ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 35.972/3

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, dritte Kammer, der am 8. Oktober 2003 von dem Minister für Jugend und Familie, Denkmalschutz, Gesundheit und Soziales der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen vom 14. April 2003 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Französischen Gemeinschaftskommission, der Flämischen Region, der Wallonischen Region, der Region von Brüssel-Hauptstadt zur Förderung einer Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt und der Gesundheit" abzugeben, hat am 28. Oktober 2003 folgendes Gutachten abgegeben :

In Anwendung von Artikel 84, § 3, Absatz 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich auf die Untersuchung der Zuständigkeit des Verfassers des Rechtsaktes, der Rechtsgrundlage sowie der Frage, ob die vorgeschriebenen Formalitäten erfüllt sind, beschränkt.

*
* *

TRAGWEITE DES ENTWURFS

Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretsvorentwurf zielt darauf ab, das Zusammenarbeitsabkommen vom 14. April 2003 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Französischen Gemeinschaftskommission, der Flämischen Region, der Wallonischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt zur Förderung einer Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt und der Gesundheit von dem Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft billigen zu lassen.

Laut Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens zielt das Abkommen darauf ab :

"1° für die Koordinierung der Erstellung, Weiterverfolgung der Umsetzung und Revision des NEHAP Sorge zu tragen;

2° dort, wo die Kompetenzen unter den Vereinbarungsparteien aufgeteilt werden, dafür Sorge zu tragen, daß der NEHAP koordiniert umgesetzt wird, insofern die Aktionen und Projekte den Anforderungen der Intersektorialität, Interterritorialität und Transdisziplinarität entsprechen und einer gemeinsamen Finanzierung bedürfen ."

Der "NEHAP" wird in Artikel 1, Nr. 1, des Abkommens wie folgt definiert :

"der nationale Aktionsplan Umwelt und Gesundheit, in dem die föderalen, regionalen und gemeinschaftlichen Hauptdaten zu den Zusammenhängen von Umwelt und Gesundheit und zu den Plänen und Maßnahmen der betroffenen Behörden erwähnt sind".

Des weiteren lautet Artikel 3 des Abkommens wie folgt :

"Die Konzertierung zwischen der Föderalbehörde, den Regionen und den Gemeinschaften über die koordinierte Durchführung der Umwelt- und Gesundheitspolitiken findet im Rahmen dieser Vereinbarung statt ."

In den Artikeln 4 bis 7 werden die Zuständigkeiten der gemischten interministeriellen Umwelt Konferenz, die auf die Gesundheit erweitert wird (GIKUG), aufgezählt. Artikel 4 bestimmt auch, wer den Vorsitz führt und wie oft die GIKUG zusammentritt.

Die Artikel 8 bis 14 legen die Zusammensetzung, die Zuständigkeiten und die wesentlichen Regeln für das Funktionieren der "Zelle Umwelt-Gesundheit" fest.

Die Artikel 15 bis 18 beziehen sich auf die haushaltsmäßigen Aspekte des Abkommens, während die Artikel 19 bis 21 die Beilegung der Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Auslegung und der Anwendung des Abkommens, dessen Inkrafttreten bzw. die Ernennung der Mitglieder der "Zelle Umwelt-Gesundheit" betreffen.

*

* *

ALLGEMEINE BEMERKUNG

Aus den Artikeln 2 und 3 des Zusammenarbeitsabkommens geht hervor, daß das Abkommen auf die Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die "Konzertierung" [(1)] zwischen den an der Politik hinsichtlich der Gesundheit und der Umwelt beteiligten Parteien zwecks einer "koordinierten Durchführung" [(2)] hinsichtlich dieser Angelegenheiten abzielt. Die verfolgten Zwecke bestehen darin, "für die Koordinierung der Erstellung, Weiterverfolgung der Umsetzung und Revision des

---

(1) Artikel 3 des Abkommens.

(2) Ibid.

NEHAP Sorge zu tragen" und "[...] dafür Sorge zu tragen, daß der NEHAP koordiniert umgesetzt wird" [(3)].

Unter diesem Gesichtspunkt dürfen weder die Zuständigkeiten, die den durch das Abkommen errichteten Organen übertragen werden, noch der NEHAP selber dermaßen umgesetzt werden, daß das Abkommen eine Entscheidungsbefugnis überträgt, die dazu führen könnte, daß die Parteien des Abkommens dadurch in der Zukunft auf normativer Ebene gebunden wären. Das Abkommen bildet nur einen institutionellen Rahmen für die Organisation der Konzertierung zwischen den zuständigen Behörden und für die Ausführung und die Aktualisierung eines Instrumentes, der "NEHAP", der als ein Plan aufgefaßt wird, der relevante Daten enthält und in dem die Pläne und Maßnahmen jeder dieser Behörden unter Berücksichtigung ihrer Zuständigkeiten aufgeführt werden [(4)]. In der fünften Begründungserwägung in der Präambel steht übrigens, daß die diesbezüglich organisierte "Konzertierung [...] der jeweiligen Autonomie" der zuständigen Behörden "nachkommen muß, was ihre Ausarbeitung und Ausführung betrifft, was ihre Gesetzgebungen und ihre weiteren eigenen Managementinstrumente betrifft".

Die der GIKUG durch Artikel 5 des vorliegenden Abkommens übertragenen Zuständigkeiten zur Bestimmung der "vorrangigen allgemeinen Themenbereiche in der Umsetzung und Weiterverfolgung" des Abkommens und der "vorrangigen allgemeinen Themenbereiche in der Umsetzung und Beobachtung des NEHAP" müssen im Lichte der soeben durchgeführten Analyse ausgelegt werden und dürfen keine einzige Entscheidungsbefugnis enthalten, aufgrund deren den Parteien des Zusammenarbeitsabkommens Verpflichtungen für die Zukunft auferlegt werden. Da der NEHAP nicht für allgemeinverbindlich erklärt wird, kann auch akzeptiert werden, daß die GIKUG - gemäß Artikel 5, letzter Absatz, des Abkommens - "die Revisionen" des Instrumentes annimmt.

---

(3) Artikel 2 des Abkommens.

(4) Artikel 1.1 und 2.2 des Abkommens.

Die "Aktionen und Projekte", die die GIKUG kraft Artikel 17 "annehmen" kann, sind die Angelegenheiten, von denen in den Artikeln 1.1 und 2.2 des Abkommens die Rede ist und die laut dieser letzten Bestimmung nur die koordinierte Umsetzung des NEHAP betreffen, "dort wo die Kompetenzen unter den Vereinbarungsparteien aufgeteilt werden", das heißt unter Einhaltung der jeweiligen Zuständigkeiten jeder dieser Parteien. Im Rahmen des NEHAP, der - es sei daran erinnert - kein normatives Instrument ist, haben die "Aktionen und Projekte" unter diesem Gesichtspunkt auch keinen normativen Wert und dürfen sie daher von der GIKUG angenommen werden.

Bei der Ausführung des Zusammenarbeitsabkommens müssen die zu diesem Anlaß errichteten Organe, insbesondere die GIKUG [(5)], den somit bestimmten institutionellen Rahmen einhalten.

Es wird nämlich daran erinnert, daß die Zustimmung der gesetzgebenden Gewalt zu einem Zusammenarbeitsabkommen in Ausführung von Artikel 92*bis*, § 1, Absatz 2, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen nicht mit sich bringen darf, daß von gegebenenfalls durch das Abkommen errichteten Organen angenommene Regeln, die für die Parteien dieses Abkommens verbindlich sein würden, vorzeitig gebilligt werden. Wie der Staatsrat bereits bemerkt hat, bedeutet die Tatsache, daß die Zustimmung erforderlich ist, insbesondere daß die betreffenden gesetzgebenden

---

(5) Was die Zelle Umwelt-Gesundheit betrifft, ist das Problem eventuell anders gelagert, da die Zuständigkeiten dieser Zelle auf vorbereitende Tätigkeiten und auf die Koordinierung der "Weiterverfolgung der Umsetzung" der Handlungen der GIKUG und des NEHAP beschränkt sind (siehe die Artikel 8 und 17 des Abkommens).

Gewalten im voraus über alle von den Vereinbarungsparteien eingegangenen Verpflichtungen informiert sein müssen [6] [7]. Artikel 92*bis*, § 1, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt tatsächlich, daß die Zusammenarbeitsabkommen, die darin erwähnt werden, erst wirksam werden, "nachdem" sie je nach dem Fall durch ein Gesetz, Dekret oder Ordonnanz gebilligt worden sind.

So betrachtet, können die der GIKUG erteilten Zuständigkeiten aufgrund des Artikels 92*bis*, § 1, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 angenommen werden.

---

(6) Gutachten 22.794/8 vom 26. Oktober 1993 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Region vom 20. April 1994 "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" geworden ist (Parl. Dok., Flämischer Rat, 1993-94, Nr. 485/1, S. 131); Gutachten 23.822/8 vom 13. Dezember 1994 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Region vom 19. April 1995 "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" geworden ist (Parl. Dok., Flämischer Rat, 1994-95, Nr. 719/1, S. 109-110); Gutachten 24.479/VR vom 24. Oktober 1995 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Wallonischen Region vom 16. Januar 1997 "zur Genehmigung des Zusammenarbeitsabkommens bezüglich der Vermeidung und der Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen" geworden ist (Parl. Dok., Wallonischer Regionalrat, 1995-96, Nr. 162/1).

(7) Auch wenn die Zustimmung der gesetzgebenden Kammern, die erforderlich ist, damit manche Verträge in Belgien wirksam werden, der Rechtsprechung des Kassationshofs zufolge (Kass., 19. März 1981, *Arr. Cass*. 1981, 808) in der Regel nach dem Schließen des Vertrags erteilt wird, kann sie doch vor dem Schließen erfolgen; dies ist der Fall, wenn das Gesetz festlegt, daß eine bestimmte Angelegenheit später durch einen Vertrag geregelt werden wird. In diesem Fall ist der Vertrag in dieser Hinsicht nicht mehr von den Kammern zu billigen oder durch das Gesetz zu bestätigen. Es gibt jedoch einen bedeutenden Unterschied zwischen der Zustimmung zu einem internationalen Vertrag und der Zustimmung zu einem Zusammenarbeitsabkommen; während die eine keine Änderung der Art der gebilligten Rechtsnormen zur Folge hat, erteilt die andere allen Bestimmungen des Abkommens je nach dem Fall Gezetzes-, Dekrets- oder Ordonnanzkraft. Dieser Unterschied verbietet eine Übertragung des Gedankengangs bezüglich der Zustimmung zu den internationalen Verträgen auf die Zustimmung zu Zusammenarbeitsabkommen.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

Artikel 19

Diese Bestimmung zielt darauf ab, von der in Artikel 92*bis*, § 6, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 gebotenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien des hier untersuchten Abkommens einem gemäß Paragraph 5 desselben Artikels errichteten und organisierten Rechtsprechungsorgan zu unterbreiten.

Es darf nicht übersehen werden, daß aufgrund von Artikel 92*bis*, § 5, Absatz 8, die Abkommen eine Regelung für die Funktionskosten dieses Rechtsprechungsorgans enthalten.

Da diese Frage im vorliegenden Text nicht geregelt wird, ist dieser Text dementsprechend zu ergänzen [(8)].

Artikel 20

Artikel 20, erster Satz, des Zusammenarbeitsabkommens regelt das Inkrafttreten des Abkommens.

Es muß an den Wortlaut des Artikels 92*bis*, § 1, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 erinnert werden, der wie folgt lautet :

> "Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet

---

(8) Siehe insbesondere das bereits erwähnte Gutachten 24.479/VR sowie das Gutachten 29.051/VR, das die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates am 8. April 1999 über einen Vorentwurf abgegeben hat, der zum Dekret der Wallonischen Region vom 16. Dezember 1999 "zur Genehmigung des Zusammenarbeitsabkommens über die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen" geworden ist (Parl. Dok., Wallonischer Regionalrat, 1999, Nr. 45/1).

worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet."

Das hier untersuchte Abkommen gehört zu den Zusammenarbeitsabkommen, auf die hingewiesen wird.

Das Abkommen wird deshalb erst bindend sein, wenn die gesetzgebenden Gewalten der betreffenden Zuständigkeitsebenen je nach dem Fall durch ein Gesetz, ein Dekret oder eine Ordonnanz diesem Abkommen zugestimmt haben und wenn dieses Gesetz, dieses Dekret oder diese Ordonnanz im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht worden ist [(9)].

Der erste Satz der hier untersuchten Bestimmung, dem zufolge das Abkommen "in Kraft [tritt], sobald es die Zustimmung vom föderalen Gesetzgeber und den gemeinschaftlichen und regionalen Gesetzgebern erhalten hat", ist also sinnlos. Es wäre besser diesen Satz zu streichen.

---

(9) Siehe diesbezüglich insbesondere das bereits erwähnte Gutachten 29.051/VR, sowie das Gutachten 34.593/2 vom 26. Februar 2003 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Französischen Gemeinschaft "portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises".

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	W.	DEROOVER,	Erster Vorsitzender,
	D.	ALBRECHT,	Staatsräte,
	P.	LEMMENS,	
	H.	COUSY,	Beisitzer der Gesetzgebungsabteilung,
	J.	VELAERS,	
Frau	F.	LIEVENS,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn W. PAS, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER, DER ERSTE VORSITZENDE,

F. LIEVENS W. DEROOVER

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn E. HAESBROUCK, erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN