



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 56.731/VR
vom 19. November 2014

über

einen Vorentwurf eines Dekretes der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ,zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen
zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen
Institut für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Brüssel
am 15. Mai 2014‘

Am 14. Oktober 2014 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die auf fünfundvierzig Tage verlängert wurde ^(*), ein Gutachten über einen Dekretvorentwurf ,zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Brüssel am 15. Mai 2014‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von den vereinigten Kammern am 18. November 2014 untersucht. Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Präsident, und Jo BAERT, Kammerpräsident, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE und Bernard BLERO, Staatsräte, Jan VELAERS und Christian BEHRENDT, Beisitzer, und Colette GIGOT und Greet VERBERCKMOES, Kanzler.

Die Berichte wurden von Xavier DELGRANGE, Erster Auditor-Abteilungsleiter, und Dries VAN EECKHOUTTE, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 19. November 2014 abgegeben

*

^(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von dreißig Tagen auf fünfundvierzig Tage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85bis von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem „Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Brüssel am 15. Mai 2014“ (nachstehend „das Abkommen“) zuzustimmen. In diesem Abkommen werden hauptsächlich die Befugnisse sowie die Vorrechte und Immunitäten des Verbindungsbüros des Internationalen Instituts für Demokratie und Wahlhilfe (IDEA) geregelt, das in Belgien zwecks Förderung der Kontakte und der Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen angesiedelt wird. Das Abkommen enthält außerdem verschiedene Bestimmungen bezüglich des Statuts des Personals dieses Verbindungsbüros.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES DES ABKOMMENS

2. In der Präambel des Abkommens wird bestimmt, dass das Königreich Belgien durch die föderale Regierung, die Flämische Regierung, die Regierung der Französischen Gemeinschaft, die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die Wallonische Regierung und die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vertreten wird.

Der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, hat schon mehrmals bemerkt¹, dass diese Formel dahingehend zu verstehen ist, dass sie sich auch auf die Französische Gemeinschaftskommission der Region Brüssel-Hauptstadt bezieht, da diese Kommission in Durchführung von Artikel 138 der Verfassung Befugnisse der Französischen Gemeinschaft

¹ Siehe u.a. das Gutachten 52.275/VR/1/2 vom 27. November 2012 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vom 31. Mai 2013 ‚tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2012-13, Nr. 1934/1, S. 25-26, Bemerkung 3) und das Gutachten 53.600/VR vom 8. August 2013 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 23. September 2013 ‚zur Zustimmung zu dem Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, geschehen zu Brüssel am 26. Juni 2012‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Parl. D.G., 2012-2013, Nr. 189/1, S. 8-12, Bemerkung 2).

ausübt. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit wäre es jedoch besser, sie in der zitierten Formel ausdrücklich zu erwähnen^{2 3 4}.

3. In Artikel 21.2 des Abkommens wird vorgesehen, dass der zuständige Finanzminister die Bedingungen und die Verfahren für die Anwendung von Artikel 20.1.a) und Artikel 21 (Befreiung von allen Steuern auf die Gehälter, Bezüge und Vergütungen) festlegt.

In Artikel 22.2 steht, dass der zuständige Finanzminister die Beschränkungen und die Anwendungsbedingungen dieses Artikels (Recht für die Beamten des Büros, innerhalb von zwölf Monaten nach erstmaliger Aufnahme ihrer Beschäftigung, ihre Wohnungseinrichtung und ihr Kraftfahrzeug zum eigenen Gebrauch zoll- und mehrwertsteuerfrei einzuführen oder zu erwerben) bestimmt.

Was solche Übertragungen an den Minister betrifft, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats in der Vergangenheit schon mehrmals festgestellt, dass aus dem Legalitätsprinzip in Steuersachen hervorgeht, dass der Normgeber selber alle wesentlichen Elemente festlegen muss, aufgrund deren die Steuerschuld des Steuerpflichtigen bestimmt wird, wie die Kategorien von Steuerpflichtigen, die Steuergrundlage, der Steuersatz oder der Tarif, und die eventuellen Steuerbefreiungen oder Steuerermäßigungen und, dass eine Befugnisübertragung an die Regierung – geschweige denn an einen Minister –, die sich auf die Festlegung eines oder mehrerer dieser Elemente bezieht, folglich grundsätzlich verfassungswidrig ist⁵.

4.1. Artikel 34 Absatz 2 des Abkommens lautet in niederländischer Sprache wie folgt: „Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de

² Siehe das Gutachten 27.270/4 vom 18. März 1998 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Französischen Gemeinschaftskommission vom 18. Juni 1998 ‚portant assentiment à 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‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Vers. der Französischen Gemeinschaftskommission, 1997-98, Nr. 63/1) und das Gutachten 53.978/VR vom 7. November 2013 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vom 4. April 2014 ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013’ geworden ist (*Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2013-2014, Nr. 2455/1, S. 38-39, Bemerkung 5).

³ Dafür ist eine Revision des Zusammenarbeitsabkommens vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen ‘bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von gemischten Verträgen’ (insbesondere des Artikels 8 Absatz 3 und des Kommentars dazu) und der aufgrund dessen von der interministeriellen Konferenz Außenpolitik am 17. Juni 1994 festgelegten Unterzeichnungsformeln erforderlich.

⁴ Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission ihrerseits muss nicht ausdrücklich erwähnt werden, da sie auf internationaler Ebene nur beschränkte Befugnisse hat und insbesondere nicht zuständig ist, Verträge zu schließen (siehe Artikel 135 der Verfassung, Artikel 63 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 ‘über die Brüsseler Institutionen’ und Artikel 16 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‘zur Reform der Institutionen’).

⁵ Siehe namentlich das am 15. April 2009 abgegebene Gutachten 46.342/3 über einen Vorentwurf, der die Ordonnanz vom 4. Februar 2010 ‘portant assentiment à l’Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de Médecine militaire, signé à Bruxelles le 2 juin 2008’ (*Parl. Dok.*, Parl. R.B.H., 2009, Nr. A-16/1, S. 6-7), geworden ist.

datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ⁶ ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht voorzien in de artikels 3, 18.1 b), 19.1 en 20.2 a) van dit Akkoord“. Das Abkommen wurde am 15. Mai 2014 unterzeichnet.

Der französische Text derselben Bestimmung lautet wie folgt: „[l']Accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification, avec effet à la date de la signature, sauf pour ce qui concerne les articles 3, 18.1,b) et 19.1 et 20.2 a) de cet Accord“ ⁷. Sowohl in der französischen Fassung als auch in der englischen Fassung steht, dass das Abkommen „à la date de signature“ wirksam sein wird. Dieser Wortlaut ist allgemein gebraucht, um einem Vertrag rückwirkende Kraft zu verleihen.

4.2. Insofern die Artikel 3, 18.1 b), 19.1 und 20.2 a), die die gewährten Immunitäten betreffen, nicht rückwirken, ruft diese Vorgehensweise keinen rechtlichen Einwand hervor. Die Gültigkeit der bereits eingeleiteten Verfolgungen oder der anderen im Rahmen der Ausübung der Gerichtsbarkeit vorgenommenen Handlungen, die in diesem Abkommen erwähnt werden, ist also nicht beeinträchtigt.

4.3. Etwas anders gilt für die in den Artikeln 3, 18.1 b), 19.1 und 20.2 a) des Abkommens nicht vorgesehenen Immunitäten. Die rückwirkende Kraft könnte nämlich die Rechtmäßigkeit der bereits eingeleiteten Verfolgungen oder Verfahren beeinträchtigen und infolgedessen der Rechtssicherheit und insbesondere den Rechten von interessierten Dritten schaden ⁸.

4.4. Was die in den Artikeln 3, 18.1 b), 19.1 und 20.2 a) des Abkommens nicht erwähnten Immunitäten betrifft, wäre übrigens die Verleihung einer rückwirkenden Kraft nicht in Übereinstimmung mit den Einwänden der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bezüglich der vorläufigen Anwendung. Durch die dem Abkommen verliehene Rückwirkung ist nämlich die Legalisierung bestimmter Handlungen unmöglich; diese Handlungen können auch nicht für nichtig erklärt werden: man denke diesbezüglich unter anderem an die Unmöglichkeit, eine Festnahme oder eine Pfändung von offiziellen Dokumenten mit rückwirkender Kraft aufzuheben (z.B. Artikel 18.1 a) und c) des Abkommens). ⁹

⁶ „met terugwerking tot de datum van“, französische Übersetzung „avec effet rétroactif à la date du“.

⁷ Siehe auch dieselbe Bestimmung in englischer Sprache: „The Agreement shall enter into force on the first day of the second month following the date of exchange of the last notification, with effect from the date of signature, except as regards the immunity from jurisdiction and execution granted in accordance with articles 3, 18.1 b), 19.1 and 20.2 a) of this Agreement“.

⁸ Siehe das am 27. Januar 2014 abgegebene Gutachten 54.747/VR über einen Vorentwurf, der die Ordonnanz vom 3. April 2014 ‘portant assentiment à l’Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l’Office international des Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013’ (*Parl. Dok.*, Parl. R.B.H., 2013-2014, Nr. A-509/1, Bemerkung 4) geworden ist.

⁹ Siehe Gutachten 54.747/VR.

UNTERSUCHUNG DES DEKRETVORENTWURFS

Am Ende des Abkommens, nach Artikel 34, wird bestimmt, dass das Abkommen „en deux exemplaires, en langues française, anglaise et néerlandaise, les trois textes faisant également foi“ abgefasst worden ist. Es besteht also keine authentische Fassung in deutscher Sprache.

Zusammen mit dem Dekretvorentwurf wird die Regierung eine deutsche Fassung des Abkommens mit dem Vermerk „Übersetzung“ einbringen müssen¹⁰.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

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

DER HAUPTKANZLER,

Danièle LANGBEEN

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.staatsrat.be, Tab „Technique législative“, Empfehlung Nr. 209. Siehe das am 19. Juni 2002 abgegebene Gutachten 33.599/4 über einen Vorentwurf, der das Dekret vom 7. Oktober 2002 ‘zur Zustimmung zum Zusatzprotokoll zum europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, unterzeichnet in Straßburg am 9. November 1995’ (*Parl. Dok.*, Parl. D.G., 2001-2002, Nr. 101/1, S. 3) geworden ist und das am 25. Mai 2005 abgegebene Gutachten 38.355/4 über einen Vorentwurf, der das Gesetz vom 30. September 2005 ‘portant assentiment au Deuxième Protocole relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, fait à la Haye le 26 mars 1999’ (*Parl. Dok.*, Senat, 2004-2005, Nr. 1225/1, S. 42) geworden ist.