

# BERICHTE UND URKUNDEN

## VÖLKERRECHT

### Die Benelux-Wirtschaftsunion (L'Union économique Benelux <sup>1)</sup>)

Der am 1. November 1960 in Kraft getretene <sup>2)</sup> Vertrag über die Gründung einer Benelux-Wirtschaftsunion (UV) <sup>3)</sup> krönte eine Entwicklung, die mit der Unterzeichnung des Zollunionsvertrags am 5. September 1944 <sup>4)</sup> einsetzte <sup>5)</sup>. Auf vielen Ministerkonferenzen waren die wirtschaftlichen und

<sup>1)</sup> Besondere Abkürzungen: Ann. = Annales Conseil Benelux; AusfProt. (Ausführungsprotokoll) = Protocole d'exécution du Traité d'Union économique Benelux; BStG = Staten Generaal, Bijlagen; BT = Benelux Bulletin Trimestriel; Doc. = Document du Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux; DPS = Documents parlementaires, Sénat, Session ordinaire ...; GEG = Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften; GeschO = Geschäftsordnung; IBR = Interparlamentarischer Beneluxrat; Mém. = Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg; Mon. Belge = Moniteur Belge; MK = Ministerkomitee; Pas. = Pasinomie, Collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique; Rec. = Recueil des lois et arrêtés royaux de la Belgique; Stbl. = Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden; StG = Staten Generaal, Handelingen; Trbl. = Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden; ÜbV (Überleitungsvertrag) = Convention transitoire; UEBl = Union économique belgo-luxembourgeoise; UnterzProt. (Unterzeichnungsprotokoll) = Protocole de signature; UV (Unionsvertrag) = Traité instituant l'Union économique Benelux.

<sup>2)</sup> Die 1949 begonnenen Vorarbeiten wurden 1956 von den Unionsorganen systematisch in Angriff genommen (van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 5). Der Vertrag lag nach Paraphierung am 17. 9. 1957 im Oktober/November 1957 dem IBR vor; auf dessen Gutachten wurden Art. 14, 66 UV abgeändert (BT 1958 No. 4, S. 28) und die Verträge am 3. 2. 1958 unterzeichnet. Das belgische Zustimmungsgesetz wurde am 4. 6. 1959 vom Senat, am 12. 5. 1960 von der Repräsentantenkammer verabschiedet und am 20. 6. 1960 veröffentlicht (Pas. 1960, S. 665). Die niederländischen Kammern stimmten dem Vertrag am 16. 3. und 21. 6. 1960 zu (Gesetz vom 23. 6. 1960, Stbl. S. 246). Das luxemburgische Gesetz wurde nach Genehmigung durch die Deputiertenkammer vom 5. 7. 1960 am 5. 8. 1960 veröffentlicht (Mém. 1960, S. 1215). Die belgische, niederländische und luxemburgische Ratifikationserklärung wurde am 13. 7., 15. 7. und 29. 8. 1960 hinterlegt (Trbl. 1960 No. 124). Gemäß Art. 100 trat der UV am 1. 11. 1960 in Kraft.

<sup>3)</sup> Zum Vertragswerk gehören der UV, der ÜbV, das AusfProt. (Art. 98 UV), das UnterzProt. und die am 3. 2. 1958 zwischen dem belgischen und dem niederländischen Außenminister gewechselten Noten.

<sup>4)</sup> StBl. 1944 E 77. Der Vertrag trat erst mit der Ratifikation (i. d. F. des Haager Protokolls vom 14. 3. 1947) am 1. 1. 1948 in Kraft (StBl. 1947 H 282; Mon. Belge 22. 11. 1947; Mém. 1947, S. 727).

<sup>5)</sup> In den Benelux-Ländern bestehen Bestrebungen, die Geschichte der letzten 500 Jahre von der nationalen Betrachtung zu lösen und als einen zur Union strebenden Prozeß zu

organisatorischen Probleme empirisch gelöst und die Union schrittweise verwirklicht worden<sup>6)</sup>. Der UV sollte die von Vertrag zu Vertrag<sup>7)</sup> durch die Praxis entwickelten Lösungen in ein harmonisches, umfassendes System bringen und darüber hinaus die künftige Verwirklichung der Union festlegen<sup>8)</sup>.

Das Vertragswerk versteht unter »Wirtschaftsunion« zweierlei: in Art. 1 UV (materiell) das einheitliche, integrierte Wirtschaftsgebiet<sup>9)</sup>, in Art. 15 ff. UV (institutionell) die durch ihre Organe repräsentierte Organisation<sup>10)</sup>.

### A. Die Wirtschaftsunion im materiellen Sinn<sup>11)</sup>

Eine Wirtschaftsunion könnte materiell als eine in bestimmten Marktstrukturen verwirklichte Integration definiert werden: Dies entspräche dem »gemeinsamen Markt« des EWG-Vertrags<sup>12)</sup>, während der Unionsbegriff

begreifen. Diese Auffassung fällt in das der nationalen Übersteigerung entgegengesetzte Extrem (The w i s s e n, Histoire nationale et Benelux, BT 1958 No. 6, S. 99 ff.). Zumindest seit Beginn es 19. Jh. lassen sich aber wirtschaftliche Einigungstendenzen feststellen (Edgar H y l k e m a, Benelux, Paris 1948; M. W e i s g l a s, Benelux, Amsterdam-Brüssel 1949).

<sup>6)</sup> Einzelheiten bei K. A. K a l s h o v e n, Benelux, den Haag 1956; James E. M e a d e, Negotiations for Benelux: An annotated chronicle 1943–1956, Princeton 1957; V e r b e e c k, BT 1958 No. 4, S. 17 ff.; vgl. die ständigen Berichte der Chronique de politique étrangère, für die neuere Entwicklung auch die Jahresberichte an den IBR.

<sup>7)</sup> Die Verträge sind aufgeführt im AusfProt., besonders Art. 12–14.

<sup>8)</sup> Vgl. Aide-mémoire des Gouvernements, Ann. No. 2 Annexe, S. 2 ff.

<sup>9)</sup> Hierauf wird abgehoben, wenn die Union als *entité* bezeichnet, ihr aber die internationale Rechtspersönlichkeit abgesprochen wird (siehe S. 293 f.).

<sup>10)</sup> Dagegen verwendet der EWG-Vertrag den Begriff »Wirtschaftsgemeinschaft« nur im organisatorischen Sinn (Art. 1 ff., 137 ff.). Der materielle Gehalt des Unionsbegriffs wird in Art. 233 voll, im Begriff der »Zollunion« (Art. 9, 110) und des »gemeinsamen Marktes« beschränkt (Nicolà C a t a l a n o, La Comunità Economica Europea e l'Euratom, 1959, S. 91 ff.; C a r s t e n s, Die Errichtung des gemeinsamen Marktes, ZaöRV Bd. 18 1957/58, S. 459 ff.) erfaßt, so daß die Literatur (A u t h e u n i s s e n, BT 1958 No. 4, S. 10 ff.; S a u v e p l a n n e, Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff. u. a. m.) und die Benelux-Regierungen (Doc. 9–1) von der Union als »gemeinsamem Markt« sprechen können.

<sup>11)</sup> Allgemeine Literatur: A u t h e u n i s s e n, BT 1958 No. 4, S. 10 ff.; v a n L y n d e n, BT 1958 No. 4, S. 3 ff.; BT 1961 No. 1, S. 6 ff.; Zu Einzelfragen wie Arbeitsmarkt: G i l o n - P i c h a u l t, Le Progrès social, 1957, S. 63 ff. und BT 1961 No. 1, S. 21 ff.; R u s s e l, Nouvelles Benelux, 1957 No. 2, S. 8 ff.; Außenhandel: BT 1957 No. 1, S. 4 ff.; Handelspolitik: v a n L y n d e n, Bulletin de Documentation et d'Information de la Banque Nationale de Belgique, 1958 No. 4 Teil 2; Submissionen: Nouvelles Benelux 1956, S. 10 ff.; F l a m m e, Actualité Juridique, 1960, S. 381 ff.; Währungspolitik: D e B l o c k, De Economist, 1958, S. 422 ff.; H o l t r o p, Nouvelles Benelux, 1957 No. 1, S. 11. Vgl. auch die Aufsätze in Klein- en middenbedrijf, 1958 No 516. Die Wirtschaftslage wird im BT verfolgt.

<sup>12)</sup> Der gemeinsame Markt umfaßt neben der staatlichen Verhaltensweise solche der Unternehmer (Art. 85 ff.) und überdies die in bestimmten Marktstrukturen verwirklichte

der Benelux enger nur die für diese Integration erforderliche staatliche Marktordnung umfaßt. Wie bei den europäischen Gemeinschaften wird im Hauptvertrag nur das Endstadium der Union, der dorthin führende Weg in einem Überleitungsvertrag (ÜbV) geregelt. Das Ausführungsprotokoll (AusfProt.) berücksichtigt den unterschiedlichen Ausgangspunkt, indem es das Verhältnis des neuen zu den vorher bestehenden Verträgen bestimmt.

I. Der UV deutet die allgemeinen Ziele der Union in der Präambel nur an<sup>13)</sup>. Ebenfalls abweichend von den europäischen Verträgen definiert Art. 1 die Wirtschaftsunion in ihren Elementen<sup>14)</sup>, die in Art. 2–13 und im dritten Teil ausgeführt werden<sup>15)</sup>. Die Wirtschaftsunion besteht aus einer um eine koordinierte Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik erweiterten Zollunion, die ihrerseits die volle innere Freizügigkeit und gemeinsame Außenwirtschaftspolitik umfaßt.

Für den Binnenmarkt schalten die Art. 2 Abs. 1, 3–6 UV in Ausführung des Art. 1 Abs. 1 alle staatlichen Beschränkungen der Freizügigkeit im Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten aus. Zur Freizügigkeit des Personen- und Warenverkehrs zählt das Niederlassungsrecht (Inländergleichheit: Art. 2 Abs. 2 UV) und die Warengleichheit (Art. 3 Abs. 2). Beschränkter als die europäischen Verträge berücksichtigen Art. 7 und 8 UV die Erfahrung, daß die Freizügigkeit durch die Koordination<sup>16)</sup> der Wirtschafts- und insbesondere der Kartellpolitik<sup>17)</sup>, der Finanz- und Sozialpolitik ergänzt werden muß, soll der Wettbewerb nicht verfälscht werden.

---

Integration (Art. 100, 101, 105, 128; Groeben-Boeckh, EWG Bd. I 1958, Art. 2 Anm. 2 a, b, f).

<sup>13)</sup> Der IBR hat sich gegen die Begründung der Regierung (Ann. No. 2, S. 18; Aide-mémoire a. a. O., S. 8 f.) gewandt, eine Normierung sei weder wünschenswert noch möglich (Doc. 5–2; Ann. No. 3, S. 6 f., 16). Für einige Gebiete sind Ziele angegeben (Art. 65, 67 ff. UV); wenn der UV aber auf die *objectifs* abhebt (Art. 9, 16), ist hierunter die Union im Endstadium, nicht ein dahinterliegender Zweck zu verstehen. Der Begriff ähnelt dem *objet* (Art. 41 UV), was in der Verwendung desselben holländischen Worts *doelstelling* zum Ausdruck kommt (van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 6 ff.).

<sup>14)</sup> Die Definition geht auf die Arbeiten des Groupe d'Etudes pour une Union Douanière Européenne (10.–14. 11. 1947) zurück (Doc. 5–1, S. 7).

<sup>15)</sup> van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 4 ff.; Zijlstra, StG 2. Kamer 1959/60, S. 829 f.

<sup>16)</sup> «Par coordination il faut entendre l'action concertée des Gouvernements en vue de créer les conditions nécessaires à l'intégration économique» (Belgische Regierungsbegründung zu Art. 8, DPS 1957/58 Nr. 369, S. 10). Zur »Koordination« und »Harmonisation«: «l'emploi des deux termes correspond à la même préoccupation, considérée dans le premier cas sous l'angle de l'intervention des gouvernements et dans le second cas sous l'angle des objectifs ou des résultats de cette intervention» (Aide-mémoire a. a. O., S. 9; L a r o c k, Ann. No. 2, S. 18).

<sup>17)</sup> Sie ist im Gegensatz zum EWG-Vertrag nicht inhaltlich geregelt.

Zur Wirtschaftsunion gehört die gemeinsame Außenwirtschaftspolitik (Art. 1 Abs. 2 b UV). Materiell umfaßt sie den Außenhandel<sup>18)</sup>, die hierauf bezogenen Zahlungen<sup>19)</sup> und den Wechselkurs<sup>20)</sup>. Hierunter fallen der gemeinsame Zolltarif, gemeinsame Ein- und Ausfuhrkontingente und die Koordinierung der Zollerhebung sowie aller anderen wirtschaftlichen und finanziellen Vorschriften für Export, Import und Transit. Formell wird diese Integration durch Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, durch gemeinsame Zoll- und Zahlungsabkommen mit Drittstaaten und durch gemeinsames Vorgehen in internationalen Organisationen und Konferenzen durchgeführt<sup>21)</sup>.

II. Die Vorschriften des ersten Teils des UV sind heterogen: die innere Freizügigkeit ist inhaltlich abschließend geregelt, alles andere nur in Form eines unbestimmten Programms.

Die inhaltlich bestimmten Vorschriften (Freizügigkeit) wären – abweichend von den europäischen Verträgen, wo schon der Hauptvertrag eine stufenweise Anpassung vorsieht – mit Inkrafttreten des UV anwendbar geworden. Dies vermeiden Teil III UV, der ÜbV und das AusfProt.: Die Vorschriften des ersten Teils<sup>22)</sup> werden jeweils für bestimmte Sachgebiete dauernd oder auf drei oder fünf Jahre<sup>23)</sup> allgemein außer Kraft gesetzt oder können doch durch das Ministerkomitee (MK) während dieser Zeit durchbrochen werden<sup>24)</sup>. Bei der dauernden Außerkraftsetzung ist zwischen dem ersatzlosen Fortfall<sup>25)</sup> und den Fällen zu unterscheiden, in denen die eigentliche Regelung in vorherigen<sup>26)</sup> oder künftigen<sup>27)</sup> Verträgen oder Entschei-

<sup>18)</sup> Art. 10, 11, 73 Abs. 1 UV betreffen nur den Warenverkehr; Art. 1 Abs. 2 b, 9, 72, 73 b, 75 UV könnten auch den Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr umgreifen. Die Praxis beschränkt sich auf den Warenverkehr. Außerdem hielten die Benelux-Staaten in der Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du Benelux (Doc. 22-1; BT 1960 No. 2, S. 3 ff.) die ausdrückliche Festlegung der Verpflichtung für notwendig, zur Durchführung dieses Vertrags eine gemeinsame Außenpolitik zu verfolgen, obwohl es sich um Materien des UV handelte.

<sup>19)</sup> Art. 10, 73 Abs. 1 UV.

<sup>20)</sup> Art. 12 f. UV.

<sup>21)</sup> Art. 9, 10 b, c, 11, 72 ff., 78 UV.

<sup>22)</sup> Ausnahmsweise in Art. 57-59, 62 f. UV nur konkretisiert.

<sup>23)</sup> Art. 3, 5, 8 ÜbV. In diesen Artikeln wird der erste Teil mit Fristablauf automatisch anwendbar; manchmal werden die Hindernisse während der Frist vom MK (Art. 10, 22 ÜbV) oder von den Staaten (Art. 30, 34 ÜbV, Art. 60 UV, Art. 4 AusfProt.) aufgehoben.

<sup>24)</sup> Art. 2 ÜbV. Die Sicherheitsklauseln der Art. 14, 66 UV beziehen sich dagegen auf alle materiellrechtlichen Verpflichtungen der Übergangs- und Endzeit.

<sup>25)</sup> Art. 61, 89 UV; vgl. die Einschränkungen der Art. 55, 56, 58 Abs. 3 UV; Art. 1, 6 ÜbV, Art. 1 AusfProt.

<sup>26)</sup> Art. 4 ÜbV, 2 AusfProt.; 60 UV, 3 AusfProt.

<sup>27)</sup> Art. 55, 56 UV, 1 AusfProt.; Art. 58 Abs. 3 UV, 6 Abs. 2 ÜbV.

dungen der Unionsorgane<sup>28)</sup> besteht. So wird der UV weitgehend durch Ausführungsverträge verdrängt. Manchmal wird diesen Verträgen<sup>29)</sup> oder Ausführungsentscheidungen<sup>30)</sup> ebenfalls eine drei- oder fünfjährige Frist gesetzt. Oft besteht bis zum Inkrafttreten des ersten Teils oder dessen Ausführungsbestimmungen keine vertragliche Regelung<sup>31)</sup>; zum Teil wird als Übergangslösung auf frühere Verträge<sup>32)</sup> oder innerstaatliche Bestimmungen<sup>33)</sup> verwiesen, die manchmal versteinert werden<sup>34)</sup>; häufig greifen daneben oder allein Meistbegünstigungsklauseln ein<sup>35)</sup>.

Die übrigen Vorschriften des ersten Teils enthalten dagegen im wesentlichen unbestimmte Verpflichtungen, inhaltlich noch unbestimmte Regelungen später einzuführen. Diese Regelungen bedurften der Konkretisierung: So regelt der dritte Teil und das AusfProt. Zuständigkeit<sup>36)</sup> und Verfahren<sup>37)</sup>, Inhalt<sup>38)</sup> oder Ziele<sup>39)</sup> der Ausführungsbestimmungen näher; darüber hinaus bestimmt das AusfProt. frühere Verträge zu Ausführungsverträgen des dritten Teils<sup>40)</sup> und sieht der ÜbV Übergangslösungen vor<sup>41)</sup>.

III. Im Vergleich zum EWG-Vertrag ist das Endstadium der Benelux-Union weniger scharf umrissen: Einige bei der EWG inhaltlich bestimmte Materien sind hier nur der Koordinierung unterworfen<sup>42)</sup>; die Regelungen gehen öfter auch von verschiedenen Gesichtspunkten aus<sup>43)</sup>. Der UV scheut

<sup>28)</sup> Art. 85 f. UV. Die Agrarbestimmungen waren noch komplizierter, sind aber durch die Praxis überholt (Anm. 301). Für bestimmte Produkte sollten die Unionsorgane binnen fünf Jahren ein Sonderregime einführen (Art. 12–22 ÜbV), das vom MK allmählich abzubauen war, wodurch die Vorschriften des ersten Teils anwendbar geworden wären.

<sup>29)</sup> Art. 1, 6 ÜbV.

<sup>30)</sup> Art. 22 Abs. 1 ÜbV.

<sup>31)</sup> Art. 3, 5, 6 Abs. 2, 8, 23 f. ÜbV.

<sup>32)</sup> Art. 10 Abs. 1 ÜbV, 1 AusfProt.; Art. 30 Abs. 2 ÜbV, 8 AusfProt.; Art. 60 UV, 4 AusfProt.

<sup>33)</sup> Art. 10 Abs. 1, 30 Abs. 3 ÜbV; 88 UV.

<sup>34)</sup> Art. 4 Abs. 3 ÜbV.

<sup>35)</sup> Art. 2 Abs. 2, 10 Abs. 3, 19 Abs. 2, 20 Abs. 2 ÜbV.

<sup>36)</sup> MK: Art. 64, 72–74, 87 UV.

<sup>37)</sup> Sei es, daß bestimmte Organisationen eingeschaltet werden (Art. 70 f. UV), die Art des gemeinsamen Vorgehens (Art. 72–74 UV; 10 f. AusfProt.) oder aber die Form der endgültigen Regelung (Verträge: Art. 76 Abs. 2, 83 Abs. 2, 78–80 UV) bestimmt wird.

<sup>38)</sup> Art. 64, 71, 76, 78 ff., 83 UV.

<sup>39)</sup> Art. 65, 67–70, 75 UV.

<sup>40)</sup> Art. 5–7 AusfProt.

<sup>41)</sup> Art. 26–28, 31–33 ÜbV.

<sup>42)</sup> Vgl. Art. 85 ff. EWG-Vertrag mit Art. 8 Abs. 2 UV, 11 AusfProt.

<sup>43)</sup> Vgl. Art. 38 ff. EWG-Vertrag mit Art. 65 UV, 11 ff. ÜbV; Art. 48 EWG-Vertrag mit Art. 2 UV; Art. 51 EWG-Vertrag mit Art. 2 Abs. 2 e, 60 UV, 4 AusfProt.; Art. 74 ff. EWG-Vertrag mit Art. 68 ff. UV, 34 ÜbV, 9 AusfProt. u. a. m. Darüber hinaus fehlen dem UV die zahlreichen Diskriminierungsverbote des EWG-Vertrags, ein Gegenstück zu Art. 91–94 und viele andere Konkretisierungen.

sich in größerem Umfang vor der Festlegung des Weges zu diesem Endstadium<sup>44)</sup>; soweit dies aber geschieht, sind die Fristen wesentlich kürzer. Stets ist zu berücksichtigen, daß die Union schon im Anfangsstadium weiter verwirklicht war als der gemeinsame Markt der EWG.

### B. Die Wirtschaftsunion als Organisation

Auch die Organisation der Union ist empirisch gewachsen<sup>45)</sup>. Bei Unterzeichnung des UV bestanden die Exekutivorgane<sup>46)</sup> (MK, Réunion des Présidents des Conseils, drei Hauptausschüsse mit Ausschüssen und Unterausschüssen), das Generalsekretariat, die beratenden Organe (IBR und als Vorläufer des Wirtschafts- und Sozialrates mehrere Ausschüsse), drei Schiedsgerichte und ein Hilfsfonds. Der UV hat die drei Hauptausschüsse und den Hilfsfonds nicht übernommen, andererseits neue Organe (Services communs<sup>47)</sup>) vorgesehen. Der Wirtschafts- und Sozialrat und das Schiedskollegium lösen ihre Vorläufer ab. Zusammensetzung, Aufgaben wie Befugnisse der Organe und ihr Verhältnis zueinander wurden rationalisiert<sup>48)</sup>.

#### I. Die Exekutivorgane

Abweichend von den europäischen Gemeinschaften liegt die Willensbildung in der Union grundsätzlich bei den aus nationalen Beamtendelegationen zusammengesetzten Organen<sup>49)</sup>, die in dreistufiger Hierarchie die

<sup>44)</sup> Diese Mängel wurden vom IBR (Doc. 9-2, S. 5 ff.; Doc. 9-3) und vom Conseil Central de l'Economie de Belgique (Nouvelles Benelux, 1957 No. 5, S. 16 ff.) gerügt.

<sup>45)</sup> Vgl. Anm. 6; insbesondere J. G. Sauveplanne, De juridische opbouw der Benelux (Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff.).

<sup>46)</sup> van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 5 ff.

<sup>47)</sup> Art. 40. Darunter sind gemeinsame Behörden für die Lizenzverteilung, Exportförderung, Statistik usw. zu verstehen (Larock, Ann. No. 2, S. 18; Aide-mémoire a. a. O., S. 8), die möglicherweise von internationalen Beamten versehen werden (van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 5). Das in der Convention de loi uniforme Benelux en matière de marques de produits (Doc. 15-1; BT 1959 No. 8) vorgesehene, für die Registrierung der Markenrechte zuständige Bureau Benelux des Marques stellt eine solche *administrative commune* dar. Es besteht aus einem dreiköpfigen Verwaltungsrat und der unter dem (vom Rat gewählten) Direktor stehenden Verwaltung. Der Verwaltungsrat schlägt den drei Regierungen Durchführungsabkommen vor, erläßt selbst Durchführungsentscheidungen, bestimmt und kontrolliert die Zuständigkeiten des Direktors und verabschiedet den aus eigenen Einkünften gespeisten Haushalt.

<sup>48)</sup> Aide-mémoire a. a. O., S. 2.

<sup>49)</sup> Das Aide-mémoire a. a. O., S. 5, führt diese Zusammensetzung auf das Fehlen supranationaler Befugnisse zurück: «Alors que les communautés européennes . . . comportent un régime d'administration communautaire de certains ou de la généralité des secteurs de la vie économique, mettant les entreprises et les particuliers dans une relation directe avec les autorités communes, le Benelux est, dans sa conception, un système de coopération entre Etats: Il était donc logique que la fonction d'organe directeur soit

Exekutive bilden. Die Entscheidungsgewalt ist beim MK konzentriert, dessen Beschlüsse über den Unionsrat von den Kommissionen vorbereitet und ausgeführt werden. Diese schwach integrierte Struktur bietet den Vorteil, daß die Willensbildung sich gleichzeitig auf drei Ebenen vollzieht. In den Exekutivorganen sind verschiedene Stufen der nationalen Beamtenhierarchie aus verschiedenen Ministerien der drei Länder vertreten. Diese Form der Zusammenarbeit kann auch einen späteren Funktionsübergang auf die EWG erleichtern<sup>50)</sup>.

### 1. Das Ministerkomitee (*Comité de Ministres*)<sup>51)</sup>

Organisation und Befugnisse des MK sind neben Art. 16–22 UV in über das Vertragswerk verstreuten Vorschriften und in Sonderverträgen geregelt.

#### a) Organisation

Das MK besteht aus mindestens je drei Regierungsmitgliedern jedes Vertragsstaats und kann für einzelne Sitzungen durch weitere Regierungsmitglieder auf Einladung der betreffenden Regierung ergänzt werden (Art. 17

---

confiée à la réunion de membres des trois Gouvernements. Là où le Comité des Ministres prend des décisions obligatoires, celles-ci engagent les Hautes Parties Contractantes (Article 19 litt. a) et leur exécution se fera normalement par l'intermédiaire des organes nationaux». Die belgische Regierungsbegründung führt aus: «dans une Union qui ne compte que trois partenaires et dont les centres administratifs ne sont que peu éloignés les uns des autres, la formule d'une coopération internationale directe a paru préférable. L'expérience démontre en effet que cette formule a permis d'assurer le progrès continu de l'intégration économique» (DPS 1957/58 No. 369, S. 14; vgl. DPS 1958/59 No. 169, S. 5; StG 1. Kamer 1959/60, S. 483, 485; BStG No. 5172/1). Der IBR hat die fehlende Supranationalität bedauert (Doc. 9–1). Im Schrifttum wird nur selten der Enträuschung Ausdruck verliehen (vgl. Samkalden in: Geyl-van Kleffen-van der Beuf-Samkalden, Vier Maal Europa. 1959).

<sup>50)</sup> van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 3 ff.

<sup>51)</sup> Die in den Protokollen vom 3. 5. 1947, 13. 3. 1949 und 14. 10. 1952 (Trbl. 1953 No. 55, S. 6, 44, 103) vorgesehenen Komitees für die Koordination der Agrar-, Außen- und Binnenwirtschaftspolitik hatten wenig Bedeutung (Sauveplanne a. a. O.). Der vom Haager Protokoll vom 24. 7. 1953 (Trbl. 1954, No. 27) gegründete Vorläufer des heutigen MK hatte Notmaßnahmen (Haager Protokoll) und die GeschO des Verwaltungsrats des Fonds de Réadaptation zu genehmigen, die dem Fonds zustehenden Mittel vorzuschlagen (Vertrag vom 16. 11. 1953, Trbl. 1954, No. 34), Richtlinien für die gemeinsame Außenhandelspolitik aufzustellen, Ausnahmen der Freizügigkeit von Waren und Dienstleistungen zu genehmigen (Luxemburger Protokoll vom 9. 12. 1953, Trbl. 1954, No. 29), die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs durchzuführen, wenn die hierfür zunächst berufenen Zentralbanken keine Lösung fanden (Brüsseler Protokoll vom 8. 7. 1954, Trbl. 1954, No. 89), allgemein und im Einzelfall festzustellen, wann die den Unternehmen der Nachbarländer übertragenen öffentlichen Aufträge unverhältnismäßig niedrig sind und Zusammensetzung und Verfahrensordnung des Submissionsschiedsgerichts zu bestimmen (Brüsseler Protokoll

UV). Durch diese Regelung wird die Willensübereinstimmung mit den Regierungen gewährleistet und eine innerstaatliche Kompetenzverschiebung vermieden. Im Gegensatz zum Haager Protokoll, nach dem die für Außenpolitik, Außenhandel, Wirtschaft und Finanzen zuständigen Minister in das MK entsandt wurden, läßt Art. 17 UV der innerstaatlichen Kompetenzentwicklung grundsätzlich freien Raum. Doch zeigt die aus dem Haager Protokoll übernommene Unterscheidung zwischen ernannten und eingeladenen Ministern, daß die Ernennung sich auf ein ständiges, wenn auch nicht unwiderrufliches Mandat bezieht. Könnte die Zusammensetzung des MK von Sitzung zu Sitzung verändert werden, wäre auch die in Art. 21 UV vorgesehene Bildung von Arbeitsgruppen überflüssig gewesen. Zu Dauermitgliedern werden aber notwendig diejenigen Minister ernannt, die sich infolge ihrer innerstaatlichen Zuständigkeit ständig mit der Union beschäftigen müssen<sup>52)</sup>, so daß sich der UV im Endergebnis kaum von der vorherigen Rechtslage unterscheidet. Die vom Vertrag angestrebte Repräsentation der Regierungen im MK verlangt die ständige Verbindung der Mitgliedschaft in Regierung und MK. Das Haager Protokoll erreichte dieses Ziel durch die Kopplung der Mitgliedschaft im MK mit bestimmten Ministerämtern. Der UV bietet keinen Anhaltspunkt, daß diese Verbindung aufgehoben werden sollte.

Den ernannten und eingeladenen Regierungsmitgliedern eines Staates steht nur eine Stimme zu (Art. 18 Satz 2). Die GeschO gestaltet das hierin liegende Delegationsprinzip weiter aus<sup>53)</sup>. Die notwendige Koordination wird dadurch erzielt, daß – bis auf entgegenstehende Erklärung des betreffenden Staates – die Außenminister Leiter ihrer Delegationen sind (Art. 3 Abs. 2 GeschO).

Schon die Einladung weiterer Regierungsmitglieder zu bestimmten Sitzungen des MK gibt den Staaten die Möglichkeit, Fachminister an der Verhandlung über diese interessierende Fragen zu beteiligen. Dieser Notwendigkeit trägt auch Art. 21 UV Rechnung<sup>54)</sup>.

---

vom 6. 7. 1956, Trbl. 1956, No. 76). Die Befugnisse aus den Protokollen vom 8. 7. 1954 und 7. 6. 1956 sind auf das MK übergegangen (Art. 2 Abs. 2, 8 Abs. 2 AusfProt.), die Befugnisse aus den Verträgen vom 24. 7., 16. 11. und 19. 12. 1953 sind erloschen (Art. 12 Ziff. 18–20 AusfProt.).

<sup>52)</sup> Auch in Zukunft sollen nach der belgischen Regierungsbegründung diejenigen Minister ernannt werden, die sich infolge ihrer Zuständigkeit ständig mit der Union beschäftigen müssen (DPS 1957/58 Nr. 369, S. 14).

<sup>53)</sup> Art. 3, 10 f. GeschO.

<sup>54)</sup> Vor der in Art. 17, 21 ermöglichten Durchbrechung der Kontinuität und Koordination warnt Merchiers (Ann. No. 23/24, S. 12), der die Beteiligung der Fachminister begrüßt, aber die Oberleitung durch die Außenminister für notwendig ansieht.

Mit den zuständigen Fachministern besetzte ministerielle Arbeitsgruppen oder Sonderkonferenzen gab es schon vor dem UV. Die Präzisierung der Befugnisse des MK war Anlaß, auch die Stellung dieser Arbeitsgruppen näher zu bestimmen. Schon die Einbeziehung des Art. 21 UV in das vom MK handelnde Kapitel zeigt, daß es sich um ihm zugeordnete Unterausschüsse handelt. Das MK hat dies unterstrichen, als es zwei Arbeitsgruppen in seiner GeschO (Art. 18–20) vorsah<sup>55)</sup> und diese überdies auf alle Gruppen für anwendbar erklärte (Art. 21). Grundsätzlich gelten also dieselben Strukturprinzipien, insbesondere sind die Regierungen bei der Entsendung der Regierungsmitglieder nicht gebunden<sup>56)</sup>.

Mit Erlaß der GeschO für die Arbeitsgruppen hat das MK eine über den Wortlaut des Art. 21 Satz 1 UV hinausgehende Organisationsgewalt in Anspruch genommen<sup>57)</sup>. Nach dieser Bestimmung kann das MK Arbeitsgruppen einrichten und ihnen seine eigenen Befugnisse übertragen<sup>58)</sup>. Die Möglichkeit von Streitigkeiten zwischen MK und Gruppen ist um so geringer, als die Willensbildung in beiden Institutionen mit den Ansichten der Regierungen übereinstimmen wird<sup>59)</sup> und überdies die Außenminister, welche die Willensbildung im MK koordinieren, auch Mitglieder der Gruppen sein werden<sup>60)</sup>.

<sup>55)</sup> Diese Auffassung kommt auch darin zum Ausdruck, daß das MK in Art. 19 GeschO die durch Art. 14, 22 ÜvV den zu bildenden Arbeitsgruppen und nicht dem MK zugewiesenen Befugnisse an diese »delegierte«.

<sup>56)</sup> Während Art. 20 GeschO die Ernennung der in Art. 18, 19 vorgesehenen Gruppen den Regierungen überläßt, bestimmt Art. 1 Abs. 2 der *Décision instituant un Groupe de Travail et une Commission spéciale en vue de l'exécution de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du Benelux* vom 3. 11. 1960 (M [60] 13, BT 1960 No. 3, S. 42) selbst die Außen- und Justizminister, folgt damit aber nur dem in Art. 1 AusfProt. (Trbl. 1960 Nr. 102) für die vorläufige Arbeitsgruppe gegebenen Vorbild.

<sup>57)</sup> Das MK hat in seiner Entscheidung M (60) 13 a. a. O. die von einer früheren Arbeitsgruppe erlassenen Regelungen als solche der neuen Gruppe aufrechterhalten; darin kommt die Ansicht zum Ausdruck, über Entscheidungen der Gruppen verfügen zu dürfen.

<sup>58)</sup> Die aus Art. 34, 35, 37, 39 UV und Art. 14, 22 ÜvV fließenden Befugnisse sind auf zwei Arbeitsgruppen übertragen worden (Art. 18, 19 GeschO). Die durch die Entscheidung M (60) 13 eingerichtete Arbeitsgruppe nimmt ihr im Sondervertrag zugewiesene Befugnisse wahr. Daneben gibt es Arbeitsgruppen für öffentliche Submissionen und für Mittelstandsfragen (BT 1960, No. 3 S. 3) und für die Entwicklung bestimmter Regionen (Ann. No. 31, S. 15). Ob die »Réunion« der Sozialminister noch besteht, ist fraglich (BT 1957 No. 1, S. 47). Mit der Zuständigkeitsübertragung geht auch die Organisationsgewalt über die entsprechenden Kommissionen zum Teil auf die Gruppe über (Art. 4 Entscheidung M (60) 13, Art. 17 Abs. 1 GeschO Unionsrat, Art. 14 ff. ÜvV).

<sup>59)</sup> *S a u v e p l a n n e*, Jahrbuch für internationales Recht 1956, S. 87.

<sup>60)</sup> Vgl. die Entscheidung M (60) 13. Nach Art. 21 Satz 2 UV können Mitglieder des MK Mitglied der Gruppen sein.

Neben den Arbeitsgruppen im eigentlichen Sinne kennt die Praxis Sitzungen des MK mit beschränktem Teilnehmerkreis<sup>61)</sup>, die gleichfalls dem Art. 21 UV zuzuordnen sind.

*b) Aufgaben und Befugnisse*

Das MK hat für Anwendung und Verwirklichung des Vertrags zu sorgen (Art. 16 Satz 1 UV)<sup>62)</sup>. Die ihm hierzu übertragenen Befugnisse (Art. 16 Satz 2) sind in Art. 19 aufgeführt<sup>63)</sup>, der gleichzeitig die zugeordneten Beschlußformen<sup>64)</sup> und die Bindungswirkung regelt.

Die Befugnis zu Empfehlungen erstreckt sich auf das Funktionieren der (materiellen und institutionellen) Union, somit auf das gesamte Aufgabengebiet des MK. Obwohl Art. 19 c UV vor allem Empfehlungen an die Mitgliedstaaten im Auge hat, können solche auch an Unionsorgane ergehen, soweit sie nicht deren Unabhängigkeit (Schiedskollegium!) berühren und das MK nicht Direktivrechte besitzt<sup>65)</sup>.

<sup>61)</sup> So gibt es ein währungspolitisches Groupe ministériel restreint, dem neben den Finanz- und Wirtschaftsministern die Zentralbankpräsidenten angehören (BT 1960 No. 3, S. 3; Doc. 28-1, S. 12), obwohl Art. 71 UV eine Vertretung der Zentralbanken nur in der Commission monétaire et financière vorsieht. Das Groupe ministériel restreint für Agrarpolitik (BT 1957 No. 1, S. 47) ist wahrscheinlich in der heutigen landwirtschaftlichen Arbeitsgruppe aufgegangen. Unklar ist, ob das Groupe ministériel restreint pour le problème du diamant (BT 1958 No. 6, S. 115) noch besteht.

<sup>62)</sup> Die in den Sitzungen des MK zusammentretenden nationalen Delegationen können einmal als Organe der Gemeinschaft handeln, dann ist ihre Zuständigkeit und sind ihre Befugnisse durch den Vertrag begrenzt; sie können aber auch (als Staatenkonferenz) die den Regierungen im Vertrag vorbehaltenen Aufgaben wahrnehmen und darüber hinaus außerhalb des Vertrags liegende Materien regeln, soweit sie hierzu ermächtigt sind. Hierdurch erklärt sich, daß die Tätigkeit des MK (wie der Kommissionen und des Unionsrats) schwer abzugrenzen ist: Die Struktur der Organe führt zu weiter Auslegung bestimmter Befugnisse. Eine andere Frage ist, ob die in den Exekutivorganen vertretenen Staaten ohne vorherige Vertragsänderung Vertrags- und Beschlußform miteinander vertauschen können. Um jeden Anschein von Supranationalität zu meiden, sind in der bisherigen Praxis nur solche Materien der Entscheidung des MK als Unionsorgan zugewiesen worden, für die vorherige Verträge materielle Grundsätze festgelegt hatten; dieses Prinzip liegt auch der Zuständigkeitszuweisung des UV zugrunde.

<sup>63)</sup> Art. 19 verweist teilweise auf andere Bestimmungen des UV (Art. 19 a), teilweise begründet er neue Befugnisse (Art. 19 b, c). Die Organisationsgewalt (Art. 19 d) ist nach Beschlußform und Einzelbefugnissen unvollständig erfaßt. Auch die Bindungswirkung ist nicht erschöpfend geregelt. Daneben weisen Sonderverträge dem MK weitere wichtige Befugnisse zu.

<sup>64)</sup> Dahin wurde Art. 19 UV durch Art. 12-14 GeschO ausgelegt. Dort wird die äußere Form der Entscheidungen, Empfehlungen und Direktiven, die Sprachenfrage, Veröffentlichung und Mitteilung konkretisiert.

<sup>65)</sup> Angesichts Art. 72 ff. UV ist anzunehmen, daß das MK im Aufgabenkreis der Union außerhalb der eigentlichen Verhandlungsführung Kontakte mit Drittstaaten aufnehmen kann. Die Empfehlungsform eignet sich hierfür allerdings kaum.

Das MK hat Wirtschaftsverträge zwischen den Benelux-<sup>66)</sup> und mit Drittstaaten<sup>67)</sup> zu entwerfen und auszuhandeln; auf beide bezieht sich Art. 19 b UV, obwohl das MK in verschiedenen Formen handelt.

Nach ständiger Praxis werden Wirtschaftsverträge zwischen den Benelux-Staaten von den Exekutivorganen der Union vorbereitet und nach Begutachtung durch den IBR in den Sitzungen des MK von den Delegationen im Namen ihrer Regierung unterzeichnet<sup>68)</sup>. Dabei wurde häufig das verfassungsgemäße Mitwirkungsrecht der Parlamente verletzt<sup>69)</sup>; dieses Erfordernis stellt Art. 19 b UV nunmehr klar. Das MK steuert aber nicht nur die Vertragsvorbereitung; die Vorlage an den IBR verlangt eine vorläufige Festlegung des Vertragstextes, die *implicite* in seiner Vorlageentscheidung<sup>70)</sup> enthalten ist.

Die Handels- und Zahlungsabkommen mit Drittstaaten<sup>71)</sup> werden vom MK vorbereitet: Es stellt Verhandlungsrichtlinien auf, bestimmt die Zu-

<sup>66)</sup> Solche Verträge sehen Art. 37 Abs. 2, 55, 58 Abs. 3, 60, 77, 78, 80, 83 Abs. 2 UV u. a. m. vor.

<sup>67)</sup> Art. 10 b, c, 72 ff. UV, 26 ff. ÜbV.

<sup>68)</sup> Für die Praxis vor Inkrafttreten des UV vgl. Sauveplanne, Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff.

<sup>69)</sup> Sauveplanne a. a. O.

<sup>70)</sup> Bis auf einen unterzeichneten Vertrag handelte es sich um in endgültiger Form abgefaßte Vertragstexte, die weder unterzeichnet noch paraphiert und in denen die Staatenvertreter noch nicht benannt waren; beigelegt war ein nicht unterzeichneter Regierungskommentar. Die Texte verwiesen auf einen Vorlagebeschluß des MK; dieses spricht öfter von einer »Festlegung« des Vertragstextes (*est arrêté*; BT 1960 No. 11, S. 3 ff.).

<sup>71)</sup> Bisher sind folgende Verträge mit Drittstaaten abgeschlossen worden: Handelsvertrag mit Dänemark vom 28. 12. 1956 (Trbl. 1957 No. 47); Portugal vom 25. 3. 1957 (Trbl. 1957 No. 64); Schweden vom 27. 4. 1957 (Trbl. 1957 No. 102); Norwegen vom 28. 5. 1957 (Trbl. 1957 No. 100); der Schweiz vom 21. 6. 1957 (Trbl. 1957 No. 126); den USA (GATT) vom 8. 6. 1955 und vom 27. 6. 1957 (Trbl. 1956 No. 35 und 1957 No. 199); Österreich vom 29. 6. 1957 (Trbl. 1957 No. 128); Marokko vom 15. 10. 1957 und vom 5. 8. 1958 (Trbl. 1957 No. 239 und 1958 No. 126); Israel vom 29. 8. 1958 (Trbl. 1958 No. 133); Jugoslawien vom 18. 6. 1958 (Trbl. 1958 No. 99); Tunesien vom 1. 8. 1958 (Trbl. 1958 No. 143); Honduras vom 30. 1. 1959 (Trbl. 1959 No. 19); Polen vom 3. 3. 1959 (Trbl. 1959 No. 43); Ungarn vom 28. 3. 1959 (Trbl. 1959 No. 69); der Tschechoslowakei vom 15. 6. 1959 (Trbl. 1959 No. 94); Großbritannien vom 10. 12. 1959; Griechenland vom 9. 3. 1960 (Trbl. 1960 No. 46); Bulgarien vom 19. 3. 1960 (Trbl. 1960 No. 58); Spanien vom 2. 6. 1960 (Trbl. 1960 No. 96); Rumänien vom 30. 9. 1960 (Trbl. 1960 Nr. 138) und mit Japan vom 8. 10. 1960 (Trbl. 1960 No. 152). Nur der Vertrag mit Honduras stellt einen klassischen Handelsvertrag dar. Zahlungsabkommen mit Jugoslawien vom 18. 6. 1958 (Trbl. 1958 No. 100); Polen vom 3. 3. 1959 (Trbl. 1959 No. 44); Ungarn vom 28. 3. 1959 (Trbl. 1959 No. 70); der Tschechoslowakei vom 15. 6. 1959 (Trbl. 1959 No. 95); Bulgarien vom 19. 3. 1960 (Trbl. 1960 No. 59); Rumänien vom 30. 9. 1960 (Trbl. 1960 No. 139); Japan vom 8. 10. 1960 (Trbl. 1960 No. 152). Zollabkommen mit der Schweiz vom 21. 4. 1959 (Trbl. 1959 No. 108).

Diese Verträge wurden zwar noch unter der Geltung des Protokolls vom 9. 12. 1953 (Trbl. 1954 No. 29) abgeschlossen, wegen der Übereinstimmung mit den entsprechenden

sammensetzung der gemeinsamen Delegation und ernennt den ihm verantwortlichen Delegationschef. Auch diese «Accords Benelux» werden aber nicht vom MK, sondern von den Vertretern der Benelux-Staaten unterzeichnet, wobei Belgien auch für Luxemburg auftritt<sup>72)</sup>. Sie begründen Rechtsverhältnisse zwischen den Benelux-Staaten in ihrer Gesamtheit und den Drittstaaten<sup>73)</sup>; die entsprechenden Rechtsverhältnisse zwischen den

Klauseln des UV ist aber anzunehmen, daß die künftigen Verträge denselben Inhalt aufweisen werden. Sie beginnen regelmäßig mit folgender Präambel:

«Le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et  
le Gouvernement du Royaume de Belgique, tant en son nom qu'au nom du Gouverne-  
ment du Grand-Duché de Luxembourg,  
en vertu d'accords existants,  
ces Gouvernements agissant en commun en vertu du Protocole relatif à la politique  
commerciale conclu entre eux le 9 décembre 1953, d'une part, et  
Le Gouvernement de la République . . ., d'autre part»

und sind für das Königreich der Niederlande und für die UEBL von zwei Vertretern unterzeichnet. Mit der UdSSR wird ein Handelsvertrag vorbereitet (Deutsche Außenwirtschaft 1960, No. 32, S. 16; Außenhandelsdienst 1960, No. 35, S. 18). Zwischen den Benelux-Ländern und Frankreich sowie Italien wurden gemeinsame Wirtschaftskommissionen eingerichtet (Trbl. 1959 No. 105, S. 117). Die mit Frankreich gebildete Kommission hat am 4. 2. 1960 unterzeichnetes Protokoll ausgearbeitet, das durch nachfolgenden Notenwechsel zwischen den Niederlanden und Frankreich sowie zwischen den Regierungen der UEBL und Frankreich in Kraft gesetzt wurde. Der niederländisch-französische Vertrag ist vom Abschluß des gleichlautenden Vertrags zwischen den Regierungen der UEBL und Frankreich abhängig gemacht worden. Das Protokoll selbst ist geheimgehalten worden (Trbl. 1960 No. 62). Dasselbe Verfahren ist beim Abkommen mit Jugoslawien vom 30. 1. 1960 über das Verbot der Flaggendiskriminierung angewandt worden (Trbl. 1960 No. 20).

<sup>72)</sup> Vgl. die in Anm. 71 wiedergegebenen Verträge und S. 292 f.

<sup>73)</sup> Die Benelux-Verträge mit Drittstaaten schließen sich in der Konstruktion, manchmal sogar im Wortlaut, an die Verträge der UEBL mit Drittstaaten an. Die Zollabkommen stellen im Grunde zwei in nur eine Vertragsurkunde zusammengefaßte Parallelverträge zwischen dem jeweiligen Vertragspartner und den Niederlanden bzw. Belgien und Luxemburg (UEBL) dar. Die Zone monétaire belge und die Zone monétaire néerlandaise werden jeweils als Einheiten betrachtet, die untereinander grundsätzlich in keiner Weise verbunden sind, die drei Staaten werden grundsätzlich nicht gemeinsam für verpflichtet oder berechtigt erklärt. Die Handelsabkommen legen vor allem Import- und Exportkontingente fest. Insoweit wird das Gebiet der drei Staaten als einheitliches Wirtschaftsgebiet angesehen: die Export- und Importkontingente werden in eine Benelux-Liste zusammengefaßt. Nur im österreichischen und tschechoslowakischen Handelsabkommen werden einzelne Warengruppen zwischen der UEBL und den Niederlanden aufgeteilt. Nach dem Vertragstext ist nicht die Union, sondern sind die drei Benelux-Staaten Träger der Rechte und Pflichten. Da nach dem UV eine Kontingentaufteilung nicht vorgesehen ist (Wign y, Annales parlementaires, Sénat, Sess. ord. 1958/59, S. 1019, 1023), können die Benelux-Staaten nur gemeinsam Erfüllung verlangen und hierauf in Anspruch genommen werden. Die anderen in den Handelsverträgen geregelten Rechte und Pflichten, vor allem Meistbegünstigungsklauseln, sind schon nach dem Vertragstext individualisierbar. Deshalb könnte man von einer Einzelberechtigung und -verpflichtung der drei Benelux-Staaten ausgehen. Dem steht entgegen, daß die Rechte und Pflichten oft ausdrücklich den Hautes Parties Contractantes gewährt bzw. auferlegt und zumindest in einigen Verträgen (z. B. mit Honduras) die drei Benelux-Staaten klar erkennbar als eine einzige Vertragspartei aufgefaßt

Benelux-Staaten werden nicht durch die Accords Benelux, sondern durch den UV geregelt<sup>74)</sup>.

Neben diesen Ausführungsverträgen verwirklichen Entscheidungen des MK die materielle Union; Art. 19 a UV<sup>75)</sup> verweist hierfür wie Art. 16 Satz 2 auf in anderen Vorschriften eingeräumte Befugnisse. So hat das MK bestimmte Ausführungsregelungen zu erlassen<sup>76)</sup>; es kann das Übergangsregime abkürzen, verlängern, teilweise oder ganz aufheben oder abändern<sup>77)</sup>, Abweichungen von Liberalisierungsvorschriften<sup>78)</sup> sowie natio-

werden. Einer endgültigen Lösung der materiellen Rechtsfrage bedarf es aber nicht, weil Streitigkeiten aus der Anwendung der Verträge gemischten Kommissionen zugewiesen sind, in denen die drei Staaten wiederum gemeinsam vertreten sind. Alle Verträge können von den Hautes Parties Contractantes gekündigt werden. In der Regel besteht keine Möglichkeit, näher zu bestimmen, ob dabei die Benelux-Länder als eine einzige Partei begriffen werden. Die Verträge mit Dänemark und Österreich sehen vor, daß die Kündigung den anderen Vertragsparteien gegenüber erklärt werden muß, und geben damit zu verstehen, daß zumindest die Niederlande und Belgien (auch für Luxemburg) dieses Recht besitzen. Allerdings könnte eine einseitige Kündigung gegen die Unionsverpflichtungen verstoßen. Für die Vertragsangleichung dürften dagegen die drei Benelux-Staaten nur gemeinsam zuständig sein (vgl. Protokoll Art. II zum Zollabkommen mit Rumänien).

<sup>74)</sup> Die Verträge enthalten keine Klausel, die nach Wortlaut oder Inhalt nur auf das Verhältnis zwischen den Benelux-Ländern anwendbar wäre. Keine Vertragsbestimmung, die auf das Verhältnis zwischen den Benelux-Ländern und dem jeweiligen Vertragspartner anwendbar ist, kann nach Wortlaut, Zweck und Inhalt auch auf das Verhältnis zwischen den Benelux-Ländern Anwendung finden. Die meisten Klauseln sprechen dies ausdrücklich aus, indem sie das Verhältnis zwischen den Benelux-Ländern und dem jeweiligen Vertragspartner regeln. Soweit dies nicht der Fall ist («Les Hautes Parties s'accordent . . .») ergibt sich diese Folge zwar nicht schon aus dem in verschiedenem Sinne verwendeten Partei-begriff, aber aus dem von den Benelux-Ländern verfolgten Zweck, die Auslandsbeziehungen gemeinsam zu regeln; die Inlandsbeziehungen sind stets bedeutend liberaler in den Unionsverträgen geordnet. Allerdings sind die Benelux-Staaten untereinander aus dem Unionsvertrag zur gemeinsamen Durchführung der Verträge verpflichtet. So regelt Art. 77 und 84 UV den Sonderfall der Verteilung von in Auslandsverträgen übernommenen Krediten und von nach den gemeinsamen Vorschriften eingenommenen Zöllen und Steuern.

<sup>75)</sup> Form der Entscheidungen: Art. 12 ff. GeschO MK. Bis jetzt sind folgende Entscheidungen veröffentlicht worden: *décision prorogeant les délais prévus aux articles 1, 26 et 29 de la Convention transitoire* vom 3. 11. 1960 (M[60]11, BT No. 3, S. 40); *décision concernant les règles communes d'exécution et de contrôle pour les transports irréguliers de voyageurs* vom 3. 11. 1960 (M[60]17, BT 1960 No. 3, S. 50 ff.); *décision concernant l'application de l'art. 2 de la convention transitoire* vom 15. 5. 1961 (M[61]2, BT 1961 No. 3, S. 7); *décision modifiant les listes A, B et C annexées à la convention transitoire* vom 15. 5. 1961 (M[61]3, BT 1961 No. 3, S. 8); *décision instituant un régime transitoire relatif au commerce des fleurs coupées* vom 15. 5. 1961 (M[61]4, BT 1961 No. 3, S. 16); *décision relative à l'abolition progressive des restrictions quantitatives en matière de transports routiers de marchandises* vom 15. 5. 1961 (M[61]5, BT 1961 No. 3, S. 18).

<sup>76)</sup> Regelung des Personen- und Gütertransports (Art. 85 ff. UV), der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik (Art. 72 ff. UV, 28 ÜbV); Aufstellung von Investitionsplänen (Art. 64 UV), landwirtschaftliche Sonderregelung (Art. 11 ff. ÜbV).

<sup>77)</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3, 10 Abs. 2, 16 Abs. 2, 21, 22 Abs. 2, 36, 37 ÜbV.

<sup>78)</sup> Vgl. Art. 14, 66 UV; Art. 2 Abs. 1 ÜbV.

nale Kartellentscheidungen <sup>79)</sup> genehmigen <sup>80)</sup>. Nach der Convention relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit <sup>81)</sup> bestimmt es die Gesetze und Verordnungen, auf die das dort geregelte Rechtshilfverfahren anzuwenden ist <sup>82)</sup>, und kann es diese Anordnung wieder aufheben <sup>83)</sup>. Nach der Convention portant exécution des articles 55 et 56 du Traité instituant l'Union économique <sup>84)</sup> bestimmt das MK die für die Einreise ins Beneluxgebiet erforderlichen Ausweise <sup>85)</sup>.

Das MK besitzt weite Organisationsbefugnisse über die anderen Organe: So kann es nach freiem Ermessen Kommissionen und Sonderkommissionen <sup>86)</sup>, gemeinsame Behörden <sup>87)</sup> und ministerielle Arbeitsgruppen <sup>88)</sup> schaffen, es ernennt und entläßt die Generalsekretäre und bestimmt deren Statut und das der Angestellten des Generalsekretariats <sup>89)</sup> sowie ihre Arbeitsbedingungen; es ernennt die zu Sektionsvorsitzenden des Schiedskollegiums berufenen Personen <sup>90)</sup>; es bestimmt die Zahl der Delegierten des Unionsrates <sup>91)</sup> und die Reihenfolge der Präsidentschaft im Rat <sup>92)</sup>, die Zusammensetzung der Kommissionen und Sonderkommissionen <sup>93)</sup> und deren Aufgaben <sup>94)</sup>; es kann dem Generalsekretär Sonderaufgaben zuweisen <sup>95)</sup>; es stellt die GeschO der ministeriellen Arbeitsgruppen auf <sup>96)</sup> und genehmigt die GeschO des Unionsrats <sup>97)</sup> und des Wirtschafts- und Sozialrats <sup>98)</sup> und es kann den Exekutivorganen und dem Generalsekretär Direktiven erteilen <sup>99)</sup>. Nur für die Direktiven ist eine besondere Beschlußform vorgesehen <sup>100)</sup>, alle übrigen Organisationsakte ergehen als Ausführungsentscheidungen nach Art. 19 a UV, 12 ff. GeschO <sup>101)</sup>. Das MK erläßt das Sta-

<sup>79)</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 4 AusfProt.

<sup>80)</sup> Hinzu treten andere Aufgaben: Art. 2 Abs. 2, 3; 8 Abs. 2 AusfProt.; auch Art. 92 UV.

<sup>81)</sup> Vgl. Doc. 17-1, 17-3.

<sup>82)</sup> Art. 1.

<sup>83)</sup> Art. 25. Zum Zusammenspiel von Art. 1 mit Art. 25 vgl. Doc. 17-2 und 17-3.

<sup>84)</sup> Doc. 23-1; BT 1960 No. 2, S. 15 ff.

<sup>85)</sup> Daneben treten die in Anm. 51 aufgezeigten, vom alten Komitee übergebenen Befugnisse.

<sup>86)</sup> Art. 31 Satz 2 UV.

<sup>87)</sup> Art. 40 UV.

<sup>88)</sup> Art. 20 UV.

<sup>89)</sup> Art. 34 Abs. 3, 35 Abs. 3 UV. Diese Befugnisse sind einer ministeriellen Arbeitsgruppe übertragen worden (Art. 18 GeschO).

<sup>90)</sup> Art. 42 Abs. 3 UV.

<sup>91)</sup> Art. 26 Abs. 1 UV.

<sup>92)</sup> Art. 26 Abs. 2 UV.

<sup>93)</sup> Art. 32 Abs. 1 UV.

<sup>94)</sup> Art. 31 Satz 1 UV.

<sup>95)</sup> Art. 36 Abs. 2 UV.

<sup>96)</sup> Vgl. Art. 21 GeschO MK.

<sup>97)</sup> Art. 27 Abs. 1 UV.

<sup>98)</sup> Art. 54 Abs. 4 UV.

<sup>99)</sup> Art. 19 d UV.

<sup>100)</sup> Art. 19 d UV, 12 ff. GeschO.

<sup>101)</sup> So ergingen in Form der Décision: Die GeschO des MK (M[60]4, BT 1960 No. 3,

tut des Schiedskollegiums nach Art. 19 a UV<sup>102</sup>). Es verabschiedet den Haushaltsplan der Organe mit Ausnahme des IBR und des Wirtschafts- und Sozialrates<sup>103</sup>). Nach dem UV sind die Staaten zu mannigfaltiger Koordination, Harmonisation, Konsultation und Überwachung verpflichtet<sup>104</sup>). Diese Pflichten werden im Gesamtbereich der Exekutive unter der steuernden Kontrolle des MK verwirklicht<sup>105</sup>). Das MK entscheidet in letzter Instanz auf allen Gebieten, die anderen Exekutivorganen zugewiesen sind<sup>106</sup>).

#### c) Willensbildung

Die Beschlüsse des MK werden regelmäßig in seinen Sitzungen gefaßt. Art. 11 Abs. 2 GeschO läßt aber ein schriftliches Verfahren zu. Jeder Mitgliedstaat muß von seiner oder einer beauftragten Delegation vertreten sein<sup>107</sup>), die durch ihren Chef handelt<sup>108</sup>). Stimmenthaltung einer Delegation steht der erforderlichen Einstimmigkeit (Art. 18 Satz 1) nicht entgegen<sup>109</sup>).

#### d) Wirkung der Beschlüsse

Die Entscheidungen des MK binden die Mitgliedstaaten, Empfehlungen binden sie nicht<sup>110</sup>). Auch ein Staat, der sich seiner Stimme enthalten hat, ist nach dem Wortlaut der Art. 18, 19 UV, entsprechend den europäischen

---

S. 5), die auch die GeschO der Arbeitsgruppen (Art. 21) und die Gründung der beiden Arbeitsgruppen nach Art. 18, 19 umfaßte; die Ernennung der Sekretäre (M[60]5-7, BT a. a. O., S. 10 ff.); die Zusammensetzung und Aufgaben der in Art. 27, 28 UV genannten Kommissionen und Sonderkommissionen (M[60]8, BT a. a. O., S. 13 ff.); die Zahl der Delegierten des Unionsrates (M[60]9, BT a. a. O., S. 30); die Einrichtung weiterer Kommissionen (M[60]12, 13, BT a. a. O., S. 41, 43) und Arbeitsgruppen (M[60]13, a. a. O.); die Genehmigung der GeschO des Unionsrats (M[60]14, BT a. a. O., S. 44); das Statut der Sekretäre und Angestellten des Generalsekretariats (M[60]15, BT a. a. O., S. 49) und des Kollegiums der Generalsekretäre (M[60]18, BT 1961 No. 1, S. 30).

<sup>102</sup>) Art. 53 UV. *Décision M(60)10* (BT 1960 No. 3, S. 31 ff.). In Art. 25 des Statuts hat das MK sich die Veränderungs- und Ergänzungsbefugnis vorbehalten, diese aber an ein Gutachten des Präsidentenkomitees geknüpft.

<sup>103</sup>) Art. 37 UV; nach Art. 18 GeschO einer Arbeitsgruppe übertragen.

<sup>104</sup>) Art. 6-9, 12, 64 f., 67-71, 75 UV; Art. 9, 22 ÜbV; Art. 4 Abs. 2, 9-11 AusProt.

<sup>105</sup>) Das *Aide-mémoire* a. a. O., S. 13, stellt für Art. 8 Abs. 1 UV fest: «La mise en œuvre de cette coordination se fera dans le cadre institutionnel du *Traité* conformément aux dispositions de la Partie 2 de celui-ci (chapitres 1, 3 et 4)». Vgl. auch die vom MK den Kommissionen zugewiesenen Aufgaben.

<sup>106</sup>) So hat das MK nach Art. 8 AusProt., Art. 10 des «*Accord relatif à la libération des transferts des capitaux*» vom 8. 7. 1954 (Pas. 1960, S. 1304) dann über bei der Vertragsanwendung entstehende Schwierigkeiten zu entscheiden, wenn die nach Art. 9 hierzu berufenen Währungsbehörden versagen. Diese Befugnis folgt aber schon aus der Hierarchie.

<sup>107</sup>) Art. 11 Abs. 1 GeschO.

<sup>108</sup>) Art. 10 Abs. 2 GeschO.

<sup>109</sup>) Art. 18 Satz 2 UV; 10 Abs. 3 GeschO.

<sup>110</sup>) Art. 19 a, c UV.

Verträgen<sup>111)</sup>, an eine Entscheidung gebunden: diese Artikel des UV brauchten nicht wie der OEEC- und OECD-Vertrag<sup>112)</sup> Regionalzweismenschlüsse zu begünstigen, weil Art. 94 Abs. 2 UV ein Sonderverfahren für Probleme vorsieht, die wesentlich die UEBL interessieren. Eine unmittelbare Wirkung der Entscheidungen gegenüber den Bewohnern der Benelux-Staaten läßt der Vertrag nicht zu<sup>113)</sup>; sie bedürfen vielmehr der Transformation, zu welcher die Mitgliedstaaten verpflichtet sind<sup>114)</sup>. Der Vertrag regelt nicht die Wirkung von Vertragsaufstellung und Direktiven gegenüber den Staaten und die Wirkung der Beschlüsse gegen andere Organe.

## 2. Der Unionsrat (*Conseil de l'Union*)<sup>115)</sup>

Der Unionsrat ist das wichtigste Organ der Union<sup>116)</sup>. Seine Aufgaben werden durch den UV nicht vollständig aufgezeigt:

<sup>111)</sup> Art. 148 Abs. 3 EWG-Vertrag; Art. 118 Abs. 3 Euratom-Vertrag; (Groeben-Boeckh a. a. O. Bd. II, Art. 148 Anm. 11; Dahm, Völkerrecht Bd. 2, 1960, S. 64).

<sup>112)</sup> Dahm a. a. O., S. 644, 647.

<sup>113)</sup> Aide-mémoire a. a. O., S. 5; DPS 1957/58 Nr. 369, S. 14: auch eine Veröffentlichung wurde deshalb nicht vorgesehen. Einige Sonderverträge sprechen zwar von in Beschußform zu verabschiedenden *règlements (d'exécution, d'application)*, die aber «force obligatoire conformément aux dispositions de son droit interne», vor allem erst nach «publication au Journal Officiel de chaque Partie» erlangen (Art. 2 Convention portant exécution des Art. 55 et 56, Doc. 23-1; Art. 2 Convention de loi uniforme Benelux en matière de marques et produits, Doc. 15-1; Art. 14 Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux, Doc. 22-1, Ann. No. 21 et 22, S. 13, 18; Convention relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit, Doc. 17-1, S. 3 f.; Doc. 17-2, S. 3 ff.).

<sup>114)</sup> Art. 19 a UV; vgl. Art. 14 Convention concernant le transfert du contrôle des personnes.

<sup>115)</sup> Vorläufer des Unionsrats ist die bei Abschluß des Haager Protokolls vom 14. 3. 1947 durch Notenwechsel begründete «Réunion des Présidents des Conseils» (Text: «Le Benelux», Institut National de la Statistique et des Etudes économiques, Paris, Mémentos économiques, Série M 7, 1953, S. 424 ff.). Dieser gehörten zunächst nur die Präsidenten der drei im Zollunionsvertrag vorgesehenen Räte an. Um die Verbindung mit den Regierungen zu stärken, sah das Luxemburger Protokoll vom 31. 1. 1948 (Trbl. 1953 No. 55, S. 17 ff.) die Delegation mindestens eines Regierungsmitglieds vor. Die Réunion koordinierte die ihr unterstellten Räte, Kommissionen und Unterausschüsse. Grundsätzlich war sie das Bindeglied zwischen den Ministerkonferenzen und den untergeordneten Exekutivorganen. Die Hierarchie war aber nicht streng durchgeführt, da viele Kommissionen sich unmittelbar mit den Regierungen in Verbindung setzen konnten (Sauveplane, Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff.). Nach dem Annexe III zum Haager Protokoll vom 14. 3. 1947 (Mém. 1947, S. 730) hatte die Réunion den Regierungen die Ernennung und Abberufung der Generalsekretäre vorzuschlagen und das Statut der Sekretariatsangestellten zu bestimmen; das Generalsekretariat unterstand ihrer Kontrolle und Weisung. Der vom Generalsekretär vorgeschlagene Haushaltsplan war von der Réunion festzustellen.

<sup>116)</sup> van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 4; L'Economie 1959, No. 684, S. 5.

Als Koordinationsorgan hat er auf die sachlich und zeitlich übereinstimmende Bearbeitung von Problemen zu achten, die sich auf die Zuständigkeit mehrerer Kommissionen wie Sonderkommissionen erstrecken<sup>117)</sup>. Alle Vorschläge und Berichte der Kommissionen und Sonderkommissionen müssen grundsätzlich<sup>118)</sup> über den Rat dem MK zugeleitet werden<sup>119)</sup>. Der Koordinationsaufgabe dient auch das Recht, den Kommissionen und Sonderkommissionen Direktiven zu geben<sup>120)</sup> sowie die Zusammensetzung des Rates. Seine drei nationalen Delegationen<sup>121)</sup> setzen sich aus den von den Regierungen ernannten Vertretern der Kommissionsdelegationen<sup>122)</sup> – meist ihren Chefs<sup>123)</sup> – und den außerhalb der Kommissionen gewählten Delegationsleitern<sup>124)</sup> zusammen; berührt eine Frage die Zuständigkeit einer Sonderkommission, nehmen Vertreter ihrer Delegationen an den Ratsitzungen teil<sup>125)</sup>. So ergibt sich die vom MK festgesetzte Zahl<sup>126)</sup> von zehn Mitgliedern je Delegation. Die sachliche Koordination des Rats findet in der administrativen Koordination durch das Generalsekretariat<sup>127)</sup> eine Stütze.

Die Koordinationsaufgabe des Rats hat einen zweiten Sinn: in den Kommissionen und im MK sind jeweils nur wenige Ministerien vertreten. Die Zwischenschaltung einer Instanz, in der fast alle Ministerien durch hohe Beamte<sup>128)</sup> vertreten sind, verbürgt die Übereinstimmung der Benelux-Entschlüsse mit dem Willen der Regierungen<sup>129)</sup>. Die notwendige Konzentration und Kontinuität wird durch die Übertragung der Delegationsleitung

<sup>117)</sup> Art. 25 a UV.

<sup>118)</sup> Art. 17 der vom MK genehmigten (M [60] 14 vom 3. 11. 1960) GeschO des Rats (BT 1960 No. 3, S. 45 ff.) hat in Ausführung von Art. 27 Abs. 2 UV eine direkte Verbindung zum MK und zu den ministeriellen Arbeitsgruppen in dringenden Ausnahmefällen und (für die Zollkommission) rein zoll- und finanztechnischen Fragen zugelassen. Eine direkte Verbindung sehen auch einige Sonderverträge vor (Art. 14 ff. ÜbV; Art. 2 AusfProt., Art. 15 Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du Benelux, Doc. 22-1).

<sup>119)</sup> Art. 25 a, 30 a, b UV. Der Information dient auch die Mitteilung der Beschlüsse des MK und der Arbeitsgruppen an alle Exekutivorgane (Art. 12 Abs. 2, 21 GeschO MK).

<sup>120)</sup> Art. 25 a UV.

<sup>121)</sup> Art. 26 UV; GeschO Art. 1-4, 8 Abs. 2, 10-12.

<sup>122)</sup> Art. 26 Abs. 3 UV; v a n L y n d e n, BT 1958 No. 4, S. 8.

<sup>123)</sup> DPS 1957/58 No. 369, S. 14.

<sup>124)</sup> Art. 26 Abs. 2 UV; DPS 1957/58 No. 369, S. 14.

<sup>125)</sup> Art. 26 Abs. 4 UV.

<sup>126)</sup> Décision M (60) 9, BT 1960 No. 3, S. 30.

<sup>127)</sup> Art. 36 UV.

<sup>128)</sup> Chronique de Politique étrangère 1954, S. 142; DPS 1958/59 No. 169, S. 3.

<sup>129)</sup> Dies sollte schon der »Pairsschub« 1948 erreichen: «En vue d'établir un lien plus étroit entre la Réunion des Présidents et les trois Gouvernements, ceux-ci désigneront désormais comme délégués» (Anm. 115).

an einen Beamten des Außenministeriums ermöglicht<sup>130)</sup>. Diese zweite Funktion des Rats erklärt seine Befugnis, auf die Willensbildung des MK einzuwirken; ihr kommt die sachliche Koordination und die Möglichkeit zugute, den Entwürfen der Kommissionen und Sonderkommissionen ein eigenes Gutachten beizufügen<sup>131)</sup>. Vor allem bereitet der Rat aber die Tagesordnung für die Sitzungen des MK vor<sup>132)</sup>.

Das MK ist schon zeitlich nicht in der Lage, den Willensprozeß in der Union zu beherrschen. Dieser Prozeß könnte deshalb entweder auf die von den Fachministern beherrschten Kommissionen abgleiten oder aber in die Hand des Generalsekretärs übergehen<sup>132 a)</sup>; im ersten Fall würde die Einheit gefährdet, im zweiten ein supranationales Element eingeführt. Dieser doppelten Gefahr wird durch die Existenz und Tätigkeit des Unionsrats entgegengewirkt, der damit selbst die Rolle eines »stellvertretenden« MK übernimmt<sup>133)</sup>; hierzu ist er aber nach seiner Zusammensetzung besonders berufen.

Da kein anderes Organ die gesamte Exekutive und die Regierungen repräsentiert wie der Rat, wird er bei der Organisation des Generalsekretariats eingeschaltet<sup>134)</sup>, dessen Tätigkeit sich in erster Linie auf die Exekutivorgane bezieht.

Im Gegensatz zum entsprechenden Recht der Kommissionen<sup>135)</sup> ist das Recht des Rats, dem MK Vorschläge zur Verwirklichung der Union zu unterbreiten, nicht ausdrücklich auf einen bestimmten Zuständigkeitsbereich beschränkt. Nach seiner Zusammensetzung wird er Empfehlungen aber nur als Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen<sup>136)</sup> einbringen, soweit eine Kommission zuständig ist: Die Fachleute sitzen in den Kommissionen.

Art. 25 b UV schafft keine neue Zuständigkeit, sondern setzt diese voraus. Er umfaßt klar die an Dritte ergehenden Beschlüsse, deren Durchführung der Koordinierung bedarf. Dahingestellt mag bleiben, ob er sich auch auf die unmittelbar an den Rat ergehenden Direktiven des MK nach Art. 19 d UV bezieht; angesichts Zusammensetzung und Funktion des Rats werden auch diese auf Koordinationsaufgaben begrenzt sein.

<sup>130)</sup> Art. 26 Abs. 2 UV.

<sup>131)</sup> Art. 25 a UV.

<sup>132)</sup> Art. 4 Abs. 1 GeschO MK.

<sup>132a)</sup> Letzteres wurde manchmal im IBR gewünscht (Ann. No. 30, S. 10 f.).

<sup>133)</sup> Der Rat versieht die «gestion journalière de l'Union» (DPS 1958/59 No. 169, S. 3). Ein Unterausschuß entwirft die Jahresberichte an den IBR (Doc. 28–3, S. 2).

<sup>134)</sup> Art. 34 Abs. 3, 35 Abs. 3 UV. Das Organisationsrecht ist zum Teil auf das MK übergegangen. Bei Gründung des Generalsekretariats gab es das MK noch nicht, das Sekretariat ist heute mehr als ein Hilfsorgan der unteren Exekutivorgane.

<sup>135)</sup> Art. 30 b UV.

<sup>136)</sup> Art. 25 a UV.

Der Rat behandelt die das Generalsekretariat betreffenden Fragen<sup>137)</sup>, die Konjunkturpolitik und das Verfahren zur Koordination der Freizügigkeit in Sitzungen mit beschränktem Teilnehmerkreis<sup>138)</sup>. Die Zusammensetzung ist späterer Entscheidung vorbehalten<sup>139)</sup>, auch können weitere Materien diesem Verfahren unterstellt werden<sup>140)</sup>. In Ergänzung zum UV sieht Art. 16 GeschO Arbeitsgruppen des Rats vor. Unklar ist, ob diese Gruppen nur aus Ratsmitgliedern bestehen und ob sie nur Ratsentscheidungen vorbereiten sollen. Eine zu starke Verwendung beider Ausschußformen muß die doppelte Koordinationsaufgabe des Rats wie auch die ausgewogene Zuständigkeitsverteilung zwischen den Exekutivorganen in Frage stellen.

### 3. Die Kommissionen und Sonderkommissionen<sup>141)</sup>

#### *(Commissions et Commissions spéciales)*

Der UV sieht sieben Kommissionen<sup>142)</sup> und vier Sonderkommissionen<sup>143)</sup> vor; das MK kann weitere Kommissionen und Sonderkommissionen schaffen<sup>144)</sup>. Die Sonderkommissionen unterscheiden sich nur darin von den Kommissionen, daß sie wegen ihrer speziellen und politisch weniger bedeutsamen Aufgaben geringere Mitwirkungsrechte im Unionsrat<sup>145)</sup> und geringere Informationsrechte<sup>146)</sup> besitzen<sup>147)</sup>. Die aus Beamten zusammen-

<sup>137)</sup> Art. 34 Abs. 3, 35 Abs. 3 UV.

<sup>138)</sup> Art. 15 Abs. 1, 2 GeschO.

<sup>139)</sup> Art. 15 Abs. 4 GeschO.

<sup>140)</sup> Art. 15 Abs. 3 GeschO.

<sup>141)</sup> Die Convention Douanière vom 5. 9. 1944 hatte drei Conseils administratifs vorgesehen, deren Zuständigkeiten durch das Haager Protokoll vom 14. 3. 1947 (Trbl. No. 55, S. 1 ff.) etwas verändert wurden. Der Conseil administratif des Douanes hatte Vorschläge zur Vereinheitlichung der Zollerhebungen auszuarbeiten. Dem Conseil administratif de la réglementation du commerce extérieur (später in Conseil de l'Union économique umbenannt) oblag die Koordinierung der Außenhandelsbeschränkungen und Exportsubventionen. Der Conseil des accords commerciaux sollte die Koordination der Handelsverträge vorbereiten. Nur der Conseil administratif des Douanes hat praktische Wirksamkeit entfaltet (S a u v e p l a n n e, Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff.). Unter den Räten standen rund 20 Kommissionen und hierunter wieder rund 50 Unterkommissionen (vgl. Trbl. 1953, No. 55, S. 113 ff.; Chronique de Politique étrangère 1954, S. 684; BT 1958 No. 5, S. 37 ff.).

<sup>142)</sup> Art. 28 UV.

<sup>143)</sup> Art. 29 UV.

<sup>144)</sup> Art. 31 Satz 2 UV. Die Entscheidungen M (60) 12 und 13 (BT 1960 No. 3, S. 41 ff.) vom 3. 11. 1960 haben eine Commission pour la libre circulation et l'établissement des personnes und eine Commission spéciale en vue de l'exécution de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures geschaffen.

<sup>145)</sup> Art. 26 Abs. 4 UV.

<sup>146)</sup> Art. 12 Abs. 2 GeschO MK.

<sup>147)</sup> v a n L y n d e n, BT 1958 No. 4, S. 8.

gesetzten Delegationen<sup>148)</sup> werden von den Regierungen<sup>149)</sup> nach allgemeinen Bestimmungen des MK<sup>150)</sup> ernannt.

Der UV unterscheidet in Art. 30 und 31 Satz 1 zwischen *compétence* und *mission* der Kommissionen und Sonderkommissionen. Wie die nach Materien bestimmte Zuständigkeit in Art. 28 und 29 UV (*compétence*), ist auch die im Rahmen dieser Zuständigkeit sich entwickelnde Tätigkeit (*mission*) in Art. 30 nur im Kern umrissen; die tatsächlichen Befugnisse der einzelnen Kommissionen und Sonderkommissionen über- oder unterschreiten diesen Standard. Das MK hat deshalb in seiner nach Art. 31 Satz 1 ergangenen Entscheidung<sup>151)</sup> sowohl die materielle Zuständigkeit als auch die Tätigkeitsarten näher bestimmt. Zusammenfassend ergibt sich:

Die Kommissionen und Sonderkommissionen bereiten die dem MK zugewiesenen materiellrechtlichen Beschlüsse (Ausführungsentscheidungen<sup>152)</sup> nach Art. 19 a UV und Aufstellung der Verträge zwischen den Mitgliedstaaten<sup>153)</sup> und mit Drittstaaten<sup>154)</sup>) in Form grundlegender Untersuchungen<sup>155)</sup> oder endgültiger Entwürfe vor; sie können selbst die Initiative ergreifen<sup>156)</sup> oder durch MK<sup>157)</sup> oder Unionsrat<sup>158)</sup> hierzu angewiesen wer-

<sup>148)</sup> Die *Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux fixant les compétences des commissions et des commissions spéciales et déterminant leur composition* vom 3. 11. 1960 (BT 1960 No. 3, S. 13 ff.) regelt in 11 Beilagen die Zusammensetzung und Aufgaben von 11 Kommissionen und Sonderkommissionen; eine weitere Sonderkommission (für Mittelstandsfragen) wurde durch Entscheidung vom 15. 5. 1961 (M [60] 1, BT 1961 No. 3, S. 5) gegründet. Die Mitgliederzahl schwankt zwischen höchstens drei (Commission monétaire et financière) und höchstens 15 (Commission des communications) Mitgliedern je Delegation. Aus Art. 2 Abs. 3 jeder Beilage, der für nicht beamtete Sachverständige die Genehmigung der Kommission verlangt, ergibt sich, daß als Mitglieder nur Beamte in Frage kommen (vgl. L u n s, Ann. No. 1, S. 9).

<sup>149)</sup> Art. 32 Abs. 2 UV.

<sup>150)</sup> Art. 32 Abs. 1 UV. Die in Anm. 148 genannte Entscheidung beschränkt sich auf die Festlegung der Zahl der Delegationsmitglieder; die in Anm. 144 genannten Entscheidungen überlassen die Ernennung den Außen- und Justizministern. Diese Regelung geht aber auf die Verträge zurück, die die Kommissionen einsetzte.

<sup>151)</sup> Vgl. Anm. 148. Die Entscheidung wahrt die Zuständigkeiten des MK. In allen dem MK ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben wird der vorbereitende Charakter der Kommissionstätigkeit hervorgehoben.

<sup>152)</sup> Commission des relations économiques avec l'étranger, Art. 1 Abs. 2 a; Commission pour l'industrie et le commerce, Art. 1 Abs. 2 d, f, j; Commission de l'agriculture, du ravitaillement et de la pêche, Art. 1 Abs. 2 c, g, h; Commission des communications, Art. 1 Abs. 2 c; Commission spéciale pour la coordination des statistiques, Art. 1 Abs. 2 b.

<sup>153)</sup> Commission pour l'industrie et le commerce, Art. 1 Abs. 2 i; Commission douanière et fiscale, Art. 1 Abs. 2 b.

<sup>154)</sup> Commission des relations économiques avec l'étranger, Art. 1 Abs. 2 a, c.

<sup>155)</sup> Commission spéciale pour la coordination des statistiques, Art. 1 Abs. 2 a; Commission spéciale pour la comparaison des budgets des institutions publiques et paraétatiques, Art. 1 Abs. 2 a, c, d.

<sup>156)</sup> Art. 30 b UV.

<sup>157)</sup> Art. 30 a, 19 d UV.

<sup>158)</sup> Art. 25 a Satz 2 UV.

den. Sie haben die Vertragserfüllung durch die nationalen Verwaltungen zu überwachen<sup>159)</sup>, die Wirtschaftsentwicklung zu beobachten<sup>160)</sup> und der den Staaten auferlegten Konsultation, Koordination und Harmonisation<sup>161)</sup> zu dienen; hier ist eine Entscheidung des MK nur erforderlich, wenn es sich um politisch bedeutsame Fragen handelt oder aber auf unterer Ebene eine Einigung nicht erzielt wird. UV und Ausführungsverträge weisen bestimmten Kommissionen überdies begrenzte Entscheidungszuständigkeit zu<sup>162)</sup>.

#### 4. Das Generalsekretariat (*Secrétariat général*)<sup>163)</sup>

##### a) Die Aufgaben des Generalsekretariats

Das Generalsekretariat zählt nur im weiten Sinn zur Unionsexekutive. Es übt im wesentlichen Verwaltungsaufgaben aus<sup>164)</sup>; seine auf die Exe-

<sup>159)</sup> Art. 30 e UV; Commission spéciale pour les adjudications, Art. 1 Abs. 2.

<sup>160)</sup> Commission monétaire et financière, Art. 1 Abs. 2 a, b; Commission pour l'industrie et le commerce, Art. 2 Abs. 2 a, b, h; Commission de l'agriculture, du ravitaillement et de la pêche, Art. 1 Abs. 2 d, e.

<sup>161)</sup> Commission des relations économiques avec l'étranger, Art. 1 Abs. 2 b, d (vgl. auch BT 1961 No. 1, S. 10); Commission pour l'industrie et le commerce, Art. 1 Abs. 2 a, c, d, e, g; Commission de l'agriculture, Art. 1 Abs. 2 i, j, k, l; Commission douanière et fiscale, Art. 1 Abs. 2 k; Commission des communications, Art. 1 Abs. 2 e, h; Commission sociale, Art. 1 Abs. 2 b, h; Commission spéciale pour la Santé publique, Art. 1 Abs. 2 a-c.

<sup>162)</sup> Art. 13-16 ÜbV; 5 AusfProt.; Commission spéciale pour les adjudications, Art. 1 Abs. 2; die Commission spéciale nach Art. 15 der Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux (Doc. 22-1) hat dagegen nur ähnliche Zuständigkeiten wie in Art. 30 UV vorgesehen.

<sup>163)</sup> Das Generalsekretariat wurde durch Art. VI des Haager Protokolls vom 14. 3. 1947 (Mém. 1947, S. 727) eingerichtet. Die näheren Bestimmungen traf das als Annexe III (a. a. O., S. 730) beschlossene Statut du Secrétariat général des Conseils de la Convention douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise. Die Leitung des Sekretariats lag bei dem niederländischen Generalsekretär, der durch einen belgischen Secrétaire général adjoint und einen Luxemburger Secrétaire unterstützt wurde. Die Sekretäre wurden auf Vorschlag der Réunion von den drei Regierungen ernannt. Der Generalsekretär ernannte und entließ die Sekretariatsangestellten, die eine der drei Staatsangehörigkeiten besitzen mußten. Das für die Ernennung geltende Recht wurde von der Réunion festgesetzt. Das Generalsekretariat war Sekretariat der drei Verwaltungsausschüsse. Es hatte ihre Arbeiten zu koordinieren und die Verbindung zwischen den Landesverwaltungen herzustellen. Darüber hinaus konnte es alle für das gute Funktionieren der Konvention nützlichen Vorschläge oder Anregungen unterbreiten. In allen diesen Fragen unterstand das Generalsekretariat der Kontrolle der Réunion, deren Weisungen es auszuführen hatte. Die Archive waren unverletzlich. Der Generalsekretär genoß in Belgien die Privilegien und Immunitäten eines dort akkreditierten Missionschefs. Im Jahre 1954 bestand das Generalsekretariat aus drei Sekretären, zwei Attachés de Première Classe und vier Attachés (vgl. Chronique de Politique étrangère, 1954, S. 683).

<sup>164)</sup> Vgl. Sauveplanne, Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff. (392); van Lynden, BT 1958 No. 4, S. 4. Das bedeutet nicht, daß der Generalsekretär kein politisches Gewicht hätte. Im Gegenteil muß die enge Verbindung mit allen Exekutivorganen und die

kutivorgane bezogene Tätigkeit berührt nicht den Entscheidungsinhalt, seine Funktionen erstrecken sich auch auf die beratenden und richterlichen Organe.

Zu den reinen Verwaltungsaufgaben gehört die Tätigkeit als Sekretariat der Exekutivorgane und deren untergeordneter Institutionen<sup>165</sup>). In soweit ist das Generalsekretariat als verwaltungstechnisches Hilfsorgan den Weisungen des unterstützten Organs unterworfen. Die enge Verbindung zeigt sich darin, daß die Exekutivorgane die Pflichten des Generalsekretärs in ihren Geschäftsordnungen geregelt haben<sup>166</sup>). Die Sekretariatsaufgabe qualifiziert das Generalsekretariat zur Koordinierung der Exekutivorgane<sup>165</sup>). Diese Zuständigkeit ist weiter als die Koordinationsaufgabe des Unionsrats, welche sich auf die Kommissionen und Sonderkommissionen beschränkt; sie ist enger, weil sie nicht den Tätigkeitsinhalt, sondern nur das äußere Zusammenspiel, die verwaltungstechnische Seite erfaßt<sup>167</sup>). Da die »Herstellung der notwendigen Beziehungen« zwischen den Exekutivorganen schon in der Koordinationsaufgabe erfaßt wird, muß mit diesem Begriff<sup>168</sup>) die Verbindung der Exekutivorgane zu den anderen Organen, den Mitgliedstaaten<sup>169</sup>), dritten Staaten und Privaten gemeint sein. Während die Koordination feste Verbindungen fordert, unterstreicht Art. 36 Abs. 1 UV das nur Gelegentliche der notwendigen Beziehungen. Diese Beschränkung mußte die beratenden Organe noch stärker von den hierarchisch geschlossenen Exekutivorganen absondern<sup>170</sup>). Auch die Aufstellung des

---

weitere Verbindung mit den anderen Organen den Generalsekretär zum Mittelpunkt der Union machen. Er nimmt nicht nur regelmäßig an den Sitzungen der obersten Organe teil (Art. 7 GeschO des MK; Art. 7 GeschO des Unionsrates), sondern hat auch die Möglichkeit, auf die Tagesordnung des MK (Art. 4 GeschO) und des Unionsrates (Art. 3 GeschO) einzuwirken.

<sup>165</sup>) Art. 36 Abs. 1 UV.

<sup>166</sup>) Zu den Pflichten des Generalsekretärs als Sekretariat des MK bzw. der ministeriellen Arbeitsgruppen vgl. Art. 1 Abs. 2, Satz 2; Art. 3, 4, 6 Abs. 3, 7, 12 Abs. 2; Art. 15 –17, 21 GeschO; als Sekretariat des Unionsrats siehe dessen GeschO Art. 1 Abs. 2, 3, 7, 12, 13.

<sup>167</sup>) Darauf weist der Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 UV («de coordonner dans le domaine administratif», „op administratief gebied . . . te coördineren“), die Hervorhebung dieser Aufgabe zwischen zwei deutlich verwaltungstechnischen Missionen und die Tatsache hin, daß die inhaltliche Koordination dem Unionsrat obliegt.

<sup>168</sup>) Das ergibt sich auch aus der vorangehenden Rechtslage. Nach Art. 3 des Statuts, der von Art. 36 UV nur der Erweiterung der Organisation angepaßt wurde, oblag dem Generalsekretär «de coordonner, dans le domaine administratif, l'activité de ces Conseils, d'établir, le cas échéant, les liaisons nécessaires entre les administrations intéressées».

<sup>169</sup>) Art. 3 des Statuts umfaßte die Beziehungen zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Angesichts des weiten Wortlauts des Art. 36 Abs. 1 UV hat sich hieran nichts geändert.

<sup>170</sup>) Siehe unten S. 263.

Haushaltsplans der Exekutivorgane<sup>171)</sup> stellt wegen des engen Ermessensspielraums des Generalsekretariats eine verwaltungstechnische Aufgabe dar.

Der Generalsekretär ist zur gerichtlichen und außergerichtlichen Vertretung der Union berufen, soweit diese als innerstaatliche Rechtsperson handelt<sup>172)</sup>.

Neben diesen Zuständigkeiten steht eine politische und eine gerichtliche Funktion. So hat das Generalsekretariat das Recht, Vorschläge für die Durchführung des Vertrags einzubringen, dabei aber die Zuständigkeit der anderen Organe zu beachten<sup>173)</sup>. Der Generalsekretär ist Kanzler des Schiedsgerichts<sup>174)</sup>. Wie als Sekretariat der Exekutivorgane ist er verwaltungstechnisches Hilfsorgan, was darin Ausdruck findet, daß seine Pflichten im Statut des Schiedskollegiums niedergelegt sind<sup>175)</sup>. Schließlich kann das MK dem Generalsekretariat weitere Aufgaben übertragen<sup>176)</sup>. Da die Vertragsparteien dem MK kaum die Möglichkeit einräumen wollten, die Organisationsstruktur abzuändern, muß es sich dabei um die in Art. 36 Abs. 1 UV im Kern umrissenen Aufgabengebiete handeln, die in bestimmter Richtung (Sekretariat der gemeinsamen Behörden, Einbeziehung anderer Organe in die Koordination) ausgedehnt werden können.

#### *b) Die Organisation des Generalsekretariats*

Das Generalsekretariat ist eine hierarchisch aufgebaute internationale Behörde mit monokratischer Spitze; sämtliche Aufgaben des Generalsekretariats sind dem Generalsekretär anvertraut<sup>177)</sup>; in seiner Hand liegt die hierarchische Gewalt über die Angestellten<sup>178)</sup>. Die Konzentration der Ent-

<sup>171)</sup> Art. 37 Abs. 1.

<sup>172)</sup> Art. 95 Abs. 2 UV.

<sup>173)</sup> Art. 36 Abs. 1 UV: «compte tenu de la compétence des autres institutions», „met inachtneming van de bevoegdheid van de andere instellingen van de Unie“. Eine entsprechende Beschränkung fehlte im alten Statut. Entweder ist das Generalsekretariat nur zuständig, soweit kein anderes (Exekutiv-) Organ zuständig ist, oder aber ist gemeint, daß das Generalsekretariat sich nicht in vor anderen Institutionen schwebende Angelegenheiten einmischen darf.

<sup>174)</sup> Art. 36 Abs. 1 Satz 2 UV.

<sup>175)</sup> Art. 9, 14, 17, 22 Abs. 1.

<sup>176)</sup> Art. 36 Abs. 2 UV.

<sup>177)</sup> Vgl. Art. 36, 37 Abs. 1, die GeschO der Exekutivorgane und das Statut des Schiedskollegiums.

<sup>178)</sup> Der Generalsekretär ernennt und entläßt das Personal (Art. 35 Abs. 2 UV), leitet das Generalsekretariat (Art. 34 Abs. 1 UV) und hat ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der vom MK auf Gutachten des Unionsrats festzustellenden Bezüge und Arbeitsbedingungen des Personals (Art. 35 Abs. 2 UV). Die Entscheidung M (60) 15 vom 3. 11. 1960 (BT 1960 Nr. 3, S. 49) hat das «régime relatif aux barèmes des traitements, pension et indemnités du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints» und das «régime relatif au statut du personnel, au cadre organique, aux barèmes des traitements, pensions et indemnités des

scheidungsgewalt beim (niederländischen) Generalsekretär ließ das Gewicht der ihm zur Unterstützung beigeordneten (belgischen und luxemburgischen) «secrétaires généraux adjoints» zurücktreten<sup>179</sup>); dem versuchte die MK durch Einrichtung eines Kollegiums der Generalsekretäre zu begegnen<sup>180</sup>): Ohne die im Vertrag verankerte alleinige Entscheidungszuständigkeit des Generalsekretärs zu beschneiden<sup>181</sup>), wurde ihm auferlegt, bei Grundsatzfragen aus allen Aufgabengebieten, bei Ernennung und Entlassung des Personals und bei Vorschlägen an das MK nach Art. 34, 35 und 37 UV auf Gesuch eines beigeordneten Generalsekretärs oder in eigener Initiative das Kollegium zur Beratung heranzuziehen<sup>182</sup>). So wurde klargestellt, daß der Begriff *est assisté* nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht beinhaltet, die beigeordneten Generalsekretäre zur Unterstützung heranzuziehen. Bei Vorschlägen des Generalsekretärs nach Art. 34 Abs. 3, 35 Abs. 3, 37 UV muß die Stellungnahme des Kollegiums oder – bei Meinungsverschiedenheiten – der Generalsekretäre an den Unionsrat geleitet werden, der an das MK berichtet. So wird ein gewisser Druck auf den Generalsekretär ausgeübt, das Kollegium heranzuziehen und zu einer einheitlichen Entscheidung zu gelangen; andererseits wird die Einheit des Generalsekretariats durchbrochen.

Die Stellung des Generalsekretärs zu den anderen Organen kommt im Vertrage nicht klar zum Ausdruck. Die Befugnisse der Exekutivorgane und des Schiedskollegiums gegenüber dem Generalsekretariat als ihrem Hilfsorgan sind nicht erwähnt. Wenn das Generalsekretariat auch faktisch dem Unionsrat untersteht, sind die Weisungs- und Kontrollbefugnisse rechtlich dem MK zugeteilt; der Unionsrat hat nur noch Vorschlagsrechte. Das MK ernennt und entläßt die Generalsekretäre<sup>183</sup>), bestimmt alle Bedingungen, unter denen sie und die Angestellten ihre Funktionen ausüben, regelt das Statut der Generalsekretäre und der Angestellten<sup>184</sup>) und kann dem Generalsekretär Direktiven erteilen<sup>185</sup>). Diese Befugnisse sind so unbestimmt,

membres du personnel», die in Anwendung der Zollvereinbarung erlassen wurden, vorläufig aufrecht erhalten. Die alten Rechtsgrundlagen wurden nicht veröffentlicht.

<sup>179</sup>) Art. 34 Abs. 2 UV.

<sup>180</sup>) Entscheidung M (60) 18, BT 1961, No. 1, S. 30.

<sup>181</sup>) Art. 4 der Entscheidung. Hieraus und aus Art. 3 folgt, daß eine Verletzung der Anhörungspflicht die Wirksamkeit der Entscheidungen nicht berührt. Aus Art. 3 wird man überdies folgern müssen, daß der Generalsekretär bei Meinungsverschiedenheiten nicht verpflichtet ist, die Entscheidung des MK oder des Unionsrates anzurufen.

<sup>182</sup>) Die Entscheidung erging als »Regelung der Arbeitsbedingungen« im Sinne des Art. 34 Abs. 3 Satz 2 UV; sie läßt den Umfang dieses Begriffs erkennen.

<sup>183</sup>) Art. 34 Abs. 3 Satz 1 UV.

<sup>184</sup>) Art. 34 Abs. 3 Satz 2; 35 Abs. 2, 3 UV.

<sup>185</sup>) Art. 19 d UV.

daß sie jede Selbständigkeit des Generalsekretärs ausschließen und dem MK über die Regelung der Tätigkeit des Generalsekretariats auch Eingriffe in die Zuständigkeit und Unabhängigkeit anderer Organe erlauben können.

## II. Die beratenden Organe

Wie bei den europäischen Gemeinschaften haben die »parlamentarischen« Organe, der IBR und der Wirtschafts- und Sozialrat, nur beratende und kontrollierende Funktionen. Beide sind von den Exekutivorganen unabhängig, dafür aber auch getrennt; sie treten nur mit deren Spitze, dem MK, in Verbindung.

### 1. Der Interparlamentarische Beneluxrat<sup>186)</sup> (*Le Conseil interparlementaire consultatif*)

Die in den Sitzungen des MK zusammentretenden Minister handeln nicht nur als Organ der Benelux-Wirtschaftsunion; sie lenken auch drei andere Benelux-Organisationen.

Die drei Staaten kamen 1948 überein, ihre Rechtsordnungen zu vereinheitlichen<sup>187)</sup> und setzten eine aus Regierungsdelegationen zusammen-

<sup>186)</sup> Der durch Vertrag vom 5. 11. 1955 (Trbl. 1955 No. 159; *Mém.* 1956, S. 875; *Pas.* 1956, S. 806) gegründete IBR trat am 22. 2. 1957 zusammen. Der Gründungsvertrag war ein Kompromiß zwischen den in der Interparlamentarischen Benelux-Union vereinigten Parlamenten und den Regierungen. Das Luxemburger Protokoll vom 16. 11. 1949 (Trbl. 1953 No. 55, S. 62) sah baldige Beratungen über eine parlamentarische Zusammenarbeit vor. Im Ostende-Protokoll vom 31. 7. 1950 (Trbl. 1953 No. 55, S. 80) wurde die Gründung einer «Commission Parlementaire consultative» beschlossen, deren Zusammensetzung und Aufgaben auf Vorschlag der «Réunion des Présidents» bestimmt werden sollten. Die Interparlamentarische Union bestand auf einem selbständigen Organ mit weitgehenden Kompetenzen (Ann. No. 23/24, S. 5). Das Haager Protokoll vom 24. 7. 1953 (Trbl. 1954 No. 28) schuf einen «Conseil Consultatif Interparlementaire» aus 35 Mitgliedern. Er sollte über einen jährlichen Regierungsbericht und Gutachten zu Fragen von gemeinsamem Interesse beraten dürfen. Die Gutachtenvorlage stand im Ermessen der Regierung und war nur auf Verlangen eines Parlaments obligatorisch. Die Kanzlei sollte der Generalsekretär führen. Die Parlamente lehnten das Statut wegen der niedrigen Mitgliederzahl, der Unselbständigkeit und des mangelnden Initiativrechts ab. Nach neuen Resolutionen wurde der Vertrag von 1955 geschlossen (Ann. No. 1, S. 5 f.; No. 3, S. 7; No. 23/24, S. 5; *Chronique de Politique étrangère* 1953, S. 406). Der UV hat die alte Rechtslage übernommen (Art. 15 b, 23, 24, 37 Abs. 3). Literatur: v a n A s b e c k, Rechtsfragen der internationalen Organisation (Festschrift für Hans Wehberg, 1956); L i c h t e n a u e r, *Nouvelles Benelux* 1960, No. 4, S. 11; K e n n e t h L i n d s a y, *European Assemblies*, 1960 (insbesondere auch K r a n e n b u r g a. a. O., S. 360 ff.); d e R u i t e r, *Rassegna Parlamentare* 1960, S. 144 ff.; S a u v e p l a n n e, *Nederlands Juristenblad* 1956, S. 381 ff.; v a n W a e s b e r g h e, *De Interparlementaire Beneluxraad, Comité Benelux*, 1956; *Bulletin Interparlementaire* 1957, S. 14 ff.; *La Documentation française* 1957, No. 0.489, S. 3 ff.; *Nouvelles Benelux* 1957, No. 2, S. 10 ff.

<sup>187)</sup> Protokoll vom 17. 4. 1948 (soweit ersichtlich nicht veröffentlicht).

gesetzte Kommission ein<sup>188)</sup>, die Konventionsentwürfe ausarbeitet. Im Jahre 1952 beschlossen die Regierungen, ihre Außenpolitik zu koordinieren, insbesondere auf internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen einen gemeinsamen Standpunkt einzunehmen<sup>189)</sup>; auch hierfür wurde eine ständige Kommission gegründet<sup>190)</sup>. Auf kulturellem Gebiet war es dagegen bis 1955 zu dreiseitigen Institutionen nicht gekommen, hier existierten drei in bilateralen Verträgen<sup>191)</sup> geschaffene Kommissionen<sup>192)</sup>.

In alle vier Integrationsbereiche wurde der IBR eingeschaltet<sup>193)</sup>. Die institutionelle Trennung zwischen diesen Bereichen und der unterschiedliche Institutionalierungsgrad bestimmten zwar seine Stellung: er ist (mehrfunktionell) gemeinschaftliches Organ der Wirtschaftsunion<sup>194)</sup> und der anderen (embryonalen) Organisationen<sup>195)</sup>; aber schon mit der Schaffung dieses gemeinschaftlichen Organs für alle vier Aufgabenbereiche wurde die institutionelle Trennung und das Embryonalstadium der drei anderen Gemeinschaften durchbrochen. Der sich als parlamentarisches Organ einer umfassenden Benelux-Gemeinschaft begreifende IBR<sup>196)</sup> mußte die Institutionalisierung noch weiter vorantreiben, weil er nur in engem Kontakt mit einer internationalen Exekutive Parlamentsfunktionen ausüben konnte. Nur auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion waren diese Vorbedingungen einigermaßen erfüllt. Auf allen anderen Aufgabengebieten fehlte die in-

<sup>188)</sup> Die Commission pour l'étude de l'unification du droit besteht aus zehn holländischen, zehn belgischen und sechs luxemburgischen Professoren und hohen Beamten und hat zur Aufgabe «de procéder à une étude comparative des législations de la Belgique, des Pays-Bas et du Grand-Duché de Luxembourg, de chercher les moyens et les possibilités de réaliser l'uniformité dans les principes et l'analogie dans les solutions juridiques, et de proposer éventuellement au Ministre de la Justice de chacun des trois pays de faire adopter dans leur législation respective tels principes où même tels textes législatifs réalisant dans une matière déterminée, l'uniformité où même l'unification du droit». Ihre den Jahresberichten an den IBR eingeordneten Berichte zeigen ein umfangreiches Arbeitsprogramm (Doc. 8-1; 13-1; 20-1; 30-1). Vgl. Frédéricq, *Revue de Droit international et de Droit comparé* 1957, S. 69 ff.; van Hecke, *Journal des Tribunaux* 1955, S. 187 ff.; *Unification du Droit*, *Annuaire* 1958, S. 150 ff.

<sup>189)</sup> Konferenz Februar 1952 (*Chronique de Politique étrangère* 1952, S. 292).

<sup>190)</sup> Zu den Formen und Ergebnissen der außenpolitischen Integration vgl. Doc. 7-1; 12-1; 19-1; 24-1; 31-1.

<sup>191)</sup> Belgisch-niederländisches Kulturabkommen vom 16. 5. 1946 (Pas. 1948, S. 807); belgisch-luxemburgisches Kulturabkommen vom 27. 3. 1948 (Pas. 1953, S. 763); niederländisch-luxemburgisches Kulturabkommen vom 26. 4. 1949 (*Mém.* 1953, S. 1149).

<sup>192)</sup> Zur Zusammensetzung und Tätigkeit vgl. Doc. 6-1; 11-1; 25-1.

<sup>193)</sup> Art. 3, 4 des Vertrags von 1955.

<sup>194)</sup> Art. 15 b, 23 UV. Die Organfunktion kann nicht über die materielle Union hinausgreifen; MK und IBR wirken nur in diesem Rahmen als Unionsorgan aufeinander ein.

<sup>195)</sup> Die aus der Eingliederung in völkerrechtlich unbestimmte Gemeinschaftsformen folgende unbestimmte, embryonale Organstellung wurde von Bruins Slot und Luns (*Ann. No. 8*, S. 4-6) aufgezeigt.

<sup>196)</sup> *Ann. No. 10*, S. 6 f.; *No. 20*, S. 6.

stitutionelle Verbindung zwischen den einzelnen Regierungen und zwischen diesen und dem Rat, ganz abgesehen von dem beschränkten Verwaltungsunterbau.

a) Hieraus erklären sich die Versuche des Rats, die Wirtschaftsunion zu erweitern oder wenigstens neben ihr weitere Gemeinschaften zu begründen.

Er erstrebte in erster Linie eine alle Integrationsbereiche umfassende einheitliche Gemeinschaft. Hierin zielte die Ausweitung der Aufgaben des MK<sup>197)</sup> und des Generalsekretariats<sup>198)</sup> der Wirtschaftsunion auf die kulturelle und außenpolitische Zusammenarbeit und die Rechtsvereinheitlichung. Die Forderung an die Regierungen, einen Minister oder Staatssekretär mit der ausschließlichen Wahrnehmung der Integration auf allen Gebieten zu betrauen<sup>199)</sup>, verfolgte denselben Zweck.

Als Vorstufe dieser umgreifenden Gemeinschaft erstrebte der Rat auf die anderen Gebiete beschränkte Teilgemeinschaften<sup>200)</sup>. Er drängte darauf,

<sup>197)</sup> Der Resolutionsentwurf *Burger* (Ann. No. 1, S. 24 f.; No. 3, S. 8; Doc. 8-2, S. 2) sollte die Regierungen veranlassen anzuerkennen, daß die Ministerkonferenz auch insoweit als MK handle. Der Rat folgte dieser Ansicht, indem er zu allen Aufgabenbereichen Anfragen an das MK zuließ (Art. 33 GeschO) und sich in Resolutionen (Rechtsvereinheitlichung: Ann. No. 6, S. 19 ff.; Doc. 8-2) an das MK wandte. Die Regierungen lehnten diese Ausweitung ab (Ann. No. 9, S. 11; No. 10, S. 25; Doc. 12-1, 12-2), stießen aber auf den Widerspruch des außenpolitischen Ausschusses (Ann. No. 9, S. 18). *Burger* wies darauf hin, daß die Regierungen zu Wirtschaftsfragen allgemein als MK Stellung nähmen, diese aber über die materielle Union hinausgingen (Ann. No. 14, S. 4 ff.). Tatsächlich sagt Art. 24 UV aber vorsichtig, daß die Regierungen in ihren gemeinsamen Beziehungen zum IBR auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion durch das MK »vertreten« werden. Da die Außenpolitik teilweise vom UV umfaßt wird, traten die Regierungen auf diesem Gebiet oft als MK auf (Ann. No. 8, S. 6; No. 16, S. 19). Andererseits versuchte der niederländische Außenminister *Luns*, die Zuständigkeit des Rats in außenpolitischen Fragen auf die Wirtschaft zu beschränken (Ann. No. 8, S. 8).

<sup>198)</sup> In der 2. Resolution *Burger* (Doc. 18-1, 18-2, 18-3; Ann. No. 14, S. 5 ff.; No. 15, S. 6 ff.; No. 17, S. 9) forderte der Rat, entweder die Zuständigkeit des Generalsekretärs auf alle Integrationsbereiche auszuweiten oder aber ein oder mehrere neue Sekretariate zu schaffen. Wenn die Resolution auch in erster Linie mit der Verbesserung des Kontakts zwischen den Regierungen und den Regierungen (den Exekutivausschüssen) mit dem Rat begründet war, zeigen doch die Debatten das weitere Ziel: Institutionalisierung und Ermöglichung einer parlamentarischen Kontrolle der drei Regierungen. Vor diesen weitergehenden Zielen schreckten die Regierungen zurück. Die Kontakte sollten über eigens zu diesem Zweck abgeordnete nationale Beamte verbessert werden, deren Sekretariat von dem Delegierten des Gastlandes geleitet würde (Ann. No. 21/22, S. 4 f.). Hinzu sollten persönliche Beziehungen der Minister oder nationale Beamte zu den Kommissionen treten (Ann. 226). Die Ratsmitglieder verfolgen ihre Forderung in den nationalen Parlamenten weiter (vgl. StG, 2. Kamer, 1959/60, S. 789 ff., 827 ff., 849 ff.).

<sup>199)</sup> Die Regierungen beauftragten die Außenminister (Ann. No. 15, S. 24; No. 23/24, S. 12), gingen aber auf die weitergehende Forderung (Ann. No. 12, S. 25; No. 25, S. 28) nicht ein.

<sup>200)</sup> Die Regierungen hatten bei Abschluß des UV eine weitergehende Institutionalisierung der anderen Integrationsbereiche grundsätzlich abgelehnt (Ann. No. 15, S. 7).

daß die Regierungen auch hier ihm gegenüber gemeinsam auftraten<sup>201)</sup> und daß ein oder mehrere Sekretariate mit den Aufgaben und Befugnissen des Generalsekretariats geschaffen würden<sup>202)</sup>. Die nur in der ministeriellen Spitze<sup>203)</sup> und im IBR institutionalisierte Kulturgemeinschaft sollte durch eine trilaterale Kommission ergänzt werden, die ein trilaterales Vertragswerk durchzuführen hätte<sup>204)</sup>.

Auch für die Wirtschaftsunion bemühte sich der Rat um eine stärkere Institutionalisierung. Er forderte eine von den Regierungen unabhängige, leichter kontrollierbare Exekutive<sup>205)</sup>. Dieser Vorstoß scheiterte ebenso wie der Versuch, die unteren Exekutivorgane seiner Kontrolle zu unterwerfen<sup>206)</sup>; die Jahresberichte wurden nur auf die ministeriellen Arbeitsgruppen ausgedehnt<sup>207)</sup>. So mußte er der Verlagerung der tatsächlichen Entscheidungsgewalt in die unteren Exekutivinstanzen entgegenarbeiten<sup>208)</sup>. Der

<sup>201)</sup> Auch auf Regierungsebene setzte die Institutionalisierung ein, als der IBR-Vertrag ein gemeinsames Handeln gegenüber dem Rat vorschrieb. Nur diese Handlungsform entsprach der ausschließlichen Verantwortlichkeit der Minister vor ihren Parlamenten, die einem internationalen Parlament nicht gestattet, Minister eines bestimmten Landes zur Verantwortung zu ziehen. Deshalb hatte der Rat Fragen seiner Mitglieder nur an die Gesamtheit der Regierungen, nicht an einen einzelnen Minister erlaubt (Ann. No. 2, S. 3, 13; vgl. Art. 24, 33 GeschO). Die Interessen der Regierungen und des Rats kamen sich entgegen, als die Regierungen die Regeln des Vertrags auf den gesamten Verkehr mit dem Rat ausdehnte. Bei dem persönlichen Auftreten der Minister vor dem Rat konnte die Einheit nur gewahrt werden, wenn nur der Minister eines Staates im Namen aller Regierungen sprach (Ann. No. 1, S. 12; No. 8, S. 6 f.), weil sich sonst Widersprüche kaum vermeiden ließen. Folgerichtig traten die Minister auch bei kulturellen (Ann. No. 5, S. 5, 14) und außenpolitischen Angelegenheiten (Ann. No. 7, S. 7 ff.) und auf dem Gebiet der Rechtsvereinheitlichung (Ann. No. 6, S. 16 ff.) im Namen aller drei Regierungen auf. Diese Funktion legte ihnen größte Zurückhaltung auf (Ann. No. 19, S. 8).

<sup>202)</sup> Vgl. oben Ann. 198. Der Rat forderte insbesondere ein Generalsekretariat für Kulturfragen (Ann. No. 11, S. 20, 36).

<sup>203)</sup> Auch insoweit schlug aber das bilaterale Grundverhältnis durch. Der Jahresbericht zerfiel in drei jeweils von zwei Ministern gezeichnete Einzelberichte.

<sup>204)</sup> Ann. No. 5, S. 7, 11; No. 11, S. 16 ff. Die Regierungen lehnten dies zunächst ab. Auf der Haager Zusammenkunft der Belgisch-Niederländischen Kommission vom 13./14. 10. 1960 wurde aber beschlossen, daß Präsidenten und Sekretäre der drei Kommissionen über eine trilaterale Zusammenarbeit beraten sollten. Gleichzeitig wurde eine trilaterale Kommission für historische Veröffentlichungen vorgesehen (Doc. 29–1, S. 2).

<sup>205)</sup> Doc. 9–2.

<sup>206)</sup> Der Rat forderte, daß die Koordinationsaufgaben des Generalsekretariats auf den IBR ausgedehnt würde (vgl. Ann. 198). Beamte des Generalsekretariats sollten gleichzeitig an den Sitzungen der Exekutivausschüsse und der Ausschüsse des IBR teilnehmen (vgl. Ann. 226). Zumindest sollten die Vorschläge der Exekutivorgane an das MK den Ausschüssen des IBR unterbreitet werden oder vom MK ernannte Sachverständige diesen Ausschüssen berichten (Doc. 9–2, S. 8).

<sup>207)</sup> Doc. 22–3.

<sup>208)</sup> Der Rat befürchtete, daß die «direction définitive de l'Union ne finisse par tomber finalement aux mains de ses instances administratives, comme l'expérience acquise ailleurs tend à le confirmer. Certes, le Comité des Ministres continuera à assurer la responsabilité

Rat war bestrebt, dem mit ihm konkurrierenden Wirtschafts- und Sozialrat eine starke, unabhängige Stellung zu schaffen<sup>209)</sup>; gleichzeitig versicherte er sich aber, daß dessen Gutachten ihm vor seiner eigenen Entscheidung vorgelegt würden<sup>210)</sup>, um auch hier eine Kontrolle ausüben zu können.

b) Wenn der Rat, um seine Parlamentsfunktion zu stärken<sup>211)</sup>, zur Institutionalisation strebte, unterstrichen die Regierungen aus Furcht vor dieser Institutionalisation die im wesentlichen beratende Funktion des IBR<sup>212)</sup>. Dennoch konnte der Rat weit über den Vertragswortlaut hinaus seine parlamentarischen Befugnisse erweitern.

Gleich zu Beginn seiner Tätigkeit erstritt er seine Unabhängigkeit von den Regierungen, indem er über die vertraglichen Rechte<sup>213)</sup> hinaus die

politique de sa gestion, mais dans la pratique des choses, il pourrait en être tout autrement, de sorte que même le contrôle parlementaire en serait compromis» (Doc. 9-2, S. 8). So hat sich der Rat öfter dagegen gewandt, daß die Berichte von untergeordneten Instanzen ausgearbeitet wurden (Doc. 30-2; Ann. No. 30, S. 10 f.).

<sup>209)</sup> Vgl. Anm. 248 ff. Der Rat hat aber die Funktion des Wirtschafts- und Sozialrats dadurch an sich gezogen, daß in seinen Ausschüssen die großen Wirtschaftsorganisationen gehört werden (Doc. 15-4, Doc. 30-2, S. 4). Auch befürchtete er, daß die Verwirklichung der Union durch die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialrats verzögert werden könne (Doc. 28-2, S. 7).

<sup>210)</sup> Von den Regierungen zugestanden: Aide-mémoire a. a. O., S. 8.

<sup>211)</sup> Allerdings war die Auffassung über das Verhältnis des Rats zu den Regierungen im Rat durchaus nicht einheitlich. Während B u r g e r es mit dem Verhältnis zu einer Koalitionsregierung verglich, sahen andere Ratsmitglieder durchaus die durch die ausschließliche Verantwortlichkeit der Minister vor den nationalen Parlamenten bedingte Sonderstruktur (R o e b r o c k, Ann. No. 1, S. 216). Die Rechtsnatur des Rats wurde auch in den nationalen Parlamenten heftig umkämpft (vgl. z. B. StG, 2. Kamer, 1959/60, S. 789 ff., 827 ff.).

<sup>212)</sup> W i g n y (Ann. No. 9, S. 11 ff.): «Vous êtes un conseil parlementaire consultatif; «Consultatif», ce terme comporte le droit de donner des avis, mais il implique aussi que les avis sont écoutés avec un préjugé favorable; il constitue également un titre à recevoir des informations suffisantes avant de donner ces avis; il vous fonde enfin à constater dans quelle mesure ces avis sont suivis ou ne sont pas suivis. Par contre, votre Conseil ne saurait nous imposer le contrôle de notre politique ni orienter celle-ci d'une façon ferme, et cela pour la simple raison que, si nous-mêmes nous ne nous y opposons pas, chacun de nos parlements a entendu conserver à ce point de vue la souveraineté entière. Mais... vous êtes aussi un conseil interparlementaire; ... (Interparlementaire), cela veut dire que vous établissez la collaboration entre les diverses assemblées de nos trois pays; cela veut dire encore que dans votre organisation et dans votre travail, vous vous inspirez des méthodes éprouvées du contrôle parlementaire, afin de rendre votre labeur plus efficace. C'est ainsi que conformément au traité d'ailleurs, vous vous formez en commissions, vous demandez des rapports, vous répondez par des contre-rapports, vous posez des questions...».

<sup>213)</sup> Hierunter fällt das Recht, sich auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder zu versammeln (Art. 2 Abs. 3), die Tagesordnung zu bestimmen (Art. 6), sich eine genehmigungsfreie GeschO zu geben (Art. 9) und die freie Organisationsgewalt über Büro und Kommissionen (Art. 10).

Befugnis behauptete, eine selbständige Kanzlei<sup>214)</sup> wie ein eigenes Sekretariat<sup>215)</sup> zu errichten und seinen Haushalt selbst festzulegen<sup>216)</sup>.

Die Regierungen haben dem IBR in weitem Umfang die Bestimmung der Materien überlassen, die bei den Jahresberichten behandelt werden, und ihm insoweit auch ein Informationsrecht zugestanden<sup>217)</sup>: Er erhält jetzt die Berichte so rechtzeitig, daß sie in Ausschuß- und Vollsitzungen ausführlich beraten werden können<sup>218)</sup>. Die Versuche der Regierungen, die Berichtsmaterien nach generellen Kriterien oder durch zu allgemeine Behandlung der Einzelpunkte<sup>219)</sup> zu beschneiden, haben aufgehört<sup>220)</sup>. Auch

<sup>214)</sup> Art. 8 GeschO.

<sup>215)</sup> Art. 36 f. GeschO: Ursprünglich wollten die Regierungen Sekretariat und Kanzlei dem Generalsekretär anvertrauen (Anm. 186). Das hätte eine engere Verbindung zum Generalsekretariat verwirklicht, aber die Unabhängigkeit des Rats berührt.

<sup>216)</sup> Art. 35 GeschO. Die Regierungen erkannten dies an, indem sie dem Generalsekretär die Budgetaufstellung für den IBR entzogen (Art. 37 Abs. 3 UV).

<sup>217)</sup> Die Informationspflicht der Regierungen wurde von R o m m e (Ann. No. 10, S. 13 ff.) unterstrichen, der hierin auch die Pflicht einbezog, über die Befolgung der Empfehlungen Auskunft zu geben. Die Regierungen haben eine Rechenschaftspflicht im allgemeinen zwar abgelehnt (Ann. No. 9, S. 7 ff.; No. 13, S. 8, 14), sind aber dem Rat entgegen gekommen und haben auch die Verpflichtung anerkannt, die Gutachten des Rats gewissenhaft in Erwägung zu ziehen (vgl. Anm. 212).

<sup>218)</sup> In den ersten Jahren wurden die Berichte mit erheblicher Verspätung eingereicht, oft am Tage der dafür angesetzten Sitzung; öfter umfaßte ein Bericht zwei Jahre. Dies führte zu häufigen Beschwerden des Rats (Ann. No. 12, S. 9, 16 ff.; No. 18, S. 17; Doc. 19–2).

<sup>219)</sup> Der Rat protestierte gegen die *morceaux de style* und die *généralités* (Ann. No. 16, S. 25, 30, 36, 41).

<sup>220)</sup> Diese Versuche finden sich vor allem bei der gemeinsamen Außenpolitik. Trotz vieler Grundsatzklärungen verfolgen die drei Staaten eine unabhängige Außenpolitik. Die Offenlegung der Meinungsverschiedenheiten hätte zu Druck auf weitere Harmonisierung und zu Kritik an der Haltung der einen oder anderen Regierung führen können. Die Regierungen versuchten deshalb zunächst, den Bericht auf die Formen der Zusammenarbeit, den Prozeß der gemeinsamen Willensbildung zu beschränken (Doc. 7–1). Auf den Protest des außenpolitischen Ausschusses des IBR (Doc. 7–2; Ann. No. 7, S. 7 ff.) schlug der belgische Außenminister L a r o c k seinem niederländischen Kollegen L u n s vor, in der Ratssitzung sachlich auf die internationale Politik einzugehen. Luns drang aber mit seiner Ansicht durch, sich auf den «aspect Benelux de certaines questions» zu beschränken (Ann. No. 7, S. 9). Der Berichterstatter P i e r s o n lehnte diese Begrenzung ab (a. a. O.); andere Ratsmitglieder (v a n C a u w e l a e r t, B r u i n s S l o t) kamen unter Hinweis auf den embryonalen Charakter der Benelux-Organisation den Regierungen entgegen. Die Regierungsansicht wurde im zweiten Bericht (Doc. 12–1), von W i g n y (Ann. No. 9, S. 9 ff.) und von S c h a u s (No. 16, S. 19 ff.) näher entwickelt: Die Behandlung derselben Materien vor mehreren internationalen und nationalen Parlamenten mit teilweise denselben Mitgliedern durch dieselben Minister führe zu einer Kraft- und Zeitvergeudung, die der Regierungs-, aber auch der Parlamentsarbeit abträglich sei. Deshalb dürften grundsätzlich nur die Fragen vor dem Rat behandelt werden, die in direktem Bezug zu den gemeinsamen Interessen der drei Länder stünden. Die Kompetenz des Rates auf zur Zuständigkeit anderer Parlamente gehörenden Gebieten beschränke sich auf die Frage, ob die drei Länder hinreichend eng zusammenarbeiten. Diese Auffassung traf auf ein-

konnte sich ihre Ansicht nicht durchsetzen, der Rat sei an die vom Bericht behandelten Punkte und an den Berichtszeitraum gebunden<sup>221)</sup>, er dürfe ferner die Regierungen nicht kritisieren<sup>222)</sup>. In Ausschuß- wie Vollsitzungen hat der Rat vielmehr das Recht behauptet, die Diskussion auf alle mit dem jeweiligen Aufgabenkomplex in Zusammenhang stehenden Fragen auszudehnen. Die regelmäßige<sup>223)</sup> den Ratsitzungen beiwohnenden Minister stehen auch insoweit Rede und Antwort<sup>224)</sup>. Überdies wurde den Kommissionen und dem Rat das Recht zugestanden, zu den von den Regierungen behandelten und auch zu anderen Punkten<sup>225)</sup> schriftlich Fragen an die

hellen Widerspruch des Rates: Seine Kompetenz sei zwar auf die gemeinsamen Interessen der Benelux-Länder beschränkt, sie umfasse einerseits aber das Interesse jedes einzelnen Landes, weshalb alle in die Zuständigkeit der nationalen Parlamente fallenden Fragen auch zur Zuständigkeit des Rates gehörten, andererseits sei die Kompetenz weiter als die der nationalen Parlamente, da sie auch das gemeinsame Interesse, die gemeinsame Außenpolitik, umfasse. Eine Beschränkung gegenüber anderen internationalen Parlamenten wurde ebenfalls abgelehnt, weil die gemeinsamen Interessen sich gerade auch auf diese Gebiete erstreckten (Ann. No. 10. S. 6 f., 13 ff., 15, 21, 23; Ann. No. 16, S. 30, 36). Dieser Standpunkt wurde später etwas gemildert. Vor allem wurde das Hauptgewicht auf die Möglichkeit einer Zusammenarbeit gelegt, wenn nicht die Benelux-Länder, sondern internationale Organisationen zuständig wären (Ann. No. 31, S. 10; No. 33, S. 7). Auch die Regierungen gaben nach, indem sie dem Rat das Recht zugestanden, den Bericht durch Fragen ergänzen zu lassen (Ann. No. 16, S. 41) und in den späteren Berichten über alle aktuellen Fragen der Weltpolitik berichteten.

<sup>221)</sup> Diese Auffassung wurde vom luxemburgischen Außenminister Schaus vertreten (Ann. No. 16, S. 19), kam aber auch darin zum Ausdruck, daß die (oft verspäteten) Jahresberichte sich meist eng an den Berichtszeitraum hielten. Auf Protest des Rates (Ann. No. 16, S. 25, 30, 36; No. 17, S. 3; Doc. 10-2; vgl. auch Art. 24 Abs. 3 GeschO) hielten die Regierungen hieran nicht fest (Ann. No. 16, S. 411, Doc. 31-2, S. 2).

<sup>222)</sup> Ann. No. 10, S. 6 f., 13 ff.; No. 16, 36; Doc. 10-3; 12-2, S. 3.

<sup>223)</sup> Das Statut (Art. 7) gibt Regierungsmitgliedern oder von den Regierungen ernannten Beamten das Recht, an den Ratsitzungen teilzunehmen und das Wort zu ergreifen. Es hat sich als Praxis herausgebildet, daß mindestens zwei Fachminister oder Staatssekretäre erscheinen, der Bericht am Sitzungsbeginn von einem Minister im Namen aller Regierungen verteidigt wird und nach der Diskussion derselbe oder der zweite Minister für alle Regierungen Stellung nimmt. Nur ein Mal war eine Stunde lang kein Minister anwesend, was zu scharfer Kritik führte (Ann. No. 25, S. 28). Damit sind die Regierungen dem von van Cauwelaert (Ann. No. 1, S. 5 f.) und Burger (Ann. No. 1, S. 24 f.) geäußerten Wunsch nachgekommen, daß die Minister persönlich und ständig von diesem Recht Gebrauch machen sollten (vgl. auch Art. 24 Abs. 2 GeschO). Beide Ratsmitglieder unterstrichen, daß die Regierungen hierzu nicht verpflichtet seien; die Praxis könnte die Rechtslage aber verändert haben.

<sup>224)</sup> Soweit die Einigung reicht, sprechen sie im Namen der drei Regierungen. Während die Fachminister in sie nicht berührenden Fragen (insbesondere für die Beziehungen zwischen Rat und Regierungen, Ann. No. 16, S. 17) den Rat an die Außenminister verweisen, die Außenminister andererseits in Fachfragen die Verantwortlichkeit auf die zuständigen Minister absoblen (Ann. No. 19, S. 23), verweigern die Minister sehr selten eine Antwort, weil die Einigung zwischen den Regierungen noch ausstehe. Oft greifen sie dieser vor oder verpflichten sich, eine bestimmte Politik durchzusetzen.

<sup>225)</sup> So für die außenpolitischen Berichte Wigny, Ann. No. 16, S. 41.

Regierungen zu richten, die schriftlich beantwortet werden. Dieses Verfahren ist in letzter Zeit noch verbessert worden; zur Aufklärung der Ausschüsse nehmen Fachminister oder hohe Beamte an ihren Sitzungen teil<sup>226</sup>). Auch außerhalb der Jahresberichte dürfen die Ratsmitglieder schriftliche Anfragen aus dem Aufgabenkreis des Rats an die drei Regierungen richten, die schriftlich beantwortet werden<sup>227</sup>).

Die Regierungen haben alle in den Aufgabenkreis der IBR fallenden Verträge zwischen den Benelux-Staaten (nicht aber die gemeinsamen Abkommen mit dritten Staaten) dem Rat zur Begutachtung vorgelegt<sup>228</sup>) und

<sup>226</sup>) Der Gedanke, Beamte zu Ausschusssitzungen heranzuziehen, wurde bei der Diskussion über die Erweiterung der Aufgaben des Generalsekretärs erwogen (vgl. auch Art. 31 Abs. 3 GeschO). Beamte des Sekretariats sollten an den Sitzungen der Exekutiv-ausschüsse teilnehmen, um die Hintergründe der Exekutivvorschläge aufzudecken. Auch waren niederländische Beamte einmal bei Sitzungen der Ratsausschüsse anwesend (Ann. No. 15, S. 10). In einem Schreiben des Comité permanent du Travail et de l'Organisation an die Regierungen vom 15. 7. 1958 (Ann. No. 9, S. 5) wurde das Problem erneut aufgegriffen. Das Comité sah ein, daß die Teilnahme von Ministern aller drei Länder unmöglich, die Teilnahme eines Ministers wegen der notwendigen vorherigen Abstimmung schwierig sei; es schlug ein geteiltes Verfahren vor. Technische Fragen sollten Beamte in den Sitzungen, politische Fragen sollten die Regierungen acht Tage vor der Vollsitzung schriftlich beantworten. Die Regierungen lehnten die Teilnahme von Ministern und Beamten ab, weil hierdurch ein innerstaatliches Präjudiz geschaffen werde; auch könnten die Vorschläge zu einer vertragswidrigen Rechenschaftslegung führen. Trotzdem gingen sie auf das schriftliche Verfahren ein, ohne allerdings eine Zeitgarantie zu übernehmen. Dieses schon in Art. 30 Abs. 2 GeschO angestrebte Verfahren fand in der Folge ständig Anwendung. Doch wußte der Rat über die Parlamente (vgl. StG 2. Kamer, 1959/60, S. 789 ff., 827 ff., 849 ff.) seiner weitergehenden Forderung Gehör zu schaffen: Seit April 1960 nimmt ein Minister des Gastlandes mit Beamten aller drei Länder an den Ausschusssitzungen teil und beantwortet nachmittags eine vom Ausschuß am Vormittag aufgestellte Fragenliste. Das Gewicht der Ausschusssitzungen hat sich dadurch (möglicherweise zuungunsten der Vollsitzungen) bedeutend erhöht (Doc. 22-1; Ann. No. 21/22, S. 4 f., 7; No. 23/24, S. 40, 64; No. 25, S. 10, 14; No. 26, S. 3; No. 27, S. 6; No. 30, S. 11). Überdies können die Berichterstatter der Ausschüsse direkten Kontakt mit den zuständigen Ministern und Beamten aufnehmen (Ann. No. 21/22, S. 4 f.).

<sup>227</sup>) Art. 3 des Vertrags sieht Stellungnahmen des Rats auf eigene Initiative vor. Das Verfahren ist in Art. 25 GeschO geregelt. Der erste Initiativantrag wurde am 10. 3. 1958 von Lichtenauer zur Arbeitslosigkeit eingebracht (Ann. No. 8, S. 10). Um die notwendigen Informationen zu erhalten, machten Lichtenauer und Oosterhuis von ihrem in Art. 33 GeschO festgelegten Fragerecht Gebrauch. Die Regierungen beantworteten diese Fragen und auch die hieran anknüpfenden der Kommission (Doc. 14-3 bis 14-5), ohne Verfahreseinwände zu erheben (Doc. 14-1), und nahmen auch in der Ratsitzung Stellung (Ann. No. 12, S. 9 f.).

<sup>228</sup>) Die Verträge werden dem Rat teils selbständig, teils in den Jahresberichten über die Rechtsvereinheitlichung vorgelegt. Während die Berichte mehr den Stand der Vorarbeiten beleuchten, legen die Vorlagen den Vertragsinhalt dar. Diese gemeinsamen Stellungnahmen bieten wichtige Anhaltspunkte für die Vertragsauslegung. Bisher sind dem Rat folgende Vertragstwürfe vorgelegt worden: a) UV mit Zusatzverträgen (Doc. 9-1); b) Ausführungsverträge zum UV: Convention relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit (Doc. 17-1; BT 1959

diese häufig nach dem Gutachten verändert. Obwohl die Regierungen dies nicht anerkennen, übt der Rat also ein *quasi-droit d'amendement* aus<sup>229)</sup>. Art. 14 der Convention de loi uniforme Benelux en matière de marques

No. 10, S. 29 ff.; Trbl. 1961 No. 44). Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux (Doc. 22-1; BT 1960 No. 2, S. 3 ff.; Trbl. 1960 No. 40), die nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden am 30. 6. 1960 infolge ihres Art. 18 am 1. 7. 1960 in Kraft getreten ist (Trbl. 1960 No. 102). Convention portant exécution des articles 55 et 56 du Traité instituant l'Union Economique Benelux (Doc. 23-1; BT 1960 No. 2, S. 15 ff.; Trbl. 1960 No. 135). c) Traité Benelux relatif au Droit international privé signé à la Haye le 11 mai 1951 (Doc. 13-3). d) Traité sur la compétence judiciaire, sur la faillite, sur l'autorité et l'exécution des décisions judiciaires, des sentences arbitrales et des actes authentiques (Doc. 13-1, Annexe). e) Convention et Loi uniforme Benelux en matière de marques de produits (Doc. 15-1; BT 1959 No. 8). f) Traité relatif à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs (Doc. 26-1). g) Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale (Doc. 27-1; BT 1960 No. 2, S. 22 ff.). h) Protocole concernant la responsabilité civile pour les agents en mission sur le territoire d'une autre partie (Doc. 27-1). – Der Rat hatte im Rahmen der Jahresberichte außerdem die Möglichkeit, zu zahlreichen anderen Verträgen Stellung zu nehmen, so zu den Verträgen betr. La protection du nom et de l'emblème des Nations Unies (Doc. 8-1) und Le faux serment devant les juridictions internationales (Doc. 20-1).

<sup>229)</sup> Nach Burger sollte der Rat den Parlamenten auf internationaler Ebene die Gesetzgebungsrechte zurückgewinnen, die sie im nationalen Raum durch die Ausweitung des Vertragsrechts verloren hatten; hieraus schloß er auf die Vorlagepflicht der Regierungen und das Änderungsrecht des Rats (Ann. No. 3, S. 8; Doc. 8-2). Als L a r o c k protestierte, meinte P i e r s o n vorsichtiger, der Rat dürfe zwar nicht selbst den Vertrag ändern, dem M K aber Änderungen vorschlagen (Ann. No. 4, S. 6). Als die Regierungen Verträge und ihre Regierungsbegründung allen Mitgliedern der nationalen Parlamente zuleiten wollten, um deren Zuständigkeit zu wahren, sah Burger hierin einen Eingriff in die Ratsfunktion (Ann. No. 6, S. 9 f.). Nunmehr verlangte auch Pierson *de lege ferenda* mit den Gründen Burgers die Vorlagepflicht, die sich aber nur auf Rechtsvereinheitlichungsverträge, nicht auf »klassische Verträge« erstreckte: «Ici, il s'agit en fait de l'exercice d'un pouvoir législatif à l'état pur ... et qui n'a rien de commun avec la notion traditionnelle du traité international» (Ann. No. 6, S. 14 f.). Der Rat hat in seiner Resolution vom 13. 12. 1957 (Doc. 8-3) zwar nicht die Vorlagepflicht, aber das *droit d'amendement* unterstrichen (vgl. auch Ann. No. 14, S. 3, 10 ff.; No. 19, S. 18; Doc. 30-2, S. 4). Auf die Frage, welche Kriterien zur Vorlage führten, erklärten die Regierungen zunächst, «chaque fois qu'ils le jugeront indispensable» (Ann. No. 10, S. 26), versprachen später aber, alle Verträge vorzulegen, die ein einheitliches Gesetz einführten (Doc. 13-3). Der Rat verlangte die Vorlage auch anderer Verträge zwischen den drei Staaten (Ann. No. 14, S. 2, 28 ff.). Da die Regierungen gewisse Verträge bei den Parlamenten nicht durchbrachten, beschlossen sie, anstatt detaillierter Rechtsvereinheitlichungsverträge entweder nur deren Prinzipien festzulegen und die Ausführung den Unionsorganen zu überlassen (*lois-cadre*) oder ganz ohne vertragliche Bindung gleichlautende Gesetzesentwürfe einzubringen. Da hier die Gründe Burgers seine Zuständigkeit nur teilweise tragen, meinte der Rat, die Rechtsvereinheitlichung verlange seine Anhörung (Ann. No. 23/24, S. 65 ff.; Doc. 20-2, S. 4 ff.; 20-3; Resolution vom 28. 10. 1960, Doc. 20-4). Der belgische Justizminister M e r c h i e r s erklärte, diese Vorlage entspreche dem gemeinsamen Interesse nach Art. 4 Abs. 2 des Vertrags (Ann. No. 23/24, S. 69 f.). Der Rechtsausschuß des IBR will die Zuständigkeit des IBR an die der Commission pour l'étude de l'unification du droit (Anm. 188) anlehnen (Doc. 30-2, S. 2).

de produits<sup>230</sup>) will dem Rat eine weitere Befugnis geben. Dieser Vertrag kann nach zehn Jahren revidiert werden. Wird der Revisionsvorschlag nicht von allen Regierungen angenommen, wird er dem Rat zur Begutachtung vorgelegt. Die Partei, deren Vorschlag die Billigung des Rats findet, kann den Vertrag kündigen, wenn die anderen beiden Parteien ihr nicht folgen.

Grundsätzlich kann der Rat die Tätigkeit des MK nur nachträglich (bei den Jahresberichten) kontrollieren<sup>231</sup>). Eine Ausnahme machen die Art. 14, 66 UV, wonach die Genehmigung, in Notfällen von Vertragsverpflichtungen abzuweichen, grundsätzlich<sup>232</sup>) die vorherige Begutachtung des IBR und des Wirtschafts- und Sozialrats voraussetzt<sup>233</sup>).

Die Regierungen haben sich der Entscheidung des Rates gefügt, wonach dessen Sitzungen als Ausdruck seiner parlamentarischen Funktion grundsätzlich öffentlich sind<sup>234</sup>).

c) Die 49 Voll- und weiteren 49 Vertretungsmitglieder<sup>235</sup>) des Rates

<sup>230</sup>) Doc. 15-1; BT 1959 No. 8.

<sup>231</sup>) Ausnahme: Vertragsaufstellung.

<sup>232</sup>) Im Notfalle ist eine nachträgliche Kontrolle vorgesehen.

<sup>233</sup>) Diese Zuständigkeit geht auf eine Empfehlung des Rats (BT 1957 No. 3, S. 42; Doc. 9-3) zurück. Der Rat verlangte, vor der in Art. 25 der Convention relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit (Doc. 17-1; BT 1959 No. 10, S. 29) vorgesehenen Aufhebung der Vertragsanwendung durch das MK (Anm. 82 f.) gehört zu werden (Doc. 17-2). Die Regierungen meinten, daß es sich stets auch um Fälle der Art. 14, 66 UV handeln und somit nur ein *double emploi* entstehen werde.

<sup>234</sup>) Die GeschO (Art. 13) füllte Art. 8 Abs. 1 IBR-Vertrag dahin aus, daß nur der Ausschluß der Öffentlichkeit eine Entscheidung erfordert. Die Regierungen hielten die Öffentlichkeit grundsätzlich nur bei der Behandlung der Jahresberichte, nicht der Verträge, für angezeigt. Eine öffentliche Beratung der Vertragsentwürfe könnte die Verhandlungen stören, veröffentlichte Gutachten die Parlamente faktisch binden und dadurch in deren Rechte eingreifen (Ann. No. 2, S. 15). Der Rat protestierte unter Berufung auf seine Parlamentseigenschaft (a. a. O., S. 15 f.); auch könnten Rechte der Parlamente nicht verletzt werden (Ann. No. 3, S. 9). Burger schloß aus der parlamentarischen Stellung des Rats die Pflicht der Regierungen, bei Antrag auf nicht öffentliche Verhandlung (Art. 8 Abs. 2) schlüssige Gründe darzulegen. Konsequenz wäre, daß der Rat selbst hierüber zu entscheiden hätte: Tatsächlich ist im Rat erwogen worden, möglicherweise überhaupt nicht zu verhandeln (Ann. No. 2, S. 6, 8). Die Öffentlichkeit kann bewirken, daß geheime Entwürfe nicht vorgelegt werden; die Teilnahme von Ministern an den nicht öffentlichen Ausschusssitzungen scheint einen Kompromiß anzubahnen. Die Liberalen schlugen überdies vor, daß die Außenminister und die Mitglieder des außenpolitischen Ausschusses des Rats an den außenpolitischen Ausschusssitzungen der Nachbarländer teilnehmen sollten (Ann. No. 23/24, S. 24).

<sup>235</sup>) Die Vertretungsmitglieder wurden von Art. 5 GeschO eingeführt. Da ihnen keine Rechte zustehen, sie vielmehr nur im Verhinderungsfalle einspringen (vgl. aber Art. 29 Abs. 3 GeschO), wurde hierin keine Vertragsverletzung gesehen (Ann. No. 2, S. 5 f.). Sie werden von den Parlamenten ernannt. Eine Genehmigung durch die Regierungen wurde als Verletzung der Parlamentsrechte abgelehnt. Jedes Mitglied bestimmt im Verhinderungs-

werden im Verhältnis 3 : 3 : 1 vom belgischen, niederländischen und luxemburgischen Parlament<sup>236)</sup> aus deren Mitgliedern ernannt<sup>237)</sup>. Da die Ernennung an die Parlamentsmitgliedschaft gebunden ist, verlieren sie ihre Stellung im Rat mit ihrem Mandat im Parlament<sup>238)</sup>.

Wie in der europäischen Versammlung und in der Versammlung des Europarats haben sich die Mitglieder des IBR nach ihrer politischen Richtung in Fraktionen zusammengeschlossen<sup>239)</sup>. Obwohl die GeschO Fraktionen vorsieht (Art. 33), verleiht sie ihnen keine Rechte<sup>240)</sup>. Nur bei den Kommissionen ist auf eine angemessene Vertretung der politischen Richtungen zu achten (Art. 29 Abs. 2). Die nationalen Delegationen haben dagegen das Recht, die Mitglieder des Organisationsausschusses (Art. 17 Abs. 2 GeschO) zu wählen und sind bei den vom Rat vorzunehmenden Ernennungen mit gleichem<sup>241)</sup> oder verschiedenem<sup>242)</sup> Gewicht berücksichtigt.

Die GeschO ließ aber überwiegend der Praxis Freiheit zur Verwirklichung des einen oder anderen Prinzips oder zu ihrer Vermischung. Die

---

falle seinen Vertreter selbst, subsidiär wird dieses Recht von seiner nationalen Delegation ausgeübt (Art. 5 Abs. 2 GeschO). Der Rat war sich bei Abfassung des Artikels darüber einig, daß der Vertreter derselben Fraktion angehören müsse wie der Vertretene (Ann. No. 2, S. 6). Die Annahme der GeschO wurde den Parlamenten mitgeteilt, die daraufhin die Vertreter bestellten (Ann. No. 5, S. 3).

<sup>236)</sup> Wie bei der Versammlung der europäischen Gemeinschaften werden die belgischen und niederländischen Mitglieder aus beiden Kammern gewählt. Die Ernennung scheint faktisch bei den Fraktionen zu liegen, auf die die Kandidaturen proportional verteilt werden. Der IBR hat im Juni 1961 eine Liste der Mitglieder des Rats, der Kommissionen, Sekretariate und anderen Institutionen herausgegeben, die auch die Fraktionszugehörigkeit aufzeigt.

<sup>237)</sup> Die Zahl der Ratsmitglieder ist im Verhältnis zur Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder relativ hoch. Die Mitglieder der Ratsausschüsse gehören meist auch den entsprechenden Parlamentsausschüssen an. Das Prestige der Ratsmitgliedschaft, die Nähe der Sitzungsorte und die erträgliche zeitliche Beanspruchung führten zu einer Besetzungsgüte, die im Niveau der Reden Ausdruck findet.

<sup>238)</sup> Neuwahlen (Ann. No. 9, S. 3 f.) und Einzelmandatsverlust (Ann. No. 21/22, S. 4; No. 25, S. 4; No. 29, S. 6) beenden auch die Ratsmitgliedschaft.

<sup>239)</sup> 26 Christliche Demokraten, 18 Sozialisten und fünf Liberale (K r a n e n b u r g, a. a. O.).

<sup>240)</sup> Die GeschO stellt aber offensichtlich auf die Fraktionen ab, wenn sie fünf Mitgliedern bestimmte Rechte gewährt (Art. 20 Abs. 1, 21 Abs. 5, 25 Abs. 2, 38 Satz 1).

<sup>241)</sup> Bei dem aus dem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten bestehenden Büro (Art. 6 Abs. 3 GeschO) und den drei Haushaltsprüfern (Art. 35 Abs. 2 GeschO).

<sup>242)</sup> Bei den Kommissionsmitgliedern (Art. 29 Abs. 1 GeschO). Es bestehen sieben ständige Kommissionen (vgl. Art. 28 ff. GeschO) und das für Verfahrensfragen zuständige Comité permanent de travail et de l'organisation (Art. 17 ff. GeschO). Hinzu treten im Bedarfsfalle weitere, aus Mitgliedern mehrerer Kommissionen zusammengesetzte *ad hoc*-Kommissionen. Die notwendige Verbindung ist hier schon durch die Zusammensetzung gewahrt. In anderen Fällen erfolgt die Koordination durch eine *ad hoc*-Kommission der jeweiligen Präsidenten.

Praxis verstärkte einerseits das Nationalitätsprinzip: Schon bei der Verabschiedung der GeschO wurde vereinbart, den Ratspräsidenten jedes Jahr aus einer anderen nationalen Delegation zu wählen. Später wurde er der Delegation des Staates entnommen, in dem der Rat tagte; die Tagungsorte hatten aber eine bestimmte Reihenfolge<sup>243</sup>). Da die Staatsangehörigkeit des Kanzlers an die des Präsidenten gebunden ist<sup>244</sup>), trat auch insoweit eine automatische Reihenfolge ein. Bei den Präsidenten der Kommissionen wurde ebenfalls die Staatsangehörigkeit beachtet. Das Fraktionsprinzip andererseits wurde dadurch verstärkt, daß die Kandidaten von den Fraktionen vorgeschlagen wurden und die Fraktionszugehörigkeit berücksichtigt wurde. Überdies sprechen die Redner in Rat und Kommission im Namen ihrer Fraktion<sup>245</sup>). Wie sich in einigen für die Einzelländer wichtigen Fragen (Agrarpolitik) gezeigt hat, dürfte die fraktionelle Übereinstimmung nur so lange bestehen, als nicht lebenswichtige Staatsinteressen berührt

<sup>243</sup>) Der erste Präsident und die ersten Vizepräsidenten wurden noch von den nationalen Delegationen vorgeschlagen. Um das Nationalitätsprinzip zu überwinden, ging der Vorschlag des belgischen Präsidenten von einem niederländischen Mitglied (Ann. No. 1, S. 3), der Vorschlag der niederländischen und der luxemburgischen Vizepräsidenten von der belgischen Delegation aus (a. a. O., S. 20). Für das Sitzungsjahr 1958 wurde von der belgischen Delegation der niederländische Präsident (Ann. No. 7, S. 3), von der niederländischen Delegation ein belgischer und von der luxemburgischen Delegation ein luxemburgischer Vizepräsident vorgeschlagen (a. a. O., S. 3, 5). Hier hatten sich zwei Prinzipien entwickelt: Die Präsidenten wurden aus dem Gastland gewählt, das in bestimmter Reihenfolge wechselte (Belgien-Niederlande); der Präsident gehörte jeweils einer anderen Fraktion an (Christdemokraten-Sozialisten), die Vizepräsidenten jeweils den übrigen Fraktionen. Diese Prinzipien wurden bei der dritten Sitzungsperiode eingehalten; Gastland war Luxemburg. Ein Niederländer schlug einen liberalen luxemburgischen Präsidenten vor. Dabei wies er ausdrücklich darauf hin, daß Luxemburg Gastland sei. Der Wahlvorschlag wurde von einem Liberalen vorgetragen und im Namen der sozialdemokratischen und der christlich-demokratischen Gruppen angenommen (Ann. No. 12, S. 4). Ein Belgier aus der sozialistischen Fraktion schlug darauf einen niederländischen sozialistischen Vizepräsidenten, ein Belgier im Namen der christlich-demokratischen Fraktion einen belgischen Christdemokraten vor; die liberale Gruppe stimmte durch einen Niederländer zu (Ann. No. 12, S. 6). Die Tradition wurde für die Sitzungsperioden 1960 und 1961 befolgt (Ann. No. 18, S. 4 f.; No. 27, S. 4 f.), nur daß 1960 abweichend von der Übung der Jahre 1959 und 1961 die Vorschläge von den nationalen Delegationen ausgingen. Die Gefahr einer Schwächung des Präsidenten durch den jährlichen Wechsel – die aber schon in der Beordnung der beiden Vizepräsidenten und des Organisationsausschusses liegt – wurde in Kauf genommen (Ann. No. 1, S. 15; No. 2, S. 2; No. 7, S. 3 f.).

<sup>244</sup>) Art. 8 GeschO.

<sup>245</sup>) Roebrock (Ann. No. 1, S. 15): «Il ne peut y avoir des chefs de délégation au sein du Conseil Benelux. En effet, cette institution ne groupe pas trois délégations appelées à définir séparément leur point de vue à l'égard des affaires soumises au Conseil ou de celles dont il décidera de se saisir. Le Conseil de Benelux ne doit pas être considéré comme une édition restreinte de nos parlements nationaux. Il représente, par contre, à mon avis, une unité constituée par trois parlements». Vgl. die entgegengesetzte Auffassung von Wigny, oben Anm. 212.

werden und der Rat keine wirkliche Entscheidungsgewalt besitzt. Gerade die letzte Tatsache mag der Hauptgrund für die Einstimmigkeit der meisten Ratsentscheidungen sein.

2. Der Wirtschafts- und Sozialrat <sup>246)</sup>  
(*Le Conseil consultatif économique et social*)

Der Wirtschafts- und Sozialrat fertigt aus eigener Initiative oder auf Verlangen des MK auf allen Unionsgebieten Gutachten an <sup>247)</sup> und nimmt vor Genehmigung von Notmaßnahmen durch das MK Stellung <sup>248)</sup>.

Die Form der Mitgliedernennung blieb unbestimmt <sup>249)</sup>. Artikel 54 Abs. 2 UV sieht 27 Mitglieder und 27 Vertretungsmitglieder vor, die zu je einem Drittel von den Regierungen in Übereinstimmung mit den «organismes nationaux constituant l'échelon le plus élevé de l'organisation économique et sociale» ernannt werden. Diese Formulierung hat zu Meinungsverschiedenheiten zwischen IBR und MK geführt. Im IBR wurde die Ansicht vertreten, daß hierunter nur die repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände fallen könnten, wobei die Vertretung in einem nationalen Wirtschaftsrat Indiz des Repräsentativcharakters sein könne. Auf die nationalen Wirtschaftsräte könne Art. 54 schon deshalb nicht ab-

<sup>246)</sup> Die nationalen Wirtschaftsräte (*Chronique de Politique étrangère* 1953, S. 507; 1954, S. 56) und die Wirtschaftsverbände, vor allem in Form der *Comités Benelux* (vgl. *Samoy*, *Nouvelles Benelux*, 1957 No. 4, S. 31 ff.; *van Lynden*, *BT* 1958 No. 4, S. 3 ff.), hatten frühzeitig enge Verbindungen aufgenommen. Aus diesen Kreisen gingen viele Pläne für die Unionsgründung hervor. In der Erklärung von Knocke vom 14. 10. 1952 (*Trbl.* 1953 No. 55, S. 103) wurden mehrere paritätische Spezialkommissionen aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer unter dem Vorsitz der zuständigen Minister geschaffen (*Commission spéciale pour la politique des salaires et des prix*; *Comités spéciaux* für krisenbedrohte Industriezweige). Die *Commission spéciale* trat nur einmal in der angegebenen Zusammensetzung auf; danach blieben die staatlichen Vertreter aus. Später wurden weitere Kommissionen für Sondermaterien gebildet (vgl. *Sauveplanne*, *Niederlands Juristenblad*, 1956, S. 381 ff.). Auf der Konferenz von Brüssel vom 5. 2. 1954 wurden die Aufgaben der *Commission spéciale* konkreter umrissen. So hatte sie die Preis- und Lohnpolitik zu untersuchen, Vorschläge zur Koordinierung zu unterbreiten und Fragen zu behandeln, die die Regierungen ihnen auftrügen (*Chronique de Politique étrangère* 1954, S. 161).

<sup>247)</sup> Art. 54 UV. Der *Conseil central de l'Economie de Belgique* (*Nouvelles Benelux*, 1957 No. 5; S. 16 ff.) und der IBR (*BT* 1957 No. 3, S. 42) wünschten, daß der Rat vor jeder wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahme gehört werde.

<sup>248)</sup> Art. 14, 66 UV. Diese Zuständigkeit geht auf die Empfehlung des IBR (*BT* 1957 No. 3, S. 42) zurück. Art. 70 UV sieht die Anhörung nationaler Berufsorganisationen zu sozialpolitischen Fragen vor. Auf Bedenken des IBR erklärte das *Aide-mémoire* (*Ann.* No. 2 *Annexe*, S. 13), daß hierunter eine andere, die Beratung durch den Wirtschafts- und Sozialrat aber nicht ausschließende Form der Anhörung zu verstehen sei.

<sup>249)</sup> Nach der belgischen Regierungsbegründung wurde diese Formulierung gewählt, um den Regierungen während der ganzen Vertragsdauer die Wahl der betreffenden Organisationen freizulassen (*DPS* 1957/58 No. 369, S. 20).

stellen, weil es einen solchen in Luxemburg nicht gebe<sup>250</sup>). Diese enthielten überdies von den Regierungen ernannte Sachverständige; die Exekutive sei in der Union aber schon hinreichend vertreten. Schließlich müsse Art. 70 UV berücksichtigt werden, der als Sonderfall des Art. 54 von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ausgehe. Demgemäß forderte der Rat eine paritätische Besetzung<sup>251</sup>). Nach Ansicht der Regierungen gibt es in allen drei Staaten Organe der in Art. 54 UV genannten Art; diese müßten entscheiden, ob die dort sitzenden Vertreter der Allgemeininteressen zum Wirtschafts- und Sozialrat abgesandt werden sollen<sup>252</sup>). Hiergegen wurde im IBR eingewandt, daß die nationalen Wirtschaftsräte ihrer Zusammensetzung nach nicht geeignet seien, eine repräsentative Wirtschaftsvertretung auf internationaler Ebene vorzuschlagen. Außerdem widerspreche die von den Regierungen vorgesehene Ernennungsform den Präzedenzfällen der ILO und der Europäischen Gemeinschaften<sup>253</sup>).

In Übereinstimmung mit der Ansicht der Regierungen werden nach Art. 2 der gemäß Art. 54 Abs. 4 UV verabschiedeten GeschO des Wirtschafts- und Sozialrats vom 27. Juni 1961 die Ratsmitglieder zu je einem Drittel von jeder Regierung in Übereinstimmung und auf Vorschlag des nationalen Wirtschaftsrates ernannt. In der Praxis hat sich aber insofern ein Kompromiß mit der Ansicht des IBR angebahnt, als die Delegationen weitgehend paritätisch besetzt werden<sup>253a</sup>). So erklärt es sich wohl auch, warum der Rat den Ernennungsmodus seiner Mitglieder selbst festlegen konnte und dieser durch die einfache Mehrheit – vorbehaltlich der Genehmigung durch das MK – abgeändert werden kann (Art. 15 GeschO).

<sup>250</sup>) In den Niederlanden gibt es den Sociaal-economische Raad, in Belgien den Conseil central de l'économie; Luxemburg kannte bisher nur Berufskammern, die nicht in eine zentrale Organisation zusammengefaßt waren. Die GeschO des Rats gibt dem luxemburgischen Conseil national de l'économie zwar ein Vorschlagsrecht, aber aus den offiziellen Veröffentlichungen der Benelux und Luxemburgs geht die Einrichtung einer solchen Institution nicht hervor.

<sup>251</sup>) Doc. 9-2, S. 10; 9-3. Auch das belgische Comité Benelux verlangte die Parität (Nouvelles Benelux, 1957 No. 4, S. 7 f.).

<sup>252</sup>) Aide-mémoire a. a. O., S. 7 f.

<sup>253</sup>) Ruppert, Ann. No. 3, S. 16.

<sup>253 a</sup>) Die drei Delegationen zeigen eine unterschiedliche Zusammensetzung auf. Die belgische Delegation besteht aus je acht Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (je vier Voll- und vier Vertretungsmitglieder). Leiter der Delegation ist der Präsident des Conseil central de l'économie, Stellvertreter der Präsident des Conseil national du travail. Die niederländische Delegation besteht aus vier »Kroonleden« und je sechs Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern (je zur Hälfte Voll- und Vertretungsmitglieder). Delegationsleiter ist der Präsident des Sociaal-Economische Raad. Die luxemburgische Delegation setzt sich aus zehn Arbeitgeber- und acht Arbeitnehmervertretern zusammen (je zur Hälfte Voll- und Vertretungsmitglieder). Die Delegation wird vom Präsidenten des Conseil national de l'économie geführt.

Wie der IBR setzt sich auch der Wirtschafts- und Sozialrat aus nationalen Delegationen zusammen (Art. 2 GeschO). Die Delegationen schlagen im Turnus den Präsidenten des Rats vor (Art. 4), der grundsätzlich für ein Jahr (Art. 5) aus je einer anderen Delegation gewählt wird (Art. 3). Der Rat hat auf seiner ersten Sitzung vom 31. Mai 1961 den Präsidenten des Sociaal economische Raad zum Ratspräsidenten gewählt, der gleichzeitig Leiter der niederländischen Delegation ist. Auch die Besetzung des Sekretariats ist an das Nationalitätsprinzip gebunden. Das Sekretariat wird vom Sekretär derjenigen Delegation verwaltet, die den Präsidenten vorgeschlagen hat. Dem Sekretär stehen die Sekretäre der beiden anderen Delegationen zur Seite (Art. 6). Eine bestimmte Verteilung der Kommissionsmitgliedschaft (Art. 10) ist dagegen nicht vorgesehen. Es bleibt abzuwarten, ob auch im Wirtschafts- und Sozialrat das Nationalitätsprinzip vom Fraktionsprinzip überspielt wird.

Wie weit die tatsächliche Unabhängigkeit des Rates von den Regierungen geht, kann nach den bisherigen Unterlagen nicht bestimmt werden. Die GeschO gibt ihm eine Anzahl Rechte, die zur Unabhängigkeit führen könnten. So kann der Rat durch seinen Präsidenten auf Initiative von fünf Mitgliedern oder seines Präsidenten (bzw. der Regierungen) neben den zweimal jährlich stattfindenden ordentlichen Sitzungen (Art. 7) zu außerordentlichen Sitzungen (Art. 8) einberufen werden. Auch wird das eigene Sekretariat (Art. 6), die Finanzierung durch die drei nationalen Wirtschaftsräte (Art. 14), die freie Kommissionsbildung (Art. 10) und das Recht zu Gutachten aus eigener Initiative (Art. 54 Abs. 1 UV) die Unabhängigkeit stärken. Demgegenüber betont die GeschO aber stärker als der IBR-Vertrag die beratende Funktion. So sind die Sitzungen des Rats nicht öffentlich (Art. 7). Eine Informationspflicht der Regierungen ist nur bei der Behandlung von Gutachten vorgesehen, die auf die (freie) Regierunginitiative zurückgehen (Art. 54 Abs. 1 Satz 1 UV). An den Sitzungen des Rates nehmen keine Regierungsvertreter, sondern nur Beobachter (Art. 11) teil. Die beratende Funktion kommt besonders deutlich in der Regelung der Beschlußform zum Ausdruck. Nur bei Verfahrensfragen sind Beschlüsse des Rates (mit einfacher Mehrheit) vorgesehen (Art. 12). Für Sachfragen wird dagegen die Einheit des Organs durchbrochen (Art. 13). Nur einstimmig gefaßte Entscheidungen können als solche des Rates angesehen werden. Wird die Einstimmigkeit nicht erreicht, soll die »Meinung der Mitglieder Mehrheit« an erster Stelle in die Resolution aufgenommen werden. Auf ihren ausdrücklichen Wunsch soll der Name der hiervon abweichenden Mitglieder im Beschluß hervorgehoben werden. Art. 13 der GeschO regelt dagegen nicht, wie verfahren werden soll, wenn sich nur Minderheiten für verschie-

dene Meinungen finden, und ob auch die Minderheitenmeinungen wie die Namen ihrer Vertreter nur auf deren ausdrücklichen Wunsch in den Beschluß aufgenommen werden.

### III. Das Schiedskollegium<sup>254)</sup>

Das Schiedskollegium (le Collège arbitral) entscheidet in Staatenstreitigkeiten und erstattet Gutachten.

<sup>254)</sup> Der Zollunionsvertrag sah eine mit je zwei Delegierten der Niederlande und der UEBL besetzte Commission des litiges douaniers vor, die auf Ersuchen der zuständigen Minister über Streitigkeiten entscheiden sollte, die bei der Anwendung der den Vertrag durchführenden Gesetze und Verordnungen entstünden; sie entfaltete keine Wirksamkeit (S a u v e p l a n n e, Nederlands Juristenblad 1956, S. 381 ff.). Die Protokolle vom 21. 10. 1950 (Trbl. 1953 No. 55, S. 88), vom 24. 7. 1953 (Trbl. 1954 No. 27) und vom 6. 7. 1956 (Trbl. 1956 No. 76) richteten drei Schiedsgerichte ein, die über Voraussetzungen (Rechtsfrage) und Zweckmäßigkeit (Ermessensfrage) von Schutzmaßnahmen auf den Gebieten der Landwirtschaft, der Industrie bzw. der öffentlichen Submissionen entscheiden und bestimmte Maßnahmen festsetzen konnten. Während das Schiedsgericht für Landwirtschaftsfragen auf Anruf eines Staates die von einem anderen Staat durchgeführten Maßnahmen kontrollieren sollte, war im Industrieprotokoll eine vorherige Genehmigung vorgesehen. Falls das MK innerhalb eines Monats diese nicht erteilte, hatte das Gericht binnen weiterer zwei Monate zu entscheiden; nach Ablauf dieser Frist konnte der betreffende Staat zunächst bestimmte Maßnahmen einseitig ergreifen. Nach dem Submissionsprotokoll konnte jeder Staat einseitig Maßnahmen anordnen, hatte aber eine nachträgliche Genehmigung zu beantragen. Falls die Regierungen diese nicht binnen 15 Tagen gewährten, konnten sie nur aufrecht erhalten werden, wenn die Sache beim Gericht anhängig wurde. Alle drei Schiedsgerichte wurden aus zwei nationalen Richtern und einem neutralen Vorsitzenden gebildet; bei der Beteiligung von drei Staaten mußten sich die beiden Staaten mit gleichem Interesse auf einen Richter einigen. Das Industriegericht trat *ad hoc* zusammen, die beiden anderen Gerichte waren ständige Institutionen. Die Richter des Industriegerichts wurden in bestimmter Folge einer Liste entnommen, in der die Staaten je drei Kandidaten aufstellten; diese Richter wählten binnen zwei Wochen den Vorsitzenden. Geschah dies nicht, waren die drei Staaten verpflichtet, den Präsidenten des IGH um die Ernennung zu ersuchen. Für die anderen Gerichte ernannten die Staaten je einen Richter auf drei Jahre, der in Streitigkeiten tätig wurde, die seine Regierung betrafen. Die Richter ihrerseits hatten drei nationale Präsidenten aus Listen zu wählen, in denen die Kassationsgerichtspräsidenten der drei Staaten jeweils sieben Kassations- oder Appellationsrichter benannt hatten; das Präsidium wechselte jährlich, war aber für drei Jahre durch das Los bestimmt (vgl. S a u v e p l a n n e a. a. O. und in Jahrbuch für internationales Recht 1956, S. 86 ff.; S a m k a l d e n in Gagle – van Kleffens – van der Beugel – Samkalden, Vier Maal Europa, 1959). Nur das Agrargericht hatte einen Fall zu entscheiden (Sentence du Collège Arbitral Benelux du 29 mars 1958 dans l'affaire opposant le Royaume des Pays-Bas au Royaume de Belgique au sujet de la fixation par la Belgique des prix minima des tomates pour le 2<sup>me</sup> trimestre de 1957, affaires no. 1, 1957, in BT 1958 No. 5 Annexe; vgl. Aide-mémoire a. a. O., S. 7). Die Kompetenzen aus dem Protokoll vom 6. 7. 1956 sind auf das Schiedskollegium übergegangen (Art. 2 Abs. 2 AusfProt.; vgl. Art. 4 Abs. 2 ÜbV); die übrigen Befugnisse sind erloschen (Art. 12 Ziff. 12, 18 AusfProt.). Die in Art. 16 der «Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux» (BT 1960 No. 2, S. 4 ff.) dem Schiedskollegium übertragenen Befugnisse

### 1. Das Streitverfahren

Art. 41 ff. UV und das nach Art. 53 UV vom MK erlassene Statut<sup>255)</sup> gestalten das Gerichtsverfahren vollkommen obligatorisch<sup>256)</sup>: Unabhängig von einer Handlung der Parteien oder des MK im konkreten Fall steht für jeden Streit ein ständiger Spruchkörper<sup>257)</sup> zur Verfügung, der auf einseitige Klage<sup>258)</sup> auch bei Säumnis<sup>259)</sup> einer Partei verhandeln und entscheiden<sup>260)</sup> kann<sup>261)</sup>.

Die für das Streitverfahren zuständigen vier Sektionen bestehen je aus drei Richtern und einem Vorsitzenden. Da der UV für die Richter am Nationalitätsprinzip festhielt, könnten stets zwei – bei Intervention des

werden gemäß Art. 3, 4 AusfProt. (Trbl. 1960 No. 102) bis zu dessen Einrichtung höchstens ein Jahr seit Inkrafttreten des Protokolls von einem nach dem Protokoll vom 24. 7. 1953 gebildeten Kollegium wahrgenommen, das aber für anhängige Streitigkeiten zuständig bleibt.

<sup>255)</sup> Entscheidung M (60) 10 vom 3. 11. 1960 (BT 1960 No. 3, S. 31 ff.).

<sup>256)</sup> Vgl. Fritz Münch, Zum Stand der internationalen obligatorischen Gerichtsbarkeit (ZaöRV Bd. 21, 1961, S. 221 ff.).

<sup>257)</sup> Das Schiedsgericht selbst hat keine Funktion. Spruchkörper sind für die Parteienstreitigkeiten vier Sektionen (Art. 42 UV, Art. 1 Statut), für die Gutachtentätigkeit das Präsidentenkomitee (Art. 52 UV, Art. 6, 22 Statut).

<sup>258)</sup> Art. 44 UV, 9 Statut.

<sup>259)</sup> Wenn eine Partei nicht erscheint oder nicht verhandelt (Art. 15 Abs. 1 Statut).

<sup>260)</sup> Das Gericht hat neben seiner Zuständigkeit und der Schlüssigkeit des Sachvortrags dessen Richtigkeit zu prüfen (Art. 15 Abs. 2 Statut). Es handelt sich also nicht um ein »echtes« Versäumnisurteil.

<sup>261)</sup> Die drei nationalen Richter jeder Sektion werden für drei Jahre bei Inkrafttreten des Statuts (Art. 4, 2) ernannt. Das Mandat wird um weitere drei Jahre verlängert, wenn kein anderer Richter ernannt wird (Art. 2 Abs. 3). Bei vorübergehender Verhinderung springt ein Stellvertreter ein (Art. 4 Abs. 2); bei Tod, Demission oder dauernder Verhinderung muß ein anderer Richter ernannt werden (Art. 4 Abs. 2). Insoweit bestehen geringe Eingriffsmöglichkeiten der Staaten. Sie können gleich zu Anfang, nach Ablauf der zweiten Amtsperiode oder bei Tod, Demission oder dauernder Verhinderung einen Schiedsrichter nicht ernennen. Sie können einen Streitfall auch nicht durch Herbeiführung der Demission ihres Richters beeinflussen. Das Präsidentenkomitee kann die Demission ablehnen (Art. 8 Abs. 1) oder ihr mit der Wirkung zustimmen, daß der Richter bei Erledigung aller oder bestimmter anhängiger Fälle mitwirkt (Art. 8 Abs. 2). Die vom MK auf Vorschlag der Präsidenten der obersten Gerichte zu ernennenden sechs Präsidenten sind ebenfalls einer Einwirkung entzogen. Sie werden auf unbestimmte Zeit ernannt; das Amt wird durch Tod, Demission, dauernde Verhinderung und Amtsenthebung (Art. 4 Abs. 2, 8 Abs. 4) beendet. Bei Demission und Amtsenthebung entscheidet das unabhängige Präsidentenkomitee (Art. 8). Bei vorläufiger Verhinderung regelt es die Vertretung (Art. 4 Abs. 2). Unwahrscheinlich ist, daß nach der vom MK noch zu bestimmenden allgemeinen Präsidentenschaftsfolge sich Boykottierungsmöglichkeiten ergeben. Auch bei der Bestimmung der zuständigen Sektion besteht eine solche Möglichkeit nicht. Zwar lehnt der UV eine automatische Zuständigkeitsregelung ab und überläßt das Statut die Bestimmung der nach Streitkategorien zuständigen (Art. 42 Abs. 1 UV, Art. 1 Abs. 2 Statut) Sektion dem Präsidenten des Präsidentenkomitees, so daß gewisse Unsicherheiten auftreten könnten; dieser durch eine Anzahl unabhängiger Gremien gewählte Richter bietet aber genügende Garantien für eine unabhängige Entscheidung.

dritten Staates oder in einem die UEBL interessierenden Streit sogar alle drei – Richter als befangen gelten. Wollte man nicht (durch Einführung der Einstimmigkeit) die Funktionsfähigkeit der Sektionen der Chancengleichheit opfern, konnte nur die Richterunabhängigkeit diese Gleichheit wahren<sup>262</sup>). Als das Statut auch für die Vorsitzenden das Nationalitätsprinzip vorsah<sup>263</sup>), mußte die Unabhängigkeit um so stärker verankert werden<sup>264</sup>). Deshalb beschränkte das Statut das Präsidentenernennungsrecht des MK auf ein Wahlrecht zwischen je zwei von den Präsidenten der obersten Gerichte aus dem Kreis höchster Richter vorgeschlagenen Kandidaten<sup>265</sup>) und löste deren Stellung wie die der anderen Richter vom Willen der Staaten<sup>266</sup>). Darüber hinaus kann das seiner Zusammensetzung nach unabhängige Präsidentenkomitee einzelne Sektionsvorsitzende oder Richter von einem Einzelfall<sup>267</sup>) oder für dauernd<sup>268</sup>) ausschalten, wenn sie die erforderliche Unabhängigkeit nicht besitzen.

Nach allem bleibt aber eine gewisse Chancenverschiedenheit der Staaten je nach der Staatsangehörigkeit des Sektionsvorsitzenden bestehen<sup>269</sup>). Deshalb war zur Verhinderung eines dauernden Übergewichts eines Staates auf bestimmten Wirtschaftsgebieten eine Ablösung der Vorsitzenden erforderlich<sup>270</sup>), wenn die Sektionszuständigkeit nach sachlichen Merkmalen abgegrenzt werden sollte. Das MK hat zwar die Reihenfolge im Vorsitz noch nicht geregelt, die Ernennung von sechs Vorsitzenden für vier Kammern<sup>271</sup>), die überdies mehreren Sektionen vorsitzen können<sup>272</sup>), ergibt aber die Wahrscheinlichkeit, daß der Vorsitzende für jeden Streitfall<sup>273</sup>) durch das Los bestimmt werden wird. Bei der Zuweisung des Streitfalls an die eine oder andere Sektion muß jede Möglichkeit einer Manipulation aus-

<sup>262</sup>) Auch die Funktionsfähigkeit verlangte die Richterunabhängigkeit. Die Mehrheitsentscheidung (Art. 46 Abs. 1 Satz 1 UV, Art. 17 Abs. 1 Statut) erfordert mangels Stimmenübergewichts des Präsidenten drei von vier Stimmen. In den meisten Fällen muß also ein Richter jedes Staates für die Entscheidung stimmen.

<sup>263</sup>) Art. 3 Abs. 1 Statut.

<sup>264</sup>) In jeder Sektion sitzen zwei Richter eines Staates und je ein Richter der beiden anderen Staaten, wobei dem ohnehin bevorzugten Staat durch die in der GeschO (Art. 6 Abs. 3 Statut) noch zu regelnden Leitungsbefugnisse des Präsidenten weitere Vorteile zufallen können. Eine Majorisierung ist zwar nur möglich, wenn alle drei Staaten beteiligt sind und überdies die beiden Richter einem der beiden Staaten mit gleichlaufenden Interessen zustehen; die beiden nationalen Richter können aber eine ihrem Staat nachteilige Entscheidung verhindern, eine Möglichkeit, die sonst nur bei einem die UEBL interessierenden Streit und im Falle einer Intervention besteht.

<sup>265</sup>) Art. 3.

<sup>270</sup>) Art. 42 Abs. 3 UV.

<sup>266</sup>) Vgl. Anm. 261.

<sup>271</sup>) Art. 3 Abs. 1 Statut.

<sup>267</sup>) Art. 6 Abs. 4 Statut.

<sup>272</sup>) Art. 5 Abs. 1 a Satz 2 Statut.

<sup>268</sup>) Art. 8 Abs. 4 Statut.

<sup>273</sup>) Vgl. Aide-mémoire a. a. O., S. 7.

<sup>269</sup>) Vgl. Anm. 264.

geschaltet werden. Die Zuweisung ist zwar dem alle Garantien der Unabhängigkeit bietenden Präsidenten des Präsidentenkomitees anvertraut worden<sup>274)</sup>; dem Vorwurf der Befangenheit kann sich dieser aber nur entziehen, wenn die Vorsitzregelung bei der Zuweisung den Vorsitzenden noch nicht erkennen läßt. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß die Verlosung erst nach der Zuweisung stattfinden wird.

In Übereinstimmung mit der mangelnden Supranationalität der Gemeinschaft<sup>275)</sup> sieht der UV keine Individualbeschwerden oder Organklagen<sup>276)</sup>, sondern nur Staatenstreitigkeiten vor<sup>277)</sup>. Die Zuständigkeit des Kollegiums, die erst nach erfolglosem Streitschlichtungsversuch im MK entsteht<sup>278)</sup>, erstreckt sich auf alle Streitigkeiten<sup>279)</sup> zwischen den Mitgliedsstaaten, die bei der Durchführung des Vertragswerks<sup>280)</sup> und aller anderen Verträge entstehen<sup>281)</sup>, die sich auf dessen Materie beziehen<sup>282)</sup>. Diese aus-

<sup>274)</sup> Art. 9 Abs. 4 Statut.

<sup>275)</sup> Aide-mémoire des Gouvernements a. a. O., S. 6: «à défaut de contact direct entre les organes de l'Union et le public des trois pays, il n'y aura en pratique aucune matière à litige sur le plan international autre que les différends entre Etats. Ceci explique pourquoi le Traité organise un arbitrage de type classique. La solution adoptée dans les articles 40 à 53 était imposée par la logique du système institutionnel» (vgl. auch DPS 1957/58 No. 369, S. 17). Dabei wurde übersehen, daß zumindest für die Generalsekretäre und Angestellten des Generalsekretariats ein »direkter« Kontakt mit den Unionsorganen besteht. Die von den Benelux-Organen festgelegten, nach innerstaatlichem Recht transformierten Ausführungsverordnungen können nur mit innerstaatlichen Rechtsmitteln als vertragswidrig angegriffen werden (Ann. No. 21/22, S. 13).

<sup>276)</sup> Der IBR nahm an, daß das Schiedsgericht wie vorher Genehmigungen des MK (Art. 14, 66 UV) ersetzen könne und Klagen der Staaten gegen das MK zulässig seien (Doc. 9-2, S. 6 f.). Das Aide-mémoire a. a. O., S. 6, wendet sich gegen diese Möglichkeit eines *gouvernement des arbitres*.

<sup>277)</sup> Art. 41 UV. Auch eine Vorlage durch Gerichte oder Verwaltungsbehörden ist nicht vorgesehen. Art. 48 UV versucht abzuweichen, indem er bei Staatenstreitigkeiten die Feststellung der Vertragswidrigkeit einer gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung zuläßt und dem verletzten Staat eine Entschädigung zugesteht, wenn die Folgen dieser Entscheidung nach innerstaatlichem Recht nicht mehr aufgehoben werden können.

<sup>278)</sup> Art. 44 UV. Vgl. Aide-mémoire a. a. O., S. 6.

<sup>279)</sup> Art. 47 UV (vgl. Art. 11 Statut) läßt eine Intervention zu, wenn der betreffende Staat ein »Interesse« am Ausgang des Rechtsstreits hat. Für die Klage kann ebenfalls eine objektive Vertragsverletzung nicht genügen (DPS 1957/58 Nr. 369, S. 18).

<sup>280)</sup> Der *traité* im Sinne des Art. 41 UV besteht aus UV, ÜbV und AusfProt. (Art. 98 UV) sowie UnterzProt. und angeschlossenem Notenwechsel.

<sup>281)</sup> Art. 2 Abs. 2, 3 Abs. 2, 4 Abs. 4 AusfProt. sehen für einige sich auf die Union beziehende Verträge eine Zuständigkeit des Kollegiums ausdrücklich vor. Dieselbe Bestimmung enthält Art. 16 der Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux (Doc. 22-1; BT 1960 No. 2, S. 9 ff.), nicht aber der Ausführungsvertrag zu Art. 55 und 56 UV (BT 1960 No. 2, S. 15 ff.; Doc. 23-1). Art. 41 UV begründet die Zuständigkeit des Kollegiums also nur für die im Vertrag selbst vorgesehenen Ausführungsverträge (und Beschlüsse der Unionsorgane?), verlangt dagegen bei anderen Verträgen eine ausdrückliche Ausfüllung.

<sup>282)</sup> Nach Art. 45 Abs. 1 Satz 1 UV entscheidet das Gericht auf der Grundlage des

schließliche<sup>283)</sup> Zuständigkeit wird nur bei gleichzeitigem Zusammenhang der Streitigkeiten mit den europäischen Verträgen durch die Zuständigkeit des GEG verdrängt<sup>284)</sup>. Art. 50 gibt bei Nichtausführung eines Urteils des Kollegiums der anderen Partei das Recht, den IGH anzurufen, soweit die Parteien sich nicht auf eine andere Streitschlichtung einigen<sup>285)</sup>.

## 2. Das Gutachtenverfahren<sup>286)</sup>

Das Schiedskollegium hat ferner auf Antrag des MK Rechtsgutachten zu erstatten<sup>287)</sup>.

Rechts; bei Einigkeit der Parteien (vgl. auch Art. 48 Abs. 3 UV, 4 Abs. 2 ÜbV, 2 Abs. 2 AusfProt.) *ex aequo et bono*. Der Vorschlag des IBR, hierfür den Begriff *amiable compositeur* einzusetzen (Doc. 9-2; Ann. No. 3, S. 5) wurde abgelehnt (DPS 1957/58 Nr. 369, S. 18).

<sup>283)</sup> Art. 51 Abs. 1 UV.

<sup>284)</sup> Siehe unten S. 290 ff.

<sup>285)</sup> Kann der IGH die Entscheidung inhaltlich nachprüfen oder nur die Völkerrechtswidrigkeit des Nichtvollzugs feststellen? Der Wortlaut des Art. 50 UV läßt die »Nichtausführung der Entscheidung oder vorläufigen Maßnahme« nur als Bedingung, nicht als inhaltliche Beschränkung der IGH-Zuständigkeit erscheinen. Etwas anderes könnte aus der ausschließlichen Zuständigkeit des Kollegiums folgen. Die Regierungen scheinen dieser Ansicht zu sein «conformément à l'article 50 du Traité d'Union, la Cour internationale de Justice pourra ... connaître de la question de la non-exécution d'une sentence du Collège arbitral et des conséquences de celle-ci en matière d'indemnisation» (Doc. 20-2, S. 3).

<sup>286)</sup> Der Unterausschuß der Rechtsvereinheitlichungskommission schlug eine «Cour de Justice Benelux» mit von den Staatshäuptern ernannten Mitgliedern vor. Diese soll auf Antrag eines nationalen Gerichts letzter Instanz alle rechtsvereinheitlichenden Benelux-Verträge bindend auslegen und auf Gesuch der Regierungen nicht bindende Gutachten ausarbeiten. Vorlegungszwang und Bindung wurden in der Kommission heftig umkämpft. Die Regierungen lehnten jede Bindung ab (Doc. 8-1, S. 12 ff.; Ann. No. 6, S. 5). Der IBR folgte ihnen zunächst (Doc. 8-2, 8-3, Ann. No. 6, S. 8 f., 20), verlangte später aber Bindung und Vorlagezwang (Doc. 13-2, 13-6; Ann. No. 14, S. 11, 19, 28 ff.). Die Regierungen kamen ihm in der Vorlagepflicht entgegen (Doc. 13-3, S. 3). Nach Verabschiedung des UV schlug er vor, die Auslegung dem Schiedskollegium zuzuweisen oder aber dieses in eine umfassendere «Cour de Justice» zu überführen. Die Regierungen unterstrichen die Verschiedenheit der beiden Kompetenzen und die Tatsache, daß Art. 50 UV den Rekurs an den IGH zulasse. Der weitere Vorschlag, diese Zuständigkeit dem Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften oder einer dort aus Richtern der drei Staaten gebildeten Sonderkammer zuzuweisen (Doc. 20-2; Ann. No. 23/24, S. 64) soll näher erwogen werden (Ann. a. a. O., S. 68; Doc. 30-1). Der Rechtsausschuß des IBR hielt hierfür einen Zusatzvertrag zu den europäischen Verträgen für erforderlich. Einige Mitglieder des Ausschusses wollten die nationalen Kassationsgerichte für die Vertragsauslegung durch die Cour ersetzen, um eine vierte Instanz zu vermeiden (Doc. 30-2, S. 6 ff.). Inzwischen sieht Art. 10 der Convention en matière de marques de produits (Doc. 15-1; BT 1959 No. 8) vor, daß die «Cour de Justice» über ihre Auslegung entscheide. Im IBR wurde erwogen, das Inkrafttreten des Vertrags von der Errichtung der Cour abhängig zu machen. Dieser Plan wurde fallen gelassen, nachdem Samkalden dargelegt hatte, daß gerade umgekehrt die Rechtsprechungsdivergenzen die Errichtung der Cour vorantreiben würden (Ann. No. 32, S. 3 ff.).

a) Die Gutachten werden nach Art. 52 Abs. 2 UV von den Sektionsvorsitzenden in gemeinsamer Sitzung durch Mehrheitsbeschluß verabschiedet. Das Statut<sup>288)</sup> stellt klar, daß hierunter die im Präsidentenkomitee versammelten sechs als Vorsitzende qualifizierten Richter zu verstehen sind. Die über die Sektionszahl hinausgehende Zahl der Präsidenten sollte die durch das Mehrheitsprinzip (ohne Stimmenübergewicht des Präsidenten)<sup>289)</sup> gefährdete Funktionsfähigkeit des Gutachtergremiums garantieren. Es bleibt abzuwarten, ob die Streitparteien trotz ihres geringen Einflusses auf die Zusammensetzung des aus Berufsrichtern bestehenden Gutachtergremiums das sie begünstigende<sup>290)</sup> Gutachtenverfahren dem Streitverfahren vorziehen werden. Sobald die Streitparteien einig sind, ist die Möglichkeit hierzu gegeben; denn der nicht beteiligte Staat wird der Willensübereinstimmung der Parteien im MK folgen oder sich mit der Wirkung des Art. 18 Satz 2 UV der Stimme enthalten.

b) Gemäß Art. 52 Abs. 1 UV erstrecken sich die Gutachten auf Rechtsfragen aus dem UV oder aus Verträgen, die mit dessen Gegenständen in Beziehung stehen. Die Bestimmung dieser Verträge zeigt dieselben Schwierigkeiten wie beim Streitverfahren<sup>291)</sup>.

### C. Die Wirtschaftsunion im Verhältnis zu anderen Zusammenschlüssen

Der UV müßte zu vielen Vertragswerken (EGKS, Euratom, GATT, OECD) in Beziehung gesetzt werden; im Vordergrund steht aber sein Verhältnis zur EWG und zur UEBL.

#### I. Das Verhältnis zum EWG-Vertrag

1. Nach seinem Art. 233 steht der EWG-Vertrag<sup>292)</sup> dem Bestehen und der Durchführung einer Regionalunion zwischen Belgien, Luxemburg und

Im IBR wurde die Langsamkeit der Verhandlungen heftig gerügt (Doc. 15-2, 15-3; Le Soir vom 11. 7. 1961). Der Union soll eine Verwaltungskommission zugeordnet werden, welche die nationale Rechtsprechung zu Rechtsvereinheitlichungsverträgen sammelt (Doc. 15-4, S. 19; Ann. No. 32, S. 18).

<sup>287)</sup> Art. 52 UV.

<sup>288)</sup> Art. 22 Abs. 1, 2; Art. 6 Abs. 1; Art. 3.

<sup>289)</sup> Art. 52 Abs. 2 UV; Art. 6 Abs. 2 Statut.

<sup>290)</sup> Die Entscheidungen binden die Staaten nicht und werden nicht veröffentlicht (Art. 22 Abs. 3 Satz 2 Statut).

<sup>291)</sup> Die in Anm. 281 aufgeführten Verträge sehen zwar die Streitzuständigkeit, nicht aber eine Gutachtenzuständigkeit vor.

<sup>292)</sup> Vgl. Art. 203 Euratom-Vertrag. Eine entsprechende Regelung fehlt im EGKS-Vertrag. Nur für die enge Verbindung zwischen Luxemburg und Belgien sind in § 31 ÜbV zugunsten Luxemburgs Erleichterungen vorgesehen (vgl. Paul Reuter, La CECA, 1953,

den Niederlanden nicht entgegen, soweit die Ziele dieser Zusammenschlüsse durch seine Anwendung nicht erreicht werden. Da Art. 233 gerade die Entwicklung der Union ermöglichen sollte – den Vertragspartnern waren die Reformpläne bekannt –, ist er auch auf die neue Union anwendbar, ganz gleich, ob diese mit der alten identisch ist<sup>293</sup>).

Unter »Zielen der Union« können kaum die in der Präambel des UV und in Art. 2 EWG-Vertrag hervorgehobenen Endziele wie Vollbeschäftigung und wirtschaftlicher Fortschritt verstanden werden; diese Begriffe lassen eine sichere Feststellung nicht zu, wann die EWG-Vorschriften eingreifen. Der französische Text läßt mit der Abstellung auf die *objectifs* der Union vielmehr erkennen, daß der vom UV angestrebte Endzustand gemeint ist. Der Wortlaut des Art. 233 spricht für die Freiheit der Union, diese Ziele zu bestimmen. Soweit die Endstadien der beiden Verträge sich decken, wirft diese Freiheit keine Probleme auf: das ist der Kernfall des Art. 233. Der UV umgreift aber weniger Gegenstände als der EWG-Vertrag und regelt dieselben Gegenstände oft nach anderen Gesichtspunkten<sup>294</sup>). Hier könnte die Verwirklichung des EWG-Vertrages die Unionsziele niemals erreichen. Wegen der schwerwiegenden Auswirkungen auf die EWG – um so mehr als sonst auch jede beliebige künftige Veränderung des Unionsmodells erlaubt wäre – könnte dieser Fall nur dann der Kernsituation des Art. 233 gleichgestellt werden, wenn sichere Anhaltspunkte für einen dahin gehenden Parteiwillen vorlägen. Das ist aber nicht der Fall. Eine so weitgehende Autonomie ist von den Benelux-Ländern selbst nie in Anspruch genommen worden<sup>295</sup>). Da der UV bei Unterzeichnung des EWG-

---

§§ 3, 302; Léon Metzler, *Le Plan Schuman dans la perspective luxembourgeoise*, 1951). Grundsätzlich dürften deshalb die Befugnisse der Benelux-Staaten in diesem Bereich nicht über die den Mitgliedstaaten verbliebenen Möglichkeiten hinausgehen. Die im Handelsvertrag mit Österreich festgesetzten Kontingente unterstanden nach Art. III des Protokolls dem Vorbehalt der Anwendung der Art. 75 EGKS-Vertrag und § 17 ÜbV zum EGKS-Vertrag.

<sup>293</sup>) «Le Conseil interparlementaire consultatif s'est demandé si eu regard à l'art. 233, l'abrogation des Conventions qui forment la base historique de l'Union ne pourrait pas être considérée comme une rupture dans l'évolution de l'Union? Le préambule du Traité rappelle que la Convention Douanière du 5 septembre 1944 envisageait déjà la création d'une Union économique. En outre, lors de la rédaction de l'art. 233 ... il a été précisé aux partenaires que le Benelux était en période de transition et les Gouvernements ont eu pour but de faire accepter à leurs partenaires de la Communauté Economique Européenne tant la situation actuelle que celle qui allait naître». «Cette disposition vise l'Union Benelux tant dans sa forme actuelle que dans la forme qui résultera de la conclusion et la mise en œuvre du Traité d'Union, lequel peut être considéré effectivement comme le prolongement et le couronnement des accords existants» (Aide-mémoire a. a. O., S. 4 f., 19).

<sup>294</sup>) Siehe oben S. 243 f.

<sup>295</sup>) Der Gedanke völliger Autonomie klingt nur in einigen Äußerungen im IBR an: «Faut-il comprendre que le Benelux viendrait à disparaître dès que les objectifs de l'Union

Vertrages noch nicht vorlag, konnten die Abweichungen beider Verträge und ihre Wirkungen nicht übersehen werden. Es ist unwahrscheinlich, daß die EWG-Staaten über den Zweck des Art. 233 hinaus der Benelux Blankovollmacht erteilen wollten. Zweck dieses Artikels war aber nur, den Benelux-Ländern eine *schnellere* Verwirklichung ihrer Union zu ermöglichen<sup>296</sup>); eine Abweichung vom EWG-Modell der Wirtschaftsunion verlangt dieser Zweck grundsätzlich nicht. Die Vertragspartner gingen davon aus, daß (wenn auch in weiter Zukunft) die Union in der EWG aufgehen werde; dieser Gedanke klingt auch im Wortlaut des Art. 233<sup>297</sup>) an. Folglich schwebte ihnen bei Abfassung dieses Artikels ein der EWG ähnliches Unionsmodell vor. Da die Abweichungen vom EWG-Endstadium durch Art. 233 nicht gedeckt werden, greifen insoweit die EWG-Vorschriften ein<sup>298</sup>).

Dahingestellt bleiben kann, ob auch die organisatorische Unionskomponente von Art. 233 ergriffen wird. Denn in jedem Fall würde die Tatsache, daß bestimmte Materien stärker der Gemeinschaft verbundenen EWG-Organen überantwortet sind (Supranationalität), die Zuständigkeit der Benelux-Organen nicht ausschließen<sup>299</sup>); sonst wäre die Bestandsgarantie

seraient atteints par une organisation plus large? A leur avis» (d. h. nach Ansicht einiger Mitglieder der Kommission), «il importe de conserver entre les deux organisations un certain parallélisme mettant hors atteinte l'autonomie et les possibilités juridiques du Benelux. C'est d'autant plus souhaitable que les dispositions concernant la majorité qualifiée peuvent se retourner contre les pays du Benelux en permettant aux grandes puissances d'imposer éventuellement leur volonté. La nécessité pour le Benelux de constituer aussi rapidement que possible un bloc uni n'en est que plus impérieuse» (Doc. 9-3, S. 5).

<sup>296</sup>) Die recht umfangreiche Literatur zum Verhältnis der Benelux-Union zur EWG befaßt sich fast ausnahmslos mit der Bedeutung der Union für die EWG: Die Union müsse wie bisher auch künftig der EWG vorseilen und auf den verschiedensten Gebieten deren Versuchsmodell und gleichzeitig Antriebsmotor bilden (vgl. Baudhuin, Revue générale belge 1957, S. 32 ff.; Fayat, Bulletin mensuel du Centre belgo-luxembourgeois d'expansion économique aux Pays-Bas, Déc. 1957; van Houtte, Nouvelles Benelux 1957 No. 4, S. 19 ff.; Lichtenauer, Christelijk historisch tijdschrift No. 2, S. 14 ff.; Schaus, Nouvelles Benelux, 1957, No. 4, S. 17 ff. usw.).

<sup>297</sup>) Pierson (Ann. No. 3, S. 11 ff.): «Cette disposition s'explique par le fait qu'on peut considérer que, théoriquement, une réalisation complète de tous les objectifs du Marché Commun enlèverait à Benelux ses objectifs particuliers». Pierson zeigt auf, daß infolge der kürzeren Fristen, der größeren Einheitlichkeit im Benelux-Raum und der leichteren Einigung zwischen den Mitgliedern die Union noch lange lebensfähig ist.

<sup>298</sup>) Luns (StG 2. Kamer, 1959/60, S. 826 ff.): „Ik heb hierbij buiten beschouwing gelaten de eventualiteit, dat in de E.E.G. reglingen worden getroffen van een volslagen andere opzet dan hetgeen in Benelux reeds was tot stand gebracht. Ik kan niet uitsluiten, dat het E.E.G.-verdrag de verplichting inhoudt, de E.E.G.-regling in zulk geval boven de Beneluxregeling te stellen“.

<sup>299</sup>) Die mit dem Begriff der Zielerreichung zusammenhängenden Probleme legte Samkalden (StG 2. Kamer, 1959/60, S. 797) dar: „Hoe bepaalt men, of een bepaalde

dieses Artikels sinnlos gewesen. Umgekehrt schaltet die Verwirklichung der materiellen Union auf EWG-Ebene in jedem Fall die Benelux-Organen aus (gemeinsame Außenhandelspolitik!).

Diese Ziele muß die EWG erreichen. Der UV wird nicht schon verdrängt, soweit die Endziele der EWG weiter in Richtung einer idealen Union vorstoßen als die Endziele oder gar das jeweilige Stadium der Benelux-Union<sup>299</sup>). Zu einem bestimmten Zeitpunkt müssen die dann zu vollziehenden materiellen EWG-Vorschriften vielmehr die Endziele weiter verwirklichen als die dann geltenden Unionsvorschriften<sup>300</sup>). Das ist auch dann der Fall, wenn diese EWG-Verpflichtungen das Endstadium der Benelux-Regelung überschreiten.

Erreicht die EWG das Stadium der Union zu einem bestimmten Zeitpunkt, »stehen die EWG-Vorschriften dem Bestehen und der Durchführung der Regionalunion entgegen«. Für das betreffende Sachgebiet verdrängen die EWG-Vorschriften die entsprechenden Unionsvorschriften<sup>300</sup>); die Unionstaaten sind zu ihrer Vollziehung verpflichtet. Werden die EWG-

constructie, een bepaalde samenwerkingsvorm, verder is gevorderd op de weg naar integratie? ... moet men behalve op de feitelijke situatie ook niet letten op de inhoud van de bepalingen van het verdrag en moet men niet aannemen, dat de Benelux of de E.E.G. verder gaat in de integratie, wanneer een van hen een verder gaande doelstelling heeft, die in de bepalingen van zijn verdrag is neergelegd? ... Als men op de bepalingen in het verdrag let, moet men dan alleen letten op de materiële inhoud van de doelstellingen of moet men ook letten op de procedure, waarmede die doelstellingen worden bereikt? Moet men zich niet nadrukkelijk afvragen of de E.E.G. verder gevorderd op de weg van de integratie, wanneer daar over een bepaald onderwerp de Raad van Ministers met gekwalificeerde meerderheid beslissingen mag nemen terwijl in de Benelux een bepaalde doelstelling alleen kan worden bereikt door nadere overeenstemming tussen de verdragspartners en derhalve met unanimité moet tot stand komen? Hierauf antwortete L u n s (StG a. a. O., S. 826), daß von dem „feitelijke, finale, procedurele aspect“ nur der erste Gesichtspunkt eine Rolle spiele: „Gesteld, dat in een bepaalde sector de doelstellingen van het E.E.G.-verdrag verder reikend zijn dan die van het Unieverdrag, dan gaan toch de bepalingen van het Unieverdrag voor zolang het stadium van voltooiing in de Benelux door de E.E.G. niet is bereikt. Evenmin heeft de ruimere regeling inzake de besluitvorming, die het E.E.G.-verdrag – zij het in de meeste gevallen eerst na de tweede etappe – voorschrijft, naar mijn mening beslissende invloed. Indien een vraagstuk wegens verschil van inzicht tussen de Benelux-partners in een impasse is geraakt, zal deze impasse op een gegeven ogenblik door de genuanceerde besluitvorming in E.E.G.-verband kunnen worden doorbroken, maar ook dan blijft de in Benelux bereikte materiële situatie bestaan totdat zij in de E.E.G. wordt geëvenaard“. Von einer solchen Ausschlusswirkung schien aber die niederländische 1. Kammer auszugehen, als sie die Regierung um Auskunft bat, ob eine Benelux-Regelung der landwirtschaftlichen Minimumpreise nicht gegen Art. 44 Abs. 3 EWG-Vertrag verstoße (BStG No. 5172/5, S. 8). Die Regierung hielt die Staaten und damit die Benelux weiter für zuständig (BStG No. 5172/6, S. 9).

<sup>300</sup>) Nach Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Die EWG (1960), Art. 233 Anm. 2, besagt Art. 233 EWG-Vertrag, daß die jeweils weitergehenden Bestimmungen vorgehen. Ähnlich die Regierungen der Benelux-Staaten: «une intégration régionale sur une aire plus limitée reste possible au sein de la communauté européenne, pour

Verpflichtungen herabgesetzt (Sicherheitsklauseln, Vertragsänderung), erlangen die Benelux-Verpflichtungen wieder den Vorrang (»soweit«).

Die Verwirklichung der Benelux-Union geht über die von einem Einzelstaat durchgeführte Wirtschaftspolitik insoweit hinaus, als die Neuerungen schwerer rückgängig zu machen sind und, wie die Erfahrung lehrt, den Kurs der EWG nachhaltig beeinflussen können. Soll nicht die Verwirklichung der EWG erschwert oder verfälscht werden, müssen die Benelux-Staaten der schon aus Art. 5, 6 EWG-Vertrag folgenden Verpflichtung nachkommen, bei der Verwirklichung der Benelux-Union die Ziele der EWG zu berücksichtigen<sup>301)</sup> und mit den EWG-Organen engen Kontakt zu wahren.

2. Für eine eingehendere Untersuchung des Verhältnisses beider Rechtsordnungen muß nach dem Geltungsbereich der Vorschriften unterschieden werden:

Für den Binnenmarkt der Union stehen sich die Binnenmarktvorschriften beider Verträge gegenüber. Denn die Binnenmarktvorschriften der EWG

autant qu'elle soit plus poussée dans la réalisation des objectifs économiques et sociaux visés. Le rapport entre les deux communautés n'est ni un parallélisme ni une subordination du Benelux par rapport à la Communauté économique européenne, mais au contraire une priorité du Benelux sur la Communauté économique européenne, dans la mesure où le Benelux précède la communauté des Six dans la direction de l'Intégration» (Ann. No. 2, S. 17, und Annexe, S. 4 f.).

<sup>301)</sup> So *Duvieusart* im IBR an die Regierungen: «Les engagements que vous avez pris dans le cadre du Traité européen, vous n'êtes pas obligés, à trois, de les appliquer plus vite qu'ils ne le seront à six. C'est cependant votre désir... que Benelux, qui doit subsister parmi la Communauté européenne, soit toujours une équipe de pionniers, une équipe d'avant-garde. Si vous ne le faites pas, vous ne violez aucun texte, mais quand vous marchez, ce que soit au pas ou un peu plus vite, vous devez appliquer la politique libellée maintenant dans le Traité de Communauté européenne et qui d'ailleurs... n'est que l'amplification des clauses inscrites dans l'article 3 du Traité de la CECA» (Ann. No. 3, S. 7). Der niederländische Landwirtschaftsminister *Marijn* hat nach *Le Soir* vom 11. 7. 1961 auf der Sitzung des IBR am 7. 7. 1961 ausgeführt, «que l'on ne peut concevoir la politique Benelux en dehors du cadre de la future politique européenne. Une fois la politique agricole de la C.E.E. définie, les pays de Benelux, anticipant sur ce qu'il y a lieu d'attendre, pourraient se mettre à la recherche de solutions pour leurs problèmes d'harmonisation». Andererseits hatte die niederländische Regierung die Benelux-Staaten nicht für verpflichtet gehalten, bei der Festsetzung der innerhalb der Benelux geltenden landwirtschaftlichen Mindestpreise nach Art. 14 ÜbV die in Art. 44 Abs. 3 (2) EWG-Vertrag festgehaltenen Gesichtspunkte, noch die vom Rat danach festgesetzten »objektiven Grundsätze« zu beachten, wenn diese Grundsätze »ungünstiger« als die Benelux-Regelung seien (BStG No. 5172/6, S. 9 ff.). Die belgische Regierung ist dagegen der Ansicht, daß Art. 44 EWG-Vertrag die Regelung auf der Ebene der Benelux und der UEBL außer Kraft gesetzt habe, was zu heftigen Diskussionen im luxemburgischen (*Chambre des Représentants*, 61<sup>me</sup> séance, 30 juin 1960, S. 2766 f.) und im niederländischen Parlament (*StG* 1. Kamer 1959/60, S. 474, 488; 2. Kamer 1959/60, S. 793 ff.) führte. Obwohl die niederländische Regierung die Einwilligung zu einer Gleichbehandlung mit anderen EWG-Partnern nach Art. 44 Abs. 1, 4 EWG-Vertrag gegeben hatte, versuchten die Kammern, Belgien am Benelux-Vertrag festzuhalten oder wenigstens zu einer Berechnung der Mindestpreise

gelten nach Sinn und Wortlaut auch für die Verkehrsbeziehungen zwischen den Benelux-Ländern, und Art. 233 gesteht ihnen keinen autonomen inneren Bereich zu<sup>302</sup>). Beide Verträge geben den Gemeinschaftsorganen die Befugnis, Abweichungen von ihren Verpflichtungen zu genehmigen<sup>303</sup>). Ist auch nach der Benelux-Genehmigung die Benelux-Pflicht strenger als die entsprechende EWG-Verpflichtung, bedarf es der EWG-Genehmigung nicht<sup>304</sup>). Das MK kann andererseits selbst dann die EWG-Verpflichtungen nicht mildern, wenn dies nur im Zwischenverhältnis der Benelux-Staaten und nur infolge überstürzter Verwirklichung der Union erforderlich wäre. Aber auch die EWG darf eine auf den inneren Benelux-Verkehr beschränkte Genehmigung nicht erteilen, weil dies eine mit ihrer Anerkennung<sup>305</sup>) nicht vereinbare Desintegration der Union zur Folge hätte und Art. 233 das auch bei Schutzmaßnahmen zu beachtende Diskriminierungsverbot nicht aufhebt. Das MK darf eine allgemeine Genehmigung durch die EWG nicht seinerseits auf das Benelux-Innenverhältnis beschränken, weil Art. 233 die Diskriminierungsverbote nur zur Verwirklichung der Union, nicht aber zu ihrer Desintegration durchbricht.

nach Art. 44 Abs. 3 (2) EWG-Vertrag anzuhalten. Die belgische Auslegung des Art. 44 Abs. 4 führt zu einer vom EWG-Vertrag her kaum zu vertretenden Desintegration in beiden Regionalunionen. Andererseits hatten aber die Niederlande von Anfang an die Ansicht vertreten, eine schnelle Regelung der für sie günstigeren Mindestpreise auf der EWG-Ebene nach Art. 44 Abs. 3 herbeiführen und damit die Benelux-Regelung, an die sie bei der Verhandlung auf EWG-Ebene nicht gebunden seien, durchbrechen zu wollen (BStG Nr. 5172/6, S. 9 ff.). Zwar sind die Benelux-Staaten vor Verhandlungen auf EWG-Ebene verpflichtet, zwecks gemeinsamer Stellungnahme Kontakte aufzunehmen; der Inhalt der gemeinsamen Stellungnahme hat sich aber jedenfalls dann an der materiellen Regelung des EWG-Vertrags und nicht des UV auszurichten, wenn beide unterschiedlich sind. In der schnelleren Vorantreibung der EWG könnte zwar an sich eine Verletzung der Benelux-Verpflichtungen gesehen werden, wenn sie zur Durchbrechung dieses Vertrages angestrebt wird; diese Rechtsverletzung dürfte aber durch den EWG-Vertrag gedeckt sein, weil dieser einer schnelleren Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes günstig gegenübersteht.

<sup>302</sup>) So hielt die niederländische Regierung die Benelux-Staaten auch im Binnenmarkt-bereich an Art. 44 Abs. 2 EWG-Vertrag für gebunden (BStG No. 5172/6, S. 9).

<sup>303</sup>) Art. 14, 66 UV, Art. 226 EWG-Vertrag.

<sup>304</sup>) Die Benelux-Staaten sind wie die anderen Staaten verpflichtet, eine Reihe von Liberalisierungsmaßnahmen schneller durchzuführen, als im Vertrag allgemein vorgesehen ist, sofern ihre Wirtschaftslage ihnen dies gestattet. Wenn es sich um Liberalisierungsmaßnahmen gegenüber allen EWG-Staaten handelt, ist eine Wiederaufhebung regelmäßig nach dem EWG-Vertrag nicht erlaubt (Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, a. a. O., Art. 15 Anm. 1, 3; 24 Anm. 1, 2; 35 Anm. 2; 106 Anm. 3). Diese Vorschriften können aber nicht auf eine schnellere Verwirklichung der Freizügigkeit zwischen den Benelux-Staaten angewandt werden. Insofern ist die Genehmigung der EWG-Organe für Schutzmaßnahmen nicht erforderlich.

<sup>305</sup>) Vgl. Art. 19 Abs. 1 EWG-Vertrag; Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, a. a. O. Art. 233 Anm. 1; Fischbach: «Le Benelux a d'ailleurs été reconnu comme entité autonome par nos partenaires dans la Communauté à Six du seul fait de l'insertion de l'article 233 dans le texte du traité» (Ann. No. 3, S. 15).

Der Außenmarkt der Union umfaßt neben dem Außenmarkt der EWG die übrigen EWG-Partner. Im Verhältnis der Benelux-Staaten zu den übrigen EWG-Partnern überschneiden sich also die Außenmarktvorschriften des UV mit den Binnenmarktvorschriften der EWG. Hier strebt der UV nur eine gemeinsame Regelung gleich welchen Inhalts, der EWG-Vertrag aber konkrete Verpflichtungen an. Schon aus der Sicht des Art. 233 wäre eine Abweichung von den EWG-Vorschriften nach dem oben Ausgeführten verboten; der UV erkennt dies an, indem er als »gemeinsame Regelung« auch multilaterale Verträge, also auch den EWG-Vertrag, ansieht<sup>306)</sup>. Das gilt für alle den Verkehr zwischen den Benelux- und den übrigen EWG-Partnern ordnenden Vorschriften, nicht aber für alle den Benelux-Staaten ihren EWG-Partnern gegenüber auferlegten Verpflichtungen. Art. 233 will die schnellere Verwirklichung der Union ermöglichen. An sich steht der EWG-Vertrag einer schnelleren Durchführung des Gemeinsamen Marktes positiv gegenüber<sup>307)</sup>; er schließt aber hierbei Diskriminierungen regelmäßig aus<sup>308)</sup>. Wenn auch theoretisch eine schnellere Verwirklichung der Union ohne Diskriminierungen möglich gewesen wäre, hätte eine solche Beschleunigung den relativ kleinen Benelux-Staaten doch unzumutbare Belastungen gebracht. Diese Diskriminierungsverbote sollte Art. 233 also ausschalten<sup>309)</sup>; hier liegt sein eigentliches Wirkungsfeld. Gegen diesen Artikel würde es verstoßen, wollte man aus der schnelleren Verwirklichung der Union folgern, daß die Benelux-Staaten auch zu einer Beschleunigung der Liberalisierung gegenüber anderen Mitgliedstaaten in der Lage und deshalb nach dem EWG-Vertrag hierzu verpflichtet seien. Da diese Diskriminierungen nicht gegen den EWG-Vertrag verstoßen, scheiden auch nach diesem Vertrag erlaubte Vergeltungs- und Zwangsmaßnahmen der anderen Staaten oder der EWG aus, nicht aber die zum Schutze dieser Staaten gegen etwaige hieraus folgende Wettbewerbsverzerrungen erlaubten Ausnahmeregelungen. Mit der Union wurde anerkannt, daß die Benelux-Staaten ein einheitliches Zoll- und Wirtschaftsgebiet bilden<sup>305)</sup>. Deshalb können die Benelux-Staaten

<sup>306)</sup> Art. 78 Abs. 1 UV.

<sup>307)</sup> Art. 15 Abs. 2, 24, 35, 64, 71 Abs. 2 usw.

<sup>308)</sup> Art. 7, 33, 37, 45, 67 usw.

<sup>309)</sup> Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung a. a. O. Art. 233 Anm. 1; Groeben-Boeckh a. a. O. Bd. 2, Art. 233 Anm. 3. Verrijn Stuart, Geldpolitik en Kapitaalverkeer in de EEG (Sociaal Tijdschrift 1958, S. 65 ff., 141 ff.) untersucht das Verhältnis der Vorschriften des EWG-Vertrags zum Benelux-Vertrag auf dem Gebiet der Währungspolitik und des Kapitalverkehrs. Er vertritt ohne nähere Begründung die Ansicht, daß die Benelux-Staaten keine Diskriminierungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der EWG vornehmen dürften, soweit der Vertrag dies nicht gestatte. Demgegenüber wird man in Art. 233 gerade diese Gestattung finden müssen.

Gesamtkontingente gegenüber den EWG-Partnern festsetzen, soweit der EWG-Vertrag Kontingente noch erlaubt.

Die EWG kann auch nicht auf das Verhältnis der Benelux- zu den übrigen EWG-Partnern beschränkte Schutzmaßnahmen genehmigen. Diese Beschränkung käme zwar der Integration der Union entgegen, verstieße aber gegen das Diskriminierungsverbot, da die Diskriminierungen nicht aus der schnelleren Benelux-Liberalisierung folgend durch Art. 233 gedeckt wären. Das MK kann aus demselben Grund solche Maßnahmen nicht erlauben.

Beim Außenmarkt der EWG überschneiden sich die Außenmarktregelungen beider Verträge. Hier ist das Ziel der Union ebenfalls schon dann erreicht, wenn eine gemeinsame Außenregelung in Durchführung des EWG-Vertrags zustande gekommen ist<sup>310</sup>). Darüber hinaus erhalten die EWG-Organen nach Ablauf der Übergangszeit eine die Zuständigkeit der Benelux-Organen ausschließende Kompetenz für die Außenhandelspolitik<sup>311</sup>).

3. Das Verhältnis der Zuständigkeit beider Gerichte versucht Art. 51 Abs. 2 UV zu lösen. Zwei Fälle sind denkbar, in denen die Auslegung oder Anwendung beider Verträge konkurrieren: entweder gehen die Verpflichtungen in dieselbe Richtung oder sie weichen voneinander ab, so daß ihre gegenseitige Vereinbarkeit in Frage steht.

Im ersten Fall durchdringen die beiden Rechtsfragen einander nicht; derselbe Streitgegenstand kann auf zwei selbständige Verpflichtungen gestützt werden. Der Europäische Gerichtshof ist nur für Staatenstreitigkeiten über EWG-Verpflichtungen zuständig<sup>312</sup>). Durch die Entscheidungen von Staatenstreitigkeiten aus dem UV wird seine ausschließliche<sup>313</sup>) Zuständigkeit nicht berührt. Wollte man hier die Zuständigkeit des Schiedskollegiums ausschalten, wäre dieses fast stets erst nach Entscheidung des GEG zuständig, weil die Vertragsgegenstände sich weitgehend decken. Eine solche Auslegung des Art. 52 Abs. 2 UV verstieße gegen jeden vernünftigen Parteiwillen. Da Art. 51 Abs. 2 nur eine Verpflichtung enthält, den GEG gemeinsam anzu-

<sup>310</sup>) Art. 78 Abs. 1 UV. Die Benelux-Regierungen haben festgestellt, daß nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags die Möglichkeiten der Benelux-Union, die Zolltarife autonom festzusetzen, sehr beschränkt und im wesentlichen auf eine Durchführungsregelung begrenzt sind (Doc. 28-1). Die Benelux-Länder haben Verordnungen der EWG nach dem UV gemeinsam durchzuführen, soweit es sich nicht um rein technische Einzelfragen handelt (Ann. No. 30, S. 34; No. 31, S. 9).

<sup>311</sup>) Vgl. K. Carstens, Die Errichtung des gemeinsamen Marktes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft und Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ZaöRV Bd. 18, 1957/58, S. 459 ff. (497 f.).

<sup>312</sup>) Art. 170 Abs. 1; vgl. Art. 142 Abs. 1 Euratom-Vertrag.

<sup>313</sup>) Art. 219 EWG-Vertrag.

rufen, wäre damit auch die vom Vertrage gewollte obligatorische Streit-schlichtung hinfällig.

Steht dagegen die Vereinbarkeit der Unionsverpflichtungen mit den EWG-Verpflichtungen zur Entscheidung, durchdringen sich beide Rechtsfragen; der Kläger stützt sich auf den einen Vertrag, der Beklagte hält ihm den anderen Vertrag entgegen. Die möglicherweise aus Art. 41 UV folgende Zuständigkeit des Schiedskollegiums, eine EWG-Verpflichtung des Beklagten festzustellen, verstieße gegen die ausschließliche Zuständigkeit des GEG. Deshalb stellt Art. 52 Abs. 2 Satz 1 UV klar, daß das Kollegium insoweit unzuständig ist: Zwar spricht er nur von der Verpflichtung der Parteien, den GEG anzurufen, doch erklärt der zweite Satz das Kollegium für unzuständig, soweit sich der GEG für unzuständig gehalten hat, und gibt damit zu erkennen, daß auch der erste Satz sich auf die Zuständigkeit des Schiedskollegiums bezieht<sup>314)</sup>. Der GEG hätte zu prüfen, ob allgemein eine Verpflichtung des behaupteten Inhalts aus dem EWG-Vertrag folgt und ob sie durch Art. 233 EWG-Vertrag zugunsten einer Sonderregelung im UV durchbrochen wird. Wendet dagegen der beklagte Staat gegen eine Verpflichtung aus dem UV den EWG-Vertrag ein<sup>315)</sup>, wird die Zuständigkeit des GEG nicht berührt. Eine Klage vor diesem Gericht könnte kaum darauf gestützt werden, daß der Beklagte den EWG-Vertrag durch Übernahme der Unionspflicht verletzt habe, ganz abgesehen davon, daß gerade die umgekehrte Feststellung im Interesse des Klägers liegt. Hier geht es vielmehr um die GEG-Zuständigkeit zur Entscheidung von die Auslegung des EWG-Vertrags betreffenden Vorfragen, die nur für die Vorlage durch nationale Gerichte geregelt ist<sup>316)</sup>. Immerhin wollten die europäischen Verträge möglichst auch die Vorfragenkompetenz dem GEG zuweisen. Ihrem Geist wie dem Wortlaut des Art. 51 Abs. 2 UV entspricht es, wenn in diesem Artikel ein nach Art. 182 EWG-Vertrag die Zuständigkeit des GEG begründender Schiedsvertrag gesehen wird. Dieser Begründung wie der Tatsache, daß Art. 51 Abs. 1 UV von der ausschließlichen Zuständigkeit des Kollegiums zur Auslegung des UV und Art. 51 Abs. 2 Satz 2 UV von einer Restkompe-

---

<sup>314)</sup> Die belgische Regierungsbegründung a. a. O. führte aus: «Cette disposition a pour but d'éviter à la fois les incertitudes de compétence et les contrariétés de décisions entre la Cour de Justice des Communautés européennes et le Collège arbitral du Benelux». Wären die Streitparteien durch Art. 51 Abs. 2 UV nur verpflichtet, den GEG anzurufen und würde hierdurch die Zuständigkeit beider Gerichte nicht berührt, dann könnten beide Zwecke nur unvollständig erreicht werden.

<sup>315)</sup> Fraglich ist auch, ob das Kollegium von sich aus prüfen muß, ob der EWG-Vertrag der behaupteten Benelux-Verpflichtung entgegensteht und wie weit er die Begründetheit eines behaupteten Widerspruchs zu untersuchen hat.

<sup>316)</sup> Art. 177 EWG-Vertrag.

tenz des Kollegiums ausgehen, erscheint angemessen, die Schiedsvereinbarung auf die mit dem EWG-Vertrag zusammenhängenden Fragen zu begrenzen. Abweichend von dem Verfahren vor den nationalen Gerichten hat sich das Schiedskollegium für unzuständig zu erklären und müssen beide Staaten den GEG um die Entscheidung zur Vorfrage ersuchen.

## II. Das Verhältnis zur UEBL

Art. 94 Abs. 1 UV regelt das Verhältnis der Benelux-Union zur UEBL mit bis auf eine Ausnahme völlig gleichem Wortlaut wie Art. 233 des EWG-Vertrages: während dieser auf das Bestehen und die Durchführung der engeren Unionen abhebt, unterstreicht Art. 94 Abs. 1 UV das Bestehen und die eventuelle Entwicklung der UEBL, die nach Abs. 2 durch Vereinbarung zwischen Belgien und Luxemburg durchzuführen ist.

Die UEBL<sup>317)</sup> ging insoweit über den EWG- und den Benelux-Vertrag hinaus, als sofort mit ihrer Entstehung für den Binnenmarkt eine fast vollständige Freizügigkeit eingeführt und für den Außenmarkt die ausschließliche Vertragschlußkompetenz der belgischen Regierung übertragen wurde<sup>318)</sup>. Art. 94 Abs. 1 UV stellt klar, daß die UEBL nicht berührt wird, soweit und solange sie eine engere Union verkörpert<sup>319)</sup>. Auch hier wird also eine vorläufige Diskriminierung im Verhältnis zum dritten Mitglied-

<sup>317)</sup> Die UEBL wurde durch Vertrag vom 25. 7. 1921 (Rec. 1922, S. 246) begründet und durch eine Anzahl weiterer Verträge ausgeführt sowie den neu entstandenen Notwendigkeiten angepaßt, von denen hier nur das Abkommen über ein gemeinsames System zur Regelung der Ein-, Aus- und Durchfuhren vom 23. 5. 1935 (Rec. 1935, S. 3422; vgl. Rec. 1936, S. 414) genannt werden soll. Literatur: Yves Chapel, *Le régime administratif de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise* (1958); Luc Hommel, *Une expérience d'union économique. Bilan de dix années d'Union économique Belgo-Luxembourgeoise* (1933); L. Laverdure, *Trente-cinq années d'union économique entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg* (Bulletin de documentation du Ministère belge des Finances, 1957, No. 3, S. 37 ff.); Emil Majerus, *Das Wirtschaftsbündnis des Großherzogtums Luxemburg mit Belgien* (1928); James E. Meade, *The Belgium-Luxembourg Economic Union 1921–1939. Lessons from an Early Experiment* (1956); Lambert Schaus, *Les fondements du statut international du Luxembourg* (Conseil d'Etat du Grand Duché de Luxembourg, Livre jubilaire, 1957, S. 263 ff.).

<sup>318)</sup> Art. 5 des Vertrags von 1921. Albert Calmes, *L'union économique Belgo-Luxembourgeoise dans le Benelux* (BT 1959 No. 9, S. 3 ff.) zeigt die verschiedene Spannweite der beiden Unionen auf.

<sup>319)</sup> «La même question s'est posée en ce qui concerne la relation entre le Benelux et l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise. La situation étant analogue, les négociateurs l'ont résolue dans l'article 94 du traité d'Union, conformément à l'idée qui a trouvé son expression dans l'article 233 du traité de la communauté économique européenne. Dans la mesure où les conventions belgo-luxembourgeoises représentent une forme de coopération plus étroite que le traité d'Union Benelux, elles sont maintenues dans les relations belgo-

staat in Kauf genommen. Die in Art. 94 Abs. 2 hervorgehobenen Anpassungen scheinen vor allem organisatorische Probleme, die Form der Mitwirkung Luxemburgs bei der Verwirklichung der Benelux-Union, in der EWG und gegenüber sonstigen Drittstaaten zu berühren<sup>320</sup>). Die Regelung des UEBL-Vertrages wurde zwar beim Zollunionsvertrag von 1944 eingehalten, den die belgische Regierung gleichzeitig im Namen Luxemburgs unterzeichnete (auch in den Organen der Zollunion waren zunächst nur Vertreter der UEBL zugelassen); in der weiteren Entwicklung trat Luxemburg den anderen Benelux-Ländern aber selbständig gegenüber. Auch im EWG-Vertrag übt Luxemburg Mitgliedschaftsrechte aus<sup>321</sup>). Dagegen wurden die Handels- und Zahlungsabkommen der Benelux-Union mit Drittstaaten wieder in der alten Form abgeschlossen, nach der Belgien für sich und im Namen Luxemburgs unterzeichnete<sup>322</sup>).

#### D. Rechtspersönlichkeit und Kontinuität der Wirtschaftsunion

Entgegen der Ansicht einiger Mitglieder des IBR<sup>323</sup>) vertreten die Regierungen die Meinung, die Union besitze keine völkerrechtliche Persönlichkeit<sup>324</sup>). Dieser Meinung muß man zustimmen; die Entscheidungsfunktionen

luxembourgeoises. Toutefois, comme l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise ne présente pas le même caractère évolutif que la Communauté économique d'ores et déjà accomplie, il paraît plus facile de juger dans quelle mesure ses dispositions gardent une raison d'être et dans quelle mesure elles devront être alignées sur le traité d'Union. C'est cette confrontation qui est visée à l'alinéa 2» (Aide-mémoire a. a. O., S. 19 ff.).

<sup>320</sup>) Dazu tritt die Verpflichtung, die unübersichtlich gewordene Rechtslage der UEBL zu sichten und soweit wie möglich in einem einzigen Vertrag zu regeln (C a l m e s a. a. O.).

<sup>321</sup>) In beiden Verträgen (Art. 150 EWG-Vertrag, Art. 11 Abs. 1 GeschO MK) ist aber unter Berücksichtigung der Rechtslage der UEBL eine Vertretung Luxemburgs durch Belgien in den Ministerräten zugelassen worden (vgl. Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung a. a. O. Art. 150 Anm. 2).

<sup>322</sup>) Vgl. Anm. 71. In zahlreichen Handels- und Zahlungsabkommen trat Belgien gleichzeitig im eigenen und im Namen Luxemburgs auf: Handelsabkommen mit Spanien vom 24. 4. 1925 (Mém. 1925, S. 275); mit China vom 22. 11. 1928 (Mém. 1929, S. 176); mit der Schweiz vom 26. 8. 1929 (Mém. 1930, S. 667); mit den USA (Mém. 1935, S. 323) usw.; Zahlungsabkommen mit Ungarn vom 26. 3. 1932 (Mém. 1932, S. 493); mit Jugoslawien vom 7. 7. 1932 (Mém. 1932, S. 540); mit Deutschland vom 27. 7. 1935 (Mém. 1935, S. 821, 824) usw. Im Handelsvertrag mit Frankreich vom 6. 10. 1925 (Mém. 1925, S. 733) wurde eine unterschiedliche Mitwirkungsform gewählt («Son Altesse Royale la Grande-Duchesse du Luxembourg intervenant en ce qui concerne les intérêts du Grand-Duché, Sa Majesté le Roi des Belges et le Président de la République Française...»). Der Vertrag ist von Vertretern der drei Staaten unterzeichnet. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde auf die alte Formel zurückgegriffen (vgl. statt aller den Handelsvertrag mit Österreich vom 11. 6. 1948, Pas. 1949, S. 378). Die Verträge wurden, soweit erforderlich, durch ein arrêté Grand-ducal in das innerstaatliche luxemburgische Recht transformiert.

<sup>323</sup>) Doc. 9-2, S. 15.

<sup>324</sup>) Nachdem der Regierungskommentar festgestellt hatte, daß die Exekutivorgane weder in unmittelbarer Verbindung zu den Staatsangehörigen stehen noch eine von den Re-

der Union werden nach innen und außen von dem aus nationalen Delegationen bestehenden MK einstimmig wahrgenommen. Wenn auch dem MK die Mitgliedstaaten bindende Beschlüsse erlaubt sind, handelt es sich doch nur formell um von einem Vertrag abweichende Formen der Willensbildung. Im inneren<sup>325)</sup> wie äußeren Bereich handelt das MK im Namen der drei Regierungen. Die Verträge werden nicht vom MK, sondern von den Regierungen abgeschlossen; die vertraglichen Rechte und Pflichten sind solche der gemeinsam auftretenden Staaten. Wenn trotz dieser objektiven Rechtslage die Staaten vertraglich der Union die internationale Rechtspersönlichkeit einräumen könnten, fehlt es doch an einer Bestimmung, die den wenn auch außerhalb des Vertragstextes erklärten gemeinsamen Willen (s. o.) entkräftet: von der innerstaatlichen<sup>326)</sup> kann nicht auf die völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit geschlossen werden. Art. 95 Abs. 1 UV räumt der Union<sup>327)</sup> zwar die Staatenimmunität im Unionsgebiet ein; darin liegt aber nicht notwendig die Gleichbewertung mit einem Staat.

Im Rahmen des Art. 233 EWG-Vertrag brauchte das Verhältnis der neuen zur alten Union nicht untersucht zu werden. Auch für die gemein-

---

gierungen unabhängige Zusammensetzung aufweisen (Anm. 49), fuhr er fort: «C'est pour les mêmes raisons que l'Union ... n'a pas reçu la personnalité de droit international. L'article 95 alinéa 2 exprime clairement que l'Union n'est investie que par la personnalité de droit interne. Elle n'est donc pas capable d'agir, comme personne de droit international, dans les relations extérieures, étant entendu que les intérêts extérieurs de l'Union seront sauvegardés conjointement par les Gouvernements des Etats-membres de l'Union qui peuvent choisir tout mode approprié de représentation, y compris la possibilité de se faire représenter par l'un d'entre eux» (Aide-mémoire a. a. O., S. 6). Dem steht nicht entgegen, daß die Regierungen auf die Anerkennung der *entité Benelux* großes Gewicht legten (vgl. die Abhandlung von Mosler, oben S. 1 ff.), weil damit einerseits die Union im materiellen Sinne, andererseits die gemeinschaftliche Handlungsform nach außen gemeint war: «Enfin, le Traité aura pour effect d'affermir l'Union à l'égard des Etats tiers. Jusqu'ici, il était assez difficile de faire comprendre à ceux-ci quelle était la nature et le contenu de l'Union, à défaut d'un instrument constitutif unique. De cette façon, le nouveau Traité facilitera considérablement la conduite d'une politique économique extérieure commune et la conclusion des accords commerciaux communs» (Aide-mémoire a. a. O., S. 3); «L'entrée en vigueur du Traité Benelux a éliminé les objections de principe que l'Union Soviétique invoquait pour ne pas reconnaître l'entité du Benelux en matière de politique commerciale» (Doc. 28-1, S. 9; vgl. auch StG 2. Kamer 1959/60, S. 830; DPS 1958/59, No. 169, S. 4). Die Benelux-Staaten seien ferner nicht so eng miteinander verbunden, daß eine an den einen Staat gerichtete Anfrage der UN um Experten an einen andern Benelux-Staat weitergeleitet werden könne (Ann. No. 31, S. 17).

<sup>325)</sup> Gegenüber dem IBR, vgl. Art. 24 UV.

<sup>326)</sup> Vgl. Anm. 324 und DPS 1957/58, S. 29.

<sup>327)</sup> Aide-mémoire a. a. O., S. 16: «l'art. 95 alinéa premier se réfère exclusivement à l'Union comme telle et non pas au personnel de l'Union ni aux membres de ses organes. Cette disposition confère à l'Union les exemptions d'usage pour les Etats, telles que les différentes immunités fiscales ainsi que l'immunité d'exécution sur ses biens et avoirs». Die

samen Handels- und Zahlungsabkommen mit Drittstaaten spielt dieses Problem keine Rolle, da diese mit den Benelux-Staaten selbst und nicht mit der Union geschlossen wurden. Für die inneren Beziehungen hat der UV die Frage nach dem Sukzessionsprinzip gelöst. Alle Organe wurden neu geschaffen <sup>328)</sup> und die ausdrücklich aufrecht erhaltenen Befugnisse der alten Organe auf die neuen übergeleitet <sup>329)</sup>. Folgerichtig hat das MK die Organmitglieder neu ernannt <sup>330)</sup> und von den alten Organen gesetztes Recht ausdrücklich als von den neuen Organen gesetzt aufrecht erhalten <sup>331)</sup>.

(Abgeschlossen am 31. August 1961)

Albert Bleckmann

---

Immunität des Generalsekretärs ist in Art. 39 UV, die der Mitglieder des IBR im Zusatzprotokoll vom 3. 2. 1958 (Trbl. 1958 No. 20) geregelt.

<sup>328)</sup> Art. 15 ff. UV, 25 ÜbV.

<sup>329)</sup> Art. 2 Abs. 2, 5 Abs. 2, 6 Abs. 2, 8 Abs. 2 AusfProt.

<sup>330)</sup> Z. B. die Generalsekretäre in M (60) 5-7 (BT 1960 No. 3, S. 10 ff.).

<sup>331)</sup> Vgl. die Aufrechterhaltung der Regelung des Statuts der Generalsekretäre und der Angestellten des Generalsekretariats durch Entscheidung M (60) 15 (BT 1960 No. 3, S. 49) und der von der Arbeitsgruppe nach dem Protokoll vom 20. 6. 1960 (Trbl. 1960 No. 102) erlassenen Entscheidungen durch Entscheidung M (60) 13 (BT 1960 No. 3, S. 42).