

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnissnr. 7130

Entscheid Nr. 74/2020
vom 28. Mai 2020

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, R. Leysen, M. Pâques und Y. Kherbache, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 243.695 vom 15. Februar 2019, dessen Ausfertigung am 26. Februar 2019 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, insofern er die Klagen gegen andere Entscheidungen des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens als diejenigen in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder ausschließt, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er somit den Adressaten dieser Entscheidungen das Recht, deren Nichtigkeitserklärung beim Staatsrat zu beantragen, versagt, während die Adressaten von Entscheidungen der in Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnten Behörden beim Staatsrat Klage gegen Entscheidungen dieser Verwaltungsbehörden erheben können? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch das Gesetz vom 25. Mai 1999 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, des Gesetzes vom 5. April 1955 über die Gehälter der Inhaber eines Amtes beim Staatsrat sowie des Gerichtsgesetzbuches » und anschließend nacheinander abgeändert durch das Gesetz vom 15. Mai 2007 « zur Abänderung von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat » und durch das Gesetz vom 20. Januar 2014 « zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates », bestimmt:

« Sofern die Streitsache nicht durch Gesetz an ein anderes Rechtsprechungsorgan verwiesen wird, befindet die Verwaltungstreitsachenabteilung im Wege von Entscheiden über Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, wegen Befugnisüberschreitung oder wegen Befugnismissbrauch, die eingeleitet werden gegen Akte und Verordnungen:

1. der verschiedenen Verwaltungsbehörden,
2. der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe, einschließlich der bei diesen Versammlungen eingerichteten Ombudsdienste, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes, des Staatsrates, der administrativen Rechtsprechungsorgane, der

Organe der rechtsprechenden Gewalt und des Hohen Justizrates, in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder sowie auf Anwerbung, Bestimmung, Ernennung in ein öffentliches Amt oder auf Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter.

Die in Absatz 1 erwähnten Unregelmäßigkeiten führen nur dann zu einer Nichtigkeitserklärung, wenn im betreffenden Fall durch sie die Tragweite der getroffenen Entscheidung beeinflusst, den Interessierenden eine Garantie entzogen oder die Befugnis des erlassenden Organs beeinflusst werden kann.

Artikel 159 der Verfassung findet ebenfalls Anwendung auf die unter Absatz 1 Nr. 2 erwähnten Akte und Verordnungen ».

B.1.2. Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat wurde mehrmals abgeändert, insbesondere infolge verschiedener Entscheide des Gerichtshofes (Entscheide Nrn. 33/94 vom 26. April 1994, 31/96 vom 15. Mai 1996, 54/2002 vom 13. März 2002, 89/2004 vom 19. Mai 2004, 93/2004 vom 26. Mai 2004, 79/2010 vom 1. Juli 2010, 36/2011 vom 10. März 2011 und 161/2011 vom 20. Oktober 2011). Der Gesetzgeber, der den Begriff der Verwaltungsbehörde selbst unberührt gelassen hat, hat die Zuständigkeit des Staatsrates schrittweise auf Verwaltungsakte ausgedehnt, die von Behörden ausgehen, bei denen es sich nicht um die ausführende Gewalt und die ihr unterstehenden Organe handelt. Diese Erweiterung betrifft insbesondere die Akte und Verordnungen der Abgeordnetenkammer, insofern sie sich auf öffentliche Aufträge und auf ihre Personalmitglieder beziehen.

B.2.1. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der beim Staatsrat angefochtene Akt eine Entscheidung des sektoriellen Ausschusses des Nationalregisters betrifft. Dieser Ausschuss wurde beim Ausschuss für den Schutz des Privatlebens eingesetzt, und zwar im Rahmen des Verfahrens der Beantragung des Zugriffs auf das Nationalregister für « öffentliche oder private Einrichtungen belgischen Rechts für Informationen, die für die Erfüllung von Aufgaben allgemeinen Interesses, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Ordonnanz anvertraut werden, oder von Aufgaben, die von dem für Inneres zuständigen Minister ausdrücklich als solche anerkannt werden, erforderlich sind » (Artikel 5 § 1 Absatz 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. August 1983 « zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen » (nachstehend: Gesetz vom 8. August 1983)). Die angefochtene Entscheidung besteht in der Ablehnung der Erteilung einer Ermächtigung, auf das Nationalregister zurückzugreifen.

B.2.2. Der Ausschuss für den Schutz des Privatlebens wurde durch das Gesetz vom 8. Dezember 1992 « über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Gesetz vom 8. Dezember 1992) beim Ministerium der Justiz eingesetzt und anschließend durch das Gesetz vom 26. Februar 2003 « zur Abänderung des Gesetzes vom 8. Dezember 1992 über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten und des Gesetzes vom 15. Januar 1990 über die Errichtung und Organisation einer Zentralen Datenbank der sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Anpassung des Statuts und auf die Erweiterung der Befugnisse des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens » auf die Abgeordnetenversammlung übertragen. Dieser Ausschuss wurde durch das Gesetz vom 30. Juli 2018 « über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten », das am 5. September 2018 in Kraft getreten ist, abgeschafft.

Beim Ausschuss für den Schutz des Privatlebens wurde ein sektorieller Ausschuss des Nationalregisters eingesetzt (Artikel 15 des Gesetzes vom 8. August 1983, eingefügt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 25. März 2003 « zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen und des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen »). Ähnlich wie die anderen sektoriellen Ausschüsse ist er « innerhalb der durch das Gesetz bestimmten Grenzen befugt [...], Anträge in Bezug auf Verarbeitung oder Mitteilung von Daten, die besonderen Rechtsvorschriften unterliegen, zu untersuchen und über sie zu entscheiden » (Artikel 31*bis* § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 1992), im vorliegenden Fall über Anträge bezüglich des Zugriffs auf das Nationalregister.

B.2.3. Es ist hervorzuheben, dass der Gesetzgeber die gesetzliche Regelung, die Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage ist, abgeändert hat. Nunmehr obliegen die Entscheidungen über den Zugriff auf das Nationalregister dem Minister des Innern (Artikel 15 des Gesetzes vom 8. August 1983, ersetzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 25. November 2018 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf das Nationalregister und die Bevölkerungsregister »). Gegen die diesbezüglichen Entscheidungen des Ministers des Innern kann bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates Klage erhoben werden (Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat).

B.3.1. Aus der Vorabentscheidungsfrage geht hervor, dass der Gerichtshof gebeten wird, über die Vereinbarkeit von Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu befinden, indem er den Adressaten der anderen Entscheidungen des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens als derjenigen in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder jede Möglichkeit zur Klageerhebung gegen diese Entscheidungen versagt.

B.3.2. Die vor dem vorliegenden Richter angefochtene Entscheidung betrifft ausschließlich die Weigerung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens, einem Dritten den Zugriff auf die im Nationalregister enthaltenen Daten zu erlauben. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung also auf diese Situation.

B.4.1. In der Vorlageentscheidung heißt es:

« Il est permis de considérer que la Commission de la protection de la vie privée était un organe collatéral de la Chambre des représentants.

Cette qualification d'organe d'une assemblée législative ne suffit cependant pas à conclure à la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. En effet, selon l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section du contentieux administratif ne peut connaître que des recours contre les actes de la Commission de la protection de la vie privée ' relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire '.

L'acte attaqué qui s'analyse en un refus d'accès au Registre national, ne ressortit pas à cette catégorie d'actes en telle sorte que la section du contentieux administratif est sans compétence juridictionnelle pour connaître du présent recours. La nécessité de disposer d'un tel recours ne peut avoir pour effet de rendre compétente la section du contentieux administratif à propos d'actes que le législateur a soustraits à son contrôle ».

B.4.2. Der vorliegende Richter geht davon aus, dass Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat dahin auszulegen ist, dass der Staatsrat nicht dafür zuständig wäre, über eine Nichtigkeitsklage des Adressaten einer Entscheidung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in Bezug auf den Zugriff auf das Nationalregister zu befinden. In dieser Auslegung prüft der Gerichtshof die in Rede stehende Bestimmung auf ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.5. Aufgrund von Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat kann gegen die Akte des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens als Nebenorgan der Abgeordnetenversammlung eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat erhoben werden, sofern sie einen spezifischen Gegenstand haben. Ins Auge gefasst werden nämlich nur die Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder sowie auf Anwerbung, Bestimmung, Ernennung in ein öffentliches Amt oder auf Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter. Der Gerichtshof wird dazu veranlasst, sich zum Vorhandensein eines Behandlungsunterschieds zwischen diesen Akten, gegen die eine Klage erhoben werden kann, und den vom selben Organ getroffenen Entscheidungen in Bezug auf den Zugriff auf das Nationalregister zu äußern.

B.6. Im Gegensatz zu den Adressaten einer Entscheidung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder sowie auf Anwerbung, Bestimmung, Ernennung in ein öffentliches Amt oder auf Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter verfügen die Adressaten einer Entscheidung zur Verweigerung des Zugriffs auf das Nationalregister über keine zweckdienliche Klagemöglichkeit. Sie können diese Entscheidung nämlich in keiner Weise anfechten.

Einerseits verfügen sie nicht über die erforderliche Eigenschaft, um einen Abänderungsantrag im Sinne von Artikel 12 des königlichen Erlasses vom 17. Dezember 2003 « zur Festlegung der Modalitäten bezüglich der Zusammensetzung und Arbeitsweise bestimmter beim Ausschuss für den Schutz des Privatlebens eingesetzter sektorieller Ausschüsse » einzureichen, der die einzige gesetzliche Möglichkeit darstellt, die Entscheidung des Ausschusses zu revidieren. Andererseits wird ihnen keine Klagemöglichkeit bei einem Rechtsprechungsorgan des gerichtlichen Standes geboten.

B.7. Die Beschränkung der Klagemöglichkeit auf Akte mit einem spezifischen Gegenstand entspricht dem Willen, die Nichtigkeitsbefugnis des Staatsrates nicht auf alle außergesetzgeberischen Akte auszudehnen und « die Unabhängigkeit der nichtadministrativen Behörden möglichst weitgehend zu berücksichtigen » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 10).

B.8.1. Zu den Grundprinzipien der demokratischen Staatsstruktur gehört die Regel, wonach die gesetzgebenden Versammlungen bei der Ausübung ihres Auftrags über die

weitestgehende Unabhängigkeit verfügen. Daraus ergibt sich, dass eine gesetzgebende Versammlung selbst die ihr übertragenen Angelegenheiten muss regeln und ihre Befugnisse autonom ausüben können.

Dieser Grundsatz hat zur Folge, dass in dem Fall, dass gesetzgebende Versammlungen oder eines ihrer Organe Handlungen tätigen, die mit ihrer Politik oder ihrem Auftreten als Gesetzgeber zusammenhängen, diese Handlungen der richterlichen Aufsicht durch den Staatsrat entzogen werden können.

B.8.2. Die Notwendigkeit, diese Unabhängigkeit zu wahren, rechtfertigt es aber nicht, dass den Adressaten einer vom Ausschuss für den Schutz des Privatlebens getroffenen Entscheidung zur Verweigerung des Zugriffs auf das Nationalregister jede Klagemöglichkeit versagt wird, weil dieser Ausschuss im vorliegenden Fall eine Zuständigkeit ausübt, die nicht mit der politischen oder gesetzgeberischen Tätigkeit der Abgeordnetenversammlung zusammenhängt.

B.8.3. Das Nichtvorhandensein einer Klagemöglichkeit gegen diese Entscheidung steht im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Dieses Nichtvorhandensein ist nicht relevant im Verhältnis zum legitimen Bestreben, die Unabhängigkeit der Abgeordnetenversammlung zu wahren. Das mit der Einführung einer Nichtigkeitsklage geschützte Interesse ist ebenso reell und ebenso legitim für die Adressaten einer Entscheidung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in Bezug auf den Zugriff auf das Nationalregister wie für die Adressaten einer Entscheidung desselben Ausschusses in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder sowie auf Anwerbung, Bestimmung, Ernennung in ein öffentliches Amt oder auf Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter.

B.9. Die fragliche Bestimmung ist nicht vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem sie es den Adressaten einer Entscheidung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in Bezug auf den Zugriff auf das Nationalregister nicht ermöglicht, bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eine Klage auf Nichtigerklärung einer Weigerungsentscheidung einzureichen.

B.10. Da die in B.9 erfolgte Feststellung der Rechtslücke in einer ausreichend präzisen und vollständigen Formulierung ausgedrückt ist, die es ermöglicht, die fragliche Bestimmung

unter Einhaltung der Referenznormen, auf deren Grundlage der Gerichtshof seine Kontrolle ausübt, anzuwenden, obliegt es dem vorlegenden Richter, dem Verstoß gegen diese Normen ein Ende zu setzen.

B.11. Die Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Indem er es dem Adressaten einer Entscheidung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in Bezug auf den Zugriff auf das Nationalregister nicht ermöglicht, bei der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates eine Klage auf Nichtigerklärung einer Weigerungsentscheidung einzureichen, verstößt Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 28. Mai 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) F. Daoût