

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 44.028/AG-AV
VOM 29. JANUAR 2008

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung, der am 18. Januar 2008 von dem Minister für auswärtige Angelegenheiten gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die auf fünfundvierzig Tage verlängert wurde ^(*), ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Gesetzes "portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007" abzugeben, hat folgendes Gutachten abgegeben :

(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84, § 1, Absatz 1, Nr. 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, in dem bestimmt wird, dass die Frist von dreißig Tagen auf fünfundvierzig Tage verlängert wird, wenn das Gutachten gemäß Artikel 85 von der Generalversammlung abgegeben wird.

I. Tragweite des Vorentwurfs

1. Der untersuchte Gesetzvorentwurf zielt Artikel 2, Absatz 1, zufolge darauf ab, dem Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, und der Schlussakte, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007 zuzustimmen.

Artikel 2, Absätze 2 und 3, zielt darauf ab, den "Abänderungen" zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und zu den beigefügten Protokollen ^{(1),(2)}, die aufgrund der aufgezählten Bestimmungen dieser Verträge künftig verabschiedet werden, im Voraus zuzustimmen.

2.1. Artikel 1 des Vertrags von Lissabon ändert den Vertrag über die Europäische Union, ohne dessen Titel zu ändern.

Dem neuen Artikel 47 dieses Vertrags zufolge "[besitzt die] Union [...] Rechtspersönlichkeit" ⁽³⁾.

2.2. Artikel 2 des Vertrags von Lissabon ändert den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, dessen Titel er durch den Titel "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" ersetzt.

2.3. Diese Titeländerung fällt somit mit dem Verschwinden der Europäischen Gemeinschaft zugunsten der Union, die an ihre Stelle tritt und ihre Rechtsnachfolgerin ist, zusammen.

⁽¹⁾ Siehe unten.

⁽²⁾ Gemäß Artikel 49B des Vertrags über die Europäische Union, der durch Artikel 1, 59), des Vertrags von Lissabon eingefügt und durch die Tabelle A des Anhangs zum Vertrag von Lissabon mit den Übereinstimmungstabellen nach Artikel 5 des genannten Vertrags zu Artikel 51 umnummeriert wurde, "[sind die] Protokolle und Anhänge der Verträge [...] Bestandteil der Verträge".

⁽³⁾ Artikel 46A des Vertrags über die Europäische Union, eingefügt durch Artikel 1, 55), des Vertrags von Lissabon; dieser Artikel 46A wurde durch die Tabelle A des Anhangs zu dem Vertrag von Lissabon mit den Übereinstimmungstabellen nach Artikel 5 dieses Vertrags zu Artikel 47 umnummeriert.

Laut Artikel 1, Absatz 3, des Vertrags über die Europäische Union

"[sind] Grundlage der Union [...] dieser Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden 'Verträge'). Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig. Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist." ⁽⁴⁾

Artikel 1, Absatz 2, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestimmt seinerseits Folgendes:

"Dieser Vertrag und der Vertrag über die Europäische Union bilden die Verträge, auf die sich die Union gründet. Diese beiden Verträge, die rechtlich gleichrangig sind, werden als 'die Verträge' bezeichnet." ⁽⁵⁾

2.4. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) bleibt bestehen; er wird durch das dem Vertrag von Lissabon beigefügte Protokoll Nr. 2 geändert ⁽⁶⁾.

3.1. In der Schlussakte steht folgendes: "Die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die am 23. Juli 2007 in Brüssel einberufen wurde, um im gegenseitigen Einvernehmen die Änderungen zu beschließen, die an dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und

⁽⁴⁾ Artikel 1, Absatz 3, des Vertrags über die Europäische Union, ersetzt durch Artikel 1, 2), b) des Vertrags von Lissabon (Artikel 1, Absatz 3, in der neuen Nummerierung aus Tabelle B des Anhangs zu dem Vertrag von Lissabon mit den Übereinstimmungstabellen nach Artikel 5 dieses Vertrags).

⁽⁵⁾ Artikel 1*bis*, Absatz 2, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ersetzt durch Artikel 2, 11), des Vertrags von Lissabon; dieser Artikel 1*bis* wurde durch die Tabelle B des Anhangs zu dem Vertrag von Lissabon mit den Übereinstimmungstabellen nach Artikel 5 dieses Vertrags zu Artikel 1 umnummeriert.

⁽⁶⁾ Siehe unten Nr. 3.1 (Schlussakte, erster Teil, II, B).

dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vorzunehmen sind, hat" am 13. Dezember 2007 in Lissabon "folgende Texte angenommen:"

- den "Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft" (Schlussakte, erster Teil, I);
- elf "Protokolle, die dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und gegebenenfalls dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beizufügen sind" (Schlussakte, erster Teil, II, A);
- zwei "Protokolle zum Vertrag von Lissabon" (Schlussakte, erster teil, II, B):
 - Protokoll Nr. 1 enthält, gemäß Artikel 4, Absatz 1, des Vertrags von Lissabon, "die Änderungen der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und/oder zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft". Ihm werden "Übereinstimmungstabellen nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 zur Änderung der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und/oder zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft" beigelegt;
 - Protokoll Nr. 2 enthält, gemäß Artikel 4, Absatz 2, des Vertrags von Lissabon, "die Änderungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft";
- einen "Anhang zum Vertrag von Lissabon", das heißt die "Übereinstimmungstabellen nach Artikel 5 des Vertrags von Lissabon" (Schlussakte, erster Teil, III) ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Weiter in dem Gutachten werden die Artikel des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie sie sich aus dem Vertrag von Lissabon ergeben, außer bei anders lautenden Angaben nur aufgrund ihrer Nummerierung in den Übereinstimmungstabellen dieses Anhangs nach Artikel 5 des Vertrags von Lissabon erwähnt.

3.2. Derselben Schlussakte zufolge hat die Konferenz der Schlussakte "beigefügte" Erklärungen "angenommen".

Es handelt sich um:

- dreiundvierzig "Erklärungen zu Bestimmungen der Verträge", nummeriert von 1 bis 43 (Schlussakte, zweiter Teil, A);
- sieben "Erklärungen zu den den Verträgen beigefügten Protokollen", nummeriert von 44 bis 50 (Schlussakte, zweiter Teil, B);

3.3. Ferner hat die Konferenz fünfzehn der Schlussakte beigefügte und von 51 bis 65 nummerierte Erklärungen zur Kenntnis genommen (Schlussakte, dritter Teil).

4. Laut Artikel 6, Absatz 2, des Vertrags von Lissabon

"[tritt d]ieser Vertrag [...] am 1. Januar 2009 in Kraft, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, oder andernfalls am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats".

II. Gegenstand der von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats vorgenommenen Untersuchung des Vorentwurfs

5. Obwohl die von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats vorgenommene Untersuchung eines Gesetzvorentwurfs zur Zustimmung zu einem Vertrag sich im Prinzip nicht auf den Text dieses Vertrags selber erstreckt, wird eine Ausnahme zu diesem Prinzip gemacht, unter anderem wenn der Text des Vertrags - oder seiner Anhänge - in Bezug auf

seine Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der Verfassung oder mit anderen, dem Gesetz übergeordneten Bestimmungen Fragen hervorruft ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Siehe J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brüssel, Bruylant, 1980, Nr. 191, der die von dem Staatsrat zu untersuchenden Fragen wie folgt umschreibt:

- "1.L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?
- 2.L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?
- 3.Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?
- 4.Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?
- 5.La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ?".

⁽⁹⁾ Siehe, in diesem Sinn, insbesondere das Gutachten Nr. 27.250/1 vom 29. Januar 1998 über einen Gesetzesentwurf zur Zustimmung zum Übereinkommen über den Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Anhänge, Protokolle A, B, C und D, und Schlussakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997, *Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 903/1.; Gutachten 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV und 37.978/AV vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe eines Dekrets, einer Ordonnanz und eines Gesetzes zur Zustimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa und zur Schlussakte, unterzeichnet in Rom am 29. Oktober 2004 (*Parl. Dok.*, Senat, 2004-2005, Nr. 1091/1, Nr. 3, S. 526 ff). Weiter im vorliegenden Gutachten wird das Gutachten, auf das gerade hingewiesen wurde, als "das Gutachten vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa" bezeichnet. Auf dieses Gutachten wurde in den Gutachten 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 und 38.326 hingewiesen, die am 16. März 2005, 23. März 2005 bzw. 11. Mai 2005 über Vorentwürfe von Dekreten der Französischen Gemeinschaftskommission der Region Brüssel-Hauptstadt (*Parl. Dok.*, Parl. Fr. Gemeinschaftskommission, 2004-2005, Nr. 32/1, S. 61-75), der Deutschsprachigen Gemeinschaft (*Parl. Dok.*, Parl. DG, 2004-2005, Nr. 37/1, S. 114-135), der Französischen Gemeinschaft (*Parl. Dok.*, Parl. Fr. Gem., 2004-2005, Nr. 123/1, S. 73-100) und der Wallonischen Region (*Parl. Dok.*, W. Parl., 2004-2005, Nr. 162/1, S. 57-72) zur Zustimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa abgegeben wurden.

6.1. Trotz des unterschiedlichen Ansatzes hinsichtlich des angewandten Verfahrens ist der Inhalt des Vertrags von Lissabon ⁽¹⁰⁾ größtenteils vergleichbar mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa ⁽¹¹⁾, über den Zustimmungsgesetz-, -dekret- und -ordonnanzentwürfe Anlass zu dem genannten Gutachten vom 15. Februar 2005 gegeben haben.

Vorliegendes Gutachten schließt deshalb an das genannte Gutachten an. Wenn dies nicht völlig der Fall ist, ist es vor allem, um die Unterschiede zwischen dem

⁽¹⁰⁾ Wenn in diesem Gutachten von dem "Vertrag von Lissabon" die Rede ist, der den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ändert (wobei letztgenannter der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird), kann es auch, ohne dass das Gutachten es ausdrücklich angibt, um alle Rechtsakte handeln, deren Billigung in dem vorliegenden Vorentwurf bezweckt wird, einschließlich der Urkunden, die in der Schlussakte erwähnt werden. Mit Protokoll Nr. 2, das dem Vertrag von Lissabon beigefügt wird, wird der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) geändert; aufgrund dieses Protokolls finden verschiedene Artikel des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung auf den Vertrag zur Gründung der europäischen Atomgemeinschaft (EAG), zum Beispiel auf die Wirkung der Europäischen Institutionen und auf deren Zuständigkeit, abgeleitetes Recht zu schaffen.

⁽¹¹⁾ J.-V. Louis, "Le Traité de Lisbonne", *J.T.D.E.*, Oktober 2007, S. 289.

Vertrag über eine Verfassung für Europa und dem Vertrag von Lissabon ⁽¹²⁾ zu

⁽¹²⁾ So werden zum Beispiel in den Bemerkungen, die unter den nachstehenden Nummern 7 bis 31 über die Vereinbarkeit der zur Billigung vorgelegten Rechtsakte mit der belgischen Verfassung, insbesondere was den Schutz der Grundrechte betrifft, formuliert werden, im Wesentlichen - mit gegebenenfalls dieser oder jener ergänzenden Verdeutlichung - die Bemerkungen übernommen, die unter den Nummern 4 bis 8 und 10 bis 22 in dem Gutachten vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa formuliert wurden (s. jedoch auch die Nrn. 33 bis 35), doch unter besonderer Berücksichtigung folgender Elemente:

- die durch den Vertrag von Lissabon geänderten Verträge enthalten keine mit Artikel I-6 des Vertrags über eine Verfassung für Europa vergleichbare Bestimmung mehr, aber in der Schlussakte von Lissabon erklärt die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, dass sie eine Erklärung Nr. 17 "zum Vorrang" angenommen hat, in der "die Konferenz [...] darauf hin[weist], dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben" und in der ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Union vom 22. Juni 2007 zu diesem Vorrang übernommen wird;

- die durch den Vertrag von Lissabon geänderten Verträge enthalten nicht den ungekürzten Text der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, wie in dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, dessen Teil II sie bildete, aber in Artikel 6, Absatz 1, Unterabsatz 1, des Vertrags über die Europäische Union wird sie in das Primärrecht aufgenommen, indem darin folgendes bestimmt wird: "Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig"; an diesem Tag haben das Parlament, der Rat und die Kommission die Charta feierlich proklamiert (*Amtsblatt der Europäischen Union*, 2007/C, 303, S. 1-16).

Darüber hinaus wird der Verweis - in dem genannten Gutachten vom 15. Februar 2005 - auf die Bestimmungen des Vertrags über eine Verfassung für Europa, auf dessen Protokolle und auf die ihm beigefügten Erklärungen in vorliegendem Gutachten selbstverständlich durch einen Verweis auf die Artikel des Vertrags von Lissabon und der Verträge, Protokolle und Erklärungen ersetzt, die er ändert oder festlegt oder die ihm beigefügt sind.

Wenn dagegen der Vertrag von Lissabon oder die Protokolle, Erklärungen und Anhänge, die diesem Vertrag oder der Schlussakte beigefügt sind, keine Bestimmung mehr enthalten, die mit einem Artikel des Vertrags über eine Verfassung für Europa oder der Protokolle, Erklärungen und Anhänge vergleichbar ist, die diesem Vertrag oder der bei derselben Gelegenheit angenommenen Schlussakte beigefügt sind und über die in dem genannten Gutachten vom 15. Februar 2005 eine Bemerkung formuliert wurde, ist diese Bemerkung selbstverständlich nicht in vorliegendem Gutachten vorhanden. Dies ist der Fall für

.../...

Artikel III-133 des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in dem der Text von Artikel 39 des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft übernommen wurde und der in dem genannten Gutachten Anlass zu einer Bemerkung darüber gegeben hat, ob die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, bestimmte Ämter der öffentlichen Verwaltung für Angehörige der Europäischen Union offen zu lassen, wie aus Absatz 4 des genannten Artikels 39 in seiner Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hervorgeht, mit Artikel 10, Absatz 2, der belgischen Verfassung vereinbar ist. Eine solche Bestimmung steht nicht mehr in dem Vertrag von Lissabon, selbst wenn sie in dem positiven Recht der Europäischen Union durch die Umnummerierung von Artikel 39 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bleibt. Diese in dem vorigen Gutachten unter Nr. 9 formulierte Bemerkung hat infolgedessen kein Pendant in diesem Gutachten.

Man verweise ferner auf die Bemerkungen Nrn. 36 bis 38 über die Folgen des Vertrags von Lissabon für die Feststellung der Anzahl Parlamentsmitglieder, die in Belgien gewählt werden, um in dem Europäischen Parlament zu tagen, und auf die Bemerkungen Nrn. 39 bis 42 über die Bezugnahmen - in dem belgischen Recht - auf die Rechtsakte des abgeleiteten Rechts, die von den europäischen Behörden verabschiedet werden.

.../...

berücksichtigen oder juristischen Entwicklungen, die seitdem eingetreten sind ⁽¹³⁾, Rechnung zu tragen oder noch um einen Aspekt des Vertrags zu untersuchen, der, obwohl er bereits in dem vorigen Vertrag im wesentlichen vorhanden war, dem Staatsrat zufolge eine besondere Untersuchung oder eine ergänzende Bemerkung verdient ⁽¹⁴⁾.

Außerdem betreffen gewisse Bemerkungen den Gesetzvorentwurf selber ⁽¹⁵⁾.

III. Vereinbarkeit der zur Zustimmung vorgelegten Rechtsakten mit der belgischen Verfassung

A. Tragweite von Artikel 34 der Verfassung

7. Angesichts der Art der Rechtsakten, auf die sich der Gesetzvorentwurf bezieht, muss dieser Vorentwurf im Lichte von Artikel 34 der Verfassung untersucht werden.

Diese Bestimmung lautet wie folgt:

"Die Ausübung bestimmter Gewalten kann völkerrechtlichen Einrichtungen durch einen Vertrag oder ein Gesetz übertragen werden."

⁽¹³⁾ Unabhängig von nebensächlicheren Aspekten wird insbesondere auf Nummer 33 dieses Gutachtens aufmerksam gemacht, die die Organisation einer Zusammenarbeit zwischen der Föderalbehörde und den Teilentitäten über den Anteil der verschiedenen parlamentarischen Versammlungen in der Ausführung der Rolle betrifft, die die Verträge und ihre Protokolle dem "Nationalen Parlament" und den Kammern des "Nationalen Parlaments" hinsichtlich Subsidiarität und Proportionalität zuteilen; siehe auch Nr. 34 über die Möglichkeit für das "Nationale Parlament" oder für eine Kammer des "Nationalen Parlaments", den Gerichtshof der Europäischen Union zu befassen.

⁽¹⁴⁾ Siehe insbesondere die Nummern 15 bis 21 über die in dem entworfenen Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erwogene Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Nr. 31, über die Auswirkung der Gründung des Europäischen Rats als Organ der Europäischen Union auf die Wirkung des belgischen Zusammenarbeitsföderalismus, und Nr. 35, über die Rolle des Nationalen Parlaments.

⁽¹⁵⁾ Siehe insbesondere die Bemerkungen unter den Nummern 29 und 44.

Aufgrund dieser Bestimmung ist es möglich, in Abweichung von Artikel 33, Absatz 2, der Verfassung, die Ausübung von Zuständigkeiten, die durch die oder aufgrund der Verfassung den Organen der Föderalbehörde, der Gemeinschaften oder der Regionen verliehen werden, durch einen Vertrag oder ein Gesetz an völkerrechtliche Einrichtungen zu übertragen. Jedoch ist es erforderlich, dass diese Zuständigkeiten in einem Vertrag oder in einem Gesetz «bestimmt» werden, was voraussetzt, dass sie darin ausreichend präzise umschrieben werden.

Es ist bekannt, dass der ehemalige Artikel 25bis, jetzt Artikel 34, in die Verfassung aufgenommen worden ist, um jeden Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit u.a. der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft auszuschließen und um Belgien zu ermöglichen, weiter an dem Ausbau der Europäischen Einrichtungen teilzunehmen ⁽¹⁶⁾.

8. Insofern die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon die Ausübung bestimmter Gewalten der Europäischen Union übertragen, geben sie im Prinzip keinen Anlass zu Kritik ⁽¹⁷⁾. Obwohl die übertragenen Zuständigkeiten sehr weitgehend beschrieben werden und manchmal sogar Anlass zu Undeutlichkeit und Verwirrung

⁽¹⁶⁾ Bericht im Namen des Ausschusses für die Verfassungsrevision, *Parl. Dok.*, Senat, 1969-1970, Nr. 275, S. 1; Bericht im Namen des Ausschusses für die Verfassungsrevision, *Parl. Dok.*, Kammer, 1968, Nr. 10-16/2, S. 3. Siehe J. Verhoeven, «Le droit international et la Constitution révisée», *Ann. dr. Lv.*, 1972, (257), 259-263; Ch. Huberlant und Ph. Maystadt, «Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité», in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Brüssel, 1973, 499-500; J.J.A. Salmon, «Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international», in *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Brüssel, 1980, 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren und J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brüssel, 1995, Nr. 25, S. 23; J. Vande Lanotte und G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Brügge, 2001, Nr. 102, S. 61-62.

⁽¹⁷⁾ Siehe auch Staatsrat, Gutachten Nr. 21.540/AV vom 6. Mai 1992 über einen Gesetzentwurf zur Billigung des Vertrags über die Europäische Union, von 17 Protokollen und der Schlussakte mit 33 Erklärungen, unterzeichnet in Maastricht am 7. Februar 1992, *Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 482/1.

geben ⁽¹⁸⁾, scheinen sie doch auf den ersten Blick ausreichend "bestimmt" im Sinne von Artikel 34 der Verfassung zu sein. Dies gilt um so mehr als Artikel 5, Absatz 1, des Vertrags über die Europäische Union vorsieht, dass die Ausübung der Zuständigkeiten durch die Union den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit unterworfen ist.

Ebenfalls ist zu betonen, dass Artikel 4, Absatz 2, des Vertrags über die Europäische Union folgendes vorsieht:

"Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten."

9. Wenn die Bestimmungen eines Vertrags über die Zuweisung von Gewalten an eine überstaatliche Einrichtung hinausgehen und wenn sie dabei andere Verfassungsbestimmungen verletzen als diejenigen, die die Ausübung dieser Gewalten betreffen, hat der Staatsrat immer befunden, dass dem Vertrag erst zugestimmt werden kann, nachdem die betreffenden Bestimmungen der Verfassung revidiert worden sind ⁽¹⁹⁾. In seinem Gutachten Nr. 28.936/2 vom 21. April 1999 über einen Gesetzentwurf zur

⁽¹⁸⁾ So geht zum Beispiel aus Artikel 4, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Art der Zuständigkeit in den Angelegenheiten Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt nicht hervor: geht es um parallele Zuständigkeiten oder um (beschränkt) konkurrierende Zuständigkeiten (siehe auch Absatz 4 derselben Bestimmung)?

⁽¹⁹⁾ Siehe Staatsrat, Gutachten Nr. 21.540/AG vom 6. Mai 1992, erwähnt in der Note 16; Staatsrat, Gutachten Nr. 25.776/9 vom 22. Januar 1997 über einen Gesetzentwurf zur Zustimmung zu dem Sicherheitsabkommen der WEU, unterzeichnet in Brüssel am 28. März 1995, *Parl. Dok.*, Senat, 1999-2000, Nr. 306/1; Staatsrat, Gutachten Nr. 27.449/2 vom 23. März 1998 über einen Gesetzentwurf bezüglich Bestimmungen in Wahlangelegenheiten und zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Union Nr. 94/80/EG vom 19. Dezember 1994; Staatsrat, Gutachten Nr. 28.936/2 vom 21. April 1999 über einen Gesetzentwurf zur Zustimmung zu dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, unterzeichnet in Rom am 17. Juli 1998, *Parl. Dok.*, 1999-2000, Nr. 2-329/1.

Zustimmung zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs hat der Staatsrat die folgende Bemerkung gemacht:

«Die Abweichungen von der Verfassung, die über das hinausgehen, was die Zuständigkeitszuweisung an eine völkerrechtliche Einrichtung voraussetzt, können nicht als durch Artikel 34 der Verfassung «zugelassen» betrachtet werden. Ohne vorhergehende Revision der Verfassung kann aufgrund dieses Artikels einem Vertrag, der solche Abweichungen enthalten würde, nicht zugestimmt werden»⁽²⁰⁾.

Gemäß dieser feststehenden Rechtsprechung untersucht der Staatsrat deshalb, ob der Vertrag und die beigefügten Instrumente, auf die sich der vorliegende Zustimmungsgesetzvorentwurf bezieht, Bestimmungen enthalten, die unvereinbar sind mit der Verfassung und insbesondere mit anderen Verfassungsbestimmungen als denjenigen, die die Ausübung der Gewalten betreffen. Wenn der Staatsrat eine Unvereinbarkeit feststellt, ergibt sich daraus, dass die Verfassung revidiert werden muss, ehe die zuständigen Gesetzgeber dem Vertrag zustimmen können.

B. Das abgeleitete europäische Recht und die belgische Verfassung

10. Ein wesentliches Merkmal des Vertrags ist, dass er die Organe der Europäischen Union ermächtigt, nach seiner Inkrafttretung Bestimmungen des sogenannten «abgeleiteten» europäischen Rechts zu verabschieden⁽²¹⁾.

Es kann sein, dass in der Zukunft zwischen dem (auf der Grundlage der europäischen Verträge angenommenen) abgeleiteten europäischen Recht und der belgischen Verfassung Konflikte entstehen.

⁽²⁰⁾ Staatsrat, Gutachten Nr. 28.936/2 vom 21. April 1999, erwähnt in der vorhergehenden Note, S. 95.

⁽²¹⁾ In Wirklichkeit lehnt sich der vorliegende Vertrag an die bestehenden Verträge über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften an und gibt es bereits eine reiche «abgeleitete» europäische Gesetzgebung. Das ändert aber nichts daran, dass die Zustimmung zu dem vorliegenden Vertrag zu einer neuen Willensäußerung des Gesetzgebers führt, deren Vereinbarkeit mit der belgischen Verfassung geprüft werden muss, da in der Zukunft neue Regeln des abgeleiteten europäischen Rechts erlassen werden.

Die Übertragung der Ausübung bestimmter Gewalten an völkerrechtliche Einrichtungen, die durch Artikel 34 der Verfassung erlaubt wird, setzt zwangsläufig voraus, dass diese Einrichtungen selbständig über die Weise entscheiden können, auf die sie diese Gewalten ausüben, ohne dass sie durch die Bestimmungen der belgischen Verfassung gebunden sind ⁽²²⁾. Dies bedeutet, jedenfalls im Prinzip, dass, wenn unter Anwendung der vorliegenden Verträge in der Zukunft beispielsweise eine Verordnung oder eine Richtlinie verabschiedet werden, die entweder selber im Widerspruch zu der belgischen Verfassung stehen würden oder die belgischen Behörden verpflichten würden, mit der Verfassung unvereinbare Akte vorzunehmen, die Verfassung nicht gegen diese Akte des abgeleiteten europäischen Rechts angeführt werden kann ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ In diesem Sinn: C. Naômé, «Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991», *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (24), 54-55; J.-V. Louis, «La primauté, une valeur relative ?», *Cah. dr. eur.*, 1995, (23) 26; H. Bribosia, «Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire», *R.B.D.I.*, 1996, (33), S. 60, Nr. 35; R. Ergec, «La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution», Anm. unter Staatsrat, Orfinger, Nr. 62.922, 5. November 1996, *J.T.*, 1997, 256; M. Melchior und P. Vandernoot, «Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé», *R.B.D.C.*, 1998, (1), 13-14 et 39; siehe auch P. Gilliaux, «L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État: primauté et efficacité» in *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brüssel, 1999, (473), 483; P. Vanden Heede und G. Goedertier, «Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof», *T.B.P.*, 2003, (458), 470-471, Nr. 33.

⁽²³⁾ Siehe in diesem Sinne auch: Gutachten 39.192/3, das die Gesetzgebungsabteilung des Staatrates am 4. November 2005 über einen Vorentwurf abgegeben hat, der das Gesetz vom 1. Mai 2006 zur Revision der pharmazeutischen Gesetzgebung geworden ist, Nr. 46, insbesondere Nr. 46.3 und 46.4 (*Parl. Dok.*, Kammer, 2005-2006, Nr. 51-2189/1, S. 113 bis 116). In diesem Gutachten wird festgestellt, dass eine Richtlinie, insbesondere Artikel 97 der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Vorsorgemaßnahmen hinsichtlich der Meinungsfreiheit zu treffen, was Artikel 19 der belgischen Verfassung nicht zulässt. In dem Gutachten wird befunden, dass "la circonstance que [...] une directive de la Communauté européenne impose expressément aux États membres d'instaurer un système de mesures préventives est cependant un élément à prendre considération pour apprécier la constitutionnalité des dispositions en projet". Auf der Grundlage des Artikels 34 der Verfassung sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, der zufolge "es die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren [kann], wenn geltend gemacht wird, die Grundrechte in der ihnen von der Verfassung dieses Staates gegebenen Gestalt oder die Strukturprinzipien seiner Verfassung seien verletzt" (EuGH., 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) und aufgrund des Erwägungsgrunds, an den unter Nr. 10 dieses Gutachtens erinnert wird, wie er unter Nr. 7 des Gutachtens vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zu dem

Verfassungsrechtlich sorgt Artikel 34 der Verfassung für die Verbindung zwischen einerseits dem Vorrang des europäischen Rechts, der sich aus seiner durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften anerkannten⁽²⁴⁾ und in der Erklärung der Mitgliedstaaten Nr. 17 in der Schlussakte bestätigten Art selbst ergibt, und andererseits der Position, die die belgische Verfassung in der innerstaatlichen Rechtsordnung einnimmt⁽²⁵⁾.

Vertrag über eine Verfassung für Europa stand, hat die Gesetzgebungsabteilung in diesem Gutachten 39.192/3 angenommen, dass "dans la mesure où l'article 97 de la directive 2001/83/CE impose aux États membres de prendre des mesures préventives à l'égard de la publicité pour les médicaments, le législateur belge peut adopter de telles mesures sans violer la Constitution" (a.a.O.).

- (24) EuGH, Costa, 15. Juli 1964, Nr. 6/64, *Slg.*, 1964, (1143), 1160; EuGH, Internationale Handelsgesellschaft, 17. Dezember 1970, Nr. 11/70, *Slg.*, 1970, 1125, Erw. 3. Siehe auch für weitere Bestätigungen der Regel, nach der auf Bestimmungen einer nationalen Verfassung nicht zurückgegriffen werden kann, um die Anwendung der Bestimmungen des europäischen Rechts zu beschränken, EuGH, Kommission / Italien, 11. April 1978, Nr. 100/77, *Slg.*, 1978, S. 879, Erw. 21; EuGH, Kommission / Belgien, 6. Mai 1980, Nr. 102/79, *Slg.*, 1980, S. 1473, Erw. 15; EuGH., Kommission / Belgien, 17. Dezember 1980, Nr. 149/79, *Slg.*, 1980, S. 3881, Erw. 19; EuGH, Kommission / Luxemburg, 2. Juli 1996, Nr. C-473/93, *Slg.*, 1996, S. I-3207, Erw. 38.

Was die anderen Pfeiler des heutigen EU-Rechts betrifft, siehe u.a. EuGH, 16. Juni 2005, Puppino, C-105/03; K. Lenaerts und T. Corthout, "Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law", *European Law Review*, 2006, Lf. 3, 287 ff.

- (25) Bis heute hat sich der Verfassungsgerichtshof zu der Verbindung zwischen dem abgeleiteten europäischen Recht und der belgischen Verfassung noch nicht deutlich geäußert. Die Frage der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs in Bezug auf Gesetzgebungsakte der belgischen Behörden zur Durchführung oder Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts ist jedoch in einer Studie von M. Melchior und L. De Grève, Vorsitzender und ehemaliger Vorsitzender des Verfassungsgerichtshofs, aufgeworfen worden, die allerdings in allgemeinen und vorsichtigen Worten folgendes bemerken:

«Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis (devenu 34) de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes» («Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme: concurrence ou complémentarité?», Bericht des Schiedshofs für die IX. Konferenz der europäischen Verfassungsgerichtshöfe, abgehalten vom 10. bis zum 13. Mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), S. 228, Nr. 43).

Der Staatsrat, Verwaltungsabteilung, hat sich ausdrücklich dem Standpunkt angeschlossen, dem zufolge sich aus Artikel 34 der Verfassung ergibt, dass die Verfassung nicht gegen Bestimmungen des europäischen Rechts, oder *in casu* gegen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft selber, wie der Gerichtshof sie auslegt angeführt werden kann: Goosse, Nr. 62.921, und Orfinger, Nr. 62.922, 5. November 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, Bericht von O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 256, Anm. von R. Ergec.

Wie dem auch sei, diese Frage ist heute rein virtuell. Zu dem Zeitpunkt, an dem erwogen wird, dem Vertrag selber, der nur das europäische Primärrecht bildet, zuzustimmen, ist es unmöglich vorzusehen, welchen Inhalt eine solche europäische Norm abgeleiteten Rechts haben könnte, die per Hypothese dem belgischen Staat oder seinen Teilentitäten mit den Verfassungsregeln unvereinbare Verpflichtungen auferlegen würde ⁽²⁶⁾.

Die Frage um die präzise Auslegung von Artikel 34 der Verfassung könnte sich also nur in der Zukunft stellen. Demzufolge ist es nicht notwendig, dass der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, sich in diesem Gutachten zu den Anwendungsbedingungen von Artikel 34 der Verfassung in der hier behandelten Hypothese näher äußert.

Angesichts des Obenstehenden steht die Möglichkeit, dass das europäische abgeleitete Recht mit der Verfassung kollidieren könnte, im Augenblick der Zustimmung der Gesetzgeber zum Vertrag nicht entgegen.

In der Zukunft könnte es sich, wenn die Hypothese eines Konflikts zwischen dem abgeleiteten europäischen Recht und Bestimmungen der belgischen Verfassung eintritt, in Anbetracht der weiten oder weniger weiten Auslegung, die an Artikel 34 der Verfassung gegeben wird, als wünschenswert, sogar nötig erweisen, die betreffenden Verfassungsbestimmungen zu ändern, abgesehen von der - wenn auch theoretischen - Möglichkeit, dass Belgien sich aus der Europäischen Union zurückzieht ⁽²⁷⁾.

11. In Anbetracht der oben stehenden Erwägungen meint der Staatsrat noch folgendes unterstreichen zu müssen.

Wie oben dargelegt, kann die Zustimmung zu einem Vertrag, insbesondere zu einem Vertrag zur Übertragung von Gewalten an eine überstaatliche Einrichtung wie die Europäische Union, zur Folge haben, dass die Verfassung revidiert werden muss (siehe Nr. 9). Eine Revision könnte auch dadurch notwendig werden, dass ein Organ einer überstaatlichen Einrichtung eine verfassungswidrige Maßnahme getroffen hat (siehe Nr. 10).

⁽²⁶⁾ Siehe jedoch die nachstehenden Bemerkungen 15 bis 21, in Bezug auf die Europäische Staatsanwaltschaft, insbesondere die Bemerkung Nr. 20.

⁽²⁷⁾ Siehe Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union.

Artikel 195 der Verfassung regelt das Verfahren für deren Revision. Der Staatsrat schlägt vor, zu untersuchen, ob es nicht passend wäre, diesen Artikel 195 um eine Bestimmung zu ergänzen, die insbesondere Verfassungsanpassungen betrifft, die sich einerseits auf die Zustimmung zu einem Vertrag in Bezug auf die Europäische Union und dessen Ratifizierung (oder gegebenenfalls im weiteren Sinne zu einem internationalen Vertrag im allgemeinen) und andererseits auf die Durchführung von Verpflichtungen aus dem EU-Recht (oder gegebenenfalls im weiteren Sinne auf die Durchführung von Verpflichtungen, die aus dem überstaatlichen oder internationalen Recht im allgemeinen entfließen) beziehen würden. Für solche Verfassungsänderungen könnte beispielsweise ein flexibleres Verfahren vorgesehen werden. Man bemerke diesbezüglich, dass Artikel 195 der Verfassung eine der Bestimmungen ist, die in der am Ende der vorigen Sitzungsperiode angenommenen Erklärung zur Revision der Verfassung aufgezählt werden ⁽²⁸⁾.

C. Der Schutz der Grundrechte und -freiheiten

12. Titel II der belgischen Verfassung gewährleistet eine Reihe von Grundrechten und -freiheiten. Artikel 6, Absatz 1, Unterabsatz 1, des Vertrags über die Europäische Union bestimmt seinerseits folgendes: "Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig". Diese Charta wird somit vollständiger Bestandteil der in dem Primärrecht der Europäischen Union festgelegten Regelung der Grundrechte sein.

In gewissen Fällen ist der Schutz, den Titel II der Verfassung für bestimmte Grundrechte vorsieht, weiter als der Schutz, den die Charta denselben Grundrechten verleiht. So gewährleistet die belgische Verfassung zum Beispiel die Sprachfreiheit (Artikel 30 der Verfassung), während dieses Recht nicht in der Charta aufgenommen ist. Für gewisse andere Rechte enthält die belgische Verfassung genauere Garantien als die Charta. Das ist zum Beispiel der Fall für die Unterrichtsfreiheit (vgl. Artikel 24 der Verfassung und Artikel 14 der Charta), die Freiheit der Kulte (vgl. Artikel 19, 20 und 21 der Verfassung und Artikel 10 der Charta) und den Schutz im Falle einer Enteignung (vgl. Artikel 16 der Verfassung und Artikel 17 der Charta). Was noch weitere Grundrechte betrifft, sieht die belgische Verfassung strengere Einschränkungsbedingungen vor. So schließt sie für eine Reihe von Grundrechten aus, dass präventive Maßnahmen getroffen

⁽²⁸⁾ *Belgisches Staatsblatt*, 2. Mai 2007.

werden (Artikel 19, 24, 25, 26 und 27 der Verfassung), während Artikel 52, Absatz 1, der Charta solche Maßnahmen nicht ausschließt ⁽²⁹⁾.

Zudem schreibt die Verfassung vor, dass der Eingriff in bestimmte Grundrechte nur durch die Annahme eines formellen Gesetzgebungsakts erfolgen darf, während Artikel 52 das Eingreifen des Gesetzgebers nicht verlangt.

13. Der geringere Schutz, den die Charta in Bezug auf bestimmte Aspekte bietet, beeinträchtigt an sich nicht den weitergehenden Schutz der belgischen Verfassung. Artikel 53 der Charta sieht nämlich ausdrücklich folgendes vor:

«Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.»

In den Erläuterungen bezüglich Artikel 53 des Textes der Charta wird in dieser Hinsicht verdeutlicht:

"Der Zweck dieser Bestimmung ist die Aufrechterhaltung des durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht in seinem jeweiligen Anwendungsbereich gegenwärtig gewährleisteten Schutzniveaus. Aufgrund ihrer Bedeutung findet die [Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten] Erwähnung." ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Diese Bestimmung lautet wie folgt:

«Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.»

⁽³⁰⁾ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl., 14. Dezember 2007, C, 303, S. 17 ff., insbesondere S. 35). Über die Tragweite dieser Erläuterungen, siehe Artikel 52, Absatz 7, der Charta, der wie folgt lautet: "Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst wurden, sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen."

Aus Artikel 53 geht hervor, dass die Charta an sich nicht im Widerspruch zum Titel II der belgischen Verfassung sein kann, da dieser Artikel ausdrücklich erwähnt, dass die Charta die weitergehenden Garantien nicht verletzen will, die jede nationale Verfassung bietet. Die Tatsache, dass Belgien den Vertrag ratifiziert, wird also nicht dazu führen können, dass Bestimmungen der belgischen Verfassung (oder diejenigen der internationalen Menschenrechtsverträgen, denen Belgien beigetreten ist) nunmehr auf eine engere Weise als früher ausgelegt würden. Insofern die belgische Verfassung und der Vertrag beide auf eine bestimmte Situation Anwendung finden ⁽³¹⁾, wird das betreffende Grundrecht aufgrund der weitergehenden Bestimmung gewährleistet werden müssen.

14. Es stellt sich die Frage, ob Artikel 53, indem er auf den Schutz der Rechte und Freiheiten in den «Verfassungen der Mitgliedstaaten» hinweist, auch verhindert, dass die Organe der Europäischen Union beim Erlassen des «abgeleiteten europäischen Rechts» auch in der Zukunft die spezifischen Garantien, die Titel II der Verfassung den Grundrechten und -freiheiten verleiht, verletzen können oder die belgischen Behörden zwingen können, diese Garantien zu verletzen. Der Staatsrat stellt fest, dass diesbezüglich zwei Auslegungen vorgebracht werden.

Einer ersten Auslegung zufolge hat Artikel 53 eine beschränkte Tragweite. Dieser Artikel enthält nur eine Regel zur «Auslegung» der Bestimmungen der Charta und gewährleistet nur, dass die Charta an sich die weitergehenden Garantien der nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht verletzt, ohne dass dieser Artikel jedoch voraussetzt, dass die europäischen Organe in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten die spezifischen Garantien beachten müssen, die diese nationalen Verfassungen im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte vorschreiben, und ohne dass die Mitgliedstaaten sich auf ihre nationale Verfassung berufen können, um sich der Durchführung und der Anwendung des europäischen Rechts zu entziehen. Dieser Auslegung zufolge müssen die europäischen Organe beim Erlassen des abgeleiteten europäischen Rechts nur die in der Charta gewährleisteten Grundrechte beachten. Aus Artikel 52, Paragraph 4, geht jedoch hervor, dass diese Grundrechte, soweit sie sich aus den «gemeinsamen

⁽³¹⁾ Dies wäre der Fall, wenn eine belgische Behörde eine Maßnahme trafe, mit der sie das Recht der Union durchführt. Als belgische Behörde unterliegt sie der belgischen Verfassung; aufgrund von Artikel 51, Paragraph 1, der Charta ist sie ebenfalls dem Vertrag unterworfen.

Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten» ergeben, im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt werden müssen. Es ist aber keineswegs die Rede von irgendeiner Unterordnung des europäischen Rechts den nationalen Verfassungen gegenüber.

Laut einer zweiten Auslegung, die in einer bestimmten Rechtsliteratur vorgebracht wird, hätte Artikel 53 eine weitergehende Tragweite und würde er übrigens verhindern, dass die europäischen Organe bei der Durchführung des abgeleiteten europäischen Rechts die Mitgliedstaaten dazu zwingen könnten, den weitergehenden Garantien, die ihre nationale Verfassung im Bereich der Grundrechte verleiht, entgegenzuhandeln. Dieser Auslegung zufolge zielt Artikel 53 darauf ab, jeden Rückschritt im Bereich der Grundrechte zu bekämpfen. In dieser weiten Auslegung hätte dieser Artikel nach P. Cassia in seinem Kommentar zu Artikel II-113 des Vertrags über eine Verfassung für Europa, der Artikel 53 der Charta entspricht, zur Folge:

"de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" ⁽³²⁾.

Würde diese breite Auslegung angenommen werden, so würde dies stets laut P. Cassia bedeuten, dass

"dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que le «standard» national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...]" ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ P. Cassia, "L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes", *Europe, Revue mensuelle du JurisClasseur*, Dezember 2004, S. 9.

⁽³³⁾ *Ibid.* In demselben Sinne: M. Fischbach, "Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention", in *Grundrechtscharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, W. Heusel, Hrsg., Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, Vizepräsident der Konvention, die die Charta verfasst hat, schreibt auch hinsichtlich Artikel 53 der Charta:

"Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement

.../...

Schließlich steht es selbstverständlich dem Gerichtshof der Europäischen Union zu, die Tragweite von Artikel 53 der Charta zu bestimmen. Der Staatsrat möchte jedoch schon jetzt betonen, dass die zweite Auslegung, d.h. die breite Auslegung des o.a. Artikels, eine Umwälzung der jetzt geltenden Prinzipien der europäischen Rechtsordnung bedeuten würde, indem sie einen Vorrang der nationalen Verfassung vor dem europäischen Recht einführt und ermöglicht, dass das europäische Recht in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf eine nicht einheitliche Weise angewandt und durchgeführt wird, während die erste Auslegung, d.h. die einschränkende Auslegung, sich an die Grundprinzipien anschließt, die bis jetzt das europäische Recht immer bestimmt haben.

Dieser ersten Auslegung zufolge schließt Artikel 53 der Charta nicht aus, dass das abgeleitete Recht der europäischen Organe die spezifischen Garantien missachtet oder die belgischen Behörden verpflichtet, die spezifischen Garantien zu missachten, die Titel II der belgischen Verfassung im Bereich des Schutzes der Grundrechte gewährt. Diese Missachtung ist jedoch nicht im Vertrag selber vorgesehen, sondern würde sich eher daraus ergeben, dass die europäischen Organe in der Zukunft eventuell die Zuständigkeiten ausüben, die ihnen im Vertrag aufgrund des Artikels 34 der Verfassung erteilt werden. Wie oben bereits dargelegt worden ist, ist es weder möglich noch wünschenswert, jetzt schon in dieser Hinsicht mit einer Verfassungsrevision vorzugreifen (siehe oben Nr. 10).

Aus diesem Grund befindet der Staatsrat, dass er zur Zeit keine Verfassungswidrigkeitskritik vorbringen muss. Es wird jedoch auf ein rezentes Beispiel

dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objection des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale" (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires*, Paris, 2001, S. 266-269).

.../...

aus seiner Rechtsprechung verwiesen, das in der vorstehenden Fußnote Nr. 23 dargelegt wurde.

Er ist jedoch der Meinung, dass es nützlich ist, nachstehend Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorsieht, genauer zu untersuchen.

D. Die Europäische Staatsanwaltschaft

15. Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet wie folgt:

"1. Zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Sofern keine Einstimmigkeit besteht, kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf einer Verordnung befasst wird. In diesem Fall wird das Verfahren im Rat ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zur Annahme zurück.

Sofern kein Einvernehmen erzielt wird, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Verordnung begründen möchten, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In diesem Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 10 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 280d Absatz 1 dieses Vertrags als erteilt, und die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit finden Anwendung.

2. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr.

3. Die in Absatz 1 genannte Verordnung legt die Satzung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Einzelheiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für ihre Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften sowie die Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für die gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen

.../...

Staatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen fest.

4. Der Europäische Rat kann gleichzeitig mit der Annahme der Verordnung oder im Anschluss daran einen Beschluss zur Änderung des Absatzes 1 mit dem Ziel einer Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension und zur entsprechenden Änderung des Absatzes 2 hinsichtlich Personen, die als Täter oder Teilnehmer schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten begangen haben, erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission."

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen Artikel III-274 des Vertrags über eine Verfassung für Europa ⁽³⁴⁾.

16. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung ist im Lichte der unter den vorstehenden Nummern 7 bis 14 formulierten Überlegungen zu untersuchen.

17.1. Die erste Frage, die sich erhebt, betrifft die Vereinbarkeit dieser Bestimmung des primären Europäischen Rechtes mit der Verfassung, indem sie als Grundsatz einführt, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft errichtet wird, die "zuständig [ist] für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten [...] begangen haben," und die "bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft" wahrnimmt.

17.2. Auf rein formeller Ebene impliziert das in Artikel 12, Absatz 2, der Verfassung ⁽³⁵⁾ verankerte Prinzip der Legalität der Verfolgungen an erster Stelle, dass die mit diesen Verfolgungen beauftragte Behörde durch das Gesetz bestimmt wird. Diese Angelegenheit fällt in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers. Außerdem geht aus den Artikeln 151 und 153 der Verfassung hervor, dass in Belgien die Staatsanwaltschaft mit den Verfolgungen beauftragt ist. Denselben Bestimmungen und anderen Bestimmungen von Titel III, Kapitel VI, der Verfassung zufolge gehören das Statut und die Arbeitsweise der Mitglieder der Staatsanwaltschaft zum Kompetenzbereich des Gesetzgebers, des Königs und anderer belgischen Behörden, insbesondere des Justizministers und des Hohen Justizrates.

Die Übertragung dieser Zuständigkeiten an europäische Organe, die grundsätzlich in Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

⁽³⁴⁾ Absatz 1 dieser Bestimmung ist jedoch neu: die letzten zwei Absätze kamen in dem Vertrag über eine Verfassung für Europa nicht vor.

⁽³⁵⁾ Diese Bestimmung lautet wie folgt:

"Niemand darf verfolgt werden, es sei denn in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form."

in Bezug auf Aspekte der Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft erfolgt, geht nicht über das hinaus, was die Erteilung von Zuständigkeiten an eine völkerrechtliche Organisation mit sich bringt und kann demzufolge, gemäß dem, was vorstehend über die Tragweite von Artikel 34 der Verfassung bemerkt wurde ⁽³⁶⁾, aufgrund der letztgenannten Bestimmung für zulässig betrachtet werden, wenn sie wie im vorliegenden Fall aus einem internationalen Vertrag hervorgeht, der durch das Parlament gebilligt werden muss.

Ebenso hat zum Beispiel die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates, als sie untersuchte, ob es Verfassungsbestimmungen gab, die den Gesetzgeber hindern würden, das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu billigen, Einwände über Unvereinbarkeiten zwischen Regeln des Statuts und Regeln des materiellen Rechts geäußert, die aus der belgischen Verfassung hervorgehen, aber sie hat keine Einwände gegen die Übertragung von Zuständigkeiten hinsichtlich der Verfolgung und der Urteilsfällung an diesen supranationalen Hof geäußert, die bis daher belgischen Behörden erteilt worden waren ⁽³⁷⁾. Es gibt für den Staatsrat keinen Grund, im vorliegenden Fall von dieser Auffassung abzuweichen.

Es ist nicht nötig, auch noch zu untersuchen, ob die Intervention des Gesetzgebers durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Zustimmung zum Vertrag nicht auf jeden Fall bereits an sich, was die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon betrifft, dem eventuellen Einwand in Bezug auf das Prinzip der Legalität der Verfolgungen gerecht wird.

18.1. Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union legt nicht nur das Prinzip der Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft fest. Er bestimmt auch, dass gemäß einem besonderen Verfahren verabschiedete europäische Verordnungen diese Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen und deren Satzung, die Einzelheiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die für ihre Tätigkeit geltenden Verfahrensvorschriften sowie die Regeln für die Zulässigkeit von Beweismitteln und für

⁽³⁶⁾ Siehe oben, Nr. 9.

⁽³⁷⁾ Siehe das oben in der Fußnote 19 erwähnte Gutachten 28.936/2 vom 21. April 1999.

die gerichtliche Kontrolle der von der Europäischen Staatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Prozesshandlungen festlegen können.

18.2. Artikel 34 der Verfassung ermöglicht, dass die europäischen Behörden im Prinzip ermächtigt werden, diese Verordnungen zu verabschieden. Unter vorstehender Nummer 10 wurde nämlich bereits bemerkt, dass eine der Folgen der durch den genannten Artikel 34 genehmigten Erteilung von bestimmten Zuständigkeiten an eine völkerrechtliche Institution, wie die Europäische Union, gerade darin besteht, dass die Organe dieser Institution diese Zuständigkeiten mittels Instrumente des abgeleiteten Rechts durchführen können.

18.3. Die Regeln, die in einem Text des abgeleiteten europäischen Rechts, wie die betreffenden Verordnungen, festgelegt werden, könnten Bestimmungen enthalten, die von dem belgischen Recht abweichen.

Nicht nur in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften ⁽³⁸⁾, sondern auch in derjenigen der belgischen Rechtsprechungsorgane wird angenommen, dass die Regeln des abgeleiteten europäischen Rechts vor der nationalen Gesetzgebung Vorrang haben ⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Siehe insbesondere EuGH, Ratti, 5. April 1979, Rs. 148/78; Fratelli Costanzo SpA gegen Comune di Milano, 22. Juni 1989, Rs. 103/88; Becker, 19. Januar 1992, Rs. 8/81; Foster 12. Juli 1990, Rs. C-188/89; Francovitch, 19. November 1991, verb. Rsn. C-6/90 und C-9/90; Remi van Cant gegen Rijksdienst voor pensioenen, 1. Juli 1993, Rs. C-154/92.

⁽³⁹⁾ Verfassungsgerichtshof, 2. Februar 1995, Nr. 7/95, B.5 (implizite Lösung); 10. Mai 2006, Nr. 71/2006, B.20; P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Brüssel, Bruylant, 1987, S. 163. Der Kassationshof ist der Meinung, dass "l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 10 (nouveau) du Traité instituant la Communauté économique européenne, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles." (Cass., 24. Januar 2003, C.00.0483.N).

Der Vorrang der Richtlinien vor der nationalen Gesetzgebung ergibt sich auch aus den allgemeinen Worten des Urteils AG Fromagerie franco-suisse Le Ski vom 27. Mai 1971 des Kassationshofs, in dem, nachdem erwogen wurde, dass, "lorsqu[un] conflit existe entre une norme de droit interne et une norme de droit

.../...

Wenn zwischen der Regel des abgeleiteten europäischen Rechts - im Fall des Artikels 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union würde es um Verordnungen gehen - und den unter der vorstehenden Nummer 17.2 erwähnten Verfassungsregeln ein Konflikt entsteht, muss - aufgrund der in Artikel 34 der Verfassung gewährleisteten Verbindung zwischen dem Vorrang des europäischen Rechts und der Position der belgischen Verfassung in der innerstaatlichen Rechtsordnung - davon ausgegangen werden, dass diese Verfassungsbestimmung, wie oben bereits erwähnt wurde⁽⁴⁰⁾, mit sich bringt, dass die Verabschiedung solcher europäischen Verordnungen und infolgedessen auch deren Durchführung und Anwendung aus verfassungsrechtlicher Sicht in dem belgischen Recht zugelassen werden.

18.4. Die vorstehend unter Nummer 17.2 formulierte Schlussfolgerung über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der in Artikel 86 des Vertrags vorgenommenen Zuständigkeitsübertragung hinsichtlich des Prinzips der Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft kann also auf die Verordnungen angewandt werden, die von dem Rat

international qui a des effets dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir [...]”, folgende, dem EG-Recht eigene Begründung gegeben wird, ohne dass zwischen den primären und den abgeleiteten Regeln des europäischen Rechts unterschieden wird:

“Attendu qu'il en est *a fortiori* ainsi lorsque le conflit existe [...] entre une norme de droit interne et une norme de droit communautaire;

Qu'en effet les traités qui ont créé le droit communautaire ont institué un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité l'exercice de leurs pouvoirs souverains dans les domaines que ces traités déterminent” (*J.T.*, 1971, S.474; *Pas.*, 1971, I, S. 886 ff.; *Arr. Cass.*, 1971, p. 967; in demselben Sinne über die Zuständigkeit der Höfe und Gerichte, die Anwendung eines mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Gesetzes ohne Unterschied zwischen primärem Recht und abgeleitetem Recht zu verweigern, *Kass., Indiamex AG*, 14. Januar 1976, *Pas.*, I, S. 541; siehe auch *Kass., Sarimmo*, 2. Dezember 1996, *Pas.*, 1996, I, S. 1201).

Dieser Vorrang des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts ist verbunden mit der Anerkennung dessen unmittelbarer Wirkung, auf jeden Fall was die Verordnungen betrifft, wie diejenigen, auf die sich der hier untersuchte Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bezieht.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Nr. 10.

mit Zustimmung des Europäischen Parlaments verabschiedet werden sollen ⁽⁴¹⁾. Was diesen Aspekt betrifft, wird jedoch auf die Bemerkung unter nachstehender Nummer 20 hingewiesen.

19.1. Das in Artikel 12, Absatz 2, der Verfassung aufgenommene Prinzip der Legalität der Verfolgungen ist jedoch nicht auf seine rein formelle Tragweite beschränkt, aufgrund deren im internen Recht Zuständigkeiten an die gesetzgebende Gewalt anvertraut werden, wie eben unter den Nummern 17 und 18 untersucht wurde.

Es enthält auch zusätzliche Anforderungen. Das Legalitätsprinzip dient nämlich nicht nur als Rechtsschutz des Individuums gegen die Willkür des Staates - das betrifft seine rein formelle Tragweite -, sondern es hat auch eine wichtige Legitimationsfunktion für die Ausübung der Staatsgewalt gegen das Individuum und ist darum in Belgien an die Begriffe Demokratie, Trennung und Gleichgewicht der Gewalten gekoppelt. Daraus folgt, dass die "Fälle" und die "Form" der Verfolgungen lediglich aus einem diesen demokratischen Garantien entsprechenden, normativen Prozess erfolgen können.

19.2. Außer der Tatsache, dass das belgische Parlament mit dem hier untersuchten Vorentwurf aufgefordert wird, zu dem Vertrag von Lissabon, einschließlich zu Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, zuzustimmen, ist diesbezüglich Folgendes zu bemerken.

Die ggf. aufgrund dieser letzten Bestimmung verabschiedeten Verordnungen müssen von dem Rat einstimmig erlassen werden, und die belgische Regierung wird somit ihren Standpunkt einschließlich eventueller Einwände in Bezug auf insbesondere aus der Verfassung hervorgehende Grundprinzipien der belgischen Rechtsordnung geltend machen können.

In grundlegenderer Weise ist jedoch schon jetzt zu berücksichtigen, dass, während die strafrechtlichen Angelegenheiten zur Zeit dem sogenannten "dritten Pfeiler"

⁽⁴¹⁾ Das gilt auch, wenn von der Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit Gebrauch gemacht wird, die von Artikel 86, Absatz 1, Unterabsätze 2 und 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen wird.

der europäischen Konstruktion - mit intergouvernementalem Charakter - unterliegen, der Vertrag von Lissabon, der diese Angelegenheiten in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in die "gemeinschaftlichen" Verfahren für die Verabschiedung von Bestimmungen des abgeleiteten Rechts aufnimmt, die Möglichkeit bietet, dem Mangel an demokratischen Garantien, der von Anfang an den europäischen Strafrechtsraum charakterisiert, und der durch die allmähliche Zunahme der Erzwingbarkeit der im Rahmen dieses dritten Pfeilers verabschiedeten Rechtsakte immer größer geworden ist, in hohem Maß abzuwenden.

Einerseits werden die Befugnisse des Europäischen Parlaments, einer demokratisch gewählten Versammlung, mit diesem neuen Vertrag verstärkt. Für strafrechtliche Materien wird fortan im Prinzip das Mitentscheidungsverfahren anwendbar sein, wodurch das Europäische Parlament Mitgesetzgeber wird⁽⁴²⁾. Die Verordnungen, auf die sich Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bezieht, unterliegen zwar nicht diesem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren; das Europäische Parlament wird jedoch diesen Verordnungen zustimmen müssen⁽⁴³⁾. Im Vergleich zu dem zur Zeit im Rahmen des dritten Pfeilers geltenden Entscheidungsverfahren, wobei das Europäische Parlament in dem besten Fall nur angehört wird⁽⁴⁴⁾, geht es bereits um eine wichtige Verbesserung.

Andererseits wird mit dem neuen Vertrag auch die Rolle der nationalen Parlamente verstärkt. Dies geht insbesondere aus dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und aus demjenigen über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hervor. Die diesbezüglich von den nationalen Parlamenten ausgeübte Kontrolle wird außerdem gerade auf strafrechtlicher Ebene verstärkt⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽⁴³⁾ Artikel 86, Absatz 1, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 39 des derzeitigen Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Schließlich müssen die genannten Verordnungen die Grundrechte einhalten, so wie sie von der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, die als allgemeine Grundsätze zum Unionsrecht gehören⁽⁴⁶⁾. Sie müssen auch die Rechte und Freiheiten beachten, die in der Charta der Grundrechte, die rechtlich gleichrangig ist wie die Verträge, bestimmt werden⁽⁴⁷⁾. Der Gerichtshof der Europäischen Union und, nach dem Beitritt der Europäischen Union zu der Konvention zum Schutz der Menschenrechte, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte werden überprüfen, ob die europäischen Behörden diese Rechtsinstrumente einhalten.

19.3. Zusätzlich zu dem, was unter den vorstehenden Nummern 12 bis 14 über das Verhältnis zwischen der belgischen Verfassung und der europäischen Rechtsordnung bemerkt wurde, folgt aus dem Obenstehenden nicht nur, dass Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unter Berücksichtigung von Artikel 34 der Verfassung keinen Einwand hinsichtlich des Legalitätsgrundsatzes in seiner rein formellen Dimension (die Gewährung einer Zuständigkeit an die föderale gesetzgebende Gewalt) hervorruft⁽⁴⁸⁾, sondern auch, dass dieser Artikel der Verfassungsbestimmung Genüge tut, insofern er mit sich bringt, dass gleichwertige Garantien hinsichtlich der Intervention einer demokratisch gewählten Versammlung und einer effektiven richterlichen Prüfung gefordert werden, um die Grundrechte zu schützen, und dies sowohl durch das, was er selbst bestimmt, als auch durch die Zuständigkeit, die er den europäischen Organen erteilt.

20. In diesem Lichte kann es - wie oben, unter den Nummern 10, *in fine*, und 11 dargelegt wurde - wünschenswert scheinen, die Verfassung für die Fälle zu revidieren, dass die europäischen Verordnungen, auf die sich Artikel 86, Absatz 1, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bezieht, zu Diskussionen hinsichtlich der belgischen Verfassung führen würden.

⁽⁴⁶⁾ Artikel 6, Absatz 3, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 6, Absatz 1, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁴⁸⁾ Siehe die vorstehenden Nummern 17 und 18.

Das ist einer der Fälle, für die oben vorgeschlagen wurde, selbst unabhängig von der Auslegung die man an Artikel 34 der Verfassung gibt, eine Revision der Verfassung zu erwägen, um die verfassungsrechtliche und europäische Rechtsordnungen völlig in Übereinstimmung zu bringen ⁽⁴⁹⁾.

Der Verfassungsgeber wird entscheiden müssen, ob eine Verfassungsrevision zu diesem Zweck durchgeführt wird und, wenn ja, ob diese Revision aufgrund des zur Zeit durch Artikel 195 der Verfassung geregelten Verfahrens durchgeführt wird oder gemäß einem vereinfachten Verfahren, was eine vorhergehende Revision der letztgenannten Bestimmung im Sinne zum Beispiel des unter dem vorstehenden Punkt 11 formulierten Vorschlags voraussetzt. Eine Revision, die darauf abzielt, die Einsetzung und die Organisation der Europäischen Staatsanwaltschaft zu berücksichtigen, könnte schon jetzt stattfinden oder bis zur Annahme einer der in Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erwähnten Verordnungen ausgesetzt werden; diese letzte Option scheint vorzuziehen zu sein, da sie dem Verfassungsgeber mehr Möglichkeiten gibt, die wirklichen Auswirkungen der Verordnung auf die belgische Verfassung zu beurteilen.

21. Absatz 4 von Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, dem zufolge der Europäische Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission einstimmig beschließen kann, die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auszudehnen, ruft auch Fragen über die Annehmbarkeit einer vorhergehenden Zustimmung zu einer solchen materiellen Änderung des Vertrags hervor. Diese allgemeinere Frage wird weiter unter den Nummern 27 bis 31 untersucht. Es wird auf diese Nummern hingewiesen.

⁽⁴⁹⁾ Siehe die vorstehenden Nummern 10, *in fine*, und 11. Eine solche Verfassungsrevision könnte sogar schließlich als ein Erfordernis erscheinen, wenn der Verfassungsgerichtshof die Auffassung nicht teilte, die im vorliegenden Gutachten, im Anschluss an das Gutachten vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa über Artikel 34 der Verfassung dargelegt wird.

E. Die Änderung der Verträge

22. Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union betrifft die Verfahren zur Revision der Verträge:

- seine Absätze 2 bis 5 sehen ein sog. "ordentliches" Verfahren für die Änderung der Verträge vor;
- sein Absatz 6 sieht ein erstes, sog. "vereinfachtes" Änderungsverfahren vor;
- sein Absatz 7 sieht ein zweites, sog. "vereinfachtes" Änderungsverfahren vor.

Weiter sehen verschiedene besondere Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, was eine Anzahl von spezifischen Punkten betrifft, die Änderung bestimmter Regeln vor. Es handelt sich um die Artikel 25, Absatz 2, 218, Absatz 8, Unterabsatz 2, *in fine*, 223, Absatz 1, Unterabsatz 2, 262 und 311, Absatz 3.

Die durch die Absätze 2 bis 5 bzw. durch Absatz 6 von Artikel 48 sowie durch die genannten besonderen Bestimmungen vorgesehenen Verfahren haben Folgendes gemein: die Änderungen können erst in Kraft treten, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten "nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften" ratifiziert oder gebilligt worden sind ⁽⁵⁰⁾. Unter nachstehendem Punkt a) wird untersucht, ob diese Verfahren zulässig sind ⁽⁵¹⁾, und zwar im Lichte der Verfassungsbestimmungen und der Gesetze zur Organisation der Gemeinschaften und der Regionen, die den Abschluss von Verträgen betreffen und die auch auf die Änderung der Verträge anwendbar sind.

Das in Artikel 48, Absatz 7, geregelte Verfahren sieht keine Ratifikation oder Billigung durch die Mitgliedstaaten gemäß den verfassungsrechtlichen Regeln, aufgrund deren sie traditionsgemäß in ihre völkerrechtliche Bindung einwilligen, vor. Es handelt sich hier um eine Bestimmung, die als "allgemeine Überleitungsklausel" bezeichnet wird. Die Verträge enthalten auch "spezifische Überleitungsklauseln". Unter

⁽⁵⁰⁾ Artikel 48, Absatz 4, Unterabsatz 2, und Absatz 6, Unterabsatz 2, dritter Satz, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁵¹⁾ Nrn. 23 bis 26.

nachstehendem Punkt b) wird untersucht, ob diese "Überleitungsklauseln" mit den genannten Verfassungsbestimmungen und mit den Gesetzen zur Organisation der Gemeinschaften und Regionen vereinbar sind ⁽⁵²⁾.

- a) *Artikel 48, Absätze 2 bis 6, des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 25, Absatz 2, 218, Absatz 8, Unterabsatz 2, in fine, 223, Absatz 1, Unterabsatz 2, 262 und 311, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

23. Artikel 48, Absätze 2 bis 5, des Vertrags über die Europäische Union - ein Artikel, der sich auf das ordentliche Änderungsverfahren bezieht - lautet wie folgt:

"2. Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben. Diese Entwürfe werden vom Rat dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht.

3. Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten nach Absatz 4 gerichtet ist.

Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. In diesem Fall legt der Europäische Rat das Mandat für eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten fest.

4. Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

5. Haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung eines Vertrags zur Änderung der Verträge vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten

⁽⁵²⁾ Nrn. 27 bis 31.

Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage."

Absatz 6 derselben Bestimmung, der ein vereinfachtes Änderungsverfahren vorsieht, lautet wie folgt:

"6. Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union vorlegen.

Der Europäische Rat kann einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Der Beschluss nach Unterabsatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen."

Die Artikel 25, Absatz 2, 218, Absatz 8, Unterabsatz 2, *in fine*, 223, Absatz 1, Unterabsatz 2, 262 und 311, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthalten Bestimmungen, die hinsichtlich einiger spezifischen Punkte vergleichbar sind ⁽⁵³⁾.

24. Kraft Artikel 167, § 2, der Verfassung werden die Verträge erst wirksam, nachdem sie die Zustimmung der Kammern erhalten haben. Laut Artikel 167, §§ 3 und 4,

⁽⁵³⁾ In Bezug auf die "Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse" hinsichtlich der transeuropäischen Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur, "die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen" bestimmt Artikel 172, Absatz 2, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auch, dass sie "der Billigung des betroffenen Mitgliedstaats" bedürfen, ohne dass jedoch auf die verfassungsrechtlichen Verfahren von Ratifikation oder Billigung der Verträge hingewiesen wird. In Wirklichkeit geht es um ein Sonderverfahren für die Annahme eines Rechtsaktes des abgeleiteten Rechts, und diese Frage hat demzufolge mit derjenigen, die jetzt untersucht wird, nichts zu tun. Wie dem auch sei, diese Bestimmung stand bereits in dem derzeitigen Artikel 156 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und sie wurde durch den Vertrag von Lissabon weder eingefügt noch geändert.

der Verfassung müssen die Parlamente der Gemeinschaften und der Regionen den Verträgen zustimmen, die ihre Zuständigkeiten betreffen ⁽⁵⁴⁾.

25. Diesbezüglich ruft Artikel 48, Absätze 2 bis 6, des Vertrags über die Europäische Union keinen verfassungsrechtlichen Einwand hervor, da er ausdrücklich bestimmt, dass die Änderung erst in Kraft tritt, nachdem sie «von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften» ratifiziert worden ist oder nachdem der europäische Änderungsbeschluss von den «Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften» gebilligt worden ist.

Dies gilt auch für die oben erwähnten spezifischen Bestimmungen, die vergleichbare Vorschriften enthalten.

⁽⁵⁴⁾ Siehe auch Artikel 16, § 1, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, Artikel 5, § 1, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Artikel 4, Absatz 2, und 63, Absatz 1, des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen, Artikel 4, Nr. 1, des Dekrets II der Französischen Gemeinschaft vom 19. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission, Artikel 4, Nr. 1, des Dekrets III der Französischen Gemeinschaftskommission vom 22. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission, die Artikel 9 bis 11 des Zusammenarbeitsabkommens vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen und Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften, den Regionen und dem Vereinigten Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen. Siehe auch, hinsichtlich der Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaftskommission über den Abschluss von Verträgen, das Gutachten Nr. 27.270/4 vom 18. März 1998 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Französischen Gemeinschaftskommission «portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française» (*Parl. Dok., Assemblée Commission communautaire française, 1997-1998, Nr. 63/1*).

26. Außerdem müssen die Kammern und alle Gemeinschafts- und Regionalparlamente, einschließlich der Vereinten Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Versammlung der Französischen Gemeinschaftskommission ab Eröffnung der Verhandlungen im Hinblick auf die in Artikel 48, Absätze 2 bis 6, des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Abänderungen darüber informiert werden.

Gemäß Artikel 48, Absatz 2, des Vertrags über die Europäische Union müssen die Entwürfe zur Änderung der Verträge von dem Rat den "nationalen Parlamenten" zur Kenntnis gebracht werden ⁽⁵⁵⁾.

b) Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union (die "allgemeine Überleitungsklausel") und die "spezifischen Überleitungsklauseln"

27. Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union, der das zweite vereinfachte Änderungsverfahren betrifft und der die sogenannte "allgemeine Überleitungsklausel" enthält, lautet wie folgt:

"7. In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Unterabsatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

In Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.

Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz

⁽⁵⁵⁾ Über die Fragen, die sich hinsichtlich des belgischen föderalen Systems aufgrund des in dem Vertrag von Lissabon und in dessen Protokollen enthaltenen Begriffs "nationale Parlamente" erheben, wird auf die nachstehenden Nummern 31 und 33 bis 35 des vorliegenden Gutachtens verwiesen.

1 oder Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen.

Der Europäische Rat erlässt die Beschlüsse nach den Unterabsätzen 1 oder 2 einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt."

Die Verträge enthalten außerdem Bestimmungen, die sogenannten "spezifischen Überleitungsklauseln", die die europäischen Instanzen ermächtigen, eine Anzahl von darin erwähnten Regeln zu ändern ⁽⁵⁶⁾.

28. Diese Bestimmungen enthalten eine Zuständigkeitsübertragung an europäische Organe, um gewisse Bestimmungen ohne Billigung der Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ändern. Belgien und seine Teilentitäten könnten somit durch eine Änderung des Vertrags gebunden sein, ohne dass die zuständigen gesetzgebenden Versammlungen ihr ausdrücklich zugestimmt hätten ⁽⁵⁷⁾. Die Tatsache, dass gegebenenfalls die Beschlüsse des Europäischen Rates oder des Rates mit Einstimmigkeit angenommen werden müssen, ändert nichts an dieser Feststellung ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ Dies ist der Fall für Artikel 31, Absatz 3, des Vertrags über die Europäische Union und die Artikel 81, Absatz 3, 83, Absatz 1, Unterabsatz 3, 86, Absatz 4, 98, 107, Absatz 2, c), 126, Absatz 14, 129, Absatz 3, 153, Absatz 2, Unterabsatz 4, 192, Absatz 2, Unterabsatz 2, 281, Absatz 2, 300, Absatz 5, 308, Absatz 3, 312, Absatz 2, Unterabsatz 2, und 333 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽⁵⁷⁾ Siehe die anwendbaren Texte unter der Nr. 23 und in der obigen Note Nr. 54.

⁽⁵⁸⁾ Die meisten "Überleitungsklauseln" bestimmen, dass die Beschlüsse mit Einstimmigkeit angenommen werden. Das trifft jedoch nicht für die Beschlüsse zu, auf die sich die Artikel 98, 107, Absatz 2, c), 129, Absatz 3, 281, Absatz 2, und 300, Absatz 5, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beziehen.

Sowohl der Kassationshof ⁽⁵⁹⁾ als auch die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats ⁽⁶⁰⁾ gutheissen, dass unter bestimmten Bedingungen die gesetzgebenden Kammern einem Vertrag oder einer Änderung dieses Vertrags im voraus zustimmen können. Damit eine solche vorherige Zustimmung mit Artikel 167, §§ 2 bis 4, der Verfassung und mit Artikel 16 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen vereinbar ist, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: die gesetzgebenden Kammern und, gegebenenfalls, die Parlamente der Gemeinschaften und der Regionen müssen die Grenzen der künftigen Änderungen kennen ⁽⁶¹⁾ und sie müssen ausdrücklich angeben, dass sie diesen Änderungen zustimmen.

Was die erste Bedingung betrifft, der zufolge die gesetzgebenden Versammlungen die Grenzen der künftigen Änderungen kennen müssen, sind die Grenzen, in denen das Verfahren von Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union und der anderen "spezifischen Überleitungsklauseln" angewandt werden kann, in dieser Vorschrift deutlich bestimmt.

Der Text bestimmt nämlich zuerst die inhaltlichen Grenzen.

Einerseits kann das von Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union vorgeschriebene Verfahren nur in den Bereichen oder in den

⁽⁵⁹⁾ Kass., 19. März 1981, *Pas.*, 1981, I, Nr. 417; *J.T.*, 1982, 565, und Anm. von J. Verhoeven; Kass., 2 Mai 2002, Nr. C.99.0518.N.

⁽⁶⁰⁾ Siehe unter anderem das Gutachten 33.510/3 vom 28. Mai 2002 über den Vorentwurf, der das Gesetz vom 17. Dezember 2002 zur Zustimmung zu dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und den Anhängen I und II, unterzeichnet in Aarhus am 25. Juni 1998, geworden ist (*Parl. Dok.*, Senat, 2001-2002, Nr. 2-1235/1, S. 48); Gutachten 35.792/2/V vom 20. August 2003 über den Vorentwurf, der das Dekret vom 27. November 2003 zur Zustimmung zum am 22. Mai 2001 in Stockholm unterzeichneten Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe sowie zu seinen Anlagen (*Dok.*, C.R.W., 2003/2004, Nr. 575/1, S. 10) geworden ist; Gutachten 36.170/1 vom 11. Dezember 2003 über den Vorentwurf des Gesetzes zur Zustimmung zu dem Übereinkommen über die Sozialsicherheit zwischen dem Königreich Belgien und der Republik Kroatien, unterzeichnet in Brüssel am 31. Oktober 2001 (*Parl. Dok.*, Senat, 2004-2005, Nr. 957/1).

⁽⁶¹⁾ Siehe insbesondere die in der vorstehenden Note erwähnten Gutachten.

bestimmten Fällen angewandt werden, für die der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder Titel V des Vertrags über die Europäische Union vorschreibt, dass der Rat «einstimmig beschließt»⁽⁶²⁾, oder wenn europäische Gesetzgebungsakte von dem Rat nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden⁽⁶³⁾. Es geht um eine zwar hohe Anzahl Bestimmungen des Vertrags, die aber deutlich identifiziert sind. Die Bestimmungen über die Einstimmigkeit in dem Rat können außerdem nicht geändert werden, wenn sie militärische oder verteidigungspolitische Bezüge haben⁽⁶⁴⁾. Darüber hinaus wird hinsichtlich der "spezifischen Überleitungsklauseln" deren Anwendungsbereich genau angegeben.

Andererseits werden die Grenzen hinsichtlich des Ergebnisses der Änderung bestimmt. In Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union kann die Änderung nur darauf abzielen, das Verfahren der Einstimmigkeit in dem Rat durch einen mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Beschluss zu ersetzen oder das für die Annahme von Gesetzgebungsakten vorgesehene besondere Gesetzgebungsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu ersetzen. Was die "spezifischen Überleitungsklauseln" betrifft, wird das erwogene Ergebnis jedesmal deutlich dargelegt.

Die untersuchten Bestimmungen legen anschließend die Verfahrensgrenzen fest, innerhalb deren solche Vertragsänderungen erfolgen können. Im Fall der "allgemeinen Überleitungsklausel", von dem in Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union die Rede ist, wird ausserdem den nationalen Parlamenten die Möglichkeit geboten, die geplante Änderung abzulehnen.

Unter diesen Umständen steht juristisch gesehen nichts im Wege, dass der Gesetzgeber gebeten wird, den künftigen Vertragsänderungen im voraus zuzustimmen, die sich aus den untersuchten "Überleitungsklauseln" ergeben.

⁽⁶²⁾ Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 1, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁶³⁾ Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 2, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁶⁴⁾ Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 1, zweiter Satz, des Vertrags über die Europäische Union.

29. Ähnliche Bemerkungen wie die oben stehenden wurden in dem Gutachten vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa formuliert ⁽⁶⁵⁾.

In Teil IV der Begründung zum untersuchten Vorentwurf steht Folgendes zu lesen:

"[t]enant compte des observations que le Conseil d'État avait formulées sur le projet de loi d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le présent projet prévoit aussi un assentiment anticipé aux modifications qui pourraient être apportées au Traité de l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur la base des procédures de révision simplifiées ou des clauses passerelles que le Traité de Lisbonne a lui-même prévues [...]".

Dies macht gegenstand aus von Artikel 2, Absätze 2 und 3, des untersuchten Gesetzvorentwurfs, der dahingehend abgefasst ist, dass er den "Abänderungen" (in der französischen Fassung des jetzt untersuchten Vorentwurfs: "amendements") des Vertrags "über die Europäische Union" und des Vertrags "über die Arbeitsweise der Europäischen Union" im Voraus zustimmt, die aufgrund der in dem Vorentwurf aufgezählten Bestimmungen verabschiedet werden sollen.

Wenn in dem genannten Gutachten die Rede war von Änderungen des Vertrags über eine Verfassung für Europa, für die eine vorhergehende Zustimmung empfohlen werden konnte, ging es um Änderungen im materiellen Sinne des Wortes, doch nicht notwendigerweise, wie in der französischen Fassung, um "Amendements" in dem Sinn, den dieses Wort in der Gesetzgebungstechnik hat, nämlich Änderungen des eigentlichen Wortlauts dieses Vertrags. Dies gilt auch für die "Änderungen" (in Französisch: "modifications"), auf die sich die vorstehende Nummer 28 bezieht.

⁽⁶⁵⁾ Siehe Nr. 19 dieses Gutachtens.

Die Bestimmungen der zwei in Artikel 2, Absätze 2 und 3, des Gesetzvorentwurfs erwähnten Verträge enthalten jedoch nicht ausschließlich "Amendements" zu diesen Verträgen, wie aus den nachstehenden Erläuterungen hervorgeht:

a) Die Artikel 31, Absatz 3 ⁽⁶⁶⁾, und 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union, auf die sich Artikel 2, Absatz 2, des Gesetzvorentwurfs bezieht, und Artikel 312, Absatz 2, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der in Artikel 2, Absatz 3, dreizehnter Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt ist, sehen nicht die Möglichkeit für den Europäischen Rat vor, diese Verträge abzuändern, sondern die Möglichkeit die materiellen Regeln zu ändern, die in den Bestimmungen enthalten sind, auf die diese Bestimmungen hinweisen. Aus juristischer Sicht sollte der Beschluss des Europäischen Rats die Form eines autonomen Rechtsakts und nicht eines Änderungsrechtsakts annehmen. Was den Rat betrifft, gilt das Gleiche in Bezug auf die Artikel 81, Absatz 3, 83, Absatz 1, 153, Absatz 2 ⁽⁶⁷⁾, 192, Absatz 2, 300, Absatz 5, und 333 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die in dem ersten, zweiten, achten, neunten, elften und vierzehnten Gedankenstrich von Artikel 2, Absatz 3, des Gesetzvorentwurfs erwähnt werden.

b) Artikel 126, Absatz 14, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ⁽⁶⁸⁾, der in Artikel 2, Absatz 3, sechster Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt wird, sieht die Möglichkeit für den Rat vor, nicht eine Bestimmung dieses Vertrags, sondern ein Protokoll zu den Verträgen zu ersetzen. Das Gleiche gilt hinsichtlich des Europäischen Parlaments und des Rats, was die Artikel 129, Absatz 3, und 281 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betrifft, die in Artikel 2, Absatz 3, siebter und zehnter Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt werden, für die Änderung von Bestimmungen der Satzungen des europäischen

⁽⁶⁶⁾ Gemäß den europäischen gesetzgebungstechnischen Bräuchen schreibe man in Artikel 2, Absätze 2 und 3, statt das Zeichen "§", das Wort "lid" / "paragraphe" aus.

⁽⁶⁷⁾ Was diese Bestimmung betrifft, siehe auch die unter nachstehendem Punkt c) formulierte Bemerkung.

⁽⁶⁸⁾ Was diese Bestimmung betrifft, siehe auch die unter nachstehendem Punkt c) formulierte Bemerkung.

Systems von Zentralbanken, der Europäischen Zentralbank und des Gerichtshofs der Europäischen Union, die auch in den Protokollen zu den Verträgen festgelegt werden.

c) Artikel 126, Absatz 14, Unterabsatz 2, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der in Artikel 2, Absatz 3, sechster Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt wird, stimmt mit dem derzeitigen Artikel 104, Absatz 14, Unterabsatz 2, des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft überein, der bereits eine Bestimmung enthält, die die Möglichkeit für den Rat vorsieht, das darin erwähnte Protokoll zu ersetzen; Artikel 2, Punkt 3, siebter Gedankenstrich, und Punkt 90, g), des Vertrags von Lissabon bringt nur formelle Änderungen in dieser Bestimmung an. So stimmt auch Artikel 153, Absatz 2, Unterabsatz 4, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der in Artikel 2, Absatz 3, achter Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt wird, mit dem derzeitigen Artikel 137, Absatz 2, Unterabsatz 2, zweiter Satz, des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft überein; diese Bestimmung wird von dem Vertrag von Lissabon nicht eingefügt oder geändert ⁽⁶⁹⁾.

Obwohl der Verfasser des Vorentwurfs es für angebracht halten mag, die ihm hier gebotene Gelegenheit zu nutzen, eine vorhergehende Zustimmung zu früher bereits vorgesehenen Rechtsakten vorzusehen Regeln, die es dem Rat erlauben, materielle im Vertrag enthaltene Regeln zu ändern, muss festgestellt werden, dass diese Zuständigkeit des Rates nicht aus Änderungen hervorgeht, die durch den Vertrag von Lissabon angebracht werden.

Die gleiche Bemerkung gilt für Artikel 308 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der in Artikel 2, Absatz 3, zwölfter Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt wird und der dem derzeitigen Artikel 266 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft entspricht, obwohl die Änderungen, die durch Artikel 2, Punkt 255, des Vertrags von Lissabon in dieser letzten Bestimmung angebracht werden, ohne an die früheren Zuständigkeiten des Rates zu rühren, mehr als rein formell sind.

⁽⁶⁹⁾ Siehe Artikel 2, Punkt 116, des Vertrags von Lissabon.

d) Nur der Beschluss des Europäischen Rats, von dem die Rede ist in Artikel 86, Absatz 4, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der in Artikel 2, Absatz 3, dritter Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs erwähnt wird, würde auf eine formelle Änderung einer Bestimmung dieses Vertrags abzielen. Auch könnte der Rat aufgrund der Artikel 98 und 107, Absatz 2, c), desselben Vertrags, von denen in Artikel 2, Absatz 3, vierter und fünfter Gedankenstrich, des Gesetzvorentwurfs die Rede ist, diese Bestimmungen aufheben.

Es wäre vorzuziehen, in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 2 des Gesetzvorentwurfs zu bestimmen, dass die Rechtsakten, die die europäischen Organe aufgrund der oben erwähnten Artikel des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angenommen haben, uneingeschränkt wirksam werden. Außerdem gibt es keinen Grund, in der französischen Fassung darauf hinzuweisen, dass sie die Verträge "amendieren".

30.1. Das Obenstehende schliesst die Möglichkeit nicht aus, dass unter Anwendung der o.a. Bestimmungen spätere Änderungen der Verträge vorgenommen werden können, denen das Parlament zur Zeit nicht zustimmen könnte.

Um dem Parlament dann die Möglichkeit zu geben, die Regierung davon zu unterrichten, dass es einer bestimmten Änderung nicht zustimmt (und dass es in Bezug auf diese Änderung somit auf seine vorherige Zustimmung zurückkommt), wird allgemein vorgeschlagen, den Vorentwurf um eine Bestimmung zu ergänzen, die der Regierung die Pflicht auferlegt, dem Parlament jede Änderung der Verträge innerhalb einer angemessenen Frist zu melden ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁷⁰⁾ Siehe in diesem Sinne insbesondere die Gutachten, die in der Fußnote Nr. 60 zitiert werden.

Eine solche Empfehlung ist im vorliegenden Fall nicht notwendig: Artikel 168 der Verfassung und Artikel 16, § 2, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980, der auf alle Teilentitäten Anwendung findet ⁽⁷¹⁾, bestimmen nämlich bereits hinsichtlich der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der späteren diesbezüglichen Änderungs- oder Ergänzungsverträge und -rechtsakte, dass, sobald Verhandlungen aufgenommen werden, um diese Verträge zu revidieren - was auch diese vereinfachten Vertragsänderungsverfahren mit einbezieht - die verschiedenen betroffenen gesetzgebenden Versammlungen darüber informiert werden müssen.

Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union bestimmt außerdem Folgendes:

"Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt."

Gemäß Artikel 6 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union obliegt diese Unterrichtsverpflichtung dem Europäischen Rat. Letzterer kann erst nach Ablauf von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt der Übermittlung der Initiative an die nationalen Parlamente einen Beschluss erlassen ⁽⁷²⁾.

Diese beiden Unterrichtsverpflichtungen, diejenige, die in Artikel 168 der Verfassung und in Artikel 16, § 2, Absatz 2, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorgesehen ist ⁽⁷³⁾, einerseits, und diejenige, die in Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union und in Artikel 6 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, vorgesehen ist, andererseits, haben

⁽⁷¹⁾ Artikel 16 des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 wurde durch Artikel 5, § 1, des o.a. Gesetzes vom 31. August 1983, die Artikel 4, Absatz 2, und 63, Absatz 1, des o.a. Sondergesetzes vom 12. Januar 1989, Artikel 4, Nr. 1, des o.a. Dekrets II vom 19. Juli 1993 und Artikel 4, Nr. 1, des o.a. Dekrets III vom 22. Juli 1993 für auf die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Region Brüssel-Hauptstadt, die Gemeinsame Gemeinschaftskommission und die Französische Gemeinschaftskommission anwendbar erklärt.

⁽⁷²⁾ Hinsichtlich der Gleichstellung der Parlamente der Teilentitäten mit dem "nationalen Parlament" im Sinne dieses Protokolls siehe die nachstehenden Nrn. 31 und 33.

⁽⁷³⁾ Siehe auch die unter Fußnote 71 erwähnten Bestimmungen.

jeweils eine andere Tragweite (hinsichtlich der Feststellung desjenigen, dem die Verpflichtung obliegt, des Adressaten der Unterrichtsverpflichtung ⁽⁷⁴⁾, deren Anwendungsbereich, des Zeitpunkts, zu dem unterrichtet werden muss usw.). Es könnte jedoch sein, dass diese beiden Unterrichtsverpflichtungen sich in gewissen Masse überschneiden, aber es obliegt dann der betreffenden Regierung, ihre Unterrichtsverpflichtung nach Artikel 168 der Verfassung und Artikel 16, § 2, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 so zu organisieren, dass sie gegenüber der im vorliegenden Vertrag vorgesehenen Verpflichtung einen Mehrwert hat, indem sie z.B. den Vorschlag (hinsichtlich der Tragweite des Vorschlags, der Auswirkungen für Belgien, der politischen Erwägungen, des Vorschlags eines Regierungsstandpunkts usw.) kommentiert und analysiert.

Es muss übrigens darauf hingewiesen werden, dass für die anderen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon, die eine "spezifische Überleitungsklausel" enthalten, die Verpflichtung, das nationale Parlament zu unterrichten, nicht vorgesehen ist ⁽⁷⁵⁾.

30.2. Diese Verfahren werden es dem ordnungsgemäß unterrichteten Parlament ermöglichen zu entscheiden, ob es seine vorherige Zustimmung zu den vorgeschlagenen Änderungen rückgängig macht, was zur Folge haben würde, dass die Regierung diese Änderung nicht billigen kann. Es ist nämlich nicht wünschenswert, dass Belgien gegenüber ein internationales Übereinkommen in der internationalen Rechtsordnung, aber nicht in der innerstaatlichen Rechtsordnung in Kraft tritt.

Unter diesen Umständen ist es Sache des Gesetzgebers zu urteilen, ob nicht in Artikel 2 des entworfenen Zustimmungsgesetzes eine Bestimmung eingefügt werden muss, der zufolge, bei Ablehnung der vorgeschlagenen Änderungen durch das Parlament, die Regierung zu diesen Änderungen nicht zustimmen darf.

⁽⁷⁴⁾ Siehe nachstehende Nr. 31.

⁽⁷⁵⁾ Dies trifft für Artikel 81, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union wohl zu, aber nicht für Artikel 31, Absatz 3, des Vertrags über die Europäische Union und die Artikel 83, Absatz 1, Unterabsatz 3, 86, Absatz 4, 98, 107, Absatz 2, c, 126, Absatz 14, 129, Absatz 3, 153, Absatz 2, Unterabsatz 4, 192, Absatz 2, Unterabsatz 2, 281, Unterabsatz 2, 300, Absatz 5, 308, Unterabsatz 3, 312, Absatz 2, Unterabsatz 2, et 333 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

31. Das Verfahren, das durch die Übermittlung der Initiative des Europäischen Rats hinsichtlich der vereinfachten Änderung eingeleitet wird, wirft im Hinblick auf die diesbezüglichen Kompetenzen der Parlamente der Teilentitäten eine mehr spezifische Frage auf.

Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union bestimmt nämlich, dass bei Ablehnung der Änderung durch ein "nationales Parlament" innerhalb von sechs Monaten nach der o.a. Übermittlung der europäischen Beschluss nicht erlassen werden kann. Der Europäische Rat kann diesen Beschluss nur dann erlassen, wenn es keine Ablehnung gibt ⁽⁷⁶⁾.

Bei der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon hat die belgische Regierung eine Erklärung "zu den nationalen Parlamenten" abgegeben. Diese Erklärung Nr. 51 lautet folgendermaßen:

"Belgien erklärt, dass aufgrund seines Verfassungsrechts sowohl das Abgeordnetenhaus und der Senat des Bundesparlaments als auch die Parlamente der Gemeinschaften und Regionen — je nach den von der Union ausgeübten Befugnissen — als Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments oder als Kammern des nationalen Parlaments handeln."

Ohne dass die Rechtsgültigkeit der einseitigen Erklärungen allgemein untersucht werden muss ⁽⁷⁷⁾, kann hier bemerkt werden, dass die untersuchte Erklärung, - die in der Schlussakte nur "zur Kenntnis genommen" wird, während andere Erklärungen derselben Schlussakte zufolge "angenommen" werden, - nicht als verbindlich für die europäischen Instanzen oder für die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union betrachtet werden kann. Wird übrigens in den Vertragstexten, die dem Parlament zur Zustimmung vorgelegt werden ⁽⁷⁸⁾, im Zusammenhang mit den föderalen oder regionalen

⁽⁷⁶⁾ Siehe auch Artikel 81, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, was den Rat betrifft.

⁽⁷⁷⁾ Nach J. Verhoeven ist eine Auslegungserklärung eine Erklärung "par laquelle l'État se contente de préciser le sens qu'il prête à une obligation qu'il ne conteste pas et à laquelle [a]ucune autorité particulière ne peut [...] être attachée" (J. Verhoeven, *Droit international public*, Brüssel, 2000, S. 407).

⁽⁷⁸⁾ Artikel 51 des Vertrags über die Europäische Union zufolge sind "[d]ie Protokolle und Anhänge der Verträge [...] Bestandteil der Verträge".

Staaten auf andere parlamentarische Einrichtungen als die der föderalen oder nationalen Ebene hingewiesen, so wird dies ausdrücklich im Text erwähnt, wie in Artikel 6, Unterabsatz 1, Satz 2, des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Ebenso bezieht sich der Hinweis auf den Begriff "parlamentarisches System" z.B. in Artikel 7, Absatz 1, Unterabsatz 2, Satz 2, desselben Protokolls und in Artikel 8 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union ausschließlich auf Bestimmungen zur Regelung der Fälle eines Einkammersystems oder eines Zweikammersystems, wobei notwendigerweise an die nationale (oder föderale) Ebene gedacht wird; in Artikel 7, Absatz 1, Unterabsatz 2, Satz 2, des o.a. Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird übrigens kein anderer Fall ins Auge gefasst als derjenige, in dem ein "nationales Parlament" über höchstens zwei gesetzgebende Versammlungen verfügt ⁽⁷⁹⁾. Wie auch immer, Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union bezieht sich nur auf die "nationalen Parlamente" oder das "nationale Parlament". Jedenfalls ist es keineswegs sicher, dass die o.a. Erklärung von Belgien innerhalb der europäischen Rechtsordnung wirksam ist.

Deshalb ist es zu bezweifeln, ob die europäischen Instanzen, was Belgien betrifft, davon ausgehen, dass die gesetzgebenden Versammlungen der Teilentitäten unter den Begriff "nationales Parlament" im Sinne von Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union fallen ⁽⁸⁰⁾.

Die o.a. Erklärung scheint demzufolge als eine Erläuterung über die Weise, wie Belgien die vorliegenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in der innerstaatlichen Rechtsordnung durchführen wird, aufgefasst werden zu müssen. Eine solche Erklärung wirft keine rechtliche Frage auf ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Artikel 7, Absatz 1, Unterabsatz 2, Satz 2, lautet nämlich:
"In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme."
(siehe nachstehende Nr. 33).

⁽⁸⁰⁾ Obenstehendes gilt auch für Artikel 81, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽⁸¹⁾ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, C.U.P., 2000, 103.

Man muss sich jedoch dessen bewusst sein, dass eine solche Erklärung aufgrund des allgemeinen Grundsatzes von Treu und Glauben⁽⁸²⁾ dem Belgischen Staat und seinen Organen⁽⁸³⁾ entgegengehalten werden kann. Unter Umständen kann eine solche Erklärung sogar als eine einseitige Verpflichtung des betreffenden Staates betrachtet werden⁽⁸⁴⁾. Für die Durchführung des in Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Ablehnungsrechts werden sich die zuständigen belgischen Behörden durch die Erklärung Nr. 51 leiten lassen müssen.

Es ist Sache der Föderalbehörde, der Gemeinschaften und der Regionen, untereinander eine Regelung auszuarbeiten, der zufolge die aufgrund der Verfassung zuständigen parlamentarischen Versammlungen das in Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union vorgesehene Ablehnungsrecht nach dem Sinne der Erklärung Nr. 51 ausüben können, ohne dass den europäischen Organen für die Formulierung einer etwaigen belgischen Ablehnung ein anderer Gesprächspartner als das "nationale Parlament" aufgezwungen wird⁽⁸⁵⁾.

F. Teilnahme der belgischen Behörden am Europäischen Rat

32. Eine der Neuheiten des Vertrags von Lissabon ist, dass der Europäische Rat als ein Organ der Union anerkannt wird, das in einer Anzahl Angelegenheiten eine

⁽⁸²⁾ Siehe u.a. IGH, 11. Juni 1998, Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, Preliminary Objections, I.C.J. Rep., 1998, 275, § 38 und die dort angegebenen Fundstellen.

⁽⁸³⁾ D. Carreau kommentiert die Entgegenhaltbarkeit der Erklärungen wie folgt: "ces actes unilatéraux contribuant à rendre le comportement de l'État opposable aux États tiers. Il s'agit ici de l'effet d'estoppel. L'estoppel est initialement une institution empruntée à la procédure judiciaire anglaise. L'estoppel interdit à une partie devant un tribunal anglais d'adopter une position contraire à celle qu'elle a prise précédemment. Autrement dit, il s'agit là d'une règle de bon sens qui signifie simplement que l'on ne peut pas se contredire." (D. Carreau, *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, 219, Nr 565).

⁽⁸⁴⁾ Paragraph 1 der *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session* (UN Doc., A/61/10).

⁽⁸⁵⁾ Siehe diesbezüglich unten stehende Nr. 33.

Entscheidungsbefugnis erhält ⁽⁸⁶⁾. Dies ist u.a. der Fall in Bezug auf die vereinfachten Vertragsänderungen im Sinne von Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union.

Die derzeitigen Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 beziehen sich lediglich auf die Vertretung des Belgischen Staates im Ministerrat der Europäischen Union (in dem Vertrag von Lissabon: "der Rat") ⁽⁸⁷⁾. Demzufolge werden die zuständigen Behörden für die Vertretung, die Stellungnahme und das Abstimmungsverhalten im Europäischen Rat eine Regelung festlegen müssen. Um einem solchen Zusammenarbeitsabkommen eine angemessene Rechtsgrundlage zu geben, empfiehlt es sich, Artikel 81, § 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in Bezug auf die Vertretung im Europäischen Rat zu ergänzen. Hierfür könnte man die Wörter "des Rates der Europäischen Gemeinschaften" in der genannten Bestimmung durch die wörten "des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union" ersetzen.

G. Die Rolle der nationalen Parlamente und die Subsidiaritäts-
und Verhältnismäßigkeitsprüfung

33. Der Subsidiaritätsgrundsatz und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind zwei Grundprinzipien, die die Ausübung der Zuständigkeiten der Union regeln. Artikel 5, Abs. 3 und 4, des Vertrags über die Europäische Union bestimmt diesbezüglich:

"3. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene

⁽⁸⁶⁾ Siehe u.a. Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁸⁷⁾ Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Vertretung des Königreichs Belgien im Ministerrat der Europäischen Union, und Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen und dem Vereinigten Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission bezüglich der Vertretung des Königreichs Belgien im Ministerrat der Europäischen Union.

ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

4. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Die Organe der Union wenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an."

In dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union wird bestimmt, dass die Konsultationsdokumente der Kommission und die Entwürfe von Gesetzgebungsakten den "nationalen Parlamenten" zugeleitet werden ⁽⁸⁸⁾. Was die Entwürfe von Gesetzgebungsakten betrifft, muss eine Frist von acht Wochen eingehalten werden, bevor der betreffende Text von dem Rat angenommen werden kann ⁽⁸⁹⁾. Die "nationalen Parlamente" können anschließend nach dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip richten ⁽⁹⁰⁾. Artikel 8 des erstgenannten Protokolls bestimmt:

"Handelt es sich bei dem System des nationalen Parlaments nicht um ein Einkammersystem, so gelten die Artikel 1 bis 7 für jede der Kammern des Parlaments."

⁽⁸⁸⁾ Artikel 1 und 2 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

⁽⁸⁹⁾ Artikel 4 desselben Protokolls.

⁽⁹⁰⁾ Artikel 3 desselben Protokolls.

Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sieht ein Verfahren vor, dem zufolge die (Kammern der) nationalen Parlamente im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit intervenieren können. Zu diesem Zweck müssen Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Hinblick auf diese Grundsätze in einem Vermerk mit detaillierten Angaben, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden, begründet werden⁽⁹¹⁾. Die (Kammern der) nationalen Parlamente können, wie eben präzisiert, innerhalb einer Frist von acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme darlegen, warum ein Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist; die betreffenden europäischen Einrichtungen müssen diese Stellungnahme berücksichtigen⁽⁹²⁾. Wenn ein Drittel der (Kammern der) nationalen Parlamente der verschiedenen Mitgliedstaaten begründete Stellungnahmen über einen bestimmten Entwurf eines Gesetzgebungsakts übermittelt haben, muss der Entwurf erneut überprüft werden und kann die betreffende europäische Einrichtung an ihm festhalten, ihn ändern oder zurückziehen⁽⁹³⁾. Wenn eine Mehrheit der (Kammern der) nationalen Parlamente der verschiedenen Mitgliedstaaten eine begründete Stellungnahme über einen Vorschlag für einen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegenden Gesetzgebungsakt übermittelt haben, kann die Kommission an dem Vorschlag nur dann festhalten, wenn sie in einer begründeten Stellungnahme darlegt, weshalb der Vorschlag tatsächlich mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Ist eine Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder eine einfache Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, so wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft⁽⁹⁴⁾.

⁽⁹¹⁾ Artikel 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

⁽⁹²⁾ Artikel 6 und 7, Absatz 1, Unterabsatz 1, desselben Protokolls.

⁽⁹³⁾ Artikel 7, Absatz 2, desselben Protokolls.

⁽⁹⁴⁾ Artikel 7, Absatz 3, desselben Protokolls. Diese Bestimmung ist neu gegenüber dem Vertrag über eine Verfassung für Europa. Siehe diesbezüglich auch O. Tans, "De oranje kaart: een nieuwe rol voor nationale parlementen?", *S.E.W.*, 2007, 442-446.

Aus der vorstehend erläuterten Erklärung des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten⁽⁹⁵⁾ kann geschlossen werden, dass die eben skizzierte Regelung in den zwei Protokollen den belgischen Unterhändlern des Vertrags zufolge auch für die Parlamente der Gemeinschaften und der Regionen gelten soll. Aus den im Vorstehenden unter Nr. 31 dargelegten Gründen steht nicht fest, dass die europäischen Instanzen und die anderen Mitgliedstaaten die gesetzgebenden Versammlungen der Gemeinschaften und der Regionen, oder eine oder mehrere davon, als "nationales Parlament" im Sinne der o.a. Bestimmungen der zwei betreffenden Protokolle betrachten können, wie bereits in dem Gutachten der Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa bemerkt wurde.

Der Staatsrat schlug damals folgende Arbeitsweise vor:

"Aufgrund der Autonomie der Gemeinschaften und der Regionen hinsichtlich der Angelegenheiten, für die sie in Anwendung oder kraft der Verfassung zuständig sind, und aufgrund der Art der Stellungnahme zum Subsidiaritätsgrundsatz, die eine Bewertung der Möglichkeit für die Gemeinschaften und die Regionen impliziert, selbst auf geeignete Weise die Ziele der entworfenen Europäischen Gesetzgebung zu verwirklichen, ist es notwendig, internrechtlich eine Regelung über die Art und Weise auszuarbeiten, wie die verschiedenen Parlamente der Gemeinschaften und / oder Regionen an dem Verfahren der Stellungnahme beteiligt werden können, die von den «zwei Kammern des nationalen Parlaments» zu der Übereinstimmung des Europäischen Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip abgegeben werden muss.

Zur Zeit regelt Artikel 81, §§ 6 und 7, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 bereits internrechtlich die Vertretung von Belgien in dem Rat der Europäischen Gemeinschaften⁽⁹⁶⁾ und das Anhängigmachen einer Sache durch die föderale Behörde bei einer internationalen oder supranationalen rechtsprechenden Instanz auf Ersuchen der Regierung einer Gemeinschaft oder einer Region⁽⁹⁷⁾. Beide Bestimmungen beziehen sich diesbezüglich ausdrücklich auf ein Zusammenarbeitsabkommen.

Artikel 92bis, § 4bis, Absatz 1, des Sondergesetzes ist um eine Bestimmung zu ergänzen, die ein Zusammenarbeitsabkommen für die von den Kammern des «nationalen Parlaments» zur Übereinstimmung des

⁽⁹⁵⁾ Siehe Nr. 31.

⁽⁹⁶⁾ Artikel 81, § 6.

⁽⁹⁷⁾ Artikel 81, § 7.

Europäischen Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsgrundsatz abzugebenden Stellungnahmen auferlegt⁽⁹⁸⁾." ⁽⁹⁹⁾.

Im Anschluss an dieses Gutachten haben die Vorsitzenden der verschiedenen gesetzgebenden Versammlungen der Föderalbehörde, der Gemeinschaften und der Regionen am 19. Dezember 2005 ein Zusammenarbeitsabkommen geschlossen⁽¹⁰⁰⁾. Die genaue Art und die Rechtsgültigkeit dieses Zusammenarbeitsabkommens sind nicht sehr deutlich. Aus dem Wortlaut des Artikels 92*bis*, § 1, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen⁽¹⁰¹⁾ kann formell nicht abgeleitet werden, dass nur die vollziehende Gewalt Zusammenarbeitsabkommen schließen kann, wie es für internationale Verträge der Fall ist⁽¹⁰²⁾. Fraglich ist jedoch, ob gesetzgebende Versammlungen als "zuständige Obrigkeit" im Sinne dieser Sondergesetzesbestimmung gelten können, die den Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen, zwischen denen gemäß Artikel 92*bis*, § 1, Absatz 1, des o.a. Sondergesetzes Zusammenarbeitsabkommen geschlossen werden können, binden

⁽⁹⁸⁾ In der Begründung zu dem Entwurf des föderalen Gesetzes zur Zustimmung zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Akte Nr. 37.978/AV) steht, dass die Aufteilung der zwei Stimmen "aufgrund des nationalen parlamentarischen Systems" in einem Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem föderalen Parlament und den Parlamenten der Regionen und den Gemeinschaften geregelt werden wird.

⁽⁹⁹⁾ Nr. 22 des zitierten Gutachtens.

⁽¹⁰⁰⁾ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2005-06, Nr. 628/1. Merkwürdigerweise hat keine andere parlamentarische Versammlung das Zusammenarbeitsabkommen als Parlamentsdokument veröffentlicht. Siehe auch in Bezug auf dieses Zusammenarbeitsabkommen L. Van Looy, "Het Vlaams Parlement als «nationaal parlement» in de Europese Unie. (Ceci n'est pas une fiction)", T.v.W., 2007, 43-47.

⁽¹⁰¹⁾ In der Präambel des Zusammenarbeitsabkommens wird u.a. auf diese Sondergesetzesbestimmung hingewiesen.

⁽¹⁰²⁾ Artikel 167 der Verfassung.

können. Die Rechtslehre ist diesbezüglich nicht einer Meinung ⁽¹⁰³⁾. Es stellt sich außerdem die Frage, ob die Vorsitzenden der betreffenden Parlamente ermächtigt sind, im Namen ihrer jeweiligen Parlamente Zusammenarbeitsabkommen zu schließen ⁽¹⁰⁴⁾.

Hinzu kommt noch, dass die Regelung im Zusammenarbeitsabkommen zwar keine zwingende Vorschriften in Bezug auf Privatpersonen enthält, aber den betreffenden Parlamenten doch gegenseitige Verpflichtungen auferlegt, so dass die parlamentarische Zustimmung erforderlich ist, damit das Zusammenarbeitsabkommen, wenn es auch auf rechtsgültige Weise geschlossen wurde, wirksam sein kann ⁽¹⁰⁵⁾.

Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass das Zusammenarbeitsabkommen die Möglichkeit vorsieht, im Falle eines Streits über die Zuständigkeit eines oder mehrerer Parlamente, über einen bestimmten Entwurf eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union zu befinden, den Staatsrat zu konsultieren. In einer Fußnote wird dies übrigens folgendermaßen bestätigt:

"Ceci requiert une modification des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont le Sénat prendra l'initiative. L'avis doit toujours être donné dans les trois langues nationales."

Bis jetzt hat es noch keine gesetzgebende Initiative gegeben, die koordinierten Gesetze über den Staatsrat dahingehend zu ändern.

⁽¹⁰³⁾ Diese Frage verneinend: R. Moerenhout und J. Smets, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 155-156. Diese Frage bejahend: L. Van Looy, a.a.O., 43, der sich dafür auf Artikel 48bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen stützt (siehe diesbezüglich die folgende Fußnote).

⁽¹⁰⁴⁾ Artikel 48bis, Absatz 3, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bestimmt, dass das Organ, das befugt ist, bei außergerichtlichen Handlungen im Namen des Parlaments aufzutreten, durch die Geschäftsordnung des Parlaments bestimmt wird. Die Frage ist noch, ob diese Sondergesetzesbestimmung ohne weiteres auf das Schließen von Zusammenarbeitsabkommen im Namen des Parlaments, die die gleiche juristische Tragweite haben wie das betreffende Zusammenarbeitsabkommen, angewandt werden kann.

⁽¹⁰⁵⁾ Das Flämische Parlament hat als einziges das Zusammenarbeitsabkommen in der Plenarsitzung gebilligt (*Ann.*, Fl. Parl., 22. Dezember 2005, Nr. 21, S. 7-12).

Das Zusammenarbeitsabkommen würde erst an dem Tage formell in Kraft treten, an dem der Vertrag über eine Verfassung für Europa in Kraft tritt. Da dieser Vertrag nie in Kraft getreten ist, ist das Zusammenarbeitsabkommen es in formeller Sicht auch nicht. Es wird jedoch bestimmt, dass in Erwartung dieses Inkrafttretens die Parlamente jetzt schon die notwendigen Maßnahmen treffen, um die Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes (einschließlich des Informationsaustausches) zu organisieren.

Aus dem Vorhergehenden ist zu schließen, dass die Rechtsgültigkeit des Zusammenarbeitsabkommens zweifelhaft ist und dass das Abkommen außerdem mindestens zum Teil unwirksam ist.

Die betreffenden Parlamente müssen in Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle eine rechtsgültige und wirksame Regelung annehmen, die ihnen (vor allem den Parlamenten der Gemeinschaften und der Regionen) die erforderlichen Garantien bietet. Abgesehen von der Frage, ob die Beteiligung der Parlamente der Gemeinschaften und der Regionen mit der in dem Vertrag selber vorgesehenen Regelung zu vereinbaren ist ⁽¹⁰⁶⁾, ist es empfehlenswert, dem Zusammenarbeitsabkommen eine geeignete Rechtsgrundlage zu verleihen, wie der Staatsrat in seinem Gutachten vom 15. Februar 2005 über Vorentwürfe zur Zustimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa dargelegt hat, d.h. indem das Sondergesetz vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen dahingehend geändert wird, dass dem Zusammenarbeitsabkommen in Analogie zu den bestehenden Zusammenarbeitsformen hinsichtlich der Außenbeziehungen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geboten wird, wobei ggf. bestimmt werden kann, dass es direkt durch die betreffenden Parlamente und nicht durch die vollziehende Gewalt geschlossen wird.

34. Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sieht auch die Möglichkeit vor, auf Veranlassung (einer Kammer) eines nationalen Parlaments beim Gerichtshof der Europäischen Union eine Klage gegen einen Gesetzgebungsakt wegen Verstosses gegen das Subsidiaritätsprinzip einzureichen.

⁽¹⁰⁶⁾ Siehe diesbezüglich vorstehende Nr. 31.

Dieser Bestimmung zufolge kann eine solche Klage von einem Mitgliedstaat an den Gerichtshof übermittelt werden

"entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung [...] im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments."

Das vorstehend geprüfte Zusammenarbeitsabkommen enthält keine Bestimmung in Bezug auf die Erhebung einer solchen Klage. Es gibt wohl Gesetzesbestimmungen (in ordentlichen Gesetzen und in Sondergesetzen) hinsichtlich des durch oder gegen die gesetzgebenden Kammern eingeleiteten Verfahrens⁽¹⁰⁷⁾, aber diese allgemein formulierten Bestimmungen können kaum als hinreichend angesehen werden, um ein Verfahren vor dem Gerichtshof in Ausführung des Protokolls zu ermöglichen.

Es obliegt demzufolge dem Föderalgesetzgeber und dem Sondergesetzgeber, spezifische Bestimmungen vorzusehen, um auch die Wirksamkeit der diesbezüglichen Regelung des Protokolls zu gewährleisten.

35. Im Übrigen ruft die Zuständigkeit, die durch Artikel 48, Absatz 7, des Vertrags über die Europäische Union, durch gewisse Sonderbestimmungen in den Verträgen und durch die o.a. Protokolle dem "nationalen Parlament" oder seinen Kammern verliehen wird, keine Verfassungswidrigkeitseinwände hervor.

Zwar gibt es in der belgischen Verfassung keine Bestimmung, die eine solche Zuständigkeitszuweisung an das Parlament ausdrücklich vorsieht. Da Artikel 34 der Verfassung jedoch, wie im Vorstehenden in Erinnerung gerufen wurde, den Gesetzgeber dazu ermächtigt, einem Vertrag zuzustimmen, der ihm gehörende

⁽¹⁰⁷⁾ Artikel 42, Nr. 1, und 705 des Gerichtsgesetzbuchs sowie Artikel 48*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, das auf alle Teilentitäten anwendbar ist (Artikel 48*bis* des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 wurde durch Artikel 44, Absatz 1, des o.a. Gesetzes vom 31. August 1983, die Artikel 28, Absatz 1, und 72, Absatz 1, des o.a. Sondergesetzes vom 12. Januar 1989, Artikel 4, Nr. 7, des o.a. Dekrets II vom 19. Juli 1993 und Artikel 4, Nr. 7, des o.a. Dekrets III vom 22. Juli 1993 auf die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Region Brüssel-Hauptstadt, die Gemeinsame Gemeinschaftskommission und die Französische Gemeinschaftskommission für anwendbar erklärt).

Zuständigkeiten völkerrechtlichen Einrichtungen anvertraut⁽¹⁰⁸⁾, ist es zulässig, dass diese Übertragung etwa, wie im vorliegenden Fall, von der Möglichkeit abhängig gemacht wird, dass die parlamentarischen Versammlungen die Ausführung dieser Zuständigkeiten einschränken können.

Eine solche Zuständigkeit ist übrigens vereinbar mit dem verfassungsmäßigen System des Gleichgewichts der Gewalten, dem zufolge die gesetzgebenden Versammlungen über die Restzuständigkeit verfügen⁽¹⁰⁹⁾, im Unterschied zu dem, was z.B. das Zuweisungssystem, das sich aus Artikel 105 der Verfassung ergibt, in Bezug auf die föderale ausführende Gewalt vorsieht. Es ist also nicht notwendig, dass eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung den gesetzgebenden Kammern eine besondere Zuständigkeit verleiht.

IV. Änderung der Verteilung der Sitze, die den in Belgien für das Europäische Parlament gewählten Abgeordneten zugewiesen werden

36. Im Anschluss an den Beitrittsvertrag von 2003, mit dem zehn neue Mitglieder der Europäischen Union beigetreten sind⁽¹¹⁰⁾, wurde die Zahl der Sitze von Belgien im Europäischen Parlament von 25 auf 24 reduziert. Die Bestimmung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über diese Sitzverteilung wurde

⁽¹⁰⁸⁾ Siehe die Nrn. 7 bis 10.

⁽¹⁰⁹⁾ A. Alen et K. Muylle, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 2004, 2. Ausg., Nr. 52, S. 37.

⁽¹¹⁰⁾ Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union, geschehen zu Athen am 16. April 2003.

gestrichen ⁽¹¹¹⁾; statt dessen wird in den Vertrag über die Europäische Union eine Bestimmung eingefügt, der zufolge das Europäische Parlament aus nicht mehr als 750 Mitgliedern besteht, zuzüglich des Präsidenten ⁽¹¹²⁾ (d.h. höchstens 751 Sitze). Die Verteilung der Sitze unter den Mitgliedstaaten geschieht nach einer "degressiv proportionalen Vertretung", mit einem Minimum von 6 und einem Maximum von 96 Sitzen pro Mitgliedstaat. Diese Sitzverteilung wird auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung durch den Europäischen Rat einstimmig festgelegt ⁽¹¹³⁾.

Artikel 2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen zu dem Vertrag von Lissabon bestimmt, dass der Beschluss des Europäischen Rats "rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009" erlassen werden muss.

Der vierten Erklärung zum Vertrag zufolge wird "der zusätzliche Sitz im Europäischen Parlament" Italien zugewiesen. Das ist der Sitz, den der Vertrag über die Europäische Union als den Sitz des Vorsitzenden bezeichnet.

37. Der Europäische Rat hat zwar noch keinen Beschluss erlassen, doch sieht es so aus, dass die Zahl der Sitze, die im Europäischen Parlament den in Belgien gewählten Abgeordneten vorbehalten sind, von 24 auf 22 reduziert wird. Es erhebt sich somit die Frage, ob und wie das interne Recht angepasst werden muss.

Artikel 10, §§ 3 bis 5, des Gesetzes vom 23. März 1989 über die Wahl des Europäischen Parlaments bestimmt, dass die Sitze des Europäischen Parlaments, die Belgien zustehen, folgendermaßen auf die drei durch Artikel 10, § 1, desselben Gesetzes eingesetzten Wahlkollegien verteilt werden.

⁽¹¹¹⁾ Artikel 223, Absatz 2, des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁽¹¹²⁾ Artikel 14, Absatz 2, Unterabsatz 1, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽¹¹³⁾ Artikel 14, Absatz 2, des Vertrags über die Europäische Union.

Das deutschsprachige Wahlkollegium verfügt über einen Sitz ⁽¹¹⁴⁾. Die übrigen 21 Sitze werden durch königlichen Erlass im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen auf das französische und das niederländische Wahlkollegium verteilt ⁽¹¹⁵⁾. Für die zu berücksichtigenden Bevölkerungszahlen wird auf die neueste Festlegung nach Artikel 63, § 3, der Verfassung, im vorliegenden Fall auf die Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Oktober 2001, hingewiesen. Da die Bevölkerungszahlen dieser Verfassungsbestimmung zufolge alle zehn Jahre festgelegt werden, werden die Ergebnisse dieser Volkszählung auch für die nächste Wahl des Europäischen Parlaments im Jahre 2009 verwendet.

Die Bevölkerungszahl des Verwaltungsbezirks Brüssel-Hauptstadt wird aufgrund des Ergebnisses der letzten Wahlen für das Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt auf beide Wahlkollegien verteilt. Für die nächste Wahl des Europäischen Parlaments im Jahre 2009 wird das Ergebnis der Wahlen vom 13. Juni 2004 verwendet werden. Auf dieser Grundlage gäbe es 13 Sitze für das niederländische Wahlkollegium und 8 Sitze für das französische Wahlkollegium (im Vergleich zu 14 bzw. 9 jetzt ⁽¹¹⁶⁾).

38. Mit anderen Worten: die Umsetzung der Reduzierung der Zahl der Sitze im internen Recht erfordert keine Gesetzesänderung.

Wohl wird ein neuer königlicher Erlass zur Festlegung der Berechnung aufgrund von Artikel 10, §§ 3 bis 5, des Gesetzes vom 23. März 1989 über die Wahl des Europäischen Parlaments angenommen werden müssen, um den königlichen Erlass vom 31. März 2004 "déterminant le nombre de sièges attribués au collège électoral français et au collège électoral néerlandais pour l'élection du Parlement européen" zu ersetzen.

⁽¹¹⁴⁾ Artikel 10, § 5, des Gesetzes vom 23. März 1989 über die Wahl des Europäischen Parlaments.

⁽¹¹⁵⁾ Artikel 10, §§ 3 und 4, desselben Gesetzes.

⁽¹¹⁶⁾ Siehe den königlichen Erlass vom 31. März 2004 "déterminant le nombre de sièges attribués au collège électoral français et au collège électoral néerlandais pour l'élection du Parlement européen".

V. Hinweis auf die Rechtsvorschriften des abgeleiteten Rechts der Europäischen Union in dem belgischen geltenden positiven Recht

39. Im Gegensatz zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa wird in dem Vertrag von Lissabon keine grundlegend neue Klassifikation und Terminologie der Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehen.

Artikel 288, Absatz 1, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestimmt in der deutschen Fassung:

"Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an."

und in der französischen Fassung:

"Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis."

Es muss jedoch auf folgende Änderungen, die der Vertrag von Lissabon hinsichtlich der Rechtsakte der Europäischen Union vornehmen will, hingewiesen werden.

Zuerst wird in der deutschen Fassung die Bezeichnung "Entscheidung", die in dem heutigen Artikel 249 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als "in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet" definiert wird, in dem Vertrag von Lissabon durch die Bezeichnung "Beschluss" ersetzt. Artikel 288, Absatz 4, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zufolge sind "Beschlüsse [...] in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich."

Anschließend verzichtet der Vertrag von Lissabon auf das Prinzip der Drei-Pfeiler-Struktur des Unionsrechts. Die neue Struktur wird prinzipiell auf die traditionellen Rechtsinstrumente des Gemeinschaftsrechts zurückgreifen, und somit werden die Instrumente des zweiten und des dritten Pfeilers verschwinden ⁽¹¹⁷⁾. Die

⁽¹¹⁷⁾ Siehe die Artikel 12 bzw. 34 des heutigen Vertrags über die Europäische Union.

gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterliegt jedoch weiterhin spezifischen Regeln und Verfahren ⁽¹¹⁸⁾. So werden keine Gesetzgebungsakte verabschiedet werden können ⁽¹¹⁹⁾ und ist auf "Beschlüsse" zurückzugreifen, die jedoch eine andere Art und Tragweite haben als diejenigen in den anderen Kompetenzbereichen der Europäischen Union ⁽¹²⁰⁾.

40. Artikel 9 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen lautet:

"Die Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage des Vertrags über die Europäische Union angenommen wurden, behalten so lange Rechtswirkung, bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden."

Die im innerstaatlichen Recht enthaltenen Hinweise auf das abgeleitete europäische Recht, das von vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon datiert, stellen also kein Problem dar, insofern dieses abgeleitete Recht noch immer gültig ist.

⁽¹¹⁸⁾ Artikel 24, Absatz 1, Unterabsatz 2, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽¹¹⁹⁾ Artikel 24, Absatz 1, Unterabsatz 2, und 31, Absatz 1, des Vertrags über die Europäische Union.

⁽¹²⁰⁾ Artikel 25 ff. des Vertrags über die Europäische Union.

41. Anders ist es aber, wenn innerstaatliche Bestimmungen allgemein auf Entscheidungen oder Instrumente des zweiten oder dritten Pfeilers der Europäischen Union hinweisen. Diese Bestimmungen werden angepasst werden müssen, bevor der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt ⁽¹²¹⁾.

Um Schwierigkeiten vorzubeugen, wird darüber hinaus empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Hinweise auf die Europäischen Gemeinschaften oder auf die Europäische Gemeinschaft in den Gesetzen und Verordnungen, die zur Föderalbehörde gehören, in Bezug auf die Rechtsakte, die die europäischen Organe in Zukunft verabschieden werden, dahingehend ausgelegt werden, dass auch auf die Europäische Union und ggf. auf die Europäische Atomgemeinschaft hingewiesen wird.

42. Diese Präzisionen, die in Anbetracht des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit der strafbaren Handlungen und der Strafen im Strafrecht von besonderer Bedeutung sind, könnten in eine Gesetzgebung allgemeiner Art aufgenommen werden, die auf die Gesamtheit der zur Zeit geltenden, der Föderalbehörde unterliegenden Regelungen Anwendung findet.

⁽¹²¹⁾ Siehe z.B. Artikel 2, § 3, des Gesetzes vom 5. August 2006 "relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne", in dem es heißt:

"À titre transitoire et jusqu'à la transposition d'autres décisions-cadre du Conseil de l'Union européenne faisant application du principe de reconnaissance mutuelle, il y a lieu d'entendre, pour l'application de la présente loi, les termes "décision judiciaire" par "décision judiciaire tendant à la saisie d'un bien"."

Siehe auch z.B. Artikel 6 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 7. Dezember 2007 "inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen", in dem es heißt:

"Na afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering."

Innerhalb der ihm anberaumten Frist hat der Staatsrat nicht untersuchen können, ob in geltenden Bestimmungen, die zur Föderalbehörde gehören, auch in deren deutschen Fassung die Rede ist von "Entscheidungen".

VI. Unterzeichnungsformel im Vertrag und in der Schlussakte

43. Unter der Unterschrift des Premierministers und des Ministers für auswärtige Angelegenheiten unter dem Vertrag und der Schlussakte steht folgender Vermerk:

"Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt."

Diese Formulierungen müssen dahingehend verstanden werden, dass sie sich auch auf die Französische Gemeinschaftskommission der Region Brüssel-Hauptstadt beziehen, da diese Kommission Artikel 138 der Verfassung zufolge Befugnisse der Französischen Gemeinschaft ausübt. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit wäre es jedoch besser gewesen, sie in der zitierten Formel ausdrücklich zu erwähnen ⁽¹²²⁾.

⁽¹²²⁾ Siehe das o.a. Gutachten Nr. 27.270/4, vom 18. März 1998 über einen Vorentwurf eines Dekretes der Französischen Gemeinschaftskommission "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (Dok., Vers. der Französischen Gemeinschaftskommission, 1997-1998, n/ 63/1). Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission ihrerseits muss nicht ausdrücklich erwähnt werden, da sie auf internationaler Ebene nur beschränkte Befugnisse hat und insbesondere nicht zuständig ist, Verträge zu schließen (siehe Artikel 135 der Verfassung, Artikel 63 des o.a. Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 und Artikel 16, § 1, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980).

VII. Vorlegung des Vertrags von Lissabon und der geänderten Verträge

44. Unter Berücksichtigung des komplizierten Verfahrens, dem zufolge der Vertrag von Lissabon den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ändert, den Titel des letztgenannten Vertrags ändert und die Bestimmungen beider Verträge umnummeriert, wäre es für das Parlament nützlich, um bestens informiert zu sein, über eine konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu verfügen.

Das Gleiche gilt für die Änderungen, die durch die Protokolle Nr. 1 und 2 zum Vertrag von Lissabon - erwähnt in der Schlussakte, Erster Teil, II, B - in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft und in den Protokollen zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft angebracht werden.

Die Generalversammlung der
Gesetzgebungsabteilung setzte sich zusammen
aus

den Herren	R. ANDERSEN,	Erster Vorsitzender des Staatsrates,
	M. VAN DAMME,	Kammervorsitzende,
	Y. KREINS,	
	Ph. HANSE,	
	P. LIÉNARDY,	Staatsräte,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY,	Beisitzer der Gesetzgebungsabteilung,
	M. RIGAUX,	
	H. BOSLY,	
	M. TISON,	
	G. KEUTGEN,	
den Damen	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	Kanzler,
Herrn	M. FAUCONIER,	stellvertretender Kanzler.

Die Berichte wurden von den Herren P. GILLIAUX, Erster Auditor-Abteilungsleiter, J. VAN NIEUWENHOVE, Auditor, D. VAN EECKHOUTTE und Frau I. VERHEVEN, beigeordnete Auditoren, vorgelegt.

Die Übereinstimmung zwischen dem französischen und dem niederländischen Wortlaut wurde unter der Aufsicht der Herren J. SMETS und P. VANDERNOOT geprüft.

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Frau Vogel, Auditor, übersetzt.

DER KANZLER,

DER ERSTE VORSITZENDE,

A. BECKERS

R. ANDERSEN