



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 5/2023
vom 12. Januar 2023
Geschäftsverzeichnismr. 7807
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 14 § 1 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 « zur Schaffung der Datenschutzbehörde », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 253.657 vom 5. Mai 2022, dessen Ausfertigung am 18. Mai 2022 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 14 § 1 Nr. 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Verbindung mit Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 ‘ zur Schaffung der Datenschutzbehörde ’ gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 78 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung, insofern diese Gesetzesbestimmungen dahin ausgelegt werden, dass der Staatsrat, Verwaltungstreitsachenabteilung, nicht dafür zuständig ist, über eine Nichtigkeitsklage zu befinden, die von einem Interesse habenden Dritten gegen eine Entscheidung der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde erhoben wird? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen und deren Kontext

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Möglichkeit für einen Interesse habenden Dritten, einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde einzulegen.

B.2.1. Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat (nachstehend: koordinierte Gesetze über den Staatsrat) bestimmt:

« Sofern die Streitsache nicht durch Gesetz an ein anderes Rechtsprechungsorgan verwiesen wird, befindet die Verwaltungstreitsachenabteilung im Wege von Entscheidungen 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 Interessehabenden 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.2.2. 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 (ECLI:BE:GHCC:1994:ARR.033), 31/96 vom 15. Mai 1996 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.031), 54/2002 vom 13. März 2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.054), 89/2004 vom 19. Mai 2004

(ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.089), 93/2004 vom 26. Mai 2004
 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.093), 79/2010 vom 1. Juli 2010
 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.079), 36/2011 vom 10. März 2011
 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.036) und 161/2011 vom 20. Oktober 2011
 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.161)). 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 Abgeordnetenkommission und ihrer Organe, insofern sie sich auf öffentliche Aufträge und auf ihre Personalmitglieder beziehen.

B.3.1. Artikel 108 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 «zur Schaffung der Datenschutzbehörde» (nachstehend: Gesetz vom 3. Dezember 2017) bestimmt:

« § 1. Die Streitsachenkammer benachrichtigt die Parteien über ihre Entscheidung und über die Möglichkeit, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab der Notifizierung Berufung beim Märktegerichtshof einzulegen.

Außer in den durch das Gesetz vorgesehenen Ausnahmen oder wenn die Streitsachenkammer durch eine mit besonderen Gründen versehene Entscheidung anders darüber entscheidet, ist die Entscheidung vorläufig vollstreckbar, ungeachtet einer Berufung.

Die Entscheidung zur Löschung der Daten gemäß Artikel 100 § 1 Nr. 10 ist nicht einstweilen vollstreckbar.

§ 2. Gegen die Entscheidungen der Streitsachenkammer aufgrund der Artikel 71 und 90 kann Berufung beim Märktegerichtshof eingelegt werden, der die Sache wie im Eilverfahren gemäß den Artikeln 1035 bis 1038, 1040 und 1041 des Gerichtsgesetzbuches behandelt ».

B.3.2. Der Märktegerichtshof ist eine Sektion des Appellationshofs von Brüssel, die aus drei Kammern für Marktangelegenheiten besteht (Artikel 101 Absatz 4 des Gerichtsgesetzbuches). Er tagt immer mit drei Gerichtsräten (Artikel 109*bis* § 2 des Gerichtsgesetzbuches). Die Gerichtsräte, die vorrangig am Märktegerichtshof tagen, müssen über eine mindestens fünfzehnjährige zweckdienliche Berufserfahrung verfügen, durch die Fachkenntnisse im Wirtschafts-, Finanz- oder Marktrecht nachgewiesen werden (Artikel 207 § 3 Nr. 4 des Gerichtsgesetzbuches).

B.3.3. Ausweislich der Begründung zum Gesetz vom 3. Dezember 2017 hat der vorerwähnte Artikel 108 zum Inhalt, dass « nach Notifizierung der Entscheidung Berufung gegen eine Entscheidung der Streitsachenkammer beim Märktegerichtshof eingelegt werden kann » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2648/001, S. 53).

Im Bericht namens des Justizausschusses heißt es in Bezug auf dieselbe Bestimmung:

« Cet article règle la notification de la décision de la chambre contentieuse, le caractère exécutoire de cette décision et désigne la juridiction de recours compétente (c'est-à-dire la Cour des marchés) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2648/006, S. 36).

In diesem Bericht wird auch ausgeführt:

« Pour le reste, le secrétaire d'État signale qu'un recours juridictionnel peut être formé auprès de la Cour des marchés qui peut connaître de recours de plein contentieux contre les décisions de la chambre contentieuse » (ebenda, S. 5).

« Le secrétaire d'État fait observer que c'est sciemment qu'il a été choisi de retenir la Cour des marchés comme juridiction compétente pour connaître des recours formés contre les décisions de la chambre contentieuse. Il indique que, dans la majorité des cas, les parties concernées sont des acteurs économiques (entreprises) et que la Cour a acquis une grande expérience et une grande expertise dans la collaboration avec ces parties. Le secrétaire d'État dit être ouvert aux suggestions d'alternatives » (ebenda, S. 18).

Es wurden mehrere Abänderungsanträge eingereicht, die darauf abzielten, ein anderes Rechtsprechungsorgan für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Streitsachenkammer für zuständig zu erklären, nämlich das Gericht Erster Instanz oder den Appellationshof von Brüssel (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2648/003, SS. 17-18; ebenda, DOC 54-2648/004, SS. 4-5; ebenda, DOC 54-2648/005, SS. 18-21). Keiner dieser Abänderungsanträge wurde angenommen.

Zur Hauptsache

B.4.1. Der Gerichtshof muss über den Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Parteien im Verfahren vor der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde und andererseits « Interesse habenden Dritten » in Bezug auf die Möglichkeit, einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung der Streitsachenkammer einzulegen, entscheiden. Aus der Begründung der

Vorlageentscheidung ergibt sich, dass unter « Interesse habenden Dritten » Personen zu verstehen seien, die keine Partei im Verfahren vor der Streitsachenkammer gewesen seien und die deshalb auch nicht Adressat der von der Streitsachenkammer getroffenen Entscheidung seien, aber denen trotzdem nachteilige Folgen infolge dieser Entscheidung entstünden und bei denen in diesem Umfang ein Interesse an ihrer Nichtigerklärung vorliege.

Nach Ansicht des vorlegenden Rechtsprechungsorgans führen Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat und Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 dazu, dass ein Interesse habender Dritter weder bei der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrats noch beim Märktegerichtshof einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde einlegen könne. In der dem Gerichtshof vorgelegten Auslegung ergibt sich insbesondere aus Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017, dass eine Berufung beim Märktegerichtshof nur von den Parteien im Verfahren vor der Streitsachenkammer eingelegt werden kann. Diese Auslegung beruht auf dem Wortlaut des ersten Absatzes dieser Bestimmung, wonach die Streitsachenkammer « die Parteien über ihre Entscheidung und über die Möglichkeit [benachrichtigt], innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab der Notifizierung Berufung beim Märktegerichtshof einzulegen ». Auch kann ein Interesse habender Dritter nach Ansicht des vorlegenden Rechtsprechungsorgans keine Nichtigkeitsklage nach Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat erheben, da der Gesetzgeber beabsichtigt habe, den Märktegerichtshof für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Streitsachenkammer für ausschließlich zuständig zu erklären.

B.4.2. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan ersucht den Gerichtshof, diesen Behandlungsunterschied zu prüfen anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 78 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) » (nachstehend: DSGVO).

B.5. Nach Auffassung des Ministerrats und der Datenschutzbehörde ist die Vorabentscheidungsfrage nur insofern zulässig, als sie sich auf Artikel 14, § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bezieht. Sie führen an, dass es für die Lösung der Ausgangstreitigkeit nicht sachdienlich sei, ebenfalls die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 zu prüfen, da diese Bestimmung das

Verfahren vor dem Märktegerichtshof betreffe und nicht dasjenige vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan. Selbst wenn der Gerichtshof Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 für verfassungswidrig erklären würde, müsste sich das vorlegende Rechtsprechungsorgan immer noch für unzuständig erklären.

Diese Einrede hängt mit der Tragweite der in Rede stehenden Bestimmungen und ihrem gegenseitigen Zusammenhang zusammen. Die Prüfung der Einrede fällt mit der Prüfung der Hauptsache zusammen.

B.6. Die klagende Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan führt an, dass die in Rede stehenden Bestimmungen in der dem Gerichtshof vorgelegten Auslegung unvereinbar seien mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention. Eine Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan ist jedoch nicht berechtigt, den Gegenstand und den Umfang der Vorabentscheidungsfrage zu bestimmen.

B.7.1. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7.2. Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO bestimmt:

«Jede natürliche oder juristische Person hat unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen einen sie betreffenden rechtsverbindlichen Beschluss einer Aufsichtsbehörde».

B.8.1. Wie der Gerichtshof unter anderem in seiner Entscheidung Nr. 74/2020 vom 28. Mai 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.074) entschieden hat, gehört es zu den Grundprinzipien der

demokratischen Staatsstruktur, dass 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 entzogen werden können.

Die Notwendigkeit, diese Unabhängigkeit zu wahren, rechtfertigt es aber nicht, dass jede Rechtsbehelfsmöglichkeit gegen Entscheidungen eines Organs der Abgeordnetenversammlung ausgeschlossen wird, wenn dieses Organ eine Zuständigkeit ausübt, die nicht mit der politischen oder gesetzgeberischen Tätigkeit der Abgeordnetenversammlung zusammenhängt.

B.8.2. Vorliegend ist es nicht notwendig, festzustellen, ob die Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde als Behörde angesehen werden muss, die zur ausführenden Gewalt gehört, wie es das vorliegende Rechtsprechungsorgan, der Ministerrat und die klagende Partei in der Ausgangsstreitigkeit annehmen, oder aber als ein mit der Abgeordnetenversammlung verbundenes Organ, wie es die Datenschutzbehörde anführt. Es reicht nämlich aus, festzustellen, dass der Gesetzgeber in Artikel 108 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 vorgesehen hat, dass gegen Entscheidungen der Streitsachenkammer ein gerichtlicher Rechtsbehelf eingelegt werden kann.

B.9.1. Wenn der Gesetzgeber die Rechtsbehelfsmöglichkeit vorsieht, darf er einer bestimmten Kategorie von Rechtsunterworfenen diese Möglichkeit nicht ohne vernünftige Rechtfertigung vorenthalten.

B.9.2. Aus den in B.3.3 erwähnten Vorarbeiten ergibt sich, dass sich der Gesetzgeber bewusst dafür entschieden hat, den Märktegerichtshof und daher nicht den Staatsrat zum Rechtsprechungsorgan zu bestimmen, das ausschließlich zuständig ist, im Rahmen eines objektiven Rechtsstreits und mit voller Rechtsprechungsgewalt über die Streitfälle in Bezug auf Entscheidungen der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde zu entscheiden. Verschiedene Vorschläge, ein anderes Rechtsprechungsorgan für zuständig zu erklären, wurden abgelehnt. Diese Wahl beruht auf der Feststellung, dass die betroffenen Personen meistens wirtschaftliche Akteure sind, sowie auf der Erfahrung und der Fachkompetenz des Märktegerichtshofs. Der Gesetzgeber wollte folglich in Bezug auf Entscheidungen der

Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde eine spezifische Rechtsbehelfsmöglichkeit bei einem spezialisierten Rechtsprechungsorgan schaffen.

B.9.3. Es ist vor dem Hintergrund der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht sachdienlich, dass der objektive Rechtsbehelf, der somit gegen Entscheidungen der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde vorgesehen ist, Rechtsunterworfenen vorenthalten wird, denen ein persönlicher, unmittelbar, sicherer, aktueller und rechtmäßiger Nachteil infolge einer solcher Entscheidung entsteht, auch wenn sie nicht als Parteien an der administrativen Phase des Streitfalls, die zu dieser Entscheidung geführt hat, beteiligt waren. Das durch die Einführung dieses Rechtsbehelfs geschützte Interesse ist für solche Rechtsunterworfenen genauso real und legitim wie für die Adressaten der Entscheidung der Streitsachenkammer, da bei allen ein Interesse an einer Nichtigkeitsklärung dieser Entscheidung vorliegt. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 3. Dezember 2017 kann im Übrigen nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber tatsächlich vorhatte, Interesse habenden Dritten die Rechtsbehelfsmöglichkeit beim Märktegerichtshof zu versagen, und noch viel weniger wird darin erläutert, welche Gründe einen solchen Ausschluss rechtfertigen sollen.

B.10.1. Den vorstehenden Ausführungen lässt sich entnehmen, dass der dem Gerichtshof vorgelegte Behandlungsunterschied mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung unvereinbar ist.

B.10.2. Die Kombination dieser Bestimmungen mit Artikel 78 Absatz 1 der DSGVO kann nicht zu einer umfassenderen Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen. Die vom Ministerrat und der Datenschutzbehörde vorgeschlagene Vorabentscheidungsfrage muss dem Gerichtshof der Europäischen Union deshalb nicht gestellt werden.

B.11.1. Die festgestellte Verfassungswidrigkeit ergibt sich nicht aus Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, sondern aus Artikel 108 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017, und zwar sofern diese Bestimmung keine Regelung enthält, auf deren Grundlage Interessehabende, die keine Partei im Verfahren vor der Streitsachenkammer waren, Berufung beim Märktegerichtshof einlegen können. Wie in B.9.2 erwähnt wurde, wollte der Gesetzgeber nämlich die objektiven Rechtsstreitigkeiten in Bezug auf Entscheidungen der Streitsachenkammer ausschließlich dem Märktegerichtshof zuweisen.

Es ist Sache des Gesetzgebers, diese Lücke in Artikel 108 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 zu schließen, wobei er unter anderem eine spezifische Fristenregelung für Interesse habende Dritte vorsehen muss, die von der Streitsachenkammer nicht individuell über die Entscheidung sowie über die Möglichkeit, dagegen Berufung beim Märktegerichtshof einzulegen, benachrichtigt werden können.

B.11.2. Um diesen Interesse habenden Dritten das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf beim zuständigen Rechtsprechungsorgan zu gewährleisten, müssen sie bis zum Tätigwerden des Gesetzgebers analog zur bestehenden Regelung in Artikel 108 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 über eine Frist von dreißig Tagen verfügen, um Berufung gegen eine Entscheidung der Streitsachenkammer beim Märktegerichtshof einzulegen, wobei die Frist an dem Tag zu laufen beginnt, an dem davon ausgegangen werden kann, dass sie von dieser Entscheidung Kenntnis erlangt haben, frühestens an dem Tag, an dem dieser Entscheid im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht wird.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

1. Artikel 14 § 1 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

2. Artikel 108 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 « zur Schaffung der Datenschutzbehörde » verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, sofern diese Bestimmung keine Regelung enthält, auf deren Grundlage Interessehabende, die keine Partei im Verfahren vor der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde waren, Berufung gegen die Entscheidung der Streitsachenkammer beim Märktegerichtshof einlegen können.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 12. Januar 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen