



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 64.594/3
vom 6. Dezember 2018

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ,zur Zustimmung zu dem umfassenden und
verstärkten Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen
Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren
Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien
andererseits, geschehen zu Brüssel am 24.November 2017‘

Am 31. Oktober 2018 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Zustimmung zu dem umfassenden und verstärkten Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits, geschlossen zu Brüssel am 24.November 2017‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der dritten Kammer am 20. November 2018 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jo BAERT, Kammerpräsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE und Koen MUYLE, Staatsräte, Jan VELAERS und Bruno PEETERS, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Tim CORTHAUT, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 6. Dezember 2018 abgegeben.

*

1. Unter Anwendung von Artikel 84 § 3 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich darauf konzentriert, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

2. Der zur Begutachtung vorgelegte Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft zielt darauf ab, dem umfassenden und verstärkten Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits, geschehen zu Brüssel am 24. November 2017, zuzustimmen.

Dieses Partnerschaftsabkommen bezweckt, die umfassende politische und wirtschaftliche Partnerschaft und die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits zu fördern.

Zu diesem Zweck enthält das Partnerschaftsabkommen zunächst einen Rahmen für den politischen Dialog zwischen der Europäischen Union und Armenien im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (Titel II), für die Zusammenarbeit im Bereich des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit (Titel III), für die wirtschaftliche Zusammenarbeit (Titel IV) und für weitere Bereiche der Zusammenarbeit (Titel V). Ferner enthält das Partnerschaftsabkommen ein erweitertes Handelsabkommen bezüglich der Waren, der Dienstleistungen und der flankierenden Politikbereiche sowie einen eigenen Durchsetzungsmechanismus (Titel VI). Das Partnerschaftsabkommen enthält außerdem noch einen Rahmen für die finanzielle Hilfe und die Betrugsbekämpfung (Titel VII) und schließlich einen institutionellen Rahmen sowie allgemeine und Schlussbestimmungen (Titel VIII).

Das Partnerschaftsabkommen wird laut seinem Artikel 385 für bestimmte Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, bereits vorläufig angewandt².

ZUSTÄNDIGKEIT

3. Das Partnerschaftsabkommen ist durch die Arbeitsgruppe „gemischte Verträge“ am 24. Mai 2017 zu Recht als ein gemischtes Abkommen angesehen worden, dem sowohl die

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

² Beschluss (EU) 2018/104 des Rates vom 20. November 2017 „über die Unterzeichnung, im Namen der Union, und die vorläufige Anwendung des Abkommens über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits“.

Föderalbehörde, die Gemeinschaften und Regionen als auch die Gemeinsame Gemeinschaftskommission und die Französische Gemeinschaftskommission zustimmen müssen³.

4. Das Partnerschaftsabkommen wurde für das Königreich Belgien mit Erwähnung folgender Formel unterzeichnet:

„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 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. Dafür ist eine Revision von dem Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen ‚bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen‘ (insbesondere von Artikel 8 Absatz 3 und dem Kommentar dazu) und von den aufgrund dessen von der interministeriellen Konferenz der Außenpolitik am 17. Juni 1994 festgelegten Unterzeichnungsformeln erforderlich⁴.

UNTERSUCHUNG DES PARTNERSCHAFTSABKOMMENS

5.1. Die Vertragsparteien des Partnerschaftsabkommens verpflichten sich dazu, in verschiedenen Bereichen zusammenzuarbeiten, wobei die Vereinbarung, weitere Schritte zur Ratifizierung und zur Umsetzung von multilateralen Verträgen über die betreffende Angelegenheit zu unternehmen, oft den Ausgangspunkt für die Zusammenarbeit bildet. Obwohl Belgien bereits für verschiedene im Partnerschaftsabkommen erwähnte Angelegenheiten Vertragspartei der multilateralen Verträge ist, ist dies nicht immer der Fall.

Durch die Zustimmung zum Partnerschaftsabkommen verpflichtet sich Belgien deshalb, die notwendigen Anstrengungen zur Unterzeichnung, Ratifizierung, Umsetzung und Einhaltung gewisser Verträge zu unternehmen.

³ Was durch die Interministerielle Konferenz für Außenpolitik stillschweigend bestätigt wurde (siehe die Schreiben des Vorsitzenden der IKA vom 26. Oktober 2017).

⁴ 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 Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 ‚über die Brüsseler Institutionen‘ und Artikel 16 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘).

5.2. Im Lichte der in Artikel 6 Absatz 2 des Partnerschaftsabkommens eingegangenen Verpflichtung, „bestrebt [zu sein], die Zusammenarbeit bei der Förderung des Friedens und der internationalen Gerichtsbarkeit durch die Ratifizierung und Umsetzung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und der zugehörigen Instrumente zu verstärken“, stellt sich also wieder⁵ die Frage nach der Ratifizierung durch Belgien des ‚Amendment to Article 124 of the Rome Statute of the International Criminal Court‘, geschehen zu Den Haag am 26. November 2015. Der Beauftragte im Begutachtungsantrag bezüglich des Vorentwurfs eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region zur Zustimmung zu diesem Partnerschaftsabkommen⁶ hat erklärt, dass das Verfahren zur Zustimmung und Ratifizierung dieses Abänderungsvorschlags unverzüglich eingeleitet werden wird:

„Het voorontwerp van wet houdende instemming met het amendement op artikel 124 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof en de Memorie van toelichting bij dit voorontwerp werden door de ‘Werkgroep Wetgeving’ van de Interministeriële Commissie voor humanitaire recht (ICHR) voorbereid. Het administratieve instemmingsdossier wordt door de technisch bevoegde dienst van de FOD Buitenlandse Zaken, de Directie Internationaal Publiek Recht, vervuld zodat de parlementaire procedure kan ingeleid worden“.

5.3. Außerdem verpflichten sich die Parteien in Artikel 9 Absatz 2 a) des Partnerschaftsabkommens, "Maßnahmen [zu] treffen, um alle sonstigen einschlägigen internationalen Übereinkünfte zu unterzeichnen [oder] zu ratifizieren" bei der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägermitteln. Belgien hat den Vertrag über das Verbot von Kernwaffen, verabschiedet in New York am 7. Juli 2017, jedoch nicht unterzeichnet.

Der o.a. Beauftragte im Begutachtungsantrag bezüglich des Vorentwurfs eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region zur Zustimmung zu diesem Partnerschaftsabkommen hat diesbezüglich Folgendes präzisiert:

„Dit betreft een federale bevoegdheid.

België heeft dit verdrag niet ondertekend.

Ik verwijz naar het antwoord van minister-president Bourgeois van 20 juni 2017 op een vraag om uitleg over het standpunt van België over de VN-resolutie voor een kernwapenverbod:

„De federale overheid is hiervoor bevoegd. Vlaanderen wordt hierover niet geconsulteerd. Wat nucleaire ontwapening betreft en het opslagen van wapens op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, onderschrijft de Vlaamse Regering uiteraard het objectief vooropgesteld in het non-proliferatieverdrag, namelijk de uiteindelijke eliminatie van alle kernwapens in de wereld.

⁵ Siehe auch das Gutachten des Staatsrats Nr. 62.626/VR vom 22. Januar 2018 über einen Vorentwurf eines Dekrets ‚houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017‘, Bemerkung 6.3.

⁶ Dieser Begutachtungsantrag hat zum Gutachten des Staatsrates Nr. 63.085/VR vom 26. März 2018 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region ‚houdende instemming met de brede en versterkte partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 24 november 2017‘ Anlass gegeben.

België behoort tot een groep van achttien landen die de zogenaamde progressieve aanpak, een combinatie van wettelijke en niet-wettelijke maatregelen, voorstaat. Minister Reynders heeft zijn standpunt bepaald tijdens een bespreking in de Kamer op 14 december 2016. Hij antwoordde toen onder meer dat België tegen de VN-resolutie inzake onderhandelingen over een kernwapenverbod gestemd heeft, omdat hij gelooft dat een dergelijke maatregel niet zal bijdragen tot de effectieve eliminatie van kernwapens. Zonder de deelname van de kernwapenstaten en zonder een betrouwbaar verificatiemechanisme zal een dergelijk verdrag niet tot de ontmanteling van zelfs één kernwapen leiden, aldus minister Reynders.

Ik ben ervan overtuigd dat zowel via het bereiken van gemeenschappelijke posities in de EU als via ad-hocinitiatieven met bereidwillige NAVO-partners, België moet blijven pleiten voor verdere vooruitgang in de vermindering van de bestaande strategische nucleaire arsenalen, conform de resolutie van dit Vlaams Parlement“.

Unbeschadet dieser Erklärung folgt daraus, dass indem es Vertragspartei des vorliegenden Partnerschaftsabkommens wird, Belgien sich dazu verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Vertragspartei des Vertrags über das Verbot von Kernwaffen zu werden.

6. Auf die in Artikel 309 des Partnerschaftsabkommens vorgesehenen Verpflichtungen der Transparenz muss aufmerksam gemacht werden. Diese Bestimmung schreibt bestimmte Veröffentlichungsformen vor, die in der belgischen Rechtsordnung nicht ganz verankert sind⁷. So müssen in den allgemeingültigen Maßnahmen, d.h. „Gesetze und sonstige Vorschriften, Beschlüsse, Verfahren und Verwaltungsverfügungen, die sich auf unter dieses Abkommen fallende Angelegenheiten auswirken können“⁸ in Übereinstimmung mit Artikel 309 Absatz 1 des Partnerschaftsabkommens „die Gründe für solche Maßnahmen und ihre Ziele so weit wie möglich erläutert werden“ und muss „ausreichend Zeit zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten solcher Maßnahmen zur Verfügung steh[en], außer wenn das in hinreichend begründeten Fällen nicht möglich ist“. Darüber hinaus muss bereits während der Vorbereitung der politischen Maßnahmen genug Transparenz gezeigt werden, insbesondere mittels eines *notice and comment procedure*, die den Bedingungen von Artikel 309 Absatz 2 des Partnerschaftsabkommens entsprechen muss.

⁷ Siehe bereits zuvor die Warnung des Staatsrates, Gesetzgebungsabteilung, in Bezug auf ähnliche Bestimmungen in dem Assoziierungsabkommen mit Ukraine: Gutachten des Staatsrates Nr. 56.890/VR vom 27. Januar 2015 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 13. Mai 2015 ‚houdende instemming met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014‘ geworden ist, Bemerkung 4.2, *Parl. Dok.*, Kammer, 2014-15, Nr. 54-980/001, 15-16. Für eine erste konkrete Anwendung dieser Bestimmungen bezüglich einer *notice and comment* Verpflichtung: siehe Gutachten des Staatsrates Nr. 62.412/3 vom 29 Dezember 2017 über einen Entwurf eines Königlichen Erlasses ‚tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen‘, Bemerkung 4. Siehe auch in Bezug auf die ähnliche Regelung in dem Partnerschafts- und Zusammenarbeitsabkommen mit Kasachstan das Gutachten des Staatsrates Nr. 58.987/VR vom 1. April 2016 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 2. Dezember 2016 ‚houdende instemming met de versterkte partnerschap- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, ondertekend te Astana op 21 december 2015‘ geworden ist, Bemerkung 4.1., *Dok. Parl.*, Fl. Parl., 2015-16, Nr. 861/1, 22.

⁸ Artikel 307 a) des Partnerschaftsabkommens.

7.1. Bei der Darstellung des Partnerlandes erwähnt die Begründung den Konflikt um Bergkarabach, eine Enklave in Aserbaidshan, auf die Armenien territoriale Ansprüche hat. Infolgedessen stellt sich die Frage, ob das Partnerschaftsabkommen auf dieses Gebiet anwendbar ist oder nicht. Artikel 383 des Partnerschaftsabkommens erwähnt nur „das Hoheitsgebiet der Republik Armenien“ und ist also wenig deutlich.

Auch die Antwort des o.a. Beauftragten im Begutachtungsantrag bezüglich des Vorentwurfs eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region zur Zustimmung zu diesem Partnerschaftsabkommen gibt keinen Aufschluss:

„De Europese Unie is geen centrale actor in dit proces, maar laat het over aan de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), specifiek de Minsk Groep, die binnen de OVSE zoekt naar een oplossing voor het Karabach-conflict. De EU treedt hierbij ondersteunend op en pleit voor een onderhandelde politieke oplossing in overeenstemming met het internationaal recht“.

7.2. Es wird letztendlich dem Gerichtshof zustehen, diesbezüglich Aufschluss zu geben. In seiner jüngeren Rechtsprechung über den Anwendungsbereich der durch die Europäischen Union geschlossenen Partnerschafts- und Zusammenarbeitsabkommen hat der Gerichtshof auf jeden Fall den territorialen Anwendungsbereich dieser Abkommen auf die international anerkannte Grenze des Partnerlands beschränkt⁹.

8. In den Artikeln 3 und 362 bis 366 des Partnerschaftsabkommens werden ein politischer Dialog zwischen den Vertragsparteien, mit Konsultationen, Versammlungen, Besuchen oder Austausch auf parlamentarischer, ministerieller und amtlicher Ebene, sowie die Einsetzung eines Partnerschaftsrats und eines Partnerschaftsausschusses vorgesehen, in denen Konsultationen geführt werden, um die Durchführung des Partnerschaftsabkommens zu erleichtern, dessen allgemeine Zielsetzungen zu fördern und die allgemeine Kohärenz der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Armenien sicherzustellen. Außerdem können der Partnerschaftsrat und ein Partnerschaftsausschuss verbindliche Entscheidungen treffen.

Aufgrund des gemischten Charakters des Partnerschaftsabkommens können diese Mechanismen für eine Konzertierung sich auch auf Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaften und der Regionen fallen, beziehen, so dass besondere Vereinbarungen über die Vertretung und die Beteiligung aller Behörden bei der Standpunktbestimmung getroffen werden müssen, wenn diese Mechanismen angewandt werden.

⁹ Siehe in Bezug auf Marokko und Western Sahara, EuGH, 27. Februar 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, ECLI:EU:C:2018:118 (gemäß den Regeln des allgemeinen Völkerrechts [...], die in den Beziehungen zwischen der Union und dem Königreich Marokko anwendbar sind, und zwar [...] de[m] Grundsatz der Selbstbestimmung, auf den in Art. 1 der Charta der Vereinten Nationen hingewiesen wird, und [...] de[m] Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen). Siehe in Bezug auf Israel, das Westjordanland und den Gaza-Streifen, EuGH, 25. Februar 2010, Brita, C-386/08, ECLI:EU:C:2010:91 (gemäß dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*).

Im Gutachten 53.978/VR vom 7. November 2013 betonte der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, hinsichtlich Organe, die durch ein von der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten geschlossenes Zusammenarbeitsabkommen oder aufgrund eines solchen Abkommens eingerichtet werden, *in casu* in der Form eines Gemischen Ausschusses Folgendes:

„In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in het voornoemde Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidsverdelende regels.

De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld.

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994¹⁰ bieden geen voldoende juridische basis voor deze vertegenwoordiging en standpuntbepaling aangezien ze enkel betrekking hebben op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie. De betrokken samenwerkingsakkoorden kunnen niet zo maar bij analogie worden toegepast, nu het Gemengd Comité weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Europese Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren¹¹, die in de Belgische bevoegdheidsverdeling vervolgens ook behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het Gemengd Comité en in het subcomité overeenkomstig het bepaalde in artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen¹².

Es trifft zwar zu, dass die Standpunktbestimmung der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten in den Angelegenheiten, die in die gemischte Zuständigkeit der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten fallen, in der Praxis innerhalb des Rates der Europäischen Union koordiniert wird und dass die belgische Standpunktbestimmung hierzu gemäß den Regeln über die Standpunktbestimmung innerhalb des Rates koordiniert wird.

Jedoch ist anzumerken, dass die Beschlüsse in den Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, rechtlich gesehen nicht vom Rat der Europäischen Union sondern von den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten

¹⁰ *Fußnote 2 aus dem zitierten Gutachten:* Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’, en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’.

¹¹ *Fußnote 3 aus dem zitierten Gutachten:* Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

¹² Gutachten des Staatsrates 53.978/VR vom 7. November 2013 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vom 4. April 2014 ‚houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013’ geworden ist, Bemerkung 3.2., *Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2013-14, Nr. 2455/1, 37-38.

getroffen werden. Obwohl dies in der Praxis vielleicht eher außergewöhnlich ist, ist nicht auszuschließen, dass die Mitgliedstaaten in den Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fallen, in den durch ein Zusammenarbeitsabkommen oder aufgrund eines solchen Abkommens eingerichteten Organen doch nationale Standpunkte einnehmen.

Durch das Fehlen einer Regelung diesbezüglich gemäß Artikel 92bis § 4bis Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ können Probleme entstehen. Würde ein Konsens zwischen den befugten Behörden darüber bestehen, dass das Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 ‚zwischen der föderalen Behörde, den Gemeinschaften und den Regionen ‚bezüglich der Vertretung des Königreichs Belgien im Ministerrat der Europäischen Union‘ in diesen Angelegenheiten entsprechend angewandt wird, so wird am besten dieses Zusammenarbeitsabkommen angepasst, damit dessen Anwendungsbereich dahingehend ausgedehnt wird.

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS EINES ZUSTIMMUNGSDEKRETS

9.1. Laut Artikel 362 Absatz 8 des Partnerschaftsabkommens ist der Partnerschaftsrat „befugt, unbeschadet besonderer Bestimmungen des Titels VI, die Anhänge dieses Abkommens zu aktualisieren oder zu ändern“. Das Partnerschaftsabkommen sieht auch einige besondere Verfahren für die Änderung von spezifischen Anhängen des Partnerschaftsabkommens vor (Artikel 240 Absatz 3 und 270 Absatz 2 des Partnerschaftsabkommens). Diese Bestimmungen regeln die Anwendung eines Verfahrens zur Änderung des Partnerschaftsabkommens, das dazu führen kann, dass Belgien durch diese Änderungen international gebunden wird, ohne dass die gesetzgebenden Versammlungen denen zugestimmt haben.

9.2. In Anbetracht dieser Bestimmungen enthält der Vorentwurf zu Recht eine Bestimmung, in der den Änderungen zuvor zugestimmt wird, die aufgrund der Artikel 240 Absatz 3, 270 Absatz 2 und 362 Absatz 8 des Partnerschaftsabkommens vorgenommen werden.

9.3. Solch eine vom Gesetzgeber erteilte vorhergehende Zustimmung zu künftigen Änderungen ist unter Berücksichtigung bestimmter Bedingungen möglich. So hat die Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates im Gutachten 37.954-37.970-37.977-37.978/AV¹³ Folgendes bemerkt:

¹³ Gutachten vom 15. Februar 2005 über :

- einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 9. Juni 2006 ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004‘ geworden ist (37.954/AV) (Parl.Dok. Fl.Parl. 2004-05, Nr. 358/1, 64);

- einen Vorentwurf, der zur Ordonnanz vom 23. Juni 2005 ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004‘ geworden ist (37.970/AV) (Parl.Dok. vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission 2004-05, Nr. B-30/1, 25);

- einen Vorentwurf, der zur Ordonnanz vom 23. Juni 2005 ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004‘ geworden ist (37.977/AV) (Parl.Dok. Parl. R.B.H. 2004-05, Nr. A-128/1, 25);

- einen Vorentwurf eines Gesetzes ‚houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004‘ (37.978/AV) (Parl.Dok. Senat 2004-05, Nr. -1091/1, 539).

„Zowel het Hof van Cassatie¹⁴ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁵ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹⁶ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen“.

Hinsichtlich des Partnerschaftsabkommens, dessen Zustimmung der Vorentwurf beabsichtigt, kann angenommen werden, dass die Bedingung, dass die Grenzen der künftigen Änderungen genügend gekannt werden, erfüllt ist.

Das Obenstehende schließt die Möglichkeit nicht aus, dass Änderungen an den Anhängen des Partnerschaftsabkommens, denen das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft eventuell nicht zustimmt, unter Anwendung der Artikel 240 Absatz 3, 270 Absatz 2 und 362 Absatz 8 des Partnerschaftsabkommens vorgenommen werden können. Um dieses Parlament zu ermöglichen, dies die Regierung verstehen zu lassen, sollte der Vorentwurf am besten auch um eine Bestimmung ergänzt werden, in der der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft eine Verpflichtung auferlegt wird, dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft jede von dem Partnerschaftsrat, dem Partnerschaftsausschuss¹⁷ oder dem Unterausschuss verabschiedete Änderung an den Anhängen innerhalb einer bestimmten Frist mitzuteilen¹⁸.

9.4. Die Tatsache, dass das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft einer Änderung auf eine stillschweigende und bedingte Weise zugestimmt hat, stellt keine Abweichung von der sich aus Artikel 190 der Verfassung und aus Artikel 8 des Gesetzes vom 31. Mai 1961 ‚über den Sprachengebrauch in Gesetzgebungsangelegenheiten, die Gestaltung, die Veröffentlichung und das Inkrafttreten von Gesetzes- und Verordnungstexten‘ ergebenden

¹⁴ Fußnote 35 aus dem zitierten Gutachten: Cass. 19 maart 1981, Arr. Cass. 1980-1981, 808; JT 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁵ Fußnote 36 aus dem zitierten Gutachten: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (Parl.St., Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (Parl.St., W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (Parl.St., Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

¹⁶ Fußnote 37 aus dem zitierten Gutachten: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹⁷ Gemäß Artikel 363 Absatz 5 des Partnerschaftsabkommens kann der Partnerschaftsrat tatsächlich dem Partnerschaftsausschuss seine Befugnisse übertragen, einschließlich der Befugnis, bindende Beschlüsse zu fassen.

¹⁸ Zur Formulierung dieser Bestimmung kann man sich an die Artikel 3 und 4 des Gesetzes vom 29. Februar 2016 zur Zustimmung zum Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, und zum Anhang, abgeschlossen in Nagoya am 29. Oktober 2010 anlehnen.

Verpflichtung dar, diese Änderung im Belgischen Staatsblatt zu veröffentlichen, damit sie in der innerstaatlichen Rechtsordnung gelten würde.

Im Artikel 190 der Verfassung wird vorgeschrieben, dass nur der Gesetzgeber dafür zuständig ist, die Form zu bestimmen, in der die Gesetze und Verordnungen veröffentlicht werden müssen, damit sie verbindlich werden. Dem Kassationshof zufolge gilt diese Verfassungsbestimmung sinngemäß für internationale Akte. Der Hof hat nämlich geurteilt, dass Verträge Privatpersonen nicht entgegengehalten werden können, solange sie nicht vollständig im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht worden sind¹⁹.

SCHLUSSBEMERKUNG

10. Im Partnerschaftsabkommen wird auf internationale Regeln und Normen, die so einen verbindlichen Charakter ebenfalls erhalten, verwiesen.

Beispielsweise kann diesbezüglich auf Folgendes hingewiesen werden:

- auf die Empfehlungen der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption („GRECO“) und diejenigen der OECD zwecks der Transparenz bei der Offenlegung von Vermögenswerten, des Schutzes von Hinweisgebern und der Offenlegung von Informationen zu Endbegünstigten juristischer Personen (Artikel 16 Absatz 2 des Partnerschaftsabkommens);

- auf die Weiterentwicklung der *Corporate-Governance*-Politik, die nach internationalen Standards und insbesondere den OECD-Standards erfolgen muss (Artikel 60 Absatz 2 b) des Partnerschaftsabkommens);

- auf die Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen, die Initiative „Global Compact“ der Vereinten Nationen, die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sowie ISO 26000 (Artikel 88 des Partnerschaftsabkommens);

- in Sachen Betrugsbekämpfung und finanzielle Transparenz im Sinne von Artikel 183 des Partnerschaftsabkommens, neben die von den Finanzministern der G-7 verabschiedeten „Zehn wichtigsten Grundsätzen des Informationsaustauschs“:

- a) auf die „Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht“ des Basler Ausschusses;

- b) auf die „Grundsätze der Versicherungsaufsicht“ der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden;

- c) auf die „Ziele und Grundsätze der Wertpapieraufsicht“ der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden;

¹⁹ Kass., 11. Dezember 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Kass., 19. März 1981, *J.T.* 1982, 565-567, mit Anm. von J. VERHOEVEN.

d) auf das „Abkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung;

e) auf die „Erklärung zu Transparenz und Informationsaustausch für Besteuerungszwecke“ der G-20; und

f) auf die „Vierzig Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche“ und die „Neun Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung“ der Financial Action Task Force.

- auf die Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen, die Initiative „Global Compact“ der Vereinten Nationen und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik von 1977 (Artikel 276, e), des Partnerschaftsabkommens).

In diesem Punkt ist daran zu erinnern, dass diese Bestimmungen nach ständiger Rechtsprechung des Kassationshofs in Ermangelung einer Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt Privatpersonen nicht entgegengehalten werden können²⁰. Diese internationalen Regeln und Normen sind also zusammen mit dem vorliegenden Partnerschaftsabkommen im Belgischen Staatsblatt zu veröffentlichen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Ronny Vercruyssen, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

²⁰ Siehe die unter Bemerkung 9.4 zitierte Rechtsprechung des Kassationshofes.