁾.

Die Verfassung von 1848 machte alle Verträge von der Zustimmung der General-Staaten abhängig, welche Materien der Gesetzgebung berührten⁶⁾:

³⁾ Entspricht etwa der »Übertragung von Hoheitsrechten« gemäß Art. 24 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

^{3a)} Siehe hierzu E r a d e s : Waar volkenrecht en Nederlands staatsrecht elkaar raken, Haarlem 1949, dem die folgenden älteren Verfassungsbestimmungen entnommen sind.

⁴⁾ E r a d e s , a.a.O. S. 1: Art. 37: »Der souveräne Fürst erklärt Krieg und schließt Frieden. Er gibt den General-Staaten Kenntnis davon.« Art. 38: »Ihm allein steht, vorbehaltlich der Bekanntgabe an die General-Staaten, das Recht zu, alle Bündnisse und Verträge zu schließen und zu bekräftigen. Er ist demzufolge für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig, wie auch für die Ernennung und Abberufung von Gesandten und Konsuln.«

⁵⁾ E r a d e s , a.a.O. S. 14; Art. 58 Abs. 3: »Wenn im Frieden geschlossene Bündnisse oder Verträge Abtretung oder Tausch eines Teils des Reichsgebietes oder von Besitzungen in anderen Erdteilen enthalten, werden sie durch den König erst ratifiziert, nachdem die General-Staaten ihre Zustimmung erteilt haben.«

⁶⁾ E r a d e s , a.a.O. S. 48; Art. 57 Abs. 3: »Verträge, welche Abtretung oder Tausch von Grundgebiet des Reichs in Europa oder in andern Erdteilen oder andere Bestimmungen

man war sich bewußt geworden, daß internationale Verträge nicht nur die Staatsgewalt, sondern auch Rechte und Pflichten der Staatsbürger berühren. Die Verfassung von 1887 erstreckte das Zustimmungserfordernis auf solche Verträge, die das Königreich finanziell belasteten.

Die Verfassungsänderung von 1922 hat den Abschluß von Staatsverträgen wie folgt geregelt⁷⁾: Nach außen war der König allein zum Vertragsschluß berechtigt. Intern bedurfte er der Zustimmung des Parlaments. Als »Verträge« (*verdrag*) galten aber nur solche, die in feierlicher Form, als solche benannt, abgeschlossen wurden. Alle andern wurden als »Übereinkommen« (*overeenkomst*) bezeichnet und bedurften nicht der Zustimmung, mußten aber dem Parlament mitgeteilt werden. Es war indes nicht festgelegt, wann die Regierung einen Vertrag in feierlicher Form und wann sie ein Übereinkommen schließen konnte. Infolgedessen konnte sie durch die Wahl der äußeren Form, in die ein Vertrag gekleidet wurde, die Mitwirkung des Parlaments begründen oder ausräumen. Dies hat dazu geführt, daß der Zweck der Verfassungsänderung von 1922, den Einfluß des Parlaments auf den Abschluß der Staatsverträge zu vergrößern, nicht erreicht wurde.

Die 1922 getroffene Regelung wurde zunehmend als unbefriedigend empfunden. Insbesondere seit Ausgang des 2. Weltkriegs, als deutlich in Erscheinung trat, daß die wachsende Abhängigkeit der Niederlande vom internationalen Verkehr auch die Bedeutung der auswärtigen Beziehungen, vor allem die Gestaltung der immer intensiver und umfassender werdenden staatsvertraglichen Bindungen, wesentlich steigerte, wurde die Notwendigkeit erkannt, durch Änderung der Verfassung die Bestimmungen über die auswärtige Gewalt einer Revision zu unterziehen.

Die Vorbereitung der Verfassungsänderung

In der Thronrede des Jahres 1949 wurde verkündet, daß auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten eine engere Zusammenarbeit zwischen Regierung und Volksvertretung herbeigeführt werden sollte. Am 17. April 1950 wurde durch königlichen Beschluß die »Staatskommission für die Änderung

oder Veränderungen enthalten, welche gesetzliche Rechte betreffen, werden durch den König erst ratifiziert, nachdem die General-Staaten der Bestimmung oder Veränderung zugestimmt haben.«

⁷⁾ E r a d e s, a.a.O. S. 100; Art. 58, seit 1938 in unveränderter Fassung Art. 60: »Der König schließt und ratifiziert alle Verträge mit fremden Mächten. Wenn der König sich die Befugnis zur Ratifizierung des Vertrages nicht durch Gesetz vorbehalten hat, wird ein Vertrag erst dann ratifiziert, nachdem die General-Staaten ihm zugestimmt haben. Beitritt zu und Kündigung von Verträgen erfolgt durch den König nur kraft Gesetzes. Andere Übereinkommen mit fremden Mächten werden sobald als möglich den General-Staaten mitgeteilt.«

der Verfassung«⁸⁾ bestellt, die Vorschläge, darunter auch bezüglich der Veränderung der Bestimmungen über die auswärtigen Angelegenheiten, auszuarbeiten und der Regierung vorzulegen hatte. Neben dieser für die gesamte Verfassungsänderung zuständigen Stk hat die Regierung am 19. Mai 1950 eine »Kommission für die Zusammenarbeit zwischen Regierung und General-Staaten auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten«⁹⁾ bestellt, der die Aufgabe zukam, spezielle, auf die auswärtigen Angelegenheiten beschränkte Vorschläge auszuarbeiten. Zum Vorsitzenden dieser Kommission wurde Jhr. Mr. W. J. M. van Eysinga, ehemals Professor an der Universität Leyden und Richter am Ständigen Internationalen Gerichtshof, bestellt. Diese Kommission¹⁰⁾, der 15 weitere Mitglieder, darunter angesehene Dozenten, Abgeordnete der beiden Kammern der General-Staaten und hohe Regierungsbeamte angehörten, hatte zu untersuchen, wie angesichts der nach dem 2. Weltkrieg veränderten und verstärkten Bedeutung der auswärtigen Angelegenheiten das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament auf diesem Gebiet gestaltet werden sollte.

Die KvE hat der Regierung am 19. September 1950 einen Zwischenbericht und am 19. Juli 1951 einen Abschlußbericht vorgelegt¹¹⁾. Die Stk, der die Arbeitsergebnisse der KvE bekannt waren, hat in einem Zwischenbericht vom 11. Juli 1951¹²⁾ ihre Vorschläge niedergelegt.

Der ERvE behandelt die Frage der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten in zweifacher Hinsicht:

1. ob und in welcher Weise die Art. 58–60 der Verfassung (*Grondwet*) einer Änderung oder Ergänzung bedürfen;
2. wie die Zusammenarbeit in der Praxis zu gestalten sei.

Der ERvE befaßt sich in der Einleitung (S. 3–12) mit den Gründen, die zu einer Überprüfung des Verhältnisses von Regierung und Parlament auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten Anlaß geben. Hier findet sich eine Darstellung der historischen Entwicklung des internationalen Verkehrs,

⁸⁾ Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, nachfolgend abgekürzt: Stk.

⁹⁾ Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid.

¹⁰⁾ Nachfolgend abgekürzt: KvE.

¹¹⁾ Der Abschlußbericht, der den Zwischenbericht mit enthält, wurde veröffentlicht als: „Eindrapport van de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid, 9. 7. 1951, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1951“. Nachfolgend abgekürzt: ERvE. Er wurde dem Institut freundlicherweise durch Frau C. A. Kluyver, Den Haag, die Mitglied der Kommission van Eysinga war, zur Verfügung gestellt.

¹²⁾ Interim-Rapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1951. Nachfolgend abgekürzt: IRSt.

besonders der Ausweitung der Verträge. Der zweite Teil (S. 13–24) enthält die Änderungsvorschläge bezüglich des Verfassungstextes mit eingehender Begründung. Im dritten Teil (S. 26–42) hat die Kommission ihre Auffassung niedergelegt über die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament, soweit sie in der Verfassung nicht zum Ausdruck kommt¹³⁾. Im einzelnen werden behandelt:

a) das Verhältnis von Regierung und Parlament im allgemeinen, b) das Recht des Parlaments auf Auskunfterteilung in auswärtigen Angelegenheiten, c) die Stellung des Parlamentsausschusses für Auswärtiges, d) Koordination der auswärtigen Politik, soweit auch andere Ministerien als das für Auswärtiges daran beteiligt sind, e) die Beteiligung des Parlaments an der Ernennung der niederländischen Vertreter in internationalen Organisationen mit gesetzgebenden Befugnissen, f) die Aufnahme von Abgeordneten in Regierungsdelegationen. Als Beilagen sind dem Bericht beigelegt: a) eine vergleichende Darstellung der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament in anderen Ländern¹⁴⁾ und b) eine Übersicht über die gegenwärtig bestehenden internationalen Organisationen, ihren Aufbau und ihre Befugnisse.

Der ERvE bildete die Arbeitsgrundlage für die Stk und, neben deren Entwurf (IRSt), für den Regierungsentwurf (RegE), der mit Königlicher Botschaft vom 1. Dezember 1951 den General-Staaten vorgelegt wurde¹⁵⁾.

Die Vorschriften, die im folgenden unter Verwertung der einschlägigen Materialien¹⁶⁾ besprochen werden, behandeln:

1. Die Stellung des Königs als oberster Gewalthaber auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 58),
2. Kriegserklärung und Friedensschluß (Art. 59),

¹³⁾ Da dieser Bericht sich beschränkt auf die Neuregelung der auswärtigen Gewalt, soweit sie in der niederländischen Verfassung zum Ausdruck kommt, können die Fragen, die sich auf die praktische Gestaltung beziehen, hier nicht behandelt werden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß der Bericht der KvE gerade dieser Seite besondere Aufmerksamkeit zuwendet und deshalb zahlreiche Anregungen vermittelt, die dem an der Gestaltung der parlamentarischen Praxis Interessierten wertvolle Hinweise geben.

¹⁴⁾ Berücksichtigt sind Belgien, Luxemburg, Frankreich, Großbritannien, die Schweiz, Italien, Dänemark, Norwegen, Schweden, USA, Kanada, die Südafrikanische Union und Australien (Reihenfolge des ERvE).

¹⁵⁾ Der Entwurf (nachfolgend abgekürzt: RegE), abgedruckt in Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/1-2, S. 1, hat verschiedene Änderungen erfahren und ist am 2. 12. 1952 in zweiter und letzter Lesung von der 2. Kammer, am 20. 5. 1953 von der 1. Kammer der General-Staaten angenommen worden.

¹⁶⁾ Die amtlichen Begründungen der Regierung, die Kommissionsberichte und die parlamentarischen Debatten finden sich in den Drucksachen: Hand. II, 1951/52, Bijl. Nr. 2374; Hand. I, 1951/52, Bijl. 2374, und in den Protokollen: Hand. II, 1951/52, S. 1877–1895, 1898–1915, 1918–1936, 1945–1962; 1952/53, Teil I, S. 343–351; Hand. I, 1951/52, S. 810–822; 1952/53, S. 458–475, 477–485.

3. den Abschluß von Staatsverträgen einschließlich bestimmter Vorschriften, die das Verhältnis der Staatsverträge zum innerstaatlichen Recht regeln (Art. 60–60 g)¹⁷⁾.

Der König als Träger der auswärtigen Gewalt

Art. 58: »Der König hat die oberste Gewalt in den auswärtigen Angelegenheiten. Er fördert die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung.«

Satz 1 entspricht wörtlich der früheren Regelung. Die beiden Kommissionen und die Regierung waren einig darin, daß kein Anlaß bestand, den Grundsatz, daß der König die oberste Gewalt auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten besitzt, aufzugeben. Die in den folgenden Artikeln getroffenen Bestimmungen über die Mitwirkung des Parlaments in auswärtigen Angelegenheiten, insbesondere beim Vertragsschluß, werden als Ausnahmen von diesem Prinzip bezeichnet. Der neuangefügte Satz 2 geht zurück auf die Formulierung der KvE, die aber statt »Rechtsordnung« den Begriff »Rechtsgemeinschaft« verwandt hatte. Obgleich auch die Stk den Vorschlag der KvE gebilligt hatte, gab die Regierung dem Begriff Rechtsordnung den Vorzug mit der Begründung, daß Rechtsgemeinschaft mehr auf Völkergemeinschaft hindeute, innerhalb deren die internationale Rechtsordnung gelte. Die Rechtsgemeinschaft sei der faktische Ausgangspunkt; was bestimmt werden solle, sei, daß der König die Entwicklung der Rechtsordnung in der Völkergemeinschaft zu fördern habe¹⁸⁾.

Diese Bestimmung umfaßt nach allgemeiner Meinung auch die Pflicht, internationale Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Richterspruch und mit anderen friedlichen Mitteln beizulegen.

Kriegserklärung und Friedensschluß

Art. 59: »Der König erklärt nur nach vorausgegangener Zustimmung der General-Staaten das Königreich für im Krieg mit einer anderen Macht befindlich. Die Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die Beratung mit den General-Staaten infolge eines faktisch bestehenden Kriegszustandes sich als nicht möglich erwiesen hat.

Die General-Staaten beraten und beschließen hierüber in gemeinsamer Sitzung.

Der König erklärt einen Krieg zwischen dem Königreich und einer anderen Macht nur nach vorheriger Zustimmung der General-Staaten für beendet.«

¹⁷⁾ Diese letzte Gruppe wird eine eingehendere Darstellung, die ihrer Bedeutung entspricht, erfahren. Es bedarf wohl keines besonderen Hinweises, daß dieser Bericht nur einen Überblick über die Diskussionen, die schließlich zur endgültigen Fassung geführt haben, geben kann.

¹⁸⁾ Amtliche Begründung, enthalten in *Memorie van Toelichting*, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/1–2, S. 2 f., nachfolgend abgekürzt: *MvT*.

Das Erfordernis der Parlamentszustimmung zur Kriegserklärung des Königs taucht erstmals 1922 auf in Art. 59 Abs. 2: »Er [der König] erklärt einen Krieg erst nach vorheriger Zustimmung der General-Staaten«. Der neue Text bringt Differenzierungen auf Grund der Erfahrungen seit 1940.

Der ERvE enthielt überhaupt nichts über Kriegserklärung und Friedensschluß, lediglich in Art. 58 die Bestimmung, daß »in dringenden Fällen Streitkräfte für kollektive Rechtswahrung nur nach Beratung mit den General-Staaten zur Verfügung gestellt werden können«¹⁹⁾. Die KvE war davon ausgegangen, daß die Erklärung eines Angriffskrieges auf Grund des Briand-Kellogg-Paktes, der Satzung des Nürnberger IMT vom 8. August 1945 und Art. 2 Abs. 4 und 5 der UN-Charta heute unzweifelhaft unrechtmäßig sei und folglich auch kein Grund bestehe, eine Vorschrift über die Kriegserklärung in die Verfassung aufzunehmen²⁰⁾. Die Führung eines Angriffskrieges durch die Niederlande sei völlig ausgeschlossen. Im Falle des durch Art. 51 der UN-Charta anerkannten Rechts auf Selbstverteidigung oder im Falle der in Art. IV des Brüsseler Vertrags vom 17. März 1948 vereinbarten kollektiven Selbstverteidigung, d. h. Eintritt des Kriegszustandes bei Angriff auf einen Vertragsstaat, sei aber eine vorherige Beratung mit dem Parlament nicht möglich; eine Formulierung in Art. 58, wonach militärische Kollektivmaßnahmen, die sich nicht als Selbstverteidigung darstellen, die Zustimmung des Parlaments erfordern, sei daher ausreichend.

In den Entwürfen der Stk²¹⁾ und der Regierung²²⁾ hingegen ist die Befugnis des Königs, nach vorheriger Zustimmung des Parlaments den Krieg zu erklären, enthalten. Dabei wird darauf verwiesen, daß sich außer den Fällen der individuellen Selbstverteidigung bei unmittelbarem Angriff und der kollektiven Selbstverteidigung (Brüsseler Vertrag) auch andere denken ließen, in denen die Kriegserklärung einen konstitutiven Charakter habe. Hierfür solle das Erfordernis der Parlamentszustimmung festgelegt werden²³⁾, möge der Fall für die Niederlande auch kaum jemals praktisch werden.

¹⁹⁾ ERvE, S. 13: »Behoudens in dringende gevallen worden strijdkrachten voor collectieve rechtshandhaving slechts beschikbaar gesteld na overleg met de Staten-Generaal«.

²⁰⁾ ERvE, S. 14.

²¹⁾ Art. 59 des Entwurfs der Stk (IRSt, S. 17): »Der König kann erklären, daß das Königreich sich im Kriege mit einer andern Macht befindet. Er bedarf dazu der vorherigen Zustimmung der General-Staaten, außer wenn das Königreich durch eine andere Macht angegriffen wird oder in Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen in Krieg gerät. Die General-Staaten beratschlagen und beschließen in vereinigter Sitzung«.

²²⁾ Art. 59 des RegE (Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374, S. 1): »Der König erklärt das Königreich nur im Krieg mit einer andern Macht befindlich nach vorheriger Zustimmung der General-Staaten. Die Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn das Königreich durch eine andere Macht angegriffen wird oder in Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen in Krieg gerät«.

²³⁾ MvT, S. 3 f.

Die KvE übernahm dann ²⁴⁾ die von der Stk vorgeschlagene Fassung des Art. 59. Im Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen entspann sich eine lebhaftige Diskussion darüber, ob vom Grundsatz der Zustimmungspflichtigkeit einer Kriegserklärung Ausnahmen bestimmt werden sollten.

Ausgehend vom IRSt und dem ERvE hatte der RegE in Abs. 1 Satz 2 bestimmt, daß die Zustimmung nicht erforderlich sei, wenn die Niederlande

1. durch eine andere Macht angegriffen werden,
2. in Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen in Krieg geraten.

Zu 1.: Unter »Angriff« wurde nur ein solcher auf das Reichsgebiet verstanden, nicht etwa auch die Torpedierung eines niederländischen Schiffes oder die Beschießung eines Flugzeugs ²⁵⁾.

Zu 2.: Diese Ausnahme sollte den Fall decken, daß die Niederlande zwar nicht selbst angegriffen, aber auf Grund eines internationalen Vertrages »*ipso iure* Kriegführende werden«. Dabei war gedacht an den Vertrag von Brüssel vom 17. März 1948, nach dessen Art. IV ein Angriff auf einen der Vertragsstaaten als gegen alle gerichtet gilt. Die Stk hat hiervon ausgenommen die Fälle, in denen die Niederlande auf Grund eines internationalen Vertrags oder des Beschlusses eines internationalen Organs lediglich zur Leistung militärischen Beistands verpflichtet sind. Unter diesen Umständen trete der Kriegszustand nicht automatisch ein und sei deshalb Raum für die Erteilung der parlamentarischen Zustimmung ²⁶⁾. Die Regierung hingegen ²⁷⁾ wollte auch für den Fall, daß die Niederlande völkerrechtlich zu militärischem Beistand verpflichtet sind und dieser Beistand dazu führt, daß sie in einen Krieg zwischen Dritten verwickelt werden, das Zustimmungserfordernis ausschließen. Da der Text des Entwurfs auch die Auffassung der Regierung zuließ (»in Krieg gerät« [*geraakt*]), wurde eine genauere Fassung verlangt ²⁸⁾. Die Zustimmung sollte immer dann entfallen, wenn die Feststellung des Bestehens eines Kriegszustandes lediglich deklaratorischen Charakter hat. Wenn sie konstitutiver Natur ist, sollte das Parlament eingeschaltet werden.

In der ersten Lesung des RegE erhielt Art. 59 seine jetzige Fassung ²⁹⁾. Sie weicht insofern von den Entwürfen beider Kommissionen und der Regierung ab, als nicht mehr einzelne Ausnahmen aufgezählt sind, sondern auf die tatsächliche Möglichkeit der Mitwirkung der General-Staaten abgestellt ist. Voraussetzung für die Nichteinholung der Zustimmung ist,

²⁴⁾ ERvE, S. 25.

²⁵⁾ IRSt, S. 20.

²⁶⁾ IRSt, S. 20.

²⁷⁾ MvT, S. 4.

²⁸⁾ Van der Pot: De Grondwetsherziening 1952, in Nederlands Juristenblad 1952, S. 30.

²⁹⁾ Änderungsvorschlag des Abgeordneten Burger, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/17–24, S. 34.

1. daß ein faktischer Kriegszustand besteht,
2. daß die Erteilung der Zustimmung durch das Parlament sich als unmöglich erwiesen hat.

Unter »faktischem Kriegszustand« werden auch die im RegE enthaltenen beiden Ausnahmen verstanden, ohne sich darin zu erschöpfen. Insofern ist die endgültige Fassung weiter als die des RegE. Andererseits bedarf der König auch dann der Zustimmung, wenn ein faktischer Kriegszustand besteht und wenn die Erteilung der Zustimmung durch das Parlament möglich ist. Nach der Begründung des Antragstellers³⁰⁾ hätte die Regierung die Unmöglichkeit zu beweisen. Als einen solchen Fall führt er an, wenn das Parlament einberufen worden, aber das erforderliche Quorum nicht zur Stelle gewesen ist.

Zum Begriff »Krieg« wurde ausgeführt, Art. 59 verwende einen rechtlichen und einen faktischen Kriegsbegriff. In Abs. 1 Satz 1 sei der Krieg im Rechtssinne gemeint, d. h. die förmliche Kriegserklärung, die auf Herbeiführung des Krieges im Rechtssinne abzielt, in Abs. 1 Satz 2 der faktische Krieg. Die Regierung, der die Frage vorlag³¹⁾, ob

1. die Teilnahme an einer Aktion zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit nach Art. 43 UN-Charta,
2. eine solche nach Art. IV des Brüsseler Vertrages,
3. die Gewaltanwendung nach Art. 5 des Atlantikpakts

einen Krieg im Sinne des Art. 58 darstellen, hat auf die oben angeführte Unterscheidung von Krieg im faktischen und im Rechtssinne verwiesen³²⁾ und ausgeführt, daß die internationale Entwicklung Auswirkungen auf den klassischen Kriegsbegriff zeitigen könne. Um den Kriegszustand vom Friedenszustand abzugrenzen, sollte man mehr darauf abstellen, ob tatsächlich Feindseligkeiten gepflogen wurden. Die förmliche Kriegserklärung gebe keinen klaren Anhalt mehr, zumal dann, wenn ihr nur deklaratorische Bedeutung zukomme. Es sei deshalb nicht möglich, eine bestimmte Feststellung zu treffen, ob die genannten Vertragsbestimmungen den Kriegszustand implizieren. Dies könne nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten durch die betroffenen Staaten geschehen.

Nach Abs. 2 beraten und beschließen beide Kammern der General-Staaten (zur Beschleunigung) in gemeinsamer Sitzung über die Zustimmung zur Kriegserklärung.

Neu ist die Unterwerfung auch der Beendigung des Krieges unter die Zustimmung der General-Staaten (Abs. 3). Dabei wird unter Be-

³⁰⁾ Burger, Hand. II, 1951/52, S. 1919.

³¹⁾ Voorlopig verslag van den Commissie van Rapporteurs, Hand. I, 1951/52, Bijl. 2374, S. 6.

³²⁾ A.a.O., S. 9.

endigung des Krieges nur diejenige im Rechtssinne, d. h. normalerweise der Abschluß eines Friedensvertrages verstanden, nicht aber die Einstellung der Feindseligkeiten³³⁾. Außer dem Friedensvertrag fällt weiter darunter die neuerdings in Übung gekommene Beendigung des Kriegszustandes ohne Abschluß eines Friedensvertrags, wie sie gegenüber Deutschland mit der Proklamation vom 23. Juni 1951 vorgenommen wurde³⁴⁾. Der Friedensschluß ist, anders als die Kriegserklärung, stets zustimmungsbedürftig, wobei die Kammern getrennt verhandeln und beschließen.

Der Abschluß von Staatsverträgen

Der Abschluß der Staatsverträge, eine der wesentlichsten Funktionen der auswärtigen Gewalt, macht das Kernstück der durch die Verfassungsänderung geschaffenen Neuregelung aus. Der alte Art. 60, der diese Materie regelte, hat eine erhebliche Ausweitung und Differenzierung erfahren, die die Einfügung von sieben neuen Artikeln (60a–60g) erforderlich machte. Damit hat in den Niederlanden das Staatsvertragsrecht wohl die eingehendste Regelung erfahren, die gegenwärtig in irgendeiner Verfassungsurkunde enthalten ist.

Die internationale Entwicklung ist durch ständige Zunahme der Vertragschlüsse gekennzeichnet³⁵⁾. Dies bedeutet: 1. zunehmenden Einfluß der Verträge auf die innere Staatsordnung, daraus folgend verstärkte Einflußnahme und Beteiligung des Parlaments³⁶⁾, 2. Vermehrung der Arbeitslast der an der Gestaltung der Verträge beteiligten Regierungsstellen, Spezialisierung der Materien und die praktische Schwierigkeit, bei gebotener Eile die zahlreichen Verträge ein umständliches Zustimmungsverfahren des Parlaments durchlaufen zu lassen.

Man sah sich in den Niederlanden vor die Aufgabe gestellt, das Parlament nunmehr unbegrenzt in den Abschluß aller Staatsverträge einzuschalten, aber auf eine Weise, die ein unverzögertes Inkrafttreten der jährlich anfallenden etwa 90 Verträge sicherstellt. Die Regierung führte dazu aus:³⁷⁾

»Weder die Regierung noch die General-Staaten sollten einen Zustand schaffen wollen, durch den – um einer stärkeren Beteiligung des Parlaments willen – die Niederlande in Zukunft im internationalen Bereich in eine ungünstigere Verhand-

³³⁾ A.a.O., S. 9.

³⁴⁾ So bei der 1. Lesung die Abgeordneten Oud und Bruins Slot, Hand. II, 1951/52, S. 1881, 1884; Staatsblad 1951, Nr. 317.

³⁵⁾ Die Niederlande haben jährlich, 1813–1850 etwa 5, 1850–1900 etwa 12, 1900–1940 etwa 31, 1945–1950 etwa 90 Staatsverträge abgeschlossen. Entnommen aus der ERvE, S. 15.

³⁶⁾ Siehe für USA H e r t e r in: Proceedings of the American Society of International Law 1951, S. 55 f.; für die Bundesrepublik den Verfassungsstreit um den Wehrbeitrag; für Frankreich die Art. 26–28 der Verfassung von 1946.

³⁷⁾ MvT, S. 2.

lungsposition dadurch geraten, daß auf niederländischer Seite die Beschlussfassung gegenüber den Vertragspartnern durch umständliche und zeitraubende Verfahren verzögert und so den niederländischen Interessen geschadet wird. Auf Grund dieser Überlegung wird es für die Regierung und die General-Staaten von Wichtigkeit sein, das Prinzip der Mitbestimmung der General-Staaten beim Zustandekommen aller Verträge – ohne Unterschied in welcher Form und unter welcher Benennung – mit zuverlässigen Garantien zu versehen, durch die ein schnelles und wirksames Auftreten der Niederlande in der internationalen Gemeinschaft gesichert wird.«

Die Neuregelung erreicht diese Synthese durch:

1. das Institut der stillschweigenden Zustimmung durch Fristablauf (Art. 60 a),
2. Fixierung eines Katalogs ganz oder unter bestimmten Umständen zustimmungsfreier Verträge (*executive agreements*) (Art. 60b).

Nach außen kompetentes Organ ist der König:

Art. 60 Abs. 1: »Verträge mit andern Mächten und mit völkerrechtlichen Organisationen werden durch den König oder mit seiner Ermächtigung geschlossen und, wenn der Vertrag dies erfordert, durch den König ratifiziert.«

Nach Art. 58 ist der König als Staatshaupt Träger der auswärtigen Gewalt. Ein Ausfluß dieser Stellung ist, daß er beim Vertragsschluß die Niederlande repräsentiert. Art. 60 Abs. 1 sieht vor, daß der König den Vertrag nicht in Person abzuschließen braucht, sondern andere Staatsorgane dazu ermächtigen kann. Dies ist neu und trägt der Staatenpraxis Rechnung, die heute als gewohnheitsrechtlich sanktioniert zu gelten hat³⁸⁾, die die Abschlußbefugnis neben dem Staatshaupt auch anderen Regierungsstellen zuerkennt, insbesondere den Regierungen, vertreten durch den Außenminister, und den Ressortministern für den Bereich ihres Ministeriums (sogenannte Regierungs- und Ressortabkommen³⁹⁾).

Der König ratifiziert die Verträge. Die KvE hat folgende Fassung vorgeschlagen: Art. 60 Abs. 1 Satz 2: »Der König ratifiziert oder nimmt die geschlossenen Verträge an (*aanvaardt*)«. Im Stk-Entwurf lautete Art. 60 Abs. 1: »Alle Verträge . . . werden . . . von dem König geschlossen und angenommen (*aanvaard*)«. Der Begriff *aanvaarding* ist die Übersetzung des neuerdings in vielen Kollektivverträgen gebrauchten Begriffs *acceptation*, *acceptance*, womit eine neue, von der Ratifikation und dem Beitritt verschiedene Form der Herbeiführung vertraglicher Bindung in die internationale Vertragspraxis eingeführt worden ist⁴⁰⁾. Während die KvE es für not-

³⁸⁾ Siehe Bittner, Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, 1924, S. 49.

³⁹⁾ Für das Deutsche Reich ergab sich die Zulässigkeit aus § 106 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien vom 2. 9. 1926.

⁴⁰⁾ Siehe hierzu das vom Generalsekretariat der Vereinten Nationen herausgegebene

wendig hielt, den Begriff *aanvaarden* neben den der Ratifikation zu stellen⁴¹⁾, wollte die Stk ihn allein verwenden, da er die Ratifikation mit umfasse⁴²⁾. Die Regierung hat die Beibehaltung der Ratifikation befürwortet und eine Aufnahme der *acceptation* in den Text abgelehnt, weil die Praxis der »Annahme« keineswegs allgemeine Zustimmung finde und zudem im Falle vorausgehender Unterzeichnung der Ratifikation, im Falle nicht vorausgehender Unterzeichnung dem Beitritt entspreche, so daß keine Notwendigkeit besonderer Erwähnung bestehe⁴³⁾.

Art. 60 Abs. 1 enthält eine weitere Neuerung, indem er neben Verträgen mit anderen Mächten⁴⁴⁾ auch solche mit »völkerrechtlichen Organisationen« nennt. Die KvE hatte formuliert: »durch oder auf Grund Vertrages errichtete internationale Organisationen⁴⁵⁾«, wogegen die Stk einwandte⁴⁶⁾, daß internationale Organisationen, mit denen ein Vertragsschluß in Frage kommen könnte, auch auf andere Weise als durch oder auf Grund eines Vertrags errichtet werden könnten. Deshalb hat sie den Begriff »völkerrechtliche Organisationen« in Vorschlag gebracht, durch den zum Ausdruck kommen soll, daß die Organisationen auf Grund Völkerrechts errichtet sein müssen. Die Regierung, die diese Fassung übernommen hat, weist darauf hin⁴⁷⁾, daß nicht auf die Entstehung der Organisation abgestellt werden sollte, sondern auf ihren Rechtscharakter; es sei denkbar, daß einer ursprünglich außerhalb des Völkerrechts entstandenen Organisation durch das Völkergewohnheitsrecht oder einen Vertrag der völkerrechtliche Charakter zuerkannt werde. Danach ist also ausschlaggebend, ob es sich um eine mit völkerrechtlichem Status ausgestattete Organisation handelt.

Die bisherige Unterscheidung zwischen (feierlich abgeschlossenen) »Verträgen« (*verdragen*) und »Übereinkommen« (*overeenkomsten*) wurde ersetzt durch den alle Arten internationaler Abmachungen umfassenden Oberbegriff »Übereinkommen«⁴⁸⁾. Er wird verstanden als umfassender Begriff für alle

Handbook of final clauses, ST/LEG/1 vom 28. 8. 1951, S. 1–42 und Yuen-li Liang, The use of the term "acceptance" in United Nations treaty practice; American Journal of International Law, Vol. 44 (1950), S. 342 ff.

41) ERvE, S. 17.

42) IRSt, S. 21.

43) MvT, S. 6.

44) Die Bezeichnung »andere« Mächte wurde absichtlich statt »fremde« Mächte gewählt, um zum Ausdruck zu bringen, daß auch Staaten, mit denen die Niederlande besonders enge Bande verbinden, wie Indonesien, einbegriffen sind.

45) ERvE, S. 25.

46) IRSt, S. 21.

47) MvT, S. 6.

48) In diesem Bericht ist *overeenkomst* (Übereinkommen) grundsätzlich mit »Vertrag« übersetzt, da dies nach deutschem Sprachgebrauch der umfassendere Begriff ist, der alle Formen internationaler Vereinbarungen einbegriff und den der niederländische Gesetzgeber mit dem Begriff *overeenkomst* treffen will. Siehe auch van der Pot, a. a. O., S. 32.

Formen und Bezeichnungen internationaler Verträge. Nicht von ihm ergriffen werden Abmachungen, die ihrem Inhalt nach fiskalischen Charakter haben, wie etwa der Ankauf eines Gesandtschaftsgebäudes und sogenannte »Absprachen« (*afspraken*), d. h. zweiseitige Regierungsakte, die der diplomatische Verkehr täglich mit sich bringt, wie die Ernennung von Gesandten, Erteilung von *Agréments* und Entgegennahme von Beglaubigungsschreiben, Auslieferungen usw.⁴⁹⁾.

Die parlamentarische Zustimmung zu Staatsverträgen im Normalfalle

Art. 60 Abs. 2: »Die Verträge werden so bald als möglich den General-Staaten vorgelegt; sie werden nicht ratifiziert und treten nicht in Kraft⁵⁰⁾, bevor die General-Staaten ihnen zugestimmt haben.«⁵¹⁾

Diese Vorschrift ist grundlegend und weicht erheblich ab von der bisherigen Regelung⁵²⁾. Einmal unterliegen jetzt alle Verträge ohne Unterschied der Form und Benennung grundsätzlich der Zustimmung. Zum andern darf ein Vertrag erst nach erfolgter Zustimmung ratifiziert und in Kraft gesetzt werden. Die Erwähnung der Inkraftsetzung ist neu. Sie ist begründet angesichts der in neuerer Zeit in Übung gekommenen Praxis, Verträge durch bloße Unterzeichnung in Kraft zu setzen. Ist die Ratifikation durch den König im Verträge nicht vorbehalten, so muß, wenn der Vertrag mit Unterzeichnung in Kraft treten soll, vorher die Zustimmung der General-Staaten eingeholt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Inkraftsetzung eine doppelte Bedeutung zukommt, eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche⁵³⁾. Wann ein Vertrag völkerrechtlich in Kraft tritt, bestimmt sich nach Völkerrecht; darüber kann eine Verfassung keine bindende Aussage machen. Nach niederländischer Auffassung^{53a)} hindert die Kompetenzüberschreitung eines Organs den Eintritt der völkerrechtlichen Bindung nicht. Demnach zeitigt die Vorschrift des Art. 60 Abs. 2, indem sie Ratifikation und Inkraftsetzung eines Vertrags an die vorgängige Zustimmung des Parlaments bindet, lediglich die Wirkung, daß nach erfolgter Zustimmung der König zur Vornahme dieser Handlungen ermächtigt ist. Die vorliegende Regelung läßt allerdings offen, ob neben der Inkraftsetzung auch die vorläufige Anwendung eines Vertrags, die neuerdings besonders bei Handelsabkommen zu beobachten ist, der vorherigen Zustimmung bedarf. Diese Frage wird zu

⁴⁹⁾ So ERvE, S. 16; IRSt, S. 21; Regierung in MvT, S. 5 f.

⁵⁰⁾ Gemeint ist nicht das völkerrechtliche Inkrafttreten, sondern die Tätigkeit, die hierzu führt.

⁵¹⁾ Abs. 3 siehe unten S. 192.

⁵²⁾ Siehe den historischen Überblick oben S. 167, Anm. 7.

⁵³⁾ Vgl. dazu E r a d e s in: Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1952, S. 196.

^{53a)} A. a. O., S. 197.

verneinen sein, denn anders als die Inkraftsetzung zielt die vorläufige Anwendung nicht auf die Herbeiführung einer endgültigen Bindung.

Die Regierung ist gehalten, alle Verträge »so bald als möglich« den General-Staaten vorzulegen. Hierdurch wird erreicht, daß alle Verträge zur Kenntnis des Parlaments gelangen. Das Parlament erhält also einen umfassenden Überblick über die vertraglichen Bindungen der Niederlande. Die Verträge sind »vorzulegen«, d. h. in ihrem ganzen Umfang. Weiter hat die Vorlage »baldmöglichst« zu erfolgen. Dies bedeutet für den Regelfall »augenblicklich«. In außergewöhnlichen Fällen, in denen der vertrauliche Charakter eines Vertrags die sofortige Bekanntgabe nicht erlaubt, muß sie erfolgen, sobald das Staatsinteresse sie gestattet. Erfordert das Staatsinteresse die Verzögerung der Vorlage an das Parlament, so erwartet man in diesem Falle doch eine vertrauliche Mitteilung nebst Vorlage an den Ständigen Ausschuß für Auswärtiges⁵⁴).

So umfassend das Zustimmungsrecht auch ausgestaltet ist, war der niederländische Gesetzgeber doch darauf bedacht, dem Parlament im Gebiet des Abschlusses der Staatsverträge keine exekutiven Funktionen zuzuweisen⁵⁵). Man geht davon aus, daß die Zuständigkeiten von Legislative und Exekutive durch die erweiterte Zustimmung des Parlaments nicht vertauscht, sondern nur verändert worden sind. Das Parlament hat nach wie vor nur das Recht, einen Vertrag abzulehnen oder ihm zuzustimmen, nicht aber, ihn mit einem Vorbehalt zu versehen oder seine Änderung in einem bestimmten Sinne zu verlangen⁵⁶). Das Zustimmungsrecht ist zudem begrenzt durch die unten zu besprechenden Ausnahmen des Art. 60 b.

Das vereinfachte Zustimmungsverfahren

Art. 60 a: »Die Zustimmung wird als erteilt angesehen, wenn nicht binnen 30 Tagen nach Vorlage des Vertrags durch oder im Namen einer der Kammern der General-Staaten oder durch zumindest ein Fünftel der verfassungsmäßigen Anzahl der Mitglieder einer der Kammern der Wunsch zu erkennen gegeben wird, den Vertrag der Aussprache in den General-Staaten zu unterwerfen, oder wenn beide Kammern der General-Staaten vor Ablauf dieses Termins erklären, daß keine Aussprache verlangt wird.

⁵⁴) So ERvE, S. 18, und die Regierung in MvT, S. 4 f.

⁵⁵) Vgl. dazu Herbert Kraus im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 2: Verwaltungsfunktionen der Legislative . . ., S. 341 ff., zu Art. 45 der Weimarer Verfassung. Die KVE hat darauf hingewiesen, daß es darum gehe, die Selbständigkeit von Regierung und Parlament aufrechtzuerhalten. So auch Abg. Oud in Hand. II, 1951/52, S. 1883, der bei der 1. Lesung erklärte, die Teilnahme der General-Staaten dürfe nicht als Mitregieren erscheinen.

⁵⁶) Dafür: Polak, Nederlands Juristenblad 1952, S. 180; dagegen: Minister Beel, Hand. II, 1951/52, S. 1911, der namens der Regierung eine solche Befugnis abgelehnt hat, da sie einem Amendmentrecht gleichkäme.

Die im vorigen Absatz erwähnte Frist wird unterbrochen für die Zeit, während deren die General-Staaten nicht zur Sitzung versammelt sind⁵⁷⁾.

In allen Fällen, in denen der Vertrag der Entscheidung der General-Staaten unterworfen wird, kann die Zustimmung nur durch Gesetz erteilt werden.«

Mit Art. 60 a wird, in Anlehnung an die Praxis des britischen Parlaments, die Zustimmung durch Verschweigen eingeführt⁵⁸⁾. Man ging davon aus, daß das Interesse des Parlaments gar nicht eine parlamentarische Behandlung jedes Vertrags erfordere, da einer großen Zahl weniger wichtiger Verträge, deren Inhalt keinen Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten geben kann, mit Sicherheit zugestimmt werde, so daß das Zustimmungsverfahren bloße Formsache wäre. Dieser Regelung ist wesentlich, daß die Entscheidung darüber, ob ein Vertrag eine parlamentarische Behandlung erfährt, beim Parlament liegt. Der Bereich der Zustimmungsbedürftigkeit der Verträge wird also nicht zuungunsten des Parlaments verändert. Das Antragsrecht, das binnen 30 Tagen auszuüben ist, kann sowohl durch die Kammern selbst als auch in ihrem Namen ausgeübt werden⁵⁹⁾. Für die letztere Alternative ist an den Fall gedacht, daß das Parlament nicht versammelt ist. Dann sollen andere Organe, die durch die Geschäftsordnung noch näher zu bestimmen sind – gedacht ist an die Vorsitzenden und die Ständigen Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten⁶⁰⁾ –, das Antragsrecht ausüben können. Dieses kommt weiter einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl jeder Kammer zu⁶¹⁾. Andererseits ist die Möglichkeit vorgesehen, daß beide Kammern vor Ablauf der Frist von 30 Tagen den Verzicht auf parlamentarische Verhandlung aussprechen. Hierin liegt eine weitere Vereinfachung und, wenn der Abschluß des Vertrages unverzüglich erfolgen soll, eine Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens. Die Regierung kann sich durch den Antrag auf Verzicht der Aussprache seitens der General-Staaten sehr schnell Gewißheit darüber verschaffen, ob sie mit einem förmlichen Zustimmungsverfahren rechnen muß, denn es ist anzunehmen, daß die Ablehnung der General-Staaten, zu verzichten, impliziert, daß sie eine parlamentarische Verhandlung wünschen,

57) Der holländische Text lautet: „*De in het vorige lid bedoelde termijn wordt geschorst gedurende de tijd, dat de zitting der Staten-Generaal gesloten is*“. Gemeint sind die Fälle, in denen das Parlament nicht versammelt ist: während des Rezesses, zwischen zwei Legislaturperioden und bei Auflösung des Parlaments.

58) Die KvE, die Stk und die Regierung hielten dies übereinstimmend für erforderlich. Lediglich in der näheren Ausgestaltung weichen die Entwürfe voneinander ab. Darauf wird weiter unten näher eingegangen.

59) Die Ausübung dieses Rechts n a m e n s einer Kammer ist von der Stk eingeführt worden. IRSt, S. 22.

60) IRSt, S. 22.

61) Dem Vorschlag der KvE, dieses Recht einem Zehntel der Mitglieder einer Kammer zu geben, wurde entgegengehalten, daß eine schwache Oppositionsgruppe dieses Recht als Mittel zur Obstruktion gebrauchen könne. IRSt, S. 22.

wenn es nach dem Text des Art. 60 b auch möglich ist, daß die General-Staaten nicht verzichten, dennoch aber den Antrag auf förmliche Zustimmung unterlassen.

Die in Abs. 1 genannte Frist von 30 Tagen wird unterbrochen für die Zeit, während der die General-Staaten zur Sitzung nicht versammelt sind. Ist das Parlament in Ferien, so läuft die Frist nicht. Abs. 1 gibt allerdings die Möglichkeit, daß in dieser Zeit durch den Vorsitzenden⁶²⁾ oder den Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten die Zustimmung im Namen einer Kammer verlangt wird. Anders ist aber die Sachlage bei Auflösung der Kammer, die der König auf unbestimmte Zeit anordnen kann. In diesem Falle bestehen die General-Staaten nicht, es gibt also auch niemanden, der namens der Kammern auf die förmliche Zustimmung antragen könnte. Hier verhindert aber Abs. 2, daß bei Auflösung des Parlaments, die sich bei einem ernststen Konflikt zwischen Regierung und Parlament über Monate erstrecken kann, die Regierung Verträge ohne Zustimmung des Parlaments schließt⁶³⁾.

Art. 60 a findet keine Anwendung, wenn die Regierung bei Vorlage eines Vertrags erklärt, daß sie eine förmliche Zustimmung wünsche. Ein solches Verhalten kann sich aus bestimmten politischen Gründen gebieten. Dann ist für eine stillschweigende Zustimmung kein Raum.

Insgesamt ergeben sich aus Art. 60 a nach E r a d e s⁶⁴⁾ folgende möglichen Verhaltensweisen der Regierung im Hinblick auf die Erteilung der parlamentarischen Zustimmung:

1. sie erklärt bei Vorlage an die General-Staaten, daß sie förmliche Zustimmung wünsche;
2. sie erklärt bei Vorlage, daß sie einen Verzicht der General-Staaten auf Zustimmung wünsche;
3. sie erklärt bei Vorlage nichts und wartet 30 Tage ab;
4. sie erklärt nichts; eine der Kammern der General-Staaten oder ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer beantragen aber förmliche Zustimmung;
5. sie erklärt, daß ein vorgelegter Vertrag nach Art. 60 b nicht der Zustimmung bedürfe.

⁶²⁾ Zwar wird der Vorsitzende jeweils nur für eine Sitzungsperiode gewählt, die Praxis in den Niederlanden ging aber in den letzten 30 Jahren dahin, die ständige Sitzung des Parlaments zu bejahen.

⁶³⁾ So der Abg. O u d, Hand. II, 1951/52, S. 1951, auf dessen Änderungsvorschlag diese Bestimmung aufgenommen worden ist. Sie geht zurück auf die KvE, die in ihrem ersten Entwurf (ERvE, S. 13) in Art. 60 Abs. 7 eine ähnliche Bestimmung vorgesehen hatte. Dagegen war von der Stk eingewandt worden, daß eine so spezielle Vorschrift nicht in die Verfassung gehöre. Siehe IRSt, S. 23.

⁶⁴⁾ Rechtsgeleerd Magazijn Themis 1952, S. 203.

Die **Z u s t i m m u n g** der General-Staaten ergeht nach Art. 60 a Abs. 3 wie bisher stets in Gesetzesform. Die KvE⁶⁵⁾ hatte sich für Aufgabe der Gesetzesform ausgesprochen, weil diese eine unnötige Verzögerung mit sich bringe, da die Ratifikation dann erst nach Verkündung im Gesetzblatt erfolgen dürfe. Die Veröffentlichung könne sich aber z. B. durch eine größere Anzahl ministerieller Gegenzeichnungen erheblich verzögern. Der Vorschlag der KvE ist indes nicht durchgedrungen⁶⁶⁾. Ebenso wenig die Forderung⁶⁷⁾, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, die Zustimmung mit einem Vorbehalt zu versehen, insbesondere die Zustimmung zum Beitritt zu multilateralen Konventionen an die Bedingung der Anbringung von Vorbehalten zu knüpfen.

Zustimmungsfreie Verträge (executive agreements)

Art. 60 b: »Die Zustimmung ist – ausgenommen in dem in Art. 60 c genannten Fall – nicht erforderlich:

- a) in Ansehung eines Vertrags, für den dies durch Gesetz bestimmt ist;
- b) wenn ein Vertrag ausschließlich die Ausführung eines Vertrags, der die Zustimmung erhalten hat, betrifft und die General-Staaten bei der Zustimmung keinen diesbezüglichen Vorbehalt angebracht haben;
- c) wenn der Vertrag dem Königreich keine erheblichen finanziellen Verpflichtungen auferlegt und nur für längstens ein Jahr geschlossen wird;
- d) wenn in außergewöhnlichen Fällen dringender Art die Belange des Königreichs fordern, daß der Vertrag unverzüglich in Kraft tritt.

Ein unter lit. d fallender Vertrag wird nur geschlossen unter dem Vorbehalt seiner Auflösung, falls die General-Staaten die Zustimmung verweigern. Der Abschluß des Vertrags wird unverzüglich den General-Staaten mitgeteilt. Der Vertrag wird noch der Zustimmung der General-Staaten unterworfen, wenn binnen 30 Tagen nach der Mitteilung durch eine oder namens einer der Kammern oder durch wenigstens ein Fünftel der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl einer Kammer dies verlangt wird.

Die Bestimmungen des vorausgehenden Absatzes finden keine Anwendung, wenn die Belange des Königreichs sich entschieden dagegen richten⁶⁸⁾. In solchem Falle wird

⁶⁵⁾ ERvE, S. 18.

⁶⁶⁾ Im Schrifttum hat er auch Zustimmung gefunden. Siehe P o l a k , a. a. O., S. 179; E r a d e s in: Themis 1952, S. 203.

⁶⁷⁾ P o l a k , a. a. O. S. 179, verweist auf die Praxis des Senats der USA und auf Art. 69 der Geschäftsordnung der französischen Nationalversammlung, wonach die Nationalversammlung die Verhandlung über einen Zustimmungsentwurf vertagen kann, wenn sie Einwendungen gegen bestimmte Vorschriften des Vertrags erhebt. Art. 69 Abs. 4 lautet: «L'ajournement doit être motivé en ces termes: L'Assemblée, appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur telle ou telle clause du traité (relater en entier la ou les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement), sursoit à donner l'autorisation de ratifier». Durch einen solchen Verlagsbeschuß wird die Regierung praktisch gezwungen, im Verhandlungswege die Beseitigung der beanstandeten Bestimmungen zu versuchen.

⁶⁸⁾ Der holländische Text lautet: »... indien het belang van het Koninkrijk zich daartegen bepaaldelijk verzet.« In freier Übersetzung bedeutet das: wenn das Staatsinteresse offensichtlich entgegensteht.

der Vertrag so bald als möglich den General-Staaten vorgelegt und, wenn diese die Zustimmung verweigern, außer Kraft gesetzt, sobald dies nach den Bestimmungen des Vertrages zulässig ist.«

Diese Vorschrift nimmt einen erheblichen Teil der Verträge vom grundsätzlichen Zustimmungserfordernis (Art. 60 Abs. 2) aus, um die Bewegungsfreiheit der Regierung im internationalen Verkehr zu erhalten und das Parlament nicht mit weniger wichtigen Verträgen zu befassen. Art. 60 b gibt der Regierung die Hand frei zum Abschluß eines Vertrages, ohne daß sie dazu der Zustimmung des Parlaments bedarf, in folgenden vier Fällen:

1. wenn sie zum Abschluß bereits gesetzlich ermächtigt ist;
2. wenn es sich um einen Ausführungsvertrag handelt und das Parlament sich bei Erteilung der Zustimmung zum Grundvertrag die gesonderte Zustimmung zum Ausführungsvertrag nicht vorbehalten hat;
3. bei kurzfristigen Verträgen minderer wirtschaftlicher Bedeutung;
4. wenn in Notfällen das Staatsinteresse die sofortige völkerrechtliche Inkraftsetzung des Vertrages erfordert.

Die ersten drei Kategorien waren im wesentlichen bereits in den Entwürfen der KvE⁶⁹⁾, der Stk⁷⁰⁾ und der Regierung⁷¹⁾ enthalten. Anders die »Eilverträge« in lit. d, deren Regelung im Mittelpunkt des Interesses sowohl der Kommissionen als auch der parlamentarischen Verhandlungen gestanden hat.

a) *Vertragsschluß auf Grund Ermächtigungsgesetzes*: Auch nach dem bisherigen Art. 60 Abs. 2 bedurfte der König bei Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung keiner besonderen Zustimmung. Doch werden auf Grund des nunmehr grundsätzlichen Zustimmungserfordernisses die sogenannten Ermächtigungsgesetze in Zukunft stärker in den Vordergrund treten⁷²⁾.

b) *Ausführungsverträge*: Diese sind nur dann von der Zustimmung ausgenommen, wenn sie 1. ausschließlich die Ausführung eines andern Vertrages betreffen und 2. die General-Staaten sich die Zustimmung nicht ausdrücklich vorbehalten haben. Der Vorbehalt ist anlässlich der Zustimmung zum Grundvertrag anzubringen. Dadurch soll erreicht werden, daß die General-Staaten bei wichtigen Verträgen auch auf den Abschluß von Ausführungsverträgen Einfluß nehmen können. Die Entwürfe der Kommissionen und der Regierung wollten neben der Ausführung auch die Anwendung (*toepassing*) und die Verlängerung von Verträgen von der Zustimmung be-

⁶⁹⁾ ERvE, S. 13, 25.

⁷⁰⁾ IRSt, S. 17.

⁷¹⁾ Hand. II, Bijl. 2347/1–2, S. 1; 2347/25, S. 35.

⁷²⁾ MvT, S. 6; Beispiele für Gesetze, in denen solche Ermächtigungen enthalten sind, ERvE, S. 48.

freien⁷³⁾. Das Parlament hat auf einen Abänderungsantrag⁷⁴⁾ die Verlängerung gestrichen, da sich die Umstände, die bei Abschluß des Vertrags vorlagen, vollkommen verändert haben könnten⁷⁵⁾. »Ausführung« ist auch die Annahme des Beitritts eines dritten Staates zu einem von den Niederlanden schon abgeschlossenen Vertrag⁷⁶⁾. Diese Annahmeerklärung bedarf also nicht der Zustimmung des Parlaments.

c) *Kurzfristige Verträge ohne wesentliche finanzielle Bedeutung*: Lit. c betrifft vor allem Handels- und Zahlungsabkommen, die fast durchweg für ein Jahr geschlossen werden⁷⁷⁾. Der Vertrag darf den Niederlanden keine »erheblichen« (*belangrijk*) finanziellen Verpflichtungen auferlegen. Die Entscheidung über die Erheblichkeit einer Verpflichtung liegt bei der Regierung⁷⁸⁾. Gegen geltend gemachte Bedenken hat diese vorgetragen, daß die ministerielle Verantwortlichkeit eine sachgemäße Auslegung dieser Bestimmung garantieren werde⁷⁹⁾.

d) *»Eilverträge«*: Die Regierung ist berechtigt, ohne Zustimmung des Parlaments einen Vertrag zu schließen, wenn in einem außergewöhnlichen Fall dringender Art das Staatsinteresse verlangt, daß er unmittelbar in Kraft tritt. Eine sehr weit reichende Befugnis deshalb, weil sie nicht eine eng abgegrenzte, nach Inhalt oder Form ohne weiteres bestimmbare Kategorie von Verträgen zum Gegenstand hat, sondern Verträge aller Art und Bedeutung umfaßt. Hinzu kommt, daß Begriffe wie »außergewöhnliche Fälle dringender Art« und »Staatsinteresse« der Auslegung weiten Spielraum lassen.

Besser als an irgendeiner anderen Stelle kommt hier das vom niederländischen Verfassungsgesetzgeber angestrebte Kompromiß zwischen weitgehender Beteiligung des Parlaments am Vertragsschluß und Erhaltung der Handlungsfreiheit der Regierung zum Ausdruck. Sinn und Zweck dieser Ausnahme vom Erfordernis der Zustimmung ist – anders als bei den drei vorgenannten Ausnahmen, wo entweder bereits eine Einflußnahme des Parlaments stattgefunden hat, wie in lit. a und b, oder wo die Verträge dem Gegenstand und der Laufzeit nach nicht von wesentlicher Bedeutung sind, wie in lit. c – daß

⁷³⁾ Die Regierung hat die »Anwendung« als einen Unterfall der »Ausführung« angesehen und deshalb nur Ausführung und Verlängerung in ihre Entwürfe aufgenommen. Siehe hierzu E r a d e s in: Themis 1952, S. 211.

⁷⁴⁾ Abg. S e r r a r e n s , Antrag Nr. 16, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/12–16, S. 33.

⁷⁵⁾ Abg. S e r r a r e n s in Hand. II, 1951/52, S. 1954. Die Regierung war der Meinung, daß die Verlängerung eines Vertrags im Regelfall unproblematisch sei und das Parlament bei der Zustimmung zum Vertrag die Verlängerung vorbehalten könne. Sei dies nicht geschehen, könne es mittels Interpellation die Regierung immer noch auf die veränderten Umstände hinweisen.

⁷⁶⁾ MvT, S. 7.

⁷⁷⁾ MvT, S. 7.

⁷⁸⁾ Mem. v. Antwoord, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/10, S. 30.

⁷⁹⁾ MvT, S. 7.

auch bei wichtigen Verträgen die Regierung unmittelbar die völkerrechtliche Perfekturierung vornehmen darf, wenn die Umstände, d. h. das Staatsinteresse und die internationalen Belange dies gebieten. Man war nicht gewillt, die parlamentarische Zustimmung, wie sie in Art. 60 Abs. 2 niedergelegt ist, zum alles beherrschenden Prinzip zu machen und die notwendig daraus folgende Unbeweglichkeit im internationalen Verkehr in Kauf zu nehmen. Die Regierung⁸⁰⁾ führt an, daß diese Ausnahme im Interesse des Landes geboten sei, denn es könne der Fall eintreten, daß die Regierung einen für die Niederlande günstigen Vertrag abschließen könnte, aber nicht sicher sei, daß nach Ablauf der Zeit, die nun einmal für die parlamentarische Verhandlung erforderlich sei, die günstige Situation noch vorliege. Es sei keineswegs ein nur theoretischer Einwand, daß, wenn schließlich die niederländische Regierung zur Unterzeichnung in der Lage sei, die Gegenpartei unter Berufung auf inzwischen veränderte Umstände von der Unterzeichnung Abstand nehmen könnte.

War man sich allseits über die Notwendigkeit einer solchen Ausnahmenvorschrift einig, so hat die Diskussion um die Formulierung doch verschiedene Stadien durchlaufen, die, da sie an den Kern des Problems rühren, für das Verständnis dieser Bestimmung aufschlußreich sind.

Die KvE hatte in ihre beiden Entwürfe im Anschluß an die Festlegung des Prinzips des generellen Zustimmungserfordernisses folgenden Art. 60 Abs. 2 Satz 2 aufgenommen: »In außergewöhnlichen Fällen dringender Art kann, in Erwartung des Beschlusses der General-Staaten, ein Vertrag für längstens ein Jahr in Kraft treten«.

Der IRSt wollte vom Zustimmungserfordernis absehen durch Art. 60 b, lit. d⁸¹⁾, »wenn in außergewöhnlichen Fällen dringender Art die Belange des Königreichs fordern, daß der geschlossene Vertrag unverzüglich in Kraft tritt. Ein Vertrag gemäß lit. d wird dennoch der Zustimmung der General-Staaten unterworfen, wenn binnen 30 Tagen nach Vorlage an die General-Staaten durch eine oder namens einer der Kammern der Wunsch dazu geäußert wird. Wenn die General-Staaten die Zustimmung zu dem Verträge verweigern, wird er so bald als möglich aufgelöst.«

Dadurch wollte die Stk die Möglichkeit schaffen, auch diese Verträge noch der Zustimmung des Parlaments zu unterwerfen, andererseits aber die Inkraftsetzung nicht auf ein Jahr beschränken, sondern die Regierung nur verpflichten, nach Verweigerung der Zustimmung den Vertrag baldmöglichst, d. h. soweit die völkerrechtliche Bindung dies zuläßt, außer Kraft zu setzen. Die Regierung hat diese Lösung übernommen und darauf hingewiesen, daß auch

⁸⁰⁾ MvT, S. 4.

⁸¹⁾ IRSt, S. 17.

diese Verträge so bald als möglich den General-Staaten vorgelegt werden sollten⁸²⁾. Die Stk hatte ausgeführt, daß die Inkraftsetzung nicht an eine Frist gebunden sein dürfe (nach KvE 1 Jahr), da die Gegenpartei eine längere Bindung verlangen könne. Deshalb hat sie diese Vorschrift in Art. 60 b eingefügt und so von der Zustimmung überhaupt befreit. Die Regierung ist ihr in dieser Argumentation gefolgt, da sie annahm, daß die von der KvE vorgeschlagene Fassung zur Rechtsunsicherheit führen könne. Auf von verschiedenen Seiten vorgebrachte Bedenken hat sie sich wie folgt geäußert⁸³⁾: Um einer unerwünschten Erstarrung des Vertragsabschlußverfahrens vorzubeugen, müsse die Regierung ein bestimmtes Maß von Bewegungsfreiheit haben. Daß das Parlament die Zustimmung schnell erteile, sei die Ausnahme. In Fällen, in denen infolge gebotener Eile die Behandlung auf normale parlamentarische Weise selbst in sehr verkürztem Zeitraum als ausgeschlossen anzusehen sei, müsse der Regierung Gelegenheit verbleiben, selbstverantwortlich einen Vertrag zu schließen, was eine nachfolgende Zustimmung nicht ausschließe. Außerdem dürfe die Besorgnis, die Regierung werde das Parlament über das Zustandekommen von Verträgen im unklaren lassen, um so dem niederländischen Staat Verpflichtungen aufzuerlegen, die vermutlich vom Parlament nicht gebilligt würden, hierzulande unbegründet sein.

In der 1. Lesung wurde von parlamentarischer Seite bemängelt, daß lit. d eigentlich nur auf subjektive Wertungen der Regierung aufbaue⁸⁴⁾. Weiter wurde darauf hingewiesen⁸⁵⁾, daß der Minister, der sich auf Art. 60 b Abs. 3 berufe, zwei Voraussetzungen zu beweisen habe: 1. daß das Interesse des Königreichs auf dem Spiel stehe, 2. daß der Vertrag »so bald als möglich« vorgelegt wurde. Nur unter der Voraussetzung, daß die Beweislast bei der Regierung liege, habe man deshalb diese Bestimmungen annehmen können.

Außenminister S t i k e r⁸⁶⁾ hat in der parlamentarischen Debatte grundsätzliche Ausführungen gemacht, die auch für die endgültige Fassung dieser Vorschrift Gültigkeit beanspruchen können. Danach soll Artikel 60 b lit. d den Abschluß eines Vertrages besonders in 2 Fällen erleichtern: 1. wenn Eile geboten ist; 2. wenn der Inhalt vertraulichen Charakter hat. Als Beispiel für einen Eilfall und die oft zeitraubende parlamentarische Behandlung eines Vertrags führte der Minister den Vertrag über die Europäische Zahlungsunion an, der am 19. September 1950 in Paris unterzeichnet wurde. Ein Zusatzprotokoll bestimmte die vorläufige Anwendung des Vertrags mit Wirkung

82) MvT, S. 7.

83) Mem. van Antwoord, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/10, S. 30 f.

84) Abg. H o o g c a r s p e l, Hand. II, 1951/52, S. 1955.

85) Abg. S e r r a r e n s, a. a. O., S. 1955.

86) Hand. II, 1951/52, S. 1914 f.

vom 1. Juli 1950. Der Entwurf des Zustimmungsgesetzes konnte erst am 5. Februar 1951 im niederländischen Parlament eingebracht werden, da a) der Depot-Staat (Frankreich) erst viele Wochen nach Unterzeichnung den Unterzeichnerstaaten beglaubigte Abschriften zustellte, b) dann noch die Übersetzung und eine ausführliche amtliche Begründung anzufertigen waren. Nach Verhandlung im Parlament erreichte das Gesetz schließlich am 27. November 1951 das Gesetzblatt, d. h. mehr als 14 Monate nach Unterzeichnung. Der Minister wies darauf hin, daß es für die Niederlande von größter Bedeutung gewesen sei, zusammen mit den übrigen 17 Staaten unmittelbar Vertragspartei zu werden und stellte die Frage, was geschehen solle, wenn ein solcher Eilfall eintrete? Nach dem Regierungsentwurf, der bestimmte, daß bei Verweigerung der nachträglichen Zustimmung durch das Parlament die Regierung den Vertrag »so bald als möglich« außer Kraft zu setzen habe, sei zwar nicht ausgeschlossen, daß die General-Staaten vor ein *fait accompli* gestellt werden könnten; der Minister unterstrich aber, daß die Regierung nur bei äußerster Dringlichkeit sich auf diese Vorschrift berufen werde. Gegen die Abänderungsvorschläge, die zur heutigen Fassung geführt haben⁸⁷⁾, wandte er ein, daß die Notwendigkeit eines Vorbehalts der Beendigung des Vertrags bei Verweigerung der Zustimmung die niederländischen Unterhändler in eine schwierige Lage bringe. Es sei notwendig, daß jede Partei, mit der ein Vertrag geschlossen werde, die Gewißheit habe, daß die Partner nicht in irgendeinem Augenblick das Vertragsband auflösen könnten. Diese Sicherheit fehle hier.

Bezüglich des Staatsinteresses an der Geheimhaltung eines Vertrags erachtete es die Regierung »für notwendig, die Möglichkeit zum Abschluß nicht augenblicklich bekanntzumachender Verträge ohne Mitwirkung der General-Staaten offen zu halten, nicht, um auf diese Weise eine befürchtete Ablehnung der General-Staaten zu umgehen, sondern um die Hände frei zu haben in Fällen, in denen sie von der Billigung der General-Staaten überzeugt, aber die unmittelbare Bekanntgabe des Vertrags unmöglich ist«⁸⁸⁾. Dies sei wichtig für den Fall, daß die Gegenpartei die Nichtbekanntgabe zur Bedingung mache. Zum Beispiel wäre denkbar, daß die Niederlande einen für sie günstigen Vertrag abschließen könnten, die Gegenpartei aber, um nicht dem Druck dritter Staaten ausgesetzt zu werden, die Geheimhaltung für eine bestimmte Zeit verlange. Offenkundigkeit der auswärtigen Beziehungen sei zwar erwünscht und für demokratische Staatswesen kennzeichnend, aber nicht vollkommen zu verwirklichen. Das beweise die mit Art. 18 der Völkerbundssatzung und Art. 102 der UN-Charta gemachte Erfahrung. Auch diese Vorschriften hätten nicht vermocht, den Abschluß von Geheimverträgen völ-

⁸⁷⁾ Abänderungsanträge Nr. 20, 21, 28, die in Nr. 30 zusammengefaßt worden sind.

⁸⁸⁾ Mem. v. Antwoord, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/10, S. 31.

lig auszuschalten. Gewisse Verträge, vor allem solche militärischer, finanzieller und wirtschaftlicher Art verlören ihre Grundlage, wenn ihr Inhalt bekanntgemacht würde.

Die endgültige Fassung weicht in mehrerlei Hinsicht vom RegE⁸⁹⁾ ab. Die grundsätzliche Entscheidung, wie sie in lit. d zum Ausdruck kommt, daß nämlich für die Inkraftsetzung dieser Verträge die vorherige Zustimmung des Parlaments nicht erforderlich ist, hat keine Veränderung erfahren. Wohl aber ist die Form des Abschlusses und die nachträgliche Mitwirkung des Parlaments anders geregelt worden. Das Parlament war, wie die Debatten zeigen, nicht bereit, die Verpflichtung der Regierung, bei nachträglicher Verweigerung der Zustimmung den Vertrag so bald als möglich außer Kraft zu setzen, als ausreichende Sicherung seiner Rechte zu werten. Deshalb ist in Art. 60 b Abs. 2 bestimmt, daß unter lit. d fallende Verträge grundsätzlich mit dem Vorbehalt ihres Außerkrafttretens im Falle der Verweigerung der Zustimmung abgeschlossen werden müssen. Hierdurch soll erreicht werden, daß die Verweigerung der Zustimmung ihren Zweck, die Auflösung der völkerrechtlichen Bindung, tatsächlich und unmittelbar erreicht und nicht ins Leere stößt. Dadurch hat die Befugnis der Regierung, Verträge nach lit. d abzuschließen, eine merkliche Einschränkung erfahren. Nach Abs. 2 Satz 2 ist der Abschluß des Vertrags unverzüglich⁹⁰⁾ den General-Staaten mitzuteilen. Diese haben dann die Möglichkeit, nach Satz 3, der dem Art. 60 a nachgebildet ist, die förmliche Zustimmung zu verlangen. Tun sie das nicht binnen 30 Tagen, so gilt die Zustimmung als erteilt. Oblgleich nicht ausdrücklich erwähnt, ist anzunehmen, daß analog Art. 60 a Abs. 2 auch diese Frist unterbrochen wird, wenn das Parlament nicht versammelt ist.

Die Regelung des Abs. 2 wird weiter differenziert durch Abs. 3, durch den unter bestimmten Umständen die Sicherungen des Abs. 2, nämlich der Abschluß unter Vorbehalt der Außerkraftsetzung und die sofortige Vorlage des Vertrages an das Parlament, entfallen, z. B. dann, wenn die Belange des Königreichs der Anwendung des Abs. 2 entschieden entgegenstehen. Wann dies der Fall ist, ist *in abstracto* schwer zu bestimmen. Mit dieser Vorschrift wurde den Bedenken gegen den Vorbehaltswang Rechnung getragen, die Minister St i k k e r in der parlamentarischen Verhandlung vorgebracht

⁸⁹⁾ Dieser hatte den Vorschlag der Stk übernommen. Die KvE ist auch in ihrem endgültigen Vorschlag dabei geblieben, diese Verträge nicht allgemein von der Zustimmung auszunehmen, sondern in Art. 60 Abs. 2 der Regierung nur die Befugnis zuzusprechen, sie für ein Jahr in Kraft zu setzen.

⁹⁰⁾ D. h. »sofort«. Dieser Begriff (*onverwijld*) ist stärker als »baldmöglichst« (*zo spoedig mogelijk*), der so verstanden wird: so bald das Staatsinteresse es zuläßt. Dieser Begriff ist in Abs. 3 verwandt.

hatte⁹¹⁾. Insbesondere läßt sie der Regierung die Möglichkeit, einen Vertrag längere Zeit geheimzuhalten, denn die Vorlage an die General-Staaten braucht nur »baldmöglichst« zu erfolgen, was bedeutet: so bald die Staatsinteressen es zulassen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, dann ist die Regierung gehalten, den Vertrag, so bald es dessen Bestimmungen zulassen, außer Kraft zu setzen.

Diese Regelung läßt zweierlei erkennen: einmal, daß die Verfassung von der Regierung nur ein völkerrechtsgemäßes Handeln verlangt, indem die vertragliche Bindung nur insoweit und nur dann aufgehoben werden darf, als sie selbst die Handhabe dazu bietet; zum andern impliziert diese Vorschrift, daß der niederländische Verfassungsgesetzgeber von der völkerrechtlichen Unerheblichkeit von Verfassungsnormen ausgeht⁹²⁾. Andernfalls hätte es dieser Bestimmung nicht bedurft. Diese Auffassung wird bestätigt durch die Fassung des Art. 60 b Abs. 2, der die Anbringung eines Vorbehalts – mit völkerrechtlicher Wirkung – der Regierung zur Pflicht macht. Der Vorzug dieser Regelung liegt darin, daß eine Kollision zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und Verfassungsnormen wirksam vermieden wird, indem letztere dem Völkerrecht Rechnung tragen.

Die Auflösung eines Vertrags ist also nach Art. 60 b Abs. 3 Satz 2 nur nach den Bestimmungen des Vertrags selbst vorzunehmen. Das bedeutet, daß bei langfristigen Verträgen⁹³⁾ die Verweigerung der Zustimmung nach Abs. 3 kaum eine Wirkung hat⁹⁴⁾. Desgleichen ist in der parlamentarischen Diskussion beanstandet worden, daß Begriffe wie »Belange des Königreichs«, »so bald als möglich« zu unbestimmt seien. Das Parlament hat aber schließlich diese Bedenken der Einsicht in die Notwendigkeit einer solchen, der Regierung im Ausnahmefall freie Hand lassenden Regelung untergeordnet.

Artikel 60 b steht aber unter dem Vorbehalt, daß ein unter die vier Kategorien fallender Vertrag keine von der Verfassung abweichenden Bestimmungen enthält⁹⁵⁾. Dieser Vorbehalt wurde nachträglich eingefügt, nachdem in

⁹¹⁾ Siehe oben S. 185 f. Aus denselben Gründen hatte Minister Beel anlässlich der 1. Lesung des Entwurfs zu dem Amendment Nr. 30, das zur heutigen Fassung führte, bemerkt, daß die Regierung nur bei gleichzeitiger Aufnahme von Abs. 2 und 3 keine ernstlichen Bedenken gegen diese Regelung trage.

⁹²⁾ Vgl. die von Erades in Themis 1952, S. 213 f., hieraus abgeleitete Kritik an dem Entwurf der KVE (Art. 60 Abs. 2, Satz 2).

⁹³⁾ Z. B. wurde der Brüsseler Vertrag vom 17. 3. 1948 für 50 Jahre geschlossen. Ebenso der Vertrag über die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der in Aussicht genommene Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Auf diese Verträge wurde in der Debatte hingewiesen.

⁹⁴⁾ So der Abg. Hoogcarpel, Hand. II, 1951/52, S. 1956.

⁹⁵⁾ Siehe den Einleitungssatz: »Die Zustimmung ist – ausgenommen in dem in Art. 60 c genannten Falle – nicht erforderlich ...«.

der parlamentarischen Verhandlung der Standpunkt vertreten worden war, Verträge, die unter Art. 60b lit. d fallen, könnten auch dann ohne Zustimmung des Parlaments geschlossen werden, wenn sie nach Art. 60c einer Zweidrittelmehrheit bedürften⁹⁶⁾. Nunmehr ist zweifelsfrei, daß inhaltlich verfassungswidrige Verträge nur nach ausdrücklicher Zustimmung der General-Staaten geschlossen und in Kraft gesetzt werden dürfen.

Von der Verfassung abweichende Verträge

Art. 60 c: »Wenn die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung es fordert, kann in einem Verträge von Bestimmungen der Verfassung abgewichen werden. In diesem Falle erfolgt die Zustimmung zu dem Verträge nur durch eine Entscheidung der General-Staaten mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen in jeder der Kammern.«

Der alte Verfassungstext enthielt keine Bestimmung über die Frage, ob in Verträgen von den Vorschriften der Verfassung abgewichen werden könne. Die Verfassung legt in den Art. 203–207 ein besonderes Verfahren für Verfassungsänderungen fest, dessen Geltung für den Abschluß von Staatsverträgen meines Wissens in der niederländischen Praxis bislang nicht in Frage gestellt wurde. Die hier zu besprechende Vorschrift ist erst verhältnismäßig spät in den Vorbereitungsarbeiten aufgetaucht. Weder die KvE, noch die Stk haben die Frage behandelt. Auch in dem ursprünglichen RegE war sie übergegangen. Die Regierung hat am 23. Januar 1952 von sich aus ihrem Entwurf einen der heutigen Fassung ähnlichen⁹⁷⁾ Art. 60c eingefügt, nachdem sie mit Schreiben vom 20. November 1951 die Stk aufgefordert hatte, zu der Frage, ob in Staatsverträgen von der Verfassung abgewichen werden könnte, Stellung zu nehmen. Anlaß gaben die Vorbereitungsarbeiten zu dem Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, der die Frage aufwarf, ob die in dem Entwurf zur Verfassungsänderung vorgesehene Bestimmung, daß an internationale Organisationen Hoheitsrechte übertragen werden können⁹⁸⁾, die unbeschränkte Befugnis gebe, im Wege des Vertragschlusses von den Bestimmungen der Verfassung abzuweichen⁹⁹⁾. Die Stk hat sich nicht einheitlich geäußert¹⁰⁰⁾. Eine Minderheit hat sich auf den Primat

⁹⁶⁾ Siehe Abg. O u d, Hand. II, 1951/52, S. 1886. Anders von Anbeginn die Regierung, siehe Mem. v. Antwoord, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/10, S. 31.

⁹⁷⁾ Die von der Regierung vorgeschlagene Fassung lautete: »Im Interesse der Entwicklung der internationalen Rechtsordnung kann in einem Verträge von den Bestimmungen der Verfassung abgewichen werden.« Satz 2 wie jetzige Fassung.

⁹⁸⁾ Der jetzige, weiter unten besprochene Art. 60 g.

⁹⁹⁾ Diese Frage ist in der Bundesrepublik Deutschland Gegenstand eines beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsstreits, der besonders die Reichweite des Art. 24 des Grundgesetzes über die Übertragung von Hoheitsrechten betrifft.

¹⁰⁰⁾ Siehe den Bericht in Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/8, S. 16.

des Völkerrechts berufen. Die Mehrheit hingegen war der Meinung, daß auch unter der Geltung des neuen Art. 60 g in Staatsverträgen, die internationale Organe schaffen, die Verfassung zu beachten sei. Sie verwies auf den Treueid, durch den Regierung und Parlamentsmitglieder gehalten seien, auch in Staatsverträgen die Verfassung zu wahren. Um künftigen Schwierigkeiten vorzubeugen, hat die Stk-Mehrheit empfohlen, folgende Vorschrift aufzunehmen:

»Bei der in Art. 60 a und 60 b erwähnten Entscheidung kann erklärt werden, daß die Zustimmung erteilt wird, obgleich der Inhalt des Vertrages nicht in Übereinstimmung steht mit der Verfassung. Die Kammern der General-Staaten können eine Entscheidung, die eine solche Erklärung enthält, nur mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen fällen.«

Die Regierung folgte im wesentlichen der Auffassung der Stk, faßte aber den Art. 60 c anders¹⁰¹⁾ mit folgender Begründung¹⁰²⁾: Unverkennbar seien viele Verfassungsbestimmungen nur für die Geltung im innerstaatlichen Bereich bestimmt, sie könne sich aber nicht der verschiedentlich vertretenen Auffassung anschließen, daß alle Verfassungsvorschriften ausschließlich für den nationalen Bereich bestimmt seien, so daß die an dem Abchluß internationaler Verträge beteiligten Organe für die inhaltliche Gestaltung der Staatsverträge in keiner Hinsicht an die Verfassung gebunden wären. Sie führt insbesondere die in der Verfassung verankerten Grundrechte an, deren Beeinträchtigung sie auch im Wege des Vertragsschlusses nicht für zulässig erachtet. Allerdings seien die Verfassungsnormen, deren Geltung über den nationalen Bereich in den internationalen hineinreicht, nicht sehr zahlreich.

Im Ergebnis stellt die Regierung fest, daß Art. 60 g, der die Übertragung von Hoheitsrechten gestattet, für sich allein nicht ausreiche, um im Rahmen der Integrationsverträge grundsätzlich von allen Verfassungsbestimmungen abweichen zu können. Deshalb erachtet sie eine Verfassungsbestimmung für notwendig, die dies gestattet, und begründet das wie folgt¹⁰³⁾:

»Die Regierung ist sich bewußt, daß die zunehmende internationale Zusammenarbeit es notwendig machen kann, in bestimmten Fällen in internationalen Verträgen auch von Verfassungsbestimmungen abzuweichen, die hier in Rede stehen¹⁰⁴⁾. Das Zustandekommen solcher Verträge so lange hinauszuschieben, bis eine diesbezügliche Verfassungsänderung vorgenommen ist, kann aus praktischen Gesichtspunkten nicht zugelassen werden. Die vorläufige Inkraftsetzung eines Vertrages in Erwartung des Zustandekommens einer Verfassungsänderung stellt auch keine annehmbare Lösung dar. Nach Meinung der Regierung wird dies allein

¹⁰¹⁾ Siehe oben S. 189 Anm. 97.

¹⁰²⁾ Siehe Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/7, S. 15.

¹⁰³⁾ A. a. O., S. 15.

¹⁰⁴⁾ Das heißt von solchen, die auch für den Bereich der Staatsverträge Geltung haben, wie etwa den Grundrechten.

erreicht, indem die qualifizierte Mehrheit, die für die Verfassungsänderung vorgeschrieben ist, auch verlangt wird für die Zustimmung zu einem Verträge, von dem man annimmt, daß er von der Verfassung abweicht«¹⁰⁵).

Praktisch soll dies so geschehen, daß, wenn die Regierung einen Vertrag als verfassungsändernd ansieht, der Entwurf des Zustimmungsgesetzes die Fassung erhält: »Unter Abweichung von Art. . . . der Verfassung wird dem Vertrag . . . zugestimmt«.

Ist die Regierung der Meinung, daß ein Vertrag keinen verfassungsändernden Charakter hat, teilt die 2. Kammer der General-Staaten diese Auffassung aber nicht, so kann die Kammer den Entwurf durch Annahme eines Abänderungsantrags in die oben angegebene Form bringen.

Gegen diese Vorschrift des RegE sind im Schrifttum¹⁰⁶) und in den parlamentarischen Debatten ernste Bedenken erhoben worden. Diese richteten sich durchweg gegen die Zulassung der Abweichung von der Verfassung überhaupt: Art. 60 c gebe der Regierung unbeschränkte Vollmacht, die Verfassung im Wege der Vertragschließung mit anderen Staaten auszuhöhlen. Es sei in keinem mit den Niederlanden vergleichbaren Lande möglich, in Verträgen von der Verfassung abzuweichen¹⁰⁷). Gerade in internationalen Verträgen müßten die Verfassungsvorschriften beachtet werden, da im Unterschied zur innerstaatlichen Gesetzgebung die Verträge auf Grund der durch sie herbeigeführten völkerrechtlichen Bindung vom Parlament nicht frei abgeändert werden könnten. Während die Verfassungen früher den Zweck gehabt hätten, die Bürger vor Machtmißbrauch seitens der eigenen Gewalthaber zu schützen, drohe heute die eigentliche Gefahr für die Grundrechte von seiten fremder Mächte. Die Regierung hätte deshalb gut getan, zu überlegen, auf welche Weise die Staatseinrichtungen und die Grundrechte besser gegen Maßnahmen geschützt werden könnten, die unter ausländischem Druck getroffen würden.

Die Mehrheit des Parlaments ist diesen Einwendungen nicht gefolgt: die eigentliche Bedeutung des Art. 60 c könne nicht darin gesehen werden, der Regierung Generalvollmacht zu Verfassungsdurchbrechungen in Verträgen zu geben, sondern lediglich darin, unter Aufrechterhaltung der für die Verfassungsänderung erforderlichen Zweidrittelmehrheit das förmliche Verfassungsänderungsverfahren für den Bereich der Staatsverträge auszuräumen und die Zulässigkeit der Abweichung von der Verfassung in Staatsverträgen unter bestimmten Voraussetzungen klarzustellen. Allerdings hat das Parlament den RegE in einem Punkt geändert¹⁰⁸). Satz 1, der lautete: »Im Inter-

¹⁰⁵) Das bedeutet die Zulassung von Verfassungsdurchbrechungen.

¹⁰⁶) Siehe P o l a k , Grondwet en internationale overeenkomsten; Nederlands Juristenblad 1952, S. 172 ff.

¹⁰⁷) P o l a k , a. a. O., S. 177.

¹⁰⁸) Amendment Nr. 33. Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/33, S. 38.

esse der Entwicklung der internationalen Rechtsordnung kann in einem Verträge von Bestimmungen der Verfassung abgewichen werden«, hat die Fassung erhalten: »Wenn die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung es fordert, kann ...«. Der Antragsteller hat die Abänderung damit begründet¹⁰⁹), daß vielerlei Dinge im Interesse der internationalen Rechtsordnung liegen könnten, die aber noch nicht ausdrücklich von ihr gefordert würden. Um den Wirkungsbereich des Artikels zu beschränken, soll er nur Anwendung finden, wenn die Abweichung von der Verfassung von der internationalen Rechtsordnung tatsächlich gefordert werde.

Im Rahmen des Art. 60 c ist nach Satz 2 immer die förmliche Zustimmung durch zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden Kammern erforderlich¹¹⁰). Darüber, ob ein Vertrag verfassungsändernden Charakter hat, entscheiden die Regierung und das Parlament. Wenn die Regierung das Abweichen von der Verfassung bejaht, entstehen keine Schwierigkeiten. Anders aber, wenn sie dies im Gegensatz zum Parlament verneint. In solchem Falle kann die einfache Mehrheit des Parlaments den Entwurf des Zustimmungsgesetzes in der oben dargestellten Form abändern. Die Regierung befürwortete¹¹¹), in der Geschäftsordnung des Parlaments einem Drittel seiner Mitglieder das Recht zu geben, eine besondere Entscheidung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit zu verlangen. Dadurch werde eine Garantie gegeben, daß alle Verträge auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin geprüft werden. Spricht sich aber die einfache Mehrheit für die Verfassungsmäßigkeit, also gegen die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit für den Zustimmungsbeschuß aus, so stehen der Minderheit dagegen keine weiteren Rechtsbehelfe mehr zur Verfügung.

Daß Regierung und Parlament ausschließlich zuständig sind zur Beurteilung dieser Frage, folgt mit aller Deutlichkeit aus einer Vorschrift, die im Zusammenhang mit Art. 60 c in den RegE aufgenommen, aber an anderer Stelle eingefügt wurde, nämlich aus Art. 60 Abs. 3:

»Der Richter prüft nicht die Verfassungsmäßigkeit von Verträgen«¹¹²).

Die niederländische Verfassung lehnt damit ausdrücklich ein **r i c h t e r l i c h e s P r ü f u n g s r e c h t** hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von Staatsverträgen ab. Diese Regelung entspricht dem Art. 124 Abs. 2: »Die Gesetze sind unverletzlich«, aus dem der Ausschluß des richterlichen Prüfungsrechts für den gesamten Bereich der innerstaatlichen Gesetzgebung heraus-

¹⁰⁹) Abg. Bruins Slot, Hand. II, 1951/52, S. 1957.

¹¹⁰) Es ist oben S. 188 f. darauf hingewiesen worden, daß Art. 60 b (Zustimmungsfreie Verträge) die Fälle dieses Artikels nicht ergreift.

¹¹¹) Mem. van Antwoord, Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/10, S. 10.

¹¹²) Der holländische Text lautet: *„De rechter treedt niet in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten.“*

gelesen wird. Die Stk, die die Aufnahme dieser Bestimmung (Art. 60 Abs. 3) angeregt hat, begründet sie wie folgt¹¹³⁾:

»Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, daß dem Richter die Entscheidung, ob ein Vertrag im Widerspruch zur Verfassung steht, zu entziehen sei. Dies könnte für einen Vertrag, über den eine Entscheidung der General-Staaten gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel [gemeint ist Art. 60 c] erwirkt worden ist, möglicherweise schon aus diesem Artikel gefolgert werden. Aber es ist denkbar, daß die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufgeworfen wird bezüglich eines Vertrags, auf den das besondere Zustimmungsverfahren keine Anwendung findet. Auch diese Verträge hat der Richter als geltendes Recht anzuwenden. Die Möglichkeit einer richterlichen Entscheidung, einen solchen Vertrag für nicht verbindlich zu erklären, könnte die internationale Position des Königreichs ernstlich erschweren. Unsere Partner müssen darauf vertrauen können, daß Verträge, die in verfassungsgemäßem Verfahren geschlossen werden, auch erfüllt werden. ... Nicht der Richter, sondern der König und die General-Staaten haben allein zu entscheiden, ob dieser Artikel Anwendung zu finden hat.«¹¹⁴⁾.

Beitritt und Kündigung

Art. 60 d: »Auf den Beitritt zu Verträgen finden die vier vorausgehenden Artikel entsprechende Anwendung.

Auf die Kündigung von Verträgen sind die Artikel 60, 60 a und 60 b entsprechend anwendbar, der 2. Absatz von Art. 60 mit der Maßgabe, daß die Absicht der Kündigung den General-Staaten mitgeteilt wird.«

a) Nach niederländischer Auffassung unterliegt der **Beitritt** zu einem multilateralen Vertrag nicht den Vorschriften über den Abschluß von Staatsverträgen. Deshalb hielt man¹¹⁵⁾ es für erforderlich, die Rechtsfigur des Beitritts besonders zu erwähnen. Man betrachtet ihn als eine verkürzte Art des Vertragsabschlusses¹¹⁶⁾, da der Beitritt einen bereits zwischen anderen Partnern ausgehandelten und bestehenden Vertrag voraussetzt, der beitretende Staat also an der Ausarbeitung des Vertrages nicht notwendig beteiligt war. Der Beitritt zu einem multilateralen Vertrag wird durch Art. 60 d Abs. 1 dem normalen Vertragsabschluß gleichgestellt: alle für den Vertragsschluß geltenden Vorschriften gelten auch für den Beitritt.

¹¹³⁾ Hand. II, 1951/52, Bijl. 2374/8, S. 16.

¹¹⁴⁾ Dieser Auffassung hat sich die Regierung in vollem Umfange angeschlossen. Siehe Hand II, 1951/52, Bijl. 2374/7, S. 15. (Sperrungen vom Verf.).

¹¹⁵⁾ Und zwar die KvE (ERvE, S. 20), die Stk (IRSt, S. 23) und die Regierung (MvT, S. 7). Auch im Verlauf der parlamentarischen Verhandlung ist das Erfordernis der besonderen Erwähnung des Beitritts nicht in Zweifel gezogen worden.

¹¹⁶⁾ ERvE, S. 20.

b) Auch die Kündigung bedarf der Zustimmung des Parlaments¹¹⁷⁾. Die entsprechende Anwendbarkeit der vorausgehenden Artikel – mit Ausnahme von Art. 60 c, woraus folgt, daß wohl der Abschluß, nicht aber die Kündigung eines von der Verfassung abweichenden Vertrags der qualifizierten Mehrheit bedarf – ist dahin modifiziert, daß in den Fällen, in denen ein Vertrag vor Abschluß den General-Staaten vorzulegen ist, die Regierung vor der Kündigung eines solchen Vertrags ihre Kündigungsabsicht dem Parlament mitteilen und sich hierzu dessen Zustimmung einholen muß.

Die Kündigung eines Vertrags erfolgt durch den König oder mit seiner Ermächtigung nach Zustimmung der General-Staaten¹¹⁸⁾. Nach Art. 60 a gilt die Zustimmung als erteilt, wenn nicht binnen 30 Tagen nach Mitteilung an die General-Staaten durch eine oder namens einer der Kammern auf förmliche Zustimmung angetragen worden ist. Die Zustimmung ist nicht erforderlich:

- a) wenn der zu kündigende Vertrag aus den in Art. 60 b lit. a–c aufgeführten Gründen ohne Zustimmung der General-Staaten geschlossen wurde;
- b) wenn nach dem Urteil des Königs in außergewöhnlichen Fällen dringender Art das Interesse des Königreichs fordert, daß der Vertrag unverzüglich gekündigt wird.

In den unter a) und b) aufgeführten Fällen macht der König unverzüglich Mitteilung von der Kündigung an die General-Staaten. Im Falle b) darf die Kündigung nur unter Vorbehalt der Zustimmung des Parlaments erfolgen¹¹⁹⁾. Die Zustimmung ist erforderlich, wenn binnen 30 Tagen nach Vorlage von oder namens einer der Kammern der General-Staaten oder mindestens einem Fünftel der Mitglieder das Zustimmungsverfahren verlangt wird. Verweigern die General-Staaten die Zustimmung, so ist die Kündigung nach Möglichkeit rückgängig zu machen. Im Falle des Art. 60 b lit. d kann die Kündigung ohne Vorbehalt der Zustimmung erfolgen, wenn das Interesse des Königreichs sich entschieden dagegen richtet. Erfordert das Staatsinteresse die vorläufige Geheimhaltung der Kündigung, so braucht sie den General-Staaten erst »so bald als möglich« mitgeteilt zu werden. Es erscheint allerdings fraglich, wie in diesem Falle bei Verweigerung der Zustimmung durch das Parlament die Kündigung rückgängig gemacht werden kann, nachdem sie unter Umständen bereits längere Zeit wirksam ist, die vertraglichen Bande also abgerissen sind.

Die Regierung hat die Frage geprüft, ob die Verweisung in Art. 60 d Abs. 2

¹¹⁷⁾ Wie nach Art. 28 der französischen Verfassung von 1946.

¹¹⁸⁾ Die folgenden Ausführungen über die entsprechende Anwendung der vorausgehenden Bestimmungen sind der amtlichen Begründung der Regierung in MvT, S. 7, entnommen.

¹¹⁹⁾ Das erwähnt die Regierung in MvT, S. 7, nicht, da ihr nur ihr eigener Entwurf vorlag, nicht aber die heutige abgeänderte Fassung des Art. 60 b.

ausreiche oder ob die soeben angeführten Regeln in den Verfassungstext gehört hätten. Sie hat die Verweisung vorgezogen, weil sonst die Regelung der Kündigung von Verträgen sehr speziell geworden wäre¹²⁰⁾.

Vorrang der Staatsverträge vor innerstaatlichem Recht

Art. 60 e: »Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften finden keine Anwendung, wenn sie nicht in Einklang stehen mit Verträgen, die, sei es vor oder nach dem Zustandekommen der Vorschriften, gemäß Art. 60 f bekanntgemacht worden sind.«

Mit diesem Artikel wird eine alte, in Praxis und Wissenschaft sehr umstrittene Frage entschieden¹²¹⁾, ob nämlich das Staatsvertragsrecht dem Gesetzesrecht gleich- oder übergeordnet ist. Art. 60 e statuiert die Überordnung, den Vorrang des Vertragsrechts¹²²⁾ und bekennt sich damit zum Primat des Völkerrechts. Die eigentliche Bedeutung dieses Artikels erweist sich an der Frage, ob ein späteres Gesetz, das mit einem früheren Verträge in Widerspruch steht, vom Richter anzuwenden ist oder nicht¹²³⁾. Insoweit ein späterer Vertrag von einem früheren Gesetz abweicht, war auch bisher schon nicht zweifelhaft, daß der spätere Vertrag die Bestimmungen des früheren Gesetzes derogiert. Art. 60 e ordnet nun an, daß auch nach der Verkündung eines Staatsvertrags in Kraft getretene Gesetzesbestimmungen den Bestimmungen des Vertrages weichen müssen, soweit sie mit ihm in Widerspruch stehen¹²⁴⁾.

Die Aufnahme dieses Artikels in die Verfassung ließ die alte Kontroverse um diese Frage neu entbrennen, die nur mit knapper Mehrheit im Parla-

¹²⁰⁾ Siehe MvT, S. 7.

¹²¹⁾ Wie dies auch in Art. 28 der französischen Verfassung von 1946 – allerdings in weniger präziser Form – geschehen ist. Art. 28: «*Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes . . .*». Siehe hierzu Mouskhély, *Le traité et la loi dans le système constitutionnel français de 1946*, diese Zeitschrift Bd. 13 (1950/51), S. 98–117.

¹²²⁾ Einen Überblick über den bisherigen Rechtszustand und den Meinungsstreit geben: E r a d e s, *Waar Volkenrecht en Nederlands Staatsrecht elkaar raken*, Haarlem 1949; E r a d e s, *De verhouding tussen volkenrecht en nationaal recht in Nederland: Nederlands Juristenblad (NJB) 1950*, S. 217 f., 246 f.; E r a d e s, *Toetsing van wet aan tractaat*, NJB 1951, S. 663 f.; v a n d e r Z a n d e n, *Tractaat gaat voor Wet, ook in nationale rechtsbetrekkingen*, Leiden 1952. 1937 haben sich in der Niederländischen Juristenvereinigung 28 Stimmen für und 24 gegen den Vorrang des Vertrags (bei 3 Enthaltungen) ausgesprochen (*Handelingen Nederl. Jurist. Vereniging 1937*, II, S. 96).

¹²³⁾ Bezüglich der Rechtslage in Frankreich sagt Mouskhély, a. a. O., S. 113: «*C'est donc par ce conflit entre le traité et la loi postérieure qu'on saisit en quelque sorte sur le vif la question de la supériorité ou de l'infériorité du droit international par rapport au droit interne.*»

¹²⁴⁾ Diese Folgerung zieht die französische Praxis aus Art. 28 der Verfassung von 1946 nicht; siehe Mouskhély, a. a. O., S. 114 f.

ment¹²⁵⁾ entschieden wurde. Die Diskussion ging weniger um die Frage des Vorrangs als um die des richterlichen Prüfungsrechts, das in Art. 124 Abs. 2^{125a)} für Gesetze, im neuen Art. 60 Abs. 3 für Verträge ausgeschlossen ist. Hier nun erhebt sich die aus dem Vorrang der Verträge vor innerstaatlichem Recht folgende Frage, ob der Richter ein Gesetz auf seinen Einklang mit bestehenden Verträgen prüfen darf. Hingegen ist die Frage, ob Verträge den Vorrang vor der innerstaatlichen Gesetzgebung haben sollten, kaum diskutiert worden, weil alle Beteiligten davon ausgingen, daß der niederländische Gesetzgeber wissentlich keine Gesetze erlassen werde, die im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen der Niederlande stehen. Hieraus erklärt sich, daß die Meinungsverschiedenheiten nur bezüglich der Frage bestanden haben, w e r darüber zu befinden habe, ob vertragliche Verpflichtungen gesetzgeberischen Akten entgegenstehen: Parlament und Regierung allein, oder auch die Gerichte.

Die KvE hatte in ihren 1. Entwurf folgenden Art. 60 Abs. 9 aufgenommen:

»Die Verkündung von Verträgen wird durch Gesetz geregelt. Die auf diese Weise verkündeten Verträge sind für jedermann verbindlich, auch wenn gesetzliche Vorschriften davon abweichen.«

Hier sind Verkündung und Verbindlichkeit der Verträge unter Erklärung ihres Vorrangs gegenüber anderen Rechtsvorschriften gekoppelt, wie das auch in der jetzigen Fassung des Art. 60 e der Fall ist. Die KvE hat in der Begründung auf das Vorbild des Art. 28 der französischen Verfassung von 1946 verwiesen¹²⁶⁾.

Die Stk hingegen hat Vorrang und Verbindlichkeit in verschiedenen Vorschriften (Art. 60 d und 60 e) niedergelegt und als Art. 60 d vorgeschlagen:

»Im Falle des Widerspruchs mit innerhalb des Königreichs geltenden Rechtsvorschriften haben die Bestimmungen von Verträgen den Vorrang.«

Zur Begründung hat sie angeführt:

»Die Stk erachtet es als nicht gerechtfertigt, den Vorrang der Verträge vor Gesetzesrecht zusammen mit der Verkündung von Verträgen zu regeln. Sie meint, daß zu allererst festgestellt werden muß, daß Verträge Vorrang haben vor dem nationalen Recht . . . Überdies sei darauf hingewiesen, daß unter ‚gesetzlichen Vorschriften‘ (Rechtsvorschriften) . . . auch die Bestimmungen der Verfassung zu verstehen sind. Dadurch wird festgelegt, daß der Richter nicht befugt ist, die Bestimmungen von Verträgen an der Verfassung zu prüfen.«

¹²⁵⁾ Der Antrag, der den jetzigen Art. 60 c eingefügt hat, ist mit 46 gegen 40 Stimmen in der 2. Kammer angenommen worden; siehe Hand. II, 1951/52, S. 1959.

^{125a)} Art. 124 Abs. 2: »Die Gesetze sind unverletzlich.«

¹²⁶⁾ ERvE, S. 21.

Daraufhin hat die KvE in ihrem zweiten Entwurf unter Art. 60 Abs. 6 eine dem Art. 60 d der Stk entsprechende Bestimmung aufgenommen.

Die Fassung der Stk geht zurück auf eine Mehrheitsentscheidung. Eine Minderheit von vier Mitgliedern¹²⁷⁾ erhob folgende Einwände: sie stellte eingangs fest, daß sie sich des Wachsens der internationalen Rechtsbildung bewußt sei und diese Entwicklung begrüße. Die vorgeschlagene Regelung folge aber keineswegs notwendig aus der Ehrfurcht vor dem internationalen Recht. *De lege lata* sei die Frage, ob der Richter das besagte Prüfungsrecht besitze, umstritten. Die niederländischen Juristen seien in zwei etwa gleich große Lager geteilt. Der Oberste Gerichtshof (*Hooge Raad*) habe zu dieser Frage noch nicht Stellung genommen, während der Besondere Kassationshof (*Bijzondere Raad van Cassatie*) sich zur Prüfung für befugt erachtet habe. Die Minderheit machte geltend, daß die Frage, ob ein späteres Gesetz im Widerspruch stehe zu einem früheren Vertrag, eine Frage der Vertragsauslegung sei. Von der Regierung könne nicht angenommen werden, daß sie einen Entwurf einbringe, der einen Vertrag verletze. Desgleichen würden die General-Staaten nur einem Gesetzentwurf zustimmen, der nach ihrer Überzeugung einem Staatsvertrag voll Rechnung trage. Komme also ein Gesetz zustande, dann bedeute das, daß der Gesetzgeber einen Widerspruch als nicht vorliegend ansehe. »Die Unterzeichneten sehen keinen Grund, warum dieses Urteil in der nationalen Sphäre nicht bindend sein sollte auch für den Richter, und zwar in demselben Maße wie das Urteil des Gesetzgebers über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes den Richter bindet.« Über diese Frage habe der Gesetzgeber zu entscheiden. Der Grundgedanke des Art. 124 Abs. 2 sei mit dem vorgeschlagenen Art. 60 d unvereinbar.

Die Regierung hat die durch die KvE und die Mehrheit der Stk vorgeschlagene Festlegung des Vorrangs der Staatsverträge in ihren Entwurf nicht aufgenommen. Sie hat sich darauf berufen, daß die Auffassung der Minderheit der Stk von weiten Kreisen geteilt werde und deshalb diese Frage in der Verfassung noch nicht verankert, sondern die weitere Entwicklung der Rechtsauffassungen abgewartet werden sollte¹²⁸⁾.

Die Regierung wurde wegen ihrer zögernden Haltung, die vorliegende Frage positiv in der Verfassung zu regeln, im Schrifttum¹²⁹⁾ und in der parlamentarischen Debatte heftig angegriffen: Die Verfassungsänderung bezüglich der auswärtigen Gewalt müsse der bestehenden Rechtsunsicherheit ein Ende

¹²⁷⁾ Die Mitglieder Oud, Beel, van den Berg und Donner haben ihre abweichende Meinung in einer Note der Regierung zur Kenntnis gebracht (IRSt, S. 43).

¹²⁸⁾ MvT, S. 3.

¹²⁹⁾ Siehe Erades, Themis 1952, S. 224 ff.; van der Pot, NJB 1952, S. 36 ff.; van Kelffens, Europees Integratie en Grondwet, NJB 1952, S. 165 ff.

machen. Bereits 1937 habe sich eine knappe Mehrheit der Niederländischen Juristenvereinigung für den Vorrang der Verträge ausgesprochen, desgleichen der Besondere Kassationshof¹³⁰⁾. Die überwiegende Mehrheit der niederländischen Völkerrechts- und Staatsrechtslehrer habe sich ebenso wie die KvE (einstimmig!) und die Mehrheit der Stk für den Vorrang ausgesprochen¹³¹⁾, so daß nicht von etwa gleich großen Lagern gesprochen werden könne. Gegen die Behauptung der Minderheit der Stk, es handle sich hier im wesentlichen um die Frage der Vertragsauslegung, wird eingewandt, daß das eigentliche Problem erst dann entstehe, wenn im Wege der Interpretation ein Widerspruch zwischen Vertrags- und Gesetzesbestimmung nicht beseitigt werden könne. Die Unterstellung, die Regierung werde keinen Entwurf vorlegen, der mit einem bestehenden Vertrag nicht zu vereinbaren sei, sei eine Fiktion¹³²⁾: der Komplex von Vertragsbestimmungen sei heute so umfangreich geworden, daß der Gesetzgeber sich eines möglichen Widerspruchs nicht immer bewußt sein könne, zumal diejenige Regierungsinstanz, die am besten über bestehende Verpflichtungen orientiert sei, nämlich das Auswärtige Amt, nur in den wenigsten Fällen die Verantwortung für Gesetzentwürfe trage. Werde ein Widerspruch zwischen einem Gesetz und einem Vertrag behauptet, dann sei der Richter am besten geeignet, dies zu beurteilen¹³³⁾. Die Verneinung des richterlichen Prüfungsrechts habe bezüglich der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, wo es durch Art. 124 Abs. 2 ausgeschlossen sei, eine gewisse Berechtigung¹³⁴⁾; hinsichtlich der Übereinstimmung von Gesetzen mit Verträgen dürfe das Prüfungsrecht den Gerichten aber nicht vorenthalten werden, da die Integrationsverträge (z. B. Montan-Union) sehr umfassend ausgestaltet seien und den Exekutivorganen weitgehende Möglichkeiten einräumen, zahlreiche und tief in die innerstaatliche Ordnung eingreifende Anordnungen zu treffen, die nicht nur die Staaten selbst, sondern auch die Bürger unmittelbar berechtigen und verpflichten.

Im Parlament haben die Vorschläge der KvE und der Mehrheit der Stk Zustimmung gefunden. In der 2. Kammer der General-Staaten wurden nach Vorlage des RegE Abänderungsanträge eingebracht¹³⁵⁾, die zum heutigen

¹³⁰⁾ vander Pot, a. a. O., S. 37.

¹³¹⁾ Erades, a. a. O., S. 228 f., ermittelt als Verhältnis 15 : 3.

¹³²⁾ vander Pot, a. a. O., S. 38.

¹³³⁾ vander Pot, a. a. O., S. 38.

¹³⁴⁾ Wobei die Bestimmung des Art. 124 Abs. 2 (»Die Gesetze sind unverletzlich«) als Ausnahme von der Regel betrachtet wird, daß der Richter verpflichtet ist, jede Norm an der jeweils höchsten Norm zu prüfen. Siehe auch für das Folgende: van Kleffens, a. a. O., S. 171.

¹³⁵⁾ Siehe Hand, II, 1951/52, Bijl. 2374/17–24, S. 34 (Amendment Nr. 17) und 2374/26–32, S. 37 (Amendment Nr. 32), von denen das letztere die heutige Fassung darstellt.

Art. 60 e führten¹³⁶). In der parlamentarischen Debatte haben sich ebenfalls beide Seiten zum Primat des Völkerrechts bekannt¹³⁷). Deshalb war die Frage des Vorrangs der Verträge als solche kaum umstritten. Die Diskussion ging allein darum, ob den Gerichten zugestanden werden sollte, ein Prüfungsrecht auszuüben¹³⁸). Gegen richterliche Prüfung wurde eingewandt: wenn die internationale Rechtsordnung so weit fortgeschritten sei, daß internationale Richter über die Streitfragen entschieden, dann wäre gegen die Prüfung nichts einzuwenden. Vorläufig aber befände man sich noch in einer imperfekten internationalen Rechtsordnung. Deshalb laute die Frage, ob man mitwirken solle an der *capitis diminutio* der eigenen gesetzgebenden Gewalt zugunsten des nationalen Richters. Die Regierung habe recht, wenn sie sage: *in dubiis abstinere* und die Entscheidung dieser Frage der Rechtsentwicklung überlassen wolle¹³⁹). In dieser Auffassung kommt das Bestreben zum Ausdruck, zwar die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen zu bejahen, andererseits aber nur ihm allein die Befugnis zuzusprechen, darüber zu befinden, ob er dieser Verpflichtung *in concreto* nachgekommen ist¹⁴⁰).

Die Befürworter des Prüfungsrechts haben sich im wesentlichen auf folgende Gesichtspunkte berufen: Es gelte, den Vorrang des Völkerrechts durch Anerkennung des richterlichen Prüfungsrechts unmißverständlich in der Verfassung zu verankern¹⁴¹). Hierdurch solle der Entwicklung auf eine internationale Rechtsordnung hin Rechnung getragen werden. Als Beispiel wird auf Art. 41 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl¹⁴²) hingewiesen, wonach der Gerichtshof der Gemein-

¹³⁶) Die Regierung hat sich bis zum Schluß gegen die Aufnahme dieser Vorschrift ausgesprochen.

¹³⁷) Abg. Bruins Slot, Hand. II, 1951/52, S. 1882; Abg. Oud, a. a. O., S. 1887.

¹³⁸) So Abg. Bruins Slot, a. a. O., S. 1882.

¹³⁹) Von Abg. Bruins Slot, a. a. O., zusammengefaßt.

¹⁴⁰) Der Abg. Oud hat gegen ein richterliches Prüfungsrecht die Botschaft des Präsidenten Roosevelt an den Kongreß der USA vom Februar 1937 angeführt, in der es heißt: "It matters not, that Congress has enacted the law, that the Executive has signed it and that the Administrative is wasting to function; ... the Judiciary ... is assuming an additional function and is coming more and more to constitute a scattered, loosely organized and slowly operating Third House of the National Legislature." (Hand. II, 1951/52, S. 1888). Oud machte auch geltend, daß zu den innerhalb der Niederlande geltenden Rechtsvorschriften, die in Art. 60 e den Verträgen gegenübergestellt werden, die Bestimmungen von Verträgen gehören, und fragt, wie es zu beurteilen sei, wenn zwei Verträge miteinander in Widerspruch stehen. Indem man die Verträge aus dem Kreis der innerstaatlichen Rechtsvorschriften herausnehme, verneine man, daß auch sie Rechtsvorschriften seien (a. a. O., S. 1958). Diesem Einwand steht aber Art. 60 f. entgegen, der die Verträge für verbindliches Recht erklärt.

¹⁴¹) Abg. Serrarens, a. a. O., S. 1890.

¹⁴²) Art. 41: »Der Gerichtshof allein entscheidet verbindlich über die Gültigkeit von

schaft mit für die staatlichen Gerichte bindender Wirkung über die Gültigkeit von Beschlüssen der Hohen Behörde und des Rates entscheidet: Art. 41 gehe davon aus, daß der nationale Richter vor die Frage gestellt sei, ob ein internationaler Akt rechtsgültig sei oder nicht¹⁴³). Diese Situation wolle die Regierung gerade vermeiden. Gebe man dem Richter das Prüfungsrecht nicht, so bedeute dies, daß der Gesetzgeber über die Vorfrage zu entscheiden habe, während nach Art. 41 der nationale Richter in der nationalen Sphäre anwenden müsse, was der Gerichtshof der Gemeinschaft durch präjudizielle Entscheidung festlege. Dem System des Art. 41 entspreche deshalb mehr ein solches, das die richterliche Prüfung gestatte, als ein solches, das sie ausschließe¹⁴⁴). Das richterliche Prüfungsrecht im Bereich der internationalen Verträge sei deshalb gerechtfertigt, weil – anders als in der Gesetzgebung, wo bestimmte Fragen befriedigend nur durch den Gesetzgeber geregelt werden könnten und das Volk auch die Möglichkeit habe, seinen rechtmäßigen Einfluß geltend zu machen – hier vor allem die Gegenüberstellung von nationalen und internationalen Belangen die Hauptrolle spiele. Die Richter, gewöhnt, unparteiisch zu entscheiden, würden ihr Urteil am allerwenigsten trüben lassen durch nationalistische oder internationalistische Vorurteile. Indem man ihnen die Entscheidung in die Hand lege, erreiche man, daß in internationalen Fragen das Rechtselement auf die gebotene Weise zur Geltung komme¹⁴⁵). Die Entscheidung einer so wesentlichen Frage könne nicht der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs (*Hooge Raad*) überlassen werden¹⁴⁶). Über diesen Punkt der Verfassungsänderung keine Entscheidung zu fällen, wäre »ein beschämendes Zeugnis gesetzgeberischer Ohnmacht«¹⁴⁷).

Das Parlament hat sich mit schwacher Mehrheit für die Annahme des Abänderungsantrags, der die Aufnahme dieser Vorschrift in die Verfassung bewirkt hat, entschieden. Der neue Art. 60 e besagt im wesentlichen folgendes: Innerhalb der Niederlande geltende Rechtsvorschriften weichen den Staatsverträgen, soweit sie mit diesen in Widerspruch stehen. Diese Formulierung bedingt die Unterscheidung zwischen »nationalem« und »internationalem« Recht. Es kann nicht zweifelhaft sein, daß beide Kategorien zusammen das

Beschlüssen der Hohen Behörde und des Rates, falls bei einem Streitfall vor einem staatlichen Gericht diese Gültigkeit in Frage gestellt wird.«

¹⁴³) Abg. R o m m e , a. a. O., S. 1958 f.

¹⁴⁴) Dagegen hat Minister B e l für die Regierung eingewandt, Art. 41 beweise nur, daß das Prüfungsrecht des nationalen Richters durch die internationale Instanz beschränkt werde, a. a. O., S. 1959.

¹⁴⁵) Abg. A n e m a , Hand. I, 1951/52, S. 812.

¹⁴⁶) Der *Hooge Raad* hat es auch in einer kürzlichen Entscheidung (Fall *Lobith*, abgedruckt in Ned. Jurisprudentie 1952, S. 289 ff.) wieder vermieden, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

¹⁴⁷) Abg. A n e m a , a. a. O., S. 812.

innerhalb der Niederlande geltende Recht ausmachen. Bei der Bestimmung der »innerhalb des Königreichs geltenden Rechtsvorschriften« ist auf den Entstehungsakt abzustellen: gemeint sind alle Rechtsvorschriften, die auf einem autonomen Akt des niederländischen Gesetzgebers beruhen. Ihnen stehen die Staatsverträge gegenüber, die ihre Entstehung nicht primär einem Akt des Gesetzgebers (der zwar die Zustimmung zum Abschluß zu erteilen hat), sondern einem Übereinkommen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zu verdanken haben. Die Verträge sind deshalb als internationale Rechtsvorschriften zu bezeichnen, die innerstaatliche Rechtswirksamkeit – und zwar eine mit Vorrang ausgestattete – besitzen. Zu den im Sinne dieses Artikels »innerhalb des Königreichs geltenden Rechtsvorschriften« gehören auch die Bestimmungen der Verfassung, so daß auch diese dem Vertragsrecht untergeordnet ist¹⁴⁸⁾. Der Vorrang der Staatsverträge ist aber an die Voraussetzung geknüpft, daß sie gemäß Art. 60 f verkündet worden sind¹⁴⁹⁾. Es genügt also nicht der völkerrechtlich wirksame Abschluß, vielmehr muß der Akt der innerstaatlichen Verkündung hinzukommen. Dies ist aus praktischen Gründen erforderlich, denn die innerstaatliche Verbindlichkeit muß an die Verkündung anknüpfen, die allein sichere Kenntnis von der Entstehung neuer Rechtsnormen vermittelt.

Wie bereits bemerkt, ist Art. 60 e vor allem insofern von Bedeutung, als er den Gerichten die Befugnis gibt, das innerstaatliche Recht auf seine Vereinbarkeit mit bestehenden Verträgen zu prüfen, besonders dann, wenn ein späteres Gesetz mit einem früher rechtswirksam gewordenen Vertrag in Widerspruch steht. Dies gilt auch für den Fall, daß die Verfassung selbst anderes bestimmt als ein wirksam abgeschlossener und verkündeter Vertrag. Art. 60 e statuiert insofern eine nur für das Verhältnis des innerstaatlichen zum Vertragsrecht geltende Ausnahme gegenüber dem sonst kraft Art. 124 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 3 geltenden Verbot richterlicher Normenkontrolle.

Art. 60 e stattet lediglich das Staatsvertragsrecht mit Vorrang aus. Er bringt nicht zum Ausdruck, daß auch die allgemeinen Regeln des Völkerrechts¹⁵⁰⁾ Vorrang gegenüber dem innerstaatlichen Recht hätten.

Verkündung und innerstaatliche Verbindlichkeit der Verträge

Art. 60 f: »Die Verkündung¹⁵¹⁾ von Verträgen wird durch Gesetz geregelt. Verträge sind für jedermann verbindlich, sofern sie verkündet worden sind.«

¹⁴⁸⁾ Hierin darf man wohl die in der Verfassungsgesetzgebung bisher am weitesten gehende Überordnung des Völkerrechts über das innerstaatliche Recht sehen.

¹⁴⁹⁾ Siehe auch den folgenden Abschnitt.

¹⁵⁰⁾ So Art. 25 GG und Art. 10 der italienischen Verfassung vom 27. 12. 1947.

¹⁵¹⁾ Der holländische Text verwendet den Begriff *bekendmaking* = Bekanntgabe. Gemeint ist Verkündung im weiteren Sinne.

Die nähere Bestimmung, wann und in welcher Form Verträge verkündet werden sollen, ist einem besonderen Ausführungsgesetz vorbehalten. Es bleibt deshalb abzuwarten, welche Regelung im einzelnen dafür gefunden wird. Aus den vorliegenden Materialien sind aber Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, wie man sich diese Regelung vorstellt. Vor allem ist an die Veröffentlichung in dem seit dem 1. Januar 1951 erscheinenden »Vertragsblatt« (*Tractatenblad*) gedacht, in dem alle vom Königreich der Niederlande abgeschlossenen Staatsverträge zum Abdruck gelangen. Man geht aber davon aus, daß diese Veröffentlichung nicht unbedingt in allen Fällen erforderlich sein müsse, sondern denkt an Fälle, in denen auch die Bekanntgabe an die direkt Betroffenen ausreichend sein soll¹⁵²⁾. Die durch das Ausführungsgesetz zu treffende Regelung wird vor allem die Verträge zu erfassen haben, die gemäß Art. 60 a die stillschweigende Zustimmung erhalten oder nach Art. 60 b nicht zustimmungsbedürftig sind. Verträge, denen das Parlament förmlich zustimmt, bedürfen nach Art. 60 a Abs. 3 ohnehin der Gesetzesform und gelangen deshalb auch zur Verkündung. Mit den durch Art. 60 f in Aussicht genommenen neuartigen Formen der Verkündung von Staatsverträgen verläßt der niederländische Gesetzgeber für diesen Kreis von Rechtsvorschriften das Gesetzeserfordernis für die innerstaatliche Verbindlichkeit. Dies ergibt sich deutlich aus Satz 2 des Art. 60 f. Danach sind die Verträge für jedermann verbindliches Recht, sobald sie bekanntgemacht sind. Aus dieser Regelung folgt zweierlei:

1. daß die Verträge nicht unmittelbar mit ihrem völkerrechtlich wirksamen Abschluß innerstaatlich wirksames Recht werden, daß vielmehr die Wirkung nach innen erst mit der Verkündung eintritt. Maßgeblich dafür sind Gründe der Rechtssicherheit. Der Staatsbürger soll nur gebunden sein an Rechtsregeln, von deren Existenz er Kenntnis nehmen konnte¹⁵³⁾. Das ist nicht der Fall, solange keine ordentliche Verkündung erfolgt ist.
2. ergibt sich aus dieser Vorschrift, was bereits im vorausgehenden Abschnitt anlässlich des Vorrangs der Verträge angemerkt wurde, daß das Transformationsprinzip in der herkömmlichen Form, nach der jede internationale Verpflichtung zur Umsetzung in innerstaatliches Recht in Gesetzesform zu erfolgen hat, verlassen wird.

Der Staatsvertrag tritt als Rechtsquelle besonderer Art neben das Gesetz, seine innerstaatliche Wirksamkeit wird an andere Voraussetzungen geknüpft als sie für das Gesetzesrecht gelten. In der parlamentarischen Debatte wurde dies von einem Mitglied der 2. Kammer so ausgedrückt¹⁵⁴⁾: »Für mein Gefühl

¹⁵²⁾ Regierung in MvT, S. 7.

¹⁵³⁾ ERvE, S. 21; MvT, S. 7.

¹⁵⁴⁾ Abg. R o m m e in Hand. II, 1951/52, S. 1959.

kann man nicht einen Vertrag, dem in Gesetzesform zugestimmt wurde, unter die gesetzlichen (*wettelijke*) Vorschriften einordnen. Ich meine, daß das Gesetz die Zustimmung ausdrückt, aber daß durch die Zustimmung der Vertrag nicht zur Gesetzesvorschrift wird, sondern daß es ein durch internationale Vorbereitung plus gesetzliche Zustimmung hervorgebrachtes Recht ist, das neben dem Recht steht, das in gesetzlichen Vorschriften verkörpert ist«¹⁵⁵). Vollends muß dies nun für diejenigen Verträge gelten, die nicht die Zustimmung des Parlaments erhalten und durch bloße Verkündung innerstaatliche Wirksamkeit erlangen. Die Verbindlichkeit gilt für »jedermann«. Damit sind zunächst alle niederländischen Staatsbürger gemeint, aber darüber hinaus alle potentiellen Normadressaten niederländischen Rechts: Individuen, andere Rechtssubjekte, Behörden und Gerichte, für die Staatsverträge an sich nicht unmittelbar anwendbares Recht zu sein brauchen, es aber durch Art. 60 f werden. Die innerstaatliche Verbindlichkeit tritt nur ein, soweit ein Vertrag seinem Inhalt nach dazu fähig ist, sich an andere Rechtssubjekte als die Vertragsstaaten selbst zu wenden, also z. B. nicht, soweit er lediglich zu bestimmten Gesetzgebungsakten verpflichtet. Ob ein Vertrag in diesem Sinne *self-executing* ist, ist jeweils im Einzelfalle festzustellen.

Art. 60 f gilt auch für die Beschlüsse völkerrechtlicher Organisationen¹⁵⁶), d. h. auch sie erlangen erst nach erfolgter Bekanntmachung innerstaatliche Verbindlichkeit.

Übertragung von Hoheitsrechten auf völkerrechtliche Organisationen

Art. 60 g: »Durch Vertrag oder auf Grund eines Vertrages können Befugnisse zu Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf völkerrechtliche Organisationen übertragen werden.

Hinsichtlich der Beschlüsse von völkerrechtlichen Organisationen sind die Art. 60 e und 60 f entsprechend anwendbar.«

Dieser Artikel, der die Übertragung von Hoheitsrechten¹⁵⁷) für zulässig

¹⁵⁵) Diese Auffassung kommt auch deutlich zum Ausdruck in einer Meinungsäußerung des Advocaat-Generaal Lange meijer zu einer Entscheidung des Hooge Raad (*Stop van Lobith*) vom 30. 11. 1951, abgedruckt in Ned. Jurisprudentie 1952, S. 295 ff., wo es heißt: »Die Vertragsbestimmung, die in den Niederlanden Geltung erlangt hat, ist staatsrechtlich von anderer Art als diejenige des Gesetzes. Die andere Art ergibt sich aus dem Wert, der, das muß man unterstellen, für jede nationale Rechtsordnung der Vertragstreue beigemessen wird. Er wird mitbestimmt durch den Umstand, daß er [der Vertrag] zustande kommt sowohl durch Handlungen nationaler Organe als auch solcher fremder Staaten und die Rechte und Verpflichtungen nicht allein für Niederländer, sondern auch für die Bürger anderer vertragschließender Parteien schafft. Diese besondere Art ist im geschriebenen Staatsrecht nicht näher umrissen und muß deshalb aus der Natur der Sache abgeleitet werden.«

¹⁵⁶) Siehe die Ausführungen im folgenden Abschnitt.

¹⁵⁷) Dieser Begriff, der sich in Art. 24 GG findet, trifft wohl am deutlichsten, was der

erklärt, ist in seiner jetzigen Fassung das Ergebnis eingehender Überlegungen in den Kommissionen und der Regierung¹⁵⁸). Die KvE hat in ihren 1. Entwurf keine entsprechende Bestimmung aufgenommen mit der Begründung¹⁵⁹):

»Jeder Vertrag beschränkt die Souveränität des Staates, soweit sich sein Inhalt erstreckt. Sowohl unter dem jetzigen Artikel 60 als auch unter dem von der Kommission vorgeschlagenen können internationale Organe¹⁶⁰) mit jeder Art von Befugnissen – richterlichen, verwaltenden, gesetzgebenden und politischen –, welche die Vertragsstaaten ihnen zuerkennen wollen, ins Leben gerufen werden. Vor allem die jüngste Vergangenheit ist gekennzeichnet durch eine unaufhörlich wachsende Anzahl internationaler Organe mit von den nationalen Regierungen unabhängigen Befugnissen. Um ein größeres Maß von Souveränitätsübertragung an solche Organe zu ermöglichen, ist eine Verfassungsänderung nicht notwendig.«

Die Stk hingegen, die auch der Meinung war, daß die Übertragung solcher Befugnisse auch ohne besondere Verfassungsnorm möglich sei¹⁶¹), hat dennoch einen besonderen Artikel in Vorschlag gebracht¹⁶²), um diese Rechtsform, »von der man angesichts der zunehmenden Bestrebungen nach internationalem Zusammenschluß und Integration annehmen muß, daß sie in der Zukunft mannigfaltige Anwendung finden wird«, in der Verfassung zu verankern. Die Kommission hielt auch die Übertragung von Befugnissen auf supranationale Organe nicht allgemein und vorbehaltlos für mit der Verfassung vereinbar. Wenn bisher gegen solche Übertragungen in den Niederlanden keine ernstlichen Bedenken geäußert worden seien, so deshalb, weil, von einigen Ausnahmen abgesehen (so Art. 25 der UN-Charta, wonach der Sicherheitsrat für alle Mitglieder bindende Beschlüsse fassen kann), bisher solchen Organen noch keine weitreichenden Befugnisse übertragen worden seien¹⁶³). Die KvE hat daraufhin in ihrem 2. Entwurf in Art. 60 a Abs. 1 eine dem Vorschlag der Stk ähnliche Bestimmung aufgenommen¹⁶⁴).

Die Regierung, die wie die Kommissionen davon ausging, daß die Übertragung von Hoheitsrechten nicht notwendig eine Festlegung in der Verfassung voraussetze, ist der Stk darin gefolgt, daß eine solche Bestimmung Aufnahme verdiente, zumal neuerlich die Befugnisse, die zur Übertragung

holländische Text mit *bevoegdbeden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak* zum Ausdruck bringen will.

¹⁵⁸) Die niederländischen Materialien lassen nicht erkennen, daß Art. 24 GG bekannt gewesen ist.

¹⁵⁹) ERvE, S. 21.

¹⁶⁰) Gemeint sind offenbar Organe internationaler Organisationen.

¹⁶¹) IRSt, S. 19.

¹⁶²) Art. 60 f. Abs. 1 des Entwurfs, IRSt, S. 17: »Auf völkerrechtliche Organe können durch oder auf Grund eines Vertrags Befugnisse übertragen werden.«

¹⁶³) IRSt, S. 19.

¹⁶⁴) ERvE, S. 25.

kämen, weiter reichten als es früher der Fall gewesen sei (als Beispiele werden genannt: Internationaler Gerichtshof, Europa-Rat, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl). Ihrem Entwurf entspricht im wesentlichen die heutige Fassung. Danach können Übertragungen stattfinden auf »völkerrechtliche Organisationen«¹⁶⁵). Hierbei ist gedacht sowohl an rein zwischenstaatliche als auch an supranationale Organisationen. Die Befugnisse sind aufgegliedert in solche gesetzgebender, verwaltender und richterlicher Art. In der Aufzählung ist keine Beschränkung zu erblicken, vielmehr soll sie zum Ausdruck bringen, daß es sich hier um die gesamte Staatsgewalt handelt¹⁶⁶). Weiter ist damit ausgedrückt, daß nicht nur Verwaltungsfunktionen, wie sie bislang von internationalen Organisationen wahrgenommen wurden, gemeint sind, sondern daß die nationalen Kompetenzen auf den Gebieten der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung nunmehr internationalen oder supranationalen Organen anvertraut werden können.

Die Übertragung kann durch einen oder auf Grund eines Vertrages erfolgen. Ein Vertrag, der eine solche Übertragung enthält, unterliegt aber den Vorschriften der vorausgehenden Artikel 60 bis 60 f. Art. 60 g enthält nicht mehr als die Feststellung, daß die Übertragung von Hoheitsrechten als solche nicht verfassungswidrig ist. Ein Übertragungsvertrag ist grundsätzlich zustimmungsbedürftig nach Art. 60 Abs. 2, kann nach Art. 60 a die Zustimmung durch Verschweigen des Parlaments erhalten, oder in den in Art. 60 b aufgeführten Fällen nicht der Zustimmung bedürfen. Die Regierung hat vorgetragen¹⁶⁷), daß der »Eilfall« des Art. 60 b lit. d¹⁶⁸) kaum je eintreten dürfte bei Verträgen, welche die Übertragung von Hoheitsrechten herbeiführen.

Es ist darauf hingewiesen worden, daß Verträge, die neben der Übertragung von Hoheitsrechten Bestimmungen enthalten, die mit der Verfassung nicht in Einklang stehen, zur Zustimmung die nach Art. 60 c erforderliche Zweidrittel-Mehrheit erhalten müssen¹⁶⁹). Diese Verträge genießen nach Art. 60 e Vorrang vor der innerstaatlichen Gesetzgebung und sind für jedermann verbindlich, sobald sie gemäß Art. 60 f verkündet sind.

Art. 60 g Abs. 2 behandelt die Rechtswirksamkeit von Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen. Sie haben ebenfalls Vorrang und sind verbindlich für jedermann nach erfolgter Bekanntgabe. Während die KvE in ihren Entwurf keine diesbezügliche Bestimmung aufgenommen hat, wollte

¹⁶⁵) Erläuterung dieses Begriffs oben S. 176.

¹⁶⁶) Minister Beel in Hand. II, 1951/52, S. 1947.

¹⁶⁷) Minister Beel in Hand. II, 1951/52, S. 1961.

¹⁶⁸) Siehe oben S. 183 ff.

¹⁶⁹) Minister Beel, a. a. O. S. 1961.

die Stk¹⁷⁰) sie folgender Regelung unterwerfen: Soweit Beschlüsse internationaler Organe nur verbindliche Kraft haben, wenn sie durch die Niederlande angenommen werden, sollten die Art. 60–60c entsprechende Anwendung finden, d. h. sie sollten der Zustimmung durch das Parlament, im Falle verfassungsändernden Inhalts mit qualifizierter Mehrheit, bedürfen. Weiter sollten sie Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht haben und für die Staatsbürger mit der Bekanntgabe verbindlich werden. Die KvE hat sich in ihrem zweiten Entwurf¹⁷¹) auf die Erklärung des Vorrangs beschränkt. Die endgültige Fassung des Artikels entspricht – mit Ausnahme der Bestimmung des Vorranges – dem Regierungsentwurf, der im wesentlichen wie folgt begründet wurde¹⁷²): Die Unterscheidung zwischen Beschlüssen, die der Annahme bedürfen, und solchen, die unmittelbar verbindlich sind, wird abgelehnt: Es erscheine vor allem aus praktischen Gründen nicht angängig, annahmbedürftige Beschlüsse der parlamentarischen Zustimmung zu unterwerfen, da die Annahme eines Beschlusses nicht vergleichbar sei mit dem Abschluß eines Vertrages. Vor allem hätten sich sehr verschiedenartige Formen von Beschlüssen internationaler Organisationen herausgebildet. So könne z. B. die Weltgesundheitsorganisation nach Art. 21, 22 ihres Statuts Regelungen treffen, welche die Mitgliedstaaten binden, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist erklären, daß sie diese Regelungen nicht anwenden. In der Internationalen Organisation für Zivile Luftfahrt seien die durch den Rat dieser Organisation festgelegten „*international standards and recommended practices*“ für die angeschlossenen Staaten nicht verbindlich, wenn sie für unausführbar erachtet werden und davon der Organisation Mitteilung gemacht werde. Die Regierung fragt, ob die Unterlassung der Abgabe einer solchen Erklärung eine Annahme darstelle. Sie meint, daß der Entwurf der Stk (Abs. 2) zu praktischen Schwierigkeiten und zu Unsicherheit führen könne. Deshalb ist in der endgültigen Fassung einfach von »Beschlüssen« die Rede. Was darunter zu verstehen ist, ist in der Behandlung dieser Materie nicht sehr deutlich zum Ausdruck gekommen. Es ist anzunehmen, daß dafür der Abs. 1 dieses Artikels heranzuziehen ist. Da dort »Befugnisse zu Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung« aufgeführt sind, dürfte der Begriff

¹⁷⁰) Art. 60 f. Abs. 2–4 des Entwurfs, IRSt, S. 17 f.: »(2) Soweit Beschlüsse dieser Organe für ihre Verbindlichkeit der Annahme durch das Königreich bedürfen, finden die Art. 60–60c entsprechende Anwendung. (3) Im Falle des Widerspruchs mit innerhalb des Königreichs geltenden Rechtsvorschriften haben die Beschlüsse dieser Organe Vorrang. (4) Beschlüsse sind nicht verbindlich, bevor sie im Königreich verkündet oder auf andere Weise zur Kenntnis der Betroffenen gebracht worden sind. Die Verkündung wird durch Gesetz geregelt.«

¹⁷¹) Art. 60 a Abs. 2, ERvE, S. 25: »Im Falle des Widerspruchs mit innerhalb des Königreichs geltenden Rechtsvorschriften haben die verbindlichen Beschlüsse dieser Organisationen Vorrang.«

¹⁷²) MvT, S. 8.

»Beschlüsse« legislative, exekutive und richterliche Akte und Entscheidungen umfassen, die, soweit sie von völkerrechtlichen Organisationen gefaßt und erlassen werden, Vorrang genießen.

Die innerstaatliche Verbindlichkeit der Beschlüsse ist durch Verweisung auf Art. 60 f ebenfalls an die Bekanntmachung oder Verkündung geknüpft, deren nähere Regelung einem Gesetz überlassen bleibt. Gerade hinsichtlich dieser Beschlüsse werden neben der Veröffentlichung im Vertragsblatt (*Tractatenblad*) andere Formen unmittelbarer Bekanntgabe an den – in vielen Fällen eng begrenzten – Personenkreis¹⁷³⁾ zu bestimmen sein.

Die Regelung, die der niederländische Gesetzgeber für die Übertragung von Hoheitsrechten auf völkerrechtliche Organisationen getroffen hat, zeigt folgende Merkmale: Alle Beteiligten waren darin einig, daß diese Bestimmung lediglich deklaratorischen Charakter hat. Auch ohne spezielle Verfassungsvorschrift war in der Vergangenheit und wäre in der Zukunft eine Übertragung von Hoheitsrechten zulässig. Die zunehmende Entwicklung auf engere internationale Zusammenarbeit und Integration hin ließ es aber geboten erscheinen, die Zulässigkeit solcher Übertragungen in der Verfassung zu verankern. Art. 60 g hat nur den Zweck, diese Zulässigkeit außer Zweifel zu stellen. Im übrigen läßt er die in der Verfassung festgelegte Ordnung unberührt. Wird in einem Verträge, durch den Hoheitsrechte übertragen werden, von anderen Verfassungsvorschriften abgewichen, so bedarf er der Zustimmung des Parlaments mit Zweidrittel-Mehrheit in jeder der beiden Kammern. Art. 60 g ermöglicht also keine Abweichungen von der Verfassung. Die Beschlüsse völkerrechtlicher Organisationen sind dem Staatsvertragsrecht gleichgestellt, insofern sie auch Vorrang gegenüber dem innerstaatlichen Recht haben und innerstaatliche Verbindlichkeit mit – im einzelnen noch nicht geregelter – rechtswirksamer Verkündung erhalten.

A n h a n g

Die niederländischen Verfassungsbestimmungen über die auswärtige Gewalt in der Fassung vom 22. Mai 1953¹⁾

Art. 58. De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Hij bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsorde.

Art. 58. Der König hat die oberste Gewalt in den auswärtigen Angelegenheiten.

Er fördert die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung.

¹⁷³⁾ Z. B. kann die Hohe Behörde der Montan-Union Entscheidungen und Empfehlungen unmittelbar an Einzelunternehmen richten.

¹⁾ Staatsblad 261. Übersetzung von E. Z i m m e r m a n n.

Art. 59. De Koning verklaart het Koninkrijk niet in oorlog met een andere Mogendheid dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal, tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand, niet mogelijk is gebleken.

De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten terzake in verenigde vergadering.

De Koning verklaart een oorlog tussen het Koninkrijk en een andere Mogendheid niet beëindigd dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.

Art. 60. Overeenkomsten met andere Mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties worden door of met machtiging van de Koning gesloten en, voor zover de overeenkomst zulks eist, door de Koning bekrachtigd.

De overeenkomsten worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal overgelegd; zij worden niet bekrachtigd en treden niet in werking dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd.

De rechter treedt niet in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten.

Art. 60 a. De goedkeuring wordt geacht te zijn verleend, indien niet binnen dertig dagen na het overleggen van de overeenkomst door of namens een der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen wordt gegeven, dat de overeenkomst aan de uitspraak van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, of indien de beide Kamers der Staten-Generaal vóór de afloop van deze termijn verklaren, dat geen uitspraak verlangd wordt.

De in het vorige lid bedoelde termijn wordt geschorst gedurende de tijd, dat de zitting der Staten-Generaal gesloten is.

Art. 59. Der König erklärt nur nach vorausgegangener Zustimmung der General-Staaten das Königreich für im Krieg mit einer andern Macht befindlich. Die Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die Beratung mit den General-Staaten infolge eines faktisch bestehenden Kriegszustandes sich als nicht möglich erwiesen hat.

Die General-Staaten beraten und beschließen hierüber in gemeinsamer Sitzung.

Der König erklärt einen Krieg zwischen dem Königreich und einer andern Macht nur nach vorheriger Zustimmung der General-Staaten für beendet.

Art. 60. Verträge mit andern Mächten und mit völkerrechtlichen Organisationen werden durch den König oder mit seiner Ermächtigung geschlossen und, wenn der Vertrag dies erfordert, durch den König ratifiziert.

Die Verträge werden so bald als möglich den General-Staaten vorgelegt; sie werden nicht ratifiziert und treten nicht in Kraft, bevor die General-Staaten ihnen zugestimmt haben.

Der Richter prüft nicht die Verfassungsmäßigkeit von Verträgen.

Art. 60 a. Die Zustimmung wird als erteilt angesehen, wenn nicht binnen 30 Tagen nach Vorlage des Vertrages durch oder im Namen einer der Kammern der General-Staaten oder durch zumindest ein Fünftel der verfassungsmäßigen Anzahl der Mitglieder einer der Kammern der Wunsch zu erkennen gegeben wird, den Vertrag der Aussprache in den General-Staaten zu unterwerfen, oder wenn beide Kammern der General-Staaten vor Ablauf dieses Termins erklären, daß keine Aussprache verlangt wird.

Die im vorigen Absatz erwähnte Frist wird unterbrochen für die Zeit, während deren die General-Staaten nicht zur Sitzung versammelt sind.

In alle gevallen, waarin de overeenkomst aan de uitspraak van de Staten-Generaal wordt onderworpen, kan de goedkeuring slechts bij de wet worden verleend.

Art. 60 b. De goedkeuring is – behoudens in het geval, bedoeld in artikel 60 c – niet vereist:

a. indien het een overeenkomst betreft, waarvoor dit bij de wet is bepaald;

b. indien de overeenkomst uitsluitend betreft de uitvoering van een goedgekeurde overeenkomst, voor zover de Staten-Generaal bij de goedkeuring geen voorbehoud terzake hebben gemaakt;

c. indien de overeenkomst geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten;

d. indien in buitengewone gevallen van dringende aard het belang van het Koninkrijk eist, dat de overeenkomst zonder verwijl van kracht wordt.

Een overeenkomst, als bedoeld onder *d*, wordt niet aangegaan dan onder voorbehoud van haar beëindiging bij onthouding van de goedkeuring van de Staten-Generaal. Van het aangaan van de overeenkomst wordt onverwijld mededeling gedaan aan de Staten-Generaal. De overeenkomst wordt alsnog aan de goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen, indien binnen dertig dagen na de mededeling door of namens een der Kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens daartoe te kennen wordt gegeven.

Het bepaalde in het vorige lid is niet van toepassing, indien het belang van het Koninkrijk zich daartegen bepaaldelijk verzet. In zodanig geval wordt de overeenkomst zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal overgelegd en indien deze hun goedkeuring daaraan onthou-

In allen Fällen, in denen der Vertrag der Entscheidung der General-Staaten unterworfen wird, kann die Zustimmung nur durch Gesetz erteilt werden.

Art. 60 b. Die Zustimmung ist – ausgenommen in dem in Art. 60 c genannten Fall – nicht erforderlich:

a. in Ansehung eines Vertrages, für den dies durch Gesetz bestimmt ist;

b. wenn ein Vertrag ausschließlich die Ausführung eines Vertrags, der die Zustimmung erhalten hat, betrifft und die General-Staaten bei der Zustimmung keinen diesbezüglichen Vorbehalt angebracht haben;

c. wenn der Vertrag dem Königreich keine erheblichen finanziellen Verpflichtungen auferlegt und nur für längstens ein Jahr geschlossen wird;

d. wenn in außergewöhnlichen Fällen dringender Art die Belange des Königreichs fordern, daß der Vertrag unverzüglich in Kraft tritt.

Ein unter lit. *d* fallender Vertrag wird nur geschlossen unter dem Vorbehalt seiner Auflösung, falls die General-Staaten die Zustimmung verweigern. Der Abschluß des Vertrags wird unverzüglich den General-Staaten mitgeteilt. Der Vertrag wird noch der Zustimmung der General-Staaten unterworfen, wenn binnen 30 Tagen nach der Mitteilung durch eine oder namens einer der Kammern oder durch wenigstens ein Fünftel der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl einer der Kammern dies verlangt wird.

Die Bestimmungen des vorausgehenden Absatzes finden keine Anwendung, wenn die Belange des Königreichs sich entschieden dagegen richten. In solchem Falle wird der Vertrag so bald als möglich den General-Staaten vorgelegt und, wenn diese die Zustimmung verweigern,

den, zo spoedig zulks met de bepalingen van de overeenkomst verenigbaar is, beëindigd.

Art. 60 c. Indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert kan in een overeenkomst worden afgeweken van bepalingen van de Grondwet. In zodanig geval geschiedt de goedkeuring der overeenkomst niet dan door een uitspraak van de Staten-Generaal met twee derden der uitgebrachte stemmen in elk der Kamers.

Art. 60 d. Voor toetreding tot overeenkomsten vinden de bepalingen van de vier voorgaande artikelen overeenkomstige toepassing.

Ten aanzien van opzegging van overeenkomsten zijn de artikelen 60, 60 a en 60 b van overeenkomstige toepassing, het tweede lid van artikel 60 met dien verstande, dat van het voornemen tot opzegging aan de Staten-Generaal mededeling wordt gedaan.

Art. 60 e. Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze niet verenigbaar zou zijn met overeenkomsten, die hetzij vóór, hetzij na de totstandkoming der voorschriften zijn bekend gemaakt overeenkomstig artikel 60 f.

Art. 60 f. De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van overeenkomsten. De overeenkomsten verbinden een ieder, voorzover zij zijn bekend gemaakt.

Art. 60 g. Aan volkenrechtelijke organisaties kunnen bij of krachtens een overeenkomst bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen.

Ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn de artikelen 60 e en 60 f van overeenkomstige toepassing.

außer Kraft gesetzt, sobald dies nach den Bestimmungen des Vertrages zulässig ist.

Art. 60 c. Wenn die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung es fordert, kann in einem Vertrage von Bestimmungen der Verfassung abgewichen werden. In diesem Falle erfolgt die Zustimmung zu dem Vertrage nur durch eine Entscheidung der General-Staaten mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen in jeder der Kammern.

Art. 60 d. Auf den Beitritt zu Verträgen finden die vier vorausgehenden Artikel entsprechende Anwendung.

Auf die Kündigung von Verträgen sind die Artikel 60, 60 a und 60 b entsprechend anwendbar, der 2. Absatz von Art. 60 mit der Maßgabe, daß die Absicht der Kündigung den General-Staaten mitgeteilt wird.

Art. 60 e. Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften finden keine Anwendung, wenn sie nicht in Einklang stehen mit Verträgen, die, sei es vor oder nach dem Zustandekommen der Vorschriften, gemäß Art. 60 f bekanntgemacht worden sind.

Art. 60 f. Die Verkündung von Verträgen wird durch Gesetz geregelt. Verträge sind für jedermann verbindlich, sofern sie verkündet worden sind.

Art. 60 g. Durch Vertrag oder auf Grund eines Vertrages können Befugnisse zu Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf völkerrechtliche Organisationen übertragen werden.

Hinsichtlich der Beschlüsse von völkerrechtlichen Organisationen sind die Art. 60 e und 60 f entsprechend anwendbar.

(Abgeschlossen am 15. April 1953)

Erich Z i m m e r m a n n