



College of Europe
Collège d'Europe



European Legal Studies
Etudes Européennes Juridiques

RESEARCH PAPERS IN LAW

2/2003

Dominik Hanf

Der Prozess der europäischen Integration in Belgien

**Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen
Einheitsstaats**

© *Dominik Hanf*, 2003

Der Prozess der europäischen Integration in Belgien

Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen Einheitsstaats

(Deutsches Manuskript eines in spanischer Sprache in der „Revista Española de Derecho Europeo“ 2003 erscheinenden Artikels)

Dominik Hanf^(*)

Die Herausgeber dieser Zeitschrift haben mich freundlicherweise gebeten, für dieses vorliegende rechtsvergleichende Heft einige der wichtigsten Probleme vorzustellen, die der Prozess der europäischen Integration in der belgischen Rechtsordnung aufwirft.

Es ist häufig betont worden, dass der Prozess der europäischen Integration zwangsläufig mit einer gewissen Desintegration der nationalen – prinzipiell meist auf innerstaatliche Regelungsbedürfnisse und Problemlagen ausgerichteten - Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einhergeht.¹ Dies gilt in gewissem Masse auch für Belgien (I.).

^(*) Doctor iuris (Mainz), Docteur en droit (Liège). Chargé de recherches (Université de Liège), Professeur, Collège d'Europe (Bruges). Diese Studie entstand im Rahmen eines durch die belgische Föderalregierung geförderten Forschungsprojekts (PAI P5/32 – droit de l'intégration européenne), das von den Europainstituten der Universitäten Lüttich, Gent, Brüssel (ULB) und des Institut d'études politiques (Paris) durchgeführt wird. Ich danke Firass Abu Dalu und Jean-Thierry Debry, Assistenten am Lehrstuhl für belgisches Verfassungsrecht der Universität Lüttich, für einige wertvolle Hinweise.

¹ Der Vollständigkeit halber sollte auch erwähnt werden, dass dies - in geringerem, und auch unterschiedlichem Masse - auch solche Staaten betrifft, die (noch) nicht der Europäischen Union angehören, die aber durch verschiedene Abkommen (EWR, „Europaabkommen“, Assoziationsabkommen, bilaterale Verträge) an dem europäischen Integrationsprozess teilnehmen.

Was den belgischen Fall besonders interessant macht, ist allerdings, dass der Prozess der europäischen Integration mit der Umgestaltung des Einheitsstaats von 1831 in einen Bundesstaat einherging (II.).

Der belgische Einheitsstaat – und seine Rechtsordnung – geriet somit in den Sog zweier unterschiedlicher Entwicklungen: der supranationalen Zentralisierung auf europäischer Ebene („federalization“ in der anglo-amerikanischen Terminologie) einerseits, und der innerstaatlichen Dezentralisierung („fédéralisation“ in der belgischen Terminologie) andererseits. Die bundesstaatliche belgische Verfassungsordnung musste innerhalb des Rahmens und unter den Bedingungen des europäischen Integrationsrecht entwickelt werden (III.).

Die europäische Integration führt in den meisten Mitgliedstaaten zu einer gewissen Desintegration der nationalen Rechtsordnung, die durch den „Integrationsgewinn“ auf der gemeinschaftlichen Ebene wettgemacht wird. Das europäische Gemeinschaftsrecht ist damit zugleich Faktor und Ausdruck der Integration der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union.

Die europäische Integration hat jedoch die „Föderalisierung“ Belgiens nicht unerheblich erleichtert, da sie der weitgehenden Dezentralisierung des ehemaligen Einheitsstaats nicht nur einen politischen, sondern auch – was häufig unbeachtet bleibt – einen rechtlichen Rahmen gegeben hat. Dies drückt sich heute darin aus, dass das belgische Verfassungsgericht (der „Schiedshof“) sich bei der Interpretation der Bundeskompetenzen auf europäisches Gemeinschaftsrecht stützt. Letzteres ist in diesem „devolutiven“ Bundesstaat mit seiner stark dezentralisierten Rechtsordnung ein Stabilisierungsfaktor ersten Ranges und dient somit nicht nur der europäischen Integration, sondern auch der innerstaatlichen Integration (IV.).

1. „Desintegration“ traditioneller Rechtsbestände durch die europäische Integration

Der Prozess der durch die Rechtsprechung des EuGH beförderten („negativen“) und der vom europäischen Gesetzgeber betriebenen („positiven“)

Rechtsintegration führt auch in Belgien zu Konflikten zwischen dem europäischen Integrationsrecht und den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten. Da nationales Recht aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich an das Gemeinschaftsrecht angepasst werden muss, kommt es dabei regelmässig zu einer „Desintegration“ nationaler Rechtsbestände.

Belgien ist diesbezüglich keine Ausnahmeerscheinung. Es hat, wie andere Mitgliedstaaten, wichtige Entwicklungen des Europarechts nachvollziehen müssen, die Traditionsbestände seiner Rechtsordnung in Frage stellen.²

Darüber hinaus sind die belgischen Rechtsanwälte und Richter – aufgrund ihrer Ausbildung und vielleicht auch ihrer geographischen Nähe zu den Gemeinschaftsinstitutionen - traditionell sehr „europarechtsfreundlich“. Europarechtliche Argumente werden regelmässig vorgetragen und diskutiert, belgische Gerichte stellen gern und häufig Vorlagefragen an den EuGH. Nicht zufällig sind wichtige Entscheidungen des EuGH in „belgischen“ Fällen entschieden worden.³

Dass für viele Mitgliedstaaten „normale“ Umsetzungsprobleme in Belgien schnell zu existentiellen verfassungsrechtlichen Problemen anwachsen können, sei des Beispiels der Umsetzung des aktiven und passiven Wahlrechts für EU-Staatsbürger (Artikel 19 EGV⁴) verdeutlicht.

² Hier sei nur die Frage der Staatshaftung für legislatives Unrecht erwähnt, die das belgische Recht – wie auch das vieler anderer Mitgliedstaaten – als solche (noch) nicht kannte. Dazu siehe bspw. M. Mahieu/S. Van Drooghenbroeck, "La responsabilité de l'état législateur" 117 (1998) *Journal des tribunaux* 825 et seq. ; F. Abu Dalu, "Note sous Cour d'appel de Liège, arrêt du 12 février 1998" (1998) *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* 513 et seq. ; S. Van Drooghenbroeck, "Note sous Cour d'appel de Liège, arrêt du 12 février 1998" 117 (1998) *Journal des tribunaux* 515 et seq.

³ Als Beispiele seien hier zitiert: die *Defrenne*-Urteile Rs. 80/70 (Slg. 1971, 445), 43/75 (Slg. 1976, 445) und 149/77 (Slg. 1978, 1365), Rs. 293/83 *Gravier* Slg. 1985, 593, Rs. C-204/90 *Bachmann* Slg. 1992, I-249, Rs. C-415/93 *Bosman* Slg. 1995, I-4921, Rs. C-85/94 *Peeters* Slg. 1995, I-2955, Rs. C-184/99 *Grzelczyk*, Slg. 2001, I-6193.

⁴ In diesem Artikel beziehen sich alle Referenzen auf die EU-Verträge auf die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza im Februar 2003 geltende Fassung verwiesen, die im Amtsblatt vom 24.12.2002 (C 235/1) veröffentlicht worden ist.

Wie die meisten Verfassungen der Mitgliedstaaten, behielt auch die belgische Verfassung das aktive und passive Wahlrecht den eigenen Staatsbürgern vor. Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht musste daher auch der belgische Verfassungsgeber das Wahlrecht für die Kommunal- und EP-Wahlen auf Angehörige der EU-Mitgliedstaaten ausdehnen.⁵

Jedoch gestaltete sich die Verfassungsänderung so schwierig, dass es für die Umsetzung des Wahlrechts für Unionsbürger einer Verurteilung Belgiens durch den EuGH bedurfte.⁶ Schon während der Ratifikation des Maastrichter Vertrages war man sich der Schwierigkeiten bewusst. Um die Ratifikation - und auch die zugleich verhandelte Staatsreform von 1993 - nicht zu gefährden, zog es daher die damalige Regierung vor, das Problem der Unionsbürgerschaft zu verschieben. Sie nahm daher den Standpunkt ein, dass nicht der Unionvertrag selbst, sondern erst die – auf Basis von Artikel 19 (1) EUV zu erlassenden – Sekundärrechtsakte das Wahlrecht für Unionsbürger und damit die Verpflichtung zur Verfassungsänderung begründe.

Die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Unionsbürger war in Belgien deswegen problematisch, da dies in einigen Kommunen an der „Sprachgrenze“ das Verhältnis zwischen niederländischsprachigen und französischsprachigen Wählern verändern konnte.⁷ Dem versucht die Richtlinie 94/80⁸ Rechnung zu tragen, indem sie dem belgischen Staat die Möglichkeit einräumte, in einigen Gemeinden das Wahlrecht für Unionsbürger an eine Mindestresidenzdauer zu knüpfen.

Die Schwierigkeiten der Umsetzung zeigen, dass das Unionsrecht in diesem Falle nicht nur eine für alle Mitgliedsstaaten wichtige politische Entscheidung

⁵ Zu den Problemen des Wahlrechts in Belgien siehe Centre de droit public (ed.), *Les élections dans tous leurs états* (Bruxelles: Bruylant, 2001).

⁶ EuGH, Rs. C-232/97 *Kommission/Belgien*, Slg. 1998, I-4281.

⁷ So hat sich bei den letzten Kommunalwahlen in Gemeinde Fourons die Einführung der Unionsbürgerschaft das Verhältnis zwischen französisch- und niederländischsprachigen Wählern sich zugunsten der letzteren verändert.

⁸ Amtsblatt 1994 L 268/38.

sanktionierte, sondern im Falle Belgiens unmittelbar dessen verfassungsrechtlichen Fundamente betraf. Schliesslich war es gerade der Sprachenstreit, der entscheidenden Anteil an der „Föderalisierung“ Belgiens hatte.⁹

II. Einige „Eckdaten“ des belgischen föderalen Systems

Während die Europäische Union sich in kleinen Schritten dem Modell „evolutiver“ Bundesstaaten wie der Schweiz und den USA annähert, hat Belgien einen neuen Typ von Bundesstaat geschaffen, den des „devolutiven“ Bundesstaats.¹⁰

1970 endete die Übergangszeit, die die Römischen Verträge für das Wirksamwerden des Gemeinsamen Marktes vorgesehen hatten. Im gleichen Jahr nahm der belgische Verfassungsgeber die erste Etappe in der Umgestaltung des belgischen Einheitsstaats von 1831 in einen Bundesstaat,

⁹ Aus der unüberschaubaren Literatur siehe bspw. A. Lijphart, *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society* (Berkeley: Institute of International Studies, 1981) ; J. Fitzmaurice, *The Politics of Belgium. Crisis and Compromise in a Plural Society* (London: St. Martin's Press, LLC, 1983).

¹⁰ Zu dieser Unterscheidung siehe D. Hanf, *Bundesstaat ohne Bundesrat? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung* (Baden-Baden: Nomos, 1999). Ausführliche Beschreibungen des belgischen bundesstaatlichen Systems, das hier aus Platzgründen nicht skizziert werden kann, bieten bspw. F. Delpérée (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994) und M. Uyttendaele, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, (Bruxelles: Bruylant, 1991). Eine interessante Bestandsaufnahme des neuen Systems hat eine Kommission des Senats erarbeitet. Siehe Sénat, *Evaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales* (Rapport de la commission des affaires institutionnelles du Sénat du 30 mars 1999, Doc. 1-1333/1, session 1998-1999). Eine Beschreibung des belgischen Bundesstaats nach der Staatsreform von 1993 in spanischer Sprache gibt J.-C. Scholsem, "La nueva constitución belga" 20 (1995) *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 61 et seq. – Die hier folgende überblickartige Darstellung geht nicht auf die speziellen Probleme des belgischen Staatsaufbaus ein, die sich aus der speziellen Situation von Brüssel und der Existenz der deutschsprachigen Gemeinschaft ergeben.

indem er die Sprachengesetze von 1962 und 1963 in Verfassungsrecht überführte.

Während sich die Sechsergemeinschaft in eine Europäische Union, in der die meisten Mitgliedstaaten nicht nur durch den Binnenmarkt (einschliesslich der diesen „begleitenden“ gemeinsamen Politiken), sondern auch durch eine gemeinsame Währung verbunden sind, hat sich Belgien innerhalb von knapp 25 Jahren in ein dezentralisiertes Staatswesen verwandelt. In diesem ist der Zentralstaat im wesentlichen nur noch für die Landesverteidigung, die Justiz, die Wahrung der Wirtschaftseinheit und für Verfassungsänderungen zuständig. Selbst in den Bereichen der Aussenbeziehungen und des Strafrechts, die häufig als Kernaufgaben der Zentralgewalt in föderalen Systemen genannt werden und die viele im Zuge der aktuellen europäischen Verfassungsdiskussion in verstärkter Masse der Europäischen Union zuweisen möchten, ist die belgische Föderalgewalt nur noch „akzessorisch“ zuständig.¹¹

Die gegensätzliche Ausrichtung der föderalen Systeme der Europäischen Union und Belgiens lässt sich auch an der Kompetenzstruktur ablesen. Zwar sind in beiden Systemen die Zuständigkeiten für die Regelung vieler Politikfelder zwischen „Zentrum“ und „Peripherie“ geteilt. Jedoch sind die Kompetenzen der Union – aufgrund des Vorrangprinzips und der daraus folgenden Lehre der „pre-emption“ – konkurrierend, während der belgische Verfassungsgeber ein System sich gegenseitig ausschliessender Zuständigkeiten entworfen hat, um eine „pre-emptive Re-zentralisierung“ der mühsam dezentralisierten Zuständigkeiten zu vermeiden.¹²

¹¹ D.h. soweit es für die Ausübung der ihr zugewiesenen Kompetenzen erforderlich ist. Siehe dazu bspw. M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal* (Bruxelles: Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, 2001), 797 et seq.

¹² Aus dem gleichen Grund interpretiert der Schiedshof die Kompetenzen des Föderalstaats restriktiv. Die Ausrichtung des belgischen Bundesstaats kommt auch in der Bestimmung des Art. 35 BV zum Ausdruck, der den Spezialgesetzgeber dazu verpflichtet das - für dezentralisierte Einheitsstaaten typische - Enumerationsprinzip zugunsten des Zentralstaats umzukehren. Zu den Problemen dieses Verfassungsauftrags siehe F. Delpérée, "Les

Die Kompetenzstruktur hat ihrerseits wiederum Auswirkungen auf die Kompetenzausübung. Die Europäischen Union übt ihre konkurrierende Kompetenzen in erster Linie auf dem Weg der unitarischen Gesetzgebung¹³ aus. Alternative nicht-regulative bzw. kooperative Handlungsformen¹⁴ nutzt die Union meist nur dann, wenn ihr „echte“ (regulative) Kompetenzen fehlen.¹⁵ Es ist daher wenig erstaunlich, dass in diesem unitarischen System die Debatte über die konkrete Kompetenzausübung der Union sehr häufig unter dem Stichwort der „Subsidiarität“ geführt wird.¹⁶

Im belgischen System sind die Kompetenzen des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen nicht nur „zersplittert“,¹⁷ sondern ihnen auch exklusiv zugewiesen. Um in stark „zersplitterten“ Politikfeldern sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, reicht es jedoch häufig nicht aus, dass Föderalstaat und Glieder ihre Kompetenzen jeweils für sich ausüben, selbst wenn sie dabei das Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme (Bundestreue) beachten.¹⁸ Da das System

attributions de l'Etat" in: idem (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994), 225 et seq. und M. Verdussen, "La réforme de l'Etat (III) - LA nouvelle configuration des compétences" (1994) *Journal des tribunaux* 525 et seq. (531).

¹³ Insbesondere durch ihre Befugnis zur Harmonisierung mitgliedstaatlicher Regelungen, die dem Funktionieren des Binnenmarkts entgegenstehen (Art. 94 und 95 EGV).

¹⁴ Diverse Formen des „soft law“, Programme und auch die „Methode der offenen Koordinierung“.

¹⁵ So in weiten Bereichen der Erziehungs-, Gesundheits- und Beschäftigungspolitik.

¹⁶ Siehe dazu die Debatten in den Arbeitsgruppen I („Subsidiarität“) und IV („Nationale Parlamente“) des Europäischen Konvents (<http://european-convention.eu.int/>).

¹⁷ Die Regelungszuständigkeiten von Zentralstaat, Gemeinschaften und Regionen überschneiden sich meist. Die französischsprachige Doktrin bezeichnet dies als „*éclatement des compétences*“.

¹⁸ Zum Prinzip der Bundestreue („föderale Loyalität“) im belgischen Verfassungsrecht siehe Art. 143 §1 BV und aus der Literatur A. Alen/P. Peeters/W. Paas, "Die "Bundestreue" im belgischen Verfassungsrecht" 42 (1994) *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 440 et seq. ; Y. Lejeune, "Le principe de la loyauté fédérale. une règle de comportement au contenu mal définie" (1994) *Administration Publique* 233 et seq. ; J.-C. Scholsem, "De la Bundestreue à la loyauté fédérale: fidélité ou inconstance?" *La loyauté (mélanges offerts à E. Cerexé)* (Bruxelles: De Boek et Larcier, 1997), 335 et seq. Zu diesem Prinzip im Gemeinschaftsrecht siehe S. Van Raepenbusch, "Le devoir de loyauté dans l'ordre juridique communautaire" (1999) *Droit Social* 908 et seq.

der Exklusivkompetenzen den Ausweg der „pre-emption“ verschliesst, bleibt nur noch die konkrete Zusammenarbeit. Es ist daher kein Zufall, dass das belgische Verfassungsrecht nicht nur eine freiwillige Zusammenarbeit, sondern auch obligatorische und institutionalisierte Formen des kooperativen Föderalismus vorsieht.¹⁹ Da der kooperative Föderalismus die Entscheidungsfindung formal bei den Gliedern belässt und die mildeste Form der Unitarisierung darstellt, stellen sich Probleme der Kompetenzausübung unter zwei Aspekten: entweder unter rein praktisch-politischen (konkrete Verhandlungspositionen und Verhandlungsverlauf) oder auch unter grundsätzlich-verfassungspolitischen (Notwendigkeit einer noch weitergehenden Dezentralisierung).

Es liegt auf der Hand, dass diese verfassungsrechtliche Lage es dem belgischen Zentralstaat nicht einfach macht, zwei seiner wichtigsten Aufgaben umzusetzen, die im Kontext klassischer föderaler Systeme – aber auch im Prozess der europäischen Integration - entscheidend zur Unitarisierung beigetragen haben:²⁰ die Wahrung der Wirtschaftseinheit und des Grundsatzes des Diskriminierungsverbots (bzw. der Grundrechte allgemein).

Bevor wir jedoch dieser Frage nachgehen können,²¹ soll zunächst kurz dargestellt werden, wie der belgische Verfassungsgeber die weitreichende Dezentralisierung des ehemaligen belgischen Einheitsstaats unter den Bedingungen der supranationalen Integration institutionell ausgestaltet hat.

III. Der „devolutive“ Bundesstaat in der Europäischen Union

Wie bereits erwähnt, ist der belgische Föderalstaat nicht allein für die Aussenbeziehungen Belgiens zuständig. Zwar obliegt ihm die allgemeine Aussenpolitik. Jedoch ist diese Kompetenz dadurch eingeschränkt, dass

¹⁹ Zur Zusammenarbeit in Belgien siehe bspw. P. Coenraets, "Les Accords de coopération dans la Belgique fédérale" 16 (1992) *Administration Publique* 158 et seq.

²⁰ Siehe für einen jüngeren interessanten Vergleich zwischen den USA und der EU G. G. Howells, "Federalism in USA and EC - The Scope for Harmonised Legislative Activity Compared" 5 (2002) *European Review of Private Law* 601 et seq.

²¹ Siehe dazu unten Abschnitt IV.

Belgien dem Prinzip der Parallelität von Innen- und Aussenkompetenzen folgt.²² Dieses Novum im vergleichenden Verfassungsrecht²³ dient dem Ziel, die Autonomie der Gemeinschaften und Regionen zu stärken und abzusichern.²⁴

Im Bereich ihrer jeweiligen Kompetenzen sind der Föderalstaat, die Gemeinschaften und die Regionen selbst für ihre Aussenbeziehungen zuständig: ihre Exekutiven verhandeln und schliessen internationale Abkommen, die nach innerstaatliche Ratifikation durch ihre Parlamente in Kraft

²² Art. 167 BV. Als Folge dieser Konzeption kann der Föderalstaat den Abschluss von internationalen Verträgen durch die Regionen und Gemeinschaften, die ausschliesslich in Bereiche ihrer Kompetenzen fallen, nur unter bestimmten, eng definierten Voraussetzungen verhindern. Dieses „Vetorecht“ kommt nur dann zur Anwendung, wenn die Glieder mit einem Staat ein Abkommen schliessen möchten, mit dem Belgien keine oder nur stark eingeschränkte Beziehungen unterhält, oder wenn das geplante Abkommen den internationalen Verpflichtungen Belgiens zuwiderläuft. Siehe Art. 81 Spezialgesetz vom 9.8.1980 (geändert und ergänzt durch die Spezialgesetze vom 16.6.1989 und vom 5.5.1993).

²³ Dazu A. Alen/R. Ergec, *Federal Belgium After the Fourth State Reform* (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Development Co-operation, 1994), 29.

²⁴ Aus der unübersehbaren Literatur zu den in diesem Abschnitt behandelten Themen siehe: J.-V. Louis/A. Alen, "La constitution et la participation à la Communauté européenne" XXVII (1994) *Revue belge de droit international* 81 et seq. ; F. Ingelaere, "The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions" XLVII (1994) *Studia Diplomatica* 25 et seq; Y. Lejeune, "Le droit fédéral belge des relations internationales" 98 (1994) *Revue générale de droit international public* 578 et seq. ; R. Ergec, "La réforme de l'Etat (V.) - Les relations internationales" (1994) *Journal des tribunaux* 837 et seq. ; M. Thewes, "La collaboration entre Etat, communautés et régions en matière européenne" in: F. Délpérée (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994), 458 et seq. ; M. Struys, "La mise en oeuvre des obligations découlant du droit européen" in: F. Délpérée (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994), 483 et seq. ; A. Schaus, "Les relations internationales des Communautés et Régions" (1995) *Revue belge de droit constitutionnel* 685 et seq. ; H. Bribosia, "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire" (1996) *Revue belge de droit international* 33 et seq. ; J. Velu, *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec les traités* (Bruxelles: Bruylant, 1992) ; P. Brouwers/H. Simonart, "Le conflit entre la constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage" (1995) *Cahiers de Droit Européen* 7 et seq. ; J.-V. Louis, "La primauté, une valeur relative?" (1995) *Cahiers de Droit Européen* 23 et seq. ; J. S. Jamart, "Observation sur l'argumentation: la primauté du droit international" (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 109 et seq. ; M. Melchior/P. Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé" (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 3 et seq.

treten. Jedoch unterliegen Bund und Glieder auch im Bereich der internationalen Ausübung ihrer ausschliesslichen Kompetenzen der Pflicht der Bundestreue, die durch positives Verfassungsrecht zu einer Informations- und Konsultationspflicht des Bundes ausgestaltet ist. Eine wichtige Rolle spielt hier die „Ministerkonferenz für auswärtige Beziehungen“ (*Conférence interministérielle de la politique étrangère*), ein ursprünglich informelles Gremium, das 1993 jedoch verfassungsrechtlich legalisiert wurde.²⁵

Die Verträge der Europäischen Union decken jedoch mehrere Politikbereiche ab, die zugleich in die sich gegenseitig ausschliessende Zuständigkeit des Föderalstaats, der Gemeinschaften und der Regionen fallen. Solche „gemischte“ internationale Abkommen müssen auf dem Weg der Zusammenarbeit zwischen Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen abgeschlossen werden, um zum einen die Einhaltung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und zum anderen die Kohärenz der belgischen Aussenpolitik sicherzustellen. Diese Kooperationspflicht und das für „gemischte“ Verträge einzuhaltende innerstaatliche Verfahren sind verfassungsrechtlich verankert und durch ein Abkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen konkretisiert worden.²⁶

Im folgenden sollen nur die wichtigsten – und auf die Europäische Union bezogenen - Elemente des belgischen Rechts der internationalen Beziehungen dargestellt werden, die sicherstellen sollen, dass Belgien trotz seiner Föderalisierung eine kohärente Europapolitik verfolgt. Für eine solche bedarf es

²⁵ Art. 31*bis* Spezialgesetz vom 9.8.1980 (geändert und ergänzt durch das Spezialgesetz vom 16.6.1989 und das vom 5.5.1993). – Spezialgesetze dienen der Ausgestaltung des föderalen Staatsaufbaus und haben Verfassungsrang, da sie durch spezielle Mehrheiten (Art. 4 III BV) erlassen werden müssen. Ihnen kommt vor allem daher wichtige Bedeutung zu, da das belgische Grundgesetz eine „starre“ Verfassung ist (vgl. Art. 195 BV). Dazu siehe bspw. J.-C. Scholsem, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution" (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 99 et seq.

²⁶ Siehe Art. 167 § 4 BV, das Spezialgesetz vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993), das Spezialgesetz vom 9.8.1980 (geändert und ergänzt durch das Spezialgesetz vom 16.6.1989 und das vom 5.5.1993) sowie den Kooperationsvertrag vom 8.3.1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen bezüglich des Abschlusses gemischter Verträge.

Regeln für die Vertretung und die Ausübung von Entscheidungsrechten Belgiens in der Europäischen Union - und zwar für die europäischen Primärrechtsetzung (Regierungskonferenz und innerstaatliche Ratifikation) sowie für die Sekundärrechtsetzung und Koordinierung im Ministerrat (3.1.). Weiterhin stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit für die innerstaatliche Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im föderalen Belgien und nach der Haftung für Verstösse gegen gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen (3.2.). Schliesslich hat die Föderalisierung Belgiens – und die damit verbundene Schaffung eines Verfassungsgerichts – dazu geführt, dass die traditionelle Haltung belgischer Gerichte in Bezug auf das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Recht in Frage gestellt worden ist (3.3.).

1. Vertretung und Ausübung der Mitentscheidungsrechte Belgiens in der Europäischen Union

Es empfiehlt sich, nach der Primärrechtsetzung und der Sekundärrechtsetzung zu unterscheiden.

A. *Primärrechtsetzung*

Sobald Verhandlungen zur Revision der Verträge über die europäischen Gemeinschaften eröffnet werden, obliegt der Föderalregierung die Verpflichtung, die beiden Kammern des Bundesstaats – aber auch die Gemeinschaften und Regionen - regelmässig und umfassend zu informieren ; dies bedeutet auch, dass der Revisionsvertrag ihnen vor Unterzeichnung vorgelegt werden muss.²⁷ Da die Unionsverträge regelmässig „gemischte“ Verträge sind, ist das Kooperationsverfahren für solche Verträge anwendbar.²⁸

²⁷ Für die Föderalkammern ergibt sich diese Pflicht aus Artikel 168 BV, für die parlamentarischen Kammern der Glieder aus Art. 16 § 2 Spezialgesetz vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993).

²⁸ Vgl. den Kooperationsvertrag vom 8.3.1994 (Anm. 26).

Nach den Bestimmungen des Kooperationsvertrags setzt die Föderalregierung zunächst die Ministerkonferenz für auswärtige Beziehungen über ihre Absicht in Kenntnis, Verhandlungen für einen gemischten Vertrag aufzunehmen.²⁹ Die Glieder können nicht verpflichtet, an den Verhandlungen teilzunehmen. Sie haben aber das Recht, ohne ihre Mitwirkung entstandene Verträge nachträglich zu unterzeichnen.³⁰ Die Ministerkonferenz stellt zunächst den gemischten Charakter des vorgesehenen Vertrags fest und entscheidet dann über die Zusammensetzung der belgischen Verhandlungsdelegation und legt schliesslich die Verhandlungsziele und -positionen fest.³¹

Die Vertragsverhandlungen werden von der Delegation geführt, die ihr Verhandlungsmandat durch ein gemeinsames Abkommen des (föderalen) Aussenministeriums und der für die internationalen Beziehungen zuständigen Minister der Gemeinschaften und Regionen erhält.³² Obwohl die Verhandlungsdelegation vom Aussenministerium koordiniert wird, sind ihre Mitglieder voll gleichberechtigt.³³ Daher wird das internationale gemischte Abkommen nicht nur von den Vertretern der Föderalregierung, sondern auch von den Exekutiven der Gemeinschaften und Regionen unterzeichnet.³⁴ Konsequenterweise muss das Abkommen – und somit auch jede Revision der Unionsverträge – von den Parlamenten des Föderalstaats und aller Glieder angenommen werden.³⁵ Wird die dafür notwendige Mehrheit auch nur in einem einzigen Parlament verfehlt, kann das Abkommen von Belgien nicht ratifiziert

²⁹ Wie auch die Glieder im umgekehrten Fall die Konferenz informieren müssen (Art. 1 des Kooperationsvertrags, Anm. 26).

³⁰ Art. 2 des Kooperationsvertrags (Anm. 26). Da das Konsensprinzip in der Ministerkonferenz von einer Nichtbeteiligung eines Glieds unberührt bleibt, kann es theoretisch sogar das Zustandekommen des Abkommens blockieren.

³¹ Art. 4 des Kooperationsvertrags (Anm. 26).

³² Art. 6 des Kooperationsvertrags (Anm. 26).

³³ Art. 5 des Kooperationsvertrags (Anm. 26).

³⁴ Art. 8 des Kooperationsvertrags (Anm. 26).

³⁵ Der Kooperationsvertrag (Anm. 26) erwähnt nicht die Möglichkeit einer Nicht-Ratifizierung durch eine Gemeinschaft oder Region. Dieses Problem wurde jedoch vom Verfassungsgeber diskutiert und es bestand Einmütigkeit darüber, dass ein internationales Abkommen in diesem Fall nicht international ratifiziert werden kann. Siehe dazu Louis/Alen, "La constitution et la participation à la Communauté européenne" (89).

werden und somit in diesem Staat nicht in Kraft treten. Für die Europäische Union bedeutet dies, dass jede Weiterentwicklung der Union bereits an einem negativen Votum des Rats der deutschsprachigen Gemeinschaft, der nur etwa 60.000 Personen repräsentiert, scheitern kann.³⁶

Dieses System muss allerdings auch von den Vertragspartnern Belgiens akzeptiert werden.³⁷ Anlässlich der Unterzeichnung der Verträge betreffend den Beitritt Norwegens, Österreichs, Finnlands und Schwedens 1994 wurde es zum ersten Mal im Rahmen der Europäischen Union angewandt. Dabei stellte sich das Problem, dass das belgische Verfassungsrecht zwar dem König die internationale Ratifikation vorbehält, jedoch im Prinzip die „Co-Signatur“ durch Föderalstaat und Glieder vorsieht,³⁸ während die EU-Verträge nur eine Unterschrift durch eine zentrale Autorität vorsehen. Das Problem wurde dadurch gelöst, dass den betreffenden Verträgen eine Erklärung beigefügt wurde, in der festgehalten wurde, dass dieser Vertrag alle belgischen Autoritäten gleichermaßen bindet.³⁹

B. Sekundärrechtsetzung

Auch auf der Ebene der Sekundärrechtsetzung waren sowohl die Informationspflichten bezüglich der Verhandlungen also auch die Modalitäten der Entscheidungsfindung zu regeln.

Der Spezialgesetzgeber hat festgelegt, dass die Föderalregierung alle ihre Vorschläge bezüglich bindender Rechtsakte den Föderalkammern, aber auch den Gemeinschafts- und Regionalkammern vorgelegt werden müssen, sobald sie dem Ministerrat zugeleitet werden.

³⁶ Vgl. Art. 48 EUV.

³⁷ Probleme können sich diesbezüglich vor allem dann auftreten, wenn Gemeinschaften und Regionen im Rahmen von internationalen Organisationen Abkommen abschliessen wollen, die grundsätzlich nur Staaten als Vertragspartner akzeptieren. In diesen Fällen können die Glieder den König bitten, dass er an ihrer Stelle den betreffenden Vertrag ratifiziert. Siehe dazu Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, 894.

³⁸ Art. 8 des Kooperationsvertrags (Anm. 26).

³⁹ Siehe für die Beitrittsverträge Amtsblatt 1994, C 241/402.

In den ersten Jahren, die der Anerkennung der Aussenkompetenzen der Gemeinschaften und Regionen folgten, hatten sich die Praxis herausgebildet, dass die Vertreter der Föderalregierung in den EG-Ministerräten für Kultur, Erziehung und Tourismus nur die Positionen vermittelten, die zuvor in einer mit Gemeinschafts- und Regionalvertretern besetzten Delegation erarbeitet worden waren. Konnten sich letztere nicht auf gemeinsame Positionen einigen, enthielt sich Belgien der Stimme im Ministerrat.⁴⁰ Da eine Enthaltung im Abstimmungssystem des EG-Vertrags jedoch nicht politisch neutral ist, sondern wie eine Neinstimme wirkt, war diese Praxis jedoch wenig zufriedenstellend.

Auf Betreiben Belgiens (aber auch der deutschen Bundesländer) wurde jedoch durch den Vertrag von Maastricht die Möglichkeit eingeführt, dass ein Mitgliedstaat seine Stimme durch einen Vertreter auf ministerieller – d.h. auch verfassungsrechtlich anerkannter dezentralisierter - Ebene abgeben kann. Dieser Vertreter muss jedoch dazu ermächtigt sein, die Regierung des betreffenden Mitgliedsstaats zu binden (Artikel 203 EGV).

Nachdem diese Vertragsänderung grundsätzlich eine Vertretung Belgiens im Ministerrat durch die Gemeinschaften und Regionen gemäss der innerbelgischen Kompetenzverteilung zugelassen hatte, räumte der belgische Verfassungsgeber diesen Exekutiven das Recht ein, den Gesamtstaat Belgien im Ministerrat zu repräsentieren und durch ihr Abstimmungsverhalten wirksam zu binden.⁴¹ Dies kann allerdings nur unter Beachtung eines Kooperationsabkommens erfolgen, das die Verfahren der Koordination zwischen dem Föderalstaat und den Gliedern sowie Regeln für die Vertretung Belgiens im Ministerrat festlegt.

Die Koordinierung bezweckt die Festlegung einer einheitlichen belgischen Verhandlungsposition im Rat. Diese erfolgt in erster Linie im Rahmen der vom Aussenministerium geleiteten Verwaltungsdirektion für europäische Angelegenheiten, aber auch in ad-hoc-Verfahren und muss im Falle von Meinungsverschiedenheiten durch die schon erwähnten Ministerkonferenz für

⁴⁰ Louis/Alen, "La constitution et la participation à la Communauté européenne" (Anm. 35), 93.

⁴¹ Siehe Art. 81 § 6 Spezialgesetz vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993).

auswärtige Beziehungen sichergestellt werden. Das Abkommen sieht auch die Möglichkeit vor, dass der Verhandlungsführer in dringenden Fällen die belgische Position durch eine Eilentscheidung festlegt. Schliesslich kann ausnahmsweise im Falle von Meinungsverschiedenheiten eine Position ohne Konsens „ad referendum“ festgestellt, die am ehesten dem Allgemeinwohl zu dienen scheint.

Das Kooperationsabkommen legt auch die Regeln für die Vertretung im EG-Ministerrat nach dessen sektoriellen Zusammensetzung fest. Behandelt er exklusive Kompetenzen der Föderalregierung (z.B. Ecofin, Budget, Justiz) oder der Glieder (Kultur, Erziehung, Tourismus), sind ausschliesslich deren Minister für die Vertretung Belgiens im Rat zuständig. Ratsformationen, die „gemischte“ Politikfelder behandeln, sind in überwiegend föderalstaatliche (z.B. Binnenmarkt) und überwiegend gliedstaatliche (z.B. Industrie- und Forschungspolitik) aufgeteilt. In ersteren wird Belgien von einem Minister der Zentralregierung, in letzteren durch einen Gemeinschafts- oder Regionalminister vertreten. Allerdings werden in diesen Fällen die amtierenden Minister (*ministre siégeant*) von stellvertretenden Ministern (*ministre assesseur*) begleitet, die jeweils das föderal- bzw. gliedstaatliche Interesse einbringen sollen. Beide werden für die Sitzungsdauer des Rats ernannt. Allerdings hat der stellvertretende Minister im EG-Ministerrat nur dann ein Stimmrecht, wenn er den amtierenden Minister vertritt. Die Gemeinschafts- und Regionalsitze rotieren halbjährlich nach einem zwischen den Gliedern ausgehandelten System.

Trotz anfänglicher Skepsis⁴² scheint sich dieses komplexe System in der Praxis bewährt zu haben.⁴³

⁴² Siehe Louis/Alen, "La constitution et la participation à la Communauté européenne" (Anm. 35), 96.

⁴³ Allerdings ist die wichtige „Vorbereitungsphase“ der Ministerratentscheidungen, in der nationale Experten europäische Gesetzgebungsvorhaben erarbeiten, nicht ausdrücklich geregelt. Jedoch funktioniert die Beteiligung der Gemeinschaften und Regionen auf informellem Weg. Siehe dazu Y. Lejeune, "Analyse générale des relations internationales" in: Sénat (ed.), *Audition du 12 mars 1999* (Bruxelles: Sénat, 1999), 1-1333/1 1998-1999, 753 et seq. (753).

2. Innerstaatliche Umsetzung und Haftung für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrechts

A. *Das Problem*

Belgien gehört nicht zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die sich in Bezug auf eine schnelle und effektive Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auszeichnen. Eine der Ursachen war sicherlich, dass im Zuge der schrittweisen Umgestaltung des Einheitsstaats in einen Bundesstaat zunächst auch die innerstaatlichen Zuständigkeiten für die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts geklärt werden musste.⁴⁴ Dabei mussten die neu entstandenen Glieder auch lernen, dass ihre innerstaatliche Autonomie zwar stetig ausgebaut wurde, diese aber zugleich durch die Vorgaben des – an Regelungsdichte und -intensität zunehmenden – Gemeinschaftsrechts eingegrenzt wurde.

Viele Schwierigkeiten Belgiens bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sind auch dadurch zu erklären, dass diese in vielen Fällen aufgrund des „gemischten“ Charakters der betreffenden Materie ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Gliedern erfordert. Die dafür notwendige Konzertation kann sehr zeitaufwendig sein und führt häufig zu Verzögerungen.

Der EuGH lässt allerdings in ständiger und gefestigter Rechtsprechung innerstaatliche Schwierigkeiten politischer oder verfassungsrechtlicher Art grundsätzlich nicht als Rechtfertigung für die Nichtumsetzung von Gemeinschaftsrecht gelten.⁴⁵ Solche Verzögerungen – seien sie durch den Bund oder durch die Glieder verursacht – führen daher zur Verurteilung Belgiens. Die wiederholte fehlende oder fehlerhafte Umsetzung von Gemeinschaftsrecht kann auch zur Verhängung einer Geldstrafe führen⁴⁶ und

⁴⁴ Zu dem Grundsatz, dass die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen der innerbelgischen Kompetenzverteilung erfolgen muss siehe bspw. das Urteil 109/2000 des Schiedshofs.

⁴⁵ Für einen belgischen Fall siehe EuGH, Rs. 227 und 230/85, Kommission/Belgien Slg. 1988, 11.

⁴⁶ Art. 228 (2) EGV.

zudem eine Schadensersatzpflicht des Mitgliedstaats auslösen.⁴⁷ Diese Folgen treffen Belgien auch dann, wenn nur eine Region oder Gemeinschaft ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt.

Seit 1991 ist regelmässig vorgeschlagen worden, verfassungsrechtlich anerkannte, mit parlamentarischen Vertretungen „ausgestattete“ innerstaatliche Körperschaften im Rahmen der EU-Verträge den Mitgliedstaaten gleichzustellen. Dies hätte unter anderem zur Folge, dass gegen belgische Regionen und Gemeinschaften (aber auch gegen deutsche oder österreichische Länder oder spanische autonome Gemeinschaften) Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und dass ihnen entsprechend auch ein privilegiertes Klagerecht vor dem EuGH eingeräumt werden könnte. Solche Vorschläge haben jedoch nie die für eine Vertragsänderung notwendige Mehrheit gefunden. Auch der Konvent zur Zukunft Europas hat solche Lösungen diskutiert, sie jedoch nach Prüfung wieder verworfen, da die Mehrheit fürchtete, dass dadurch sämtliche innerstaatliche Verfassungsprobleme in Bezug auf die Kompetenzverteilung nach Europa „exportiert“ würden.⁴⁸ Es wird daher auf absehbare Zeit dabei bleiben, dass für die Union nur Mitgliedstaaten existieren, die für das gemeinschaftsrechtswidrige Verhalten ihrer Glieder „geradestehen“ müssen. Daraus folgt, die Folgen solchen Verhaltens im innerstaatlichen Raum von den dezentralisierten Mitgliedstaaten selbst gelöst werden müssen.

B. Mechanismen zu ihrer Lösung

Der belgische Verfassungsgeber war sich der beschriebenen Probleme bewusst und hat versucht, die Instrumente zur Verfügung zu stellen, die es den Institutionen ermöglichen sollen, sie zu lösen.

Auf praktischer Ebene sind in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen worden, die Umsetzungspraxis Belgiens durch bessere Information und verstärkte Koordinierung der verschiedenen

⁴⁷ Siehe EuGH, C-6/90 und 9/90, *Francovich et al.*, Slg. 1991, I-5357 und EuGH, C-46/93 und 48/93, *Brasserie du Pêcheur* und *Factortame*, Slg. 1996, I-1029.

⁴⁸ Siehe dazu die Ergebnisse der Arbeitsgruppen I („Subsidiarität“) und IV („nationale Parlamente“) des Konvents (<http://european-convention.eu.int>).

Entscheidungsträger zu verbessern.⁴⁹ In der Folge hat sich der negative Trend in der Umsetzungbilanz umgekehrt.⁵⁰ Interessanterweise wurden anscheinend die allgemeinen (d.h. nicht sektorspezifischen) Richtlinien in Belgien normalerweise ordnungsgemäss umgesetzt. Da diese meist zugleich die Kompetenzen von Föderalstaat und Glieder betreffen, scheint die Zusammenarbeit zwischen letzteren - trotz aller Schwierigkeiten - ihre Früchte zu tragen.⁵¹ Zugleich lässt sich aber auch feststellen, dass Belgien meist aufgrund der fehlenden oder fehlerhaften Umsetzung sektorieller Richtlinien (wie beispielsweise der Umweltschutzrichtlinien⁵²) verurteilt wird, obwohl diese von den Gliedern allein umgesetzt werden können.

In diesem Kontext ist der von der Verfassung vorgesehene Mechanismus der *Substitution*⁵³ von besonderer Bedeutung, der es der föderalen Gewalt ermöglicht, an der Stelle der regionalen oder gemeinschaftlichen Autoritäten zu handeln, falls letztere ihren internationalen oder supranationalen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Dieser Mechanismus dient als eine Art Notstandsrecht im Falle der Nichtbeachtung des internationalen und Gemeinschaftsrechts durch die Glieder, für die völker- wie auch gemeinschaftsrechtlich der Bund verantwortlich gemacht wird. Allerdings war das – unilaterale, nur durch den Bund auszuübende - Substitutionsrecht während der Reformdiskussionen von einigen als Einfallstor für eine Re-zentralisierung des mühsam „föderalisierten“

⁴⁹ F. Demain, "Evolution récente de la transposition belge en matière de transposition du droit communautaire" in: Université catholique de Louvain (ed.), *Annales d'études européennes* (Bruxelles: Bruylant, 2001), 343 et seq.

⁵⁰ Ibid. 349 et seq. ; Lejeune, "Analyse générale des relations internationales" (Anm. 43), 754.

⁵¹ K. Lenaerts/P. Foubert, "L'Europe pose-t-elle des conditions à une prochaine phase de la réforme de l'Etat en Belgique (texte de base)" *Audition du 10 juillet 1998* (Bruxelles: Sénat, 1998), 1-1333/1 1998-1999, 990 et seq. (1003).

⁵² Ibid.

⁵³ Art. 169 BV.

Staatswesens bekämpft worden. Diese Befürchtungen kommen in der konkreten Ausgestaltung des Mechanismus zum Ausdruck.⁵⁴

Eine Substitution der Gemeinschaften und Regionen durch den Föderalstaat erfordert zunächst eine Verurteilung durch den EuGH. Weiterhin muss der betreffenden Region oder Gemeinschaft die Möglichkeit eingeräumt worden sein, ihren Standpunkt im Vertragsverletzungsverfahren vorzutragen. Schliesslich muss sie – nach Vorliegen der beiden vorgenannten Bedingungen - förmlich in Verzug gesetzt worden sein.

Es ist somit nicht einfach, den Mechanismus der Substitution anzuwenden. Dies erklärt vielleicht auch die Tatsache, dass er anscheinend noch nicht zur Anwendung gekommen ist. Ihm kommt jedoch trotzdem eine wichtige Funktion zu, da die Substitution „wie eine Art Damoklesschwert“⁵⁵ über den Gemeinschaften und Regionen hängt, welches zumindest teilweise zu der in letzter Zeit verbesserten Umsetzung des Gemeinschaftsrechts beigetragen haben mag.

Wollen umgekehrt die Regionen und Gemeinschaften Rechtsakte der Gemeinschaft anfechten, müssen sie im Prinzip als juristische Personen ein besonderes Klagebedürfnis iSv Artikel 230 (4) EGV nachweisen. Da dies in der Praxis äusserst schwierig ist, haben die Glieder in dieser Frage ein – legitimes - Interesse an einer „*umgekehrten Substitution*“ in dem Sinne, dass der Bund seine Qualität als privilegierter Kläger für die Belange der Regionen oder Gemeinschaften einsetzt. Während der Bund in den Bereichen der ausschliesslichen Zuständigkeiten der Glieder dazu verpflichtet ist,⁵⁶ ist dies in

⁵⁴ Siehe Art. 16 § 3 Spezialgesetz vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993).

⁵⁵ Lejeune, "Analyse générale des relations internationales" (Anm. 43), 754.

⁵⁶ Siehe Art. 81 § 7 Spezialgesetz vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993). Im Prinzip muss die – dem Konsensprinzip folgende - Ministerkonferenz für auswärtige Angelegenheit innerhalb von einem Monat eine Entscheidung treffen. Kommt eine solche nicht zustande, ist der Bund auf Verlangen einer Region/Gemeinschaft verpflichtet, die Klage zu erheben. Da das an einer Klageerhebung interessierte Glied in dieser Konferenz vertreten ist, kann es jede ihr nicht genehme Entscheidung verhindern und dadurch die Klageverpflichtung des Bunds auslösen.

den Bereichen der „gemischten“ Zuständigkeiten von einer (einstimmigen) Entscheidung in der Ministerkonferenz für auswärtige Angelegenheiten abhängig.⁵⁷

Letztlich stellt sich im bundesstaatlichen System Belgien die Frage, welche Autorität nach den vom EuGH in den Urteilen *Francovich*⁵⁸ und *Brasserie du Pêcheur*⁵⁹ festgestellten Kriterien für solche Schäden haften muss, die Individuen aufgrund fehlender oder fehlerhafter Umsetzung des Gemeinschaftsrechts entstanden sind. Die Rechtsprechung des EuGH ist zwar zunächst vereinzelt dahin gedeutet worden, dass der gemeinschaftsrechtliche Schadensersatzanspruch gegen den Föderalstaat als Mitgliedstaat im Sinne der europäischen Verträge gerichtet werden muss.⁶⁰ Heute steht jedoch fest, dass es eine Frage des innerstaatlichen Rechts ist, ob Schadensersatz durch die Zentralgewalt oder aber durch die für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zuständigen Glieder erfolgt – solange die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht als Vorwand dient, dem geschädigten Bürger einen effektiven Rechtsschutz zu verweigern.⁶¹

Obwohl die belgische Rechtsordnung keinen Schadensersatz für legislatives und judikatives Unrecht kannte, scheinen die belgischen Gerichte die vom EuGH aufgestellte Schadensersatzdoktrin akzeptiert zu haben, auch wenn in den Einzelheiten noch vieles zu klären bleibt.⁶² Insbesondere die innerstaatliche

⁵⁷ Siehe Kooperationsabkommen vom 11.7.1994, das auf der Grundlage von Artikel 92bis § 4ter Spezialgesetz vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993) abgeschlossen wurde.

⁵⁸ EuGH, C-6/90 und 9/90, *Francovich et al.*, Slg. 1991, I-5357.

⁵⁹ EuGH, C-46/93 und 48/93, *Brasserie du Pêcheur* und *Factortame*, Slg. 1996, I-1029.

⁶⁰ So D. Arts, "Het Francovich-arrest en zijn toepassingen in de Belgische rechtsorde" (1993) *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 495 et seq., zitiert nach K. Lenaerts/P. Foubert, "Belgian Law and the European Community (1993-1996)" 22 (1997) *European Law Review* 599 et seq. (607, Fn. 54)

⁶¹ EuGH, Rs. C-302/97, *Konle*, Slg. 1999, I-3099, so bereits Lenaerts/Foubert, "Belgian Law and the European Community (1993-1996)" (Anm. 60), 608.

⁶² So bspw. durch die Cour d'appel de Liège (25.1.1994) und die Cour de première instance de Bruxelles (9.9.1999). Siehe dazu Abu Dalu, (Anm. 2) ; Van Drooghenbroeck, (Anm. 2) ; Mahieu/Van Drooghenbroeck, (Anm. 2).

Verteilung der Verantwortlichkeit in Haftungsfragen verharret unseres Wissens noch immer einer Klärung. Zwar wurde in der politischen Diskussion betont, dass der Föderalstaat und die verschiedenen Glieder für ihre Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht selbst haften müssen.⁶³ Jedoch könnte man auch argumentieren, dass dem Föderalstaat aufgrund seines Substitutionsrechts im Zweifelsfall eine Einstandspflicht erwächst.⁶⁴ Sollte dies bejaht werden, müsste darüber hinaus auch geklärt werden, ob der so in Anspruch genommene Föderalstaat sich dann seinerseits an den Gliedern schadlos halten kann.⁶⁵

3. Neue Entwicklungen im Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu innerstaatlichem Recht

Spätestens seitdem der EuGH im Jahre 1964 die Doktrin des Vorrangs des europäischen Gemeinschaftsrecht vor dem nationalen Recht begründete⁶⁶ und diesen später auch auf nationales Verfassungsrecht ausdehnte,⁶⁷ beschäftigt die Rechtsprechung und die Doktrin das Verhältnis beider Rechtsordnungen zueinander. Auch wenn das Vorrangprinzip im Prinzip in allen Mitgliedstaaten anerkannt ist, besteht zwischen dem EuGH und den meisten nationalen Verfassungsgerichten traditionell eine Meinungsverschiedenheit in Bezug auf die Begründung des Vorrangs. Während sich dieser für den EuGH direkt aus den Verträgen ergibt, bestehen vor allem das deutsche und italienische Verfassungsgericht darauf, dass die Abtretung souveräner Rechte an die

⁶³ Lenaerts/Foubert, "Belgian Law and the European Community (1993-1996)" (Anm. 60), 608 mit Verweis auf eine Parlamentsdebatte (Annales Parlementaires, Chambre des Représentants, 1995-96, 70/2309).

⁶⁴ Im Bereich des Verwaltungsrechts hat der Kassationsgerichtshof eine Haftungspflicht des „pouvoir de tutelle“ bejaht (siehe Urteil vom 13.5.1982).

⁶⁵ Eine solche könnte vielleicht auf eine extensive Auslegung von Art. 16 § 3 letzter Absatz des Spezialgesetzes vom 8.8.1980 (geändert durch die Spezialgesetze vom 5.5.1993 und 16.6.1993) werden, das dem Föderalstaat ermächtigt, bei den Regionen und Gemeinschaften diejenigen Auslagen einzutreiben, die ihm dadurch entstanden sind, dass die Glieder ihren supranationalen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind.

⁶⁶ Costa/Enel

⁶⁷ EuGH, Rs. 106/77, Simmenthal, Slg; 1978, 629.

Gemeinschaft kraft nationalen Umsetzungsakt erfolgt.⁶⁸ Dies bedeutet, dass nationale Gerichte den Umsetzungsakt, mit dem die Gemeinschaftsverträge in nationales Recht umgesetzt werden, nach Massgabe nationalen Verfassungsrechts prüfen können. Weiterhin kann im Prinzip auch die Anwendung des Vertrags durch die Gemeinschaftsinstitutionen auf ihre Vereinbarkeit mit nationalen verfassungsrechtlichen Prinzipien überprüft werden.

In der Praxis muss diese unterschiedliche Konzeption nicht zu Konflikten zwischen dem EuGH und den (Verfassungs-)gerichten der Mitgliedstaaten führen. Dies liegt daran, dass die meisten nationalen Verfassungen heute explizit „Öffnungsklauseln“ zugunsten der Europäischen Union enthalten und die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts durch nationale Gerichte meist nicht systematisch erfolgt, sondern auf begrenzte Ausnahmefälle begrenzt bleibt. Das so geschaffene Spannungsverhältnis zwischen den beiden Rechtsordnungen kann zwar als fruchtbar angesehen werden, da es den EuGH und die nationalen Verfassungsgerichte in einen Dialog zwingt, der einer Fortentwicklung des nationalen Verfassungsrechts wie auch des Gemeinschaftsrechts dienen kann.⁶⁹ Es bleibt dennoch festzuhalten, dass auch die modernen („abgerüsteten“) Spielarten des Dualismus potentiell die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts in Frage stellen und damit auch eine latente Konfliktquelle für das Verhältnis zwischen der europäischen und nationalen Gerichtsbarkeit darstellt.

A. *Die Le Ski-Doktrin des Kassationsgerichtshofs*

Diese Fragen wurden in Belgien lange Zeit als Problem anderer Mitgliedstaaten beobachtet, da belgische Gerichte seit dem berühmten Urteil des belgischen

⁶⁸ Diese Haltung werden vielleicht auch einige der künftigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der Union einnehmen. So hat das polnische Parlament am 11.4.2003 mit grosser Mehrheit (374:25) eine Erklärung angenommen, der zufolge „die polnische Gesetzgebung betreffend die Moralvorstellungen in den Bereichen des Soziallebens, der Würde der Familie, die Ehe und Erziehung sowie den Schutz des Lebens nicht durch internationale Bestimmungen begrenzt werden können“. Siehe *Le Monde* vom 12.4.2003.

⁶⁹ So hat der von den italienischen und deutschen Verfassungsgerichten ausgeübte Druck entscheidend zum richterrechtlichen Grundrechtsschutz in der Gemeinschaft beigetragen.

Kassationsgerichts in der Rechtssache *Le Ski* (1971) einer monistisch ausgerichteten Theorie folgten.⁷⁰ Nach dieser Konzeption ergibt sich die unmittelbare Anwendbarkeit und der Vorrang internationaler Verträge – und somit auch der Gemeinschaftsverträge - nicht aus dem Approbationsgesetz, sondern aus den internationalen Verträgen selbst. Internationales und nationales Recht formen hier eine einheitliche hierarchische Rechtsordnung, in dem das erstere dem letzteren vorgeht. Allerdings wurde die *Le Ski*-Doktrin auf solches internationales Vertragsrecht beschränkt, das im engen Sinne unmittelbar anwendbar (self-executing) ist.

Der Kassationsgerichtshof – und auch der Staatsrat (Conseil d'Etat)⁷¹ - hält bis heute an seiner Doktrin fest, nach der das internationale und nationale Recht Teile einer gemeinsamen, nicht aber getrennte Rechtsordnungen sind. Allerdings betraf das Urteil *Le Ski* die Frage des Vorrangs direkt anwendbarem Gemeinschaftsrechts vor einfachem nationalen Recht. Dass das Gericht die Frage des Vorrangs vor nationalem *Verfassungsrecht* nicht explizit angesprochen hatte, wurde von Vertretern der monistischen Theorie – und hier insbesondere vom ersten Generalanwalt des Kassationsgerichtshofs⁷² - in dem Sinne interpretiert, dass sie sich überhaupt nicht stelle, da eine solche Unterscheidung sachlich nicht gerechtfertigt sei.

Bis zur Schaffung des Schiedshofs im Jahre 1980 war die Frage nach dem Vorrang der Verfassung vor dem Gemeinschaftsrecht – wie übrigens auch vor den belgischen Parlamentsgesetzen – eine rein theoretische. Es gab keinen speziellen Mechanismus, mit dem die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen festgestellt werden konnte. Zudem weigerten sich die belgischen Gerichte, eine solche Prüfung vorzunehmen, die nach traditioneller Anschauung zu einem „gouvernement des juges“ führen musste.⁷³

⁷⁰ Cour de cassation, Urteil vom 27.5.1971 (*Fromagerie Franco-Suisse Le Ski c. Etat belge*). Der geistige Vater dieses Urteils war Generalanwalt (procureur général) W. Ganshof van der Meersch, der die vom Kassationsgericht angenommene Konzeption bereits 1966 ausgearbeitet hatte.

⁷¹ Dazu unten Abschnitt III.3.C.

⁷² Velu, .

⁷³ Dazu Bribosia, (68).

B. Die Position des Schiedshofs

Dies änderte sich mit der Schaffung des Schiedshofs. Als solcher ist dieses Gericht zwar nicht dazu ermächtigt, eine generelle Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen vorzunehmen. Es darf sie nur im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz, den Grundsatz des Diskriminierungsverbots und den verfassungsrechtlichen Grundsätze, die auf den Unterricht Anwendung finden, ausüben.⁷⁴ Allerdings hat sich der Schiedshof durch eine grosszügige Auslegung dieser Grundsätze ein den klassischen Verfassungsgerichten vergleichbaren Status erarbeitet.⁷⁵

Nach belgischem Verfassungsrecht können dem Schiedshof auch die Gesetze, Dekrete und Ordonnanzen, mit denen Föderalstaat und Glieder die EU-Verträge innerstaatlich ratifizieren, zur Prüfung vorgelegt werden.⁷⁶ Da diese „actes législatifs d'assentiment“ sich darauf beschränken, den Vertrag anzunehmen, kann das belgische Verfassungsgericht auf diesem (indirekten) Weg unmittelbar den Inhalt der Gemeinschaftsverträge auf seine Vereinbarkeit mit den genannten Prinzipien des belgischen Verfassungsrechts prüfen. Während Anfechtungsklagen innerhalb von zwei Monaten nach der Veröffentlichung des Approbationsgesetzes erhoben werden müssen,⁷⁷ kann jedes Gericht ohne zeitliche Begrenzung dem Schiedshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen.⁷⁸

Auf Grundlage dieser in der Spezialgesetzgebung niedergelegten Kompetenz hat der Schiedshof mehrere, das Gemeinschaftsrecht betreffende Vorabentscheidungsfragen belgischer Gerichte beantwortet. Um seine Kompetenz zu begründen, hat er sich aber nicht nur auf die beschriebene

⁷⁴ Art. 141 und 142 BV.

⁷⁵ Dazu siehe F. Délpérée/A. Rasson-Roland/M. Verdussen (ed.), *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage* (Bruxelles: Bruylant, 1995). Zur Arbeitsweise siehe auch M. Melchior/C. Courtoy, "L'organisation et la procédure de la Cour d'arbitrage de Belgique" 22 (1998) *Administration Publique* 81 et seq.

⁷⁶ Art. 3 § 2 Spezialgesetz vom 6.1.1989.

⁷⁷ Art. 3 § 2 Spezialgesetz vom 6.1.1989.

⁷⁸ Zu den neuesten Entwicklungen siehe unten Abschnitt III.3.C.

spezifische verfassungsrechtlichen Ermächtigung berufen. Der Schiedshof hat auch ausgeführt, dass die Verfassung den belgischen Gesetzgebern Verstöße gegen tragende Grundprinzipien verbietet – und dass dieses Verbot nicht dadurch umgangen werden kann, dass sich die Gesetzgeber eines internationalen Abkommens bedienen.⁷⁹

Damit statuiert der Schiedshof den Vorrang der belgischen Verfassung vor dem Gemeinschaftsrecht.

C. Zwischen verfassungsrechtlichem Prinzip und gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen: „pragmatisme à la belge“

Die Grundsatzposition des Schiedshof – die grundsätzlich nicht mit dem Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts zu vereinbaren ist - wird von vielen nationalen Verfassungsgerichten geteilt. Man mag dies als Ausdruck der „doppelten Legitimität“ der Europäischen Union und ihres Rechts ansehen.⁸⁰ Es ist jedoch unbestritten, dass eine unqualifizierte Anwendung dieses Grundsatzes die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrecht in Frage stellen und den Integrationsprozess schwer beschädigen würde. Wie andere Verfassungsgerichte musste daher auch der Schiedshof seine Grundsatzposition mit den europarechtlichen Verpflichtungen in Einklang bringen, da Belgien letztere bewusst und gewollt eingegangen ist.

Der belgische Staatsrat hatte im Jahre 1996 vorgeschlagen, den Konflikt auf der Basis der verfassungsrechtlichen „Öffnungsklausel“ zu lösen,⁸¹ die Belgien eine Abtretung von Hoheitsrechten an inter- und supranationale Organisationen gestattet.⁸² Diese Klausel war 1971 mit dem Ziel eingeführt worden, die belgische Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft verfassungsrechtlich abzusichern.⁸³ Sie kann in dem Sinne interpretiert werden,

⁷⁹ Zu diesem Grundsatz siehe das Urteil 12/94 des Schiedshofs.

⁸⁰ Dazu siehe D. Hanf, "Der Vertrauensschutz bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte als neuer Prüfstein für das "Kooperationsverhältnis" zwischen EuGH und BVerfG" 59 (1999) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 51 et seq.

⁸¹ Staatsrat, 5.11.1996, *Journal des Tribunaux* 1997, 254.

⁸² Art. 34 BV.

⁸³ Melchior/Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé" (13).

dass die Gemeinschaftsverträge im Hinblick auf die belgische Verfassung eine *lex specialis* darstellen und dieser somit gleichgestellt sind. Damit wurde allerdings nur die dogmatische Grundlage für eine Lösung des Konflikts im Sinne einer „praktischen Konkordanz“ gelegt. Da der Staatsrat keine Kriterien für eine solche Balance entwickelte, ist ihm zu Recht vorgeworfen worden, den Gemeinschaftsverträgen *de facto* wieder eine Vorrangstellung vor der Verfassung einzuräumen.⁸⁴

Der Schiedshof selbst war sich der Notwendigkeit bewusst, eine „praktische Konkordanz“ zwischen verfassungsrechtlichem Prinzip und gemeinschaftsrechtlicher (ebenfalls in der Verfassung verankerter) Verpflichtung herzustellen. Es hat daher zwei „Techniken“ entwickelt, die es ihm ermöglichten, seine Kompetenz in einer Art und Weise auszuüben, die einen Konflikt zwischen Gemeinschaftsrecht und belgischem Verfassungsrecht sehr unwahrscheinlich macht.⁸⁵

Zum einen orientiert sich das belgische Verfassungsgericht materiellrechtlich – übrigens auch für die Interpretation von Bestimmungen des belgischen Kompetenzverteilungssystems⁸⁶ – sehr eng an der Rechtsprechung des EuGH.⁸⁷ So hat er beispielsweise eine Entscheidung zur Beschränkung der innerbelgischen Niederlassungsfreiheit durch Bezug auf Artikel 43 ff. EGV⁸⁸ und ein Urteil zur Diskriminierung von Männern und Frauen in der Sozialversicherung durch Bezug auf die Entwicklung des europäischen Sozialrechts⁸⁹ abgesichert. Auch diene ihm der Stand der europäischen

⁸⁴ Ibid. 13 f. Fn. 33

⁸⁵ Es sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass der Schiedshof eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts nur dann in seine Prüfung einbezieht, wenn die Antragssteller eine individuelle Betroffenheit durch diese Norm nachweisen können (Urteil 8/95 des Schiedshofs).

⁸⁶ Dazu unten Abschnitt IV.

⁸⁷ Dazu siehe Melchior/Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé" 16 ff.

⁸⁸ Urteile 68/93 und 37/94 des Schiedshofs.

⁸⁹ Urteil 53/93 des Schiedshofs.

Harmonisierung im Bereich der Besteuerung landwirtschaftlicher Produkte als Massstab für die Rechtmässigkeit einer innerstaatlichen Rechtsregel.⁹⁰

Weiterhin respektiert der Schiedshof die *Foto Frost*-Doktrin des EuGH, der zufolge nationale Gerichte Gemeinschaftsrechtsakte nur dann nicht anwenden darf, wenn deren Rechtswidrigkeit zuvor durch den EuGH ausdrücklich festgestellt worden ist.⁹¹ So hat sich der Schiedshof – im Gegensatz zu den meisten anderen nationalen Verfassungsgerichten – nicht gescheut, dem EuGH gemäss Artikel 234 EGV Fragen der Interpretation des Gemeinschaftsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen.⁹²

Dieser pragmatische Ansatz hat jedoch nicht die Befürchtungen derjenigen zerstreuen können, denen das Prinzip des Vorrangs der Verfassung vor dem Gemeinschaftsrecht als Totengräber der – bereits durch die weitgehende Föderalisierung stark geschwächten - „Europafähigkeit“ Belgiens erschien. Es ist somit wenig erstaunlich, dass es in diesem traditionell der Offenheit gegenüber der europäischen Integration verpflichtetem Land zu Versuchen kam, das Verfassungsrecht mit dem Ziel zu ändern, den Grundsätzen der *Le Ski*-Doktrin wieder Geltung zu verschaffen.

Im Zuge eines 2002 eingebrachten Gesetzesvorhabens, das die Kompetenz des Schiedshofs auch formell auf Grundrechtsfragen erstrecken sollte,⁹³ wurde auch vorgeschlagen, dessen Zuständigkeit in Bezug auf die Überprüfung des Gemeinschaftsrechts sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention einzuschränken. Die im März 2003 in Kraft getretene (Spezial)-Verfassungsänderung behält zwar die Möglichkeit bei, ein Approbationsgesetz innerhalb einer kurzen Frist nach dessen Veröffentlichung anzufechten und damit sicherzustellen, dass der Abschluss und die Ratifikation des Vertrags mit dem belgischen Verfassungsrecht vereinbar ist. Allerdings können belgische

⁹⁰ Urteil 72/93 des Schiedshofs.

⁹¹ Dazu EuGH, 324/85 *Foto Frost*, Slg 1987, 4225.

⁹² Urteil 6/97 des Schiedshofs.

⁹³ Diesbezüglich zielte das Vorhaben auf eine Kodifizierung der Praxis des Schiedshofs, die Grundrechtsfragen mittels einer extensiver Interpretation des Prinzips des Diskriminierungsverbots an sich gezogen hatte.

Gerichte nunmehr dem Schiedshof keine Fragen mehr zur Interpretation des Approbationsgesetzes – und somit des Gemeinschaftsrechts – vorlegen werden.⁹⁴

Diese Lösung, die faktisch das Gemeinschaftsrecht der Kontrollzuständigkeit des belgischen Verfassungsgerichts entzieht, entspricht, wie bereits angedeutet, der belgischen Tradition. Sie beruht, wie jede Revision der Spezialgesetze, auf einem breiten Konsens, den auch die obersten Richter mittragen. Nicht in allen Mitgliedstaaten der Union wird man von einem Präsidenten des Verfassungsgerichts folgende Stellungnahme hören:

„M. Melchior estime que la spécificité du droit communautaire justifie un traitement différent pour les traités constitutifs de l'Union européenne. L'Union européenne constitue un ordre juridique tout à fait spécifique, auquel il ne faut en rien porter atteinte. Pour la CEDH, l'exclusion s'explique par le fait qu'elle devient un instrument de référence dans la Constitution. On voit mal dès lors comment contrôler la constitutionnalité d'une disposition constitutionnelle.“⁹⁵

IV. Das „föderale“ Recht der europäischen Integration als Faktor innerstaatlicher Integration in einem bipolaren „föderalisierten“ Mitgliedsstaat

Es wurde schon erwähnt, dass der belgische Schiedshof sich nicht nur in besonderem Masse befleissigt hat, das europäische Gemeinschaftsrecht in seine Rechtsprechung zu integrieren, um damit Konflikte zwischen diesem und den Grundsätzen des von ihm zu wahren Verfassungsrecht vorbeugend zu vermeiden. Von der vergleichenden Verfassungslehre - aber auch von Europarechtlern - allgemein wenig beachtet wurde bisher jedoch die Tatsache, dass das belgische Verfassungsgericht das Gemeinschaftsrecht auch als

⁹⁴ Siehe Art. 9 b) des Änderungsgesetzes zum Spezialgesetz vom 6.1.1989: „Sont exclus du champs d'application de cet article les lois, décrets et les règles visées à l'article 134 de la Constitution par lesquels un traité constituant de l'Union européenne ou de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou un Protocole additionnel à cette Convention reçoit l'assentiment.“

⁹⁵ Audition au Sénat, 17.1.2002, Doc. 2-897/6 – 2002/2003, 183/184.

Rechtsquelle für die schwierige Interpretation der belgischen Kompetenzordnung nutzt.

Viele der Kompetenzreserven zugunsten des Föderalstaats erklären sich dadurch, dass der Verfassungsgeber die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit Belgiens und dessen Integration in einen sich entwickelnden europäischen Wirtschaftsraum erleichtern wollte. So stellte das Spezialgesetz vom 8.8.1980 bereits in seiner ursprünglichen Fassung klar, dass die neue bundesstaatliche Struktur Belgiens auf einer Wirtschafts- und Währungsunion beruht, deren institutioneller Rahmen den Regionen und Gemeinschaften Grenzen bei der Ausübung ihrer Kompetenzen setzt.⁹⁶

Der hier benutzte Rechtsbegriff der Wirtschafts- und Währungsunion muss als Bestimmung des innerstaatlichen Verfassungsrechts nicht notwendigerweise mit dem Konzept deckungsgleich sein, das der EuGH auf der Grundlage des EG-Vertrags entwickelt hat. Jedoch ist zu Recht festgestellt worden, dass die ersteren sinnvollerweise nicht von den letzteren getrennt werden können, da die innerstaatlichen Anforderungen an die Freizügigkeit und die Wirtschaftseinheit nicht hinter den gemeinschaftsrechtlichen zurückbleiben können.⁹⁷ Der Schiedshof hat daher den Rechtsbegriff der Wirtschafts- und Währungsunion dazu genutzt, das europäische Gemeinschaftsrecht auch innerstaatlich anzuwenden.⁹⁸

Diese gemeinschaftsrechtliche Ausrichtung der belgischen Kompetenzordnung zieht sich durch die gesamte Rechtsprechung des Schiedshof, von der hier nur einige wenige Beispielfälle zitiert seien. Bei der regelmässig auftretenden Frage, ob von den Regionen erhobene Steuern (vor allem im Bereich des Umweltschutzes) als - in einer Wirtschaftsunion verbotene – in ihrer Wirkung Zöllen gleichzustellende Abgaben zu qualifizieren sind, hat sich der Schiedshof

⁹⁶ Art. 6 § 1, IV, Nr. 3 und 4 Spezialgesetz idF vor 1993.

⁹⁷ Melchior/Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé" 23/24.

⁹⁸ So annullierte er beispielsweise eine von der wallonischen Region erhobene Umweltsteuer, die in ihrer Wirkung einer Abgabe auf den „Export“ in die Regionen Brüssel und Flandern gleichkam. Siehe Urteil 47/88.

ausdrücklich auf die vom EuGH zu Artikel 25 EGV entwickelten Kriterien berufen und diese direkt angewandt.⁹⁹ Bei der Präzisierung der regionalen Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes, hat sich der Schiedshof in mehreren Urteilen auf europarechtliche, in verschiedenen Richtlinien benutzte Definitionen bezogen.¹⁰⁰ Eine zunächst als rechtmässig erachtete Befreiung bestimmter Bildungseinrichtungen von der Ausschreibungspflicht bei der öffentlichen Auftragsvergabe¹⁰¹ wurde als Verstoss gegen den Grundsatz der Wirtschaftseinheit für verfassungswidrig erklärt, nachdem die Befreiung mittlerweile neu erlassenen gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien widersprach.¹⁰²

Die im ursprünglichen Verfassungstext nur angelegte – durch die Rechtsprechung Schiedshofs vorgenommene - Ausrichtung der belgischen Kompetenzordnung auf das europäischen Gemeinschaftsrecht hat der Verfassungsgeber 1993 förmlich kodifiziert. Seitdem heisst es in Artikel 6 § 1 VI Nr. 2 des Spezialgesetzes vom 8.8.1980:

„En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d’industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l’union économique et de l’unité monétaire, tel qu’il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux.“¹⁰³

⁹⁹ Siehe bspw. Urteil 55/96 des Schiedshofs.

¹⁰⁰ Bspw. Urteile 44, 50, 1/89 und 18/89 des Schiedshofs. Siehe dazu auch dies Diskussionen im Senat (siehe Sénat, Doc. 1-1333/1 1998-1999).

¹⁰¹ Urteil 32/92 des Schiedshofs.

¹⁰² Interessanterweise sogar vor dem Ablauf der in den Richtlinien vorgesehenen Umsetzungsfrist. Siehe Urteil 6/96 des Schiedshofs.

¹⁰³ Der Spezialverfassungsgeber bezieht den ausdrücklichen Hinweis auf die sich aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht ergebenden Verpflichtungen nur auf die Kompetenzausübung der Regionen. Dies hat den Schiedshof jedoch nicht davon abgehalten, die von ihm entwickelte Konzeption auch weiterhin auf die Kompetenzausübung durch die Gemeinschaften anzuwenden (siehe bspw. Urteil 6/96).

Zusammenfassend kann man daher feststellen, dass der Schiedshof das Gemeinschaftsrecht – Primär- und Sekundärrecht sowie die Rechtsprechung des EuGH – nicht nur „in loyaler Weise angewendet“¹⁰⁴ sondern regelrecht in die innerstaatliche Rechtsordnung integriert hat. Dies gilt auch für die Interpretation der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, der zufolge der Föderalstaat für die Wahrung der Freizügigkeit und der Wirtschaftseinheit sowie der Beachtung des Grundsatzes des Diskriminierungsverbots zuständig ist. Bei der Interpretation dieser Rechtsbegriffe lehnt sich der Schiedshof so eng an die gemeinschaftsrechtlichen Konzepte an, dass man fast von einer Verschmelzung der föderalen verfassungsrechtlichen mit der gemeinschaftsrechtlichen Ebene sprechen kann.

Auch in anderen Bundesstaaten wie Deutschland und Österreich stellt der erreichte Integrationsstand die Mindestanforderungen für die von der bundesstaatlichen Ebene sicherzustellende (Wirtschafts)-Einheit dar. Diese werden dort allerdings angesichts des hohen Grades der Unitarisierung meist „überboten“. Im bipolaren Bundesstaat Belgien, in dem der Dezentralisierung nur wenige Grenzen gesetzt zu sein scheinen, erfüllen die Mindestanforderungen des Gemeinschaftsrechts jedoch eine wichtige Funktion: sie setzen den Rahmen und die Grenzen der „Föderalisierung“ des ehemaligen Einheitsstaats.

Der spanische Leser dürfte daher mit Interesse feststellen, dass der Prozess der europäischen Integration und das europäische Gemeinschaftsrecht in einem „devolutiven“ Bundesstaat und seiner stark dezentralisierten Rechtsordnung ein Stabilisierungsfaktor ersten Ranges darstellt.¹⁰⁵ Das europäische Integrationsrecht dient hier nicht nur der Herstellung einer europäischen, sondern auch der Wahrung der innerstaatlichen Einheit.

¹⁰⁴ Melchior/Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé" 35.

¹⁰⁵ Auch wenn man nicht notwendigerweise so weit gehen muss wie GA *Saggio* in seinen Schlussanträgen zur Rs.XXXX

Bibliographie:

Abu Dalu, F., "Note sous Cour d'appel de Liège, arrêt du 12 février 1998" (1998) *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* 513 et seq.

Alen, A./Ergec, R., *Federal Belgium After the Fourth State Reform* (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Development Co-operation, 1994).

Alen, A./Peeters, P./Paas, W., "Die "Bundestreue" im belgischen Verfassungsrecht" 42 (1994) *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 440 et seq.

Arts, D., "Het Francovich-arrest en zijn toepassingen in de Belgische rechtsorde" (1993) *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 495 et seq.

Bribosia, H., "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire" (1996) *Revue belge de droit international* 33 et seq.

Brouwers, P./Simonart, H., "Le conflit entre la constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage" (1995) *Cahiers de Droit Européen* 7 et seq.

Centre de droit public (ed.), *Les élections dans tous leurs états* (Bruxelles: Bruylant, 2001).

Coenraets, P., "Les Accords de coopération dans la Belgique fédérale" 16 (1992) *Administration Publique* 158 et seq.

Delpérée, F. (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994).

Delpérée, F., "Les attributions de l'Etat", in: idem (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994), 225 et seq.

Delpérée, F./Rasson-Roland, A./Verdussen, M. (ed.), *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage* (Bruxelles: Bruylant, 1995).

Demain, F., "Evolution récente de la transposition belge en matière de transposition du droit communautaire", in: Louvain, Université catholique de (ed.), *Annales d'études européennes* (Bruxelles: Bruylant, 2001), 343 et seq.

Ergec, R., "La réforme de l'Etat (V.) - Les relations internationales" (1994) *Journal des tribunaux* 837 et seq.

Fitzmaurice, J., *The Politics of Belgium. Crisis and Compromise in a Plural Society* (London: St. Martin's Press, LLC, 1983).

Hanf, D., *Bundesstaat ohne Bundesrat? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung* (Baden-Baden: Nomos, 1999).

———, "Der Vertrauensschutz bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte als neuer Prüfstein für das "Kooperationsverhältnis" zwischen EuGH und BVerfG" 59 (1999) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 51 et seq.

Howells, G. G., "Federalism in USA and EC - The Scope for Harmonised Legislative Activity Compared" 5 (2002) *European Review of Private Law* 601 et seq.

Ingelaere, F., "The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions" XLVII (1994) *Studia Diplomatica* 25 et seq.

Jamart, J. S., "Observation sur l'argumentation: la primauté du droit international" (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 109 et seq.

Lejeune, Y., "Analyse générale des relations internationales", in: Sénat (ed.), *Audition du 12 mars 1999* (Bruxelles: Sénat, 1999), 1-1333/1 1998-1999, 753 et seq.

———, "Le droit fédéral belge des relations internationales" 98 (1994) *Revue générale de droit international public* 578 et seq.

———, "Le principe de la loyauté fédérale. une règle de comportement au contenu mal définie" (1994) *Administration Publique* 233 et seq.

Lenaerts, K./Foubert, P., "Belgian Law and the European Community (1993-1996)" 22 (1997) *European Law Review* 599 et seq.

———, "L'Europe pose-t-elle des conditions à une prochaine phase de la réforme de l'Etat en Belgique (texte de base)", in: *Audition du 10 juillet 1998* (Bruxelles: Sénat, 1998), 1-1333/1 1998-1999, 990 et seq.

Lijphart, A., *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society* (Berkeley: Institute of International Studies, 1981).

Louis, J.-V., "La primauté, une valeur relative?" (1995) *Cahiers de Droit Européen* 23 et seq.

Louis, J.-V./Alen, A., "La constitution et la participation à la Communauté européenne" XXVII (1994) *Revue belge de droit international* 81 et seq.

Mahieu, M./Van Drooghenbroeck, S., "La responsabilité de l'état législateur" 117 (1998) *Journal des tribunaux* 825 et seq.

Melchior, M./Courtoy, C., "L'organisation et la procédure de la Cour d'arbitrage de Belgique" 22 (1998) *Administration Publique* 81 et seq.

Melchior, M./Vandernoot, P., "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé" (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 3 et seq.

Schaus, A., "Les relations internationales des Communautés et Régions" (1995) *Revue belge de droit constitutionnel* 685 et seq.

Scholsem, J.-C., "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution" (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 99 et seq.

———, "De la Bundestreue à la loyauté fédérale: fidélité ou inconstance?" in: *La loyauté (mélanges offerts à E. Cerexé)* (Bruxelles: De Boek et Larcier, 1997), 335 et seq.

———, "La nueva constitución belga" 20 (1995) *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 61 et seq.

Struys, M., "La mise en oeuvre des obligations découlant du droit européen", in: Délpérée, F. (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994), 483 et seq.

Thewes, M., "La collaboration entre Etat, communautés et régions en matière européenne", in: Délpérée, F. (ed.), *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994), 458 et seq.

Uyttendaele, M., *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, (Bruxelles: Bruylant, 1991).

———, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal* (Bruxelles: Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, 2001).

Van Drooghenbroeck, S., "Note sous Cour d'appel de Liège, arrêt du 12 février 1998" 117 (1998) *Journal des tribunaux* 515 et seq.

Van Raepenbusch, S., "Le devoir de loyauté dans l'ordre juridique communautaire" (1999) *Droit Social* 908 et seq.

Velu, J., *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec les traités* (Bruxelles: Bruylant, 1992).

Verdussen, M., "La réforme de l'Etat (III) - LA nouvelle configuration des compétences" (1994) *Journal des tribunaux* 525 et seq.

RESEARCH PAPERS IN LAW

1. Dominik Hanf et Tristan Baumé, “Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats Membres? Une analyse du projet d'articles du Présidium de la Convention”, 2003.
2. Dominik Hanf, “Der Prozess der europäischen Integration in Belgien. Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen Einheitsstaats”, 2003.
3. Dominik Hanf, “Talking with the “pouvoir constituant” in times of constitutional reform: The European Court of Justice on Private Applicants’ Access to Justice”, 2003.
4. Horst Dippel, “Conventions in Comparative Constitutional Law”, 2003.
5. Ludwig Krämer, “Access to Environmental Information in an Open European Society - Directive 2003/4”, 2003.
6. Ludwig Krämer, “Überlegungen zu Ressourceneffizienz und Recycling”, 2003.
7. Ludwig Krämer, “The Genesis of EC Environmental Principles”, 2003.
8. Takis Tridimas, “The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?”, 2003.