



Übersetzung

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 56.809/VR
vom 1. Dezember 2014

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 7. November 2014 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Verwaltung der elektronischen Überwachung‘

Am 18. November 2014 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für Familie, Gesundheit und Soziales der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von fünf Werktagen, die auf acht Werktage verlängert wurde ^(*), ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 7. November 2014 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Verwaltung der elektronischen Überwachung‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde in vereinigten Kammern am 27. November 2014 untersucht. Die Kammern setzten sich zusammen aus Jo BAERT, Kammerpräsident, Präsident, Pierre VANDERNOOT, Kammerpräsident, Jan SMETS, Martine BAGUET, Luc DETROUX und Kaat LEUS, Staatsräte, und Annemie GOOSSENS und Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Kanzler.

Die Berichte wurden von Yves CHAUFFOUREAUX, Erster Auditor, und Frédéric VANNESTE, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 1. Dezember 2014 abgegeben.

*

^(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von fünf Werktagen auf acht Werktage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85bis von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

Gemäß Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat müssen in dem Begutachtungsantrag die besonderen Gründe angegeben werden, die dessen dringenden Charakter nachweisen.

Die Dringlichkeit wird wie folgt begründet:

„Die Dringlichkeit ist dadurch begründet, dass die finanziellen Mittel für die zum 1. Juli 2014 im Rahmen der 6. Staatsreform übertragene Zuständigkeit bezüglich der Organisation und Finanzierung der Dienste der elektronischen Überwachung zum 1. Januar 2015 den Gemeinschaften übertragen werden und die Gemeinschaften somit ab diesem Datum für die Umsetzung der Maßnahmen der elektronischen Überwachung im Rahmen des Strafvollzugs zuständig sind und darüber hinaus die Gemeinschaften die Kontinuität dieser Dienstleistung, die die öffentliche Sicherheit betrifft, gewährleisten müssen und somit vorliegendes Zusammenarbeitsabkommen zum 1. Januar 2015 von allen zuständigen Gemeinschaftsparlamenten gebilligt sein muss und die letzte Plenarsitzung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 11. Dezember 2014 stattfindet“.

*

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat 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.

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem Zusammenarbeitsabkommen zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚über die Verwaltung der elektronischen Überwachung‘ (nachstehend „das Zusammenarbeitsabkommen“) zuzustimmen. Das Dekret, dessen Verabschiedung beabsichtigt wird, tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Im Zusammenarbeitsabkommen werden gewisse Begriffsbestimmungen (Artikel 1) definiert, wird sein Gegenstand bestimmt (Artikel 2), wird erwähnt, dass die elektronische Überwachung zu den Aufträgen der Justizhäuser zählt (Artikel 3), wird angegeben, dass jede Gemeinschaft auf inhaltlicher und finanzieller Ebene verantwortlich für die Ausübung ihrer Befugnisse im Bereich der elektronischen Überwachung ist und ihre eigene Politik in diesem Bereich verfolgt, wird die Deutschsprachige Gemeinschaft ermächtigt, für die Durchführung der elektronischen Überwachung die Kapazität der anderen Gemeinschaften zu beanspruchen (Artikel 4), wird die Zusammenarbeit zwischen den

Gemeinschaften, insbesondere durch die Schaffung in jeder Gemeinschaft eines Dienstes für Konzertierung und Zusammenarbeit im Bereich elektronische Überwachung geregelt, werden die Kosten, die jede Gemeinschaft tragen muss, festgelegt (Artikel 5) und wird ein Kollegium der leitenden Beamten eingesetzt (Artikel 6). Das Zusammenarbeitsabkommen tritt am 1. Januar 2015 in Kraft (Artikel 7).

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS

VERFÜGENDER TEIL

Artikel 2

Da Artikel 7 des Zusammenarbeitsabkommens das Datum seines Inkrafttretens selber festlegt, gibt es keinen Grund, ein Datum für das Inkrafttreten des ihm zustimmenden Dekrets festzulegen.

Artikel 2 ist auszulassen.

UNTERSUCHUNG DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

ALLGEMEINE BEMERKUNG

In Artikel 5 § 1 Nr. III Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘, wie er durch das Sondergesetz vom 6. Januar 2014 ‚über die Sechste Staatsreform‘ wieder aufgenommen worden ist, wird vorgesehen, dass „die Organisation, die Arbeitsweise und die Aufgaben der Justizhäuser und des Dienstes, der für die Durchführung und die Weiterverfolgung der elektronischen Überwachung zuständig ist,“ eine personenbezogene Angelegenheit im Sinne von Artikel 128 § 1 der Verfassung ist ¹.

Aus den Vorarbeiten zu dem o.a. Sondergesetz vom 6. Januar 2014, auf die sich die Begründung zum Vorentwurf übrigens bezieht, geht hervor, dass der für die Durchführung und die Weiterverfolgung der elektronischen Überwachung zuständige Dienst von den Gemeinschaften gemeinsam verwaltet werden wird ².

Artikel 5 des Zusammenarbeitsabkommens konkretisiert offenbar diesen Willen, indem er insbesondere in Paragraph 1 bestimmt, dass „die Gemeinschaften ihre Befugnisse im Bereich der elektronischen Überwachung gemeinsam [ausüben]“, um unter anderem das Ziel „eine[r] koordinierte[n] Durchführung und Weiterverfolgung der elektronischen Überwachung“ zu erreichen. Paragraph 3 desselben Artikels, in dem bestimmt

¹ Gemäß Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ ist diese Angelegenheit ebenfalls eine personenbezogene Angelegenheit im Sinne vom Artikel 130 der Verfassung.

² *Parl. Dok.*, Senat, 2013-2014, Nr. 5-2232/5, S. 304 und 305.

wird, dass gewisse Kosten nicht einer bestimmten Gemeinschaft zuzuweisen sind, setzt ebenfalls eine gemeinsame Verwaltung der den drei Gemeinschaften gemeinsamen Mittel voraus.

Artikel 4 des Zusammenarbeitsabkommens äußert jedoch einen gegenteiligen Willen, indem er unter anderem vorsieht, dass jede Gemeinschaft „autonom [bestimmt], wie die elektronische Überwachung durchgeführt, weiterverfolgt und finanziert wird“. Eine solche Bestimmung steht tatsächlich in Widerspruch zu dem Grundsatz einer gemeinsamen Ausübung der Befugnisse und scheint die Tragweite des Zusammenarbeitsabkommens auf die reine Organisation einer Konzertierung einzuschränken. Außerdem läuft in diesem letztgenannten Fall Artikel 6 § 2 des Zusammenarbeitsabkommens, dem zufolge die Aufgabe, „strategische und operative Abkommen im Rahmen der in Artikel 5 § 1 erwähnten Zusammenarbeit [zu schließen], dem „Kollegium der Leitenden Beamten“ zugewiesen wird, darauf hinaus, diesem Kollegium die Aufgabe anzuvertrauen, alles zu regeln, was im vorliegenden Zusammenarbeitsabkommen geregelt werden sollte, was nicht annehmbar ist.

Das Zusammenarbeitsabkommen ist so zu revidieren, dass dieser Bemerkung Rechnung getragen wird.

BESONDERE BEMERKUNGEN

Artikel 3

In Artikel 5 § 1 III Absatz 2 des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 wird die Festlegung Bestimmung der „Aufgaben, die die Justizhäuser oder gegebenenfalls die anderen Dienste der Gemeinschaften, die diese Aufgaben übernehmen, im Rahmen des Gerichtsverfahrens oder der Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidungen ausüben“, der Föderalbehörde vorbehalten. Die Ausübung dieser Aufgaben muss in einem gemäß Artikel 92bis §4undecies desselben Sondergesetzes von der Föderalbehörde und den Gemeinschaften zu schließenden Zusammenarbeitsabkommen geregelt werden.

Ein nur zwischen den Gemeinschaften geschlossenes Zusammenarbeitsabkommen darf also weder die Aufgaben, die die Justizhäuser im Rahmen der elektronischen Überwachung übernehmen müssen, bestimmen, noch den Inhalt des gemäß dem o.a. Artikel 92bis §4undecies von dem Föderalstaat und den drei Gemeinschaften geschlossenen Zusammenarbeitsabkommens anführen.

Diese Bestimmung sollte ausgelassen werden.

Artikel 4

In Artikel 4 Absatz 3 des Zusammenarbeitsabkommens wird vorgesehen, dass wenn die Deutschsprachige Gemeinschaft keinen eigenen operativen Dienst einrichtet, sie für die Durchführung der elektronischen Überwachung die Kapazität der Flämischen

Gemeinschaft und/oder der Französischen Gemeinschaft beanspruchen [kann], indem sie zu diesem Zweck unter Berücksichtigung der Bestimmungen des vorliegenden Abkommens bilaterale Abkommen schließt.

Die Gesetzgebungsabteilung, der ein Vorentwurf eines Dekrets zur Billigung eines Zusammenarbeitsabkommens, durch das eine „technische Unterstützung“ durch die Flämische Region zugunsten der Region Brüssel-Hauptstadt zwecks der Verwaltung einer Hilferegelung im Bereich der Agrarpolitik beabsichtigt war, vorgelegt worden war, hat Folgendes bemerkt:

„2.2.1. [...] l'accord de coopération paiement unique prévoit une assistance de la Région de Bruxelles-Capitale par la Région flamande. Pour ce faire, il est créé, en vue de l'application du régime du paiement unique, une zone 'Nord' qui correspond au territoire de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale (article 3), pour laquelle l'organisme payeur de la Région flamande exerce toutes les missions d'un organisme payeur, également en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, tant que celle-ci ne dispose pas d'un organisme payeur agréé [...]. Plus généralement, il est également prévu que la Région flamande assiste administrativement la Région de Bruxelles-Capitale pour la gestion et le contrôle des dossiers relatifs aux régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune en faveur des agriculteurs dont l'adresse de correspondance ou toutes les unités de production sont situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (article 8). L'accord revient donc en fait à ce que, dans le cadre du régime du paiement unique, la Région flamande exercera certaines compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

2.2.2. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à l'État, aux Communautés et aux Régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Des accords de coopération ont vocation à compléter le principe de la répartition exclusive des compétences à l'État, aux Communautés et aux Régions, et nullement à y déroger³. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune⁴. Il est cependant essentiel que les compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou de leurs composantes.

En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut conduire à ce que l'État fédéral, une Communauté ou une Région se dépouille de l'exercice d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par une loi spéciale. En

³ Fußnote 3 aus dem zitierten Gutachten: Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2, avec une référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 30) et à l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la Commission du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 7).

⁴ Fußnote 4 aus dem zitierten Gutachten: Consulter l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F), (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, p. 47).

d'autres mots, un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ⁵.

2.2.3. En l'occurrence, force est de constater que le régime figurant à l'article 8 de l'accord de coopération paiement unique ne concerne, ni l'exercice conjoint de compétences propres, ni la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, ni le développement d'initiatives en commun, ni toute autre forme d'intervention conjointe, mais doit au contraire être considéré comme une délégation de l'exercice d'une partie d'une compétence propre d'une Région à l'autre Région, en l'occurrence, de la Région de Bruxelles-Capitale à la Région flamande. Il s'ensuit que l'article 8 de cet accord de coopération n'est pas conforme à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises déclare applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 8 précité serait toutefois conforme aux règles répartitrices de compétences s'il prévoyait la création d'un service commun à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'application de la réglementation en matière de paiement unique ou d'autres mesures d'aide [...], ⁶.

Die zu schließenden „bilateralen Abkommen“ werden die in diesem Gutachten wiederholten Grundsätze beachten müssen.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

Danièle LANGBEEN

⁵ Fußnote 5 aus dem zitierten Gutachten: Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3 ; avis 18.638/VR donné le 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi du 8 août 1988, (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, (p. 32), p. 52).

⁶ Gutachten 45.614/AG vom 13. Januar 2009, über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Region vom 11. Dezember 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne concernant la mise en œuvre du régime de paiement unique' geworden ist (*Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2009, Nr. 109/1, S. 13 und 14).