



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 68.983/VR
vom 16. März 2021

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Übermittlung notwendiger Daten an die förderierten Teilgebiete, die lokalen Behörden oder die Polizeidienste zur Durchsetzung der verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung von Reisenden aus dem Ausland, die bei der Ankunft in Belgien einer verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung unterliegen‘

Am 8. März 2021 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für Gesundheit und Soziales, Raumordnung und Wohnungswesen der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von fünf Werktagen, die auf acht Werktage verlängert wurde^(*), ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft, zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Übermittlung notwendiger Daten an die förderierten Teilgebiete, die lokalen Behörden oder die Polizeidienste zur Durchsetzung der verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung von Reisenden aus dem Ausland, die bei der Ankunft in Belgien einer verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung unterliegen⁶ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von den vereinigten Kammern am 12. März 2021 untersucht. Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus Martine BAGUET, Kammerpräsident, Präsident, Wilfried VAN VAERENBERGH, Kammerpräsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO und Koen MUYLLE, Staatsräte, Jan VELAERS und Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Greffier, und Charles-Henri VAN HOVE, stellvertretender Greffier.

Der Bericht wurde von Xavier DELGRANGE, Erster Auditor-Abteilungsleiter, Tim CORTHAUT, Auditor, und Anne-Stéphanie RENSON, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 16. März 2021 abgegeben.

*

^(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von fünf Werktagen auf acht Werktage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85bis von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

1. Laut Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat müssen in dem Begutachtungsantrag die Gründe angegeben werden, die dessen dringenden Charakter nachweisen.

In vorliegendem Fall wird die Dringlichkeit wie folgt begründet:

„In Anwendung von Artikel 84, Absatz 1, 3° der koordinierten Gesetze und aufgrund der Beratung der Regierung vom 4. März 2021 möchte ich Sie bitten, aufgrund der Dringlichkeit der Akte, das Gutachten innerhalb einer Frist von höchstens fünf Tagen abzugeben“.

Die Dringlichkeit wird damit nicht im Begutachtungsantrag selbst begründet, sondern wird sie in der Notifizierung der Beschlussfassung der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 4. März 2021, auf die verwiesen wird, und die auch der dem Staatsrat mitgeteilten Akte beigelegt worden ist, noch wie folgt begründet:

„Die molekuläre Beobachtung von SARS-COV-2, die Gegenstand eines wöchentlichen epidemiologischen Berichts von Sciensano ist, zeigt dass Varianten dieser Krankheit häufig über Reisende aus dem Ausland nach Belgien gelangen. Durch die Verhängung einer verpflichteten Quarantäne oder einer verpflichteten Untersuchung bei der Ankunft in Belgien und deren strikte Durchsetzung soll die Ausbreitung verlangsamt werden, während man auf die Impfung der Bevölkerung wartet.

Um die Anwendung dieser Maßnahmen besser durchsetzen zu können, ist eine Übermittlung der Daten an die Teilstaaten, die lokalen Behörden und die Polizeidienste unerlässlich. Ein solcher Datenaustausch erfordert jedoch eine tragfähige Rechtsgrundlage, die erst durch dieses Abkommen geschaffen wird.

Um die Präventivmaßnahmen so schnell wie möglich auf der Grundlage einer rechtssicheren Rechtsgrundlage umsetzen und überwachen zu können, ist die schnellstmögliche Verabschiedung dieses Abkommens von größter Bedeutung.

Der Entwurf der Kooperationsvereinbarung sieht zwei Szenarien vor.

- um die Überwachung und Anwendung der verpflichteten Quarantäne bei der Ankunft von Personen aus Gebieten im Ausland, für die eine Quarantäne oder ein Screening-Test bei der Ankunft in Belgien verpflichtend ist, in Belgien zu ermöglichen, werden PLF-Daten an die Teilstaaten übermittelt. Die Teilstaaten können dann die Daten an die lokalen Behörden übermitteln, entweder gemäß den Vorschriften der Teilstaaten oder im Falle eines Verdachts, dass die Quarantäne nicht eingehalten wird Gegebenenfalls nehmen sie dann Kontakt mit den betroffenen Personen auf um zu prüfen, ob sie die Quarantäne einhalten und ob sie gesund sind. Die Übermittlung von PLF-Daten an die Polizeidienste durch die Teilstaaten oder durch die lokalen Behörden ist entweder gemäß den Rechtsvorschriften der Teilstaaten möglich oder wenn die Teilstaaten oder die lokalen Behörden vermuten, dass die Quarantäne nicht eingehalten wird.
- Um die Einhaltung der Testpflicht bei Personen durchzusetzen, die aus Gebieten im Ausland für die eine Quarantäne oder ein Test bei der Ankunft in Belgien vorgeschrieben ist, in Belgien ankommen, ist eine tägliche Integration in die Nationale Allgemeine Datenbank geplant, mit den erforderlichen Daten aus den PLF, ergänzt um Reisende, die aus Gebieten im Ausland

zurückkehren, für die eine Quarantäne oder ein Test bei der Ankunft in Belgien vorgeschrieben ist

Das Zusammenarbeitsabkommen regelt also Angelegenheiten, die in die materielle Zuständigkeit der Teilstaaten und in die sachliche Zuständigkeit des Föderalstaats fallen.

Das Zusammenarbeitsabkommen ermöglicht es dem Föderalstaat und den Teilstaaten, ihre exklusiven Zuständigkeiten gemeinsam auszuüben.

Der vorliegende Entwurf des Zusammenarbeitsabkommens zielt daher darauf ab, die Durchsetzung der Quarantäne oder die Durchführung von Tests bei Reisenden zu ermöglichen, die aus Gebieten im Ausland kommen und sich bei ihrer Ankunft in Belgien einer Quarantäne oder einem Test unterziehen müssen.

In Anbetracht der Frist, innerhalb der das Zusammenarbeitsabkommen veröffentlicht werden muss, und des aktuellen gesundheitlichen Kontextes bitten wir um eine dringende Begutachtung innerhalb von fünf Arbeitstagen“.

Der Begutachtungsantragsteller wird darum gebeten, künftig eine solche Begründung in den Begutachtungsantrag selbst aufzunehmen.

*

2. Gemäß Artikel 84 § 3 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung darauf beschränken müssen, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

3. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, das am 3. März 2021 von dem Konzertierungsausschuss gebilligte Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission „über die Übermittlung notwendiger Daten an die föderierten Teilgebiete, die lokalen Behörden oder die Polizeidienste zur Durchsetzung der verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung von Reisenden aus dem Ausland, die bei der Ankunft in Belgien einer verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung unterliegen“ zu billigen. Das Zusammenarbeitsabkommen zielt auf die Erleichterung der Übermittlung der im *Passenger Locator Form* (nachstehend: PLF) aufgenommenen Passagierdaten von Reisenden aus dem Ausland zur Durchsetzung durch die Gemeinschaften und die lokalen Behörden der Verpflichtung für bestimmte dieser Reisenden, sich einem COVID-19-Infektionstest und/oder einer Quarantäne zu unterziehen.

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

Artikel 1 des Zusammenarbeitsabkommens enthält die Definitionen. Artikel 2 legt die Ziele des Zusammenarbeitsabkommens fest, nämlich die Übermittlung von Daten über die Quarantäne an die förderierten Teilgebiete, die lokalen Behörden und die Polizeidienste, und die Integration der erforderlichen Daten in die allgemeine nationale Datenbank zur Durchsetzung der Testpflicht.

Artikel 3 regelt die Übermittlung der PLF-Daten² an die förderierten Teilgebiete (und über diese an die lokalen Behörden und eventuell an die Polizeidienste) zur Durchsetzung der Quarantänepflicht. Zur Durchsetzung der Testpflicht regelt Artikel 4 die tägliche Integration in die allgemeine nationale Datenbank der PLF-Daten von Reisenden, für die innerhalb der vorgeschriebenen Frist das *Covid-19 Test Prescription Code* (nachstehend: CTPC) zur Durchführung eines Covid-19-Tests noch nicht aktiviert wurde.

Artikel 5 beschränkt die Aufbewahrungsfrist der PLF-Daten auf die Dauer der obligatorischen Quarantäne, mit einer maximalen Dauer von vierzehn Kalendertagen ab dem Datum der Ankunft des Reisenden in Belgien.

Artikel 6 bestimmt, dass sobald die Daten in die allgemeine nationale Datenbank integriert sind, die im Gesetz vom 5. August 1992 ‚über das Polizeiamt‘ festgelegten Regeln außer im Falle von Abweichungen in diesem Zusammenarbeitsabkommen gelten.

Artikel 7 regelt die PLF-Datenbank, in die alle über das PLF übermittelten Daten gespeichert werden³, und die vom Föderalen Öffentlichen Dienst Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt verwaltet wird. Diese Daten werden nur für die Kontrolle der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19, einschließlich der Rückverfolgung und Überwachung von Clustern und Gemeinschaften, die sich an derselben Adresse befinden, verwendet. Die in der PLF-Datenbank gespeicherten Daten werden nach achtundzwanzig Kalendertagen ab dem Datum der Ankunft der betroffenen Person auf belgischem Staatsgebiet vernichtet.

Artikel 8 regelt die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Parteien des Abkommens durch ein Zusammenarbeitsgericht. In Artikel 9 wird die Interministerielle Konferenz Volksgesundheit damit beauftragt, die Umsetzung und Einhaltung des Zusammenarbeitsabkommens zu überwachen und gegebenenfalls zu vermitteln.

Laut dessen Artikel 10 § 1 tritt das Zusammenarbeitsabkommen am Tag seiner Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt in Kraft. Gemäß Artikel 10 § 2 treten die „in diesem Zusammenarbeitsabkommen“ vorgesehenen Maßnahmen am Tag der Veröffentlichung des Königlichen Erlasses, der das Ende der Coronavirus-Epidemie COVID-19 verkündet, außer Kraft. Das Zusammenarbeitsabkommen selbst wird durch den Abschluss eines neuen Zusammenarbeitsabkommens beendet (Artikel 10 § 3).

² Das sind gemäß Artikel 1 Nr. 4 des Zusammenarbeitsabkommens die folgenden Daten aus der PLF-Datenbank: Vorname, Nachname, Geburtsdatum, Telefonnummer, Wohnadresse während der Quarantänezeit und Datum der Ankunft in Belgien.

³ Das umfasst mehr Daten als nur die in der vorigen Fußnote erwähnten PLF-Daten.

ZUSTÄNDIGKEIT

4. Wie in der Begründung zum Zusammenarbeitsabkommen erklärt wird, ist „[das] Ziel des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens (...), eine bessere Einhaltung der verpflichteten Quarantäne und der Untersuchung nach der Ankunft (oder der Rückkehr) in Belgien durch verstärkte Bemühungen hinsichtlich der Durchsetzung zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Daten gemeinsam genutzt werden“.

Im Zusammenarbeitsabkommen wird eine PLF-Datenbank vorgesehen, die gemäß den Artikeln 1 Nrn. 5 und 7 vom Föderalen Öffentlichen Dienst Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt eingerichtet und verwaltet wird, und in der die Daten gespeichert werden, die über das von Reisenden vor ihrer Abreise nach Belgien gemäß Artikel 21 des Ministeriellen Erlasses vom 28. Oktober 2020 ‚zur Festlegung von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19‘ auszufüllende PLF übermittelt werden müssen. Dem o.a. Artikel 7 zufolge ist das einzige Ziel dieser Datenverarbeitung „die Kontrolle der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19 (...), einschließlich der Rückverfolgung und Überwachung von Clustern und Gemeinschaften, die sich an derselben Adresse befinden“. Bestimmte dieser Daten in dieser Datenbank, nämlich die in Artikel 1 Nr. 4 des Zusammenarbeitsabkommens definierten PLF-Daten, werden gemäß dessen Artikel 3 täglich an die föderierten Teilgebiete (und über sie an die lokalen Behörden und eventuell an die Polizeidienste) zur Durchsetzung der Quarantänepflicht übermittelt. Für Reisende, für die das CTPC zur Durchführung eines Covid-19-Tests innerhalb der vorgeschriebenen Frist noch nicht aktiviert wurde, werden gemäß Artikel 4 die PLF-Daten zur Durchsetzung der Testpflicht täglich in die allgemeine nationale Datenbank aufgenommen.

Die Beauftragten wurde gefragt, warum die Arbeitsweise für die Quarantäne sich von der Arbeitsweise für den Test unterscheidet. Die Beauftragten antworteten darauf wie folgt:

„Om de naleving van de quarantaine te handhaven, wordt ervoor geopteerd om de noodzakelijke PLF-gegevens over te maken aan de gefedereerde autoriteiten en lokale overheden, ten einde hen toe te laten als ‘filter’ op te treden. Zij kunnen dan op hun beurt de gegevens overmaken m.b.t. personen waarvan een sterk vermoeden bestaat dat de quarantaineregels niet [worden] nageleefd, of van personen [die] weigeren deze regels te respecteren. In het kader van de handhaving van de naleving van de testing wordt er bovendien voor gezorgd dat geen gegevens worden meegedeeld met betrekking tot personen waarvoor uit de bestaande informatiesystemen kan worden afgeleid dat ze reeds een staalafname hebben laten verrichten op basis van de hen meegedeelde CTPC. Deze personen hebben immers voldaan aan de verplichting tot testing. Door deze werkwijze te hanteren, wordt de handhaving maximaal beperkt tot de personen waarvoor dit relevant is. Het handhaven van een verplichte testing is tevens een eenvoudig te controleren handeling waardoor in overleg met de gefedereerde autoriteiten er beslist werd dat de handhaving rechtstreeks kan gebeuren door de politiediensten“.

5. Die Föderalbehörde kann Maßnahmen bezüglich der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie im Rahmen ihrer Restbefugnis in Sachen unter anderem Zivilschutz, Zivilsicherheit, Allgemeinpolizei und Volksgesundheit treffen⁴⁻⁵. Die Föderalbehörde ist auch zuständig für die Kontrolle der Außengrenzen, was heißt, dass die Einreise ins Staatsgebiet aufgrund der Anwesenheit oder der Drohung ansteckender Krankheiten verweigert werden kann⁶.

Aufgrund dieser Restbefugnisse kann die Föderalbehörde zur Eindämmung der Ausbreitung des COVID-19 die Einreise ins Staatsgebiet und die Ausreise aus dem Staatsgebiet regeln, wie nicht unbedingt notwendige Reisen ins Ausland und aus dem Ausland verbieten, und kann sie auch Bedingungen in Bezug auf diese Einreise ins Staatsgebiet, wie das Ausfüllen des PLF vor der Abreise nach Belgien und das Mitführen dieses PLF während der Reise nach Belgien, auferlegen.

Angesichts der weiten Definition des Ziels der Datenverarbeitung in der PLF-Datenbank („die Kontrolle der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19 (...), einschließlich der Rückverfolgung und Überwachung von Clustern und Gemeinschaften, die sich an derselben Adresse befinden“)⁷ kann sich die Föderalbehörde zusätzlich auch auf ihre Zuständigkeiten für die wissenschaftliche Forschung⁸ stützen.

6. Die o.a. Zuständigkeiten der Föderalbehörde reichen jedoch nicht soweit, dass diese bei der Regelung der Einreise ins Staatsgebiet auch Verpflichtungen in Sachen der Isolierung oder Quarantäne von möglich infizierten Personen oder in Sachen des Testens dieser Personen auferlegen könnte⁹. Die Gemeinschaften und, was das französische Sprachgebiet betrifft, die Wallonische Region sind nämlich zuständig für die Früherkennung und die Bekämpfung gegen ansteckende Krankheiten, wie COVID-19, als Unterteil ihrer Zuständigkeiten

⁴ Zudem ist zu bemerken, dass der Ministerielle Erlass vom 28. Oktober 2020, seine späteren Abänderungen und seine Rechtsvorgänger der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bisher nicht vorgelegt worden sind.

⁵ Wie bereits mehrmals dargelegt worden ist, ist jede Behörde verantwortlich für die Bekämpfung einer Volksgesundheitskrise im Rahmen ihrer eigenen materiellen Zuständigkeiten (siehe unter anderem das Gutachten 53.018/VR vom 13. Mai 2013 über einen Entwurf eines Königlichen Erlasses ‚houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer‘, Bemerkung 9, und das Gutachten 66.387/1/V vom 29. August 2019 über einen Entwurf, der zum Königlichen Erlass vom 11. Dezember 2019 ‚betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2‘ geworden ist, Bemerkung 7.5). Siehe auch Verfassungsgerichtshof, 15. Februar 2009, Nr. 2/2009, B.5.2.

⁶ Gutachten des Staatsrates 53.018/VR, Bemerkung 9.

⁷ Siehe das Gutachten des Staatsrates 67.424/3 vom 26. Mai 2020 über einen Gesetzesvorschlag ‚betreffende het gebruik van digitale contactopsporingsapplicaties ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking‘, Bemerkung 7, *Parl. Dok.* Kammer 2019-20, Nr. 55-1251/003, S. 8; Gutachten des Staatsrates 67.425/3-67.426/3-67.427/3 vom 26. Mai 2020 über einen Gesetzesvorschlag ‚tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19‘ und über Abänderungsanträge zu diesem Gesetzesvorschlag, Bemerkung 9, *Parl. Dok.* Kammer 2019-20, Nr. 55-1249/006, S. 9.

⁸ Artikel 6bis §§ 2 und 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘.

⁹ Gutachten des Staatsrates 53.018/VR, Bemerkung 9: „Het gegeven dat de federale overheid bevoegd is voor de controle van de buitengrenzen impliceert nog niet dat zij in het verlengde van die controle de afzondering kan laten bevelen van besmette personen of de andere maatregelen kan nemen die geen verband houden met de toegang tot het grondgebied als dusdanig, maar veeleer met de bedreiging die erdoor ontstaat door de verspreiding van besmettelijke ziekten. Enkel indien deze maatregelen beperkt zouden blijven tot het weigeren van de toegang tot het grondgebied omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten, zouden ze in de federale bevoegdheid ter zake kunnen worden ingepast“.

im Bereich der Präventivmedizin¹⁰. Aufgrund dieser Zuständigkeit haben diese Gebietskörperschaften vor kurzem unter anderem neue Regelungen ausgearbeitet oder bestehende Regelungen über die Rückverfolgung im Rahmen der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie¹¹ und über den obligatorischen Test und die obligatorische Quarantäne der (vermutlich) infizierten Personen¹² angepasst.

7. Weil die unter Bemerkung 4 bereits erwähnten PLF-Daten für die Teilgebiete zur effizienten Ausübung ihrer Zuständigkeiten in Sachen Rückverfolgung und Bekämpfung des COVID-19 wichtig sind, wird im Zusammenarbeitsabkommen unter anderem vorgesehen, diese Daten im Hinblick auf die Durchsetzung der obligatorischen Quarantäne zur Verfügung dieser Teilgebiete zu stellen (Artikel 3 des Zusammenarbeitsabkommens).

¹⁰ Artikel 5 § 1 Buchstabe I Absatz 1 Nr. 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ in Zusammenhang mit Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ und mit Artikel 3 Nr. 6 des Sonderdekrets der Französischen Gemeinschaft vom 3. April 2014 ‚relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française‘, Artikel 3 Nr. 6 des Dekrets der Französischen Gemeinschaftskommission vom 4. April 2014 ‚relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française‘ und Artikel 3 Nr. 6 des Dekrets der Wallonischen Region vom 11. April 2014 ‚relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française‘. Siehe auch *Parl. Dok.* Senat 1979-80, Nr. 434/2, 125 und *Parl. Dok.* Kammer 1979-80, Nr. 627/10, S. 52. Diese Befugnis wurde implizit im Gutachten des Staatsrates Nr. 34.339/AV vom 29. April 2003 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vom 21. November 2003 ‚betreffende het preventieve gezondheidsbeleid‘ geworden ist, *Parl. Dok.* Fl. Parl. 2002-03, Nr. 1709/1, S. 147-155, sowie ausdrücklich im Gutachten des Staatsrates Nr. 38.381/3 vom 7. Juli 2005 über einen Entwurf eines Königlichen Erlasses ‚tot vaststelling van de profylactische maatregelen en de verplichte aangifte aan de cel medische bewaking van pathologieën van epidemische aard‘ und im Gutachten des Staatsrates Nr. 53.018/VR bestätigt.

¹¹ Siehe das Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 20. Juli 2020 ‚über die Rückverfolgung von Infektionsketten im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus (COVID-19) Gesundheitskrise‘, das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 29. Mai 2020 ‚tot organisatie van het centrale contactonderzoek door een samenwerkingsverband van externe partners, het lokale contactonderzoek door lokale besturen of zorggraden en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19‘, den Erlass der Wallonischen Regierung Nr. 35 vom 5. Mai 2020 ‚organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l’épidémie COVID-19‘, in seiner durch das Dekret der Wallonischen Region vom 3. Dezember 2020 ‚portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l’article 138 de la Constitution‘ abgeänderten und bestätigten Fassung, sowie den Erlass des Vereinigten Kollegiums der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission Nr. 2020/006 vom 18. Juni 2020 ‚tot het organiseren van het gezondheidskundig contactonderzoek in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie‘, in seiner durch die Ordonnanz vom 4. Dezember 2020 ‚houdende bekrachtiging van de besluiten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot uitvoering van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheids crisis COVID-19 en betreffende het toekennen van bijkomende opdrachten aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag‘ bestätigten Fassung.

¹² Siehe die Artikel 47 und 47/1 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 21. November 2003 ‚betreffende het preventieve gezondheidsbeleid‘; Artikel 10.3 des Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 1. Juni 2004 ‚zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention‘; die Artikel 13 und 13/1 der Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 19. Juli 2007 ‚betreffende het preventieve gezondheidsbeleid‘; die Artikel 47/15 und 47/15bis des wallonischen Gesetzbuches vom 29. September 2011 ‚de l’action sociale et de la santé‘.

Im vorliegenden Zusammenarbeitsabkommen wird zudem eine „Abgleichung“ der PLF-Daten und der Testdaten vorgesehen, um die Personen zu identifizieren, die ihre Testpflicht nicht innerhalb der festgelegten Frist einhalten und um sie verfolgen zu können. Die sich aus dieser Abgleichung ergebenden Daten müssen in die in die Polizeizuständigkeit der Föderalbehörde fallende allgemeine nationale Datenbank aufgenommen werden, damit die Polizeidienste die Reisenden, die sich nicht innerhalb der festgelegten Frist einem Test unterzogen haben, verfolgen können. Es geht nämlich darum, dass die Verstöße gegen die Testpflicht von den Polizeidiensten überwacht werden (Artikel 4 des Zusammenarbeitsabkommens).

Aus dem Obenstehenden folgt, dass der Datenaustausch aufgrund der jeweiligen Ausübung der eigenen Zuständigkeiten durch jedes Teilgebiet den Abschluss eines Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Föderalbehörde, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission rechtfertigt. Da die Einrichtung der PLF-Datenbank in den Rahmen der Durchführung von föderalen Zuständigkeiten und von Befugnissen der föderierten Teilgebiete passt, rechtfertigt sie ebenfalls den Abschluß eines solchen Zusammenarbeitsabkommens.

8. Auf die Frage, warum die Französische Gemeinschaft und die Französische Gemeinschaftskommission keine Partei dieses Abkommens sind, haben die Beauftragten Folgendes geantwortet:

„La COCOF n’a pas de compétence en matière de quarantaine et de testing, cette législation relevant de la seule COCOM. Idem pour la communauté française (la région Wallonne est compétente)“.

Die einzige Gemeinschaftsbehörde, die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt zuständig ist, um zwingende Maßnahmen gegenüber natürliche Personen zu treffen - was schließlich das Ziel der Zurverfügungstellung der PLF-Daten ist – ist die Gemeinsame Gemeinschaftskommission¹³. Im Zusammenarbeitsabkommen werden auch in den Zuständigkeitsbereich der Französischen Gemeinschaftskommission fallenden Pflegeeinrichtungen keine Verpflichtungen auferlegt. Folglich kann man damit einverstanden sein, dass die Französische Gemeinschaftskommission nicht über Zuständigkeiten verfügt, aufgrund deren sie Partei dieses Zusammenarbeitsabkommens sein kann.

¹³ Gutachten des Staatsrates 34.339/AV, *l.c.*, *Parl. Dok.* Fl. Parl. 2002-03, Nr. 1709/1, S. 155-157. Siehe auch das Gutachten des Staatsrates 53.932/AV vom 27. August 2013 über einen Vorschlag, der zum Sondergesetz vom 6. Januar 2014 ‚über die Sechste Staatsreform‘ geworden ist, *Parl. Dok.* Senat 2012-13, Nr. 5-2232/3, S. 12-17.

Dieselbe Schlussfolgerung gilt für die Französische Gemeinschaft, da die ihr gemäß Artikel 5 § 1 Buchstabe I Nr. 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ erteilte Zuständigkeit für „die Tätigkeiten und Dienstleistungen im Bereich der Präventivmedizin“, mit Ausnahme der Tätigkeiten und Dienstleistungen im Bereich der Präventivmedizin für Säuglinge, Kinder, Schüler und Studenten, an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission¹⁴⁻¹⁵ übertragen worden ist. Die Französische Gemeinschaft hat für diese Kategorien von Personen jedoch keine Regelungen über den verpflichtenden Test und/oder die verpflichtende Quarantäne festgelegt, die mit den von den anderen föderierten Teilgebieten - die Parteien dieses Abkommens sind - eingeführten Regelungen vergleichbar sind, was die Tatsache, dass sie keine Partei dieses Abkommens ist, rechtfertigen kann. Auch für die in den Zuständigkeitsbereich der Französischen Gemeinschaft fallenden Pflegeeinrichtungen enthält das Zusammenarbeitsabkommen keine Verpflichtungen.

FORMVORSCHRIFTEN

9. Den Unterlagen der dem Staatsrat mitgeteilten Akte zufolge wird der Vorentwurf der Datenschutzbehörde zur Begutachtung vorgelegt.
10. Die Beauftragten erklärten ebenfalls, dass das (fakultative) Gutachten des Organs für die Kontrolle der polizeilichen Informationen beantragt wurde.
11. Sollte der dem Staatsrat vorgelegte Text infolge der Einhaltung der o.a. Formvorschriften noch abgeändert werden¹⁶, so sind die abgeänderten oder hinzugefügten Bestimmungen zwecks Einhaltung der Vorschrift von Artikel 3 § 1 Absatz 1 der Gesetze über den Staatsrat der Gesetzgebungsabteilung vorzulegen.

UNTERSUCHUNG DES DEKRETVORENTWURFS

12. Der Titel und der verfügende Teil des vorliegenden Vorentwurfs sind um das Unterzeichnungsdatum des Zusammenarbeitsabkommens zu ergänzen.

¹⁴ Artikel 3 Nr. 6 des Sonderdekrets der Französischen Gemeinschaft vom 3. April 2014 ‚relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française‘, Artikel 3 Nr. 6 des Dekrets der Französischen Gemeinschaftskommission vom 4. April 2014 ‚relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française‘ und Artikel 3 Nr. 6 des Dekrets der Wallonischen Region vom 11. April 2014 ‚relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française‘.

¹⁵ Was die Französische Gemeinschaftskommission betrifft, wird diese Zuständigkeit aufgrund der o.a. exklusiven Zuständigkeit der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstad für zwingende Maßnahmen gegenüber natürlichen Personen nicht ausgeübt.

¹⁶ Nämlich andere als die in diesem Gutachten erwähnten Abänderungen oder Abänderungen, die darauf abzielen, den in diesem Gutachten formulierten Bemerkungen gerecht zu werden.

UNTERSUCHUNG DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

Artikel 1

13. Die Definition der „Datenschutzgrundverordnung“ in Artikel 1 Nr. 1 des Zusammenarbeitsabkommens ist auszulassen, da weiter im Text des Zusammenarbeitsabkommens nicht auf diese Verordnung hingewiesen wird.

14. Das „Passenger Locator Form (PLF)“, das in Artikel 1 Nr. 2 des Zusammenarbeitsabkommens definiert wird, wird als ein Formular umschrieben, das Passagiere vor ihrer Reise in Belgien ausfüllen und der Fluggesellschaft vor dem Boarding vorlegen müssen. Hierbei wird offensichtlich aus dem Auge verloren, dass die Reise in Belgien nicht unbedingt über ein Transportunternehmen, sondern auch vom Reisenden aus eigener Kraft, zum Beispiel mit seinem eigenen Fahrzeug, unternommen wird. Es ist deshalb zu bestimmen, dass das Formular „gegebenenfalls“ vor dem Boarding vorgelegt werden muss.

Im Deutschen Text der o.a. Definition wird außerdem bestimmt, dass das Formular der „Fluggesellschaft“ vorgelegt werden muss, während das allgemeinere Wort „vervoerder“ bzw. „transporteur“ im niederländischen bzw. französischen Text benutzt wird. Der deutsche Text ist also anzupassen, da nicht nur Flugzeugreisen sondern auch beispielsweise Zug- und Busreisen gemeint werden.

15. In der o.a. Definition in Artikel 1 Nr. 2 des Zusammenarbeitsabkommens wird auch noch vorgesehen, dass „die föderierten Teilgebiete [anhand dieser Daten] eine Auswahl von Reisenden mit einem Risikoprofil [ermitteln]“ und dass „sie [je nach Risikoprofil] (...) eine obligatorische Quarantäne und obligatorische Schnelltests vorschreiben [können] oder nicht“.

Solche Normbestimmungen gehören nicht in einer Definition und sind an einer anderen Stelle im Zusammenarbeitsabkommen aufzunehmen.

16. Der niederländische Text der Definition des Begriffs „Covid-19 Test Prescription Code (CTPC)“, in Artikel 1 Nr. 3 des Zusammenarbeitsabkommens, in dem es von „een willekeurige code“ die Rede ist, unterscheidet sich vom französischen bzw. deutschen Text, in dem „[un] code d’activation nécessaire“ bzw. „[den] notwendige[n] Aktivierungscode“ erwähnt werden. Die Beauftragten erklärten diesbezüglich Folgendes:

„Zoals aangegeven, is de CTPC een soort elektronisch voorschrift voor een welbepaald persoon om (eenmaal) een Covid-19 test te ondergaan. De CTPC is betekenisloos en wordt ‘at random’ gegenereerd. De CTPC dient te worden onderscheiden van een gelijkaardige code die ook ‘at random’ wordt gegenereerd voor iedereen die in aanmerking komt voor vaccinatie. Het betreft dus een willekeurige code die wordt toegekend aan een welbepaald persoon met het oog op het ondergaan van een Covid-19 test. Om de willekeurigheid van de code te benadrukken, stellen we voor om de Nederlandse tekst te behouden en de andere talen aan te passen.“

Dieser Anpassung kann zugestimmt werden.

Artikel 3

17. Um zusätzliche Erklärungen hinsichtlich der Art und Weise gebeten, auf der die in Artikel 3 Paragraph 1 des Zusammenarbeitsabkommens erwähnten Daten übertragen werden, antworteten die Beauftragten Folgendes:

„De gegevens worden beveiligd uitgewisseld in de vorm van elektronische bestanden. Elke gefedereerde entiteit krijgt enkel de gegevens met betrekking [tot] de personen waarvoor zij bevoegd is. Het principe van de minimale gegevensverwerking voorzien in de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt dus in acht genomen.“

18. Soweit die Formulierung „entweder ...oder ...“ benutzt wird, könnte Artikel 3 § 2 des Zusammenarbeitsabkommens den Eindruck erwecken, dass die PLF-Daten außerhalb des Rahmens der Bestimmungen der Regelung der betreffenden föderierten Teilgebiete weitergeleitet werden könnten, „wenn die lokalen Behörden den Verdacht haben, dass die Quarantäne nicht eingehalten wird“.

Gemäß Artikel 22 der Verfassung ist jedoch das Legalitätsprinzip für jede Verarbeitung personenbezogener Daten und, allgemeiner, für jeden Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens einzuhalten. Die wesentlichen Elemente der Verarbeitung personenbezogener Daten müssen deshalb je nach dem Fall im Gesetz, im Dekret bzw. in der Ordonnanz selber festgelegt werden¹⁷. Wenn, wie in Artikel 3 § 2 erwähnt wird, vermutet wird, dass die Quarantäne nicht eingehalten wird, müssen die PLF-Daten selbstverständlich unter Einhaltung dieses Legalitätsprinzips weitergeleitet werden und müssen die Fälle, in denen diese Datenübermittlung erfolgt, und die Modalitäten dieser Weitergabe daher in ihren wesentlichen Elementen von dem zuständigen Normgeber festgelegt werden.

Artikel 4

19. Artikel 4 geht davon aus, dass eine „Abgleichung“ von Daten aus dem PLF mit Testdaten erfolgt, da darin vorgesehen wird, dass nur die PLF-Daten von Reisenden, die aus einem Gebiet im Ausland zurückkehren und sich einem obligatorischen Schnelltest unterziehen müssen, bei denen aber die Vermutung besteht, dass der CTPC noch nicht für eine Probenentnahme zur Durchführung eines COVID-19-Tests innerhalb des vorgeschriebenen Zeitrahmens aktiviert wurde, in die nationale allgemeine Datenbank aufgenommen werden.

¹⁷ Siehe Gutachten 68.844/VR des Staatsrates vom 18. Februar 2021 über einen Vorentwurf eines Gesetzes ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [XX XX] 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19’, Bemerkung 11.

Auf die Frage, wie dieser Datenabgleichung erfolgt, antworteten die Beauftragten Folgendes:

„Dagelijks worden extracties gemaakt van de lijsten met geüpdatete CTPC-gegevens. Deze gegevens bevatten de persoonsgegevens van zij die hun activatiecode niet hebben geactiveerd (en dus geen test hebben afgelegd). Deze lijsten worden dagelijks overgemaakt naar de Dienst Informatiebeheer en ICT van de politie, die deze vervolgens vatten in de ANG. Via de applicatie CROSS van de ANG kunnen deze gegevens ter beschikking gesteld worden van de lokale politiezones die hierop steekproefgewijs controles zullen uitvoeren.”

Die Datenflüsse zwischen der PLF-Datenbank und den Entscheidungsorganen der föderierten Teilgebiete bezüglich des Schnelltests und der Quarantäne sollten im verfügenden Teil deutlicher dargestellt werden.

20. Es ist auch zu empfehlen, die Herkunft der CTPC-Daten zu verdeutlichen, so dass im Zusammenarbeitsabkommen mindestens angegeben wird, welche Datenflüsse aus welchen Datenbanken miteinander kombiniert werden.¹⁸ Die Datenbank mit den CTPC-Daten wird tatsächlich nirgendwo im Entwurf identifiziert, obwohl diese für die Durchführung des Zusammenarbeitsabkommens ebenso wichtig wie die PLF-Datenbank ist.

21. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte der Begriff „allgemeine nationale Datenbank“ präzisiert werden, indem bestimmt wird, dass es sich um die in Artikel 44/2 § 1 Absatz 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 5. August 1992 ‚über das Polizeiamt‘ erwähnte Datenbank handelt.

Artikel 5

22. Wie in der Begründung zu Artikel 5 des Zusammenarbeitsabkommens erläutert wird, ist diese Bestimmung auf die PLF-Daten anwendbar, wie sie mit den föderierten Teilgebieten und den lokalen Behörden ausgetauscht werden und wie sie in die allgemeine nationale Datenbank integriert werden. Diese Daten „werden für die Dauer der obligatorischen Quarantäne aufbewahrt, wie in den Vorschriften der föderierten Teilgebiete vorgesehen, mit einer maximalen Dauer von 14 Kalendertagen ab dem Datum der Ankunft des Reisenden in Belgien“.

22.1. Was die in die allgemeine nationale Datenbank integrierten PLF-Daten betrifft, ist es jedoch nicht ganz ersichtlich, warum sie während eines maximalen Zeitraums von vierzehn Tagen ab dem Datum der Ankunft in Belgien aufbewahrt werden müssen, da die Aufbewahrung dieser Daten nicht mehr erforderlich ist, nachdem überprüft worden ist, dass die Testpflicht

¹⁸ Über die „Beweiskraft“ dieser CTPC-Daten hinsichtlich der betreffenden Personen erklärten die Beauftragten übrigens Folgendes: „Zoals hoger aangegeven, wordt de CTPC meegedeeld aan de betrokkene. Wanneer deze persoon op basis van de CTPC een staal wil laten afnemen met het oog op de uitvoering van een Covid-19 test, wordt de geldigheid van de CTPC voor de betrokken persoon nagegaan. Als het staal is afgenomen, wordt de CTPC normaal als ‘gebruikt’ aangemerkt door degene die de staalafname heeft verricht en kan deze niet meer worden hergebruikt voor een nieuwe staalafname. Personen waarvoor de CTPC als ‘gebruikt’ staat aangemerkt, hebben dus een staalafname ondergaan. Hun gegevens moeten dus niet meer worden meegedeeld met het oog op handhaving van de testverplichting. Ook als de CTPC niet als ‘gebruikt’ staat aangemerkt, kan de betrokkene echter met alle middelen van recht aantonen dat hij wel een staalafname heeft ondergaan“.

erfüllt worden ist. Umgekehrt könnte dieser Zeitraum von vierzehn Tagen zu kurz sein, wenn ein Verstoß gegen die Testpflicht festgestellt werden sollte und Durchsetzungs- oder Sanktionsmaßnahmen gegen die betreffende Person ergriffen werden. Daher ist eine differenzierte Aufbewahrungsfrist vorzusehen, die einerseits auf die (positive) Überprüfung der Testpflicht und andererseits auf den Zeitraum beschränkt ist, der für die Durchsetzung oder Sanktionierung der Testpflicht erforderlich ist.

22.2. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte bestimmt werden, wer für die Löschung der Daten zuständig ist, wenn die maximale Aufbewahrungsfrist erreicht wird.

23. Im französischen bzw. deutschen Text von Artikel 5 des Zusammenarbeitsabkommens schreibe man „jours“ statt „jours calendriers“ bzw. „Tagen“ statt „Kalendertagen“. Diese Präzisierung ist tatsächlich überflüssig.

Artikel 7

24. In Artikel 7 des Zusammenarbeitsabkommens wird die PLF-Datenbank geschaffen und werden die Datenverarbeitungen, die in dieser Datenbank erfolgen, beschrieben. Wie oben bemerkt wurde, verlangt das Legalitätsprinzip, das die Verarbeitung personenbezogener Daten beachten muss, dass die wesentlichen Elemente vom Gesetzgeber selber geregelt werden. Diese wesentlichen Elemente umfassen u.a. die Kategorien der verarbeiteten Daten¹⁹.

Wie in der Begründung erwähnt wird, wird die Verpflichtung, ein PLF auszufüllen, heute durch Artikel 21 des Ministeriellen Erlasses vom 28. Oktober 2020 vorgesehen. So gibt es derzeit keine Rechtsnorm, die alle Daten definiert, die über das PLF übermittelt werden müssen und im Rahmen der PLF-Datenbank verarbeitet werden. Man kann höchstens beschließen, dass diese Daten auch – aber nicht nur – die Daten enthalten, die in Artikel 1 Nr. 4 des Zusammenarbeitsabkommens erwähnt werden²⁰.

Diese Lücke sollte daher ausgefüllt werden, indem entweder im Gesetz oder im Zusammenarbeitsabkommen, dem zugestimmt wird, je nach Wahl der föderalen Behörde, alle Kategorien von Daten, die mit dem PLF gesammelt werden und in der PLF-Datenbank verarbeitet werden, eindeutig festgelegt werden.

¹⁹ Gutachten des Staatsrates 67.719/VR vom 15. Juli 2020 über den zum Gesetz vom 9. Oktober 2020 „zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission in Bezug auf die gemeinsame Verarbeitung von Daten durch Sciensano und die von den zuständigen föderierten Teilgebieten oder von den zuständigen Agenturen bestimmten Kontaktzentren, Gesundheitsinspektionsdienste und mobilen Teams im Rahmen einer Kontaktermittlung bei (vermutlich) mit dem Coronavirus COVID-19 infizierten Personen auf der Grundlage einer Datenbank bei Sciensano“ gewordenen Vorentwurf, Bemerkungen 10.1 bis 10.3, *Parl. Dok.*, Kammer, 2019-20, Nr. 55-1490/001, S.35-40.

²⁰ In der Begründung steht tatsächlich Folgendes: „Aus dem PLF werden folgende Daten weitergegeben: Name und Vorname des Reisenden, der sich einer Quarantäne oder einem Test unterziehen soll, Geburtsdatum, Wohnsitz, Ankunftsdatum in Belgien und die Telefonnummer des Reisenden. (...) Die Teilstaaten, lokalen Behörden oder Polizeidienste benötigen diese Informationen, um Quarantäne oder Tests bei den richtigen Personen durchzusetzen. Alle anderen Daten aus dem PLF werden von den Teilstaaten, lokalen Behörden oder Polizeidiensten nicht benötigt. Diese werden daher auch nicht im Rahmen dieses Zusammenarbeitsabkommens weitergegeben“.

Da die Gesetzgebungsabteilung diese Kategorien von Daten nicht kennt, kann sie nicht beurteilen, ob das Prinzip der minimalen Datenverarbeitung und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, die durch Artikel 5 Absatz 1 c) der DSGVO²¹ vorgeschrieben werden, eingehalten worden sind. Laut dieser Bestimmung müssen die verarbeiteten Daten „dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein“.

25. Artikel 7 bestimmt, dass die PLF-Datenbank vom „Föderalen Öffentlichen Dienst für Volksgesundheit, die Lebensmittelkette und die Umwelt“ „verwaltet wird“, aber bestimmt nicht ausdrücklich, wer der Verantwortliche ist.

Darüber befragt antworteten die Beauftragten, dass es der „FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu“ ist.

Artikel 7 ist in diesem Sinne zu präzisieren.

26. Darüber hinaus erfordert das Legalitätsprinzip, dass das Dekret selbst hinreichend deutlich macht, welche Kategorien von Personen Zugang zu den verarbeiteten Daten haben²². Artikel 7 gibt jedoch nicht deutlich an, welche Personen Zugang zur PFL-Datenbank haben.

Zwar bestimmt Artikel 3, dass gewisse PLF-Daten täglich an die föderierten Teilgebiete, an die lokalen Behörden und an die Polizeidienste übermittelt werden, aber Artikel 7 gibt nicht an, ob noch andere Kategorien von Personen zur PLF-Datenbank Zugang haben, und, wenn ja, unter welchen Bedingungen.

Beim Lesen der Begründung zu Artikel 7 hat man jedoch den Eindruck, dass Sciensano Zugang zu den „betroffenen Daten (...) im Rahmen des Zusammenarbeitsabkommens vom 25. August 2020 in Bezug auf die gemeinsame Verarbeitung von Daten durch Sciensano und die von den zuständigen föderierten Teilgebieten oder von den zuständigen Agenturen bestimmten Kontaktzentren, Gesundheitsinspektionsdienste und mobilen Teams im Rahmen einer Kontaktermittlung“ wird haben können, wobei die „Modalitäten der Übermittlung“ dieser Daten „darüber hinaus durch eine Beratung des Informationssicherheitsausschusses geregelt“ werden.

²¹ 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).

²² Siehe u. a. Gutachten 68.844/VR und die Hinweise in Bemerkung 12 dieses Gutachtens.

Auf die Frage nach den Gründen für die Übermittlung von Daten an Sciensano, haben die Beauftragten geantwortet, dass nur der Dienst „Saniport“ des Föderalen Öffentlichen Dienstes für Volksgesundheit, die Lebensmittelkette und die Umwelt einen direkten Zugriff auf die PLF-Datenbank hat. Sie haben doch Folgendes präzisiert:

„Sciensano is de verwerkingsverantwoordelijke voor de testing en tracing (SA van 25 augustus 2020) en moet voor de ondersteuning van de contactopsporing toegang krijgen tot de PLF. Als uit de testing zou blijken dat iemand positief is bevonden, dan kan op basis van de PLF van de betrokkenen en de PLF van medereizigers, deze medereizigers worden opgespoord en verwittigd.“.

Folglich sollte im Gesetz oder, wenn die Föderalbehörde sich dafür entscheidet, in dem Zusammenarbeitsabkommen selber, dem zugestimmt wird, deutlicher festgelegt werden, welche Drittpersonen Zugang zu den in der PLF-Datenbank enthaltenen Daten erhalten könnten.

27. Wie oben bemerkt wurde, steht im Kommentar zu Artikel 7, dass die Modalitäten der Übermittlung der Daten an Sciensano „durch eine Beratung des Informationssicherheitsausschusses geregelt“ werden.

Im o.a. Gutachten 67.719/VR hat die Gesetzgebungsabteilung bezüglich den Verordnungsbefugnissen, die der Kammer „Soziale Sicherheit und Gesundheit“ des Informationssicherheitsausschusses zugewiesen werden, Folgendes bemerkt:

„Bij de artikelen 11, § 3, en 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité, wat betreft bepaalde aspecten van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het informatieveiligheidscomité,²³ is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.²⁴

²³ Fußnote 49 aus dem zitierten Gutachten: Zie in dat verband trouwens ook de kritiek die de Raad van State ter zake reeds had geformuleerd in adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018, tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 140-142.

²⁴ Fußnote 50 aus dem zitierten Gutachten: Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: „De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is

Daar komt nog bij dat het informatieveiligheidscomité een federale instelling is en dat een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een dergelijke instelling neerkomt op een afstand van bevoegdheden in hoofde van de deelstaten die bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn.

De conclusie is dan ook dat de beoogde delegaties aan het informatieveiligheidscomité moeten worden omgevormd tot delegaties aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, zoals in artikel 14, § 9, van het samenwerkingsakkoord, althans onder de voorwaarde dat geen nieuwe essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden geregeld, maar hooguit de concretisering van hetgeen reeds voortvloeit uit het huidige samenwerkingsakkoord. Indien dat niet mogelijk is, moet het huidige samenwerkingsakkoord eerst worden aangevuld“.

Insofern es die Absicht der Verfasser des Zusammenarbeitsabkommens ist, dem Informationssicherheitsausschuss eine Verordnungsbefugnis zuzuweisen, würde dieses Abkommen zu der gleichen Bemerkung wie in dem o.a. Gutachten führen.

28. In Artikel 7 wird die Regelung nicht erwähnt, aufgrund derer die PLF-Datenbank angelegt wird.

Laut dem Kommentar zu diesem Artikel „[ist d]ie konkrete Organisation der Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten (...) Gegenstand einer Vereinbarung zwischen dem Föderalen Öffentlichen Dienst für Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt und den Gesundheitsinspektionsdiensten der Teilstaaten“.

Wie die Gesetzgebungsabteilung bereits bezüglich ähnlicher Regelungen bemerkt hat²⁵, müssen die Regeln zur Organisation der PLF-Datenbank im Gesetz selber oder nach Wahl der Föderalbehörde in dem Zusammenarbeitsabkommen, dem zugestimmt wird, festgelegt werden²⁶. Wenn diese Regeln in dem Zusammenarbeitsabkommen selber festgelegt werden und soweit sie nicht wesentliche Elemente dieser Angelegenheit betreffen, kann in Übereinstimmung mit Artikel 92bis § 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ein ausführendes Zusammenarbeitsabkommen verwendet werden.

29. Aus Artikel 7 könnte abgeleitet werden, dass ein PLF mit einer völlig identischen Tragweite wie das von der Föderalbehörde im Rahmen ihrer Befugnis zur Regelung des Zugangs zum Staatsgebiet eingeführte PLF, durch oder aufgrund eines „Dekrets“ oder einer „Ordonnanz“

underworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies“; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: „Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen“.

²⁵ Vgl. mit o.a. Gutachten des Staatsrates 68.844/VR.

²⁶ Siehe z.B. die organisatorischen Regeln in dem Zusammenarbeitsabkommen vom 25. August 2020 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission „in Bezug auf die gemeinsame Verarbeitung von Daten durch Sciensano und die von den zuständigen föderierten Teilgebieten oder von den zuständigen Agenturen bestimmten Kontaktzentren, Gesundheitsinspektionsdienste und mobilen Teams im Rahmen einer Kontaktermittlung bei (vermutlich) mit dem Coronavirus COVID-19 infizierten Personen auf der Grundlage einer Datenbank bei Sciensano“.

eingeführt werden könnte. Wenn dies tatsächlich die Tragweite von Artikel 7 ist, ist dieser Artikel nicht mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung zu vereinbaren. Der Text ist zu verdeutlichen, um jede Zweideutigkeit zu vermeiden.

Artikel 8

30. Gemäß Artikel 92bis § 5 Absatz 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 muss das Abkommen die Art und Weise, wie die Mitglieder des Zusammenarbeitsgerichts bestimmt werden, außer was den Vorsitzenden betrifft, regeln²⁷.

31. In dem französischen Text von Artikel 8, letztem Satz, muss, was die Aufteilung der Kosten des Zusammenarbeitsgerichts betrifft, nicht auf die „parties à cet accord de coopération d'exécution“, aber gemäß dem niederländischen und dem deutschen Text auf die „parties au présent accord de coopération“ verwiesen werden.

Artikel 10

32. Laut Artikel 10 § 1 tritt vorliegendes Zusammenarbeitsabkommen an dem Datum seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft.

Es ist daher möglich, dass dieses Zusammenarbeitsabkommen rückwirkend in Kraft tritt, wenn es vor dem Datum des letzten Rechtsakts zur Zustimmung dieses Zusammenarbeitsabkommens im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht wird.

Die Nichtrückwirkung von Regeln auf der hierarchischen Ebene einer Rechtsnorm 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 ist²⁸.

²⁷ Siehe in diesem Sinne u.a. das Gutachten des Staatsrates 66.147/2/V vom 11. September 2019 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Wallonischen Region vom 16. Juli 2020 „zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 20. Mai 2020 zwischen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Wallonischen Region über das Erreichen der Europäischen Ziele in den Bereichen Klima und Energie“, geworden ist, *Parl. Dok.*, W. Parl., 2019-20, Nr. 169/1, S. 17-20; und das o.a. Gutachten des Staatsrates 68.844/VR. Siehe auch Y. PEETERS, *De plaats van het samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Brügge, La Charte, S. 329-330.

²⁸ 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; Verfassungsgerichtshof, 9. Februar 2017, Nr. 15/2017, B.9.2.

In diesem Fall ist diese Rückwirkung unzulässig, da die Daten, die im Rahmen dieses Zusammenarbeitsabkommens ausgetauscht werden, es ermöglichen werden, im Einklang mit den Regelungen der förderierten Teilgebiete den Personen, die den Verpflichtungen in Bezug auf Quarantäne und Tests nicht nachkommen, strafrechtliche Sanktionen aufzuerlegen.

Die Formulierung von Absatz 1 sollte infolgedessen revidiert werden, um jede Rückwirkung zu vermeiden, indem beispielsweise bestimmt wird, dass das Zusammenarbeitsabkommen am Tag der Veröffentlichung des letzten Zustimmungstextes in Kraft tritt.

33. Wie Artikel 10 § 2 abgefasst ist, kann diese Bestimmung zu Verwirrung darüber führen, was unter „Die in diesem Zusammenarbeitsabkommen vorgesehenen Maßnahmen“ zu verstehen ist.

Darüber befragt antworteten die Beauftragten Folgendes:

„De maatregelen inzake contact tracing hebben geen uitstaans met dit Samenwerkingsakkoord. Het gaat om de maatregelen inzake de overdracht van de gegevens inzake testing en quarantaine bij terugkomst uit een rode zone“.

Im Interesse der Rechtssicherheit ist Artikel 10 § 2 deutlicher in diesem Sinne zu formulieren.

34. Artikel 10 § 3 lautet folgendermaßen: „Unbeschadet des Absatzes 2 wird das Zusammenarbeitsabkommen durch ein neues Zusammenarbeitsabkommen beendet, das den Bürgern bekannt gegeben wird“.

In dem o.a. Gutachten 68.844/VR hat die Gesetzgebungsabteilung bereits folgende Bemerkung formuliert:

„De verwijzing naar een nieuw samenwerkingsakkoord kan beter worden weggelaten, aangezien er altijd een nieuw samenwerkingsakkoord kan worden gesloten.

De taak van de centralisering van de mogelijkheid van herroeping van het samenwerkingsakkoord kan beter worden toebedeeld aan de Centrale Secretarie van het Overlegcomité, gelet op haar functie als depositaris van samenwerkingsakkoorden, veeleer dan aan het secretariaat van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid.

Bovendien is het raadzaam om de herroeping pas te laten ingaan na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging dat het schriftelijk akkoord werd ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord“.

Darüber befragt haben die Beauftragten den folgenden neuen Text vorgeschlagen:

„Voorstel tot aanpassing van Art. 10, §3: ‘Dit samenwerkingsakkoord heeft uitwerking tot de herziening of de herroeping ervan nadat de Centrale Secretarie van het Overlegcomité het schriftelijk akkoord heeft ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord en na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging van dit schriftelijk akkoord’“.

Man kann sich dem Vorschlag, Artikel 10 § 3 also umzuformulieren, anschließen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von RONNY VERCRUYSEN, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY