

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 38.243/4
DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, vierte Kammer, der am 17. März 2005 von dem Ministerpräsidenten der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes "zur Zustimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, zu den Protokollen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, zu seinen Anhängen und zur Schlussakte, unterzeichnet in Rom am 29. Oktober 2004" abzugeben, hat am 23. März 2005 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 Entwurfs, die Zuständigkeit des Verfassers des Akts sowie die Erfüllung der vorhergehenden Formalitäten zu untersuchen.

Was diese drei Punkte betrifft, ruft der Vorentwurf folgende Bemerkungen hervor.

Am 15. Februar 2005 hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats über Gesetz-, Dekret- und Ordonnanzvorentwürfe "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" ein Gutachten mit den Nrn. 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG und 37.978/AG abgegeben.

Da der Gegenstand des vorliegenden Dekretvorentwurfs identisch ist, wird auf das o.a. Gutachten, dessen Text unten folgt, verwiesen.

GUTACHTEN MIT DEN Nrn. 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG und 37.978/AG

"I. Tragweite der Vorentwürfe

1. Die vorliegenden Gesetz-, Dekret- und Ordonnanzvorentwürfe, die die Flämische Regierung ⁽¹⁾, das Vereinigte Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission der Region Brüssel-Hauptstadt ⁽²⁾, die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt ⁽³⁾ und die föderale Regierung ⁽⁴⁾ eingebracht haben, zielen darauf ab, dem Vertrag über eine Verfassung für Europa und der Schlussakte, unterzeichnet in Rom am 29. Oktober 2004, zuzustimmen.

Der Schlussakte zufolge hat die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Vertrag über eine Verfassung für Europa, sechsunddreißig beigefügte Protokolle und zwei Anhänge zum Vertrag «beschlossen», hat sie dreißig der Schlussakte beigefügte Erklärungen zu Bestimmungen der Verfassung (numerierte von 1 bis 30) und elf der Schlussakte

⁽¹⁾ Akte Nr. 37.954/AG.

⁽²⁾ Akte Nr. 37.970/AG.

⁽³⁾ Akte Nr. 37.977/AG.

⁽⁴⁾ Akte Nr. 37.978/AG.

beigefügte Erklärungen zu den der Verfassung beigefügten Protokollen (numerierte von 31 bis 41) «angenommen» und hat sie neun der Schlussakte beigefügte Erklärungen «zur Kenntnis genommen» (numerierte von 42 bis 50).

2. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist folgendermaßen strukturiert :

- der unbetitelte Teil I umfaßt neun Titel, die sich auf die Definition und Ziele der Europäischen Union, die Grundrechte und Unionsbürgerschaft, die Zuständigkeiten der Union, die Organe und Einrichtungen der Union, die Ausübung der Zuständigkeiten der Union, das demokratische Leben der Union, die Finanzen der Union, die Union und ihre Nachbarn ebenso wie die Zugehörigkeit zur Union beziehen;
- Teil II enthält «die Charta der Grundrechte der Union»;
- Teil III bezieht sich auf «die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union» und seine sieben Titel werden wie folgt betitelt : Titel I : «Allgemein anwendbare Bestimmungen»; Titel II : «Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft»; Titel III : «Interne Politikbereiche und Massnahmen»; Titel IV : «Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete»; Titel V : «Auswärtiges Handeln der Union»; Titel VI : «Arbeitsweise der Union»; Titel VII : «Gemeinsame Bestimmungen».

Titel III («Interne Politikbereiche und Massnahmen») ist in vier Kapitel eingeteilt, die folgende Angelegenheiten betreffen :

- den «Binnenmarkt»;
- die «Wirtschafts- und Währungspolitik»;
- die «Politik in anderen Bereichen», d.h. die Beschäftigung, die Sozialpolitik, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, die Landwirtschaft und Fischerei, die Umwelt, den Verbraucherschutz, den Verkehr, die transeuropäischen Netze, die Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt und die Energie;
- den «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts»;
- die «Bereiche, in denen die Union beschliessen kann, eine Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmassnahme durchzuführen», d.h. die öffentliche Gesundheit, die Industrie, die Kultur, den Tourismus, die allgemeine Bildung, die Jugend, den Sport und die berufliche Bildung, den Katastrophenschutz und die Verwaltungszusammenarbeit.

Titel VI («Arbeitsweise der Union») enthält drei Kapitel. Abschnitt 1 von Kapitel I («Institutionelle Bestimmungen») bestimmt die Zuständigkeiten der europäischen Einrichtungen, d.h. des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rats, des Ministerrats, der Europäischen Kommission, des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Europäischen Zentralbank und des Rechnungshofs, Abschnitt 2 legt die Zuständigkeiten der beratenden Einrichtungen der Union fest, d.h. des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, und Abschnitt 3 sieht die Zuständigkeiten der Europäischen Investitionsbank vor. Die

.../...

Kapitel II und III betreffen die «Finanzvorschriften» bzw. die «verstärkte Zusammenarbeit».

- Teil IV bezieht sich auf die «allgemeinen und Schlussbestimmungen».

II. Gegenstand der Untersuchung der Vorentwürfe durch die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats

3. Obwohl sich die von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats vorgenommene Untersuchung eines Gesetz-, Dekret- oder Ordonnanzvorentwurfs zur Zustimmung zu einem Vertrag im Prinzip nicht auf den Text selbst des Vertrags erstreckt, wird von diesem Prinzip unter anderem abgewichen, wenn der Text des Vertrags - oder seiner Anhänge - Fragen über seine Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der Verfassung oder anderen über dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften aufwirft ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

III. Vereinbarkeit der zur Zustimmung vorgelegten Rechtsakte mit der belgischen Verfassung

A. Tragweite von Artikel 34 der Verfassung

4. Angesichts der Art der Rechtsakte, auf die sich die Gesetz-, Dekret- oder Ordonnanzvorentwürfe beziehen, müssen diese Vorentwürfe im Lichte von Artikel 34 der Verfassung untersucht werden.

⁽⁵⁾ Siehe J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brüssel, Bruylant, 1980, Nr. 191, der die von dem Staatsrat zu untersuchenden Fragen wie folgt beschreibt :

- «1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?
2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?
3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?
4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?
5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ?».

⁽⁶⁾ Siehe, in diesem Sinn, insb. das Gutachten Nr. 27.250/1 vom 29. Januar 1998 über einen Gesetzesentwurf zur Zustimmung zum Übereinkommen über den Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Anhänge, Protokolle A, B, C und D, und Schlussakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997, *Parl. Dok.*, Senat, 1997-1998, Nr. 903/1.

Diese Bestimmung lautet wie folgt :

«Die Ausübung bestimmter Gewalten kann völkerrechtlichen Einrichtungen durch einen Vertrag oder ein Gesetz übertragen werden.»

Aufgrund dieser Bestimmung ist es möglich, in Abweichung von Artikel 33, Absatz 2, der Verfassung, die Ausübung von Zuständigkeiten, die durch die oder aufgrund der Verfassung bei den Organen des Staats, der Gemeinschaften oder der Regionen liegen, durch einen Vertrag oder ein Gesetz völkerrechtlichen Einrichtungen zu übertragen. Jedoch ist es erforderlich, daß diese Zuständigkeiten in einem Vertrag oder in einem Gesetz «bestimmt» werden, was voraussetzt, daß sie darin ausreichend präzise umschrieben werden.

Es ist bekannt, daß der ehemalige Artikel 25bis, jetzt Artikel 34, in die Verfassung aufgenommen worden ist, um jeden Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft auszuschließen und um Belgien zu ermöglichen, weiter an dem Ausbau der Europäischen Einrichtungen teilzunehmen ⁽⁷⁾.

5. Insofern die Bestimmungen des Vertrags über eine Verfassung für Europa die Ausübung bestimmter Gewalten der Europäischen Union übertragen, geben sie also keinen Anlaß zu Kritik ⁽⁸⁾. Obwohl die übertragenen Zuständigkeiten weitgehend beschrieben werden, meint der Staatsrat, daß sie im Sinne von Artikel 34 der Verfassung ausreichend «bestimmt» sind. Dies gilt um so mehr, da Artikel I-11 des Vertrags vorsieht, daß die Ausübung der Zuständigkeiten durch die Union den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit unterworfen ist.

Ebenfalls ist zu betonen, daß Artikel I-5 des Vertrags folgendes vorsieht :

«Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit.»

⁽⁷⁾ Bericht im Namen des Ausschusses für die Verfassungsrevision, *Parl. Dok.*, Senat, 1969-1970, Nr. 275, S. 1; Bericht im Namen des Ausschusses für die Verfassungsrevision, *Parl. Dok.*, Kammer, 1968, Nr. 10-16/2, S. 3. Siehe J. Verhoeven, «Le droit international et la Constitution révisée», *Ann. dr. Lv.*, 1972, (257), 259-263; Ch. Huberlant und Ph. Maystadt, «Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité», in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Brüssel, 1973, 499-500; J.J.A. Salmon, «Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international», in *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Brüssel, 1980, 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren und J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brüssel, 1995, Nr. 25, S. 23; J. Vande Lanotte und G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Brügge, 2001, Nr. 102, S. 61-62.

⁽⁸⁾ Siehe auch Staatsrat, Gutachten Nr. 21.540/AV vom 6. Mai 1992 über einen Gesetzentwurf zur Billigung des Vertrags über die Europäische Union, von 17 Protokollen und der Schlußakte mit 33 Erklärungen, unterzeichnet in Maastricht am 7. Februar 1992, *Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 482/1.

6. Wenn die Bestimmungen eines Vertrags über die Zuweisung von Gewalten an eine überstaatliche Einrichtung hinausgehen und wenn sie dabei andere Verfassungsbestimmungen verletzen als diejenigen, die die Ausübung dieser Gewalten betreffen, hat der Staatsrat bis heute immer geurteilt, daß dem Vertrag erst zugestimmt werden kann, nachdem die betreffenden Bestimmungen der Verfassung revidiert worden sind⁽⁹⁾. In seinem Gutachten Nr. 28.936/2 vom 21. April 1999 über einen Gesetzentwurf zur Zustimmung zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs hat der Staatsrat die folgende Bemerkung gemacht :

«Die Abweichungen von der Verfassung, die über das hinausgehen, was die Zuständigkeitszuweisung an eine völkerrechtliche Einrichtung voraussetzt, können nicht als durch Artikel 34 der Verfassung «zugelassen» betrachtet werden. Ohne vorhergehende Revision der Verfassung kann aufgrund dieses Artikels einem Vertrag, der solche Abweichungen enthalten würde, nicht zugestimmt werden»⁽¹⁰⁾.

Gemäß dieser feststehenden Rechtsprechung untersucht der Rat deshalb, ob der Vertrag und die beigefügten Protokolle, auf die sich die vorliegenden Zustimmungsakte beziehen, Bestimmungen enthalten, die unvereinbar sind mit der Verfassung und insbesondere mit anderen Verfassungsbestimmungen als denjenigen, die die Ausübung der Gewalten betreffen. Wenn der Staatsrat eine Unvereinbarkeit feststellt, ergibt sich normalerweise daraus, daß die Verfassung revidiert werden muß, ehe die zuständigen Gesetzgeber dem Vertrag zustimmen können.

7. Ein wesentliches Merkmal des Vertrags ist, daß er die Einrichtungen der Europäischen Union ermächtigt, nachdem der Vertrag in Kraft getreten ist, Bestimmungen des sogenannten «abgeleiteten» europäischen Rechts zu verabschieden⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Siehe Staatsrat, Gutachten Nr. 21.540/AG vom 6. Mai 1992, erwähnt in der vorhergehenden Note; Staatsrat, Gutachten Nr. 25.776/9 vom 22. Januar 1997 über einen Gesetzentwurf zur Zustimmung zu dem Sicherheitsabkommen der WEU, unterzeichnet in Brüssel am 28. März 1995, *Parl. Dok.*, Senat, 1999-2000, Nr. 306/1; Staatsrat, Gutachten Nr. 27.449/2 vom 23. März 1998 über einen Gesetzentwurf bezüglich Bestimmungen in Wahlangelegenheiten und zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Union Nr. 94/80/EG vom 19. Dezember 1994; Staatsrat, Gutachten Nr. 28.936/2 vom 21. April 1999 über einen Gesetzentwurf zur Zustimmung zu dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, unterzeichnet in Rom am 17. Juli 1998, *Parl. Dok.*, 1999-2000, Nr. 2-329/1.

⁽¹⁰⁾ Staatsrat, Gutachten Nr. 28.936/2 vom 21. April 1999, erwähnt in der vorhergehenden Note, S. 95.

⁽¹¹⁾ In Wirklichkeit lehnt sich der vorliegende Vertrag an die bestehenden EG- und EU-Verträge an und gibt es bereits eine reiche «abgeleitete» europäische Gesetzgebung. Das ändert aber nichts daran, daß die Zustimmung zu dem vorliegenden Vertrag zu einer neuen Willensäußerung der betreffenden Gesetzgeber führt, deren Vereinbarkeit mit der belgischen Verfassung geprüft werden muß, da in der Zukunft neue Regeln des abgeleiteten europäischen Rechts, diesmal unter Anwendung des neuen Vertrags erlassen werden.

Es kann sein, daß in der Zukunft zwischen dem (aufgrund des Vertrags angenommenen) abgeleiteten europäischen Recht und der belgischen Verfassung Konflikte entstehen.

Die Übertragung der Ausübung bestimmter Gewalten an völkerrechtliche Einrichtungen, die durch Artikel 34 der Verfassung erlaubt wird, setzt zwangsläufig voraus, daß diese Einrichtungen selbständig über die Weise entscheiden können, auf die sie diese Gewalten ausüben, ohne daß sie durch die Bestimmungen der belgischen Verfassung gebunden sind⁽¹²⁾. Dies bedeutet in Prinzip wenigstens, daß wenn unter Anwendung des vorliegenden Vertrags in der Zukunft beispielsweise ein europäisches Gesetz oder ein europäisches Rahmengesetz verabschiedet wird, das entweder selber im Widerspruch zu der belgischen Verfassung stehen würde oder die belgischen Behörden verpflichten würde, mit der Verfassung unvereinbare Akte vorzunehmen, die Verfassung nicht gegen diese Akte des abgeleiteten europäischen Rechts angeführt werden kann.

Verfassungsrechtlich sorgt Artikel 34 der Verfassung für die Verbindung zwischen einerseits dem Vorrang, der insbesondere durch Artikel I-6 des Vertrags und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften dem

⁽¹²⁾ In diesem Sinn : C. Naômé, «Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991», *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (24), 54-55; J.-V. Louis, «La primauté, une valeur relative ?», *Cah. dr. eur.*, 1995, (23) 26; H. Bribosia, «Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire», *R.B.D.I.*, 1996, (33), S. 60, Nr. 35; R. Ergéc, «La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution», Anm. unter Staatsrat, Orfinger, Nr. 62.922, 5. November 1996, *J.T.*, 1997, 256; M. Melchior und P. Vandernoot, «Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé», *R.B.D.C.*, 1998, (1), 13-14 et 39; siehe auch P. Gilliaux, «L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État: primauté et efficacité» in *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brüssel, 1999, (473), 483; P. Vanden Heede und G. Goedertier, «Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof», *T.B.P.*, 2003, (458), 470-471, Nr. 33.

europäischen Recht anerkannt wird ⁽¹³⁾, und, andererseits, der Position, die die belgische Verfassung in der innerstaatlichen Rechtsordnung einnimmt ⁽¹⁴⁾.

Im Übrigen ist diese Frage heute rein virtuell. Zu dem Zeitpunkt, an dem erwogen wird, dem Vertrag selber, der nur das europäische Primärrecht bildet, zuzustimmen, ist es unmöglich vorzusehen, welchen Inhalt eine solche europäische Norm abgeleiteten Rechts haben könnte, die per Hypothese dem belgischen Staat oder seinen Teilentitäten mit den Verfassungsregeln unvereinbaren Verpflichtungen auferlegen würde.

Die Frage um die präzise Auslegung von Artikel 34 der Verfassung könnte sich also nur in der Zukunft stellen. Demzufolge ist es nicht notwendig, daß der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, sich in diesem Gutachten zu den Anwendungsbedingungen von Artikel 34 der Verfassung in der hier behandelten Hypothese näher äußert.

⁽¹³⁾ EuGH, Costa, 15. Juli 1964, Nr. 6/64, *Slg.*, 1964, (1143), 1160; EuGH, Internationale Handelsgesellschaft, 17. Dezember 1970, Nr. 11/70, *Slg.*, 1970, 1125, Erw. 3. Siehe auch für weitere Bestätigungen der Regel, nach der auf Bestimmungen einer nationalen Verfassung nicht zurückgegriffen werden kann, um die Anwendung der Bestimmungen des europäischen Rechts zu beschränken, EuGH, Kommission / Italien, 11. April 1978, Nr. 100/77, *Slg.*, 1978, S. 879, Erw. 21; EuGH, Kommission / Belgien, 6. Mai 1980, Nr. 102/79, *Slg.*, 1980, S. 1473, Erw. 15; EuGH, Kommission / Belgien, 17. Dezember 1980, Nr. 149/79, *Slg.*, 1980, S. 3881, Erw. 19; EuGH, Kommission / Luxemburg, 2. Juli 1996, Nr. C-473/93, *Slg.*, 1996, S. I-3207, Erw. 38.

⁽¹⁴⁾ Bis heute hat sich der Schiedshof zu der Verbindung zwischen dem abgeleiteten europäischen Recht und der belgischen Verfassung noch nicht deutlich geäußert. Die Frage der Zuständigkeit des Schiedshofs in bezug auf Gesetzgebungsakte der belgischen Behörden zur Durchführung oder Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts ist jedoch in einer Studie von M. Melchior und L. De Grève, Vorsitzender und ehemaliger Vorsitzender des Schiedshofs, aufgeworfen worden, die allerdings in allgemeinen und vorsichtigen Worten folgendes bemerken :

«Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis (devenu 34) de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes» («Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité?», Bericht für die IX. Konferenz der europäischen Verfassungsgerichtshöfe, abgehalten vom 10. bis zum 13. Mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), S. 228, Nr. 43).

Der Staatsrat, Verwaltungsabteilung, hat sich ausdrücklich dem Standpunkt angeschlossen, dem zufolge sich aus Artikel 34 der Verfassung ergibt, daß die Verfassung nicht gegen Bestimmungen des europäischen Rechts und *in casu* gegen Bestimmungen des EG-Vertrags selber angeführt werden kann, wie der Gerichtshof sie auslegt : Goosse, Nr. 62.921, und Orfinger, Nr. 62.922, 5. November 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, Bericht von O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 256, Anm. von R. Ergéc.

.../...

Angesichts des Obenstehenden steht die Möglichkeit, daß das europäische Recht mit der Verfassung kollidieren könnte, im Augenblick der Zustimmung der Gesetzgeber zum Vertrag nicht entgegen.

Sodann könnte sich in der Zukunft, wenn die Hypothese eines Konflikts zwischen dem abgeleiteten europäischen Recht und den Bestimmungen der belgischen Verfassung eintritt, in Anbetracht der weiten oder weniger weiten Auslegung von Artikel 34 der Verfassung als wünschenswert, sogar nötig erweisen, die betreffenden Verfassungsbestimmungen zu ändern, abgesehen von der - wenn auch theoretischen - Möglichkeit, daß Belgien sich aus der Europäischen Union zurückzieht ⁽¹⁵⁾.

8. In Anbetracht der obenstehenden Erwägungen meint der Staatsrat noch folgendes unterstreichen zu müssen.

Wie es oben dargestellt worden ist, kann die Zustimmung zu einem Vertrag, insbesondere zu einem Vertrag zur Übertragung von Gewalten an eine überstaatliche Einrichtung wie die Europäische Union, zur Folge haben, daß die Verfassung revidiert werden muß (siehe Nr. 6). Eine Revision könnte auch dadurch notwendig werden, daß ein Organ einer überstaatlichen Einrichtung eine verfassungswidrige Maßnahme getroffen hat (siehe Nr. 7).

Die Revision der Verfassung wird in Artikel 195 der Verfassung geregelt. Der Staatsrat schlägt vor, zu untersuchen, ob es nicht passend wäre, diesen Artikel 195 um eine Bestimmung zu ergänzen, die insbesondere Verfassungsanpassungen betrifft, die sich einerseits auf die Zustimmung zu einem konstituierenden Vertrag in bezug auf die Europäische Union und dessen Ratifizierung (oder gegebenenfalls im weiteren Sinne zu einem internationalen Vertrag im allgemeinen) und andererseits auf die Durchführung von Verpflichtungen aus dem EU-Recht (oder gegebenenfalls im weiteren Sinne auf die Durchführung von Verpflichtungen aus dem überstaatlichen oder internationalen Recht im allgemeinen) beziehen würden. Für solche Verfassungsänderungen könnte beispielsweise ein flexibleres Verfahren vorgesehen werden.

B. Zugang zu den zivilen Ämtern

9. Aufgrund von Artikel 10, Absatz 2, der Verfassung können nur die Belgier zur Bekleidung der zivilen und militärischen Ämter zugelassen werden, vorbehaltlich der Ausnahmen, die für Sonderfälle durch ein Gesetz festgelegt werden können. Aus dem Gebrauch der Wörter "für Sonderfälle" in diesem Artikel der Verfassung geht hervor, daß der Gesetzgeber die den Ausländern zugänglich gemachten Ämter ausdrücklich und genau bezeichnen muß, wenn er Ausnahmen von dem Prinzip einführen möchte, daß nur die Belgier zur Bekleidung von öffentlichen Ämtern zugelassen werden können ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Siehe Artikel I-60 des Vertrags.

⁽¹⁶⁾ Siehe Staatsrat, Gutachten Nr. 35.824/1 vom 25. September 2003 über einen Gesetzesvorschlag, mit dem der föderale öffentliche Dienst den ausländischen Staatsangehörigen zugänglich gemacht wird, *Parl. Dok.*, Kammer, 2003, Nr. 117/2, und die darin in Fußnote 1 erwähnten Gutachten.

Artikel III-133 des Vertrags über eine Verfassung für Europa gewährleistet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union (Paragraph 1) und verbietet jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten (Paragraph 2). Er bestimmt jedoch, daß er keine Anwendung auf die «Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung» findet (Paragraph 4). Die Bestimmungen dieses Artikels III-133 übernehmen wörtlich diejenigen von Artikel 39 (ehemaliger Artikel 48) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag). Aufgrund des Artikels IV-438, § 4, des Vertrags über eine Verfassung für Europa ⁽¹⁷⁾ ist dieser Artikel also im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich des Begriffs «Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung» auszulegen. Der Gerichtshof geht davon aus, daß diese Wörter sich nur auf die Beschäftigung beziehen, «die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind» ⁽¹⁸⁾.

Artikel III-133 des Vertrags muß deshalb in diesem Sinn ausgelegt werden, daß er den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU ein Recht auf Zugang zu allen zivilen Ämtern verleiht, insofern diese Ämter keine «unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringen» und sich nicht auf Aufgaben beziehen, «die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind». In dieser Auslegung ist Artikel III-133 im Widerspruch zu Artikel 10, Absatz 2, der Verfassung.

Streng genommen könnte der Gesetzgeber ohne vorherige Revision des Artikels 10, Absatz 2, der Verfassung dem Vertrag nicht zustimmen. Wie es oben dargelegt worden ist, gibt es jedoch keinen inhaltlichen Unterschied zwischen Artikel III-133 und Artikel 39 des EG-Vertrags. Der Staatsrat, Verwaltungsabteilung, hat jedoch zugelassen, daß Artikel 39 des EG-Vertrags vor

⁽¹⁷⁾ Artikel IV-438, § 4, lautet wie folgt :

«Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz zur Auslegung und Anwendung der durch Artikel IV-437 aufgehobenen Verträge und Rechtsakte und der für ihre Anwendung erlassenen Rechtsakte und geschlossenen Übereinkommen bleibt sinngemäß auch weiterhin maßgeblich für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts und insbesondere vergleichbarer Bestimmungen der Verfassung.»

⁽¹⁸⁾ Siehe insbesondere EuGH, Kommission / Luxemburg, Nr. C-473/93, 2. Juli 1996, *Slg.*, 1996, I-3207; EuGH, Kommission / Belgien, Nr. C-173/94, 2. Juli 1996, *Slg.*, 1996, I-3265; EuGH, Kommission / Griechenland, Nr. C-129/94, 2. Juli 1996, *Slg.*, 1996, I-3285. Siehe auch EuGH, Kommission / Belgien, 17. Dezember 1980, Nr.149/79, *Slg.*, 1980, 3881; EuGH, Kommission / Belgien 26. Mai 1982, Nr. 149/79, *Slg.*, 1982, 1845; cf. E. Honorat, «Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales», *Adm. Publ. (T)*, 1997, 3-14; M. Leroy und J. Sohier, «Les règles supranationales relatives à l'accès à la fonction publique», *Adm. Publ. (T)*, 1997, 53-63.

Artikel 10, Absatz 2, der Verfassung Vorrang hat ⁽¹⁹⁾. Auch ohne vorherige Revision der Verfassung, kommt Artikel 39 des EG-Vertrags Belgien gegenüber vollständig zum Tragen ⁽²⁰⁾, und für Artikel III-133 des neuen Vertrags wird es genau dasselbe sein. Selbstverständlich bleibt es doch ratsam, den Text der Verfassung an die Anforderungen des europäischen Rechts anzupassen ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾. Artikel 10, Absatz 2, der Verfassung wurde im Übrigen für revisionsfähig erklärt, gerade um diese Bestimmung mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung zu bringen ⁽²³⁾.

⁽¹⁹⁾ Staatsrat, Goosse, Nr. 62.921, und Orfinger, o. a. Nr. 62.922, 5. November 1996.

⁽²⁰⁾ Siehe Staatsrat, Gutachten Nr. 35.857/VR vom 9. Oktober 2003 über einen Dekretentwurf zur Erweiterung der Staatsangehörigkeitsbedingung für den Zugang zu den statutarischen Ämtern in bestimmten flämischen öffentlichen Dienststellen, *Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2003-2004, Nr. 2055/1. In diesem Gutachten hat der Staatsrat die folgende Erwägung formuliert :

«Aus dieser Rechtsprechung geht insbesondere hervor, daß die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraums einen freien Zugang zu den Ämtern haben können, die keine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.»

⁽²¹⁾ Siehe früher in demselben Sinn, Staatsrat, Gutachten Nr. 21.303 vom 13. November 1991 über einen Entwurf eines königlichen Erlasses zur Festlegung der Grundprinzipien des Verwaltungs- und Besoldungsstatuts der Staatsbediensteten, die auf das Personal der Exekutiven und auf die von ihnen abhängenden Rechtspersonen des öffentlichen Rechts anwendbar sind, *Belgisches Staatsblatt* vom 24. November 1991, S. 29.394; Staatsrat, Gutachten Nr. 23.593/VR/V vom 26. Juli 1994 über einen Entwurf eines königlichen Erlasses zur Festlegung der Grundprinzipien des Verwaltungs- und Besoldungsstatuts der Staatsbediensteten, die auf das Personal der Dienststellen der Regierungen der Gemeinschaften und der Regionen und der Kollegien der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Französischen Gemeinschaftskommission sowie auf die von ihnen abhängenden Rechtspersonen des öffentlichen Rechts anwendbar sind, *Belgisches Staatsblatt* vom 1. Oktober 1994, S. 24.881. Siehe auch F. Delpérée, «Nationalité et citoyenneté. Développements et incidences sur le droit de la fonction publique en Belgique», *Adm. Publ. (T)*, 1997, 23-25.

⁽²²⁾ Es ist daran zu erinnern, daß aufgrund von Artikel 1 und 3, § 2, des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof gegen das Gesetz, die Dekrete und die Ordonnanzen zur Zustimmung zum Vertrag vor dem Schiedshof eine Nichtigkeitsklage eingereicht werden könnte und daß sich die Frage stellen könnte, ob dieses Gesetz, diese Dekrete oder diese Ordonnanzen insbesondere mit Artikel 10 der Verfassung vereinbar sind, insofern beispielsweise dem Artikel III-133 des Vertrags zugestimmt würde.

⁽²³⁾ Erklärung zur Revision der Verfassung, *Belgisches Staatsblatt* vom 10. April 2003, 18.319-18.320.

C. Schutz der Grundrechte und -freiheiten

10. Titel II der belgischen Verfassung gewährleistet eine Reihe von Grundrechten und -freiheiten. Teil II des Vertrags über eine Verfassung für Europa enthält eine «Charta der Grundrechte der Europäischen Union».

In gewissen Fällen ist der Schutz, den Titel II der Verfassung für bestimmte Grundrechte vorsieht, weiter als der Schutz, den Teil II des Vertrags denselben Grundrechten verleiht. So gewährleistet die belgische Verfassung die Sprachfreiheit (Artikel 30 der Verfassung), während dieses Recht nicht in der Charta aufgenommen ist. Für gewisse andere Rechte enthält die belgische Verfassung genauere Garantien als die Charta. Das ist zum Beispiel der Fall für die Unterrichtsfreiheit (Artikel 24 der Verfassung; vergleiche Artikel II-74 des Vertrags), die Freiheit der Kulte (Artikel 19, 20 und 21 der Verfassung; vergleiche Artikel II-70 des Vertrags) und den Schutz im Falle einer Enteignung (Artikel 16 der Verfassung; vergleiche Artikel II-77 des Vertrags). Was noch weitere Grundrechte betrifft, sieht die belgische Verfassung strengere Einschränkungsbedingungen vor. So schließt sie für eine Reihe von Grundrechten aus, daß präventive Maßnahmen getroffen werden (Artikel 19, 24, 25, 26 und 27 der Verfassung), während der allgemeine Artikel II-112 des Vertrags solche Maßnahmen nicht ausschließt⁽²⁴⁾.

Zudem schreibt die Verfassung vor, daß der Eingriff in bestimmte Grundrechte nur durch die Annahme eines formellen Gesetzgebungsakts erfolgen darf, während der o.a. Artikel II-112 das Auftreten des Gesetzgebers nicht verlangt.

11. Der geringere Schutz, den die Charta in bezug auf bestimmte Aspekte bietet, beeinträchtigt an sich den weitergehenden Schutz der belgischen Verfassung nicht. Artikel II-113 des Vertrags sieht nämlich folgendes ausdrücklich vor :

«Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.»

⁽²⁴⁾ Diese Bestimmung lautet wie folgt :

«Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.»

In den Erläuterungen bezüglich Artikel 53 des ursprünglichen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000), der Artikel II-113 im Vertrag geworden ist, wird in dieser Hinsicht verdeutlicht :

«Der Zweck dieser Bestimmung ist die Aufrechterhaltung des durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht in seinem jeweiligen Anwendungsbereich gegenwärtig gewährleisteten Schutzniveaus» ⁽²⁵⁾.

Aus Artikel II-113 geht hervor, daß die Charta an sich nicht im Widerspruch zum Titel II der belgischen Verfassung sein kann, da dieser Artikel ausdrücklich erwähnt, daß die Charta die weitergehenden Garantien nicht verletzen will, die jede nationale Verfassung bietet. Die Tatsache, daß Belgien den Vertrag ratifiziert, wird also nicht dazu führen können, daß Bestimmungen der belgischen Verfassung (oder diejenigen der internationalen Menschenrechtsverträgen, denen Belgien beigetreten ist) nunmehr auf eine engere Weise als früher ausgelegt würden. Insofern die belgische Verfassung und der Vertrag beide auf eine bestimmte Situation Anwendung finden ⁽²⁶⁾, wird das betreffende Grundrecht aufgrund der weitergehenden Bestimmung gewährleistet werden müssen.

12. Es stellt sich die Frage, ob Artikel II-113, indem er auf den Schutz der Rechte und Freiheiten in den «Verfassungen der Mitgliedstaaten» hinweist, auch verhindert, daß die Einrichtungen der Europäischen Union beim Erlassen des «abgeleiteten europäischen Rechts» auch in der Zukunft die spezifischen Garantien, die Titel II der Verfassung den Grundrechten und -freiheiten verleiht, verletzen können oder die belgischen Behörden zwingen können, diese Garantien zu verletzen. Der Staatsrat stellt fest, daß diesbezüglich zwei Auslegungen vorgebracht werden.

Einer ersten Auslegung zufolge hat Artikel II-113 eine beschränkte Tragweite. Dieser Artikel enthält nur eine Regel zur «Auslegung» der Bestimmungen der Charta und gewährleistet nur, daß die Charta an sich die weitergehenden Garantien der nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht verletzt, ohne daß dieser Artikel jedoch voraussetzt, daß die europäischen Einrichtungen in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten die spezifischen Garantien beachten müssen, die diese nationalen Verfassungen im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte vorschreiben, und ohne daß die Mitgliedstaaten sich auf ihre nationale Verfassung berufen können, um sich der Durchführung und der Anwendung des europäischen Rechts zu entziehen. Dieser Auslegung zufolge müssen die europäischen Einrichtungen beim Erlassen des abgeleiteten europäischen Rechts nur die in der Charta gewährleisteten Grundrechte beachten. Aus Artikel II-112, Paragraph 4, geht doch hervor, daß diese Grundrechte, soweit sie sich aus den «gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten» ergeben, im

⁽²⁵⁾ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, die in der dem Vertrag beigefügten Erklärung 12 über Bestimmungen der Verfassung aufgenommen werden. Für die Tragweite dieser Erklärungen, siehe Artikel II-112, § 7, des Vertrags.

⁽²⁶⁾ Dies wäre der Fall, wenn eine belgische Behörde eine Maßnahme träfe, mit der sie das Recht der Union durchführt. Als belgische Behörde unterliegt sie der belgischen Verfassung; aufgrund von Artikel II-111, Nr. 1, des Vertrags ist sie ebenfalls dem Vertrag unterworfen.

Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt werden müssen. Es ist aber keineswegs die Rede von irgendeiner Unterordnung des europäischen Rechts den nationalen Verfassungen gegenüber.

Laut einer zweiten Auslegung, die in einer bestimmten Rechtsliteratur vorgebracht wird, hätte Artikel II-113 eine weitergehende Tragweite und würde er übrigens verhindern, daß die europäischen Einrichtungen bei der Durchführung des abgeleiteten europäischen Rechts die Mitgliedstaaten dazu zwingen könnten, den weitergehenden Garantien, die ihre nationale Verfassung im Bereich der Grundrechte verleiht, entgegenzuhandeln. Dieser Auslegung zufolge zielt Artikel II-113 darauf ab, jeden Rückschritt der Grundrechte zu bekämpfen. In dieser weiten Auslegung hätte dieser Artikel, wie P. Cassia schreibt, zur Folge :

«de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité»⁽²⁷⁾.

Würde diese breite Auslegung angenommen werden, so würde dies stets laut P. Cassia bedeuten, daß

«dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que le «standard» national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...]»⁽²⁸⁾

⁽²⁷⁾ P. Cassia, «L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes», *Europe, Revue mensuelle du JurisClasseur*, Dezember 2004, S. 9.

⁽²⁸⁾ *Ibid.* In demselben Sinn : M. Fischbach, «Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention», in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, (W. Heusel, Ausgabe), Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, stellvertretender Vorsitzender des Konvents, der die Charta aufgestellt hat, schreibt ebenfalls folgendes über Artikel 53 der Charta :

«Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objection des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale» (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires*, Paris, 2001, S. 266 bis 269).

.../...

Schließlich steht es selbstverständlich dem Gerichtshof der Europäischen Union zu, die Tragweite von Artikel II-113 zu bestimmen. Der Staatsrat möchte jedoch jetzt schon betonen, daß die zweite Auslegung, d.h. die breite Auslegung des o.a. Artikels, eine Umwälzung der jetzt geltenden Prinzipien der europäischen Rechtsordnung bedeuten würde, indem sie einen Vorrang der nationalen Verfassung vor dem europäischen Recht einführt und ermöglicht, daß das europäische Recht in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf eine nicht einheitliche Weise angewandt und durchgeführt wird, während die erste Auslegung, d.h. die einschränkende Auslegung, sich an die Grundprinzipien anschließt, die bis jetzt das europäische Recht immer bestimmt haben.

Dieser ersten Auslegung zufolge schließt Artikel II-113 des Vertrags nicht aus, daß das abgeleitete Recht der europäischen Einrichtungen die spezifischen Garantien mißachtet oder die belgischen Behörden verpflichtet, die spezifischen Garantien zu mißachten, die Titel II der belgischen Verfassung im Bereich des Schutzes der Grundrechte gewährt. Diese Mißachtung ist jedoch nicht im Vertrag selber vorgesehen, sondern würde sich eher daraus ergeben, daß die europäischen Einrichtungen in der Zukunft die Zuständigkeiten eventuell ausüben, die ihnen im Vertrag aufgrund des Artikels 34 der Verfassung erteilt werden. Wie oben bereits dargelegt worden ist, ist es weder möglich noch wünschenswert, jetzt schon in dieser Hinsicht mit einer Verfassungsrevision vorzugreifen (siehe oben Nr. 7).

Aus diesem Grund meint der Staatsrat, daß er zur Zeit keine Verfassungswidrigkeitskritik vorbringen muß.

D. Änderung der europäischen Verfassung

13. Die Artikel IV-443 bis IV-445 des Vertrags sehen ein "ordentliches" Änderungsverfahren und zwei "vereinfachte" Änderungsverfahren vor. Diese Verfahren sind im Lichte der Bestimmungen der Verfassung und des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zu untersuchen, die den Abschluß von Verträgen betreffen und die auch auf die Änderung der Verträge Anwendung finden.

a) *Die Artikel IV-443 und IV-445 des Vertrages*

14. Die Artikel IV-443 und IV-445 des Vertrages lauten wie folgt:

- Artikel IV-443 :

«1. Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung dieses Vertrags vorlegen. Diese Entwürfe werden vom Rat dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht.

2. Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Bei

.../...

institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten nach Absatz 3 gerichtet ist.

Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. In diesem Fall legt der Europäische Rat das Mandat für eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten fest.

3. Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an diesem Vertrag vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

4. Haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags zur Änderung dieses Vertrags vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage.»

- Artikel IV-445 :

«1. Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Teils III Titel III über die internen Politikbereiche der Union vorlegen.

2. Der Europäische Rat kann einen Europäischen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Teils III Titel III erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank.

Dieser Europäische Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

3. Der Europäische Beschluss nach Absatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen dieses Vertrags übertragenen Zuständigkeiten führen.»

15. Kraft Artikel 167, § 2, der Verfassung werden die Verträge erst wirksam, nachdem sie die Zustimmung der Kammern erhalten haben. Laut Artikel 167, §§ 3 und 4, der Verfassung müssen die Parlamente der Gemeinschaften und der Regionen den Verträgen zustimmen, die ihre Zuständigkeiten betreffen ⁽²⁹⁾.

16. Diesbezüglich rufen die Artikel IV-443 und IV-445 keinen verfassungsrechtlichen Einwand hervor, da sie ausdrücklich bestimmen, daß die Änderung erst in Kraft tritt, nachdem sie «von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften» ratifiziert worden ist ⁽³⁰⁾ oder nachdem der Europäische Änderungsbeschluß von den «Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften» gebilligt worden ist ⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Siehe auch Artikel 16, § 1, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980, Artikel 5, § 1, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Artikel 4, Absatz 2, und 63, Absatz 1, des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen, Artikel 4, Nr. 1, des Dekrets II der Französischen Gemeinschaft vom 19. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission, Artikel 4, Nr. 1, des Dekrets III der Französischen Gemeinschaftskommission vom 22. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission, die Artikel 9 bis 11 des Zusammenarbeitsabkommens vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen und Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften, den Regionen und dem Vereinigten Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen. Siehe auch, hinsichtlich der Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaftskommission über den Abschluss von Verträgen, das Gutachten Nr. 27.270/4 vom 18. März 1998 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Französischen Gemeinschaftskommission «portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française» (*Parl. Dok.*, Assemblée Commission communautaire française, 1997-1998, Nr. 63/1).

⁽³⁰⁾ Artikel IV-443, § 3, Absatz 2.

⁽³¹⁾ Artikel IV-445, § 2, Absatz 2.

17. Zwecks Einhaltung von Artikel 168 der Verfassung und von Artikel 16, § 2, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980⁽³²⁾ müssen die Kammern und alle Gemeinschafts- und Regionalparlamente, einschließlich der Vereinten Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Versammlung der Französischen Gemeinschaftskommission, außerdem ab Eröffnung der Verhandlungen im Hinblick auf die in den Artikeln IV-443 oder IV-445 des Vertrages vorgesehenen Abänderungen darüber informiert werden.

b) Artikel IV-444 des Vertrags

18. Artikel IV-444 («Überleitungsklausel») des Vertrags lautet wie folgt :

«1. In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe von Teil III in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.

Dieser Absatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

2. In Fällen, in denen nach Maßgabe von Teil III Europäische Gesetze oder Rahmengesetze vom Rat nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach diese Europäischen Gesetze oder Rahmengesetze nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.

3. Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Absatz 1 oder Absatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird diese Initiative innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Europäische Beschluss nach Absatz 1 oder Absatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Europäischen Beschluss erlassen.

⁽³²⁾ Kraft Artikel 5, § 1, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, der Artikel 4, Absatz 2, und 63, Absatz 1, des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen, Artikel 4, Nr. 1, des Dekrets II der Französischen Gemeinschaft vom 19. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission und Artikel 4, Nr. 1, des Dekrets III der Französischen Gemeinschaftskommission vom 22. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission findet Artikel 16, § 2, Absatz 2, des besagten Sondergesetzes vom 8. August 1980 Anwendung auf die Deutschsprachige Gemeinschaft, auf die Region Brüssel-Hauptstadt, auf die gemeinsame Gemeinschaftskommission und auf die Französische Gemeinschaftskommission.

Der Europäische Rat erlässt die Europäischen Beschlüsse nach den Absätzen 1 und 2 einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.»

19. Diese Bestimmungen enthalten eine Zuständigkeitsübertragung an den Europäischen Rat, um gewisse Bestimmungen des Teils III ohne Billigung der Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ändern. Belgien und seine Teilentitäten könnten somit durch eine Änderung des Vertrags gebunden sein, ohne daß die zuständigen gesetzgebenden Versammlungen ihr ausdrücklich zugestimmt hätten⁽³³⁾. Die Tatsache, daß der Beschluß des Europäischen Rates mit Einstimmigkeit angenommen werden muß, ändert selbstverständlich nichts daran.

Sowohl von dem Kassationshof⁽³⁴⁾ als auch von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats⁽³⁵⁾ wird zugelassen, daß unter bestimmten Bedingungen die gesetzgebenden Kammern vorher einem Vertrag oder einer Änderung dieses Vertrags im voraus zustimmen können. Damit eine solche vorherige Zustimmung mit Artikel 167, §§ 2 bis 4, der Verfassung und mit Artikel 16 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen vereinbar ist, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein : die gesetzgebenden Kammern und, gegebenenfalls, die Parlamente der Gemeinschaften und der Regionen müssen unter anderem die Grenzen der künftigen Änderungen kennen⁽³⁶⁾ und sie müssen ausdrücklich angeben, daß sie diesen Änderungen zustimmen.

Was die erste Bedingung betrifft, der zufolge die gesetzgebenden Versammlungen die Grenzen der künftigen Änderungen kennen müssen, sind die Grenzen, in denen das Verfahren von Artikel IV-444 angewandt werden kann, in dieser Vorschrift deutlich bestimmt.

⁽³³⁾ Siehe die anwendbaren Texte unter der Nr. 15 und in der obigen Note Nr. 30.

⁽³⁴⁾ Kass., 19 März 1981, *Pas.*, 1981, I, Nr. 417; *J.T.*, 1982, 565, und Anm. von J. Verhoeven; Kass., 2 Mai 2002, Nr. C.99.0518.N.

⁽³⁵⁾ Siehe unter anderem Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten 33.510/3 vom 28. Mai 2002 über den Vorentwurf, der das Gesetz vom 17. Dezember 2002 zur Zustimmung zu dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und den Anhängen, unterzeichnet in Aarhus am 25. Juni 1998, geworden ist (*Parl. Dok.*, Senat, 2001-2002, Nr. 2-1235/1, S. 48); Gutachten 35.792/2/V vom 20. August 2003 über den Vorentwurf, der das Dekret vom 27. November 2003 zur Zustimmung zum am 22. Mai 2001 in Stockholm unterzeichneten Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe sowie zu seinen Anlagen (*Dok.*, C.R.W., 2003/2004, Nr. 575/1, S. 10) geworden ist; Gutachten 36.170/1 vom 11. Dezember 2003 über den Vorentwurf des Gesetzes zur Zustimmung zu dem Übereinkommen über die Sozialsicherheit zwischen dem Königreich Belgien und der Republik Kroatien, unterzeichnet in Brüssel am 31. Oktober 2001 (*Parl. Dok.*, Senat, 2004-2005, Nr. 957/1).

⁽³⁶⁾ Siehe insbesondere die in der vorstehenden Note erwähnten Gutachten.

Der Text bestimmt nämlich zuerst die inhaltlichen Grenzen. Einerseits kann das Verfahren nur in den «Bereichen» oder in den «Fällen» angewandt werden, für die Teil III des Vertrags vorschreibt, daß der Rat «einstimmig beschließt»⁽³⁷⁾, oder wenn zum Beispiel Europäische Gesetze oder Rahmengesetze nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden⁽³⁸⁾. Es geht um eine hohe Anzahl Bestimmungen des Vertrags, die deutlich identifiziert sind. Die Bestimmungen über die Einstimmigkeit in dem Rat können außerdem nicht geändert werden, wenn sie militärische oder verteidigungspolitische Bezüge haben⁽³⁹⁾. Die Grenzen sind übrigens hinsichtlich des Ergebnisses der Änderung bestimmt. Diese Änderung kann nur darauf abzielen, das Verfahren der Einstimmigkeit in dem Rat durch einen mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Beschluß zu ersetzen oder das für die Annahme von Gesetzgebungsakten vorgesehene besondere Gesetzgebungsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu ersetzen.

Der Text bestimmt anschließend deutlich die Verfahrensgrenzen, innerhalb deren eine solche Änderung des Vertrags erfolgen kann und insbesondere die Möglichkeit für die nationalen Parlamente, diese Änderung abzulehnen⁽⁴⁰⁾.

Unter diesen Umständen steht juristisch gesehen nichts im Wege, daß die zuständigen gesetzgebenden Versammlungen gebeten werden, den künftigen Vertragsänderungen im voraus zuzustimmen, die sich aus Artikel IV-444, § 1, ergeben. Das trifft übrigens auch für die anderen Bestimmungen, die in der Europäischen Verfassung selber oder in den Protokollen eine «spezifische Überleitungsklausel» vorsehen⁽⁴¹⁾.

Was die zweite Bedingung betrifft : es darf keine Ambiguität über die Tatsache bestehen, daß die gesetzgebenden Versammlungen den eventuellen, in den o.a. Bestimmungen erwähnten Änderungen im voraus zustimmen. Jeder der Vorentwürfe sollte deshalb um eine ausdrückliche entsprechende Bestimmung ergänzt werden.

(37) Artikel IV-444, § 1, Absatz 1.

(38) Artikel IV-444, § 2.

(39) Artikel IV-444, § 1, Absatz 2.

(40) Artikel IV-444, § 3.

(41) Dies trifft unter anderem zu für die Artikel III-184, § 13, III-210, § 3, III-234, § 2, III-269, § 3, III-300, § 3, und III-381 des Vertrags, für Artikel 5 des Protokolls betreffend die Verträge und die Akten über den Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands sowie des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, der Hellenischen Republik, des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden, und für Artikel 10 des Protokolls betreffend den Vertrag und die Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik.

20. Wenn ein Vorentwurf eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Ordonnanz die Zustimmung zu einem Vertrag betrifft, der eine Bestimmung zur Regelung eines vereinfachten Verfahrens zur Änderung des Vertrags enthält, wird generell empfohlen, den Vorentwurf um eine Bestimmung zu ergänzen, der zufolge die Regierung, das Kollegium oder das Vereinte Kollegium die gesetzgebenden Versammlungen über die geplanten Vertragsänderungen informieren muß, damit sie in bezug auf die Folgen dieser Änderungen einen Standpunkt einnehmen können ⁽⁴²⁾.

Eine solche Empfehlung ist im vorliegenden Fall nicht erforderlich : Artikel 168 der Verfassung und Artikel 16, § 2, Absatz 2, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980, der auf alle Teilentitäten anwendbar ist ⁽⁴³⁾, bestimmen nämlich bereits hinsichtlich der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der nachfolgenden Verträge und Akte zu deren Änderung oder Ergänzung, daß die verschiedenen betreffenden gesetzgebenden Versammlungen ab Eröffnung der Verhandlungen im Hinblick auf ihre Abänderung - was auch jede Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Union, einschließlich des jetzt untersuchten Vertrages, betrifft - darüber informiert werden müssen.

Artikel IV-444, § 3, erster Satz, des Vertrags bestimmt übrigens ebenfalls :

«Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Absatz 1 oder Absatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt.».

21. Das Verfahren, das durch die Übermittlung der Initiative des Europäischen Rats hinsichtlich der vereinfachten Änderung initiiert wird, ruft - aufgrund der diesbezüglichen Zuständigkeiten der Parlamente der Teilentitäten - eine spezifischere Frage hervor.

Artikel IV-444, § 3, zweiter Satz, des Vertrags bestimmt nämlich, daß im Falle einer innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der oben genannten Übermittlung mitgeteilten Ablehnung der Änderung durch ein «nationales Parlament» der Europäische Beschluß nicht erlassen werden kann. Der Europäische Rat kann also den besagten Beschluß nur bei Nichtablehnung erlassen.

Bei der Unterzeichnung der Europäischen Verfassung hat die Belgische Regierung eine Erklärung zu den «nationalen Parlamenten» abgegeben. Diese Erklärung Nr. 49 lautet wie folgt :

«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

⁽⁴²⁾ Siehe insbesondere die in der Note Nr. 36 erwähnten Gutachten.

⁽⁴³⁾ Artikel 16 des besagten Sondergesetzes vom 8. August 1980 ist durch Artikel 5, § 1, des o.a. Gesetzes vom 31. Dezember 1983, die Artikel 4, Absatz 2, und 63, Absatz 1, des o.a. Sondergesetzes vom 12. Januar 1989, Artikel 4, Nr. 1., des o.a. Dekrets II vom 19. Juli 1993 und Artikel 4, Nr. 1., des o.a. Dekrets III vom 22. Juli 1993 auf die Deutschsprachige Gemeinschaft, auf die Region Brüssel-Hauptstadt, auf die Gemeinsame Gemeinschaftskommission und auf die Französische Gemeinschaftskommission für anwendbar erklärt.

Befugnissen — als Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments oder als Kammern des nationalen Parlaments handeln.»

Ohne daß es notwendig ist, die Rechtsgültigkeit der einseitigen Erklärungen generell zu untersuchen ⁽⁴⁴⁾, kann nicht davon ausgegangen werden, daß die hier untersuchte Erklärung - die in der Schlußakte nur zur Kenntnis genommen wird, obwohl in derselben Schlußakte steht, daß andere Erklärungen «angenommen» werden - bindend ist für die europäischen Behörden oder für die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wenn übrigens in den Vertragstexten, auf deren Billigung die Vorentwürfe abzielen ⁽⁴⁵⁾, im Zusammenhang mit föderalen oder regionalen Staaten von anderen parlamentarischen Einrichtungen als denen der föderalen oder nationalen Ebene die Rede ist, so wird das ausdrücklich in dem Text erwähnt, wie in Artikel 6, § 1, zweiter Satz, des zweiten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Ebenso betrifft die Bezugnahme auf das «System des nationalen Parlaments» zum Beispiel in Artikel 7, § 2, desselben Protokolls und in Artikel 8 des Protokolls Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union Bestimmungen über die Regelung der Fälle des Einkammersystems oder Zweikammersystems, wobei notwendigerweise an die nationale (oder föderale) Ebene gedacht wird; in dem besagten Artikel 7, § 2, des Protokolls Nr. 2 wird übrigens kein anderer Fall als derjenige eines «nationalen Parlaments» mit höchstens zwei gesetzgebenden Versammlungen behandelt ⁽⁴⁶⁾. Wie dem auch sei, Artikel IV-444, § 3, betrifft nur die «nationalen Parlamente» oder das «nationale Parlament». Es gibt auf jeden Fall ernsthafte Zweifel über die Effektivität der o.a. Erklärung von Belgien in der europäischen Rechtsordnung.

Fraglich ist daher, ob die europäischen Behörden in bezug auf Belgien davon ausgehen, daß die gesetzgebenden Versammlungen der Teilentitäten als «nationale Parlamente» im Sinne von Artikel IV-444, § 3, des Vertrags zu betrachten sind.

Es muß demzufolge erwogen werden, in einem Zusammenarbeitsabkommen zu regeln, inwiefern die Teilentitäten gegebenenfalls bei der Bestimmung des Standpunkts des nationalen Parlaments beteiligt werden. Ein solches Zusammenarbeitsabkommen ist gerechtfertigt, da das vereinfachte Änderungsverfahren zu einer Änderung der Bestimmungen des Vertrags über die

⁽⁴⁴⁾ Nach J. Verhoeven ist eine auslegende Erklärung eine Erklärung

«par laquelle l'État 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, 407).

⁽⁴⁵⁾ Kraft Artikel IV-442 des Vertrags,

«[sind] die Protokolle und Anhänge dieses Vertrags [...] Bestandteil dieses Vertrags.»

⁽⁴⁶⁾ Artikel 7, § 2, zweiter Satz, lautet nämlich wie folgt :

«In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme» (siehe *infra*, Nr. 22).

Ausübung der europäischen Zuständigkeiten hinsichtlich der Angelegenheiten führen kann, die internrechtlich ganz oder teilweise zum Zuständigkeitsbereich dieser Teilentitäten gehören.

E. Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität im Lichte der föderalen Organisation des Staates

22. Der Grundsatz der Subsidiarität ist eins der Grundprinzipien hinsichtlich der Ausübung der Zuständigkeiten der Union. Artikel I-11, § 3, des Vertrags bestimmt diesbezüglich :

«Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.»

Das o.a. Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sieht vor, daß die Konsultationsdokumente der Kommission ⁽⁴⁷⁾ und die Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten ⁽⁴⁸⁾ den nationalen Parlamenten zugeleitet werden. Die «nationalen Parlamente» können danach nach dem im o.a. Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Europäischen Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission richten ⁽⁴⁹⁾.

Artikel 8 des Protokolls Nr. 1 lautet wie folgt :

«Handelt es sich bei dem System des nationalen Parlaments nicht um ein Einkammersystem, so gelten die Artikel 1 bis 7 für jede der Kammern des Parlaments.»

Artikel 6, § 1, des Protokolls Nr. 2 lautet wie folgt :

«Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente können binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Europäischen Gesetzgebungsakts in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar

⁽⁴⁷⁾ Artikel 1.

⁽⁴⁸⁾ Artikel 2.

⁽⁴⁹⁾ Artikel 3.

ist. Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.»

Artikel 7 dieses Protokolls Nr. 2 lautet wie folgt :

«Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sowie gegebenenfalls die Gruppe von Mitgliedstaaten, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank, sofern der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von ihnen vorgelegt wurde, berücksichtigen die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente oder einer der Kammern eines dieser Parlamente.

Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die nach dem jeweiligen System des nationalen Parlaments aufgeteilt sind. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.

Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Europäischen Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Maßgabe des Absatzes 2 zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Die Schwelle beträgt ein Viertel der Stimmen, wenn es sich um einen Entwurf eines Europäischen Gesetzgebungsakts auf der Grundlage von Artikel III-264 der Verfassung betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.»

Aufgrund der institutionellen und konstitutionellen Zwänge seiner föderalen Staatsstruktur hat Belgien bei der Unterzeichnung des Vertrags die Erklärung Nr. 49 zu den «nationalen Parlamenten» abgegeben, deren Wortlaut unter der vorstehenden Nr. 21 wiedergegeben ist.

Aus den oben unter der Nr. 21 dargelegten Gründen steht nicht fest, ob die europäischen Behörden und die anderen Mitgliedstaaten die gesetzgebenden Versammlungen der Gemeinschaften und der Regionen, und erst recht nicht eine oder mehrerer dieser Versammlungen, als einen Teil des "nationalen Parlaments" im Sinne der o.a. Bestimmungen der Protokolle betrachten können.

Aufgrund der Autonomie der Gemeinschaften und der Regionen hinsichtlich der Angelegenheiten, für die sie in Anwendung oder kraft der Verfassung zuständig sind, und aufgrund der Art der Stellungnahme zum Subsidiaritätsgrundsatz, die eine Bewertung der Möglichkeit für die Gemeinschaften und die Regionen impliziert, selbst auf geeignete Weise die Ziele der entworfenen Europäischen Gesetzgebung zu verwirklichen, ist es notwendig, internrechtlich eine Regelung über die Art und Weise auszuarbeiten, wie die verschiedenen Parlamente der Gemeinschaften und / oder Regionen an dem Verfahren der Stellungnahme beteiligt werden können, die von den «zwei Kammern des nationalen Parlaments» zu der Übereinstimmung des Europäischen Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip abgegeben werden muß.

Zur Zeit regelt Artikel 81, §§ 6 und 7, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 bereits internrechtlich die Vertretung von Belgien in dem Rat der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁵⁰⁾ und das Anhängigmachen einer Sache durch die föderale Behörde bei einer internationalen oder supranationalen rechtsprechenden Instanz auf Ersuchen der Regierung einer Gemeinschaft oder einer Region ⁽⁵¹⁾. Beide Bestimmungen beziehen sich diesbezüglich ausdrücklich auf ein Zusammenarbeitsabkommen.

Artikel 92*bis*, § 4*bis*, Absatz 1, des Sondergesetzes ist um eine Bestimmung zu ergänzen, die ein Zusammenarbeitsabkommen für die von den Kammern des «nationalen Parlaments» zur Übereinstimmung des Europäischen Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsgrundsatz abzugebenden Stellungnahmen auferlegt ⁽⁵²⁾.

IV. Die Bezugnahme im geltenden belgischen positiven Recht auf die neuen Regeln des abgeleiteten Rechts der Europäischen Union

23. Artikel I-33 des Vertrags enthält eine neue Einteilung und eine neue Terminologie der Rechtsakte der Union.

Zuerst sieht er zwei Gesetzgebungsakte vor: die Europäischen Gesetze und die Europäischen Rahmengesetze ⁽⁵³⁾. Das Europäische Gesetz ist ein Gesetzgebungsakt mit allgemeiner Geltung, der in allen seinen Teilen verbindlich ist und der unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Das Europäische Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

Er sieht auch einen anderen Akt mit allgemeiner Geltung vor : die Verordnung, die keinen Gesetzescharakter hat, aber die der Durchführung eines Gesetzgebungsakts und einzelner Bestimmungen der Verfassung dient ⁽⁵⁴⁾. Die Verordnung ist entweder in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat oder sie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Der zur Zeit angewandte Begriff «Verordnung» wird zukünftig einen anderen Inhalt haben, da damit entweder ein Europäisches Gesetz oder eine Verordnung gemeint werden kann. Der zur Zeit angewandte Begriff «Richtlinie» verschwindet und wird entweder durch den Begriff «Rahmengesetz» oder durch den Begriff «Verordnung» ersetzt.

Um vorzubeugen, daß diese Änderung in der Einteilung und in der Terminologie der Rechtsakte der Europäischen Union eine Rechtsunsicherheit und gegebenenfalls sogar Lücken in dem Recht mit sich bringt, müssen die geeigneten Übergangsmaßnahmen getroffen werden.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 81, § 6.

⁽⁵¹⁾ Artikel 81, § 7.

⁽⁵²⁾ In der Begründung zu dem Entwurf des föderalen Gesetzes zur Zustimmung zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Dossier Nr. 37.978/AV) steht, daß die Aufteilung der zwei Stimmen aufgrund des Systems des nationalen Parlaments in einem Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem föderalen Parlament und den Parlamenten der Regionen und den Gemeinschaften geregelt werden wird.

⁽⁵³⁾ Artikel I-33, § 1, Absätze 2 und 3.

⁽⁵⁴⁾ Artikel I-33, § 1, Absatz 4.

24. Kraft Artikel IV-438, § 3, Absatz 1, des Vertrags, gelten die Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen, die auf der Grundlage der aufgehobenen Verträge und Rechtsakte angenommen wurden, zwar weiter. Sie behalten so lange Rechtswirkung, bis sie aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. Die Bezugnahme auf die spezifische abgeleitete europäische Gesetzgebung in dem internen Recht ruft daher kein Problem hervor, solange diese abgeleitete Gesetzgebung anwendbar bleibt.

25. Anders ist es jedoch, wenn auf eine allgemeine Weise, *in abstracto*, auf das abgeleitete europäische Recht hingewiesen wird. Artikel 92*quater* des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt zum Beispiel, daß die Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien und gegebenenfalls andere Rechtsakte mit normativen Charakter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Kammern und den Räten im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenz zugesandt werden. In zahlreichen anderen internen Regeln kommen die Begriffe «Verordnungen» und «Richtlinien» auch allgemein vor⁽⁵⁵⁾. Es ist ratsam, die betreffenden Bestimmungen der neuen Einteilung und der neuen Terminologie anzupassen⁽⁵⁶⁾.

26. Eine besondere Aufmerksamkeit verdienen schließlich die internrechtlichen Bestimmungen, die die Verstöße gegen Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft unter Strafe stellen⁽⁵⁷⁾. Im Lichte des Legalitätsprinzips in Strafsachen ist ein Auftreten der zuständigen gesetzgebenden Versammlung notwendig, um diese Strafbestimmungen auf Verstöße gegen europäische Regeln anwendbar zu machen, die diesbezüglich nach dem Inkrafttreten des Vertrags ausgearbeitet werden.

⁽⁵⁵⁾ Siehe zum Beispiel Artikel 2, Nr. 20, *in fine*, des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Produktnormen zur Förderung dauerhafter Produktions- und Konsummuster und zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit, dem zufolge der König den Begriff «Pflanzenschutzmittel» gemäß den diesbezüglichen Richtlinien und Verordnungen der Organe der Europäischen Gemeinschaft genauer bestimmen kann.

⁽⁵⁶⁾ Diese Empfehlung schreibt die Rechtssicherheit vor. Das bedeutet selbstverständlich jedoch nicht, daß der Staatsrat sich über die juristische Qualität der zahlreichen Aufträge an den König und an die Regierungen in den betreffenden Regelungen ausspricht.

⁽⁵⁷⁾ Siehe zum Beispiel Artikel 45*bis*, § 1, des Gesetzes vom 14. August 1986 über den Schutz und das Wohlbefinden der Tiere :

«Die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes finden Anwendung im Fall von Verstößen gegen die Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft, die im Königreich Gültigkeit besitzen und Angelegenheiten betreffen, die aufgrund des vorliegenden Gesetzes der Verordnungsbefugnis des Königs unterliegen. Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß im Rahmen des vorliegenden Gesetzes alle notwendigen Maßnahmen zur Ausführung der Verpflichtungen treffen, die mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und den aufgrund dieses Vertrages ergangenen internationalen Akte einhergehen, wobei diese Maßnahmen die Aufhebung und die Abänderung von Gesetzesbestimmungen beinhalten können.».

27. Aufgrund des Obenstehenden sollte jeder der betreffenden Gesetzgeber ein Gesetz, ein Dekret oder eine Ordonnanz verabschieden, in dem bestimmt wird, daß die allgemeinen Bezugnahmen auf Normen des abgeleiteten europäischen Gemeinschaftsrechts, die durch die Europäische Verfassung aufgehoben werden, in diesem Sinne zu lesen sind, daß sie auch auf die in dieser Verfassung vorgesehenen neuen Kategorien von Rechtsakten Bezug nehmen.

Was die in den Strafbestimmungen stehenden Bezugnahmen auf Normen des abgeleiteten Europäischen Gemeinschaftsrechts betrifft, ist es nicht nur ratsam, sondern sogar unentbehrlich, daß die betreffenden Gesetzgeber in diesem Sinne gesetzgebend auftreten.

28. Wird in Gesetzen, die mit der in Artikel 4, letzter Absatz, der belgischen Verfassung vorgesehenen Mehrheit verabschiedet wurden, die Begriffe «Verordnungen» und «Richtlinien» auf eine allgemeine Weise benutzt, so sind sie in einem mit derselben Mehrheit verabschiedeten Gesetz um Bezugnahmen auf die in Artikel I-33 des Vertrags entsprechenden Normen zu ergänzen.

V. Unterzeichnungsformel in dem Vertrag und in der Schlußakte

29. Unter der Unterzeichnung des Premierministers und des Außenministers unter dem Vertrag und der Schlußakte steht folgende Formel :

«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.

Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

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 Worte sind in diesem Sinne zu verstehen, daß auch die Französische Gemeinschaftskommission der Region Brüssel-Hauptstadt gebunden ist, da sie in Ausführung von Artikel 138 der Verfassung Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft ausübt. Der Rechtssicherheit halber wäre es besser gewesen, sie ausdrücklich in der besagten Formel zu erwähnen ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁸⁾ Siehe das o.a. Gutachten Nr. 27.270/4 vom 18. März 1998 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Französischen Gemeinschaftskommission «portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française» (Doc., Ass. C.C.F., 1997-1998, Nr. 63/1).

Die gemeinsame Gemeinschaftskommission muß ihrerseits nicht ausdrücklich erwähnt werden, da ihre Zuständigkeiten auf internationaler Ebene beschränkt sind und sie unter anderem nicht zuständig ist, Verträge abzuschließen (siehe Artikel 135 der Verfassung, Artikel 63 des o.a. Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 und Artikel 16, § 1, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980).

VI. Der untersuchte Vorentwurf einer Ordonnanz der gemeinsamen Gemeinschaftskommission

30. Was Artikel 2 des untersuchten Vorentwurfs einer Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission betrifft (Akte 37.970/AG), sind die Worte «, en ce qui concerne la Commission communautaire commune,» / «, wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft,» auszulassen, weil sie unnötig sind, da die untersuchte Ordonnanz nicht außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission wirksam sein kann. »

SCHLUSSBEMERKUNG

Den Erwägungen in dem oben zitierten Gutachten ist folgende Bemerkung hinzuzufügen, die spezifisch den hier untersuchten Vorentwurf betrifft.

Aufgrund von Artikel IV-442 des Vertrags sind «[d]ie Protokolle und Anhänge dieses Vertrags [...] Bestandteil dieses Vertrags».

Demzufolge bedürfen die Protokolle und die anderen Anhänge zum Vertrag keiner getrennten Zustimmung, und sollen sie in dem Titel und in Artikel 2 nicht erwähnt werden.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

Frau	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	Kammervorsitzender,
den Herren	P.	LIÉNARDY,	Staatsräte,
	P.	VANDERNOOT,	
Frau	C.	GIGOT,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn X. DELGRANGE, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

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

Der HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN