



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 72.260/1
vom 28. November 2022

über

einen Vorentwurf eines Dekrets ,zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens vom 29. August 2022 zwischen
der Wallonischen Region, der Gemeinsamen
Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen
Gemeinschaft bezüglich des Interregionalen Organs für die
Familienleistungen‘

Am 29. September 2022 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für Gesundheit und Soziales, Raumordnung und Wohnungswesen der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 29. August 2022 zwischen der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich des Interregionalen Organs für die Familienleistungen‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der ersten Kammer am 17. November 2022 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Chantal BAMPS und Wouter PAS, Staatsräte, Michel TISON und Johan PUT, Beisitzer, und WIM GEURTS, Greffier.

Der Bericht wurde von Brecht STEEN, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 28. November 2022 abgegeben.

*

Unter Anwendung von Artikel 84 § 3 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich darauf konzentriert, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage^(*) sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

1. TRAGWEITE DES VORENTWURFS UND DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

Infolge des Rückzugs der Flämischen Gemeinschaft aus dem Zusammenarbeitsabkommen vom 30. Mai 2018 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,bezüglich der Schaffung eines interregionalen Organs für die Familienleistungen‘¹ zielt der vorliegende Dekretvorentwurf darauf ab, dem am 29. August 2022 unterzeichneten Zusammenarbeitsabkommen zwischen der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,bezüglich des Interregionalen Organs für die Familienleistungen‘ zuzustimmen.

Das Zusammenarbeitsabkommen, dem zugestimmt werden soll, enthält einige Begriffsbestimmungen (Kapitel 1), Bestimmungen über die Änderung der Zusammensetzung und der Aufgaben des Interregionalen Organs für die Familienleistungen - ORINT (Kapitel 2), über die Aufgaben dieses Organs (Kapitel 3), über die wesentlichen Elemente der Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen der Ausführung der Aufgaben von ORINT (Kapitel 4), über seine Zusammensetzung, seinen Vorsitz und seine Funktionsweise (Kapitel 5), über seine Finanzierung und seinen Haushalt (Kapitel 6) und enthält darüber hinaus Schlussbestimmungen (Kapitel 7).

Das Zusammenarbeitsabkommen gibt also im Wesentlichen die Regeln wieder, die bereits im Zusammenarbeitsabkommen vom 30. Mai 2018 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,bezüglich der Schaffung eines interregionalen Organs für die Familienleistungen‘² festgelegt wurden. Es werden jedoch zwei wesentlichere Änderungen eingeführt: zum einen eine Bestimmung über die Verarbeitung personenbezogener Daten (Artikel 4) und zum anderen die Ernennung einer Ad hoc-Kommission zur Beilegung von eventuellen Streitfällen zwischen den Gebietskörperschaften bei der Interpretation oder der Ausführung des Zusammenarbeitsabkommens (Artikel 17).

(*) Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

¹ Artikel 18 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens vom 30. Mai 2018 bestimmt nämlich:

„Die Kündigung dieses Abkommens erfordert eine Kündigungsfrist von einem Jahr, die den anderen Gebietskörperschaften mitzuteilen ist. Die Kündigung wird am 1. Januar des Jahres, das auf das Ende der Kündigungsfrist folgt, wirksam“.

Siehe diesbezüglich Gutachten 71.134/VR vom 22. April 2022 über einen Entwurf eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft ,houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deelentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen‘.

² Artikel 19 des untersuchten Zusammenarbeitsabkommens zielt darauf ab, das Zusammenarbeitsabkommen vom 30. Mai 2018 aufzuheben.

2. UNTERSUCHUNG DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

I. Einhaltung von Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘

In Artikel 2 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens wird ORINT in Form einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht aufrechterhalten, wie dieses aus der Begründung und den Artikeln 7 („[d]er Vorsitz wird abwechselnd von einem der Mitglieder der Vereinigung [...]“), 11 („[d]as Personal der Vereinigung [...]“), 15 Absatz 4 („[d]as Verwaltungsorgan legt der Generalversammlung jährlich den Jahresbericht [...]“) und 16 („[d]ie Finanzverwaltung der Vereinigung [...]“) desselben Abkommens hervorgeht.

In ihren Gutachten 63.867/VR/V vom 7. August 2018, 63.801/VR/V vom 27. August 2018, 64.193/1 vom 4. Oktober 2018 und 64.729/1 vom 21. Dezember 2018 über die Vorentwürfe, die zu den Dekreten und der Ordonnanz ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 30. Mai 2018 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Schaffung eines interregionalen Organs für die Familienleistungen‘ geworden sind, hat die Gesetzgebungsabteilung ständig Folgendes bemerkt³:

„II. Einhaltung von Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘

4.1. In Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens wird die Schaffung eines interregionalen Organs für die Familienleistungen in der Form einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht im Sinne des Gesetzes vom 27. Juni 1921 ‚über die Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die Stiftungen, die europäischen politischen Parteien und die europäischen politischen Stiftungen‘ vorgesehen.

Das Zusammenarbeitsabkommen weicht jedoch in mehreren Hinsichten von dem Gesetz vom 27. Juni 1921 ab: so bestimmt dieses Abkommen selber die Aufträge und die Grundsätze über die Zusammensetzung der Organe der Vereinigung. Die geschaffene Vereinigung ist also vielmehr als einen von der Behörde errichteten öffentlichen Dienst und demzufolge als einen dezentralisierten Dienst im Sinne von Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ zu betrachten.

4.2. Aufgrund von Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 kann der Normgeber zwar eine juristische Person mit einem Status *sui generis* errichten oder auf eine bestehende Kategorie von juristischer Person, wie Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, zurückgreifen; dem Verfassungsgerichtshof zufolge darf aber der Dekretgeber im letztgenannten Fall nur von dem Gesetz vom 27. Juni 1921 abweichen, wenn „[d]ie Abweichungen vom Gesetz vom 27. Juni 1921 [...] sich durch die Aufgaben des öffentlichen Dienstes, die [die VoGs] bei der Ausführung der [...] Politik [...] übernehmen, [rechtfertigen]“ und insofern diese Abweichungen „[...] nicht das allgemeine Recht der Vereinigungen [berühren] und [...] nicht allgemein das Gesetz vom 27. Juni 1921 [abändern], sondern dem Bemühen des Dekretgebers [entsprechen],

³ Die betreffenden Auszüge aus dem Gutachten 64.193/1 werden in diesem Gutachten wiedergegeben.

auf diesem Gebiet eine möglichst vollständige Regelung *sui generis* festzulegen⁴. Der Hof schließt Folgendes daraus: „Diese Vorgehensweise kann zwar dazu führen, dass den Vereinigungen [...] eine weitgehend unterschiedliche Regelung auferlegt wird als diejenige, die grundsätzlich für VoGs gilt, doch daraus ergibt sich nicht, dass der Dekretgeber durch die Annahme der vom vorerwähnten Gesetz vom 27. Juni 1921 abweichenden Bestimmungen seine Befugnisse überschritten hätte⁵.

Aufgrund von Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verfügen die Normgeber der Vertragsparteien also über einen großen Spielraum, um eine Einrichtung im Sinne von Absatz 2 dieses Artikels zu errichten. Als einzige Beschränkung schreibt diese Bestimmung vor, dass das Legalitätsprinzip beachtet werden muss, was voraussetzt, dass der Normgeber die Schaffung, die Zusammensetzung, die Befugnis und die Funktionsweise sowie die Überwachung der Einrichtung regeln muss.

Die o.a. Normgeber können demzufolge die Einrichtung als eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht errichten, was jedoch zur Folge hat, dass alles, was im Dekret – im vorliegenden Fall im Zusammenarbeitsabkommen, dem mit dem Dekretvorentwurf zugestimmt wird – nicht ausdrücklich geregelt wird, gemäß dem Gesetz vom 21. Juni 1921 geregelt wird. Was die Schaffung, die Zusammensetzung, die Befugnis und die Funktionsweise der Einrichtung betrifft, wird das in Artikel 9 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verankerte Legalitätsprinzip somit eingehalten. Die Überwachung der errichteten Einrichtung wird jedoch nur durch Artikel 16 des Zusammenarbeitsabkommens geregelt, und außerdem nur noch auf beschränkte Weise, da die so vorgenommene Überwachung sich nur auf die Finanzverwaltung der Einrichtung bezieht. Die Regelung bezüglich der Überwachung des errichteten Organs ist also anscheinend hinreichend, damit das in Artikel 9 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verankerte Gesetzmäßigkeitsprinzip eingehalten wird. Das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen ist nämlich in diesem Punkt zu ergänzen.

[...]“.

Diese Bemerkungen werden in Bezug auf das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen wiederholt, wobei jedoch nicht mehr auf das Gesetz vom 27. Juni 1921 „über die Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die Stiftungen, die europäischen politischen Parteien und die europäischen politischen Stiftungen“, sondern auf die Bestimmungen über die Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht im Gesetzbuch der Gesellschaften und Vereinigungen, verwiesen wird.

II. Einhaltung von Artikel 92bis § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 „zur Reform der Institutionen“

Artikel 3 des Zusammenarbeitsabkommens, dessen Billigung mit dem Dekretvorentwurf beabsichtigt wird, bestimmt die Aufgaben des Interregionalen Organs für die Familienleistungen.

⁴ Fußnote Nr. 5 aus dem zitierten Gutachten: Verfassungsgerichtshof, 31. Juli 2008, Nr. 116/2008, B.5.2.

⁵ Fußnote Nr. 6 aus dem zitierten Gutachten: Verfassungsgerichtshof, 31. Juli 2008, Nr. 116/2008, B.5.3.

So steht in Artikel 3 Nr. 5 des untersuchten Zusammenarbeitsabkommens:

„ORINT nimmt Im Namen der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft folgende Aufgaben wahr:

[...]

5° alle anderen ihm von der Generalversammlung einstimmig übertragenen Aufträge“.

Für die Aufträge, die von allen Gebietskörperschaften, die Parteien des Zusammenarbeitsabkommens sind, nicht gemeinsam übernommen werden, wird außerdem in Artikel 14 Absatz 3 des Zusammenarbeitsabkommens der im Verwaltungsorgan errichteten Kammer die Befugnis erteilt, den Teil festzulegen, den jede Gebietskörperschaft übernimmt, um die Verteilung der Kosten anzupassen.

Ähnliche Bestimmungen⁶ waren in dem o.a. Zusammenarbeitsabkommen vom 30. Mai 2018 enthalten. Diesbezüglich bemerkte die Gesetzgebungsabteilung in den unter der allgemeinen Bemerkung I erwähnten Gutachten Folgendes:

„III. Einhaltung von Artikel 92bis § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen“

5.1. In Artikel 4 des Zusammenarbeitsabkommens, dem mit dem Dekretvorentwurf zugestimmt wird, werden die Aufträge des interregionalen Organs für die Familienleistungen festgelegt.

So lautet Artikel 4 Nr. 8 des Zusammenarbeitsabkommens wie folgt:

„Art. 4. Die Vereinigung wird folgende Aufträge erfüllen:

[...]

8. alle andere ihr von der Generalversammlung einstimmig übertragenen Aufträge“.

Für die Aufträge, die die Gebietskörperschaften, die Vertragsparteien sind, nicht gemeinsam übernehmen, erteilt Artikel 14 Absatz 2 des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens der innerhalb des Verwaltungsrates geschaffenen Kammer die Zuständigkeit, um den Teil, den jede Gebietskörperschaft übernimmt, festzulegen, damit die Aufteilung der Kosten angepasst werden kann.

Fraglich ist, ob diese Bestimmungen zulässig sind, da sie mit sich bringen können, dass die Generalversammlung der Vereinigung andere Aufträge als diejenigen, die im von den Normgebern der Gebietskörperschaften zugestimmten Zusammenarbeitsabkommen festgelegt werden, anvertraut und, dass die finanziellen Kosten, die von den Gebietskörperschaften, die Vertragsparteien sind, getragen werden, ohne jegliche Zustimmung geändert werden. Dies bedeutet die Änderung eines Teils des Zusammenarbeitsabkommens, ohne dass dieser Änderung zugestimmt wurde.

[...]

⁶ Der nicht in der deutschen Fassung des vorliegenden Abkommens stehende Satzteil „indien zij louter technische of administratieve maatregelen betreffen“ kommt in dem Zusammenarbeitsabkommen vom 30. Mai 2018 jedoch nicht vor.

Über Artikel 4 Nr. 8 des Zusammenarbeitsabkommens steht Folgendes in der Begründung zu dem Dekretvorentwurf der Wallonischen Region ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à la création de l’organe interrégional pour les prestations familiales’⁷:

„L’ajout de nouvelles missions donnera lieu à des modifications statutaires. Compte tenu de la nécessité d’apporter à temps et de façon précise les modifications nécessaires en matière d’organisation et de fonctionnement de l’organe interrégional, la rapidité et la flexibilité qu’offrent des modifications statutaires sont d’une importance primordiale. Un accord de coopération n’offrirait pas les mêmes garanties de flexibilité“.

5.3. Aus Artikel 92bis § 1 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 geht jedoch hervor, dass Zusammenarbeitsabkommen, die sich wie im vorliegenden Fall auf durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz geregelte Angelegenheiten beziehen, oder die den Staat, die Gemeinschaften oder die Regionen belasten oder Belgier persönlich binden könnten, erst wirksam werden, nachdem sie von den betreffenden Normgebern gebilligt worden sind.

Die erforderliche vorhergehende Zustimmung bringt unter anderem mit sich mit, dass die betreffenden Normgeber zum Zeitpunkt ihrer Zustimmung von den gemeinsamen von den Vereinbarungsparteien eingegangenen Verpflichtungen Kenntnis haben müssen, insofern sie in den Anwendungsbereich von Artikel 92bis § 1 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 fallen. Daraus geht hervor, dass das Abkommen selber alle Regeln, die die Vertragsparteien binden, erwähnen muss, und dass es nicht um Regeln ergänzt werden kann, die die gegebenenfalls durch das Abkommen errichteten Organe annehmen würden, mit Ausnahme der Regeln, die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 92bis § 1 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 fallen, wie interne Regeln, die spezifisch die Funktionsweise der Organe betreffen⁸.

[...]

5.4. Die den Organen der Vereinigung erteilten Ermächtigungen, wie die in den Artikeln 4 Nr. 8 und 14 Absatz 2 des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens enthaltenen Ermächtigungen, wären nur zulässig, wenn sie sich ausschließlich auf die Festlegung rein technischer oder verwaltungsmäßiger Maßnahmen beziehen würden,

⁷ Die in dem Begutachtungsantrag 72.160 enthaltene Begründung zu Artikel 3 Nr. 5 des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens vom 29. August 2022 zwischen der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich des Interregionalen Organs für die Familienleistungen, präzisiert im gleichen Sinne: „De lijst met opdrachten is opgenomen in artikel 3 en eindigt met de mogelijkheid voor de algemene vergadering van de vzw om het orgaan nog andere opdrachten toe te kennen. Als er nieuwe opdrachten toegevoegd worden, zullen de statuten ook gewijzigd worden. Gelet op de noodzaak om tijdig en op nauwkeurige wijze de nodige wijzigingen aan te brengen op organisatorisch gebied en wat betreft de werking van het interregionaal orgaan, zijn de snelheid en de flexibiliteit die de statutaire wijzigingen bieden van een cruciaal belang. Een samenwerkingsakkoord zou niet dezelfde garanties bieden qua flexibiliteit. Deze opdrachten zijn echter beperkt tot louter technische of administratieve aspecten.“ In der Begründung zum vorliegenden Begutachtungstrag steht: “Die Möglichkeit, Aufgaben durch die Generelversammlung an Orint zu übertragen, besteht wegen der Notwendigkeit, Änderungen in Bezug auf die Organisation und Arbeitsweise von Orint flexibel vornehmen zu können, d.h. ohne Änderung des Zusammenarbeitsabkommens. Diese zusätzlichen Aufgaben beschränken sich jedoch auf rein technische oder administrative Aspekte“.

⁸ Fußnote Nr. 9 aus dem zitierten Gutachten: Gutachten des Staatsrates 49.218/VR vom 1. März 2011 über einen zum Dekret der Wallonischen Region vom 7. Juni 2012 ‚zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Region, der Wallonischen Region und der Region Brüssel-Hauptstadt zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)‘ gewordenen Vorentwurf, *Parl. Dok.*, W. Parl., 2011-12, Nr. 589/1.

was trotz der Erklärungen des Beauftragten der Flämischen Regierung *a priori* nicht nachgewiesen wird.

Demnach kann das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen es der Generalversammlung des durch dieses Abkommen eingerichteten Interregionalen Organs nicht überlassen, uneingeschränkt die zusätzlichen Aufträge – welche sie auch sind – festzulegen, die künftig neben den durch Artikel 4 des Zusammenarbeitsabkommens vorgeschriebenen Aufträgen diesem Organ werden erteilt werden können und denen die verschiedenen Vertragsparteien gesetzgeberisch zustimmen werden.

Aus dem Text des Zusammenarbeitsabkommens geht außerdem nicht hervor, dass die in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehene Ermächtigung bezüglich der Kostenaufteilung eine sehr eingeschränkte bzw. eine rein technische oder verwaltungsmäßige Tragweite haben wird, sodass sie nicht zulässig ist.

[...]“.

Diese Bemerkungen sind anscheinend zwar nicht mehr in Bezug auf Artikel 3 Nr. 5 des untersuchten Zusammenarbeitsabkommens zu formulieren⁹, da die niederländische und die französische Fassung dieses Artikels ausdrücklich festlegen, dass zusätzliche von der Generalversammlung übertragene Aufträge nur rein technische oder administrative Maßnahmen betreffen können¹⁰, aber sie sind jedoch weiterhin relevant und werden daher in Bezug auf Artikel 14 Absatz 3 des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens wiederholt.

Zwar ist dafür zu sorgen, dass die deutsche Fassung von Artikel 3 Nr. 5 des Zusammenarbeitsabkommens mit der niederländischen und der französischen Fassung in Übereinstimmung gebracht wird¹¹.

III. Verarbeitung personenbezogener Daten

Das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen enthält in der in Kapitel 3 stehenden Beschreibung der Aufgaben von ORINT Bestimmungen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten beinhalten, und ein Kapitel 4, das den „[w]esentliche[n] Element[en] der Verarbeitung von personenbezogenen Daten“ gewidmet ist.

Solche Verarbeitungen stellen Einmischungen in das unter anderem in Artikel 22 der Verfassung und in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens der betreffenden Personen dar. Um im Hinblick auf die o.a. Bestimmungen annehmbar zu sein, muss die Einmischung in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privatlebens deutlich und ausreichend präzise formuliert sein, damit auf vorhersehbare Weise die Fälle beurteilt werden können, in denen der Gesetzgeber eine solche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens erlaubt. Jede Einmischung in

⁹ Siehe jedoch die nachstehende allgemeine Bemerkung III über diesen Artikel 3 Nr. 5.

¹⁰ Allerdings unter Berücksichtigung der Bemerkung des Finanzinspektors der Wallonischen Region in seinem Gutachten vom 6. Dezember 2021, der nach „il y a lieu d’être attentif à ce que ces nouvelles missions n’entraînent pas de nouvelles charges financières qui seraient supportées par la Région sans assentiment parlementaire“.

¹¹ Der deutsche Text enthält den Satzteil nicht, der “indien zij louter technische of administratieve maatregelen betreffen”/“si elles concernent des mesures purement techniques ou administratives” entspricht.

das Recht auf Achtung des Privatlebens muss zudem eine angemessene Rechtfertigungsgrundlage haben und den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen entsprechen¹².

Gemäß Artikel 22 der Verfassung unterliegt außerdem jede Verarbeitung personenbezogener Daten und, mehr allgemein, jede Verletzung des Rechts auf Privatleben der Einhaltung des formellen Gesetzmäßigkeitsprinzips. Indem Artikel 22 der Verfassung dem zuständigen Gesetzgeber die Befugnis vorbehält, festzulegen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen vom Recht auf Achtung des Privatlebens abgewichen werden kann, gewährleistet er einem jedem Bürger, dass keinerlei Einmischung in dieses Recht erfolgen darf, außer aufgrund von Regeln, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden. Eine Ermächtigung einer anderen Gewalt steht jedoch nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise beschrieben ist und sich auf die Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt werden¹³. Folglich müssen die wesentlichen Elemente der Verarbeitungen personenbezogener Daten im Gesetz selbst festgelegt sein. Diesbezüglich sind der Verfassungsgerichtshof und die Gesetzgebungsabteilung der Ansicht, dass unabhängig von der Art der betreffenden Angelegenheit, die folgenden Elemente im Prinzip „wesentliche Elemente“ ausmachen: (1°) die Kategorien der verarbeiteten Daten; (2°) die betroffenen Personenkategorien; (3°) der mit der Verarbeitung verfolgte Zweck; (4°) die Personenkategorien, die Zugriff auf die verarbeiteten Daten haben; und (5°) die maximale Dauer der Aufbewahrung der Daten¹⁴.

Artikel 3 des Zusammenarbeitsabkommens zählt die Aufgaben auf, die ORINT im Namen der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft wahrnimmt.

Aus dem o.a. Artikel 3 Nr. 5 geht hervor, dass ORINT durch einstimmigen Beschluss seiner Generalversammlung mit anderen als den in demselben Artikel Nr. 1 bis 4 aufgeführten Aufträgen betraut werden kann, wenn diese Aufträge rein technische oder administrative Maßnahmen betreffen¹⁵.

Artikel 4 § 1 des Zusammenarbeitsabkommens sieht jedoch vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Tätigkeiten von ORINT stattfindet, auf die in Artikel 3 genannten Zwecke beschränkt ist.

Abgesehen davon, dass es relevanter wäre, in dem o.a. Artikel 4 § 1 nicht auf die „in Artikel 3 genannten Zwecke“, sondern auf die „Ausübung der ORINT übertragenen Aufgaben“ zu verweisen, da dies der Zweck von Artikel 3 ist, ist festzustellen, dass die

¹² Gutachten Nr. 68.936/AV vom 7. April 2021 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 14. August 2021 „über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation“ geworden ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2020-2021, Nr. 1951/1, Seiten 55 bis 127, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

¹³ Ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs: siehe u.a. Verfassungsgerichtshof, 18. März 2010, Nr. 29/2010, B.16.1; 20. Februar 2020, Nr. 27/2020, B.17.

¹⁴ O.a. Gutachten 68.936/AV, Verfassungsgerichtshof, 13. März 2022, Nr. 33/2022, B.13.1 ; 22. September 2022, Nr. 110/2022, B.11.2.

¹⁵ In der deutschen Fassung steht diese nähere Bestimmung nicht, siehe oben.

zusätzlichen Aufträge, die ORINT gemäß Artikel 3 Nr. 5 übertragen werden können, derzeit (in den niederländischen und französischen Fassungen) nur über den Verweis auf rein technische oder administrative Maßnahmen präzisiert werden.

Um den Anforderungen der Klarheit und der Vorhersehbarkeit zu genügen, damit eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens der betreffenden Personen annehmbar sein sollte, sollte davon ausgegangen werden, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des untersuchten Zusammenarbeitsabkommens nur für die Hypothesen erfolgen kann, die bereits in Artikel 4 des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens aufgezählt werden. Wenn die ORINT von seiner Generalversammlung gemäß Artikel 3 Nr. 5 des Zusammenarbeitsabkommens übertragenen neuen Aufträge zu einer Verarbeitung personenbezogener Daten führen, die nicht unter einen der in Artikel 4 genannten Fälle fällt, muss das Zusammenarbeitsabkommen ergänzt werden, um die wesentlichen Elemente dieser Datenverarbeitung zu bestimmen, wie durch das Legalitätsprinzip erfordert wird.

IV. Rückwirkende Kraft des Zusammenarbeitsabkommens

Gemäß Artikel 92bis § 1 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 wird das Zusammenarbeitsabkommen, dem zugestimmt werden soll, erst wirksam, nachdem die zuständigen Gesetzgeber es gebilligt haben.

Laut Artikel 20 des Zusammenarbeitsabkommens tritt das Zusammenarbeitsabkommen rückwirkend in Kraft.

Die Nichtrückwirkung von Gesetzen ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Rechtsinhalt vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsunterworfenen in einem vernünftigen Maße die Folgen eines bestimmten Handelns zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlung vorhersehen kann. Die Rückwirkung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie zur Verwirklichung einer Zielsetzung des Allgemeininteresses unerlässlich ist¹⁶.

Die Verfasser des Entwurfs tun deshalb gut daran, die Zielsetzung des Allgemeininteresses, für die die Rückwirkung erforderlich ist, entweder in der Begründung zum Zustimmungsdekret oder anlässlich der parlamentarischen Besprechung dieses Akts zu verdeutlichen, insbesondere weil das Zusammenarbeitsabkommen sich nicht darauf beschränkt, die Bestimmungen des Zusammenarbeitsabkommens vom 30. Mai 2018 zu übernehmen oder anzupassen, sondern auch neue Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten enthält.

¹⁶ Ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, siehe u.a.: Verfassungsgerichtshof, 21. November 2013, Nr. 158/2013, B.24.2; Verfassungsgerichtshof, 19. Dezember 2013, Nr. 172/2013, B.22; Verfassungsgerichtshof, 29. Januar 2014, Nr. 18/2014, B.10; Verfassungsgerichtshof, 9. Oktober 2014, Nr. 146/2014, B.10.1; Verfassungsgerichtshof, 22. Januar 2015, Nr. 1/2015, B.4; Verfassungsgerichtshof, 7. Mai 2015, Nr. 54/2015, B.12; Verfassungsgerichtshof, 14. Januar 2016, Nr. 3/2016, B.22; Verfassungsgerichtshof, 3. Februar 2016, Nr. 16/2016, B.12.1; Verfassungsgerichtshof, 28. April 2016, Nr. 58/2016, B.9.2.

BESONDERE BEMERKUNGEN

Artikel 1

In Nr. 3 muss man in der Definition von ORIN präzisieren, dass es sich um das Organ handelt, das „durch Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 30. Mai 2018 zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚bezüglich der Schaffung eines interregionalen Organs für die Familienleistungen‘ errichtet wurde“.

Artikel 3

In Nr. 1 muss man deutlich machen, dass die Trivia-Anwendung die in Artikel 1 Nr. 13 des Zusammenarbeitsabkommens vom 6. September 2017 erwähnte Anwendung ist.

Artikel 11

Aus Artikel 11 Absatz 1 geht hervor, dass die Gebietskörperschaften der Vereinigung Beamte und Personalmitglieder zur Verfügung stellen können. Die betroffenen Personalmitglieder unterliegen weiterhin den für sie geltenden Personalbestimmungen (Absatz 2).

Soweit diese Bestimmung auch auf die Vertragspersonalmitglieder anwendbar ist, muss das grundsätzliche Verbot der Überlassung von Arbeitnehmern an Dritte, die diese Arbeitnehmer einsetzen, in Artikel 31 des Gesetzes vom 24. Juli 1987 ‚über die zeitweilige Arbeit, die Leiharbeit und die Arbeitnehmerüberlassung‘ berücksichtigt werden. Der öffentliche Sektor wird nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgeschlossen¹⁷.

Artikel 14

1. Artikel 14 Absatz 1 bestimmt, dass die Personal-, und Betriebskosten von ORINT durch jede der Gebietskörperschaften „gemäß dem Verteilungsschlüssel“ in Artikel 47/5 §5 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 ‚bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen‘ getragen werden. Es ist jedoch festzustellen, dass Artikel 47/5 §5 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 als solcher keinen Verteilungsschlüssel enthält, sondern dass diese Bestimmung lediglich festlegt, wie die Anzahl der minderjährigen Einwohner pro Gebietskörperschaft berechnet wird, und im Übrigen auch festlegt, wie diese Anzahl für die Flämische Gemeinschaft berechnet wird, während diese letztgenannte Behörde nicht an dem Zusammenarbeitsabkommen beteiligt ist. In Artikel 47/5 § 3 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 wird hingegen ein Verteilungsschlüssel festgelegt.

In Artikel 14 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens vom 30. Mai 2018 war auch von einem Verteilungsschlüssel die Rede, aber es betraf einen Verteilungsschlüssel „basierend auf der prozentualen Aufteilung der Anzahl Kinder 0-18 Jahre pro

¹⁷ Verfassungsgerichtshof, 10. Juni 1998, Nr. 65/98, B.3.

Gebietskörperschaft gemäß“ Artikel 47/5 §5 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 ‚bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen‘.

Wahrscheinlich wird derselbe Verteilungsschlüssel gemeint. Es wird deshalb empfohlen, diesen Verteilungsschlüssel in dem Zusammenarbeitsabkommen selbst korrekt zu definieren.

2. In seiner heutigen Fassung ist Absatz 2 nicht deutlich genug. Während nämlich Absatz 1 eine Verteilung der Personal- und Betriebskosten von ORINT zwischen den Gebietskörperschaften gemäß dem dort festgelegten Verteilungsschlüssel vorsieht, sieht Absatz 2 nämlich vor, dass die Betriebskosten von ORINT „unter Berücksichtigung der Personalkosten[,] die durch jede Gebietskörperschaft in Anwendung von Artikel 11 des vorliegenden Abkommens“ getragen werden, berechnet werden.

Weder aus dem verfügenden Teil noch aus der Begründung geht hervor, ob dieser eine andere Tragweite als die bereits in Absatz 1 desselben Artikels festgelegte Regel haben soll.

Absatz 2 ist zu revidieren, um seine Tragweite zu verdeutlichen.

Artikel 20

Artikel 20 sieht die Möglichkeit vor, dass das Zusammenarbeitsabkommen „jährlich für eine oder mehrere der in Artikel 3 aufgeführten Aufgaben verlängert werden [kann], sofern alle Regierungen der Gebietskörperschaften zustimmen“. Es ist nicht klar, ob die Verlängerung also nach einer einseitigen (zustimmenden) Entscheidung jeder einzelnen Regierung zustande kommt oder ob eine solche Zustimmung im Rahmen eines sogenannten ausführenden Zusammenarbeitsabkommens erfolgt¹⁸. Auch in der Begründung wird dies nicht klargestellt. Es wird empfohlen, den Text von Artikel 20 diesbezüglich zu präzisieren.

Sollte die Absicht sein, dass die Regierungen ein ausführendes Zusammenarbeitsabkommen über die Verlängerung schließen, ist zu prüfen, ob die in Artikel 20 des Zusammenarbeitsabkommens erteilte Ermächtigung mit Artikel 92bis § 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vereinbar ist. Diese Bestimmung sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, ausführende Zusammenarbeitsabkommen zu schließen. Das Sondergesetz legt nicht fest, gemäß welchem Statut oder welchem rechtlichen Rahmen diese ausführenden Zusammenarbeitsabkommen geschlossen werden können. Aus dem Wortlaut von Artikel 92bis § 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 geht jedoch hervor, dass diese ausführenden Zusammenarbeitsabkommen den jeweiligen Parlamenten nicht zur Zustimmung vorgelegt werden müssen und dass sich diese Abkommen auf die „Ausführung“ von Zusammenarbeitsabkommen beschränken müssen, die vom Gesetzgeber gebilligt wurden.

¹⁸ Es ist nämlich ausdrücklich von der Zustimmung der „Regierungen“ die Rede.

Außerdem gilt gemäß Artikel 92bis §1 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 für Zusammenarbeitsabkommen der Grundsatz, dass Abkommen, die sich auf durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz geregelte Angelegenheiten beziehen, und Abkommen, die den Staat, die Gemeinschaften oder Regionen belasten oder Belgier persönlich binden könnten, erst wirksam werden, nachdem sie von den Gesetzgebern der Vertragsparteien gebilligt worden sind.

Der Aufbau selbst von Artikel 92bis § 1 Absatz 2 verhindert es, dass durch die Möglichkeit, ausführende Zusammenarbeitsabkommen anzuwenden, die Anforderung einer Billigung des Normgebers ausgehöhlt würde oder dass diese Anforderung in den Fällen, in denen sie gilt, weitgehend ignoriert wird.

Infolgedessen können die Absätze 2 und 3 von Artikel 92bis § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 logischerweise nur dann in diesem Sinne verstanden werden und miteinander vereinbar sein, wenn das Zusammenarbeitsabkommen, das zu den Abkommen gehört, die der Zustimmung des Normgebers bedürfen, die wesentlichen Elemente der Angelegenheit festlegt, die man regeln will, da die späteren ausführenden Zusammenarbeitsabkommen nur die weniger wesentlichen oder rein technischen Aspekte regeln werden.

Mit anderen Worten enthält Artikel 92bis § 1 an sich ein Gesetzmäßigkeitsprinzip hinsichtlich der Zusammenarbeitsabkommen, die nach seinem Absatz 2 der Billigung des Normgebers bedürfen¹⁹.

Da sich die Ermächtigung nicht nur auf die Verlängerung des Zusammenarbeitsabkommens um ein Jahr beschränkt und die Parteien aber auch die Möglichkeit haben, die Aufgaben von ORINT zu begrenzen, kann dieses Zusammenarbeitsabkommen unmittelbar Angelegenheiten betreffen, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz geregelt werden, sowie Abkommen betreffen, die den Staat, die Gemeinschaften oder Regionen belasten oder Belgier persönlich binden könnten. Die Parteien des Zusammenarbeitsabkommens sollten sich daher bewusst sein, dass ein Zusammenarbeitsabkommen, die nicht alle Aufgaben von ORINT verlängert, den betroffenen Normgebern zur Zustimmung vorgelegt werden muss.

A fortiori kann eine Verlängerung des Zusammenarbeitsabkommens für nur einen Teil der Aufgaben von ORINT nicht durch gleichzeitige einseitige Entscheidungen der jeweiligen Regierungen erfolgen.

¹⁹ Gutachten des Staatsrates 71.134/VR vom 22. April 2022 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft „houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen de deelentiteiten met betrekking tot de gezinsbijslagen“, Bemerkung 3.1.

3. UNTERSUCHUNG DES DEKRETVORENTWURFS

Über den Vorentwurf ist keine Bemerkung zu formulieren.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

WIM GEURTS

MARNIX VAN DAMME

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Rita VAN DEN EECKHOUT, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY