

§ 19

Offene Staatlichkeit: Niederlande

Ramses A. Wessel / Wim E. van de Griendt

Übersicht

	Rn.		Rn.
I. Die Stellung der Europäischen Union in der niederländischen Rechtsordnung	1–11	d) Die Ratifikation des Vertrages über eine Europäische Verfassung	25
1. Das Verhältnis zwischen der niederländischen Rechtsordnung und dem Völkerrecht	1– 6	3. Die Annahme von gegen die Verfassung verstoßenden Verträgen	26–36
2. Die Haltung der Niederländer gegenüber der Europäischen Union	7–11	4. Die Offenheit der Verfassung und die Probleme der demokratischen Legitimation	37–44
II. Die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften und in der Europäischen Union	12–44	III. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfassung der Niederlande	45–55
1. Das besondere verfassungsrechtliche Verhältnis zum Europarecht	12–16	1. Die Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention im niederländischen Recht	45–46
2. Die nationalen Interessen im Kontext der Ratifikationsdebatten	17–25	2. Das Verhältnis der Europäischen Menschenrechtskonvention zum niederländischen Verfassungsrecht	47–51
a) Die Ratifikation des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	17–20	3. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und das niederländische Verfassungsrecht	52–55
b) Die Ratifikation des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union	21	IV. Zusammenfassung	56–60
c) Die Ratifikation der Verträge von Amsterdam und Nizza	22–24	Bibliographie	

I. Die Stellung der Europäischen Union in der niederländischen Rechtsordnung

1. Das Verhältnis zwischen der niederländischen Rechtsordnung und dem Völkerrecht

- 1 Die Niederlande nehmen gegenüber dem Völkerrecht traditionell eine offene Haltung ein. Seit dem 17. Jahrhundert ist die internationale Stellung der Niederlande geprägt durch eine Kultur des Welthandels, was dazu führte, dass fremde (kulturelle) Einflüsse von den Niederländern vorbehaltlos angenommen wurden. Einige Autoren bringen diese offene Grundhaltung sogar mit dem nur schwach ausgeprägten Nationalgefühl der Niederländer in Verbindung, bei denen auch die Nationalsymbole (wie die Landesflagge und die Nationalhymne) vielleicht etwas weniger in Ehren gehalten werden als in anderen Ländern. Der niederländische Außenminister von 1956 bis 1971, Joseph Luns, scherzte gerne, dass die offene Haltung gegenüber dem Ausland schlicht und einfach auf die Tatsache zurückzuführen sei, dass das Ausland aus der Sicht der kleinen Niederlande verhältnismäßig groß ist. Jedenfalls wird der starke Rückhalt, den das Völkerrecht bei den Niederländern findet, auf die Verbindung zweier Eigenschaften der Niederländer zurückgeführt: Sie sind ein gesetzestreu Volk. Als kleiner Handelsstaat mit nur unzureichenden militärischen Fähigkeiten sind sie jedoch auch auf den durch das Völkerrecht gewährten Schutz angewiesen.¹ Die Offenheit der Verfassung ist ein fester Bestandteil der niederländischen Rechtskultur, was zum einen erklärt, dass über dieses Thema kaum (oder sogar überhaupt nicht) diskutiert wird. Zum anderen liegt es daran, dass die Verfassung für viele Rechtsinstitute keine Regelungen enthält.² Weder die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft noch die damit einhergehende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur unmittelbaren Geltung und zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts nahm die *communis opinio* zum Anlass, über diese Fragen ernsthaft zu diskutieren.
- 2 Die Außenbeziehungen sind in den Art. 90 bis 96 der niederländischen Verfassung (*Grondwet*) geregelt. Bezeichnenderweise bezieht sich die erste Regelung dieses Abschnitts nicht auf die nationale, sondern auf die internationale Rechtsordnung. In Art. 90 heißt es: „Die Regierung fördert die Weiterentwicklung des Völkerrechts.“ Diese Bestimmung wurde zwar 1953 in die Verfassung eingefügt, doch verlieh sie nur dem traditionellen Selbstverständnis der Niederlande als

* Übersetzt von Philipp Graf; redaktionell bearbeitet von Andreas Engel und Dr. Ferdinand Wollenschläger. **Abkürzungen** (in Ergänzung zu dem Beitrag von Leonard Besselink, § 6 Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Niederlande).

EHRR European Human Right Reports

SEW SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht.

1 Ausführlicher: *H. G. Schermers*, Netherlands, in: Jacobs/Roberts (Hg.), *The Effect of Treaties in Domestic Law*, 1987, S. 109 ff.

2 Siehe *L. F. M. Besselink*, *De invloed van Europeanisering op de constitutionele verhoudingen in Nederland* (Der Einfluss der Europäisierung auf die konstitutionelle Struktur der Niederlande), *Beleid en maatschappij* 32 (2005), S. 45.

Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft Ausdruck.³ Schon die Verfassung aus dem Jahre 1922 enthielt eine ähnliche Bestimmung.⁴ Ansonsten sind Bestimmungen mit Bezug zur Weiterentwicklung des Völkerrechts ausgesprochen selten. Sie finden sich nur in der Verfassung von Surinam und in dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) aus dem Jahre 2004.⁵

Das Königreich der Niederlande besteht gegenwärtig aus dem europäischen Teil der Niederlande sowie den Hoheitsgebieten Niederländische Antillen und Aruba. Als Staat ist das Königreich der Niederlande einschließlich seiner überseeischen Hoheitsgebiete Mitglied in der Völkerrechtsgemeinschaft. Nur das Königreich der Niederlande kann Partei eines völkerrechtlichen Vertrages sein, nicht dagegen der europäische Teil oder die Hoheitsgebiete. Die Verträge werden im Namen der Krone geschlossen und im niederländischen Gesetzblatt (*Tractatenblad*) bekannt gemacht. Im Hinblick auf die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften bestanden die Niederlande – in einem Protokoll zum EG-Vertrag – auf einer Ausnahme von der allgemeinen Regel des Völkerrechts, nach welcher Verträge grundsätzlich für das gesamte Staatsgebiet des Königreichs der Niederlande gelten (Art. 299 Abs. 1 EG). Der EG-Vertrag wurde ursprünglich nur für den europäischen Teil des Königreichs der Niederlande sowie Niederländisch Neu-Guinea ratifiziert (somit nicht für die Hoheitsgebiete Surinam und Niederländische Antillen). Heute besteht das Königreich der Niederlande nur noch aus den Hoheitsgebieten Niederländische Antillen und Aruba. Das Rechtsverhältnis dieser „überseeischen Länder und Hoheitsgebiete“ zur Europäischen Union ist in Art. 299 Abs. 3 EG-Vertrag geregelt, demzufolge das besondere Assoziierungssystem gilt, das im Vierten Teil des EG-Vertrages festgelegt ist.⁶ Auch der Abschluss des EU-Vertrages und die Änderungen des EG-Vertrages erfolgten im Namen des Königreichs der Niederlande. Sie wurden jedoch nicht für die Hoheitsgebiete Niederländische Antillen und Aruba ratifiziert. Da sich Entscheidungen auf europäischer Ebene auch auf die überseeischen Hoheitsgebiete auswirken können, sieht das Gesetz über das Königreich der Niederlande in diesen Fällen vor, dass die überseeischen Hoheitsgebiete unterrichtet werden müssen, bevor die niederländische Regierung ihre Zustimmung erteilt.⁷ Aufgrund der offenen Haltung gegenüber dem Völkerrecht sind Verträge und Beschlüsse internationaler Organisationen gemäß der niederländischen Verfassung Bestandteil der niederländischen Rechtsordnung. In Art. 93 *Grondwet* heißt es: „Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen internationaler Organisatio-

3 Siehe zu Art. 90: L. F. M. Besselink, The Constitutional Duty to promote the Development of the International Legal Order: The Significance and Meaning of Art. 90 of the Netherlands Constitution, Netherlands Yearbook of International Law 2003, S. 89.

4 Art. 58: „Der König hat die oberste Gewalt über die auswärtigen Angelegenheiten. Er fördert die Weiterentwicklung des Völkerrechts.“

5 Im Europäischen Verfassungsvertrag heißt es in Art. I-3 Abs. 4, dass die Europäische Union einen Beitrag „zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“ leistet.

6 Siehe P. J. G. Kapteyn/P. VerLoren van Themaat, Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen (Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften), 2003, S. 65.

7 Siehe Art. 3 und 10 des Gesetzes über das Königreich der Niederlande sowie C. W. van der Pot/A. W. Donner/L. Prakke, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht (Handbuch zum niederländischen Staatsrecht), 2001, S. 603 f.

nen, die ihrem Inhalt nach allgemeinverbindlich sein können, haben Verbindlichkeit nach ihrer Verkündung.“

- 4 Die Grenzen dieser Bestimmung liegen auf der Hand. Zum einen umfasst sie nicht alle Regeln und Grundsätze des Völkerrechts. Während zuweilen behauptet wird, dass es nach der monistischen Theorie keinen Sinn mache, zwischen Vertrags- und Gewohnheitsrecht zu unterscheiden, gilt jedoch gemäß Art. 93 *Grondwet* nur geschriebenes Völkerrecht in Form völkerrechtlicher Verträge und Beschlüsse internationaler Organisationen unmittelbar in der niederländischen Rechtsordnung. Im Jahre 1959 entschied der oberste Gerichtshof der Niederlande (*Hoge Raad*) im Fall *Nyugat*, dass aus der ausdrücklichen Bezugnahme der niederländischen Verfassung auf Verträge und Beschlüsse internationaler Organisationen *e contrario* folge, dass diesen eine andere Stellung als dem Gewohnheitsrecht zukomme.⁸ Die Regierung wie auch das Parlament schlossen sich dieser einschränkenden Auslegung an, als die Verfassung im Jahre 1983 geändert wurde. Und in der Tat entschied der *Hoge Raad* im Jahre 2001, dass der Befehlshaber der surinamischen Armee, Désiré Delano Bouterse, nicht in den Niederlanden verfolgt werden könne, da eine geschriebene Bestimmung des innerstaatlichen Rechts (das strafprozessuale Gesetzlichkeitsprinzip) nicht von einer ungeschriebenen völkerrechtlichen Regel (dem Folterverbot, welches zum Tatzeitpunkt im Jahre 1982 noch nicht kodifiziert war) verdrängt werden könne.⁹ Zum anderen unterliegt Art. 93 *Grondwet* dem einschränkenden Merkmal der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen („die allgemeinverbindlich sein können“). Voraussetzung hierfür ist, dass die Bestimmung des Völkerrechts überhaupt vor niederländischen Gerichten geltend gemacht werden kann, wodurch jedoch nicht die Geltung anderer völkerrechtlicher Bestimmungen in der niederländischen Rechtsordnung in Frage gestellt wird. Bedeutung hat dieses Merkmal insbesondere in Verbindung mit einem anderen Rechtsgrundsatz, welcher das Verhältnis zwischen dem niederländischen Recht und dem Völkerrecht regelt, nämlich dem des Vorrangs des Völkerrechts. So heißt es in Art. 94 *Grondwet*: „Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von völkerrechtlichen Verträgen und Beschlüssen internationaler Organisationen nicht vereinbar ist.“
- 5 Dieser Grundsatz war erstmals in der Verfassungsänderung aus dem Jahre 1953 enthalten. Die Einschränkung auf „Bestimmungen von Verträgen, die ihrem Inhalt nach allgemeinverbindlich sein können“ wurde ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen, damit die Gerichte Verträge nicht auch dann zulasten des niederländischen Rechts anwenden, wenn keine individuellen Interessen berührt sind. Ob eine bestimmte Vertragsbestimmung unmittelbar wirksam ist, entscheiden die Gerichte. Bei der Entscheidungsfindung stützen sie sich auf die Rechtsnatur des Vertrages und die seiner einzelnen Bestimmungen.
- 6 Kurz gesagt kann auf diese Weise das Völkerrecht aufgrund der Offenheit der niederländischen Verfassung im anhängigen Gerichtsverfahren angewendet und

⁸ *Nyugat*-Entscheidung, HR, 6.3.1959, NJ 1962 Nr. 2.

⁹ *Bouterse*-Entscheidung, HR, 18.9.2001, NJ 2002 Nr. 559.

das niederländische Recht verdrängt werden, falls es von Bestimmungen des geschriebenen Völkerrechts abweicht. Das Völkerrecht bildet somit einen Bestandteil des niederländischen „Verfassungsrahmens“ im weitesten Sinne des Wortes und nimmt einen höheren Rang ein als das geschriebene Verfassungsrecht der Niederlande. Bislang sind die niederländischen Gerichte gemäß Art. 120 *Grondwet* nicht berechtigt, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen zu prüfen.¹⁰ Die Verfassungsmäßigkeit wird jedoch nach einer auf Art. 93 und 94 *Grondwet* basierenden Meinung dadurch gewährleistet, dass das niederländische Recht und das Völkerrecht übereinstimmend ausgelegt und letzterem im Falle von voneinander abweichenden Bestimmungen Vorrang eingeräumt wird. Die Art. 93 und 94 *Grondwet* garantieren somit die Offenheit der niederländischen Rechtsordnung. Daher vertreten einige Autoren die Auffassung, dass diese Bestimmungen nicht so ausgelegt werden sollten, als würden sie den strengen Monismus der niederländischen Rechtsordnung durchbrechen. Dieser Ansicht zufolge haben die niederländischen Gerichte das Völkerrecht als festen Bestandteil des niederländischen Rechts zu betrachten. Durch die Einheit von niederländischem Recht und Völkerrecht würden sogar die Art. 93 und 94 *Grondwet* erst richtig zur Geltung kommen. In der Rechtsprechung der niederländischen Gerichte finden sich in der Tat einige Anhaltspunkte für diese Ansicht. Während der Fall *Grenstractaat Aken* aus dem Jahre 1919 bereits in diese Richtung wies, scheint eine Richtlinie aus jüngerer Zeit (2004) der Abteilung für Verwaltungsrecht des Staatrats diese Ansicht dadurch zu bestätigen, dass sie die Befugnis der niederländischen Gerichte zur Anwendung von völkerrechtlichen (Umwelt-) Bestimmungen *unter anderem* auf die Art. 93 und 94 *Grondwet* zurückführt.¹¹ Dadurch würde die allgemeine Unterscheidung zwischen dem Völkerrecht und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, was die Frage nach ihrem Geltungsgrund in der niederländischen Rechtsordnung betrifft, hinfällig.¹²

2. Die Haltung der Niederländer gegenüber der Europäischen Union

Es lag stets im niederländischen wie im europäischen Interesse, dass die Institutionen der Europäischen Gemeinschaften/Union eine starke Stellung einnehmen.¹³ Einerseits bringen Europa und dessen Binnenmarkt nach allgemeiner Auffassung Vorteile für den Handel und folglich auch für die niederländische Volkswirtschaft. Andererseits wird die Europäische Union aber auch zunehmend als eine riesige bürokratische und verschwenderische Organisation wahrgenommen, welche immer stärkeren Einfluss auf die Politik der Niederlande sowie ihre Gesetze und Rechtsverordnungen ausübt.

10 Dies könnte sich aufgrund einer kürzlich vom Parlament eingebrachten Gesetzesinitiative ändern (der *Halsema*-Vorschlag). Siehe dazu: Kamerstukken II 28 331 sowie die Auffassung der Regierung: *Constitutionele toetsing van formele wetten* (Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzesrechts), Kamerstukken II 28 335, Nr. 1-2.

11 HR, 3. 3. 1919, NJ 1919 Nr. 371; ABRvS 15. 9. 2004, AB 2005, Nr. 12.

12 R. A. J. van Gestel/J. M. Verschuuren, Internationaal en Europees milieurecht in Nederland? Gewoon toepassen!, (Internationales und europäisches Umweltrecht in den Niederlanden? Einfach anwenden!), SEW 53 (2005), S. 244.

13 Kamerstukken II 1998/1999, 26 559, Nr. 1, S. 4.

- 8 Ein starkes Europa erfordert jedoch nach Auffassung der niederländischen Regierung sowie des Parlaments nicht per definitionem die Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene. Die europäischen Institutionen müssten jedoch in die Lage versetzt werden, schnell und effektiv zu handeln, und auf diese Weise den in sie gesetzten Erwartungen gerecht werden. Dies ist auch für den Rückhalt der EU in der Bevölkerung wichtig, da nach Ansicht der Regierung die Legitimität der EU auf der Fähigkeit zu effektivem Handeln beruht.¹⁴
- 9 Die Regierung der Niederlande betrachtet die EU zunehmend auch als einen unverzichtbaren Rahmen zur Durchführung von Maßnahmen der Regierungen in den Mitgliedstaaten. Sie sei keine Organisation, welche die niederländische Regierung ersetzt, sondern vielmehr deren ergänzende und notwendige Erweiterung. Es ist daher notwendig, dass das europäische Rahmenwerk einen ausreichenden Grundrechtsschutz, transparente Entscheidungsprozesse und eine Begrenzung der Macht auf der Grundlage der Gewaltenteilung gewährleistet.¹⁵ Folglich muss mit Hilfe starker und wirkungsvoller Kontrollmechanismen auf dem Gebiet des Rechts, der Wirtschaft und der Politik eine beherrschende Stellung einzelner Mitgliedstaaten oder deren Interessen verhindert werden.
- 10 Nach Auffassung der Regierung hat die Gemeinschaftsmethode, der zufolge die Kommission, der Rat sowie das Europäische Parlament gemeinsam handeln, ihre Effektivität in der Vergangenheit unter Beweis gestellt. Durch sie wird die Transparenz der Entscheidungsprozesse in hohem Maße gewährleistet, wenngleich in dieser Beziehung noch Verbesserungen möglich sind. Die Gemeinschaftsmethode gewährleistet zugleich eine konsistente Politik, die meist auf einem sorgfältigen Interessenausgleich beruht, weil die Kommission auf verschiedenen Stufen des Entscheidungsprozesses Konsultationsmechanismen einsetzt. Außerdem bietet die Gemeinschaftsmethode – mit einer starken Stellung der Kommission, einem rechtlich geregelten Mächtegleichgewicht und dem Grundsatz der Staatengleichheit – im Vergleich zur zwischenstaatlichen Methode eine bessere Sicherung gegen Machtmissbrauch.¹⁶
- 11 Die Europäische Union hat sich in der Vergangenheit in einem beeindruckenden und bedeutenden Maße weiterentwickelt. Hoheitsrechte sind von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen worden. Eigentlich waren verfassungsrechtliche Konflikte zu erwarten – nicht aber im Fall der Niederlande. Die Grundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten wurde bereits im Jahre 1953 geschaffen. In jenem Jahr wurde die niederländische Verfassung durch einen neuen Art. 92 *Grondwet* ergänzt. Auf der Grundlage dieser Bestimmung können Befugnisse im Bereich der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf völkerrechtliche Organisationen übertragen werden. Nachdem der Gründungsvertrag einer völkerrechtlichen Organisation angenommen ist, erhalten die Beschlüsse, welche nach dem Willen der Organisation für die Parteien verbindlich sein sollen, soweit dies vom Gründungsvertrag vorgesehen ist, unmittelbare

14 Kamerstukken I Handelingen 2001-2002, Nr. 14, S. 684.

15 Kamerstukken II 2002/2003, 28 604 und 28 473, Nr. 3, S. 3.

16 Ebd., S. 3.

Geltung in der niederländischen Rechtsordnung.¹⁷ Art. 92 *Grondwet* gilt nicht nur für bestimmte Arten von völkerrechtlichen Organisationen.¹⁸ Mit seiner Einführung sollte jedoch hauptsächlich die Möglichkeit geschaffen werden, Hoheitsrechte auf die Europäischen Gemeinschaften zur Förderung der europäischen Integration zu übertragen. Das Parlament erklärte sogar in dem Annahmeverfahren zu den Verfassungsänderungen im Jahre 1983, dass diese Verfassungsbestimmung so auszulegen ist, dass sie den europäischen Integrationsprozess nicht erschwert.¹⁹

II. Die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften und in der Europäischen Union

1. Das besondere verfassungsrechtliche Verhältnis zum Europarecht

Da in der niederländischen Verfassung ausdrücklich weder auf die Europäische Union noch auf die Europäische Gemeinschaft Bezug genommen wird, sind die allgemeinen Prinzipien der innerstaatlichen Geltung und der unmittelbaren Wirkung des Völkerrechts anwendbar. Viele Verfassungsrechtsexperten sind jedoch der Ansicht, dass die Besonderheiten des Europarechts in der niederländischen Verfassung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es lässt sich schließlich nicht bestreiten, dass das Europarecht auf noch nie da gewesene Weise die niederländische Rechtsordnung beeinflusst und die EG sowie die EU folglich nicht mit anderen internationalen Organisationen vergleichbar sind. Dennoch bezieht sich Art. 90 *Grondwet* ausdrücklich nur auf die „Völkerrechtsordnung“, wodurch die Tatsache zu kurz kommt, dass die Europäische Union „eine eigenständige Rechtsordnung“²⁰ bildet, durch welche die niederländische Rechtsordnung in vielen Fällen verdrängt wird. 12

Da in der niederländischen Verfassung jeglicher Bezug zum Europarecht fehlt, stellt sich die Frage, ob dessen Geltung in der niederländischen Rechtsordnung auf die in den einschlägigen Verfassungsbestimmungen (insbesondere Art. 93 und 94 *Grondwet*) enthaltenen allgemeinen Prinzipien oder auf das Recht der EU/EG selbst zurückzuführen ist.²¹ In der Diskussion wurde zur Begründung der ersten Ansicht darauf hingewiesen, dass diese Verfassungsbestimmungen schon im Hinblick auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen in die nie- 13

¹⁷ Kamerstukken II 1992/1993, 22 647 (R 1437), Nr. 13, S. 22.

¹⁸ Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 3, S. 8; Kamerstukken I 1951/1952, 2374, Nr. 113a, S. 5; bestätigt wurde dies durch die Verfassungsänderung im Jahr 1983: Kamerstukken II 1979/1980, 15 049 (R1100), Nr. 7, S. 12.

¹⁹ Kamerstukken II 1979/1980, 15 049 (R 1100), Nr. 16.

²⁰ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1 – *Van Gend & Loos*.

²¹ Ausführlicher hierzu ein von Verfassungsrechtsexperten für die niederländische Regierung erstelltes Rechtsgutachten, in dem bezüglich der Mitgliedschaft in der EU/EG Änderungen der niederländischen Verfassung vorgeschlagen werden: *L. F. M. Besselink* u.a., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie (Die niederländische Verfassung und die Europäische Union)*, 2002, S. 30-40.

derländische Verfassung aufgenommen wurden, und zwar *einschließlich* der nur kurz zuvor gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Zudem könnten die niederländischen Gerichte aufgrund von Art. 94 *Grondwet* feststellen, ob das innerstaatliche Recht mit dem Völkerrecht übereinstimmt, einschließlich des von internationalen Organisationen geschaffenen Sekundärrechts. In den Debatten zur Verfassungsänderung im Jahre 1983 konnte die niederländische Regierung das Parlament wiederum überzeugen, dass Änderungen der Verfassung schon deswegen nicht erforderlich seien, weil das Europarecht durch eine entsprechende Auslegung der Bestimmungen einbezogen werden kann. Der Gesetzgeber verweist in der Tat allgemein auf die Art. 93 und 94 *Grondwet*, wenn Gesetze zur bloßen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht verabschiedet werden. Auch in der niederländischen Rechtsprechung finden sich häufig Beispiele für diese Vorgehensweise.²²

- 14 Die Art. 93 und 94 *Grondwet* lassen sich jedoch nicht völlig problemlos auf das Europäische Gemeinschaftsrecht anwenden. Erstens heißt es in Art. 93 *Grondwet*, dass Verträge und Beschlüsse internationaler Organisationen nur „nach ihrer Bekanntmachung“ verbindlich sind. Weitergehende Regelungen zur parlamentarischen Zustimmung und Vertragsveröffentlichung sind in dem Gesetz über die Zustimmung zu und Bekanntmachung von Verträgen (*Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*) enthalten. Auf der Grundlage dieses Gesetzes können internationale Organisationen (deren Gründungsvertrag im niederländischen Gesetzblatt zuvor veröffentlicht wurde) ihre Beschlüsse durch eigene Einrichtungen bekannt geben. Die Bekanntmachung von Entscheidungen wird aber nicht in allen Fällen auf der Grundlage des EG-Vertrages vorgenommen. Eine Ausnahme bilden vor allem Entscheidungen, welche auf Grundlage von Assoziierungsabkommen ergehen. Einige Autoren halten es daher für erforderlich, dass im niederländischen Gesetz über die Zustimmung zu und Bekanntmachung von Verträgen neben dem üblichen Hinweis auf das niederländische Gesetzblatt auch auf das offizielle Amtsblatt der Europäischen Union verwiesen wird.²³
- 15 Im Zusammenhang mit Art. 94 *Grondwet* stellt sich ebenfalls die Frage, ob auch die nicht unmittelbar wirksamen Bestimmungen des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht haben. Schließlich ist gemäß Art. 94 *Grondwet* der Vorrang des Völkerrechts eindeutig auf unmittelbar wirksame Bestimmungen eingeschränkt. Zudem wird von einigen Autoren die Auffassung vertreten, dass Art. 94 *Grondwet* aufgrund seiner Entstehungsgeschichte nur bei Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die rechtsprechende Gewalt, nicht jedoch bei Anwendung durch die vollziehende Gewalt gilt. Dies steht im Widerspruch zu der vom Europäischen Gerichtshof vertretenen Auffassung, nach welcher auch die vollziehende Gewalt das nationale Recht im Falle eines Konflikts mit Gemeinschaftsrecht außer Acht lassen kann.²⁴ Schließlich könnte die Tatsache, dass Art. 94 *Grondwet* nur für das geschriebene Völkerrecht gilt, der Auffassung des Europäischen Gerichtshofes entgegenstehen, nach wel-

²² Ebd., S. 32.

²³ Ebd., S. 34.

²⁴ Siehe beispielsweise Rs. 103/88, Slg. 1989, S. 1839 – *Fratelli Costanzo*.

cher auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ein Bestandteil des europäischen Rechtssystems und folglich der innerstaatlichen Rechtsordnungen sind.

Die im Jahre 2002 erfolgte Verfassungsänderung, welche sich im Wesentlichen auf die Mitwirkung des Parlaments bei Auslandseinsätzen der niederländischen Armee bezog, wurde nicht für die erforderlichen Änderungen der Verfassung hinsichtlich der Mitgliedschaft der Niederlande in der EU/EG genutzt. Während die Regierung eine Empfehlung der Ersten Kammer annahm und in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung prüfte, kamen einige Verfassungsrechtsexperten zu dem Ergebnis, dass eine Änderung der Verfassung nicht unbedingt erforderlich sei, auch wenn vieles dafür spreche, Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit wieder in Einklang zu bringen.²⁵ Diese Auffassung entspricht tatsächlich der herrschenden Meinung in der wissenschaftlichen Diskussion, nach welcher die Art. 93 und 94 *Grondwet* hinsichtlich der Geltung des Gemeinschaftsrechts in der niederländischen Rechtsordnung keine Relevanz haben, weil dies auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts selbst geregelt ist. Demzufolge hätte das Gemeinschaftsrecht selbst dann die ihm heute zuerkannte Geltung, wenn diesbezüglich gar keine Verfassungsbestimmungen bestehen würden. Während der *Hoge Raad* ursprünglich die Auffassung vertrat, dass das Gemeinschaftsrecht über die Art. 93 und 94 *Grondwet* in die niederländische Rechtsordnung aufgenommen wird,²⁶ scheint ein erst kürzlich ergangenes Urteil die Diskussion zu diesem Thema nun entschieden zu haben. Der *Hoge Raad* hat in seinem Urteil vom 2. November 2004 ausdrücklich bestätigt, dass die Geltung einer Verordnung der EU nicht auf Art. 93 und 94 *Grondwet* beruht, sondern auf dem EG-Vertrag.²⁷ In diesem Fall argumentierte der oberste Gerichtshof, dass eine Person nicht aufgrund Art. 8 der EG-Verordnung 3820/85, welche die Harmonisierung einiger Sozialgesetze bezüglich des Straßengüterverkehrs regelt,²⁸ verurteilt werden könne, da diese Bestimmung keine unmittelbare Geltung im Sinne von Art. 93 *Grondwet* habe. Der Bestimmung komme keine Geltung in der niederländischen Rechtsordnung zu, weil Art. 93 *Grondwet* ausdrücklich beschränkt sei auf „Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen internationaler Organisationen, die ihrem Inhalt nach allgemeinverbindlich sein können“. Was die Rechtskraft der Verordnung betrifft, bezieht sich das Verfassungsgericht auf Art. 249 EG-Vertrag sowie auf eine ähnliche Bestimmung, welche in Art. 19 der Verordnung selbst enthalten ist. Darüber hinaus wird auf die hierzu einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Bezug genommen.²⁹ In ihren offiziellen Stellungnahmen zur Europäischen Verfassung aus dem Jahre 2004 ließ die niederländische Regierung erkennen, dass sie die gleiche Auffassung vertritt, und legte in Bezug auf Art. I-6 VVE dar, dass die nie-

25 Siehe Fn. 19.

26 Siehe die Entscheidung *Bosch GmbH*, HR, 18. 5. 1962, NJ 1965, S. 115.

27 Siehe die Entscheidung *Verplichte rusttijden*, HR, 2. 11. 2004, LJN Nr. AR 1797.

28 Verordnung des Rats (EWG) Nr. 3820/85 vom 20. 12. 1985 zur Harmonisierung bestimmter Sozialgesetze bezüglich des Straßengüterverkehrs, ABl. 1985 L 370, S. 1. Art. 8 enthält eine verbindliche Regelung der Ruhezeiten der Fahrer.

29 EuGH, Rs. 50/76, Slg. 1977, S. 137 – *Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor siergewassen*.

derländische Verfassung von Beginn an die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG vorsah. Dabei bezog sich die Regierung auf die Fälle *Van Gend & Loos* und *Costa/ENEL* und behauptete, dass die niederländische Verfassung keine Probleme mit dem neuen Art. I-6 VVE habe.³⁰

2. Die nationalen Interessen im Kontext der Ratifikationsdebatten

a) Die Ratifikation des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

- 17** Da die Niederlande zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft zählen, fand die Diskussion über mögliche Übertragungen von Hoheitsrechten bereits in den 1950er Jahren statt. Im Jahre 1953 wurde der heutige Art. 92 *Grondwet* in die Verfassung aufgenommen, welcher Folgendes vorsieht: „Durch Vertrag oder kraft eines Vertrages können völkerrechtlichen Organisationen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsbefugnisse übertragen werden, erforderlichenfalls unter Berücksichtigung von Art. 91 Abs. 3.“
- 18** Wie bereits dargelegt, wurde Art. 92 *Grondwet* im Hinblick auf die mögliche Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften in die niederländische Verfassung eingeführt. Darüber hinaus sollte Art. 92 *Grondwet* der europäischen Integration förderlich sein.³¹ Die Übertragung von Hoheitsrechten wurde von 1953 bis heute erweitert, vertieft und geographisch ausgedehnt.³² Es wurde ausdrücklich anerkannt, dass die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit einem, wenn auch funktional begrenzten, „Souveränitätstransfer“ verbunden war. Man ging davon aus, dass die Hoheitsrechte auf einen neu gegründeten „funktionalen Staat“ übertragen würden.³³
- 19** Durch Art. 92 *Grondwet* soll die ständige Praxis der Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen in der Verfassung geregelt werden.³⁴ Mit der Formulierung, dass die Übertragung nur durch oder kraft eines Vertrages erfolgen kann, kommt deutlich zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber nunmehr

³⁰ Kamerstukken II 2004/2005, 30 025 (R 1783), Nr. 3, S. 18.

³¹ Ebd., S. 16.

³² Kamerstukken II 2002/2003, 28 972 (R 1738), A, S. 2.

³³ Ebd., S. 17. Siehe auch *F. J. F. M. Duynstee*, *Grondwetsherziening, 1953: De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet (Verfassungsreform 1953: Die neuen Vorschriften über auswärtige Beziehungen in der Verfassung)*, 1954, ad Art. 67, S. 9.

³⁴ Die Regierung (Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 3, S. 8), der Staatsausschuss van Schaik [Interim-rapport van de Staatscommissie ter herziening van de Grondwet (Vorläufiger Bericht der Staatskommission zur Verfassungsreform), 1951, Absatz 31, S. 19] sowie der Ausschuss Eysinga [Eindrapport van de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid (Endgültiger Bericht der Kommission zur Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament im Bereich auswärtiger Angelegenheiten) waren alle der Auffassung, dass die niederländische Verfassung bereits die Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen zuließ. Eine derartige Bestimmung war folglich nicht notwendig und die Niederlande waren bereits einigen internationalen Organisationen beigetreten. Vgl. *Duynstee* (Fn. 33), S. 21, 24; *J. W. A. Fleuren*, *Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet (Von der niederländischen Verfassung abweichende Verträge)*, in: Breillat/Kortmann/Fleuren (Hg.), *Van de constitutie afwijkende verdragen (Von der Verfassung abweichende Verträge)*, 2002, S. 51.

sein Monopol bei der Ausübung der Staatsgewalt verloren hat. Der Staatsrat³⁵ sowie die Regierung³⁶ wiesen zudem darauf hin, dass gemäß Art. 94 *Grondwet* Hoheitsrechte ausschließlich auf internationale Organisationen übertragen werden können. Hoheitsrechte können natürlich darüber hinaus auch auf andere (souveräne) Nationalstaaten übertragen werden, so dass es insofern bei der alten Rechtslage bleibt.³⁷ Aus der Begründung zu Art. 94 *Grondwet* geht hervor, dass durch seine Einführung jeder Zweifel beseitigt werden sollte, ob Hoheitsrechte auf internationale Organisationen übertragen werden können.³⁸ Außerdem macht Art. 92 *Grondwet* bezüglich der Art der internationalen Organisation, auf welche Hoheitsrechte übertragen werden können, keine Einschränkung.³⁹ Nicht einmal die Delegation von übertragenen Hoheitsrechten durch die Organisation auf andere Nationalstaaten soll ausgeschlossen bzw. eingeschränkt werden.⁴⁰ Nachdem ein entsprechender Vertrag von den Niederlanden ratifiziert und in Kraft getreten ist, erlangen die von der jeweiligen Organisation gefassten Beschlüsse Bindungswirkung und in dem vom Vertrag vorgesehenen Umfang Rechtsgeltung in der niederländischen Rechtsordnung.⁴¹

Dies erklärt, weshalb sowohl die Regierung als auch die beiden Kammern des Parlaments von der Vereinbarkeit des EGKS-Vertrages und später des EG-Vertrages mit der niederländischen Verfassung ausgegangen sind und weshalb eine gründliche Debatte über die dabei möglicherweise auftretenden verfassungsrechtlichen Probleme ausgeblieben ist.⁴² Sogar Verträge, die Hoheitsrechte auf dem Gebiet der Rechtsprechung auf internationale Gerichtshöfe übertragen, weichen nach dieser Auffassung nicht von den Verfassungsbestimmungen ab, welche die Befugnisse und die Ernennung der niederländischen Richter regeln.⁴³ **20**

b) Die Ratifikation des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union

In Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* ist ein Verfahren für den Fall vorgesehen, dass Verträge von den Bestimmungen der Verfassung abweichen (siehe II.3.). Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza wurden alle ohne Rückgriff auf Art. 91 *Grondwet* angenommen und ratifiziert, da sie (offensichtlich) nicht gegen **21**

³⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 2.

³⁶ Ebd., S. 2.

³⁷ Siehe C. A. J. M. Kortmann, *Uit of in de Grondwet?* (Außerhalb oder innerhalb der Verfassung?), *Regelmaat* 2002, S. 75.

³⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 2 (Stellungnahme des Staatsrates zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Einrichtung von ausländischen sowie internationalen Gerichten in den Niederlanden).

³⁹ Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 3, S. 8; Kamerstukken I 1951/1952, 2374, Nr. 113a, S. 5; bestätigt wird dies durch die Verfassungsänderung aus dem Jahr 1983: Kamerstukken II 1979/1980, 15 049 (R 1100), Nr. 7, S. 12.

⁴⁰ Kamerstukken II 1983/1984, 17 980, A-B, Punkte 2 und 4, sowie Kamerstukken II 1983/1984, 17 980, Nr. 9, S. 5-6.

⁴¹ Kamerstukken II 1992/1993, 22 647 (R 1437), Nr. 13, S. 22.

⁴² Kamerstukken II 1951/1952, 2228, Nr. 7, S. 59; Kamerstukken II Handelingen, 1951/1952, S. 181–182, 192–193, 209–210; Kamerstukken I 1951/1952, 228, Nr. 39, S. 6, Nr. 39a, S. 13.

⁴³ Für weitere Informationen siehe die Stellungnahme des Staatsrates zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Einrichtung von ausländischen und internationalen Gerichten in den Niederlanden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A).

die Verfassung verstießen und somit auch keine Notwendigkeit gegeben war, von ihren Bestimmungen abzuweichen.⁴⁴ Dagegen gab es einige Diskussionen darüber, ob möglicherweise die Einführung der Europäischen Währungseinheit ECU, die später Euro genannt wurde, gegen Art. 106 *Grondwet* verstößt, welcher wie folgt lautet: „Das Währungssystem ist durch Gesetz geregelt.“ Diese Bestimmung kam im Zuge der Verfassungsänderungen des Jahres 1983 in die Verfassung.⁴⁵ Mit ihr wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber sicherstellen, dass die niederländische Währung (der Gulden) nur dann für eine europäische Währung aufgegeben wird, wenn die Zustimmung beider Häuser des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit vorliegt.⁴⁶ Während des Gesetzgebungsverfahrens bestand man jedoch nicht mehr auf der qualifizierten Mehrheit, sondern legte dar, dass der Antrag zur Verfassungsänderung nur sicherstelle, dass derartige Entscheidungen ausschließlich im Wege des normalen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden. Daher wurden bei der Gründung der Europäischen Währungsunion durch Vertrag letztendlich keine Einwände erhoben.⁴⁷ Da sonst keine Schwierigkeiten bestanden, kam der Gesetzgeber zu dem Ergebnis, dass der Vertrag von Maastricht nicht gegen die niederländische Verfassung verstieß.

c) *Die Ratifikation der Verträge von Amsterdam und Nizza*

- 22 Auch die Verfahren zur Ratifikation der Verträge von Amsterdam und Nizza waren durch das Ausbleiben einer verfassungsrechtlichen Diskussion gekennzeichnet. Die niederländische Regierung verteidigte beide Verträge vor dem Parlament damit, dass die Verträge zwar in einigen Punkten hinter den niederländischen Vorstellungen zurückblieben, in der vorliegenden Form aber ein Gesamtpaket bildeten, welches „einen bedeutenden Schritt nach vorne“ darstelle.⁴⁸ In der Parlamentsdebatte ging es vor allem um inhaltliche und weniger um verfassungsrechtliche Streitfragen.⁴⁹ So gab Senator van der Linden zu Protokoll: „[...] wir müssen feststellen, dass das erreichte Ergebnis in wichtigen Punkten hinter dem von der niederländischen Regierung erwünschten zurückbleibt. Es kommt dem einerseits so nahe, dass man es nicht ablehnen kann, reicht andererseits aber nicht aus, um der EU vollständige Aufnahmebereitschaft attestieren zu können.“ Andere Kommentatoren bezeichneten den Vertrag als ein „dürftiges Ergebnis“⁵⁰ oder als ein „Produkt verfestigter Nationalinteressen und völliger Einfallslosigkeit“⁵¹. Es hieß, „die Visionäre von Nizza haben offensichtlich dem Augenarzt einen Besuch abgestattet.“⁵² Einige niederländische Abgeordnete des Europäi-

44 Kamerstukken II 2004/2005, 30 025, Nr. 3, S. 17.

45 Kamerstukken II 1979/1980, 15 648, Nr. 11.

46 Kamerstukken II 1979/1980, 15 648, Nr. 6, S. 2 f.

47 Siehe *Fleuren* (Fn. 34), S. 58 f.

48 Amsterdam: Kamerstukken II Handelingen, 1998/1999, Nr. 19, S. 1177 f.; Nizza: Kamerstukken II 2000/2001, 27 818 (R 1692), Nr. 3, S. 3.

49 Man könnte jedoch sagen, dass das Parlament und die Regierung tatsächlich übereinstimmen.

50 Kamerstukken II Handelingen, 2001/2002, Nr. 26, S. 1862.

51 Kamerstukken II Handelingen, 2001/2002, Nr. 26, S. 1865.

52 Kamerstukken I Handelingen, 2001/2002, Nr. 14, S. 677.

schen Parlaments rieten sogar ihren Kollegen im nationalen Parlament dazu, gegen den Vertrag zu stimmen.⁵³

Es gab ungeachtet dieser Kritikpunkte jedoch auch einiges Lob für das Verhandlungsergebnis der Regierungskonferenzen. Die niederländischen Parlamentsabgeordneten (beider Kammern) begrüßten die Übertragung der Innen- und Rechtspolitik in die erste Säule der EU, die Neuorganisation und mögliche Verbesserung der Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofs, die stärkere Stellung der Europäischen Kommission sowie die leichteren Voraussetzungen im Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit. Hieran gefiel insbesondere die Tatsache, dass kein Mitgliedstaat sein Veto gegen eine derartige Zusammenarbeit einlegen kann. Das Verfahren gilt als eine vielversprechende Ergänzung sowie als ein dynamisches Element des europäischen Integrationsprozesses insbesondere in Fällen, in denen das herkömmliche Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung zu kurz greift.

23

Im gleichen Zeitraum, während des Jahres 2001, warfen drei Senatoren die Frage auf, ob die Mitgliedschaft in der Europäischen Union nicht in irgendeiner Art und Weise in der niederländischen Verfassung verankert werden sollte.⁵⁴ Ihnen wurde die Unterstützung des Staatsrats (*Raad van State*) zuteil, der feststellte: Weil die Europäische Union sich ausdrücklich als eine Verfassungsordnung versteht, sei es nicht länger ausreichend, die Mitgliedschaft in der EU auf dieselben Normen zu gründen wie die Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen.⁵⁵ Aus diesem Grund empfahl der Staatsrat, den Art. 92 *Grondwet* so zu ändern, dass das besondere Verhältnis zwischen der europäischen Verfassungsordnung und der Verfassung des Königreichs der Niederlande Berücksichtigung findet. Der Staatsrat schlug insbesondere vor, dass die Regierung sorgfältig untersuchen sollte, wie die europäische Integration sich auf die verfassungsrechtlichen Beziehungen in den Niederlanden auswirkt und wie die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene mit dem niederländischen Verfahren in einen engeren systematischen Zusammenhang gebracht werden kann. Der Staatsrat stellte weiterhin fest, dass mehr und mehr Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden und sich somit das Schwergewicht der Entscheidungsfindung dorthin verlagert. Die Tatsache, dass der niederländische Gesetzgeber einige seiner Hoheitsrechte auf Brüssel übertragen hat, wirkt sich auch auf das Verhältnis

24

53 M. van Hulst/L. van der Laan/E. Plooi-van Gorsel, Volkskrant, 21. 11. 2001, „Tweede Kamer moet zich tegen ‚Nice‘ keren“ (Die Zweite Kammer sollte sich gegen Nizza aussprechen). Sie führten folgende Gründe an: 1. Der Vertrag verwirklicht nicht einmal die ihm vorgegebenen, bescheidenen Ziele; 2. Wichtige Probleme sind nicht gelöst. Das Demokratiedefizit ist sogar noch größer geworden, und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden nicht ernst genommen; (3.) Nach der Ablehnung des Vertrages durch die Iren hätte der Vertrag von der Politik nicht weiter verfolgt werden dürfen. Das Votum der Bürger hätte man respektieren müssen.

54 Dieser mit dem Namen Jurgens versehene Antrag wurde von Jurgens, Kohnstamm und de Wolff gestellt (Kamerstukken I 2000/2001, 26 200 VI Nr. 65, Nr. 37b) und vom Parlament angenommen. Mit diesem Antrag wird die Regierung aufgefordert, im Zuge der nächsten Verfassungsänderung zu erwägen, einen Artikel zur Anerkennung der Mitgliedschaft der Niederlande in der Europäischen Union in die Verfassung aufzunehmen. Des Weiteren behandelt der Antrag die Frage, ob die Verfassung die Umsetzung von EU-Verordnungen nicht ausdrücklich regeln müsse. Diese Regelungen sollten die Mitwirkung des niederländischen Parlaments sogar dann gewährleisten, wenn das beschleunigte Verfahren angewendet wird.

55 Kamerstukken II 2004/2005, 30 025 (R 1783), Nr. 4, S. 15.

zwischen den Verfassungsorganen aus. Schließlich sind die Regierung und das Parlament nicht mehr nebeneinander für die Gesetzgebung zuständig. Stattdessen nimmt die Regierung zunehmend die Rolle des Verhandlungsführers auf europäischer Ebene wahr, während das Parlament immer häufiger nur den Verhandlungsauftrag erteilt und die Kontrolle ausübt.⁵⁶ Die Regierung nahm die Empfehlung des Staatsrates an und kündigte für das Jahr 2005 einen offiziellen Bericht zu diesem Thema an.⁵⁷ In diesem Bericht wird die Regierung auf die Rolle der politischen Akteure in den jeweiligen Abschnitten des „Verfahrens zur europäischen Rechtsetzung“ eingehen, angefangen mit den Vorbereitungen bis zur Festlegung der innerstaatlichen Durchführungsbestimmungen von europäischen Verordnungen. In diesem Zusammenhang steht auch die Antwort der Regierung auf den Antrag des Senators Jurgens und anderer Senatoren.⁵⁸ Darin wird die Regierung ihre Auffassung zu der Frage darlegen, ob das besondere Verhältnis zur Europäischen Union in irgendeiner Art und Weise in der niederländischen Verfassung verankert werden muss, und wie die parlamentarische Mitwirkung auch in den Fällen gewährleistet werden kann, in denen das beschleunigte Rechtsetzungsverfahren angewandt wird.

d) Die Ratifikation des Vertrages über eine Europäische Verfassung

- 25 Eine verfassungsrechtliche Debatte kam wieder auf, als in den Jahren 2004 und 2005 über den Rang des Europäischen Verfassungsvertrages im Verhältnis zur niederländischen Verfassung gestritten wurde. Sowohl der Staatsrat als auch die Regierung haben zu diesem Thema umfassend Stellung genommen. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass der Europäische Verfassungsvertrag nicht gegen die niederländische Verfassung verstößt. Daher sei dieser auch nicht gemäß Art. 91 *Grondwet* zustimmungsbedürftig. In der Diskussion wurden folgende Fragen aufgeworfen:⁵⁹

– In Art. I-6 VVE ist das Prinzip des Vorrangs des Europarechts vor innerstaatlichem Recht enthalten. Dieses Prinzip ist für die europäische Rechtsordnung von wesentlicher Bedeutung. Mit Bezug auf Art. 92 *Grondwet* kam die Regierung auf der Grundlage einer Stellungnahme des Staatsrats⁶⁰ zu dem Schluss, dass Art. I-6 VVE nicht gegen Bestimmungen der niederländischen Verfassung verstößt.⁶¹ Wie bereits dargelegt, wurde Art. 92 *Grondwet* geschaffen, um die Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen, insbesondere die Europäische Gemeinschaft/Union, zu ermöglichen.

56 Kamerstukken II 2004/2005, 30 025 (R 1783), Nr. 4, S. 1 f.

57 Dieser Bericht wurde jedoch bis dato nicht veröffentlicht. Die Regierung hat auf Verlangen der Zweiten Parlamentskammer (Kamerstukken II Handelingen, 2004/2005, Nr. 86, S. 5150) den Staatsrat um eine Stellungnahme ersucht (ebd., S. 5158, 5175), wartet aber immer noch auf die Fertigstellung dieser Stellungnahme (Kamerstukken I 2004/2005, 29 800 VII, C, S. 4).

58 Siehe dazu Fn. 54. Die Antwort ist noch in Vorbereitung [Kamerstukken II 2004/2005, 30 025 (R 1783), Nr. 4, S. 3], wurde aber bislang nicht veröffentlicht.

59 Auf der Grundlage von Kamerstukken II 2004/2005, 30 025, Nr. 3, § 7 (S. 16 ff.).

60 Kamerstukken II 2003/2004, 28 473, Nr. 35.

61 Kamerstukken II 2004/2005, 30 025 (R 1783), Nr. 3, S. 20.

– Welche Rechte hat das Parlament, wenn es um die Feststellung geht, ob europäische Verordnungen bzw. Rahmenbeschlüsse gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen? Im Ergebnis verstoßen weder Art. I-11 Abs. 3 VVE noch das Subsidiaritätsprotokoll gegen die niederländische Verfassung. Erstens gewährt Art. I-11 VVE dem Parlament ein neues Recht, welches nicht auf die niederländische Verfassung zurückzuführen ist. Zweitens scheint Art. I-11 VVE weder gegen irgendeines der dem Parlament gemäß der niederländischen Verfassung zustehenden Rechte zu verstoßen, noch beeinflusst er das Parlament bei der Ausübung dieser Rechte.

– Art. I-13 Abs. 1 VVE enthält eine Aufzählung der ausschließlichen Zuständigkeiten der Europäischen Union. In diesen Bereichen haben die Mitgliedstaaten keine Zuständigkeiten mehr. Die Regierung ist übereinstimmend mit dem Staatsrat der Ansicht,⁶² dass mit diesem Artikel lediglich bereits bestehende Bestimmungen und Rechtsprechung kodifiziert werden sollen. Wiederum gewährleistet Art. 92 *Grondwet*, dass die Übertragung von Hoheitsrechten nicht gegen die niederländische Verfassung verstößt.

– Art. I-14 VVE zählt die Zuständigkeiten auf, die sich die Europäische Union mit den Mitgliedstaaten teilt. Die Regierung vertritt auf der Grundlage der Stellungnahme des Staatsrats⁶³ die Auffassung,⁶⁴ dass dieser Artikel weder neue Zuständigkeiten schafft noch die gegenwärtige Aufteilung der Zuständigkeiten ändert. Es handele sich lediglich um eine Neuordnung der bestehenden Zuständigkeiten.

– Gemäß Art. III-364 VVE kann durch eine Verordnung dem Europäischen Gerichtshof die Zuständigkeit übertragen werden, über Rechtsstreitigkeiten bezüglich geistigen Eigentums zu entscheiden. Auf der Grundlage dieses Artikels und der entsprechenden Verordnung würden Rechtsstreitigkeiten bezüglich europäischer Patente von dem Europäischen Gerichtshof und nicht von niederländischen Gerichten entschieden werden. Dies würde auf die Einführung einer weiteren ausschließlichen Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs hinauslaufen, wodurch die Zuständigkeit der niederländischen Gerichte aufgehoben wäre. Diese Möglichkeit bestand bereits auf der Grundlage von Art. 229a EG-Vertrag, jedoch konnte demgemäß eine solche Entscheidung nur unter der Voraussetzung getroffen werden, dass die Mitgliedstaaten diese Bestimmung gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften annahmen. Im Falle der Niederlande würde demzufolge das normale Vertragsannahmeverfahren zur Anwendung kommen. Da diese Voraussetzung jedoch in Art. III-364 VVE entfallen ist, könnte ein Verstoß gegen Art. 112 Abs. 1 *Grondwet* vorliegen. Dieser Artikel lautet: „Der richterlichen Gewalt obliegt die Rechtsprechung in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und in Bezug auf Schuldforderungen.“ Die amtliche Begründung zu Art. 112 *Grondwet* gibt keinen Aufschluss in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit von Art. III-364 VVE. In einigen Fällen (wie z. B. dem Locker-

62 Kamerstukken II 2003/2004, 28 473, Nr. 35, S. 3.

63 Ebd., S. 3.

64 Siehe auch ebd., S. 5.

bie-Vertrag⁶⁵ und dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs⁶⁶) war die Regierung im Hinblick auf das Gebot des gesetzlichen Richters der Auffassung, dass dieser nicht notwendigerweise ein niederländischer Richter sein müsse, sofern wirksamer Rechtsschutz gewährleistet werde.⁶⁷ Das Parlament hat diese Auffassung gebilligt. Daher liegt kein Widerspruch zu Verfassungsbestimmungen vor, wenn Gewähr dafür besteht, dass es einen Richter gibt, der in diesen Fällen wirksam Recht sprechen kann, und der Grundsatz der Gewaltenteilung eingehalten ist. Da der Europäische Gerichtshof in der Lage sein müsste, wirksamen Rechtsschutz in Streitigkeiten über geistiges Eigentum zu gewährleisten, scheint hier kein Verfassungsverstoß vorzuliegen. Die Tatsache, dass bei der Einführung von Art. 92 in die niederländische Verfassung keine besonderen Bestimmungen in Bezug auf Art. 112 *Grondwet* aufgenommen wurden, scheint diese Annahme zu bestätigen. Daher ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber stillschweigend auch die in Art. III-364 VVE angelegten Situationen in Betracht gezogen hat. Daher können sogar Hoheitsrechte auf dem Gebiet der Rechtsprechung auf den Europäischen Gerichtshof übertragen werden, ohne dass dadurch ein Widerspruch zur niederländischen Verfassung hervorgerufen wird.

3. Die Annahme von gegen die Verfassung verstoßenden Verträgen

- 26 Für den Fall, dass sich aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft/ Union möglicherweise Widersprüche zur niederländischen Verfassung ergeben, ist in Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* die Möglichkeit vorgesehen, von den Bestimmungen der Verfassung abzuweichen. Alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den auswärtigen Beziehungen, einschließlich Art. 91 *Grondwet*, wurden während der Verfassungsrevision im Jahr 1953 umfassend verändert und erneuert. Die Verfassungsänderungen basierten auf den Berichten zweier Kommissionen,⁶⁸ der Staatskommission zur Verfassungsreform (*Ausschuss van Schaik*) und der Kommission zur Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament im Bereich auswärtiger Angelegenheiten (*Ausschuss Eysinga*). Beide Berichte kamen zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich weder die Regierung noch das Parlament befugt ist, Verträge anzunehmen, die von den Bestimmungen der Verfassung abweichen.⁶⁹ Während der Vorbereitungen zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft⁷⁰ hat dieser Standpunkt jedoch Probleme hervorgerufen,

65 Tractatenblad 1999, Nr. 1, Verdrag Nederland-Groot-Brittannië en Noord-Ierland m.b.t. rechtszitting van een Schots hof in Nederland. 18-9-1998 (Vertrag zwischen den Niederlanden und Großbritannien sowie Nordirland über den Sitz eines schottischen Gerichts in den Niederlanden vom 18. 9. 1998).

66 Tractatenblad 2004, Nr. 258, Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Rom, 17 juli 1998 (Statut von Rom über die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. 7. 1998).

67 Siehe Kamerstukken II 1998/1999, 26 221, Nr. 6, S. 11, und Kamerstukken I 1998/1999, 26 221, Nr. 36b, S. 2, bzw. Kamerstukken I 2000/2001, 27 484 (R1669), Nr. 237c. Der Staatsrat ist anderer Meinung als die Regierung und empfahl (Kamerstukken II 1998/1999, 26 221, A, S. 2) aufgrund möglicher Verstöße gegen die Verfassung Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* anzuwenden.

68 Interim-rapport (Fn. 34) und Eindrapport (Fn. 34).

69 Ausschuss van Schaik (Fn. 34), S. 24 bzw. Ausschuss Eysinga (Fn. 34), S. 24.

70 Stb. 1954, Nr. 25.

da dieser Vertrag möglicherweise von Verfassungsbestimmungen abwich bzw. eine solche Abweichung erforderlich machte. Die Regierung ersuchte den Staatsausschuss um Stellungnahme zu dieser Frage. Der Staatsausschuss kam zu dem Ergebnis, dass die Regierung sowie die Mitglieder der Länderkammer durch den Treueschwur auf die Verfassung an deren Bestimmungen gebunden sind. Dies schließt aber im Allgemeinen nicht aus, dass der Gesetzgeber das Königreich der Niederlande an Verträge binden kann, welche von Verfassungsbestimmungen abweichen bzw. solche Abweichungen erforderlich machen.⁷¹ Auf der Grundlage dieser Stellungnahme schlug die Regierung die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung vor, nach welcher solche Verträge nur mit derselben qualifizierten Mehrheit angenommen werden können, die auch in der zweiten Lesung von Gesetzen zur Verfassungsänderung erforderlich ist.⁷² Da ein von den Bestimmungen der Verfassung abweichender Vertrag im Ergebnis eine Verfassungsänderung darstellt, bedarf es zur Annahme dieses Vertrages richtigerweise ebenfalls einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments.⁷³ Im Ergebnis führte dies zur Einführung von Art. 63 in die niederländische Verfassung im Jahr 1953. Infolge der Verfassungsrevision im Jahr 1983 wurde hieraus der derzeitige Art. 91 Abs. 3 *Grondwet*: „Enthält ein Vertrag Bestimmungen, die von der Verfassung abweichen bzw. eine solche Abweichung erforderlich machen, können die Kammern ihre Zustimmung durch Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen erteilen.“ Ein in der Praxis näherliegender Grund zur Einführung von Art. 91 Abs. 3 in die niederländische Verfassung ist die Tatsache, dass Verfassungsänderungen in den Niederlanden viel Zeit in Anspruch nehmen.⁷⁴ Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* sieht im Gegensatz zur Verfassungsänderung ein kurzes und praxisgerechtes Verfahren vor, da ein Zuwarten bis zu den nächsten Wahlen nicht immer möglich oder ratsam ist.⁷⁵

Demzufolge erfordert das Inkrafttreten eines von den Bestimmungen der Verfassung abweichenden Vertrages auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* keine vorhergehende Verfassungsänderung, sofern das Zustimmungsgesetz zum Vertrag mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet wird.⁷⁶ Die Frage, ob ein Vertrag von den Bestimmungen der Verfassung abweicht, wird mit einfacher Mehrheit entschieden. Auch wenn dies ungewöhnlich erscheinen mag, so gibt es hierfür doch einen sehr praktischen Grund. Dieser liegt in der Tatsache, dass Art. 6 des Gesetzes über die Zustimmung zu und Bekanntmachung von internationalen Verträgen eine Zustimmung durch Gesetz für Verträge erfordert, die

27

71 Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 8. Siehe auch *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 63, S. 6f.

72 Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 7; ebd., Nr. 10, S. 27. Siehe auch Kamerstukken I 1951/1952, 2228, Nr. 39a, S. 13.

73 Kamerstukken II 2003/2004, 29 695, Nr. 1, S. 4.

74 Näher zum Verfahren der Änderung der niederländischen Verfassung *Besselink* § 6, im ersten Band, Rn. 62ff.

75 Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 7 und 8.

76 Dennoch können Regierung und Parlament Verfassungsbestimmungen oder -prinzipien (wie z.B. das Verbot der Todesstrafe in Art. 114 *Grondwet*) für so grundlegend halten, dass sie die Niederlande nicht an einen Vertrag binden oder an der Begründung eines Vertrages mitwirken möchten, der gegen diese Verfassungsbestimmungen oder -prinzipien verstößt. Aber Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* spielt bei solchen Entscheidungen keine Rolle.

17

gegen Bestimmungen der Verfassung verstoßen. In diesem Zustimmungsgesetz muss festgestellt werden, dass der Vertrag gegen Verfassungsbestimmungen verstößt und somit Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* berücksichtigt werden muss. Es ist die Aufgabe der Regierung, in dem Zustimmungsgesetz des Parlaments auf die Abweichung von Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* in einer Klausel hinzuweisen. Sollte die Regierung einen Hinweis auf Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* unterlassen, während die Zweite Kammer aber der Meinung ist, dass der Vertrag von Bestimmungen der Verfassung abweicht, so wird die Zweite Kammer das Gesetz im Änderungsverfahren um die Abweichungsklausel ergänzen. Sollte die Regierung dagegen die Abweichungsklausel in das Gesetz aufgenommen haben, während die Zweite Kammer jedoch der Meinung ist, dass der Vertrag mit der Verfassung im Einklang steht, so wird die Zweite Kammer die Abweichungsklausel im Änderungsverfahren wieder aus dem Gesetz nehmen. Da die Annahme oder Ablehnung der Abweichungsklausel nur eine Veränderung des Zustimmungsgesetzes, nicht jedoch die Zustimmung zu dem Vertrag selbst bewirkt, wird über die Änderungen mit einfacher Mehrheit abgestimmt. Daher entscheidet die Zweite Kammer des Parlaments mit einfacher Mehrheit darüber, ob ein Vertrag gegen die Verfassung verstößt und die Zustimmung *aus diesem Grunde* mit Zweidrittelmehrheit erfolgen muss.⁷⁷

- 28 Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* findet nur Anwendung, wenn ein Vertrag von Bestimmungen der Verfassung abweicht.⁷⁸ Was aber ist mit dem Begriff „Abweichung“ gemeint? Weder aus der Verfassung, deren Entstehungsgeschichte noch aus irgendeinem anderen Gesetz oder aus den Stellungnahmen von Parlament und Regierung ergeben sich klare Kriterien zur Beurteilung der Frage, ob ein Vertrag Regelungen enthält, die von den Bestimmungen der Verfassung abweichen bzw. eine solche Abweichung erforderlich machen. Das ist auf eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers zurückzuführen.⁷⁹ Die einzige aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung ableitbare Einschränkung liegt in der Auffassung des Verfassungsgebers, der zufolge Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* nur bei Abweichungen von konkreten und bestimmten Verfassungsbestimmungen angewendet werden soll.
- 29 Wann aber enthält ein Vertrag Regelungen, die von den Bestimmungen der Verfassung abweichen bzw. eine solche Abweichung erforderlich machen? Um diese Frage zu beantworten, ist eine Unterscheidung notwendig zwischen Verträgen,

⁷⁷ Kamerstukken I 2003/2004, 27 484 (R 1669), Nr. 289, S. 7.

⁷⁸ Obwohl Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* nur Anwendung findet, falls ein Vertrag Regelungen enthält, die von der Verfassung abweichen oder eine solche Abweichung erforderlich machen, müssen in dem Zustimmungsgesetz die abweichenden Regelungen nicht ausdrücklich genannt werden. Siehe ebd., S. 4.

⁷⁹ Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 (R 1669), Nr. 289, S. 6. In der Vergangenheit enthielt die Verfassung ein Kriterium, welches durch eine Verfassungsänderung in die Verfassung aufgenommen wurde (Bruins Slot u.a., Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 33). Darin war die Bestimmung enthalten, dass die Niederlande nur dann Partei eines Vertrages werden können, wenn die Abweichung von der Verfassung zur Förderung der Völkerrechtsordnung erforderlich war. Dadurch sollten die Niederlande nicht ohne weiteres Vertragspartei werden können, wenn die Regelungen des Vertrages von Bestimmungen der Verfassung abwichen. Das Kriterium „Förderung der Völkerrechtsordnung“ erwies sich aber als zu unbestimmt, und es gab auch andere wichtige Gründe, welche die Annahme eines von der Verfassung abweichenden Vertrages erforderlich machten. Daher wurde diese Bestimmung im Zuge der Verfassungsreform im Jahr 1983 aus der Verfassung gestrichen.

die gegen ein außerhalb des Geltungsbereichs der Verfassung liegendes Grundprinzip verstoßen einerseits, und andererseits solchen, die von dem Inhalt der Verfassung selbst abweichen. Der Geltungsbereich der Verfassung ist durch das (geschriebene und ungeschriebene) Völkerrecht begrenzt. Wenn ein Vertrag den Geltungsbereich der Verfassung bezüglich eines Gegenstandes begrenzt, in dem die Verfassung selbst Rechtsgeltung reklamiert, dann kann die Zustimmung zu dem Vertrag nur gemäß Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* erfolgen. Ist jedoch ein Gegenstand betroffen, welcher nicht durch die Verfassung geregelt ist, kann die Zustimmung zu dem Vertrag auch ohne die besonderen Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* erteilt werden. Eine derartige Situation liegt oft vor, da die Verfassung über ihren eigenen Geltungsbereich so gut wie keine Aussagen macht. Demnach könnte die Regierung einen Vertrag mit Deutschland über die Abtretung eines Teils der Niederlande abschließen, ohne dass Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* zur Anwendung kommen würde, da dieser Gegenstand nicht von der Verfassung geregelt ist.⁸⁰ Die rechtliche Anerkennung der niederländischen Landesgrenzen und damit deren Festlegung erfolgt durch das Völkerrecht und nicht durch die niederländische Verfassung. Das heißt nicht, dass die Frage nach dem Geltungsbereich der Verfassung keinerlei Bedeutung hätte. Sie muss aber wegen ihrer Unbestimmtheit an konkreten Bestimmungen⁸¹ festgemacht werden, bevor sie im Verhältnis zu Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* herangezogen werden kann.⁸²

Andererseits gibt es Verträge, die von dem Inhalt der Verfassung selbst abweichen. Bei der Festlegung, ob ein solcher Fall vorliegt, sollte die Frage, ob das Königreich an einen Vertrag gebunden werden kann, dessen Inhalt von Verfassungsbestimmungen abweicht, von der Frage nach der konkreten Abweichung von einer Verfassungsbestimmung unterschieden werden.⁸³

In vielen Fällen weichen die Verträge nur scheinbar von dem Inhalt der Verfassung ab. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass viele Verfassungsbestimmungen nur die niederländische Gesetzgebung betreffen.⁸⁴ Wenn die Verfassung zum Beispiel die Regelung eines bestimmten Gegenstandes an den formellen Gesetzgeber delegiert, bedeutet das lediglich, dass die autonomen Gesetzgebungsorgane der niedrigeren Ebene keine Befugnisse in diesem Bereich haben. Dies hat aber keine Auswirkungen auf die Frage, ob dieser Gegenstand auch durch Vertrag geregelt werden kann.⁸⁵ Daher kann ein Vertrag grundsätzlich nicht von den die innerstaatliche Gesetzgebung betreffenden Bestimmungen der Verfassung abweichen. Diesen Standpunkt nahm der *Hoge Raad* bereits in seinem Urteil vom 25. Mai 1906 ein, in dem er ausführte, dass derartige Verfassungsbestimmungen nur in Bezug auf die innerstaatliche Gesetzgebung anwendbar

80 Dieses Beispiel ist von dem Abgeordneten Jurgens, der damit die bemerkenswerte, wenn nicht gar unerwünschte Situation aufzeigen wollte. Siehe Kamerstukken I Handelingen, 1998-1999, Nr. 6, S. 97.

81 Zum Beispiel Art. 2 Wetboek van Strafrecht (Strafgesetzbuch).

82 Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 1f.

83 Siehe auch Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 8; *Fleuren* (Fn. 34), S. 65.

84 Kamerstukken II 1992/1993, 22 647 (R 1437), Nr. 13, S. 21; Kamerstukken II Handelingen, 1992/1993, S. 1292; Kamerstukken I 1992/1993, 22 647 (R1437), Nr. 86c, S. 15.

85 Kamerstukken II 1846/1847, XXV, Nr. 4, S. 540; Kamerstukken II Handelingen, 1846/1847, S. 467. Siehe dazu auch *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 63, S. 24f.

sind und für das Völkerrecht keinerlei Bedeutung haben.⁸⁶ Seit diesem Urteil ist unbestritten, dass Verträge von Verfassungsbestimmungen immer dann nicht abweichen, wenn sie einen von der Verfassung an den niederländischen Gesetzgeber delegierten Gegenstand betreffen.⁸⁷ In der Tat war der Ausgangspunkt der Verfassungsänderung des Jahres 1953 nicht, die Handlungsmöglichkeiten und Interessen des Königreichs auf internationaler Ebene einzuschränken. Da dies indes der Fall wäre, wenn dem Abschluss vieler völkerrechtlicher Verträge eine Verfassungsänderung vorausgehen müsste, entschied sich der verfassungsändernde Gesetzgeber dafür, der Stellung der Niederlande auf internationaler Ebene Vorrang einzuräumen, indem er ein relativ einfaches Verfahren vorsah, das die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen, die von der Verfassung abweichen, gestattete. Dies beschränkt die Anzahl der Gegenstände, die nur nach einer Verfassungsänderung völkervertragsrechtlich geregelt werden können.⁸⁸ Ein mögliches Beispiel hierfür wären die Grundrechte. In dem parlamentarischen Zustimmungsverfahren zu den Verfassungsänderungen im Jahr 1953 vertrat die Regierung die Auffassung, dass die Grundrechte beachtet werden müssten und dass die Zustimmung zu von diesen Rechten abweichenden Verträgen ausschließlich gemäß Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* erfolgen könne.⁸⁹ Der Staatsrat⁹⁰ sowie die Regierung⁹¹ sind der Auffassung, dass einige dieser Rechte von so grundlegender Bedeutung sind, dass die Zustimmung zu Verträgen, die diese Rechte verletzen, niemals, nicht einmal auf Grundlage von Art. 91 Abs. 3 *Grondwet*, erfolgen kann.⁹² Im Ergebnis weicht also ein Vertrag nur dann von Bestimmungen der Verfassung ab bzw. macht eine solche Abweichung erforderlich, wenn er gegen Bestimmungen der Verfassung verstößt, die den Geltungsbereich der Verfassung eingrenzen oder für die Völkerrechtsordnung von Bedeutung sind, sowie wenn Grundrechtsschutz gewährleistende Bestimmungen verletzt sind. Zudem muss bei der Beurteilung des Inhalts einer Verfassungsbestimmung sowie deren möglicher Verletzung auf Sinn und Zweck der jeweiligen Norm abgestellt werden.⁹³

- 32 Damit ist jedoch noch kein Kriterium zur Beurteilung möglicher Verfassungsverstöße gegeben.⁹⁴ Liegt möglicherweise ein Verfassungsverstoß vor, so beschließt das Parlament entweder (mit einfacher Mehrheit), dass der Vertrag nicht von den Bestimmungen der Verfassung abweicht, oder es stimmt diesem mit einer Zweidrittelmehrheit zu. Dieses Verfahren wird in der Praxis nur sehr selten ange-

86 HR, 25. 5. 1906, W (1906) 8383.

87 *Fleuren* (Fn. 34), S. 46, 65f. Siehe auch *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 63, S. 21 ff.

88 Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 7. Siehe auch Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 10, S. 27.

89 Kamerstukken II 1951/1952, 2374, Nr. 7; Kamerstukken I 1951/1952, 2228, Nr. 39a, S. 9; Kamerstukken I Handelingen, 1952/1953, S. 479. Siehe auch *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 63, S. 24, 39.

90 Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 6.

91 Ebd., S. 7.

92 *Fleuren* (Fn. 34), S. 62, vertritt die Auffassung, dass dies (noch) nicht gültiges Recht ist. Er sieht keine Anhaltspunkte in der Entstehungsgeschichte des Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* dafür, dass es Verfassungsbestimmungen gibt, von denen nicht aufgrund eines Vertrages abgewichen werden kann, während die gleichen Verfassungsbestimmungen gemäß Kapitel 8 der Verfassung geändert werden können.

93 Kamerstukken II 1983/1984, 17 980, A-B, Punkt 3 und Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 3.

94 *Fleuren* (Fn. 34), S. 65.

wandt.⁹⁵ Ungeachtet dessen kann jedoch nur mit Hilfe dieses Verfahrens festgestellt werden, ob Verträge auf der Grundlage von Art. 120 *Grondwet* verfassungsgemäß sind, der folgendermaßen lautet: „Der Richter beurteilt nicht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verträgen.“ Demzufolge ändert sich nach der Annahme eines Vertrages nichts, wenn sich nach der Vertragsannahme herausstellen sollte, dass der Vertrag gegen die Verfassung verstößt und dieser nicht mit Zweidrittelmehrheit angenommen wurde. Nach allgemeiner Ansicht ist der Beschluss des Parlaments unwiderruflich.⁹⁶ Dies gilt jedoch nicht für den Fall, dass sich nach einer ohne Anwendung von Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* erfolgten Zustimmung herausstellt, dass der Vertrag von Bestimmungen der Verfassung abweicht bzw. eine solche Abweichung erforderlich macht. Nach der herrschenden Meinung muss in diesem Fall die Zustimmung zu dem Vertrag nachgeholt werden, und zwar unter Anwendung von Art. 91 Abs. 3 *Grondwet*.⁹⁷

Was aber geschieht, wenn sich die drei am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe (Regierung, Erste und Zweite Kammer des Parlaments) bezüglich der Frage nicht einig sind, ob möglicherweise von Bestimmungen der Verfassung abgewichen wird? Schließlich besteht die Gefahr, dass diese zu gegensätzlichen und daher nicht zu vereinbarenden Ergebnissen kommen. Was würde beispielsweise geschehen, wenn die Zweite Kammer einem Vertrag mit einfacher Mehrheit zustimmt, da sie keinen Verfassungsverstoß feststellen konnte, die Erste Kammer demgegenüber feststellt, dass ein Verstoß gegen die Verfassung vorliegt? Nach Auffassung des Staatsrats enthält die Verfassung diesbezüglich klare Regelungen. Folgende Szenarien hält er für denkbar:⁹⁸ In dem ersten Szenario nimmt die Regierung eine Position ein, die sich von der Auffassung beider Parlamentskammern unterscheidet. In diesem Fall muss sich die Regierung nach dem Urteil des Parlaments richten oder von der Ratifikation des Vertrages absehen. Das zweite Szenario liegt vor, wenn die Regierung und die Zweite Kammer der Auffassung sind, dass ein Vertrag von Verfassungsbestimmungen abweicht, die Erste Kammer aber zu einer anderen Schlussfolgerung kommt und die Zustimmung zu dem Vertrag mit einer einfachen Mehrheit erteilt. In diesem Fall muss die Regierung die Ratifikation des Vertrages verweigern, es sei denn, sie stimmt der Auffassung der Ersten Kammer nachträglich zu. Das dritte Szenario tritt ein,

⁹⁵ Es wurde nur drei (*Fleuren* [Fn. 34], S. 51) oder vier Mal (Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 [R 1669], Nr. 289, S. 4) angewandt, je nachdem wie man zählt. Das Verfahren wurde zur Annahme des Vertrages zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft angewandt (Stb. 1954, 25), bei der Vereinbarung mit Indonesien betreffend die Übergabe von Neu-Guinea (Stb. 1962, 363) und dem Römischen Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (Stb. 2001, 343). Für weitere Informationen bezüglich der Annahme des Statuts siehe Kamerstukken II 2000/2001, 27 484. Das Verfahren wurde auch von der Ersten Kammer des niederländischen Parlaments angewandt bei der Annahme des Vertrages über Lockerbie, da die Kammer wie der Staatsrat im Gegensatz zu der Regierung und der Zweiten Kammer die Auffassung vertrat, dass dieser Vertrag von Bestimmungen der Verfassung abweicht bzw. solche Abweichungen erforderlich macht. Aus diesem Grund stimmte die Erste Kammer mit der gemäß Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* erforderlichen Zweidrittelmehrheit zu. Für weitere Informationen zu diesem Verfahren sowie zu der Debatte zu diesem Thema siehe *Handelingen*, 1998/1999, Nr. 6, 10. 11. 1998, S. 96 ff.

⁹⁶ Siehe Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 6, und Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 (R 1669), Nr. 289, S. 26.

⁹⁷ Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 (R 1669), Nr. 289, S. 27.

⁹⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, Punkt 3c.

wenn die Regierung und die Erste Kammer übereinstimmend der Auffassung sind, dass der Vertrag gegen die Verfassung verstößt, die Zweite Kammer aber anderer Meinung ist und das Zustimmungsgesetz nach Änderung der Abweichungsklausel mit einfacher Mehrheit verabschiedet. Nach der Auffassung des Staatsrats und in Übereinstimmung mit der hierzu herrschenden Meinung in der Literatur⁹⁹ sollte die Erste Kammer sich in diesem Fall entweder gar nicht mit dem Gesetz befassen, es ablehnen oder dem Vertrag trotz allem mit einfacher Mehrheit zustimmen, da sie nicht die Befugnis zur Änderung von Gesetzen hat. Im vierten Szenario beschließt die Regierung, dass kein Verfassungsverstoß vorliegt, während die beiden Kammern die gegenteilige Auffassung vertreten. In diesem Fall können beide Parlamentskammern das Gesetz mit einer qualifizierten Mehrheit verabschieden, nachdem die Zweite Kammer die Abweichungsklausel entsprechend geändert hat.¹⁰⁰

- 34** In einem wissenschaftlichen Gutachten zu Verträgen, die von Verfassungsbestimmungen abweichen, und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen stimmen Besselink und andere mit einigen der Prämissen der Szenarien nicht überein.¹⁰¹ Sie betonen vielmehr die unabhängige Stellung der drei Gesetzgebungsorgane und heben hervor, dass jedes der drei Organe eine eigene verfassungsrechtliche Rolle habe. Demzufolge können beide Kammern des Parlaments sich ihr eigenes Urteil bilden und sich unabhängig voneinander für das jeweils anzuwendende Verfahren entscheiden. Die Regierung wird das Ergebnis dieses Verfahrens hinnehmen müssen, da nur das Parlament verfassungsrechtlich dazu ermächtigt ist, das zur Annahme eines Vertrages erforderliche Zustimmungsgesetz zu erlassen. Die parlamentarische Zustimmung liegt natürlich nur dann vor, wenn *beide* Kammern des Parlaments ihre Zustimmung zu dem in Frage stehenden Gesetz gegeben haben.
- 35** Des Weiteren wurde vorgeschlagen, den Anwendungsbereich von Art. 91 Abs. 3 *Grundwet* zu erweitern, so dass auch Verstöße gegen den Geist der Verfassung und der sie tragenden ungeschriebenen Grundsätze mit einbezogen sind.¹⁰² Dadurch würde jedoch das Verfahren gemäß Art. 91 Abs. 3 *Grundwet* mit seinen erhöhten Anforderungen eher die Regel als die Ausnahme darstellen.¹⁰³ Dies kann nach Meinung des Staatsrats jedoch nicht die Absicht des Verfassungsgebers gewesen sein.¹⁰⁴ Zudem sei durch einen derart erweiterten Anwendungsbereich die Rechtssicherheit nicht mehr gewährleistet, da die Voraussetzungen für eine gerichtliche Überprüfung zu unbestimmt seien.¹⁰⁵
- 36** In letzter Zeit wurde auch die Aufhebung von Art. 91 Abs. 3 *Grundwet* vorgeschlagen, da dieser zu kompliziert, zu selten angewandt und lediglich zum politi-

⁹⁹ Siehe *Fleuren* (Fn. 34), S. 71f.; *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 63, S. 44ff.

¹⁰⁰ Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 (R 1669), Nr. 289, S. 12.

¹⁰¹ Ebd., S. 7f.

¹⁰² Siehe den Bericht von Besselink u.a. in: Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 (R 1669), Nr. 289, S. 21f.

¹⁰³ Der Staatsrat ist jedoch nicht immer streng, was seine Vorschläge angeht. Siehe Kamerstukken I 2002/2003, 27 484 (R1669), Nr. 289, S. 21, mit Bezug auf Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, A, S. 6.

¹⁰⁴ Ebd., S. 3.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2003/2004, 29 695, Nr. 1, S. 5.

schen Geschacher geeignet sei.¹⁰⁶ Man könnte sich in der Tat vorstellen, dass das Parlament durch Zustimmung mit einfacher Mehrheit abschließend feststellt, dass kein Verfassungsverstoß vorliegt und somit keine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Einige Abgeordnete der Ersten Kammer haben auf die groteske Situation hingewiesen, die durch die Auslegung des Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* entsteht, nach welcher dieser nur bei Abweichungen von bestimmten Verfassungsbestimmungen anwendbar ist. Während Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* immer dann angewendet werden müsse, wenn ein Vertrag gegen verhältnismäßig unwichtige, zweitrangige Bestimmungen verstoße, könnten dagegen Verträge, die gegen den Geist der Verfassung oder der sie tragenden ungeschriebenen Grundsätze verstoßen bzw. die nationale Souveränität verletzen, ohne Schwierigkeiten angenommen werden.¹⁰⁷

4. Die Offenheit der Verfassung und die Probleme der demokratischen Legitimation

Nach den obigen Darstellungen galt in den Niederlanden bereits gewohnheitsrechtlich die Regel der unmittelbaren Wirksamkeit internationaler Verträge. Dies wurde im Zuge der Verfassungsänderung im Jahre 1953 normativ festgeschrieben. Dadurch sollte unter anderem die parlamentarische Mitwirkung bei der Zustimmung zu Verträgen gewährleistet werden. Schließlich wurde zur damaligen Zeit deutlich, dass internationale Verträge sich auf die niederländische Rechtsordnung auswirken könnten und somit ein ernstzunehmendes Demokratiedefizit entstehen könnte, wenn die reguläre Mitwirkung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren unterlaufen würde. Mit geringfügigen Änderungen blieb Art. 91 in der Verfassung aus dem Jahr 1983 erhalten, der nun wie folgt lautet:

- „1. Ohne vorherige Zustimmung durch die Generalstaaten ist das Königreich nicht an Verträge gebunden und werden Verträge nicht gekündigt. Die Fälle, in denen keine Zustimmung erforderlich ist, bezeichnet das Gesetz.
2. Durch Gesetz wird bestimmt, in welcher Weise die Zustimmung erteilt wird. Das Gesetz kann eine stillschweigende Zustimmung vorsehen.
3. Enthält ein Vertrag Bestimmungen, die von der Verfassung abweichen bzw. eine solche Abweichung erforderlich machen, können die Kammern ihre Zustimmung durch Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen erteilen.“

Gemäß der Verfassung ist somit eine vorherige Zustimmung mit qualifizierter Mehrheit erforderlich, bevor einem Vertrag bindende Wirkung in den Niederlan-

¹⁰⁶ Siehe beispielsweise *Kortmann* (Fn. 37), S. 80, und Abgeordneter Jurgens, Kamerstukken I Handelingen, 2000/2001, Nr. 40, S. 1701 ff., Kamerstukken I Handelingen, 2001/2002, Nr. 14, S. 698, 704.

¹⁰⁷ Dies war beispielsweise bei der Zustimmung zum Römischen Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs der Fall, welches gegen die Verfassungsbestimmungen bezüglich der Immunität des Königs wie der Parlamentsabgeordneten verstieß. Siehe Kamerstukken I 2000/2001, 27 484 (R1669), Nr. 237c, S. 1, und Kamerstukken I Handelingen, 2000/2001, Nr. 40, S. 1697 ff. Siehe auch *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 63, S. 26f.

den zukommt. Dies gilt seit der Verfassungsänderung im Jahr 1956¹⁰⁸ auch für die Kündigung von Verträgen durch die Regierung. Gemäß Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Zustimmung zu und Bekanntmachung von Verträgen ist eine ausdrückliche Zustimmung erforderlich, wenn Verträge von der Verfassung abweichen. Gemäß Art. 4 dieses Gesetzes kann diese Zustimmung nur durch Gesetz erfolgen. Gemäß Art. 6 Abs. 2 muss in einem Zustimmungsgesetz zu Verträgen, die von den Bestimmungen der Verfassung abweichen oder eine solche Abweichung erforderlich machen, die ausdrückliche Erklärung enthalten sein, dass die Zustimmung zu dem Vertrag nur unter der Voraussetzung erfolgt, dass Art. 91 Abs. 3 *Grundwet* eingehalten ist. Bestehen diesbezüglich Zweifel, so muss das Gesetz die Erklärung enthalten, dass die Zustimmung nur erteilt wird, „soweit oder sofern die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 3 eingehalten sind“¹⁰⁹. In der Verfassung aus dem Jahre 1953 war die Möglichkeit einer stillschweigenden Zustimmung in Art. 61 ausführlich geregelt. Wie aus Art. 91 Abs. 2 der Verfassung in ihrer gegenwärtigen Form hervorgeht, kann eine solche Regelung nunmehr durch Parlamentsgesetz getroffen werden. Demzufolge ist gemäß Art. 3 des Gesetzes über die Zustimmung zu und Bekanntmachung von Verträgen entweder die stillschweigende oder ausdrückliche Zustimmung gestattet, wobei in Art. 5 des Gesetzes ein besonderes Verfahren für die stillschweigende Zustimmung vorgesehen ist. Die Ausnahmen zur regelmäßig erforderlichen parlamentarischen Zustimmung sind in Art. 7 des Gesetzes aufgezählt. Demnach ist eine parlamentarische Zustimmung nicht erforderlich, wenn

- „a. die Ablehnung eines bestimmten Vertrages gesetzlich geregelt ist;
- b. der Vertrag lediglich der Ausführung eines anderen Vertrages dient (sofern das Parlament keine andere Entscheidung trifft; siehe Art. 8 Abs. 2);
- c. der Vertrag keine gewichtigen finanziellen Folgen und eine Laufzeit von höchstens einem Jahr hat;
- d. außergewöhnliche Umstände und dringende Gründe die Geheimhaltung des Vertrages erfordern;
- e. mit dem Vertrag offensichtlich ein bereits bestehender Vertrag verlängert werden soll (sofern das Parlament keine andere Entscheidung trifft); und
- f. der Vertrag die Ausführungsbestimmungen eines bereits bestehenden Vertrages ändert.“

- 39** Im Hinblick auf die Offenheit der Verfassung gegenüber dem Völkerrecht kommt dem Parlament bezüglich der Legitimität von Verträgen und internationalen Beschlüssen eine entscheidende Rolle zu. Dennoch findet sich in der Verfassung keine spezielle Bestimmung hinsichtlich der Mitwirkung des Parlaments

¹⁰⁸ *Fleuren* (Fn. 34), S. 50. Derzeit wird dies gemäß Art. 91 Abs. 3 bzw. Art. 91 Abs. 1 *Grundwet* vorausgesetzt. Siehe dazu auch Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 6 des Gesetzes über die Zustimmung zu und Bekanntmachung von Verträgen. Vor der Verfassungsänderung aus dem Jahr 1953 konnten Verträge mit einer einfachen Mehrheit abgelehnt werden (Art. 63 j und Art. 64 Abs. 2 *Grundwet*), siehe *Duynstee* (Fn. 33), ad Art. 64, S. 46, und *Kamerstukken II Handelingen, 1951/1952, S. 1895, 1911*.

¹⁰⁹ Kein Vertrag ist bislang ohne die ausdrückliche Erklärung angenommen worden, dass Zweifel an der Übereinstimmung mit Art. 91 Abs. 3 *Grundwet* bestehen. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (Stb. 1954, 25), die Vereinbarung mit Indonesien bezüglich der Übergabe von Neu-Guinea (Stb. 1962, 363) und das Römische Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes (Stb. 2001, 343) wurden alle mit der im Zweifelsfall erforderlichen Erklärung angenommen.

in europarechtlichen Angelegenheiten. In der Praxis wird das Parlament jedoch vor, während und nach den Regierungskonferenzen ziemlich ausführlich über die Verhandlungen zu den neuen Verträgen der EU/EG informiert. Wie noch zu zeigen sein wird, hat das Parlament zahlreiche Möglichkeiten, auf die von der Regierung auf den Regierungskonferenzen verfolgte Politik Einfluss zu nehmen. Bei Anwendung der Konventsmethode ist der Einfluss des Parlaments sogar noch größer.

Was den Einfluss des Parlaments auf das Sekundärrecht der EU/EG betrifft, liegen die Dinge etwas anders.¹¹⁰ Das Parlament wird auf Grundlage der allgemeinen Bestimmung von Art. 68 *Grondwet* informiert, welcher wie folgt lautet: „Die Minister und die Staatssekretäre erteilen den Kammern gesondert oder in gemeinsamer Sitzung, mündlich oder schriftlich die gewünschten Auskünfte, wenn dies nicht dem Interesse des Staates widerspricht.“ Im Falle des Europarechts bestehen aufgrund dieser Bestimmung besondere Verfahren zur Information des Parlaments. Diese Verfahren werden nicht durch gesetzliche Bestimmungen geregelt, sondern basieren auf Vereinbarungen zwischen der Regierung und dem Parlament, die in Empfehlungen und Stellungnahmen niedergelegt sind. Vor Treffen des Europäischen Rates (und des Rates der Europäischen Union) wird das Parlament über die Tagesordnung sowie über den jeweiligen Standpunkt der Regierung informiert. Im Anschluss an das Treffen wird dem Parlament ein Bericht zugeleitet. Die Parlamentsdebatten werden auf der Grundlage der Tagesordnung wie auch des Berichts geführt.

Neue Vorschläge zur europäischen Gesetzgebung werden von einer besonderen Arbeitsgruppe zur Bewertung neuer Kommissionsvorschläge zusammengefasst.¹¹¹ Diese Zusammenfassungen (*fiches*) bilden die Grundlage für die Diskussion im Ständigen Ausschuss für europäische Angelegenheiten und in anderen ständigen Ausschüssen, deren Zuständigkeit betroffen ist. Das Parlament war jedoch offensichtlich nicht immer in der Lage, die Auswirkungen und die Bedeutung von bestimmten Gesetzesvorschlägen zu beurteilen.¹¹² Die europäische Gesetzgebung ist häufig komplex und erfordert die Sachkenntnis von Rechtsgelahrten und anderen Europarechtsexperten. Während der Regierung ein Verwaltungsapparat zur Verfügung steht, mit dem sie den europäischen Entscheidungsprozess genau verfolgen und studieren kann, ist das Parlament weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht in der Lage, in der Diskussion als ebenbürtiger Partner aufzutreten. Das Parlament ist häufig auf die Informationen der Regierung angewiesen, um sich eine eigene Meinung bilden zu können. Während die Abgeordneten der Ersten Kammer des Parlaments zumindest von einer kleinen Abteilung unterstützt werden, sind die Abgeordneten der Zweiten Kammer auf ihre persönlichen Referenten sowie auf ihre persönlichen Kontakte zu Universitätsprofessoren und anderen Fachleuten angewiesen. Es besteht diesbezüglich

110 Siehe beispielsweise *P. P. T. Bovend'eert/H. R. B. M. Kummeling*, Van Raalte's Het Nederlands Parlement, 2004.

111 Die Interdepartementale Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC; Interministerielle Arbeitsgruppe für die Bewertung neuer Kommissionsvorschläge).

112 Siehe Besselink u.a. (Fn. 102), S. 69.

auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen den Abgeordneten des niederländischen und denen des Europäischen Parlaments. Derzeit haben die Abgeordneten des Europäischen Parlaments gemäß der niederländischen Verfassung keine besonderen Rechte, wenngleich sie an der jährlichen Parlamentsdebatte zur Stellung der Niederlande in der Europäischen Union teilnehmen.¹¹³ Der Austausch von Informationen erfolgt innerhalb der Parteien. Da es jedoch keine Abgeordneten mehr gibt, die zugleich Mitglied im Europäischen Parlament sind, findet eine strukturelle Zusammenarbeit nicht statt.

- 42** Mit dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union aus dem Jahre 1992 wurde ein spezielles Verfahren bezüglich Titel VI über die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (heute: Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und Titel IV des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (heute: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) eingeführt. Das Verfahren fand bereits bei den Gesetzen zu den Schengener Abkommen aus den Jahren 1985 und 1990 sowie bei der Ratifikation der Verträge von Amsterdam und Nizza Anwendung.¹¹⁴ In den genannten Gesetzgebungsbereichen ist es den Vertretern der Regierung nicht gestattet, ohne parlamentarische Zustimmung an der Entscheidungsfindung im Rat mitzuwirken, wenn die europäische Gesetzgebung nicht Gegenstand der Prüfung durch das Europäische Parlament im Wege des Mitentscheidungsverfahrens ist. Das Parlament benötigt einen Zeitraum von fünfzehn Tagen, um über den Entscheidungsentwurf zu beraten. Nach Ablauf des 15-Tage-Zeitraums wird eine stillschweigende Zustimmung angenommen, sofern nicht eine ausdrückliche Zustimmung erforderlich ist. In der Praxis erweist es sich für die Regierung als schwierig, die in dem Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union enthaltenen Fristen einzuhalten. Die Unzufriedenheit des Parlaments ist insbesondere dann verständlich, wenn das Zustimmungsverfahren nicht wie geplant durchgeführt werden kann.¹¹⁵
- 43** Auffallend ist, dass ein gleiches Verfahren nicht für Entscheidungen im Rahmen von Titel V des EU-Vertrages (Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) eingeführt wurde, ungeachtet der Tatsache, dass diese Entscheidungen ebenfalls Bindungswirkung für das Königreich der Niederlande haben können. Zudem ist die Mitwirkung des Europäischen Parlaments in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sogar noch schwächer als in anderen Bereichen. Zur Begründung wurde damals vorge-

¹¹³ *De Staat van de Europese Unie*. Die Berichte sind auf der Seite des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten in englischer Sprache abrufbar: www.minbuza.nl/default.asp?CMS-ITEM=E500062A46104826857444A5732C623DX1X54873X45 (12. 6. 2006).

¹¹⁴ Zur letztmaligen Anwendung dieses Verfahrens siehe das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Nizza, Art. 3 und 4.

¹¹⁵ In I. 3. des Protokolls ist Folgendes vorgesehen: „Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VII des Vertrags über die Europäische Union dem Europäischen Parlament und dem Rat in allen Sprachen von der Kommission unterbreitet wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er zur Beschlussfassung entweder zur Annahme als Rechtsakt oder zur Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts nach Art. 251 oder Art. 252 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, liegt ein Zeitraum von sechs Wochen, außer in dringenden Fällen, die in dem Rechtsakt oder gemeinsamen Standpunkt zu begründen sind.“

bracht, dass Entscheidungen im Rahmen der GASP lediglich „politische“ Bindungswirkung haben und nicht mit der „Gesetzgebung“ in den anderen Bereichen verglichen werden können. Während dies bereits zur Zeit der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages fragwürdig war, würde die Entwicklung der europäischen Rechtsordnung zumindest heute eine Gleichbehandlung der Entscheidungen im Rahmen der GASP erfordern.¹¹⁶

Abgesehen von den Debatten über die einzelnen Vorschläge findet jedes Jahr ein allgemeiner Meinungsaustausch zwischen Regierung und Parlament auf der Grundlage eines von der Regierung „Zur Lage der Union“ genannten Berichts statt. Die Rechtsgrundlage für diese Berichte bilden womöglich die originären Zustimmungsgesetze zu den Verträgen zur Gründung der EWG und zur Gründung der Euratom aus dem Jahre 1957.¹¹⁷ Die Tatsache, dass das Parlament aus zwei Kammern besteht, stellt jedoch ein ernsthaftes Problem für dessen Leistungsfähigkeit dar. Die Erste Kammer debattiert ausschließlich Fragen, welche bereits von der Zweiten Kammer entschieden wurden. Die Beeinflussung der europäischen Gesetzgebung wird dadurch erschwert, wie z.B. bezüglich der Planung des Zustimmungsverfahrens. Gemeinsame Sitzungen der Ersten und der Zweiten Kammer werden durch die Verfassung nicht ausgeschlossen (und sind in bestimmten Situationen tatsächlich vorgesehen) und könnten eine Möglichkeit zur Beschleunigung der Beratungen über die europäische Gesetzgebung bieten. Es könnte zumindest dadurch ein Anfang gemacht werden, dass die jährliche Debatte zur Lage der Nation in einer gemeinsamen Parlamentssitzung abgehalten wird. **44**

III. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfassung der Niederlande

1. Die Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention im niederländischen Recht

Die Zustimmung zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrem Ersten Zusatzprotokoll erfolgte mit Gesetz vom 28. Juli 1954. Am 31. August 1954 trat sie in den Niederlanden in Kraft. Seit dem 31. Dezember 1955 gilt die Konvention auch für die Niederländischen Antillen sowie seit 1986 für Aruba.¹¹⁸ Während weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass die auf Grund-

¹¹⁶ Zu diesem Thema siehe *I. F. Dekker/R. A. Wessel*, *Governance by International Organisations: Rethinking the Source and Normative Force of International Decisions*, in: Dekker/Werner (Hg.), *Governance and International Legal Theory*, 2004, S. 215 ff.

¹¹⁷ Siehe Stb. 1957, Nr. 493-494.

¹¹⁸ Zur damaligen Debatte siehe *D. H. M. Meuwissen*, *De Europese Conventie en het Nederlands recht* (Die Europäische Konvention und niederländisches Recht), Diss. Leiden, 1968; *Y. S. Klerk/L. van Poelgeest*, *Ratificatie à contre-coeur: de reserves van de Nederlandse regering jegens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het individueel klachtrecht* (Ratifizierung à contre-coeur: Die Vorbehalte der niederländischen Regierung zur Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Recht auf Individualbeschwerde), *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1991, S. 220.

lage der EMRK geschaffene Rechtsordnung nicht mit der der Europäischen Gemeinschaften vergleichbar ist, wird darüber gestritten, inwieweit sich die Rechtsordnung der EMRK von dem allgemeinen Völkerrecht unterscheidet. In den Niederlanden vertreten einige Autoren die Ansicht, dass die EMRK eine „eigenständige Rechtsordnung“ bilde, hauptsächlich weil der umfassende Durchsetzungsmechanismus mit einem eigenständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Verbindung zwischen Primär- und Sekundärnormen hergestellt hat.¹¹⁹ Diese Ansicht wurde in der Tat durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt: „Im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen der klassischen Art enthält die Konvention mehr als nur gegenseitige Verpflichtungen der vertragsschließenden Staaten. Sie schafft objektive Verpflichtungen, die über die Vielzahl gegenseitiger, zwischenstaatlicher Verträge hinausgehen, und die nach dem Wortlaut der Präambel von der ‚kollektiven Garantie‘ profitieren. Gemäß Art. 24 ist es den Vertragsstaaten gestattet, auf die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu bestehen, ohne zuvor ein eigenes Interesse anzuführen, das zum Beispiel daher rührt, dass die von ihnen beanstandete Maßnahme einen ihrer Staatsbürger benachteiligt.“¹²⁰

- 46 Im Allgemeinen wird die Europäische Menschenrechtskonvention – wenngleich sie eine wichtige Ergänzung zur niederländischen Verfassung bildet – als ein gewöhnlicher Vertrag angesehen, dem die besonderen Merkmale der Verträge über die Europäischen Gemeinschaften fehlen. In der Tat herrschte bereits während des Ratifikationsverfahrens allgemein die Ansicht, dass die Konvention keine wesentliche Bedeutung für die Niederlande haben würde, da der niederländische Menschenrechtsschutz dem internationalen Maßstab schon entspricht.¹²¹ Seit Inkrafttreten der Menschenrechtskonvention stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dennoch in fünfzig Fällen einen Verstoß der Niederlande gegen die Konvention fest, was im Durchschnitt einen Fall pro Jahr ausmacht. Im Jahr 2003 gingen beim Menschengenrichtshof 451 Klagen gegen die Niederlande ein, von denen allerdings 278 als unzulässig zurückgewiesen wurden.¹²²

2. Das Verhältnis der Europäischen Menschenrechtskonvention zum niederländischen Verfassungsrecht

- 47 Im Gegensatz zur Debatte über die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die niederländische Rechtsordnung hat die Europäische Menschenrechtskonvention nicht die Frage nach der Anwendbarkeit von Art. 93 und 94 *Grondwet* aufge-

119 Siehe beispielsweise *D. H. M. Meuwissen*, Enkele Opmerkingen naar aanleiding van het Preadvis van E. A. Alkema (Einige Bemerkungen zum vorläufigen Bericht von E. A. Alkema), in: Alkema (Hg.), 40 Jaar Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en de Nederlandse Rechtsorde (40 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention und die niederländische Rechtsordnung), 1991, S. 37; *P. van Dijk/G. J. H. van Hoof*, De Europese Conventie in Theorie en Praktijk (Die Europäische Konvention in Theorie und Praxis), 1990, S. 14f.

120 EGMR, Nr. 5310/71, Urteil vom 18.1.1978, Serie A, Nr. 25, Rn. 239 – *Irland/Großbritannien*.

121 Siehe *Klerk/van Poelgeest* (Fn. 118).

122 Siehe *P. J. Slot/R. Barents/R. A. Lawson*, Inleiding Europees recht (Einführung in das Europarecht), 2005, Kapitel 8.

worfen. Sowohl die EMRK als auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte finden nach der herrschenden Ansicht auf der Grundlage dieser Verfassungsbestimmungen Eingang in die niederländische Rechtsordnung. Aufgrund des Wortlauts von Art. 93 *Grondwet*, nach dem „Beschlüsse völkerrechtlicher Organisationen“ – neben Verträgen – Verbindlichkeit nach ihrer Veröffentlichung erlangen, vertreten einige Autoren die Ansicht, dass aufgrund von Art. 93 *Grondwet* auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in die niederländische Rechtsordnung übertragen werden könne.¹²³ Andere Autoren weisen darauf hin, dass diese Ansicht in Bezug auf Entscheidungen des Menschenrechtsgerichtshofs, die nicht an die Niederlande gerichtet sind, problematisch sei. Weil diese Entscheidungen für die Niederlande formell nicht rechtsverbindlich seien, könne die niederländische Verfassung diese auch nicht auf der Grundlage von Art. 93 *Grondwet* mit einer solchen Bindungswirkung versehen. Vertretbar ist zudem, dass diese Urteile nicht in den Niederlanden veröffentlicht werden und somit die Voraussetzungen des Art. 93 *Grondwet* nicht erfüllt sind.¹²⁴

Die Lösung des Problems liegt darin anzuerkennen, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs die Bestimmungen der Konvention auslegt und diese somit einen wesentlichen Bestandteil der Konvention bildet. Demnach gilt die Straßburger Rechtsprechung auf der Grundlage von Art. 93 in der niederländischen Rechtsordnung.¹²⁵ **48**

Dies gilt gemäß Art. 93 *Grondwet* jedoch nur für Bestimmungen, die „ihrem Inhalt nach allgemeinverbindlich sein können“. Im Jahre 1953 war für die Regierung nicht absehbar, ob alle Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention unmittelbar wirksam sein würden. Im Hinblick auf die von den Gerichten in der Praxis zu beachtenden Auswirkungen legte insbesondere der Justizminister Wert auf die Feststellung, dass die Mitgliedstaaten aufgrund von den mit der Konvention eingegangenen Verpflichtungen sicherstellen müssen, dass ihre Gesetze mit den Bestimmungen der Konvention übereinstimmen. Dennoch erklärte schließlich die Regierung, dass die unmittelbare Wirksamkeit von Bestimmungen von deren Wortlaut abhängt.¹²⁶ Auch der Staatsrat problematisierte die Tatsache, dass die nationalen Gerichte die Frage entscheiden müssen, ob etwas nach dem Wortlaut der Konvention „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist“. Diese Entscheidung falle in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers und der Regierung und würde daher die Zuständigkeitsgrenzen verwischen. **49**

Der Staatsrat befürchtete, dass der Vorrang der Europäischen Menschenrechtskonvention allgemein zur Rechtsunsicherheit beitragen könnte. Tatsächlich wer- **50**

123 Siehe beispielsweise *E. A. Alkema*, *Foreign Relations in the Netherlands Constitution of 1983*, *Netherlands International Law Review* 1984, S. 307.

124 Siehe z.B. *J. G. C. Schokkenbroek*, *Toetsing aan de Vrijheidsrechten van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (Prüfung anhand der Freiheitsrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention)*, 1996, S. 296.

125 Diese Ansicht wird durch die gefestigte Rechtsprechung des niederländischen Verfassungsgerichts offensichtlich bestätigt. In einem Fall vertrat es die Auffassung, dass Art. 8 der Konvention neu ausgelegt werden müsse. HR, 10. 11. 1989, NJ 1990, S. 450.

126 Siehe *Klerk/Van Poelgeest* (Fn. 118), S. 236ff.

den gesetzliche Vorschriften auf der Grundlage von Art. 94 *Grondwet* „nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist.“ Bezüglich der EMRK stellte sich die Frage, ob die niederländischen Gerichte diese Bestimmung heranziehen dürfen, um gesetzliche Vorschriften sogar dann außer Acht zu lassen, wenn diese mit Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang gebracht werden können. Während einige Autoren die Ansicht vertreten, dass Art. 94 *Grondwet* lediglich eine enge Auslegung der Konvention gestattet (wodurch das niederländische Recht nicht zur Anwendung kommt), bevorzugen andere diesbezüglich einen allgemeinen Vorrang der EMRK. Mit anderen Worten: Immer wenn das niederländische Recht dem Anschein nach im Widerspruch zur Konvention steht, sollte dieser Konflikt zu Gunsten des jeweiligen Klägers entschieden werden.¹²⁷

- 51 Abgesehen von diesen speziellen Fragen zu Art. 93 und 94 *Grondwet* kann zusammenfassend festgestellt werden, dass diese beiden Bestimmungen zumindest anwendbar sind und dass die Geltung der EMRK aus diesem Grunde in der niederländischen Verfassung nicht besonders geregelt ist. Wie jeder Vertrag unterliegt auch die Konvention den allgemeinen Regelungen zur Anwendung des Völkerrechts in der Rechtsordnung der Niederlande. Mit diesem Argument gelang es der Regierung im Jahre 1953 letzten Endes, das Parlament davon zu überzeugen, die Konvention zum Vorteil der Niederlande zu ratifizieren. Sowohl die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Niederlande zur Förderung der internationalen Rechtsordnung als auch die Annahme, dass sich die Konvention in den Niederlanden höchstwahrscheinlich kaum auswirken wird, ermöglichte eine nach Ansicht sowohl der Regierung als auch des Parlaments verfassungsgemäße Ratifikation der EMRK.

3. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und das niederländische Verfassungsrecht

- 52 In der *Loizidou*-Entscheidung bezeichnete der EGMR die EMRK als das „Verfassungsinstrument der öffentlichen Ordnung in Europa“¹²⁸. In den Niederlanden gilt die Konvention allgemein als ein fester Bestandteil der „Verfassung“. Die Gerichte sind gemäß Art. 120 *Grondwet* nicht befugt, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu prüfen. Die dadurch entstehende Lücke im Rechtsschutz konnte durch die EMRK oftmals geschlossen werden. In diesem Zusammenhang kommt man schnell zu der Auffassung, dass die EMRK für den Schutz der Menschenrechte wichtiger ist als die niederländische Verfassung.
- 53 In einer Vielzahl von Entscheidungen hat der EGMR die Niederlande gezwungen, ihre gesetzlichen Vorschriften entsprechend den Bestimmungen der Konvention zu ändern. Die *Bentham*-Entscheidung war in dieser Hinsicht von größter

127 Zu dieser Diskussion siehe *Schokkenbroek* (Fn. 124), S. 313f.

128 EGMR, Nr. 15318/89, Urteil vom 23. 3. 1995, Serie A, Nr. 310, Rn. 75 – *Loizidou/Türkei*.

Bedeutung, da sie die Niederlande zur Änderung des Rechtsschutzes im Verwaltungsverfahren zwang.¹²⁹ Ursprünglich war eine Anrufung der Krone nur möglich, nachdem der Verwaltungssenat des Staatsrates ein Urteil erlassen hatte. In der *Benthem*-Entscheidung vertrat der Gerichtshof jedoch die Auffassung, dass die Krone nicht als ein „unabhängiges und unparteiisches Gericht“ im Sinne von Art. 6 der Konvention angesehen werden könne. Infolge dieser Entscheidung verschwand nicht nur eine seit 125 Jahren bestehende Instanz im Verwaltungsverfahren, sondern wurde auch die Regierung zur vollständigen Umgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Einrichtung eines unabhängigen Berufungsgerichts gezwungen.

In neuerer Zeit wurde in der so genannten *Betuweroute*-Entscheidung sogar die Unabhängigkeit des Staatsrats in Frage gestellt.¹³⁰ Die Streitfrage dieses Falles betraf die doppelte Rolle des Staatsrats im niederländischen Verfassungsrecht. Während der Staatsrat gemäß der Verfassung die Regierung bei der Ausarbeitung neuer Gesetzentwürfe maßgeblich unterstützen soll, fungiert ein Senat des Staatsrats, nämlich der Verwaltungsrechtssenat, nach wie vor als Berufungsinstanz im Verwaltungsverfahren. Von Klägerseite wurde vorgebracht, dass diese doppelte Rolle des Staatsrats eine Verletzung von Art. 6 EMRK darstelle. Das Straßburger Gericht kam tatsächlich zu dem Ergebnis, dass Zweifel an der Unparteilichkeit des Rates bestehen. Dennoch wurde entschieden, dass die allgemeine Beteiligung des Staatsrats an der Gesetzgebung sehr wohl von konkreten Entscheidungen des Staatsrats im Verwaltungsverfahren getrennt werden könne und somit keine Verletzung von Art. 6 EMRK vorliegt. 54

Da die niederländische Verfassung keine Regelungen bezüglich des Prozessrechts enthält, wurde Art. 6 EMRK tatsächlich zur wichtigsten Rechtsquelle für einige Grundrechte. Das bestärkte die Auffassung, dass die niederländische Verfassung zusammen mit der EMRK einen so genannten „Verfassungsverbund“ bildet.¹³¹ Die *Kostovski*-Entscheidung setzt sich beispielsweise mit der Frage auseinander, ob die Vernehmung anonymer Zeugen im Strafverfahren eine Verletzung von Art. 6 EMRK darstellt. Der Gerichtshof entschied, dass eine Verletzung der EMRK vorliegt,¹³² woraufhin die Niederlande ein neues Gesetz zum Schutz von Zeugen in Strafverfahren verabschieden mussten. 55

129 EGMR, Nr. 8848/80, Urteil vom 23. 10. 1985, Serie A, Nr. 97 – *Benthem/Niederlande*, auch veröffentlicht in EHRR 8 (1986), S. 1.

130 EGMR, Nr. 39343/98, Urteil vom 6. 5. 2003, Rep. 2003-VI – *Kleyn/Niederlande*.

131 Zu dieser Auffassung siehe *I. Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148, 163 ff.

132 EGMR, Nr. 11454/85, Urteil vom 20. 11. 1989, Serie A, Nr. 166 – *Kostovski/Niederlande*.

IV. Zusammenfassung

- 56** Die niederländische Verfassung ist eine der völkerrechtsfreundlichsten Verfassungen in Europa. Diese Offenheit ist auf die Tradition der Niederlande als kleiner aber bedeutsamer Handelsstaat zurückzuführen, der nur über unzureichende Mittel zur Verteidigung seiner Sicherheit verfügt. Dies erklärt die Tatsache, dass die Niederlande seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren bis heute das Europäische Gemeinschaftsrecht sowie die auf der Europäischen Menschenrechtskonvention basierende Rechtsprechung bereitwillig annehmen. In der Grundsatzentscheidung *Van Gend & Loos* aus dem Jahr 1963 hatte die niederländische Regierung gegen die unmittelbare Wirkung der in Frage stehenden Vertragsbestimmung protestiert. Die ablehnende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs wurde dennoch wie in allen nachfolgenden Fällen ohne Widerwillen anerkannt.
- 57** Obwohl die Art. 93 und 94 *Grondwet* sowohl die unmittelbare Anwendbarkeit als auch den Vorrang von unmittelbar wirksamen Vertragsbestimmungen (einschließlich denen der EMRK) und von Beschlüssen internationaler Organisationen regeln, gelten sie nach allgemeiner Auffassung nicht für die Stellung des Europarechts in der niederländischen Rechtsordnung. Infolge von neueren Entscheidungen der niederländischen Gerichte wurde sogar über die Anwendbarkeit von Art. 93 und 94 *Grondwet* in anderen Bereichen des Völkerrechts wie beispielsweise dem internationalen Umweltrecht diskutiert.
- 58** Dagegen fand eine verfassungsrechtliche Diskussion zum Europarecht praktisch nicht statt. Während der Ratifikationsverfahren konzentrierte sich das Parlament in den Debatten auf inhaltliche Streitfragen und auf die von der Regierung durchzuführenden Maßnahmen und weniger auf verfassungsrechtliche Probleme. Jedes Mal, wenn verfassungsrechtliche Fragen auftraten, entschied man, dass die europäischen Verträge im Ergebnis nicht von den Verfassungsbestimmungen abweichen, so dass keine parlamentarische Zustimmung mit Zweidrittelmehrheit erforderlich war.
- 59** Die Möglichkeit, gemäß Art. 91 Abs. 3 *Grondwet* von Verfassungsbestimmungen abzuweichen, ist in der Tat eine Besonderheit des niederländischen Verfassungsrechts. Diese Bestimmung findet jedoch aufgrund der allgemeinen Offenheit der Verfassung gegenüber dem Völkerrecht nur in Ausnahmefällen Anwendung.
- 60** Bis vor kurzem wurde allgemein angenommen, dass diese Offenheit gegenüber dem Europarecht einen festen Rückhalt in der politischen Einstellung der niederländischen Staatsbürger findet. Das Thema „Europa“ war niemals besonders beliebt und selbst an den Parlamentsdebatten beteiligte sich nur eine geringe Anzahl von Spezialisten. Dennoch entschieden sich 61,5 % der wahlberechtigten Niederländer am 1. Juni 2005 in dem ersten (nichtbindenden) Referendum in der Geschichte der Niederlande gegen die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa.¹³³ Aus demoskopischen Untersuchungen geht hervor, dass

133 Der offizielle Bericht des Kiesraad findet sich unter <http://www.kiesraad.nl/contents/pages/42997/proces-verbaal.pdf> (12. 6. 2006).

dieses Ergebnis zum größten Teil auf eine allgemeine Unzufriedenheit mit der Politik der Regierung zurückzuführen ist. Die Gründe reichen von der Überregulierung, der Arbeitslosigkeit, den Haushaltskürzungen sowie den großen Einkommensunterschieden bis zu einem allgemein „kälteren sozialen Klima“. Im Hinblick auf Europa scheint die Auffassung vorzuherrschen, dass die Niederlande gegenüber den größeren Ländern in Europa, wie Deutschland und Frankreich, an Einfluss verlieren, dass die Nachteile der Mitgliedschaft in der EU die Vorteile überwiegen (insbesondere weil die Niederlande Netto-Zahler sind), dass die EU-Bürokratie kaum zu bewältigen ist und zuviel kostet, und dass die EU sich immer weiter in Richtung eines Bundesstaates entwickelt, der schließlich das Ende der Niederlande als unabhängiger Staat bedeuten würde.¹³⁴ Die Volksabstimmung bot einen Anlass, der allgemeinen Unzufriedenheit sowohl im Hinblick auf die nationalen wie die europäischen Regierungsstrukturen Ausdruck zu verleihen. Es ist noch zu früh, um die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die traditionelle Offenheit der Niederlande gegenüber der Europäischen Union beurteilen zu können. Tatsache ist jedoch, dass der europäische Integrationsprozess von der großen Mehrheit der politischen Elite nach wie vor unterstützt wird. Ihrer Meinung nach stellt die Annahme einer Europäischen Verfassung einen notwendigen Schritt im europäischen Integrationsprozess dar. Sie scheinen jedoch noch vor der Aufgabe zu stehen, die Öffentlichkeit in den Niederlanden davon zu überzeugen, dass es nach wie vor gute Gründe für die offene Haltung der Niederlande gibt und diese heute vielleicht sogar wichtiger ist als jemals zuvor.

134 Siehe hierzu Brief der Regierung an das Parlament in Bezug auf eine umfassende Untersuchung des Volksentscheids vom 4.7.2005, Dokumente des Außenministeriums DIE 239/2005. Allgemein zu den Gründen für die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages Aarts/van der Kolk (Hg.), *Niederlanders en Europa: het referendum over de Europese Grondwet* (Niederländer und Europa: Das Referendum über die Europäische Verfassung), 2005.

Bibliographie

- C. W. A. M. Aarts/H. van der Kolk* (Hg.), *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese Grondwet*, 2005
- E. A. Alkema*, *Foreign Relations in the Netherlands Constitution of 1983*, *Netherlands International Law Review* 1984, S. 307
- T. L. Bellekom*, *Koopmans' Compendium Staatsrecht*, 2002
- L. F. M. Besselink*, *The Constitutional Duty to promote the Development of the International Legal Order: The Significance and Meaning of Article 90 of the Netherlands Constitution*, *Netherlands Yearbook of International Law* 2003, S. 89
- ders.*, *Constitutional Law of The Netherlands: An Introduction with Texts, Cases and Materials*, 2004
- ders.*, *De invloed van Europeanisering op de constitutionele verhoudingen in Nederland, Beleid en maatschappij* 32 (2005), S. 45
- ders.*, *Kingdom of The Netherlands: Charter and Constitution*, 2004
- ders.* u.a., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, 2002
- P. P. T. Bovend'eert/H. R. B. M. Kummeling*, *Van Raalte's Het Nederlands Parlement*, 2004
- A. van den Brink*, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, 2004
- J. L. W. Broeksteeg*, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, 2003
- F. H. van der Burg*, *Europees Gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde*, 1998
- F. J. F. M. Duynstee*, *Grondwetsherziening 1953. De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet*, 1954
- J. W. A. Fleuren*, *Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet*, in: *Breillat/Kortmann/ders.* (Hg.), *Van de constitutie afwijkende verdragen*, 2002, S. 23
- A. W. Heringa*, *Staatsrecht*, 2003
- J. Klabbers*, *The New Dutch Law on the Approval of Treaties*, *International and Comparative Law Quarterly* 1995, S. 629
- Y. S. Klerk/L. van Poelgeest*, *Ratificatie à contre-coeur: de reserves van de Nederlandse regering jegens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het individueel klachtrecht*, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 5 (1991), S. 220
- C. A. J. M. Kortmann*, *Constitutioneel recht*, 2005
- ders.*, *Uit of in de Grondwet?*, *Regelmaat* 2002, S. 75
- D. H. M. Meuwissen*, *De Europese Conventie en het Nederlands recht*, *Diss. Leiden*, 1968
- P. A. Nollkaemper*, *De nationale rechter en het internationale recht*, *Mededelingen van de Nederlandse vereniging voor Internationaal Recht*, 2005
- J. G. C. Schokkenbroek*, *Toetsing aan de Vrijheidsrechten van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens*, 1996
- P. J. Slot/R. Barents/R. A. Lawson*, *Inleiding Europees recht*, 2005
- C. W. van der Pot/A. M. Donner/L. Prakke*, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 2001
- P. van Dijk/G. J. H. van Hoof*, *De Europese Conventie in Theorie en Praktijk*, 1990
- R. A. J. van Gestel/J. M. Verschuuren*, *Internationaal en Europees milieurecht in Nederland? Gewoon toepassen!*, *SEW* 53 (2005), S. 244