Übersetzung

STAATSRAT
Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 65.762/4
vom 30. April 2019

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen über eine strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Japan andererseits, geschehen zu Tokio am 17. Juli 2018‘

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡

Am 25. März 2019 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes ‚zur Zustimmung zu dem Abkommen über eine strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Japan andererseits, geschehen zu Tokio am 17. Juli 2018' abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der vierten Kammer am 30. April 2019 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Martine BAGUET, Kammerpräsident, Bernard BLERO und Wanda VOGEL, Staatsräte, und Charles-Henri VAN HOVE, stellvertretender Greffier.

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

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 30. April 2019 abgegeben.

*

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 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

1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem Abkommen über eine strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Japan andererseits, geschehen zu Tokio am 17. Juli 2018 (nachstehend: das Abkommen) zuzustimmen.

Dieses Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen der europäischen Union einerseits und Japan andererseits. Es enthält hauptsächlich Rahmenbestimmungen, die später zu ergänzen sind und die den politischen Dialog und die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen betreffen.

Ein in Artikel 42 Absatz 1 des Abkommens eingesetzter gemischter Ausschuss kann die Zusammenarbeit „auf zusätzliche Bereiche der Zusammenarbeit, die in diesem Abkommen nicht aufgeführt sind, [erweitern,] insofern sie mit den Zielen des Abkommens im Einklag stehen“ (Artikel 42 Absatz 2 c) des Abkommens).

ZUSTÄNDIGKEIT

2. Am 2. Mai 2018 hat die Arbeitsgruppe „gemischte Verträge“ zu Recht das Rahmenabkommen als einen gemischten Vertrag betrachtet, dem sowohl die Föderalbehörde als die Gemeinschaften und die Regionen, als auch die Gemeinsame Gemeinschaftskommission und die Französische Gemeinschaftskommission zustimmen müssen[1].

3. Das Abkommen 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.

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

[1] Was von der interministeriellen Konferenz der Außenpolitik bestätigt wurde (siehe das Schreiben des Präsidenten dieser Konferenz vom 30. Juli 2018).

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡

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 den Kommentaren dazu) und von den aufgrund dessen von der interministeriellen Konferenz der Außenpolitik am 17. Juni 1994 festgelegten Unterzeichnungsformeln erforderlich [2].

UNTERSUCHUNG DES ABKOMMENS

4. Artikel 42 Absatz 1 des Abkommens setzt einen gemischten Ausschuss ein, der sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt.

Dieser gemischte Ausschuss wird mit den folgenden Aufgaben beauftragt:

„a) [er] koordiniert die auf diesem Abkommen aufbauende Partnerschaft insgesamt,

b) [er] ersucht gegebenenfalls Ausschüsse oder andere Gremien, die mit anderen Übereinkünften oder Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien eingesetzt wurden, um Informationen und führt einen Meinungsaustausch zu Fragen von gemeinsamem Interesse,

c) [er] einigt sich auf zusätzliche Bereiche der Zusammenarbeit, die in diesem Abkommen nicht aufgeführt sind, sofern sie mit den Zielen des Abkommens im Einklang stehen,

d) [er] gewährleistet das ordnungsgemäße Funktionieren und die wirksame Durchführung dieses Abkommens,

e) [er] bemüht sich um die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung, Umsetzung oder Anwendung dieses Abkommens;

[2] 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’).

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡

f) [er] dient als Forum für die Erläuterung aller maßgeblichen Änderungen der einschlägigen Strategien, Programme oder Zuständigkeiten, die für dieses Abkommen von Belang sind, und

g) [er] gibt Empfehlungen ab, fasst Beschlüsse und erleichtert gegebenenfalls bestimmte Aspekte der Zusammenarbeit auf der Grundlage dieses Abkommens.“ (Artikel 42 Absatz 2 des Abkommens)

Im Abkommen wird zudem vorgesehen, dass der gemischte Ausschuss in der Regel einmal jährlich zusammentritt, dass er sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt, dass er seine Beschlüsse einvernehmlich fasst und sich eine Geschäftsordnung gibt (Artikel 42 Absätze 1, 3, 4 und 5).

5. Angesichts des gemischten Charakters des Abkommens können die in dem gemischten Ausschuss zur Sprache gebrachten Angelegenheiten ebenfalls Angelegenheiten betreffen, die zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften und der Regionen gehören, sodass besondere Vereinbarungen hinsichtlich der Vertretung und der Beschlussfassung im gemischten Ausschuss geschlossen werden müssen.

Was die mit einem zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten geschlossenen Zusammenarbeitsabkommen oder aufgrund eines solchen Abkommens - im vorliegenden Fall in der Form eines gemischten Ausschusses - eingerichteten Organe betrifft, hat der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, im Gutachten 53.978/VR vom 7. November 2013 Folgendes hervorgehoben:

(Übersetzung)

„À cet égard, il convient de rappeler qu’il est nécessaire de prévoir en Belgique également les procédures requises en vue d’organiser la prise de position et la représentation de la Belgique au sein du Comité mixte précité et du sous-comité institué par l’article 28 dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales.

Conformément à l’article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ‘de réformes institutionnelles’, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique doivent être réglées dans un accord de coopération.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [3] ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position, en ce qu’ils ne portent que sur la représentation au sein du Conseil de l’Union européenne. Les accords de coopération concernés ne peuvent pas s’appliquer par simple analogie, dans la mesure où le Comité mixte, certes sur le plan formel, est une expression des relations extérieures de l’Union européenne, mais il est également, sur le plan matériel, expressément compétent pour des matières relevant de la compétence des États membres [4], qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique,

[3] *Fußnote 2 aus dem zitierten Gutachten:* Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l’État fédéral, les Communautés et les Régions ‘relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l’Union européenne’ et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l’État fédéral, les Communautés et les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l’Union européenne’.

[4] *Fußnote 3 aus dem zitierten Gutachten:* Voir l’article 62 de l’accord-cadre.

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡

relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

Aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique au sein du Comité mixte et du sous-comité doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980" [5].

Die Stellungnahme der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in den sich auf die gemischte Zuständigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten beziehenden Angelegenheiten wird zwar in der Praxis im Rat der Europäischen Union koordiniert und die vorhergehende Stellungnahme Belgiens wird gemäß den Regeln über die Stellungnahme im Rat koordiniert.

Man bemerke jedoch, dass die Entscheidungen in den zum Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten gehörenden Angelegenheiten aus juristischer Sicht nicht vom Rat der Europäischen Union, sondern von den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten getroffen werden. Obwohl dies in der Praxis eher eine Ausnahme ist, ist nicht auszuschließen, dass Mitgliedstaaten in Angelegenheiten, für die sie zuständig sind, in den durch ein Zusammenarbeitsabkommen oder aufgrund eines solchen Abkommens eingerichteten Organen eine nationale Stellungnahme annehmen.

Folglich könnte das Fehlen von Regeln diesbezüglich gemäß Artikel 92*bis* § 4*bis* Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 'zur Reform der Institutionen', problematisch sein. Würde ein Konsens zwischen den zuständigen Behörden für eine entsprechende Anwendung des Zusammenarbeitsabkommens vom 8. Marz 1994 zwischen der Föderalbehörde, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Vertretung des Königreichs Belgien im Ministerrat der Europäischen Union hinsichtlich dieser Angelegenheiten erzielt, so wäre es in diesem Fall besser, dieses Zusammenarbeitsabkommen anzupassen, damit dessen Anwendungsbereich in diesem Sinn ausgeweitet wird.

6. In Artikel 42 Absatz 2 c) des Abkommens wird vorgesehen, dass der gemischte Ausschuss sich „auf zusätzliche Bereiche der Zusammenarbeit [einigen kann], die in diesem Abkommen nicht aufgeführt sind, sofern sie mit den Zielen des Abkommens im Einklang stehen".

Insofern solch eine Entscheidung zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des Abkommens führen würde, wird diese Entscheidung gemäß Artikel 167 §§ 2 und 3 der Verfassung von den zuständigen Parlamenten gebilligt werden müssen, sonst wird sie keine Wirkung in der belgischen Rechtsordnung haben können. Angesichts des offenen Charakters von Artikel 42 Absatz 2 c) des Abkommens ist es dem Parlament nicht möglich, einer solchen Erweiterung jetzt zuzustimmen.

[5] Gutachten Nr. 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, *Part. Dok.*, Fl.Parl., 2013-2014, Nr. 2455/1, S. 37 und 38.

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS EINES ZUSTIMMUNGSDEKRETS

7. Im Rahmen eines Vorentwurfs eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region zur Zustimmung zu demselben Abkommen befragt, über den die Gesetzgebungsabteilung am 23. Januar 2019 das Gutachten Nr. 64.920/VR[6] abgegeben hat, hat der Beauftragte der Gesetzgebungsabteilung den Text der einseitigen Erklärung übermittelt, die Belgien anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens vorgelegt hat, und hat er die folgende Erläuterung mitgeteilt:

> « Deze verklaring is een intern document dat enkel gericht is aan de EU instellingen en de andere EU lidstaten ».

Es handelt sich also nicht um eine Erklärung bezüglich des Abkommens, sondern um eine Erklärung von Belgien im Rahmen des Rates der Europäischen Union. Diese Erläuterung sollte in die Begründung aufgenommen werden. Einer solchen Erläuterung muss das Parlament nicht zustimmen[7].

DER GREFFIER DER PRÄSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

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

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

[6] *Parl. Dok*., Fl. Parl., 2018-2019, Nr. 1871/1, S. 17 bis 23, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64920.pdf.

[7] Siehe in demselben Sinne, neben Gutachten Nr. 64.920/VR , auch das Gutachten Nr. 65.235/4 vom 25. Februar 2019 über einen Vorentwurf, der zum Entwurf einer Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt zur Zustimmung zu demselben Abkommen geworden ist. *Parl. Dok*. Parl. R.B.H., 2018-2019, Nr. A-387/1, S. 7 bis 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65235.pdf ; das Gutachten Nr. 65.237/4 vom 25. Februar 2019 über einen Vorentwurf, der zum Entwurf einer Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission zur Zustimmung zu demselben Abkommen geworden ist, *Parl. Dok*., Ver.Vers.Gem.Gem., 2018-2019, Nr. B-165, S. 7 bis 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65237.pdf und Gutachten Nr. 65.297/4 vom 25. Februar 1919 über einen Vorentwurf eines Gesetzes zur Zustimmung zu demselben Abkommen, *Parl. Dok*., Kammer, 2018-2019, Nr. 3715/1, S. 13 bis 18. Die Gesetzgebungsabteilung hat sich ebenfalls im Gutachten Nr. 65.012/4 vom 15. Januar 2019 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Wallonischen Region zur Zustimmung zu demselben Abkommen entsprechend ausgesprochen.

‡LW-BGFTOAFCH-GFHGCMW‡