

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 49.239/2
VOM 22. FEBRUAR 2011

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, zweite Kammer, der am 3. Februar 2011 von dem Ministerpräsidenten der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets "zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des Protokolls über die Übergangsbestimmungen, das dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügt ist, geschehen zu Brüssel am 23. Juni 2010" abzugeben, hat folgendes Gutachten abgegeben:

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84, § 1, Absatz 1, Nr. 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, in seiner durch das Gesetz vom 2. April 2003 ersetzten Fassung, eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84, § 3, der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Zuständigkeit des Verfassers des Rechtsakts sowie die Erfüllung der vorangehenden Formalitäten zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, ist über den Vorentwurf folgende Bemerkung zu formulieren.

Es wird vorgeschlagen, auf das als Anlage beigefügte Gutachten 48.762/2 zu verweisen¹.

¹ Gutachten 48.762/2, das am 25. Oktober 2010 über einen Vorentwurf eines Gesetzes zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des Protokolls über die Übergangsbestimmungen, das dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügt ist, geschehen zu Brüssel am 23. Juni 2010, abgegeben wurde.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	Y. KREINS,	Kammerpräsident
	P. VANDERNOOT,	Staatsräte,
den Damen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn X. DELGRANGE, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn R. WIMMER, Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER

D. LANGBEEN

BEILAGE

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 48.762/2
VOM 25. OKTOBER 2010

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, zweite Kammer, der am 28. September 2010 von dem Vizepremierminister und Minister für auswärtige Angelegenheiten gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Gesetzes "zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des Protokolls über die Übergangsbestimmungen, das dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügt ist, geschehen zu Brüssel am 23. Juni 2010" abzugeben, hat folgendes Gutachten abgegeben:

Aufgrund des Zeitpunkts, zu dem dieses Gutachten abgegeben wird, macht der Staatsrat darauf aufmerksam, dass aufgrund des Rücktrittes der Regierung, ihre Zuständigkeit auf die Erledigung der laufenden Angelegenheiten beschränkt wird. Dieses Gutachten wird jedoch abgegeben, ohne dass nachgeprüft wird, ob der Vorentwurf in diese beschränkte Zuständigkeit passen kann, da die Gesetzgebungsabteilung nicht die Gesamtheit der tatsächlichen Elemente kennt, die die Regierung berücksichtigen kann, wenn sie darüber urteilen muss, ob es notwendig ist, einen Gesetzesentwurf im Parlament einzubringen.

*

* *

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84, § 1, Absatz 1, Nr. 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, in seiner durch das Gesetz vom 2. April 2003 ersetzten Fassung, eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84, § 3, der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

1. Um Erläuterungen zu der Tatsache gebeten, ob das Protokoll, dessen Billigung von dem untersuchten Gesetzesvorentwurf beabsichtigt wird, ein gemischter Vertrag im Sinne von Artikel 167, § 4, der Verfassung ist, hat der Beauftragte Folgendes geantwortet :

"Le Protocole modifiant le Protocole sur les dispositions transitoires n'a pas été considéré comme mixte au moment de sa signature. Il ne concerne en effet que des questions institutionnelles sans incidence sur les compétences des Régions et des Communautés ni d'ailleurs sur le nombre de députés européens belges.

On se rappellera que de la même manière la décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 (soumise à ratification) modifiant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (approuvé par la loi d'assentiment du 29 mars 2004) n'avait pas été considéré comme mixte".

Es muss jedoch bemerkt werden, dass der angeführte Präzedenzfall sich ausschließlich auf die Modalitäten für die Wahl der Vertreter bei dem Europäischen Parlament und nicht auf die Zusammensetzung des Parlaments selber bezog. Die Änderung der Gleichgewichte in diesem Parlament wirkt sich aber zwangsläufig auf die Weise aus, auf

die die europäische Gesetzgebung in den unter anderem zum Kompetenzbereich der Gemeinschaften und Regionen gehörenden Angelegenheiten angenommen werden wird.

Zusammen mit Jean-Victor Louis und André Alen ist zu betrachten, dass die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften "gemischte Verträge" im Sinne von Artikel 167, § 4 (ehemaliger Artikel 68, § 4) der Verfassung sind und die Modalitäten für den Abschluss solcher Verträge, die im von Artikel 92*bis*, § 4*ter*, des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vorgesehenen Zusammenarbeitsabkommen bestimmt werden, auf diese Verträge anwendbar sind¹.

Der Staatsrat sieht deshalb nicht deutlich ein, wie das o.a. Protokoll nicht als gemischter Vertrag bezeichnet werden könnte.

Zusammenfassend geht aus den oben formulierten Bemerkungen hervor, dass das Verfahren bezüglich der Aufstellung von gemischten Verträgen, das im Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen vorgesehen wird, hätte beachtet werden müssen und dass die normgebenden Versammlungen der Teilentitäten dem untersuchten Protokoll zustimmen müssen.

2. Was die Beachtung des Verfahrens bezüglich der Information der Parlamente betrifft, das in Artikel 168 der Verfassung und in Artikel 16 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen vorgesehen wird, hat der Beauftragte des Ministers Folgendes verdeutlicht :

"L'article 48.2 du Traité sur l'Union européenne tel que modifié par le Traité de Lisbonne dispose désormais que les projets tendant à la révision des traités sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux. Cette disposition a été appliquée lors de la révision du Protocole n° 36".

Jedoch wird das den Vorentwurf erlassende Organ auf den folgenden Auszug aus dem Gutachten 44.028/AG aufmerksam gemacht, das die Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates am 29. Januar 2008 über den zum Gesetz vom 19. Juni 2008 zur Zustimmung zum Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und zur Schlussakte, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007 gewordenen Entwurf abgegeben hat :

¹ J. V. Louis und A. Alen, "La Constitution et la participation à la Communauté européenne", *R.B.D.I.*, 1994, S. 1. Siehe in demselben Sinne M. Leroy, "Fédéralisme et relations internationales. Les communautés et les régions belges et l'Union européenne", *A.P.T.*, 2004, S. 5.

"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 gibt².

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 muss³, 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 werden⁴, im Zusammenhang mit den föderalen oder regionalen 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 verfügt⁵. 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

² Fußnote 76 des erwähnten Gutachtens: Siehe auch Artikel 81, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, was den Rat betrifft.

³ Fußnote 77 des erwähnten Gutachtens: Nach J. Verhoeven ist eine Auslegungserklärung eine Erklärung "par laquelle l'Etat 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).

⁴ Fußnote 78 des erwähnten Gutachtens: Artikel 51 des Vertrags über die Europäische Union zufolge sind "[d]ie Protokolle und Anhänge der Verträge [...] Bestandteil der Verträge".

⁵ Fußnote 79 des erwähnten Gutachtens: Artikel 7, Absatz 1, Unterabsatz 2, Satz 2, lautet nämlich: "In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme." (siehe nachstehende Nr. 33).

Begriff "nationales Parlament" im Sinne von Artikel 48, Absatz 7, Unterabsatz 3, des Vertrags über die Europäische Union fallen ⁶.

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 ⁷.

Man muss sich jedoch dessen bewusst sein, dass eine solche Erklärung aufgrund des allgemeinen Grundsatzes von Treu und Glauben ⁸ dem Belgischen Staat und seinen Organen ⁹ entgegengehalten werden kann. Unter Umständen kann eine solche Erklärung ¹⁰ sogar als eine einseitige Verpflichtung des betreffenden Staates betrachtet werden. 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 ¹¹.

Der Generalversammlung des Staatsrates wurde danach ein von Herrn Herman Van Rompuy eingereichter Vorschlag eines Sondergesetzes zur Änderung des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen vorgelegt, der insbesondere beabsichtigte, das o.a. Verfahren zu regeln. Über diesen Vorschlag wurde das Gutachten 44.784/AG vom 1. Juli 2008 abgegeben, aber er ist bis jetzt ohne Folge geblieben ¹².

⁶ Fußnote 80 des erwähnten Gutachtens: Obenstehendes gilt auch für Artikel 81, Absatz 3, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁷ Fußnote 81 des erwähnten Gutachtens: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, C.U.P., 2000, 103.

⁸ Fußnote 82 des erwähnten Gutachtens: 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.

⁹ Fußnote 83 des erwähnten Gutachtens: 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).

¹⁰ Fußnote 84 des erwähnten Gutachtens: 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).

¹¹ Fußnote 85 des erwähnten Gutachtens: Siehe diesbezüglich unten stehende Nr. 33.

¹² Parl. Dok., Kammer, 2007-2008, Nr. 1263/2.

Daraus folgt, dass die aufgrund von Artikel 48.2 des Vertrags über die Europäische Union von den Organen der Europäischen Union vorgenommene Mitteilung nicht ausreicht, um davon auszugehen, dass das in Artikel 168 der Verfassung und in Artikel 16 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen erwähnte Verfahren bezüglich der Information der Parlamente zu Ende geführt worden ist.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	Y. KREINS,	Kammerpräsident,
	P. VANDERNOOT,	Staatsräte,
den Damen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn X. DELGRANGE, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS