



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 68.846/1
vom 9. März 2021

über

einen Vorentwurf eines Dekrets ,zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der
Flämischen Gemeinschaft, der Flämischen Region, der
Wallonischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt, der
Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen
Gemeinschaft in Bezug auf die Anwendung von SURE‘

Am 9. Februar 2021 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für lokale Behörden und Finanzen der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets ,zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Flämischen Region, der Wallonischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt, der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die Anwendung von SURE‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der ersten Kammer am 4. März 2021 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Chantal BAMPS und Bert THYS, Staatsräte, Michel TISON und Johan PUT, Beisitzer, und Wim GEURTS, Greffier.

Der Bericht wurde von Kristine BAMS, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 9. März 2021 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 DEKRETVORENTWURFS

2.1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Flämischen Region, der Wallonischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt, der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚in Bezug auf die Anwendung von SURE‘ die parlamentarische Zustimmung zu erteilen.

Das Zusammenarbeitsabkommen zielt darauf ab, die Beziehungen zwischen den belgischen Behörden im Rahmen der Nutzung des Europäischen SURE-Instruments (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency*, nachstehend „das Instrument“ genannt) zu regeln, und die damit zusammenhängenden Verfahren zu beschreiben.

2.2. Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 ‚zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch‘ hat das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage („SURE“) im Anschluss an die COVID-19-Krise geschaffen. Auf der Grundlage des Instruments kann die Europäische Union den Mitgliedstaaten Darlehen vergeben, die als finanzieller Beistand im Sinne von Artikel 220 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046² angesehen werden können.

Diese Darlehen sind in erster Linie für die Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen oder ähnlichen Maßnahmen, die auf den Schutz von Beschäftigten und Selbstständigen abzielen und damit Arbeitslosigkeit und Einkommensverluste verringern, sowie ergänzend für die Finanzierung bestimmter gesundheitsbezogener Maßnahmen, insbesondere am Arbeitsplatz, bestimmt. Ein Mitgliedstaat kann die Europäische Union um finanziellen Beistand nach dem Instrument („finanzieller Beistand“) ersuchen, wenn seine tatsächlichen und möglicherweise auch seine geplanten öffentlichen Ausgaben seit dem 1. Februar 2020 aufgrund nationaler Maßnahmen, die unmittelbar mit Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zur Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen der durch den COVID-19-Ausbruch bedingten Ausnahmesituation in Verbindung stehen, unvermittelt und heftig angestiegen sind.

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

² Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 ‚über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012‘.

Sowohl der Föderalstaat als auch die Regionen und Gemeinschaften haben Maßnahmen ergriffen, die für eine Finanzierung durch das Instrument infrage kommen.

2.3. Die Europäische Union vergibt die Darlehen für einen Mitgliedstaat als Ganzes an die durch den Mitgliedstaat bestimmte Einrichtung, die die finanziellen Mittel erhält und anschließend die Tilgungs- und Zinszahlungen vornimmt. Darum muss zwischen dem Föderalstaat und den betreffenden Gemeinschaften und Regionen ein Zusammenarbeitsabkommen abgeschlossen werden, welches den Transfer dieser Geldmittel zwischen den Parteien, die Tilgungs- und Zinszahlungen, die Anträge auf finanziellen Beistand und die Art und Weise der Kontrolle der Mittelverwendung regelt.

Durch das Zusammenarbeitsabkommen, dessen Zustimmung im zur Begutachtung vorgelegten Dekretvorentwurf beabsichtigt wird, wird die Föderale Schuldenagentur mit verschiedenen Aufgaben betraut, die sich auf die Durchführung der Darlehen beziehen, die die Europäische Union unter Anwendung der Verordnung 2020/672 an den Belgischen Staat vergeben hat, einschließlich der Überweisung an die Gemeinschaften und Regionen der ihnen zustehenden Geldmittel. Der Transfer des Teils dieser Darlehen an den Föderalstaat wird in diesem Zusammenarbeitsabkommen nicht geregelt. Im Zusammenarbeitsabkommen werden auch verschiedene Aspekte der Art und Weise, wie die Darlehen durch die Gemeinschaften und Regionen rückbezahlt werden, geregelt.

2.4. Durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1342 des Rates vom 25. September 2020 ‚zur Gewährung einer vorübergehenden Unterstützung gemäß der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates für das Königreich Belgien mit dem Ziel, Arbeitslosigkeitsrisiken in der Notlage infolge des COVID-19-Ausbruchs zu mindern‘ stellt die Europäische Union Belgien ein Darlehen von höchstens 7.803.380.000 Euro zur Verfügung. In Artikel 3 dieses Durchführungsbeschlusses werden die Maßnahmen aufgezählt, die mit diesem Darlehensbetrag finanziert werden können. Es handelt sich um von den Parteien des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens ergriffene Maßnahmen.

Der SURE-Darlehensvertrag (der „SURE-loan“) zwischen der Europäischen Kommission und dem Königreich Belgien für einen Höchstgesamtbetrag von 7.803.380.000 Euro datiert vom 22. Oktober 2020.

ZUSTÄNDIGKEIT

3. Auf die Frage, warum die Französische Gemeinschaftskommission keine Partei des Zusammenarbeitsabkommens ist, hat der Beauftragte der Föderalbehörde Folgendes geantwortet:

„Elle n’avait à notre connaissance aucune intervention éligible et elle n’a pas manifesté de l’intérêt (contrairement aux Régions et Communautés). Il ne s’agit pas d’une obligation“.

Da es sich um ein fakultatives Zusammenarbeitsabkommen handelt, kann es gewiss zwischen der Föderalbehörde und nur den Teilgebieten, die es wünschen, abgeschlossen

werden. Es ist jedoch nachzuprüfen, ob die Französische Gemeinschaftskommission auch nach dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1342, in dem von einem Finanzierungsantrag der Französischen Gemeinschaftskommission überhaupt keine Rede ist, noch immer kein Interesse hat.

Nach diesem Datum hat die Französische Gemeinschaftskommission nämlich das Dekret vom 26. November 2020 ‚accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19‘ verabschiedet, das unter anderem eine Rechtsgrundlage für „la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie dans le cadre des compétences de la Commission communautaire française et des institutions qui en dépendent“ bietet (Artikel 2 § 1 dritter Gedankenstrich).

Laut Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2020/672 muss der Beistand „in erster Linie für die Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen oder ähnlichen Maßnahmen, die auf den Schutz von Beschäftigten und Selbstständigen abzielen und damit Arbeitslosigkeit und Einkommensverluste verringern, sowie ergänzend für die Finanzierung bestimmter gesundheitsbezogener Maßnahmen, insbesondere am Arbeitsplatz“ geleistet werden. So kann zum Beispiel gefolgert werden, dass der Erlass des Kollegiums der Französischen Gemeinschaftskommission 2020/2145 vom 17. Dezember 2020 ‚modifiant l'arrêté 2020/ 618 du Collège de la Commission communautaire française du 11 juin 2020 relatif à l'adoption de mesures exceptionnelles en faveur des maisons d'accueil dans le cadre de la pandémie de COVID 19‘ in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt.

Zudem stellt sich die Frage, ob das Zusammenarbeitsabkommen, dessen Zustimmung beabsichtigt wird, ausschließlich darauf abzielt, den Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1342 und das ‘*Loan Agreement*’ vom 22. Oktober 2020 durchzuführen, oder ob hiermit alle Darlehen beabsichtigt werden, die dem Belgischen Staat für Ausgaben im Rahmen der Anwendung der Verordnung (EU) 2020/672 vergeben werden, in welchem Fall dann ebenfalls alle Gemeinschaften und Regionen beteiligt sein könnten. Die präzise Absicht in Bezug auf die erwähnten Darlehen sollte deutlicher aus dem Zusammenarbeitsabkommen hervorgehen.

UNTERSUCHUNG DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

Artikel 1

4. Der Begriff „Instrument“, der am Ende der Bestimmung unter dem fünften Aufzählungszeichen von Absatz 1 erscheint³, wird im verfügbaren Teil des Zusammenarbeitsabkommens nicht definiert. Diese Definition ist nur im achten Absatz der Präambel wie folgt zurückzufinden: „Anwendung des EU-Instruments SURE (temporary Support

³ Gemäß den gesetzgebungstechnischen Vorschriften ist es besser für eine Aufzählung wie diejenige in Artikel 1 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens, Bindestriche statt Aufzählungszeichen zu verwenden (*Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, unter „Wetgevingstechniek“, Empfehlung 59). Es ist sogar vorzuziehen, mit den Unterteilungen „Nr. 1“, „Nr. 2“, usw. zu arbeiten (*Ibidem*, Empfehlung 58).

to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency)“⁴, d.h. das in der Verordnung (EU) Nr. 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 ‚zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch‘ erwähnte Instrument.

Zwecks einer deutlichen Regelung und eines vollständigen verfügenden Teils muss diese Definition in den verfügenden Teil aufgenommen werden.

Eine ähnliche Bemerkung gilt für den Begriff „Loan Agreement“, der in Artikel 5 Absatz 1 erscheint und nur in dem 7. Absatz der Präambel definiert wird, jedoch vorbehaltlich der Bemerkung 6.2 über Artikel 5.

Artikel 4

5. Gemäß Artikel 4 stellt die Agentur „für jedes Darlehen“ einen Zahlungsplan auf. Auf die Frage, ob es mehrere Darlehen gibt, oder ob damit die verschiedenen Tranchen des in Artikel 2.3 des Durchführungsbeschlusses genannten europäischen Darlehens gemeint sind, antwortete der Beauftragte der Föderalbehörde wie folgt:

„[i]l n’y a qu’un prêt de 7,803 milliards d’euros qui sera mis à disposition en plusieurs tranches. Chaque tranche à une date de remboursement et un coupon“.

Der Beauftragte hat was folgt präzisiert:

„Hier worden de deelleningen die de EU geeft bedoeld, en die het Agentschap van de Schuld back-to-back (i.e. aan dezelfde voorwaarden en zonder meerkosten) zal doorlenen aan de deelstaten.

De EU zal aan het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) het volledige bedrag voor België (Federale Staat en deelstaten) in kader van SURE ten belope van 7.803.380.000 euro in meerdere deelleningen overmaken. Het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) ontvangt het volledige bedrag van de lening van de EU. Als dusdanig hebben enkel zij een (lenings)overeenkomst met de EU en zijn zij verantwoordelijk voor de terugbetaling (rente en kapitaal) van de lening aan de EU. Deze leningsovereenkomst werd opgenomen als bijlage 1.

Het is dan aan het Agentschap van de Schuld (Federale Staat) om de ‘tranches’ back-to-back door te lenen aan de verschillende deelstaten volgens de tranches die werden vastgelegd door de EU. Voor de afspraken hieromtrent wordt gekozen voor een Samenwerkingsakkoord“.

Der Beauftragte hat noch ferner was folgt präzisiert:

„Met ‘tranche’ wordt een deellening van de EU bedoeld die de facto in meerdere schijven (‘tranches’, en ook ‘instalments’ genoemd) aan de lidstaat zal worden verstrekt. De EU moet dit bedrag nog grotendeels zelf ophalen op de financiële markten, ook zij doet dit in verschillende schijven. De voorwaarden die de EU bekomt, zullen vervolgens

⁴ In Anbetracht von dieser Definition in der Präambel schreibe man im neunten Absatz der Präambel einfach „des Instruments“ statt „dieses Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage ("SURE")“.

de looptijd, omvang en moment van vrijgave van de tranche aan de verschillende lidstaten, dus ook België, bepalen“.

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit ist die Bestimmung von Artikel 4 des Zusammenarbeitsabkommens umzuarbeiten, damit der vorgesehene Mechanismus und seine mögliche Entwicklung genug zum Ausdruck gebracht werden, wobei auch die oben gemachte Bemerkung 3, *in fine*, zu berücksichtigen ist.

Artikel 5

6.1. Der vorletzte Satz von Artikel 5 des Zusammenarbeitsabkommens bestimmt, dass „[d]iese Rückforderung (...) durch Einbehaltung der finanziellen Mittel erfolgen (kann), die gemäss Gesetz an den betreffenden Gliedstaat zu überweisen sind“. Es ist zu betonen, dass das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen die Beträge, die den Gemeinschaften und Regionen aufgrund des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 ‚bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen‘ zustehen, nicht beeinträchtigen kann. Es steht der Föderalbehörde nicht zu, die auf der Grundlage dieses Sondergesetzes zugewiesenen Mittel einseitig zu ändern, selbst wenn, wie im vorliegenden Fall, die Regionen und Gemeinschaften als Folge des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens dieser einseitigen Kürzung der ihnen durch das Finanzierungs-sondergesetz oder aufgrund dessen zugewiesenen finanziellen Mittel zustimmen.

6.2. In dem zweiten Satz von Absatz 1 wird „Artikel 6 (3) des Loan Agreements zwischen der Europäischen Kommission und dem Königreich Belgien“ als eine der beiden Möglichkeiten zur Festlegung der Grundlage für die Berechnung von den Zinsen genannt, wenn ein Gliedstaat die gegenüber der Agentur fälligen Tilgungs- und Zinszahlungen für Darlehen, die er im Rahmen des Zusammenarbeitsabkommens erhalten hat, verspätet ausführt.

Diese „Loan Agreement“ wird im siebten Absatz der Präambel als der „zwischen der Europäischen Kommission und dem Königreich Belgien abgeschlossenen SURE-Darlehensvertrags vom 22. Oktober 2020 über einen Betrag in Höhe von 7.803.380.000 Euro“ definiert⁵.

Da das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen nach dem Abkommen selber nicht nur die Modalitäten bezüglich des SURE-Darlehensvertrags vom 22. Oktober 2020 durchführen soll, steht es den Unterzeichnern des Abkommens zu, zu prüfen, ob es wirklich ihre Absicht ist, auf diesen Vertrag hinzuweisen, und wenn nicht, die untersuchte Bestimmung entsprechend zu ändern.

⁵ Diesbezüglich wird auf die Bemerkung über Artikel 1 hingewiesen.

Artikel 9

7. Das belgische Recht findet selbstverständlich Anwendung auf dieses Abkommen.

Der erste Satz von Artikel 9 des Zusammenarbeitsabkommens ist folglich zu streichen.

Artikel 10

8. Um nähere Erläuterungen über den Anwendungsbereich von Artikel 10 gebeten, gab der Beauftragte der Föderalbehörde folgende Antwort:

„Les Régions et Communautés sont tous très intéressés à emprunter à ces conditions avantageuses. Il faut donc éviter que des délais (en termes de procédure) d’approbation dans une entité fédérée empêchent les autres entités de recevoir les prêts. La Commission poursuivra son programme d’emprunt et n’attendra pas l’approbation parlementaire dans les Régions“.

Es wird darauf hingewiesen, dass das in Artikel 10 des Zusammenarbeitsabkommens vorgesehene Inkrafttreten nicht mit der allgemeinen Ordnung des Artikels 92bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 „zur Reform der Institutionen“ vereinbar ist, wonach ein Zusammenarbeitsabkommen erst dann in Kraft treten kann, nachdem es von allen jeweiligen zuständigen Normgebern zugestimmt worden ist und nachdem der letzte Zustimmungsakt im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht worden ist. Diesbezüglich kann im Prinzip angenommen werden, dass das Inkrafttreten oder die Wirkung eines Zusammenarbeitsabkommens durch das Abkommen selber geregelt wird, aber der festgelegte Zeitpunkt sollte nicht die Tatsache beeinträchtigen, dass ein Zusammenarbeitsabkommen, das Angelegenheiten betrifft, die durch ein Gesetz oder ein Dekret geregelt sind, gemäß Artikel 92bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 „erst wirksam [wird], nachdem [es] durch Dekret [oder durch Gesetz] gebilligt worden [ist]“. Der in Artikel 10 des Zusammenarbeitsabkommens festgelegte Zeitpunkt für die Wirksamkeit des Abkommens kann daher nicht angenommen werden, da dies bedeuten würde, dass das Zusammenarbeitsabkommen für alle Vertragsparteien gelten würde, mit Ausnahme der Partei, deren Zustimmungsakt als Letzter veröffentlicht wird, bevor das Abkommen gemäß o.a. Artikel 92bis wirksam werden kann.

UNTERSUCHUNG DES DEKRETVORENTWURFS

9. Der Titel und der einzige Artikel des Vorentwurfs sind um das Datum des Zusammenarbeitsabkommens, d. h. 22. Dezember 2020, zu ergänzen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

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

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY