

ABHANDLUNGEN

National- und Gemeinschaftsinteressen im Verfahren des EWG-Ministerrats

Die Beschlüsse der außerordentlichen Tagung des EWG-Rates in Luxemburg vom 29. Januar 1966

Hermann Mosler

A

Die Beschlüsse

Seit Ende Juni 1965 hatte Frankreich die Mitarbeit im Ministerrat eingestellt. Die Regierung hatte zum Ausdruck gebracht, daß sie das Mehrheitsvotum im Ministerrat beschränkt zu sehen wünschte und daß sie mit dem Stil, dem Verhalten und der gesamten Rolle der Kommission nicht einverstanden war¹⁾. Am 29. Januar 1966 gelang es den Regierungen der sechs Mitgliedstaaten, zu einer Einigung über die Wiederaufnahme der Mitarbeit Frankreichs zu gelangen. Die Tagung fand in Luxemburg statt, nicht in Brüssel. Die sechs Regierungen waren durch die Außenminister vertreten. Die EWG-Kommission wurde nicht zugezogen. Es wurden zwei Beschlüsse gefaßt, die im deutschen und französischen Text wie folgt lauten:

Erster Beschluß:

I. Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rats innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rats unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 des Vertrags angenommen werden können.

II. Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, daß bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.

¹⁾ Siehe z. B. die Rede von Außenminister Couve de Murville in der Nationalversammlung am 20. 10. 1965, J. O. 1965-1966, No. 82 A. N., S. 3889 ff.

III. Die sechs Delegationen stellen fest, daß in der Frage, was geschehen sollte, wenn die Verständigungsbemühungen nicht vollständig zum Ziel führen, weiterhin unterschiedliche Meinungen bestehen.

IV. Die sechs Delegationen sind jedoch der Auffassung, daß diese unterschiedlichen Meinungen nicht verhindern, daß die Arbeiten der Gemeinschaft nach dem normalen Verfahren wieder aufgenommen werden.

« I. – Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité
« sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de
« plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans
« un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par
« tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de
« ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.

« II. – En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française
« estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se
« poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

« III. – Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui
« devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

« IV. – Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'em-
« pêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Commu-
« nauté. »

Zweiter Beschluß:

Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der Kommission stellt ein wesentliches Element für die Wirkungsweise und die Entwicklung der Gemeinschaft dar.

Um diese Zusammenarbeit auf allen Ebenen weiter zu verbessern und zu intensivieren, hält es der Rat für angebracht, im gemeinsamen Einvernehmen auf der Grundlage des Artikels 162 des EWG-Vertrags die folgenden praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit festzulegen, ohne daß dadurch die jeweiligen Kompetenzen und Befugnisse der beiden Institutionen beeinträchtigt werden.

1. Es ist wünschenswert, daß die Kommission, bevor sie einen Vorschlag von besonderer Bedeutung annimmt, in geeigneter Weise über die Ständigen Vertreter mit den Regierungen der Mitgliedstaaten Fühlung nimmt. Dieses Verfahren beeinträchtigt nicht das Vorschlagsrecht, das die Kommission nach dem Vertrag besitzt.

2. Die Vorschläge und alle sonstigen offiziellen Akte, die die Kommission an den Rat und an die Mitgliedstaaten richtet, können erst veröffentlicht werden, nachdem diese damit förmlich befaßt worden sind und die Texte sich in ihrem Besitz befinden.

Das Amtsblatt müßte so gestaltet werden, daß Rechtsakte mit obligatorischem Charakter als solche gekennzeichnet erscheinen. Die Einzelheiten der Veröffentlichung von Texten, deren Veröffentlichung vorgesehen ist, werden im Rahmen der bereits begonnenen Arbeiten zur Neugestaltung des Amtsblatts festgelegt.

3. Die Beglaubigungsschreiben der bei der Gemeinschaft akkreditierten Missionschefs dritter Länder werden dem Ratspräsidenten und dem Präsidenten der Kommission überreicht, die bei dieser Gelegenheit gemeinsam auftreten.

4. Über die Demarchen der Vertreter dritter Länder in Sachfragen, die beim Rat oder bei der Kommission erfolgen, findet eine ebenso rasche wie vollständige gegenseitige Unterrichtung statt.

5. Im Rahmen der Anwendung von Artikel 162 führen der Rat und die Kommission Konsultationen über die Zweckmäßigkeit, die Modalitäten und die Art der Beziehungen durch, welche die Kommission gemäß Artikel 229 des Vertrags zu den internationalen Organisationen herstellen könnte.

6. Die Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission auf dem Gebiet der Informationspolitik der Gemeinschaft, über die der Rat am 24. September 1963 beraten hat, wird in der Weise verstärkt, daß das Programm des Presse- und Informationsdienstes gemeinsam festgelegt und hinsichtlich seiner Durchführung verfolgt wird. Die Verfahren hierfür werden später näher umrissen und könnten die Einsetzung einer ad-hoc-Einrichtung umfassen.

7. Der Rat und die Kommission legen im Rahmen der einschlägigen Finanzbestimmungen über die Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne der Gemeinschaft Mittel und Wege für eine wirksamere Kontrolle der Bindung, Anordnung und Durchführung der Ausgaben der Gemeinschaft fest²⁾.

« Une étroite collaboration entre le Conseil et la Commission constitue un élément essentiel pour le fonctionnement et le développement de la Communauté.

« Le Conseil, afin d'améliorer et d'intensifier encore, à tous les niveaux, cette collaboration, considère qu'il convient d'appliquer les modalités pratiques de coopération suivantes à arrêter, d'un commun accord, sur la base de l'article 162 du Traité C.E.E. sans qu'elles puissent porter atteinte aux compétences et attributions respectives des deux Institutions.

« 1. – Avant d'adopter une proposition présentant une importance particulière, il est souhaitable que la Commission prenne les contacts appropriés avec les Gouvernements des Etats membres, par l'entremise des Représentants Permanents, sans que cette procédure puisse porter atteinte au droit d'initiative que la Commission tient du Traité.

« 2. – Les propositions et tous autres actes officiels que la Commission adresse au Conseil et aux Etats membres ne pourront être rendus publics qu'après que ceux-ci en auront été saisis formellement et que les textes seront en leur possession.

« Le *Journal Officiel* devrait être aménagé de façon à faire apparaître de manière distincte les actes ayant force obligatoire. Les modalités selon lesquelles pourront être publiés les textes dont la publication est requise, seront arrêtées

²⁾ Europ. Parl. Sitzungsdokumente 1966–1967 Anlage zu Dokument 18 vom 7. 3. 1966; siehe auch Europa-Archiv 1966, S. D 85.

- « dans le cadre des travaux en cours pour la réorganisation du *Journal Officiel*.
- « 3. – Les lettres de créance des Chefs de Mission des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté seront présentés au Président du Conseil et au Président de la Commission réunis à cette occasion.
- « 4. – Les démarches portant sur des questions de fond effectuées auprès du Conseil ou de la Commission par les Représentants d'Etats tiers feront l'objet d'une information réciproque aussi rapide que complète.
- « 5. – Dans le cadre de l'application de l'article 162, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations sur l'opportunité, les modalités et la nature des liaisons que la Commission pourrait établir en vertu de l'article 229 du Traité avec les organisations internationales.
- « 6. – La coopération entre le Conseil et la Commission dans le domaine de l'information de la Communauté qui a fait l'objet de la délibération du Conseil en date du 24 septembre 1963 sera renforcée de telle sorte que le programme du Service de Presse et d'Information sera défini et sa mise en œuvre suivie conjointement selon des procédures qui seront précisées ultérieurement et qui pourraient comporter la création d'un organisme ad hoc.
- « 7. – Le Conseil et la Commission définiront, dans le cadre des règlements financiers relatifs à l'établissement et à l'exécution des budgets des Communautés, les moyens d'accroître l'efficacité du contrôle de l'engagement, de l'ordonnancement et de l'exécution des dépenses des Communautés »³⁾.

B

Die Luxemburger Zusammenkunft

1. Aus dem Tagungsort und der Besetzung des Rats geht hervor, daß die politische Frage, wie die Arbeit in der EWG fortgesetzt werden könne, dieses Treffen von den normalen Sitzungen des Ministerrats der EWG unterschied. Dafür spricht ferner, daß die Minister sich nicht nur mit den nächsten Schritten innerhalb der EWG, d. h. dem Problem der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und der Kennedy-Runde beschäftigten, sondern auch in Aussicht nahmen, auf der nächsten Zusammenkunft des Rates über die Zusammensetzung der Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu beraten⁴⁾, die nach dem Fusionsvertrag gebildet werden soll⁵⁾. Die Regelung dieser Frage ist nicht eine Aufgabe des Ministerrats der EWG, sondern der Regierungen der Mitgliedstaaten der drei Gemeinschaften, die in gemeinsamem Einvernehmen handeln⁶⁾.

2. Die Luxemburger Tagung war also keine der üblichen Sitzungen des

³⁾ Revue du Marché commun Nr. 87, Januar 1966, S. 6–7.

⁴⁾ Siehe den Bericht in der Revue du Marché Commun, a. a. O., S. 5–7.

⁵⁾ Vertrag vom 8. 4. 1965 zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, BGBl. 1965 II, S. 1453.

⁶⁾ Art. 11 des Fusionsvertrages.

EWG-Ministerrats. Die Unsicherheit über den Charakter der Zusammenkunft veranlaßte einen Abgeordneten des Parlaments der Europäischen Gemeinschaften, dem Rat die Frage vorzulegen, ob die »Tagung der Delegationen der Mitgliedstaaten« am 28. und 29. Januar 1966 in Luxemburg eine »Sitzung des Rates« gewesen und ob der nach Ablauf dieser Sitzung veröffentlichte Text »als ein Beschluß oder eine Erklärung des Rates« anzusehen sei. Der Rat antwortete, er habe am 17./18. und 28./29. Januar 1966 in Luxemburg »eine außerordentliche Tagung« abgehalten; die im Anschluß an diese Tagung der Presse mitgeteilten Texte stellten Auszüge aus dem Protokoll über diese Tagung des Rates dar⁷⁾. Diese Auskunft stellt zwar klar, daß es sich nicht um eine Regierungskonferenz, sondern um eine Tagung des Rates gehandelt hat. Sie vermeidet aber, den von dem Abgeordneten gebrauchten Terminus »Sitzung des Rates« auf die Luxemburger Zusammenkunft anzuwenden. Die Frage nach dem Charakter des veröffentlichten Textes wird lediglich mit der Auskunft über dessen Form beantwortet; die Rechtsfrage bleibt offen. Der Betrachter wird somit von offizieller Seite im Stich gelassen. Er muß die Verlautbarung erst deuten, ehe er sie beurteilt.

In den Verträgen zur Errichtung internationaler Verbände lassen sich vertragliche und satzungsrechtliche Elemente unterscheiden. Im ersten Bereich haben die Staaten gegenseitige Rechte und Pflichten aus Vertrag, im zweiten Rechte und Pflichten im Verhältnis zur Organisation als deren Mitglieder. Die Trennungslinie ist häufig nicht klar zu ziehen, weil dieselben Subjekte – die Mitgliedstaaten – in beiden Bereichen Rechte und Pflichten wahrnehmen. Die Unterscheidung ist trotzdem sinnvoll, weil Fragen der Jurisdiktion und der Auslegung davon abhängen können. Die erste, vertragliche Gruppe hat ihre Wurzel unmittelbar im allgemeinen Völkerrecht, die zweite, mitgliedschaftsrechtliche, in der Rechtsordnung der Organisation, d. h. hier der Gemeinschaft. Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht begegnen sich insbesondere in den Fällen, in denen derselbe Personenkreis sowohl die Vertragspartner repräsentieren als auch Organzuständigkeiten ausüben kann. Diese Voraussetzung trifft für die Zusammenkünfte der Ministerräte der drei Europäischen Gemeinschaften zu⁸⁾.

Die Bemühungen der Außenminister, die Zusammenarbeit aller Mitglied-

⁷⁾ ABIEG, S. 1024.

⁸⁾ Zu diesem Fragenkreis umfassend J. H. K a i s e r, Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in: Zur Integration Europas, Festschrift für C. F. Ophüls (1965), S. 107 ff., 124. Ferner (mit m. E. zu weitreichenden Folgerungen zugunsten der Disposition der Ministerräte über die Gemeinschaftsverträge) A. W a g n e r, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften (1965), S. 224–242; ebenso vorher für die EGKS K. C a r s t e n s, Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ZaöRV Bd. 21, S. 1 ff., 37.

staaten in der EWG wieder zu ermöglichen, gehört vorwiegend in den vertraglichen Bereich. Die Staaten sind als Vertragsschließende verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die Organe gebildet werden und in ihrer Funktionsfähigkeit erhalten bleiben. Durch die Abstinenz Frankreichs von den Sitzungen des Ministerrats war das zur Vertretung der Staaten innerhalb der Gemeinschaft gebildete Organ schwerwiegend gestört und für wichtige Entscheidungen funktionsunfähig. Der Rat hat Organcharakter, d. h. seine Akte sind der Gemeinschaft selbst zuzurechnen. Er trägt einige, aber nicht alle Züge des föderalen Organs eines zusammengesetzten Staates. Ein Bundesrat (Senat, Ständerat) ist Bundesorgan. Er unterscheidet sich von dem von den Aktivbürgern gewählten Parlament dadurch, daß er die im Staat wirkenden Kräfte in anderer Weise repräsentiert als eine Volkskammer. Der EWG-Ministerrat hat aber nicht ausschließlich diesen Charakter eines Gemeinschaftsorgans. Seine besondere Stellung ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte, die auf die grundsätzlichen Überlegungen über Teilintegrationen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan zurückgeht⁹⁾. Die Mitglieder des Rates (der Montanunion) haben eine doppelte Funktion: »Sie sind einerseits und in erster Linie Angehörige des Gemeinschaftsorgans »Ministerrat«, und es ist in der Regel anzunehmen, daß sie nur in dieser Eigenschaft einen Beschluß fassen, ohne den von ihnen vertretenen Staat zugleich auch rechtsgeschäftlich binden zu wollen. Es ist aber auch denkbar, daß sie bindende Erklärungen namens der von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten abgeben. Welcher dieser beiden Fälle vorliegt, kann nur im Wege der Auslegung der im Rat geführten Debatten und der getroffenen Entscheidungen ermittelt werden«¹⁰⁾. Diese Charakterisierung des Besonderen Ministerrats der Montanunion gilt in noch höherem Grade für den EWG-Rat, der eine wesentlich stärkere Stellung im Gefüge der Gemeinschaft hat. Die in ihm vereinigten Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten können handeln:

⁹⁾ Die französische Erklärung vom 9. 5. 1950 (Schuman-Plan) sah als einziges Organ der Kohle- und Stahlgemeinschaft die supranational konstruierte Hohe Behörde vor. Von niederländischer und belgischer Seite wurde alsbald darauf hingewiesen, daß man ein Koordinationsorgan benötige, das die Verbindung zwischen der Tätigkeit der Gemeinschaft und der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten übernehme. Aus dieser Forderung entstand der »Besondere Ministerrat« der Montanunion, der – mit Änderungen in der Verteilung der Zuständigkeiten – zum Vorbild für die Kommissionen der EWG und der Atom-Gemeinschaft wurde.

¹⁰⁾ Carstens a. a. O., S. 1 ff., 23; ders., Das Recht des Europarats (1956), S. 31 ff. Beispiel für »Vereinbarungen« der auf einer Tagung des Besonderen Ministerrats versammelten »Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die im Rat vereinigt sind« mit Bindungswirkung für die Staaten: »Entschließung« vom 20. 1. 1955 und »Abkommen« (undatiert veröffentlicht) über die Einführung direkter internationaler Eisenbahntarife (Amtsblatt EGKS 1955, S. 607, 701). Wagner a. a. O., S. 226 weist auf die »übereinstimmenden Bundesratsbeschlüsse« unter der Geltung der Reichsverfassung von 1871 als Parallelerscheinung hin.

- a) als Organ der Gemeinschaft, dessen Handlungen dieser zugerechnet werden, gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrags;
- b) als Regierungskonferenz der Partner des EWG-Vertrags, deren Handlungen jedem Staat, dessen Vertreter ihnen zugestimmt hat, zugerechnet wird. Rechtsgrundlage ist in diesen Fällen entweder der EWG-Vertrag, soweit er Rechte und Pflichten der Einzelstaaten regelt, oder unmittelbar die im Rat geschlossene Vereinbarung der Mitgliedstaaten;
- c) *uno actu* in beiden Eigenschaften, wenn eine Materie behandelt wird, in der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und solche der Staaten so miteinander verzahnt sind, daß ihre gemeinsame Behandlung die Vertragsziele fördert. Die unter a) und b) genannten Rechtsgrundlagen sind in diesen Fällen gemeinsam Rechtsgrundlage ein und desselben Aktes.

Die Wirkungen richten sich nach der Kategorie, der der Akt angehört: Gruppe a) wirkt innerhalb des Gemeinschaftsrechts, Gruppe b) zwischen den Mitgliedstaaten, Gruppe c) in beiden Bereichen¹¹⁾.

Die Luxemburger Tagung ist als eine Zusammenkunft der im Rat vereinigten Regierungsvertreter aufzufassen, auf der derselbe Personenkreis sowohl als Regierungskonferenz als auch als EWG-Organ handeln konnte.

3. Die Konferenz hat zwei Beschlüsse gefaßt, die der Öffentlichkeit bekanntgegeben wurden. Der erste Beschluß betrifft eine Erklärung über das zukünftige Verfahren des Rats in Fragen, in denen »sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel stehen«. Subjekte sind teils »die Mitglieder des Rats«, teils die »Delegationen«. Der zweite Beschluß betrifft praktische Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der Kommission. Subjekt dieser Entschließung ist »der Rat«. Die Luxemburger Konferenz und die beiden Beschlüsse sind im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften nicht erwähnt. Die hier abgedruckten Texte sind einem Bericht des Politischen Ausschusses des Parlaments der Europäischen Gemeinschaften und Presseveröffentlichungen entnommen. Bei der Bekanntgabe ist nicht mitgeteilt worden, in welcher Form sie erlassen worden und welche Sprachen maßgebend sind¹²⁾. Es fehlen Überschriften, Eingangs-

¹¹⁾ Beispiel für Gruppe a): Beschlüsse des Rats in den Formen des Art. 189 gemäß den in den Einzelbestimmungen des Vertrages vorgesehenen Befugnissen; für b): die Beschlüsse betreffend die Ernennung von Mitgliedern der Kommission und des Gerichtshofs (siehe Kaiser a. a. O. oben Anm. 8, S. 115, 108 ff.) und das "Standstill"-Abkommen vom 21. 6. 1960 (Text bei Kaiser a. a. O., S. 114); für c) siehe unten Anm. 14 Nr. 2.

¹²⁾ Akte des Rates sind in allen vier Amtssprachen der Gemeinschaft abzufassen (Verordnung des Rats Nr. 1 vom 15. 4. 1958, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [ABLEG] 1958, S. 385, Art. 1, 4). Für gemischte Akte der Gruppe c) muß dasselbe gelten, weil sie auch gemeinschaftsinterne Wirkung haben. Für Akte im zwischenstaatlichen Bereich (Gruppe b)) ist mangels ausdrücklicher anderweitiger Festlegung dasselbe anzuneh-

formeln und Unterschriften. Somit steht fest, daß es sich nicht um formalisierte Akte des Rates handelt, wie sie in Art. 189 des EWG-Vertrages definiert sind. Die Tätigkeit des Rats ist aber nicht auf diese Akte beschränkt. Im Rahmen seiner Funktionen als Organ der EWG (oben Gruppe a) kann er auch andere Entschlüsse fassen oder Verfahren einschlagen¹³⁾. Im Rahmen seiner Aufgabe, die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sowie die Mitgliedstaaten untereinander zu koordinieren (Art. 145, 6 Ziff. 1, oben Gruppe c) hat der Rat verschiedene Formen entwickelt, die aus der Art und Weise der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften ersichtlich sind. Handelt er nicht ausschließlich im Rahmen bestimmter Zuständigkeiten, die ihm der Vertrag übertragen hat, so werden die Entschlüsse als Beschlüsse (oder Entscheidungen) »der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft« oder von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gefaßt¹⁴⁾. Es handelt sich

men, wenn die Ratszusammenkünfte als Rahmen für diese Akte gewählt werden (vgl. das Urteil des Gerichtshofs in der Sache 1/60, wonach alle Organe der drei Gemeinschaften kraft unwiderleglicher Vermutung als viersprachig anzusehen sind. Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs [RspGH] Bd. 6, S. 370). Auch wer den zwischenstaatlichen Charakter des ersten Luxemburger Beschlusses so stark betont, daß er keine Verbindung mit dem EWG-Vertrag herstellen will, wird bis zu anderweitiger Information nicht zu einem anderen Ergebnis kommen können, weil bei völkerrechtlichen Abmachungen nicht vermutet werden darf, daß die Sprache e i n e s Vertragspartners die allein authentische ist.

¹³⁾ Art. 8 der vorläufigen Geschäftsordnung des Rats (Abdruck bei Hans-R. Krämer, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Dokumente Bd. 38 [1965], S. 316) hebt die in Art. 189 des Vertrages genannten Akte ausdrücklich hervor, geht also davon aus, daß die Tätigkeit des Rates über diese Akte hinausreicht.

¹⁴⁾ Kaiser a. a. O., S. 108–114, berichtet 63 Fälle dieser Art, deren äußere Form »ohne Logik und Konsequenz« sei (S. 115); er versucht, sie in Gruppen zu gliedern. Für unseren Zusammenhang sind folgende Beispiele von Interesse:

1. Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (*décisions des représentants des gouvernements*) vom 15. 5. 1962 und vom 22. 5. 1963 über die zusätzliche Beschleunigung der Verwirklichung der Vertragsziele durch Angleichung der Zollsätze der einzelstaatlichen Zolltarife an den Gemeinsamen Zolltarif für die in Anhang II des Vertrages nicht genannten Erzeugnisse (ABIEG 1962, S. 1284 und 1963, S. 1561). Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 24 des Vertrages die Möglichkeit, ihre Zollsätze rascher als in Art. 23 vorgesehen, zu ändern, um sie dem gemeinsamen Zolltarif anzugleichen. Der Rat traf also Entscheidungen, die den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten berührten.

2. Nach Art. 8 der Verordnung des Rats Nr. 19 vom 4. 2. 1962 über die schrittweise Errichtung einer Gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (ABIEG 1962, S. 933) wird der Schwellenpreis für Getreide jährlich von den Mitgliedstaaten für eine einheitliche Standardqualität festgesetzt (§ 1 Abs. 2). Durch Entschluß vom 21. 6. 1963 erklärten »die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten«, daß die Schwellenpreise im Sinne von Art. 8 der Verordnung Nr. 19 in einer bestimmten Weise festgesetzt werden. Auch hier war die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten berührt, die im Rat koordiniert wurde. (ABIEG 1963, S. 1796; siehe auch die Entschluß über die Harmonisierung der Schwellenpreise für Getreide vom 27. 6. 1964 in derselben Form, ABIEG 1964, S. 1536).

dabei um Fälle, in denen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten des Rates bedienen, um ihre Maßnahmen zu koordinieren. Sie werden im Amtsblatt nicht unter den Akten nach Art. 189 sondern häufig unter der Rubrik »Informationen« veröffentlicht.

Die Luxemburger Tagung hat auch diese Form vermieden und dadurch den Unterschied von einer normalen Zusammenkunft des Rates noch deutlicher gemacht. Man muß zwar erst durch Auslegung der Maßnahmen feststellen, welchen Charakter sie tragen. Offenkundig wurde beabsichtigt, nach außen den Eindruck zu vermeiden, als sei der Rat nach Rückkehr Frankreichs bereits wieder in seinen Normalfunktionen tätig geworden.

C

Der Beschluß über die Behandlung der »sehr wichtigen Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten«

Der Beschluß besteht aus vier, mit römischen Ziffern versehenen Absätzen:

Absatz I enthält eine gemeinsame Erklärung »der Mitglieder des Rates«.

Absatz II enthält die Auffassung »der französischen Delegation« für den Fall, daß in einem von Abs. I erfaßten Fall kein einstimmiger Beschluß erreicht wird.

Absatz III enthält die Feststellung »der sechs Delegationen«, daß über Abs. II keine Einigkeit erzielt werden konnte.

Absatz IV enthält die Auffassung »der sechs Delegationen«, daß die in Abs. III festgestellte Divergenz die Wiederaufnahme der Arbeiten der Gemeinschaft »nach dem normalen Verfahren« nicht hindert.

I. Zu Abs. I

1. Die Erklärung wird abgegeben von den *membres du Conseil* (Mitglieder des Rates). Diese Formulierung spricht dafür, daß hier nicht der Rat als solcher eine seiner üblichen Aufgaben erledigt, sondern daß die im Rat vereinigten Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten eine gemeinsame EntschlieÙung gefaßt haben. Geht man von der oben beschriebenen Doppelfunktion des Rates aus, so haben wir ein Tätigwerden im mehr vertragsrechtlichen Bereich vor uns. Die Regierungsvertreter erfüllen die von ihren Staaten übernommene Vertragspflicht, den Rat der Gemeinschaft wieder arbeitsfähig zu machen.

2. Die Erklärung geht davon aus, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission Beschlüsse mit Mehrheit fassen kann. Darin liegt eine Auslegung derjenigen Bestimmungen des EWG-Vertrags, nach denen der Rat während der beiden ersten Stufen der Übergangszeit einstimmig und danach mit

qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen, unbeschadet seiner etwaigen Empfehlungen, erlassen kann¹⁵⁾). Den Anlaß zu der Erklärung hat Art. 43 § 2 Abs. 3 gegeben, der dieses Abstimmungsverfahren im Rahmen der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Landwirtschaft vorsieht. Die zweite Stufe der Übergangszeit war am 31. Dezember 1965 abgelaufen. Zur Zeit der Luxemburger Sitzung befand man sich also bereits in der dritten Stufe, falls man annahm, daß trotz des Fernbleibens Frankreichs im zweiten Halbjahr 1965 der vertraglich vorgesehene Ablauf der Stufen automatisch eingetreten war. Diese Voraussetzung ist *implicite* durch die Erklärung bejaht.

Jedes Organ einer juristischen Person, das auf Grund einer über ihm stehenden Norm Befugnisse ausübt, interpretiert die Norm, indem es sie anwendet. Dies gilt sowohl für die Verfassungs- und Verwaltungsorgane der Staaten als auch für die Organe internationaler Organisationen. Die Auslegung ist in der Regel von der Handhabung der Kompetenz nicht äußerlich erkennbar getrennt. Es ist aber auch möglich, daß das Organ den etwaigen Zweifel über seine Zuständigkeit durch einen Auslegungsbeschluß klärt und auf dieser Grundlage handelt.

Die – *explicite* oder *implicite* – Auslegung einer Norm durch ein Organ, das sie anwenden muß, unterliegt im Regelfall derselben Aufsicht wie die gesamte Tätigkeit des Organs; die Kontrolle kann durch die vorgesetzte Behörde, durch ein Gericht oder ein Parlament – je nach dem Charakter des kontrollierten Organs – vorgenommen werden. Für die Kontrolle des EWG-Ministerrats ist der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften auf Antrag der im Vertrag genannten Kläger zuständig¹⁶⁾). Wie weit die Prüfungsbefugnis in unserem Fall reicht, wird unten erörtert¹⁷⁾.

Die *explicite* oder *implicite* Auslegung kann aber denselben Rang wie die Norm haben, wenn die Geltung der Norm auf die interpretierende Stelle als Rechtsquelle zurückzuführen ist oder wenn die interpretierende Stelle zur Auslegung mit normgleichem Rang ermächtigt ist. Die Dispositionsgewalt über den Inhalt der Norm, d. h. über ihre Änderung, schließt diese Befugnis ein. Zur Disposition über einen Vertrag sind die Vertragspartner befugt.

Die verbindliche Interpretation wird häufig als »authentisch« bezeichnet. Nach dem Sinn des griechischen Wortes *αὐθεντίας* handelt derjenige authen-

¹⁵⁾ Art. 20; Art. 43 Abs. 2; Art. 44 Abs. 5; Art. 56 Abs. 2; Art. 75 Abs. 1; Art. 111 Ziff. 3; Art. 112 Abs. 1; Art. 114.

¹⁶⁾ Neueste systematische Darstellung: H. J. Schlochauer, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift Ophüls, a. a. O. oben Anm. 8, S. 167 ff. ¹⁷⁾ Siehe S. 23, 24/25, 27.

tisch, der eine Tat beherrscht, indem er sie selbst vollendet¹⁸⁾. Die authentische Interpretation geht also in erster Linie vom Urheber des Grundaktes aus. Im juristischen Sprachgebrauch wird der Begriff in zulässiger Erstreckung des Wortsinns auch auf einen anderen angewendet, der über den Grundakt disponieren kann, ihn also »beherrscht«.

In unserem Fall liegt keine der beiden Möglichkeiten für eine authentische Interpretation oder gar zur Vertragsänderung vor: der Vertrag kennt keine Ermächtigung zur verbindlichen Auslegung an den Rat als Organ oder an die Regierungen. Die vereinigten Regierungsvertreter können sich auch nicht mit den Partnern des Grundvertrages identifizieren und über diesen disponieren.

3. Auf der Grundlage der implizierten Interpretation, daß Mehrheitsentscheidungen nach dem Vertrag möglich sind, erklären die Mitglieder des Rates, daß sie sich unter bestimmten Voraussetzungen »bemühen werden« (*s'efforceront*), zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern angenommen werden können.

Folgende Voraussetzungen müssen vorhanden sein, damit die Abmachung anwendbar ist:

- a) es muß sich um eine *décision* (im Deutschen: »Beschluß«) handeln, die der Rat treffen will und mit Mehrheit treffen kann;
- b) »sehr wichtige Interessen«, *intérêts très importants*, eines oder mehrerer Partner müssen auf dem Spiel stehen.

Die Erklärung setzt als Maßstab für die Lösungen, um die sich die Ratsmitglieder bemühen werden, die »Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und derjenigen der Gemeinschaft gemäß Art. 2 des Vertrags« (*«le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité»*¹⁹⁾).

Die nach diesen Kriterien gefundenen Lösungen müssen für alle Ratsmitglieder annehmbar sein (*pourront être adoptées*, »angenommen werden können«).

Die Dauer der Bemühungen um solche Lösungen ist auf »einen angemessenen Zeitraum«, *un délai raisonnable*, begrenzt.

4. Die Auslegung der einzelnen Elemente ergibt folgendes Bild:

- a) Die Erklärung, daß sich die Ratsmitglieder unter gewissen Voraus-

¹⁸⁾ Menge-Güthling, Griechisch-deutsches Wörterbuch (15. Aufl. 1959).

¹⁹⁾ Art. 2: »Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind«.

setzungen in einer bestimmten Weise verhalten und ein bestimmtes Verfahren einhalten werden, ist keine Auslegung des Vertrages. Zwar kann die spätere kontinuierlich fortgesetzte Praxis der Partner bewirken, daß der Vertrag in einer bestimmten Weise ausgelegt werden muß²⁰⁾. In unserem Falle handelt es sich aber nicht darum, aus der Praxis der Vertragsanwendung auf dessen Auslegung zu schließen. Vielmehr soll eine neue Praxis begründet werden. Möglicherweise kann sie später, wenn eine Zeitlang ohne Schwierigkeiten so verfahren worden ist, zur Auslegung des Vertrages herangezogen werden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt handelt es sich um die Bekundung des Willens aller Beteiligten, sich so zu verhalten.

Natürlich steckt auch in dieser Erklärung *implicite* ein interpretatives Element. Indem die Mitglieder des Rates erklären, daß sie sich von nun an in einer bestimmten Weise verhalten werden, gehen sie davon aus, daß dieses Verhalten zulässig ist. Sie bekunden ihre Auffassung, daß sich ihre Abrede innerhalb des Spielraums hält, den der Rat zur Gestaltung seines Verfahrens besitzt²¹⁾. Diese Dispositionsbefugnis findet ihre Grenze an der Verpflichtung, die Zuständigkeiten nach dem Vertrag im Sinne der Grundsatzartikel und der einzelnen Bestimmungen wirksam wahrzunehmen. In diesem Rahmen sind mehrere Verfahrens- und Verhaltensweisen möglich. Die Absicht, niemanden in sehr wichtigen Interessenfragen zu überstimmen, sondern sich um eine akzeptable Lösung zu bemühen, überschreitet, für sich allein betrachtet, die Grenze des Zulässigen nicht.

b) In Abs. I spricht jedes Ratsmitglied in seiner Eigenschaft als Vertreter seiner Regierung die Absicht aus, von der vertraglich vorgesehenen Möglichkeit, einen Mehrheitsbeschluß zu fassen, keinen Gebrauch machen zu wollen. Zumindest ist damit eine politische Abmachung getroffen, auf deren Einhaltung sich die Beteiligten verlassen. Sie kann mit den Gemeinsamen Kommuniqués verglichen werden, die nach Regierungsverhandlungen herausgegeben werden und im einzelnen in Aussicht stellen, wie sich die künftige Zusammenarbeit vollziehen soll. Die Sanktion für die Einhaltung der Abmachung liegt in der Gegenseitigkeit. Das Sanktionsmittel, sich nicht

²⁰⁾ Dazu R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 40) (1963), S. 126 ff. Nach dem Entwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen über das "Law of Treaties" (Art. 69 § 3 [b]) soll bei der Auslegung eines Vertrages, und zwar im Zusammenhang mit dessen Kontext, "any subsequent practice in the application of the treaty which clearly establishes the understanding of all the parties regarding its interpretation" berücksichtigt werden (UN Doc. A/CN. 4/L. 107; 7. 1. 1965).

²¹⁾ Vgl. Art. 151, wonach der Rat befugt ist, sich eine Geschäftsordnung zu geben.

mehr gebunden zu halten, wenn der andere Teil dies nicht tut, funktioniert aber nur dann, wenn die Abmachung die Interessen beider (oder aller) Partner ausgleicht. Eine solche gegenseitige Interessenlage ist der Hintergrund der Luxemburger Erklärung. Frankreich wünscht das Überstimmtwerden zu vermeiden, obwohl es *implicite* anerkennt, daß auf Grund des Vertrages die Möglichkeit dazu besteht. Die fünf anderen Partner wünschen die Wiederherstellung der Mitarbeit Frankreichs im Ministerrat. Das Kompromiß beruht also auf beiderseitigem Geben und Nehmen. Die Partner erwarten, daß die Abrede nach Treu und Glauben befolgt wird.

Dieses Synallagma besteht zunächst – und zwar zweifelsfrei – im Bereich der politischen Usancen. Besteht es auch in der Ebene rechtlicher Verpflichtung?

Nicht nur das Einverständnis über das Verfahren ohne Abstimmung, sondern auch die Absicht, sich in einer bestimmten Weise zu bemühen, ohne daß der Erfolg versprochen wird, kann Gegenstand einer rechtlichen Verpflichtung sein. Zahlreiche Verträge bieten Beispiele, die den Willen der Parteien, sich durch das Inaussichtstellen eines bestimmten Verhaltens gegenseitig zu berechtigen und zu verpflichten, erkennen lassen²²⁾. Zwar wird es im Streitfall schwierig sein, nachzuweisen, ob der verpflichtete Teil sich ausreichend bemüht, d. h. richtig verhalten hat; das Versprechen ist aber auf ein konkretes Verhalten gerichtet, das im Kern umschrieben ist. Die Auslegung solcher Erklärungen als rechtlich bindender Zusagen scheitert nicht daran, daß der Inhalt zu unbestimmt wäre, um konkretisiert werden zu können²³⁾.

Abs. I ist eine Abrede im Rahmen der Durchführung des EWG-Vertrags. Sie ist nicht Bestandteil des Vertrags selbst. Sie legt ein Verfahren fest und stellt ein bestimmtes Verhalten der Beteiligten bei Durchführung dieses Verfahrens in Aussicht.

Zum Vergleich läßt sich die »Gemeinsame Erklärung betreffend Berlin«

²²⁾ Beispiele: a) Die Unterzeichnerstaaten des Deutschlandvertrags werden bis zum Abschluß der friedensvertraglichen Regelung zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ein näher umschriebenes gemeinsames Ziel zu verwirklichen (Art. 7 Abs. 2, BGBl. 1955 II, S. 305). Es besteht ein Recht auf das Zusammenwirken zu dem vereinbarten Ziel und eine entsprechende Verpflichtung.

b) Die EGKS-Mitgliedstaaten haben sich in Übergangsabkommen verpflichtet, bei den GATT-Partnern gemeinsame Schritte zu unternehmen, um zu erreichen, daß die allgemeine Meistbegünstigung des GATT auf die Vorschriften des EGKS-Vertrags keine Anwendung findet (§ 20 Ziff. 1); weiterhin haben sie sich zur wirksamen Unterstützung von Mitgliedstaaten verpflichtet, die von den Partnern bilateraler Meistbegünstigungsabreden nicht die Zustimmung zur Anpassung dieser Abreden an die Vorschriften des EGKS-Vertrags erhalten (§ 20 Ziff. 2 Abs. 2).

²³⁾ Zahlreiche ähnliche Verpflichtungen im EWG-Vertrag siehe bei G. D a h m, Völkerrecht Bd. 3 (1961), S. 7.

heranziehen, die die Regierungen Belgiens, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande gleichzeitig mit der Unterzeichnung des EWG-Vertrages abgegeben haben. Die Regierungen – so heißt es dort – »werden in der Gemeinschaft ihre Guten Dienste dafür einsetzen, daß alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Lage Berlins zu erleichtern, seine Entwicklung zu fördern und seine wirtschaftliche Stabilität zu sichern«²⁴). Auch in dieser Erklärung verpflichten sich die Regierungen zu einem bestimmten Verhalten, für das hauptsächlich die Verhandlungen und Abstimmungen im Rat in Betracht kommen. Zum Unterschied von der Luxemburger Abmachung betrifft die Berlin-Erklärung die Handhabung des noch nicht geltenden, sondern gleichzeitig mit dem Wirksamwerden der Erklärung inkrafttretenden Vertrags.

c) Als Parallellfall einer Verfahrens- und Verhaltensvereinbarung, die im Widerspruch zu dem Statut einer internationalen Organisation steht, drängt sich die Beilegung der Stimmrechtskrise in den Vereinten Nationen auf:

Nach Art. 19 hat ein Mitglied der Vereinten Nationen, das mit der Zahlung seiner finanziellen Beiträge an die Organisation im Rückstand ist, in der Generalversammlung kein Stimmrecht, wenn der rückständige Betrag die Höhe der Beiträge erreicht oder übersteigt, die dieses Mitglied für die vorausgegangenen zwei vollen Jahre schuldet²⁵). In dem bekannten Streit, ob die Kosten des Einsatzes von UN-Streitkräften im Gebiet der Vereinigten Arabischen Republik und in der Republik Kongo-Léopoldville Ausgaben im Sinne von Art. 17 Abs. 2 der Satzung seien²⁶), hat die Generalversammlung den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten ersucht²⁷). Der Gerichts-

²⁴) Erklärung Nr. 2 zur Schlußakte der Regierungskonferenz für den Gemeinsamen Markt und Euratom vom 25. 3. 1957, BGBl. 1957 II, S. 760. Gleichzeitig mit dem Übereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) am 14. 12. 1960 wurde eine Vereinbarung unterzeichnet, nach der die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat der neuen Organisation für die Genehmigung von Akten der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) im Einklang mit den Empfehlungen des Vorbereitenden Ausschusses stimmen werden, soweit nicht in der Vereinbarung selbst Ausnahmen vorgesehen sind. Das deutsche Zustimmungsgesetz wurde ausdrücklich auf diese Vereinbarung erstreckt (BGBl. 1961 II, S. 1173, 1150); zu diesem Vorgang siehe H. J. H a h n in ZaöRV Bd. 22, S. 57 ff.

²⁵) Die Generalversammlung kann die Ausübung des Stimmrechts gestatten, wenn nach ihrer Überzeugung der Zahlungsverzug auf Umständen beruht, die das säumige Mitglied nicht zu vertreten hat.

²⁶) Art. 17 Abs. 2: Die Ausgaben der Organisation werden von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Verteilungsschlüssel getragen.

²⁷) Dazu R. B e r n h a r d t, Die Finanzkrise der UN in völkerrechtlicher Sicht, Vereinte Nationen 1965, S. 117–121.

hof bejahte die Frage²⁸⁾. Die XVII. Generalversammlung billigte dieses Ergebnis, ohne an der Weigerung einiger Staaten, vor allem der Sowjetunion und Frankreichs, die Zahlungen zu leisten, etwas ändern zu können²⁹⁾. In der Folge stellte sich die Frage, ob diejenigen Mitglieder, deren Zahlungsrückstände die Höhe der für die letzten zwei Jahre geschuldeten Beiträge erreichten, kein Stimmrecht in der Generalversammlung ausüben dürften.

Nachdem es zu Beginn und während des Verlaufs der XIX. Generalversammlung (Dezember 1964 bis Sommer 1965) mit großer Mühe gelungen war, formelle Abstimmungen über Sachfragen zu vermeiden³⁰⁾, wurde der Präsident von der Generalversammlung beauftragt, ein Sonderkomitee für friedenserhaltende Maßnahmen (Special Committee on Peace-keeping Operations) einzusetzen. Sie wies diesen Ausschuß an, sobald als möglich eine umfassende Prüfung der gesamten Frage der friedenserhaltenden Maßnahmen in all ihren Aspekten, einschließlich der Mittel zur Bewältigung der finanziellen Schwierigkeiten der Organisation vorzunehmen³¹⁾. Nachdem die ursprünglich gestellte Frist verlängert worden war und alle Mitgliedstaaten Gelegenheit gehabt hatten, ihre Gesichtspunkte über die Direktiven für die künftigen friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen darzulegen, kam in dem Komitee, in dem 33 Mitglieder vertreten waren, folgende, als *Consensus* bezeichnete Einigung zustande:

“(a) That the General Assembly will carry on its work normally in accordance with its rules of procedure;

(b) That the question of the applicability of article 19 of the Charter will not be raised with regard to the United Nations Emergency Force and the United Nations Operation in the Kongo;

(c) That the financial difficulties of the Organisation should be solved through voluntary contributions by Member States with the highly developed countries making substantial contributions”.

Dieser *Consensus* wurde ohne Gegenstimmen angenommen³²⁾. Die Generalversammlung nahm diesen Bericht am 1. September 1965 an³³⁾.

In den Sitzungen des Komitees haben die Delegationen ihre abweichenden Meinungen aufrechterhalten. Diejenigen von ihnen, die unter der Füh-

²⁸⁾ Certain Expenses of the United Nations (Art. 17, Paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962: I. C. J. Reports 1962, S. 180.

²⁹⁾ Beschluß vom 19. 12. 1962, B e r n h a r d t a. a. O. oben Anm. 27.

³⁰⁾ Darüber O. L e i c h t e r, 19. Vollversammlung vertagt – Krise dauert an, Vereinte Nationen 1965, S. 37 ff.

³¹⁾ Resolution 2006 (XIX) vom 18. 2. 1965.

³²⁾ UN, General Assembly, Official Records: 19th Session 1964–1965, Annex Nr. 21, S. 92.

³³⁾ A. a. O., S. 97.

zung der Vereinigten Staaten Art. 19 auf die säumigen Mitglieder anwenden wollten, haben auf die Folgerungen daraus verzichtet, um die normale Arbeit der Weltorganisation nicht zum Stillstand zu bringen³⁴). In der Sicht dieser Mitglieder handelte es sich also um die Nichtanwendung einer satzungsgemäß vorgeschriebenen Sanktion, der automatischen Suspension des Stimmrechts. Von der Änderung einer Satzungsbestimmung zu sprechen, scheidet nicht nur deswegen aus, weil das Verfahren des Art. 108 nicht beachtet worden ist, sondern auch, weil die Nichtanwendung des Art. 19 auf den Nahost- und den Kongo-Fall beschränkt wurde. Eine generelle Regel *pro futuro*, derzufolge künftige Sonderaktionen mit militärischen Streitkräften nicht unter Art. 17 Abs. 2 und folglich nicht unter Art. 19 fallen, wurde nicht aufgestellt. Das Kompromiß bestand also darin, daß die Durchbrechung der Satzung vereinbart wurde. Obwohl die Satzung solche Abweichungen in Einzelfällen nicht vorsieht, ergibt die Abwägung zwischen der möglichen Zerstörung der Gesamtorganisation und der Nichtdurchsetzung einer Sanktionsvorschrift im konkreten Fall, daß der Abweichung als dem kleineren Übel der Vorzug zu geben war.

Die Kompromisse von New York und Luxemburg haben gemeinsam, daß die Vertreter der Mitgliedstaaten sich auf ein nicht in der Satzung vorgesehenes Verfahren einigten. Sie gleichen sich auch darin, daß das Verfahren der Satzungsänderung nicht durchgeführt wurde. Die Objekte waren einander ähnlich: in Luxemburg vereinbarte man, sich um die Vermeidung der Majorisierung zu bemühen; in New York ließ man das von Satzungen wegen suspendierte Stimmrecht bestehen.

Andererseits wurde in Luxemburg eine generell anzuwendende Regel verabredet, während in New York die Satzung auf eine konkrete Streitlage nicht angewendet wurde. Die letztlich positive Beurteilung, die man trotz der Feststellung, daß die Satzung verletzt wurde, dem New Yorker Kompromiß geben muß, kann wegen dieser Unterschiede nicht ohne weiteres auch auf das in Luxemburg für die Zukunft vereinbarte Verfahren übertragen werden. Auf die Luxemburger Erklärung sind nur insoweit die Gesichtspunkte des New Yorker *Consensus* übertragbar, als eine konkrete, die Substanz der Gemeinschaft gefährdende Auseinandersetzung zwischen den Mitgliedern überwunden wurde. Die Tendenz zur Umgestaltung des Charakters der EWG gibt aber der Luxemburger Erklärung einen anderen, und zwar im Verhältnis zu den Zielen der Organisation negativen Aspekt.

Die *Uniting for Peace-Resolution*, die die Generalver-

³⁴) Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations, Doc. A/5915 and Add. 1, Official Records a. a. O. oben Anm. 32, S. 26 ff.; Zusammenfassung in ONU, *Chronique mensuelle*, Bd. 2 Nr. 8, August-September 1965, S. 19 ff.

sammlung am 3. November 1950, während der Korea-Krise, verabschiedete, hat mit der Luxemburger Erklärung gemeinsam, daß einer Situation begegnet werden sollte, durch die das normale Funktionieren der Organisation lahmgelegt war³⁵). Es handelte sich aber um einen Vorgang, der von dem unsrigen rechtlich verschieden ist: Die Generalversammlung versuchte, angesichts der durch die häufige Ausübung des Vetos eingetretenen Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsrats die Aufgabe der Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Möglichkeiten selbst wahrzunehmen. Wir haben also die auch aus dem Staatsrecht bekannte Erscheinung vor uns, daß eines von mehreren obersten Organen die Verantwortung für die Gesamtheit übernimmt, solange ein an und für sich in erster Linie zuständiges Organ nicht handeln kann. An diesem Unterschied scheitert die Möglichkeit, die Uniting for Peace-Resolution als Parallelfall der Luxemburger Erklärung zu behandeln.

Vor der Erhöhung der nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen³⁶) sind mehrfach die Wahlen nur durch eine Absprache zustande gekommen, nach der ein satzungsgemäß für zwei Jahre gewähltes Mitglied (Art. 23 § 2) nach einem Jahr zurückzutreten versprach und das in der Stimmenzahl nachfolgende Mitglied als für die zweite Hälfte der Amtszeit bestellt galt³⁷). Gegen die Zulässigkeit dieser Abmachungen spricht der satzungswidrige Wechsel in der Besetzung des Sicherheitsrats, der auf diese Weise erreicht wird. Die Abreden sind im Gegensatz zu unserem Fall jeweils für Einzelsituationen neu getroffen worden. Nicht alle Mitglieder haben sich daran gehalten³⁸). Sie stellen nicht, wie die Luxemburger Erklärung, eine abstrakte Verfahrens- und Verhaltensregel *pro futuro* auf, sondern sind politische Kompromisse *ad hoc*.

Die sog. Lindauer Absprache zwischen dem Bund und den Ländern vom Frühjahr 1958 über das Recht zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge betrifft den koordinationsrechtlichen Bereich des deutschen Verfassungsrechts³⁹). Die an der Absprache Beteiligten waren trotz abweichender Meinungen über die Vertragsschließungskompetenzen des Bundes der Auffassung, daß sie gemeinsam innerhalb des verfassungsrechtlich zugelassenen Spielraums ihrer Zusammenarbeit ein Verfahren für den Ab-

³⁵) Resolution 337 (V) General Assembly, Official Records: Fifth Session, Supplement Nr. 20, S. 11 ff.

³⁶) In Kraft getreten am 31. 8. 1965; Text in *The American Journal of International Law*, Bd. 59 (1965), S. 985.

³⁷) UN, General Assembly, Official Records: Tenth Session, Plenary Meetings, 559th Meeting, 16. 12. 1955. Siehe F. Münch, *Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen*, Archiv des Völkerrechts Bd. 10, S. 423, Bd. 9, S. 434.

³⁸) Siehe Münch a. a. O.

³⁹) Text in *ZaöRV* Bd. 20, S. 116.

schluß von auswärtigen Verträgen verabreden konnten. Dieser Vorgang weist mit der Luxemburger Erklärung die Gemeinsamkeit auf, daß innerhalb eines engeren – hier bundesstaatlichen, dort bundesähnlichen – Zusammenschlusses ein Ausgleich zwischen den Partnern gesucht wurde. Andererseits war es unbestritten, daß Bund und Länder als Partner *z u s a m m e n* die Gesamtheit der auswärtigen Kompetenzen besitzen und im Bereiche des Zweifels über die Kompetenzabgrenzung verfahrensrechtliche Bindungen eingehen konnten. Die Fragestellung in Luxemburg war hingegen eine andere.

d) Die Vereinbarung der Mitglieder des Rates wird den von ihnen vertretenen Regierungen zugerechnet. Diese sind oberste Staatsorgane des auswärtigen Verkehrs, verpflichten und berechnen also ihren Staat. Jedenfalls gilt diese Feststellung, wenn sie im Rahmen ihrer staatsrechtlichen Ermächtigung handeln, die entweder auf allgemeinem Verfassungsbrauch – bei Verwaltungsabkommen – beruhen kann oder aus der Pflicht zur Durchführung eines Vertrags resultiert⁴⁰⁾.

Hier liegt der zweite Fall vor:

Nach dem EWG-Vertrag, der nach Durchführung der innerstaatlichen Zustimmungsverfahren durch Ratifikation der beteiligten Staaten zustande gekommen ist, besteht der Rat aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Art. 146). Damit ist *implicite* gesagt, daß das Verhalten und die Stimmabgabe jedes Vertreters an die Weisung seiner Regierung gebunden sind. Die Regierungen können sich untereinander verpflichten, die Instruktion für das Verhalten in den Beratungen dieses Gremiums ein für allemal in einer bestimmten Weise zu erteilen. Allerdings findet diese Befugnis völkerrechtlich und staatsrechtlich seine Grenze an der normalen Anwendung des Vertrages. Überschreitet eine Abmachung der Regierungsvertreter diesen Rahmen, so hängt die zusätzliche staatsrechtliche Ermächtigung von denselben Voraussetzungen ab wie die Grundermächtigung, d. h. von den innerstaatlichen Verfahren, die vor der Ratifikation beachtet worden sind. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch völkerrechtlich aus der Ratifikationsklausel des Grundvertrages⁴¹⁾. Die völkerrechtliche Form würde in der Regel eine Vertragsänderung mit förmlichem Ratifikationsverfahren sein. Im Einverständnis der Regierungen kann aber von der Form der Ratifikation (nicht von den innerstaatlichen Voraussetzungen) abgewichen werden⁴²⁾.

⁴⁰⁾ Zur Kompetenzüberschreitung der Ratsmitglieder siehe Kaiser a. a. O. oben Anm. 8, S. 122.

⁴¹⁾ Anderer Ansicht Wagner a. a. O. oben Anm. 8.

⁴²⁾ In diesem Punkte stimme ich Wagner a. a. O., S. 236 zu; er verweist auf die Änderung des EGKS-Vertrags im Zusammenhang mit der deutsch-französischen Saarregelung.

e) Die Abmachung wäre nicht notwendig gewesen, wenn nicht eine bisher unbekannte Verfahrensregel eingeführt werden sollte. Das Verfahren in den Fällen des Abs. I wird gegenüber dem Verfahren in anderen Fällen verzögert. Die Rechtfertigung ist einmal in den »sehr wichtigen Interessen« und zweitens in der zeitlichen Begrenzung auf eine angemessene Frist gesehen. Außerdem wird nicht gesagt, daß die Lösung, die erstrebt werden muß, in der subjektiven Sicht aller Mitglieder annehmbar ist. Es genügt die Annehmbarkeit im objektiven Sinn.

Genügen diese Kautelen, um die Verzögerung zu rechtfertigen?

Zugunsten der Regelung läßt sich anführen, daß der Rat nicht nur eine Entscheidungsbefugnis nach den konkreten Zuständigkeiten aus dem Vertrag besitzt, sondern für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu sorgen hat (Art. 145). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in enger Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft ihre Wirtschaftspolitik, soweit dies zur Erreichung der Vertragsziele nötig ist, zu koordinieren. Es besteht kein Bedenken dagegen, daß die Vertreter der Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung auch innerhalb der Sitzungen des Rats genügen, indem sie den Versuch einer allgemein befriedigenden Koordination zwischen den Interessen der Gemeinschaft und denjenigen der Mitgliedstaaten der Majorisierung, soweit möglich, vorziehen.

f) Der französische Wunsch nach einer besonderen Behandlung der «*intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires*» ist der Ausdruck des Spannungsverhältnisses zwischen nationaler Souveränität und supranationalem Eingriff. Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sieht für solche Fälle ein Ventil vor: Ist ein Mitgliedstaat der Ansicht, daß eine Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde in einem bestimmten Fall geeignet ist, tiefgreifende und anhaltende Störungen (*troubles fondamentaux et persistants*) in seiner Wirtschaft hervorzurufen, so kann er die Hohe Behörde damit befassen. Diese hat die Befugnis, im Rahmen des Vertrages Maßnahmen zu treffen, um diesem Sachverhalt unter Wahrung der wesentlichen Interessen der Gemeinschaft ein Ende zu machen (Art. 37)⁴³⁾. Gegen ihre Entscheidung ist der Rekurs an den Gerichtshof möglich, der endgültig entscheidet. Er hat dabei unbeschränkte Nachprüfungsbefugnis, kann also auch wirtschaftliche Sachverhalte einbeziehen. Nach den Worten des Gerichtshofs in der Begründung zu dem Urteil in den Verbundenen Rechtssachen Nr. 2 und 3/60⁴⁴⁾ hat die

⁴³⁾ Der authentische französische Text lautet: «... pour mettre fin à cette situation tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté».

⁴⁴⁾ *Niederrheinische Bergwerkes-Aktiengesellschaft und Unternehmensverband des Aachener Steinkohlenbergbaus e. V.* gegen *Hohe Behörde*, Urteil vom 13. 7. 1961, RspGH Bd. 7, S. 283 ff., 309.

Hohe Behörde, wenn ein Staat geltend macht, er sei von tiefgreifenden und anhaltenden Störungen betroffen »vorbehaltlich einer Nachprüfung durch den Gerichtshof, zwischen den besonderen Interessen dieses Staates und den allgemeinen Interessen der Gemeinschaft einen schiedsrichterlichen Ausgleich herbeizuführen und nach geeigneten Maßnahmen zu suchen, was sachlich die Gewährung einer außerordentlichen Befugnis bedeutet«.

Der Ermessensspielraum der Hohen Behörde ist umstritten. Man hat aus dem Gegensatz zwischen der Formulierung des Art. 95 Abs. 3, wonach bei der Kleinen Revision die Beeinträchtigung der Grundsatzartikel (2, 3 und 4) ausdrücklich ausgeschlossen ist, und Art. 37 Abs. 2, der sich nur auf die Wahrung der wesentlichen Interessen der Gemeinschaft bezieht, geschlossen, daß die Hohe Behörde auch von den Grundsatzbestimmungen abweichen dürfe⁴⁵⁾. Der Gerichtshof brauchte in der erwähnten Entscheidung im einzelnen dazu nicht Stellung zu nehmen, weil die Klage als unzulässig abgewiesen wurde. Dieser Frage braucht in unserem Zusammenhang nicht nachgegangen zu werden. Es ist aber von Interesse festzustellen, daß die Entscheidungsbefugnis ausschließlich im Rahmen der supranationalen Organe der EGKS: Hohe Behörde und Gerichtshof, geregelt ist. Der Besondere Ministerrat ist nur an einer Stelle eingeschaltet. Die Hohe Behörde muß ihn anhören, wenn sie auf Antrag des betroffenen Staates über die Feststellung der tiefgreifenden und anhaltenden Störung entscheidet (Art. 37 Abs. 2)⁴⁶⁾.

Die Montanunion ist eine Teilintegration, die zwei Wirtschaftszweige, die mit der nationalen Wirtschaft organisch verbunden sind, einer übernationalen Sonderregelung unterwirft. Es schien deshalb notwendig zu sein, den Fall vorzusehen, daß das normale Funktionieren der Gemeinschaft unzuträgliche Wirkungen auf den nichtintegrierten Teil der Volkswirtschaft haben würde. Rückblickend wird man bezweifeln können, ob für die Sonderbestimmung wirklich ein Bedürfnis bestanden hat. Im EWG-Vertrag fehlt eine allgemeine Klausel ähnlicher Art. Es gibt vor allem zwei Erwägungen, die es nahelegen, darauf zu verzichten: Die Wirtschaftsgemeinschaft ist zwar, auf das Staatsganze betrachtet, ebenfalls eine Teilintegra-

⁴⁵⁾ Zu dieser Frage siehe N. C a t a l a n o, *Manuale di Diritto delle Comunità Europee* (2. Aufl. 1965), S. 232–35; zurückhaltend G. J a e n i c k e, *Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften* in: *Festschrift Ophüls*, a. a. O. oben Anm. 8, S. 100. Zum Umfang der Zuständigkeit der Hohen Behörde nach Art. 37 Abs. 2 siehe ferner die Ausführungen von Generalanwalt Lagrange in den Schlußanträgen zu den Rechtssachen 2 und 3/60, a. a. O., S. 330 ff.

⁴⁶⁾ J a e n i c k e kritisiert die Übertragung solcher wirtschaftspolitischer Grundsatzentscheidungen an das supranationale Exekutivorgan und empfiehlt eine Regelung, die den im Ministerrat vereinigten Regierungen evtl. mit Zustimmung des Europäischen Parlaments und auf Initiative der Kommission – die Entscheidung überläßt (a. a. O., S. 101).

tion; sie berührt aber im Endstadium grundsätzlich die gesamte Wirtschaft⁴⁷⁾. Die Reibungsflächen zwischen integrierten und nichtintegrierten Staatsaufgaben sind also erheblich kleiner. Zweitens sind die Organisation und der Verfahrensmechanismus der EWG geeigneter, die nationalen Bedürfnisse mit denjenigen der Gemeinschaft in Einklang zu bringen. Die Kommission, das supranationale Organ der EWG, hat in geringerem Maße als die Hohe Behörde die Möglichkeit, durch ihre Maßnahmen Wirkungen hervorzurufen, die von einem Mitgliedstaat als tiefgreifende und anhaltende Störung seiner Wirtschaft empfunden werden. Der Ministerrat, in dem die Regierungsvertreter das Gewicht ihrer Staaten zur Geltung bringen können, besitzt die wesentlichen Entscheidungsfunktionen.

Trotzdem ist an einigen Stellen des EWG-Vertrags einem ähnlichen Bedürfnis Rechnung getragen:

(1) Während der Übergangszeit »kann ein Mitgliedstaat bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können, die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, um die Lage wieder auszugleichen oder den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen« (Art. 226). Die Maßnahmen, die die Kommission in diesem Falle treffen kann, können von den Vorschriften des Vertrages abweichen, soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist; sie muß mit Vorrang solche Maßnahmen wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören. In Art. 226 findet man also die Präzision, deren Fehlen die Streitfrage zu Art. 37 Abs. 2 des EGKS-Vertrages aufgeworfen hat. Das Ventil ist aber nur für die Übergangszeit, nicht für die Endstufe gegeben.

(2) Die Organe der Gemeinschaft sind verpflichtet, darauf zu achten, daß die innere und äußere finanzielle Stabilität der Mitgliedstaaten nicht gefährdet wird (Art. 6 Abs. 2). Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit den Art. 104 und 105 zu lesen. Nach Art. 104 muß jeder Mitgliedstaat eine Wirtschaftspolitik treiben, die das Gleichgewicht seiner Gesamtbilanz sichert und das Vertrauen in die Währung aufrecht erhält. Art. 105 sieht u. a. die Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten vor.

Daraus folgt, daß die Mitgliedstaaten sich gegen Maßnahmen der Organe der Gemeinschaft wenden können, die mit der Verpflichtung in Wider-

⁴⁷⁾ Über die Zuständigkeit der Gemeinschaft und der einzelnen Staaten siehe Groeben-Boeckh, Handbuch für europäische Wirtschaft I A 53, EWG, Vorbem. zum Titel II, Wirtschaftspolitik.

spruch stehen, die diese Bestimmung ihnen auferlegt⁴⁸⁾. Die Tragweite dieser Klausel ist auf die innere und äußere finanzielle Stabilität der Mitgliedstaaten beschränkt⁴⁹⁾. In den Art. 108 und 109 sind im Falle von Schwierigkeiten in der Handelsbilanz von Mitgliedstaaten und des plötzlichen Auftretens einer Zahlungsbilanzkrise Verfahren vorgesehen. Sie führen je nach den dort angegebenen Voraussetzungen zu Empfehlungen der Kommission an den betroffenen Staat, zu Ratsbeschlüssen mit qualifizierter Mehrheit über die Gewährung gegenseitigen Beistands und zur Ermächtigung an den betroffenen Staat, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Vorsorglich kann der betroffene Staat dies aus eigener Initiative tun; der Rat kann aber mit qualifizierter Mehrheit (nach Stellungnahme der Kommission und nach Anhörung des Währungsausschusses) die Änderung, Aussetzung oder Aufhebung dieser Maßnahmen beschließen.

Außerdem kennt der Vertrag eine Anzahl von Schutzklauseln für einzelne Anwendungsbereiche des Vertrags, wenn seine Durchführung zu Schwierigkeiten in den Mitgliedstaaten führt (z. B. in Art. 25, 26, 44, 73, 115).

Es gibt also keine allgemeine Vorbehaltsklausel zu Gunsten der nationalen Lebensinteressen. Der EWG-Vertrag berücksichtigt das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Unabhängigkeit und Integration als solches nicht. Er schlägt vielmehr für eine Anzahl von wichtigen wirtschaftlichen Einzelproblemen flexible Lösungen vor, deren Festsetzung entweder unmittelbar oder letzten Endes bei den Gemeinschaftsorganen liegt.

g) Die Luxemburger Abmachung führt die allgemeine Interessenklausel in die Vertragsanwendung ein. Sie sieht eine Sonderbehandlung für sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner vor. Der Ausdruck ist allgemein gehalten. Er ist weniger präzise als die Formulierung des Art. 226 des EWG-Vertrags und selbst als diejenige des Art. 37 Abs. 2 des EGKS-Vertrags. Diese Unbestimmtheit deutet darauf hin, daß der Staat, der behauptet, seine sehr wichtigen Interessen stünden auf dem Spiel, den Begriff zunächst selbst interpretieren soll. Die anderen Mitglieder des Rates sind aber nicht verpflichtet, dieser Auslegung zu folgen. Wäre dies beabsichtigt gewesen, so hätte hinzugefügt werden müssen, daß es sich »nach Auffassung des betroffenen Staates« um sehr wichtige Interessen handele⁵⁰⁾. Der Vorbehalt der Interpretation durch den Betroffenen hätte

⁴⁸⁾ Commentario al Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea, Bd. 1, Art. 1-84 (1965) Anm. 9 zu Art. 6 (R. Chiarelli).

⁴⁹⁾ Dazu Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Kommentar zum EWG-Vertrag (1960) Anm. 5 zu Art. 6.

⁵⁰⁾ Derartige Formulierungen sind auch aus den Erklärungen derjenigen Staaten zur Fakultativklausel des Art. 36 des IGH-Statuts bekannt, die sich die Interpretation der

ausdrücklich der Erwähnung bedurft, wenn er zum Inhalt der Abmachung hätte erhoben werden sollen.

Im Falle der Meinungsverschiedenheit entscheidet der Rat gemäß Art. 148 mit der Mehrheit seiner Mitglieder, wobei die Stimmen in der dort festgelegten Weise gewogen werden.

Wird die Frage gegen den Betroffenen entschieden, so bleibt nur der diplomatische Weg zwischen den Regierungen offen. Der Gerichtshof besitzt keine Zuständigkeit zur Prüfung auf Antrag des Betroffenen. Zwar kann gemäß Art. 170 jeder Mitgliedstaat den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat⁵¹). Wie oben festgestellt wurde, ist jedoch das Verfahren des Abs. I der Erklärung kein Bestandteil des Vertrags, sondern eine zur Vertragsanwendung getroffene Verfahrens- und Verhaltensabsprache. Die Frage wäre anders zu beantworten, wenn die Abmachung eine authentische Interpretation oder eine Vertragsänderung enthielte.

Aus der Auffassung, daß der Rat es mit Mehrheit ablehnen könne, die Frage als »sehr wichtiges Interesse« zu behandeln, folgt nicht, daß darüber ein Feststellungsbeschluß ergehen muß. Normalerweise wird der Rat, wie bisher, die Majorisierung in Fragen vermeiden, die für ein beteiligtes Land nach dessen Auffassung von besonders tiefgreifender Bedeutung sind.

Der Rat nimmt in diesen Fällen eine ähnliche Abwägung vor wie sie der Gerichtshof als Pflicht der Hohen Behörde nach Art. 37 Abs. 2 des EGKS-Vertrags beschrieben hat. Während aber dort die besonderen Interessen eines Staates mit den allgemeinen Interessen der Gemeinschaft in Einklang gebracht werden müssen, sind hier auf der einen Seite die Interessen der Mitgliedstaaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis, auf der anderen die Interessen der Gemeinschaft im Sinne der in Art. 2 festgelegten Aufgaben zu berücksichtigen. Auch diese Abwägung ist ebensowenig durch den Gerichtshof nachprüfbar wie das ganze Verfahren und Verhalten.

h) Die auf diese Weise gefundenen Lösungen müssen für alle Mitglieder des Rates annehmbar sein (*pourront être adoptées*, »angenommen werden können«). Man wird die Annehmbarkeit mit Zumutbarkeit gleichzusetzen haben. Wenn eine Lösung dem Mitgliedstaat, dessen sehr wichtige Interessen auf dem Spiele stehen, nach Abwägung der soeben genannten Gesichtspunkte zugemutet werden kann, ist der Zweck des vereinbarten Verfahrens erreicht. Die Entscheidung darüber, was zumutbar ist, liegt beim Rat, nicht

domestic jurisdiction, die der Gerichtsbarkeit entzogen ist, selbst vorbehalten haben, I. C. J. Yearbook 1964/65, S. 42 ff.

⁵¹) Dazu Schlochauer a. a. O. oben Anm. 16, S. 176.

bei dem betroffenen Mitgliedstaat. Die Wortauslegung spricht ebenso wie bei der Frage, wann ein sehr wichtiges Interesse auf dem Spiel steht, für diese Auslegung.

i) Der »angemessene Zeitraum« (*délai raisonnable*) wird durch die normale Durchführung der Aufgaben des Rats bestimmt. Da der Rat nicht nur Entscheidungsbefugnisse nach den einzelnen Bestimmungen des Vertrags besitzt, sondern auch die Aufgabe hat, für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu sorgen (Art. 145) und überdies, wie bereits gesagt wurde, die Mitgliedstaaten ihre Pflicht zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik nach Art. 6 Abs. 1 auch innerhalb des Rates erfüllen können, ist es zulässig und dem Vertragszweck entsprechend, für Fragen, die sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten betreffen, längere Zeit aufzuwenden, als für Fragen, bei denen dies nicht der Fall ist.

Die Gemeinschaft ist zwar weder ein Bundesstaat, noch ein Staatenbund, noch entspricht sie anderen historisch bekannten Föderationen. Sie besitzt neben einem hierarchisch-administrativen Element ein bündisch-koordinierendes. In diesem letzteren Bereich, um den es sich hier handelt, haben alle Beteiligten die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme bei der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele. Ist einer der Beteiligten besonders betroffen, so darf er erwarten, daß die anderen seine Situation sorgfältig prüfen. An der wirksamen Durchführung des Vertrags findet diese Rücksichtnahme allerdings ihre Grenze.

Der »angemessene Zeitraum« läßt sich demnach nicht ein für allemal festlegen. Insbesondere wäre es nicht richtig, ihn mit der Zweimonatsfrist gleichzusetzen, die in Art. 175 für die Erhebung der Klage wegen vertragswidriger Unterlassung einer Beschlußfassung festgelegt ist. Zwar können die Mitgliedstaaten und die anderen Organe der Gemeinschaft Klage auf Feststellung der Vertragsverletzung durch Untätigkeit erheben, wenn das Verfahren gemäß der Luxemburger Abmachung so lange dauert, daß nach ihrer Ansicht in dem Unterlassen eines Mehrheitsbeschlusses eine Vertragsverletzung liegt. Der Lauf der Zweimonatsfrist beginnt aber erst nach der Aufforderung an den Rat, tätig zu werden. Die Frage, wie lang der »angemessene Zeitraum« für den Versuch einer einstimmigen Lösung im Sinne der Luxemburger Abmachung sein darf, beginnt aber mit dem Anfang der Beratung, also vor der prozessual vorgesehenen Aufforderung zum Tätigwerden.

j) Wird der Gerichtshof gemäß Art. 175 mit einer Untätigkeitsklage befaßt, so prüft er das Verhalten des Rates unmittelbar anhand der Bestimmungen des Vertrags. Das in Luxemburg vereinbarte Verfahren ist, wie be-

reits erwähnt, für ihn nur ein Faktum, aber keine Norm. Führt die Anwendung dieses Verfahrens in einem konkreten Fall zu einer vertragswidrigen Untätigkeit des Rates, so wird gemäß Art. 175 Abs. 1 festgestellt, daß dieser Fall der Untätigkeit eine Vertragsverletzung darstellt.

II. Zu den Absätzen II und III:

Die Absätze II und III enthalten die Feststellung abweichender Rechtsauffassungen.

Die französische Delegation erklärt in Abs. II, daß nach ihrer Auffassung die Erörterung »sehr wichtiger Interessen« im Rat fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist. Die anderen Delegationen haben, wie sich aus Abs. I ergibt, sich dagegen nur bereit gefunden, sich innerhalb eines angemessenen Zeitraums darum zu bemühen.

Alle sechs Delegationen stellen in Abs. III gemeinsam fest, daß unterschiedliche Meinungen in der Frage bestehen, was geschehen sollte, wenn die Verständigungsbemühungen nicht vollständig zum Ziel führen. Die fünf Delegationen außer der französischen sind offenbar der Auffassung, daß in diesem Fall das vom Vertrag vorgesehene Abstimmungsverfahren anzuwenden ist. Die Majorisierung, die Frankreich vermeiden will, würde in diesem Fall eintreten können.

Die einseitige französische Erklärung (Abs. II) und die Feststellung der Meinungsverschiedenheit über das im Konfliktfall anzuwendende Verfahren sind in die Erklärung aufgenommen worden. Alle Beteiligten haben also von den verschiedenen Auffassungen offiziell Kenntnis genommen. Sie sind gewarnt, daß im Falle der Nichteinigung ein Konflikt entstehen wird. Durch die Abfassung der gemeinsamen Erklärung, welche die kontroversen Bestandteile mit umfaßt, übernahmen die fünf Regierungen, die die französische Auffassung nicht teilen, keine zusätzliche Verpflichtung. Die Abmachung des Abs. I zeigt klar die Grenzen, über die die fünf Regierungen nicht hinausgehen.

III. Zu Absatz IV:

Zum Abschluß bekunden die sechs Delegationen ihre übereinstimmende Auffassung, daß die Wiederaufnahme der Arbeiten des Rates durch die Meinungsverschiedenheit nicht gehindert wird. Sie vertrauen also darauf, daß die zur Majorisierung notwendige Mehrheit des Rats in Fragen, die sehr wichtige Interessen eines Mitgliedstaats betreffen, sich nicht veranlaßt sehen wird, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen⁵²⁾. Das Risiko,

⁵²⁾ Siehe dazu die Betrachtung von E. K o b b e r t, Eine stille »Revision« der EWG. Hat der Luxemburger Kompromiß die Gemeinschaft verwandelt? Europa Archiv 1966, S. 119 ff.

daß dieser Fall eintritt, ist nicht so hoch veranschlagt, daß die Wiederaufnahme der normalen Tätigkeit des Rats durch alle Partner sich nicht lohnen würde. Es handelt sich also um ein von allen Beteiligten bewußt eingegangenes, aber für erträglich gehaltenes Risiko.

Abs. IV spricht ausdrücklich von der Wiederaufnahme der Tätigkeit »nach dem normalen Verfahren« (*selon la procédure normale*). Der Rat wird also als Organ seine auf dem Vertrag beruhenden Funktionen ausüben. Er wird als solcher, nicht nur als Gremium der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten oder gar als Regierungskonferenz zusammentreten.

Für den Fall, daß sich die Hoffnung der Beteiligten nicht erfüllt, daß vielmehr in einem Falle, den ein Mitgliedstaat als »sehr wichtiges Interesse« ansieht, die Mehrheit den Betroffenen überstimmt, hat die Erklärung keine Vorsorge getroffen. Wie oben erwähnt, geht die Abmachung des Abs. I von der Interpretation aus, daß ab 1. Januar 1966 Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möglich sind. Die Sondererklärung der französischen Delegation besagt nicht, daß sie den Vertrag anders interpretiert. Der Rat soll aber zu diesem Mittel nicht greifen dürfen. Man wird aus der Feststellung, daß eine Meinungsverschiedenheit über die Folgen eines Mehrheitsbeschlusses besteht (Abs. III), schließen müssen, daß Frankreich in Aussicht stellt, sich nicht zu beugen. Offen bleibt jedoch, ob diese Weigerung mit einem außervertraglichen *ius eminens* des souveränen Staates begründet wird, der die Grenzen seiner Lebensinteressen selbst bestimmt.

Stellt man sich demgegenüber auf den Boden des Vertrags, so ist die Nichtunterwerfung ein Vertragsbruch.

Falls die Abrede in Abs. I dazu führen sollte, daß in den dort ins Auge gefaßten Fällen niemals eine Majorisierung stattfindet, diese Praxis unbestritten lange Zeit besteht und die Durchführung des Vertrags, und zwar sowohl des Art. 2 als auch der einzelnen Bestimmungen, nicht gehindert worden ist, so kann diese Praxis den Abstimmungsmodus im Rat und damit den supranationalen Charakter der EWG wandeln. Sollte dieser Erfolg eintreten, so werden wir aus zwei Gründen nicht eine Interpretation des Vertrages durch die Praxis der Vertragspartner vor uns haben:

1. bezieht sich »Auslegung« auf die Erkenntnis des von den Vertragspartnern Gewollten: sie ist also rückbezüglich;
2. haben die »Mitglieder des Rates«, als sie durch die Abmachung des Abs. I der Luxemburger Erklärung den Anfang mit der neuen Praxis gemacht haben, eine Vereinbarung über ihr Verfahren und Verhalten im

Rat getroffen, aber nicht die Mehrheitsbestimmungen des Vertrages im Gegensatz zu ihrem Wortlaut ausgelegt.

Unter der hier angenommenen, in die Zukunft projizierten Voraussetzung, daß im Rat für einen längeren Zeitraum in »sehr wichtigen Fragen eines oder mehrerer Vertragspartner« keine Mehrheitsentscheidung getroffen wird, wird zu prüfen sein, ob diese Praxis auf den Vertrag eingewirkt und ihn dadurch geändert hat. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen hat in dem Kodifikationsentwurf für das *Law of Treaties* diesen Fall, wie folgt, vorgesehen (Article 68):

“The operation of a treaty may also be modified:

(a) ...

(b) By subsequent practice of the parties in the application of the treaty establishing their agreement to an alteration or extension of its provisions; or

(c) ...”.

Die Frage, ob und wann die Wandlung eintritt, kann erst untersucht werden, wenn Umstände vorliegen, die ihre positive Beantwortung in den Bereich des Möglichen rücken.

Andererseits ist aber nicht ausgeschlossen, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes die Anrufung der Interessenklausel mehr und mehr überflüssig machen wird. Der Kreis der »sehr wichtigen Fragen« würde zugunsten der anderen Fragen, die dem Normalverfahren unterworfen werden, kleiner werden.

IV. Zusammenfassung

1. Die Erklärung der Mitglieder des Rates, keine Mehrheitsentscheidungen zu fällen, sondern sich um allgemein annehmbare Lösungen zu bemühen, enthält eine Vereinbarung der Regierungen über das Verfahren im Rat (= Mehrheitsentscheidung) und das Verhalten ihrer Vertreter (= Bemühen um allgemein annehmbare Lösungen).

2. Die Wirksamkeit der Vereinbarung scheidet nicht daran, daß die Verpflichtung zu unbestimmt wäre.

3. Die im Rat vereinigten Regierungsvertreter sind nicht befähigt, die Vertragsbestimmungen über Mehrheitsentscheidungen des Rates verbindlich zu interpretieren oder abzuändern. Sie können daher nicht rechtswirksam auf die vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen verzichten.

4. Die Vereinbarung ist daher, gemessen am Vertrag, nur insoweit zulässig, als sie den Rat nicht an der normalen Wahrnehmung seiner Funktionen hindert.

5. Für den Gerichtshof ist sie auch im Rahmen ihrer Zulässigkeit nicht bindend, weil sie nicht am Rang des Vertrags teilnimmt. Die von der Ver-

einbarung beeinflussten Vorgänge in den Ratssitzungen sind für die gerichtliche Nachprüfung bloße Tatsachen.

6. Die hierarchisch-administrative Struktur der Gemeinschaft ist nach dem Vertrage durch ein bündisch-koordinierendes Element geschwächt. Es liegt deshalb im Sinne der Vertragsverwirklichung, daß »sehr wichtige Interessen« eines Mitgliedstaates im Geiste gegenseitiger Rücksichtnahme eingehender behandelt werden als andere Fragen.

7. Diese Rücksichtnahme wird aber unzulässig, wenn sie die wirksame Durchführung des Vertrags verzögert.

8. Gegen die Unterlassung einer vertraglich vorgesehenen Entscheidung ist nach Art. 175 die Klage vor dem Gerichtshof gegeben.

9. Die Nichtunterwerfung eines Mitgliedstaats unter einen Mehrheitsbeschluß ist eine Verletzung der Mitgliedschaftspflichten aus dem Vertrage.

D

Der Beschluß über die Zusammenarbeit mit der Kommission

Die zweite Entschließung ist umfangreicher als die erste. Falls die Erwartung der Regierungen, daß die normale Tätigkeit des Rats durch die Meinungsverschiedenheit über Mehrheitsabstimmung nicht gehindert wird, sich in der Praxis als richtig erweist, wird die zweite Erklärung die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in der näheren Zukunft stärker umgestalten als die erste. Sie betrifft das Verhältnis von Kommission und Ministerrat und versucht, den Wünschen Frankreichs hinsichtlich der Stellung der Kommission in gewisser Weise entgegenzukommen. Juristisch gesehen bietet diese Erklärung aber weniger Probleme als die erste. Sie gibt hier zu folgenden Bemerkungen Anlaß:

1. Anders als bei der Erklärung über die Behandlung der sehr wichtigen Interessen von Mitgliedstaaten tritt der Rat selbst als Subjekt des Beschlusses auf. Man wird die Formulierung, »der Rat« halte es für angebracht, praktische Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission festzulegen, dahin deuten können, daß das in Luxemburg versammelte Gremium hier als Organ der Gemeinschaft gehandelt hat. Für diese Auslegung spricht auch, daß die Modalitäten ohne Beeinträchtigung der jeweiligen Kompetenz und Befugnisse der beiden Institutionen eingeführt werden sollen (zweiter Absatz der einleitenden Sätze).

Als Grundlage des Beschlusses wird Art. 162 angegeben, wonach der Rat und die Kommission verpflichtet sind, einander zu Rate zu ziehen und die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit einvernehmlich zu regeln. Die sieben einzelnen Punkte der Ratserklärung enthalten die Wünsche, die der

Rat verwirklicht sehen möchte. Er besitzt keine Zuständigkeit, sie einseitig durchzusetzen, sondern ist darauf angewiesen, daß die Kommission sie sich ebenfalls zu eigen macht. Inwieweit sich die Kommission, um die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft nicht zu gefährden, praktisch genötigt sieht, Verfahren zuzustimmen, die ihre Stellung mindern, steht auf einem anderen Blatt.

Alle Änderungswünsche des Rats betreffen eine Stärkung der Einschaltung des Rats oder der Regierungen der Mitgliedstaaten zu Lasten der Kommission. In den meisten Fällen handelt es sich um die Änderung einer Praxis, die die Kommission zulässigerweise geübt hat, obwohl der Vertrag auch andere Möglichkeiten nicht ausschließt. In anderen Fragen dagegen handelt es sich um Zuständigkeiten, die die Kommission unmittelbar aus ausdrücklichen Vertragsbestimmungen für sich in Anspruch genommen hat.

2. In Ziff. 1 wird es für wünschenswert erklärt, daß die Kommission Vorschläge »von besonderer Bedeutung« (*présentant une importance particulière*) nicht, wie sich aus dem Gewaltenteilungssystem des Vertrags ergibt, unmittelbar an den Rat richtet, sondern vorher in geeigneter Weise über die »Ständigen Vertreter« mit den Regierungen der Mitgliedstaaten Fühlung nimmt. Dem ursprünglichen Geist des Vertrages entspricht dieser Umweg nicht. Man wird aber kaum sagen können, daß er vertragswidrig wäre.

Die Ziffern 3 und 5 betreffen die auswärtigen Beziehungen der Gemeinschaft. Sie beschneiden die bisherige Praxis der Kommission in der Wahrnehmung der formellen und materiellen Außenbeziehungen der Gemeinschaft. Die in Art. 229 der Kommission gegebene Befugnis, alle zweckdienlichen Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen und zu anderen internationalen Organisationen zu unterhalten, wird in Ziff. 5 vom Rat zwar formal nicht angetastet. Er wünscht aber, daß vorher Konsultationen mit ihm über die Zweckmäßigkeit, die Modalitäten und die Art der Beziehungen durchgeführt werden. Stellt man Art. 229 dem vorhergehenden Art. 228 gegenüber, der bei Abkommen der Gemeinschaft mit fremden Staaten oder internationalen Organisationen die Abschlußkompetenz des Rates unter Beteiligung der Kommission vorsieht, so kann man die Kompetenz der Kommission zur »Unterhaltung« der Beziehungen zu internationalen Organisationen nicht nur auf den äußeren Kontakt beziehen, sondern muß sie auch auf die Sachfrage selbst erstrecken. Der französische Text »La Commission est chargée d'assurer toute liaison etc.« spricht noch stärker als der deutsche für diese Auslegung. Trotzdem wird man nicht sagen können, daß die Konsultation, die der Rat fordert, vertragswidrig ist. Die Kompetenz der Kommission wird dadurch rechtlich nicht begrenzt; sie wird aber tatsächlich gemindert.

Die Punkte 3 und 4 betreffen Verfahrensfragen, die die Praxis der Kommission ändern, aber vertragsgemäß sind.

Die Erläuterung der Ziff. 7, die Fragen der Ausgabenkontrolle betrifft, setzt eine Darlegung des Haushaltsystems der Gemeinschaft voraus; sie kann in diesem Zusammenhang nicht gegeben werden.

Die Kommission hat in einem Kommuniqué vom 2. Februar 1966 erklärt, daß sie bereit sei, zur gegebenen Zeit im Einklang mit Art. 162 in Konsultationen mit dem Rat einzutreten, um zu einer noch besseren Zusammenarbeit mit ihm zu gelangen.

(Abgeschlossen am 15. Mai 1966).

S u m m a r y

National and Community Interests in the Procedure of the Council of Ministers of the EEC

The Decisions of the Extraordinary Meeting of the Council of Ministers
of the EEC. Luxembourg, January 29, 1966

In view of normalizing the collaboration within the Council of Ministers which was disturbed since the end of June 1965, as on account of France's non-participation, the ministers for Foreign Affairs finally adopted in Luxembourg the two resolutions: One concerning the procedure to be followed within the Council of Ministers when vital interests of one or more member-states are at stake, and the other referring to practical forms of cooperation between the Council and the Commission¹⁾.

The Ministers assembled in the EEC Council may act: a) as an organ of the Community, b) as a governmental conference of the member states of the EEC Treaty, or c) *uno actu* in both of the above mentioned capacities in cases where the Community and the member states are jointly competent. Acts of the members of the Council belonging to group a) above are effective within the internal law of the Community; those of group b) are effective between the member states; and those of group c) simultaneously in both the community law and international law. The conference of Luxembourg must be considered as a meeting of the members of the Council who, in their capacity as members of their respective Governments could function at the same time as an EEC-Organ and on behalf of their Governments. They were therefore able to act in any of the three above mentioned capacities. The character of the two resolutions remains to be explained by means of interpretation.

¹⁾ Cfr. p. 1-4.

In paragraph 1 of the Declaration on the voting procedure²⁾ the members of the Council declare that, before taking any decision on vital interests concerning one or more of their members, they would try to find solutions which would be acceptable by all member states. Subject of the declaration is not the interpretation of the treaty, but the intention to create a certain practice. The members of the Council oblige themselves under certain circumstances to act in a prescribed way and to follow specific procedures. In this respect the participating parties have at least reached a political agreement which they can rely upon. Furthermore, it can be assumed that the agreement is also juridically binding. It was created by way of a compromise, that is to say by way of a mutual *quid pro quo*, and it is concrete enough to be the object of a legal obligation³⁾. In a comparative way several agreements regulating the procedure of the UN General Assembly, are adduced as well as certain provisions of the German public law. It is possible, therefore, to a certain extent, to draw parallels between several provisions of these cases and the Luxembourg declaration⁴⁾.

The Governments can oblige themselves to give instructions which will prescribe in a permanent way the actions of their representatives at the Council. They must not, however, hinder or delay normal application of the EEC Treaty. In case an agreement concluded by the government representatives exceeds these limits, the amendment procedure has to be applied. The agreement would not have been necessary, had it not been planned to introduce an unknown rule of procedure at that time. The French desire to treat the «*intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires*» differently than other questions, expresses the tension existing between national sovereignty and supranational subordination. The treaty of the Coal and Steel Community prescribes a special procedure to be followed in such cases (Art. 37 par. 2). The EEC Treaty contains in this respect several special provisions; it does not, however, include a similar general clause. Compared with the ECSC there are less frictions in the EEC caused between integrated and non-integrated state functions. And besides, the EEC organization and its procedures are more apt to conciliate national interests with the interests of the Community. The Luxembourg Agreement raises this problem within the mechanism of the EEC Treaty. The expression "very important interests" is more general than the wording we find in the ECSC Treaty (Art. 37 par. 2) and in the EEC Treaty (Art. 226).

In case of a difference of opinion the Council decides according to Art. 148 by a majority vote of its members, – the votes shall be weighted in conformity with the provisions of that article⁵⁾. The efforts to find a unanimous solution are due to be made only within a reasonable period of time. This period of time must not, however, be equated with the two months term fixed in Art. 175.

Due to the fact that the declaration is not part of the treaty, the Court must not

²⁾ P. 9.

³⁾ Comment *vide* p. 13.

⁴⁾ Comment p. 14 seq.

⁵⁾ Comment p. 23.

recognize it as a rule but only as a fact⁶⁾. If in a given case the application of the agreement leads to inactivity of the Council in a way violating the terms of the treaty, then – according to the proceedings instituted by Art. 175 par. 1 – the Court can declare that the treaty was violated.

Paragraphs 2 and 3 express the diverging legal position of France on the one hand and of the five other members of the Council on the other. When in accordance with par. 1 the objective of the agreement cannot be achieved, the five delegations are obviously of the opinion that the voting process – *i. e.* the voting procedure envisaged in the treaty – is applicable. The inclusion of the French declaration into the text of the resolution means that all parties have officially taken notice of that opinion. They are consequently warned that a conflict will arise in case of a non-unanimous decision.

Paragraph 4 expresses the common expectation that a difference of opinion does not hinder the Council from resuming its work according to the “normal procedure”. In this way the members of the Council took the decision to function again normally in the future as an organ of the EEC. No precautions were taken for the possibility that this case might not materialize. The diverging position of the French delegation does not mean a different interpretation of the treaty. According to their opinion, however, the Council cannot decide by majority. France leaves open whether the refusal to accept an eventual majority decision will be justified by an extra-contractual *ius eminens* of the sovereign state determining itself the limits of its own vital interests. Such a refusal would amount to a violation of the treaty.

In case the terms of par. 1 will create a situation enabling the new practice to survive unchallenged for a long period of time without hindering in this way the execution of the EEC Treaty, it might be possible that this practice will result into a change of the voting procedures within the Council, transforming thus the supranational character of the EEC. The question whether and when such a change may occur can only be answered when the circumstances arise which will make a positive answer possible. On the other hand it is not improbable that the functioning of the Common Market will progressively render needless the recurrence to the “interest clause”.

⁶⁾ Comment p. 23, 24/25, 27.