



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 70.385/VR
vom 27. Oktober 2021

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft
,zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 26. Oktober 2021
zur Änderung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021
zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der
Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der
Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und
der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von
Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat, dem
COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener
Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben
oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben‘

Am 27. Oktober 2021 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Vize-Ministerpräsidenten, 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 vom 26. Oktober 2021 zur Änderung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von den vereinigten Kammern am 27. Oktober 2021 untersucht. Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus Martine BAGUET, Kammerpräsident, Präsident, Wilfried VAN VAERENBERGH, Kammerpräsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE und Christine HOREVOETS, Staatsräte, und Annemie GOOSSENS und Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Greffier.

Der Bericht wurde von Xavier DELGRANGE, erster Auditor-Abteilungsleiter, Tim CORTHAUT und Jonas RIEMSLAGH, Auditoren, und Anne-Stéphanie RENSON, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 27. Oktober 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:

„Die Dringlichkeit ergibt sich aus der voraussichtlichen Aktivierung der Notsituation auf der Grundlage des (Pandemie-)Gesetzes vom 14. August 2021 und der Kontinuität, die in den von den Teilstaaten bereits per Dekret und/oder Ordonnanz erlassenen Maßnahmen gewährleistet werden muss, sowie aus der Kontinuität der Vorschriften für Massenveranstaltungen, Pilot- und Pilotprojekte, Tanzsäle und Diskotheken. Diese Maßnahmen, die auf dem derzeitigen Wortlaut des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli (und in der durch das Zusammenarbeitsabkommen vom 27. September geänderten Fassung) basieren, würden andernfalls hinfällig.

Dieses neue Zusammenarbeitsabkommen enthält daher die notwendigen Änderungen des Kooperationsabkommens vom 14. Juli 2021, die erforderlich sind, um die zu erwartende Notsituation entschlossen und korrekt zu bewältigen, falls die epidemische Notsituation auf der Grundlage des Gesetzes vom 14. August 2021 ausgerufen wird.

Zu diesem Zweck muss sichergestellt werden, dass:

– die im Zusammenarbeitsabkommen vom 14. Juli 2021 vorgesehene und bis zum 31. Oktober 2021 gültige Regelung über die Verwendung des COVID Safe Ticket zur Regelung des Zugangs zu Massenveranstaltungen, Pilotprojekten und Tanzlokalen/Diskotheken auch nach dem 31. Oktober 2021 angewendet werden kann, wenn die epidemische Notsituation ausgerufen wird;

– die Regelung für die zusätzlichen Sektoren, die im Zusammenarbeitsabkommen vom 14. Juli 2021 bei Ausrufung des epidemischen Notstands vorgesehen sind, so angepasst werden, dass (i) einerseits die bereits in Kraft befindlichen Dekrete und Ordonnanzen nicht mehr ausgesetzt oder nicht mehr außer Kraft treten (ii) andererseits sollen die Teilstaaten weiterhin von der Möglichkeit Gebrauch machen können, die Nutzung des COVID Safe Tickets für die zusätzlichen Sektoren auf der Grundlage eines differenzierten Ansatzes mittels eines Dekrets oder einer Ordonnanz vorzusehen, und zwar sowohl insoweit, als die in den Dekreten, Ordonnanzen oder Durchführungsinstrumenten enthaltenen Maßnahmen nicht mit strengeren Maßnahmen kollidieren, die vom Konzertierungsausschuss beschlossen und in einem Erlass gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 14. August 2021 bestätigt werden (z.B. eine Lockdown oder Schließungsmaßnahme).“

Die Gesetzgebungsabteilung ist ausnahmsweise damit einverstanden, nicht nur den Begutachtungstrag dringend zu untersuchen, aber auch auf Drängen der Begutachtungsantragsteller und in Anbetracht der außergewöhnlichen Umstände vorliegendes Gutachten innerhalb einer äußerst kurzen Frist trotz der erheblichen strukturellen Arbeitsbelastung und der ebenso strukturellen Unterbesetzung, mit der die Gesetzgebungsabteilung bereits seit einiger Zeit zu kämpfen hat, abzugeben.

*

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, dem Zusammenarbeitsabkommen vom 26. Oktober 2021 „zur Änderung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben“ zuzustimmen.

Artikel 2bis § 3 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021, der in seiner jetzigen Fassung dazu führt, dass die bestehenden Maßnahmen der föderierten Teilgebiete bezüglich des COVID Safe Tickets bei der Ausrufung einer epidemischen Notsituation gemäß Artikel 3 § 1 des Gesetzes vom 14. August 2021 'über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation' (nachstehend: das Pandemiegesetz) keine Anwendung mehr finden, wird ersetzt². Artikel 2bis § 3 des o.a. Zusammenarbeitsabkommens wird durch eine ausführlichere Rollenverteilung zwischen der Föderalbehörde, den föderierten Teilgebieten und den Bürgermeistern und Gouverneuren ersetzt.

Der entworfenen Regelung zufolge können die föderierten Teilgebiete bei der Ausrufung einer epidemischen Notsituation nicht mehr auftreten, was die Verwendung des COVID-Safe-Tickets bei Massenveranstaltungen, Test- und Pilotprojekten, sowie in Diskotheken und Tanzlokalen betrifft. Vorbehaltlich der Möglichkeit für die föderierten Teilgebiete und die Bürgermeister und Gouverneure, Maßnahmen zu treffen, die strenger als die aufgrund des Pandemiegesetzes ergriffenen Maßnahmen sind, finden die bestehenden Maßnahmen der föderierten Teilgebiete für die Dauer der epidemischen Notsituation keine Anwendung mehr. Für die in Artikel 1 § 1 Nr. 21 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 erwähnten Angelegenheiten und Einrichtungen, für die das COVID Safe Ticket verwendet werden kann,

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

² Übrigens versteht der Staatsrat die Hinweise, dass diese Maßnahmen „keine Anwendung mehr [finden] *sobald und solange*“ (im entworfenen Absatz 2) und dann „wieder in Kraft [treten] und (...) umfassend wirksam [sind]“ (in den entworfenen Absätzen 5 und 6), in diesem Sinne, dass die beschränkte Geltungsdauer dieser Maßnahmen dadurch nicht verlängert wird, nämlich dass diese Maßnahmen nach Beendigung der epidemischen Notsituation nicht mehr „wiederleben“ können, wenn die ausdrücklich geregelte Geltungsdauer dieser Maßnahmen während der epidemischen Notsituation abläuft.

bleiben die Maßnahmen der förderierten Teilgebiete jedoch wirksam, zumindest insofern sie nicht im Widerspruch zu den aufgrund des Pandemiegesetzes getroffenen Maßnahmen stehen.

ZUSTÄNDIGKEIT

4. Die Parteien des Abänderungszusammenarbeitsabkommens sind dieselben Parteien wie diejenigen des abzuändernden Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021. In den Gutachten 69.730/VR bis 69.736/VR vom 9. Juli 2021 über die Vorentwürfe der Zustimmungstexte zu dem Zusammenarbeitsabkommen vom 14. Juli 2021 wurde Folgendes bezüglich der Zuständigkeit der Parteien dieses Zusammenarbeitsabkommens dargelegt:

„Das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen bezieht sich auf drei Formen der Verarbeitung personenbezogener Daten: diejenige im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat und dem COVID Safe Ticket, diejenige im Zusammenhang mit dem Passenger Locator Form (PLF) und diejenige in Bezug auf die Lohnempfänger und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben.

Beim Abschließen dieses Zusammenarbeitsabkommens können sich die Flämische Gemeinschaft, die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Gemeinsame Gemeinschaftskommission, die Französische Gemeinschaftskommission und die Wallonische Region sich hauptsächlich auf ihre Zuständigkeit³, bzw. auf die von ihr ausgeübte Zuständigkeit im Bereich der Präventivmedizin⁴ stützen.

Das Abschließen dieses Zusammenarbeitsabkommens fällt auch in den Zuständigkeitsbereich der Föderalbehörde, unter anderem auf der Grundlage ihrer Restbefugnis in Sachen gesundheitliche Überwachung, Zivilschutz und Zivilsicherheit⁵ und in Sachen Kontrolle der Außengrenzen, sowie aufgrund ihrer Befugnis im Bereich der wissenschaftlichen Forschung⁶.

Aus dem Vorstehenden folgt, dass die verschiedenen Verarbeitungen von Daten aus der jeweiligen Ausübung der eigenen Zuständigkeiten jedes Teilgebiets das Abschließen eines Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Föderalbehörde, der Flämischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Französischen Gemeinschaftskommission und der Wallonischen Region rechtfertigen.“⁷

³ Fußnote 4 aus Gutachten 69.734/VR: In Ausführung von Artikel 138 der Verfassung, durch das Sonderdekret der Französischen Gemeinschaft vom 3. April 2014, das Dekret der Französischen Gemeinschaftskommission vom 4. April 2014 und das Dekret 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‘.

⁴ Fußnote 5 aus Gutachten 69.734/VR: Artikel 5 § 1 I Absatz 1 Nr. 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁵ Fußnote 6 aus Gutachten 69.734/VR: Siehe das Gutachten Nr. 68.936/AV vom 7. April 2021 über einen Vorentwurf eines Gesetzes ‚betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie‘, Parl. Dok., Kammer, 2020-2021, Nr. 551951/001, S. 64-68.

⁶ Fußnote 7 aus Gutachten 69.734/VR: Artikel 6bis §§ 2 und 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘.

⁷ Siehe insbesondere Gutachten 69.734/VR des Staatsrates vom 9. Juli 2021 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 19. Juli 2021 zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen

Die Änderung, die durch das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen vorgenommen wird, führt nicht zu einer anderen Meinung bezüglich der Zuständigkeit der betreffenden Parteien. Die Tatsache, dass die betreffende Änderung sich inhaltlich auf das COVID Safe Ticket bezieht und dass in den entworfenen Bestimmungen ausdrücklich vorgesehen wird, auf welche Weise und durch welche Behörden die Verwendung des COVID Safe Tickets geregelt werden kann, ändert auch nichts an dieser Feststellung.

FORMVORSCHRIFTEN

5. Das Gutachten der Datenschutzbehörde über das Abänderungszusammenarbeitsabkommen muss noch eingeholt werden. Die Tatsache, dass es - dem Beauftragten zufolge - im Bereich der Verarbeitung von heiklen personenbezogenen Daten keine Anpassungen gibt, ändert nichts daran, da der Anwendungsbereich der bestehenden Regelung über die Verarbeitung personenbezogener Daten vom Zusammenarbeitsabkommen abgeändert wird.

6. Es geht nicht hervor, dass das Gutachten des Beirats für Gesundheitsförderung bereits eingeholt wurde. Dieses Gutachten ist sowieso einzuholen, da das COVID Safe Ticket als eine Maßnahme „auf struktureller Ebene“ bezüglich der „Schaffung gesundheitsfördernder Rahmenbedingungen insbesondere im Schulalltag, in der Arbeitswelt sowie im Freizeitbereich“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Dekrets vom 1. Juni 2004 'zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention' betrachtet werden kann und somit einen Teil der Gesundheitsförderung im Sinne dieses Dekrets bildet. Gemäß Artikel 7 § 1 Absatz 3 dieses Dekrets muss jeder Dekretvorentwurf über diese Angelegenheit dem Beirat für Gesundheitsförderung zur Begutachtung vorgelegt werden.

7. Sollte an dem Staatsrat vorgelegten Text infolge der Erfüllung der o.a. Formvorschrift noch Abänderungen vorgenommen werden⁸, 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.

EU-COVID-Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben' geworden ist (www.raadvst-consetat.be/dbx/gutachten/69734.pdf).

⁸ Nämlich andere Abänderungen, als diejenigen, die in diesem Gutachten erwähnt sind oder als diejenigen, die darauf abzielen, den in diesem Gutachten formulierten Bemerkungen gerecht zu werden.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

A. Abwägung zwischen dem Recht auf Gesundheit und den anderen Grundrechten

8. Die entworfene Regelung gibt keinen Anlass zu einer anderen Beurteilung hinsichtlich der Abwägung zwischen dem Recht auf Gesundheit und den anderen Grundrechten als die diesbezüglich bereits in den Gutachten über die Vorentwürfe von Zustimmungstexten zu dem Abänderungszusammenarbeitsabkommen vom 27. September 2021 dargelegte Beurteilung⁹.

B. Zeitlicher Anwendungsbereich des Zusammenarbeitsabkommens

9. Das Zusammenarbeitsabkommen enthält keine Regelung für dessen Inkrafttreten. Der Gutachtenpraxis¹⁰ und der Rechtslehre¹¹ zufolge setzt dies voraus, dass das Zusammenarbeitsabkommen am zehnten Tag nach der Veröffentlichung des letzten Zustimmungsakts im Belgischen Staatsblatt in Kraft tritt. Aufgrund der angeführten Dringlichkeit, nämlich dass die Regelung so schnell wie möglich und vor dem 1. November 2021 in Kraft treten muss, scheint dies nicht die Absicht zu sein, was der Beauftragte bestätigt.

Der Beauftragte erklärte, dass das Zusammenarbeitsabkommen um eine Bestimmung ergänzt werden sollte, aufgrund deren es am 29. Oktober 2021 in Kraft treten wird.

Eine solche Arbeitsweise ist jedoch nicht wünschenswert, da somit dem Zusammenarbeitsabkommen Rückwirkung verliehen würde, wenn ein oder mehrere der zu verabschiedenden Zustimmungstexte nicht spätestens an diesem Datum veröffentlicht wird. Da das Zusammenarbeitsabkommen darauf abzielt, einen Rahmen für die Begrenzung der Rechte und Freiheiten der Bürger zu schaffen, wobei die Missachtung der zu dessen Durchführung auferlegten Verpflichtungen außerdem aufgrund des Pandemiegesetzes bzw. der relevanten Dekrete und Ordonnanzen der förderierten Teilgebiete strafrechtlich gestraft wird, könnte diese Rückwirkung nicht gerechtfertigt werden¹².

⁹ Siehe insbesondere Gutachten 70.159/VR des Staatsrates vom 23. September 2021 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 1. Oktober 2021 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 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 het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België' geworden ist, *Parl.Dok.*, Kammer 2020-21, Nr. 55-2212/001,30-36 (Bemerkungen 10.1-10.6).

¹⁰ Siehe Gutachten 46.688/VR des Staatsrates vom 23. Juni 2009 über einen Vorentwurf eines Gesetzes 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)', Bemerkung zu Artikel 11.

¹¹ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brügge, die Keure, 2016, S. 268-269.

¹² Siehe Gutachten 70.205/VR des Staatsrates vom 28. September 2021 über einen Vorentwurf, der zu der Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 14. Oktober 2021 'betreffende de uitbreiding van het

Die beste Lösung besteht folglich darin, das Zusammenarbeitsabkommen um einen Artikel 2 zu ergänzen, der wie folgt lautet:

„Art.2. Dieses Zusammenarbeitsabkommen tritt am Tage der Veröffentlichung des letzten Zustimmungstextes im Belgischen Staatsblatt in Kraft.“

Es steht also jeder der verschiedenen Behörden zu, dafür zu sorgen, dass ihr Zustimmungstext tatsächlich spätestens am 29. November 2021 im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht wird.

Auf jeden Fall ist dafür zu sorgen, dass vor dem vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens keine epidemische Notsituation unter Anwendung von Artikel 3 des Pandemiegesetzes ausgerufen wird, damit vermieden wird, dass der heutige Artikel 2*bis* § 3 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zunächst aktiviert würde, um dann durch die mit diesem Abänderungszusammenarbeitsabkommen eingeführte abweichende Regelung ersetzt zu werden, was zu einer großen Rechtsunsicherheit führen würde¹³. Der Zeitpunkt der Ausrufung der epidemischen Notsituation könnte mit anderen Worten frühestens auf denselben Tag wie das Inkrafttreten dieses Zusammenarbeitsabkommens fallen.

BESONDERE BEMERKUNGEN

Entwurfener Artikel 2*bis* § 3 Absatz 1

10. Die Bestimmung im entworfenen Artikel 2*bis* § 3 Absatz 1 (i) des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021, der zufolge „die Artikel 2*bis*, §2, und 13*ter*, §3 dieses Zusammenarbeitsabkommens vorübergehend ausgesetzt [werden]“, wird ferner im entworfenen Paragraphen 3 nuanciert. Im Interesse der Rechtssicherheit ist es demzufolge ratsam, darin den Satzteil „unter den in diesem Paragraphen festgelegten Bedingungen“ hinzuzufügen.

Entwurfener Artikel 2*bis* § 3 Absatz 2

11. Im entworfenen Artikel 2*bis* § 3 Absatz 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 wird auf „diese(...) Artikel 2*bis*, §§ 1 und 2, 13*bis* und 13*ter*“ hingewiesen, während im entworfenen Absatz 1 nur auf „die Artikel 2*bis*, §2, und 13*ter*, §3“ hingewiesen wird.

COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie' geworden ist, *Parl. Dok.* Vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission 2021-22, Nr. B-89/1, 51-52 (Bemerkung 30).

¹³ So, obwohl der Staatsrat in der ihm anberaumten sehr kurzen Frist dies gründlich nicht untersuchen kann, könnte sich bereits zunächst die Frage stellen, ob die neue Bestimmung dann sofort oder erst für eine eventuelle spätere epidemische Notsituation Anwendung finden würde. Auch wenn die sofortige Anwendung beabsichtigt würde, enthält das Zusammenarbeitsabkommen keine Übergangsregelung für eine solche Situation.

Der Beauftragte verdeutlichte diesen Unterschied wie folgt:

„In het tweede lid wordt bepaald welke gevolgen dit heeft voor de decreten en ordonnanties die reeds werden genomen (op grond van de artikelen 2bis en 13bis SWA) en op deze die zullen worden genomen (op grond van de artikelen 2bis en 13ter SWA). Indien we in dit tweede lid enkel de decreten of ordonnanties zouden viseren die op grond van de artikelen 2bis en 13ter SWA zouden zijn uitgevaardigd, bestaat er een kans dat we bijv. de ordonnantie die is uitgevaardigd in Brussel (ogv artikel 2bis en 13bis SWA) buiten beschouwing laten. Derhalve is het wel nodig om in het tweede lid van het artikel te verwijzen naar de decreten genomen op grond van de artikelen 2bis en 13bis.

Daarnaast in het eerste lid, wensen we inderdaad artikel 13bis niet buiten werking te laten treden:

- (i) Enerzijds om de eenvoudige reden -zoals u terecht aangeeft dat – de nieuwe tekst sowieso na 31 oktober zal ingaan
- (ii) We wensen met deze regeling (in geval van afkondiging epidemische noodsituatie) eigenlijk het regime zoals het vandaag geldig is (zijnde tot en met 31 oktober 2021) op grond van artikel 2bis en 13bis SWA terug in te voeren.

Kort gesteld:

- Het gebruik van het CST voor toegang tot massa-evenementen, proef-en pilootprojecten, en discotheken en dancings wordt geregeld door de partijen van het SWA en dus op grond van het SWA; beslissingstabel in USWA, definitie van massa-evenementen, proef-en pilootprojecten in een uitvoerend besluit (MB of KB), al dan niet verplicht karakter van gebruik CST + drempel van bezoekers in discotheken en dancings tevens in besluit (MB of KB);
- Het gebruik van het CST voor andere sectoren die voorkomen in artikel 1, §1, 21° : wordt geregeld (en dus geactiveerd) door de gefedereerde entiteiten middels decreet of ordonnantie, waarbij uiteraard niet kan afgeweken worden van de beslissingstabel van USWA.

Wij zullen dit verder preciseren in de algemene toelichting.“

Angesichts der Komplexität der entworfenen Regelung kann diesem letzten Vorschlag zugestimmt werden. Auf jeden Fall sind die Wörter „dieser Artikel“ durch die Wörter „der Artikel“ zu ersetzen, da im entworfenen Absatz 1 weniger Bestimmungen aufgezählt werden.

Entworfener Artikel 2bis § 3 Absatz 3

12. Im niederländischen Text des entworfenen Artikels 2bis § 3 Absatz 3 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 ist der Satzteil „kunnen niet in strijd zijn“ durch den Satzteil „mogen niet in strijd zijn“ zu ersetzen. Dies wurde vom Beauftragten bestätigt.

13. Die entworfene Bestimmung impliziert, dass die von den föderierten Teilgebieten erlassenen Normen für Angelegenheiten und Einrichtungen nicht im Widerspruch zu den gemäß dem Pandemiegesetz ergriffenen Maßnahmen stehen dürfen. Auf die Frage, ob dies bedeutet, dass die Bestimmungen der föderierten Teilgebiete über diese Angelegenheiten und Einrichtungen nicht automatisch ihre Wirkung verlieren, aber dass die Föderalbehörde neben

diesen Bestimmungen auch die Verwendung des COVID Safe Tickets aufgrund des Pandemiegesetzes auferlegen oder vorsehen kann, vorausgesetzt, dass die Bestimmungen der förderierten Teilgebiete hierzu nicht im Widerspruch stehen dürfen, antwortete der Beauftragte negativ:

„Neen, dit is niet het uitgangspunt, maar we begrijpen dat dit dient te worden verduidelijkt in de algemene toelichting of zelfs in de tekst.

Wij hadden volgende situatie voor ogen: stel dat men op grond van de epidemische noodsituatie bijv. terug zou overgaan tot het sluiten van de horeca. In dergelijk geval, kan men dan niet zeggen dat er ogv een decreet of ordonnantie in een bepaald deelgebied de horeca wel mag open blijven door gebruik te maken van het CST.

Met andere woorden, indien we stellen dat ze niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die in een besluit kunnen worden genomen dan zijn dat maatregelen die strenger zijn, maar niet het gebruik van het CST in een sector regelen.“

In dem vom Beauftragten angeführten Fall ist die entworfene Bestimmung eigentlich überflüssig, weil Regeln über die obligatorische oder fakultative Verwendung des COVID Safe Tickets anscheinend nicht angewandt werden können, wenn die betreffenden Angelegenheiten und Einrichtungen in Ausführung des Pandemiegesetzes geschlossen werden. Dies ergibt sich tatsächlich aus der diesbezüglichen Zuständigkeitsverteilung, wie sie vom Staatsrat in seinem Gutachten über den Vorentwurf, der zum Pandemiegesetz geworden ist, dargelegt wurde¹⁴.

In Fällen, in denen keine Schließung, sondern eine Kapazitätsbeschränkung, eine Mundschutzpflcht für Besucher und Abstandsregeln usw. in Ausführung des Pandemiegesetzes vorgesehen wird, könnte die Tragweite der Anforderung „nicht im Widerspruch zu“ zu Unklarheiten und damit zu Rechtsunsicherheit führen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob eine Regelung der Verwendung des COVID Safe Tickets durch ein förderiertes Teilgebiet zusammen mit solchen föderalen Maßnahmen angewandt werden kann, oder ob davon ausgegangen werden muss, dass die Föderalbehörde mit solchen Maßnahmen die gesundheitlichen Maßnahmen für die betreffende Angelegenheit oder Einrichtung vollständig geregelt hat.

Es ist daher sehr ratsam, den Begriff „nicht im Widerspruch zu“, wenn nicht im Text des Zusammenarbeitsabkommens, so doch zumindest in der Begründung anhand einiger relevanter Beispiele zu präzisieren.

Entworfener Artikel 2bis § 3 Absatz 4

14. Der entworfene Artikel 2bis § 3 Absatz 4 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 regelt einen Fall, in dem die Verwendung des COVID Safe Tickets durch dieses Zusammenarbeitsabkommen selbst auferlegt wird, nämlich für Massenveranstaltungen, Test- und Pilotprojekte und Diskotheken und Tanzlokale. Eine solche Verpflichtung muss jedoch aus dem Text dieses gesetzgebenden Zusammenarbeitsabkommens unter Berücksichtigung des in Artikel 22 der Verfassung verankerten Gesetzmäßigkeitsprinzips hinreichend deutlich

¹⁴ Gutachten 68.936/AV des Staatsrates vom 7. April 2021 über einen Vorentwurf, der zum Pandemiegesetz geworden ist, *Parl. Dok.* Kammer 2020-21, Nr. 55-1951/001.

hervorgehen, da sie eine Ausweitung der Fälle darstellt, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen. Dies ist hier nicht der Fall; es reicht diesbezüglich nicht aus, zu bestimmen, dass „die Verwendung des COVID Safe Tickets (...) im Einklang mit den Bestimmungen dieses Zusammenarbeitsabkommens“ geregelt wird. Es sollte eine ausdrückliche Bestimmung aufgenommen werden, die diese Verwendung verbindlich vorschreibt.

Entwurfener Artikel 2bis § 3 Absatz 4 (i)

15. Laut dem entworfenen Artikel 2bis § 3 Absatz 4 (i) des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 gelten für die Verwendung des COVID Safe Tickets für den Zugang zu Massenveranstaltungen, Test- und Pilotprojekten und Diskotheken und Tanzlokalen die Rechtsvorschriften des Zusammenarbeitsabkommens, die bis zum 31. Oktober 2021 gültig sind oder waren, vorausgesetzt, dass:

„Die konkreten Umsetzungsmodalitäten soweit erforderlich um diesen Einsatz mittels eines Erlasses gemäß Artikel 4, §1 des Gesetzes vom 14. August 2021 über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation zu regeln, oder gegebenenfalls in einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen im Sinne von Artikel 92bis, §1, dritter Absatz, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur die Reform der Institutionen“.

Auf die Frage, ob sich diese „konkreten Umsetzungsmodalitäten“ auf die Elemente beziehen, die derzeit durch den Ministeriellen Erlass vom 28. Oktober 2020¹⁵ geregelt werden, oder auf die Elemente, die derzeit durch das ausführende Zusammenarbeitsabkommen vom 15. Oktober 2021¹⁶ geregelt werden, antwortete der Beauftragte wie folgt:

„Het gaat hier inderdaad om de uitvoeringsmodaliteiten zoals deze vandaag in het M.B. worden geregeld, dit betreffen de volgende zaken:

- Het aantal bezoekers van een massa-evenement of proef-of pilootproject.
- Vanaf hoeveel personen is het gebruik van het CST verplicht bij een massa-evenement of proef-of pilootproject.
- Het al dan niet verplicht gebruik van het CST in discotheken en dancings en vanaf hoeveel personen.

Het Uitvoerend SWA, met daarin de beslissingstabel, blijft bestaan en de elementen of zaken die daarin vervat zitten zullen dus niet middels een K.B. worden geregeld. (Dit is vandaag ook zo, deze zaken worden ook niet in het M.B. geregeld).

(...)

¹⁵ Ministerieller Erlass vom 28. Oktober 2020 „zur Festlegung von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19“

¹⁶ Ausführendes Zusammenarbeitsabkommen vom 15. Oktober 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission „über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben“.

Wij menen immers dat het mogelijk moet zijn om dergelijke invulling aan het aantal bezoekers van een massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en/of het opleggen van drempels van bezoekers bij deze evenementen alsook bij discotheken en dancings zowel kunnen worden genomen op grond van een besluit overeenkomstig artikel 4, §1 Pandemiewet of kunnen worden geregeld in een USWA. De bepalingen van het USWA kunnen niet worden overgenomen of geregeld door een KB“.

Auf jeden Fall geht die eigentliche Auferlegung (oder die Möglichkeit) der Verwendung des COVID Safe Tickets über die Definition der „konkreten Umsetzungsmodalitäten“ im Lichte des in Artikel 22 der Verfassung verankerten Gesetzmäßigkeitsprinzips hinaus. Dies erfordert eine ausdrückliche Bestimmung in dem Zusammenarbeitsabkommen, wie oben bereits erläutert wurde.

Auch die Festlegung der Anzahl der Personen, von der die obligatorische Verwendung des COVID Safe Tickets abhängt, kann nicht als eine „konkrete Umsetzungsmodalität“ betrachtet werden, sondern vielmehr als eine Regelung der Tragweite oder des Anwendungsbereichs der Verpflichtung selbst zur Verwendung des COVID Safe Tickets. Dies gilt insbesondere für Tanzlokale und Diskotheken, deren Definition in Artikel 1 § 1 Nr. 23 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 keine Bedingung bezüglich der Anzahl der anwesenden Personen enthält.

Dies bedeutet nicht, dass eine Delegation bestimmter Durchführungsmaßnahmen nicht möglich ist, aber nur dann, wenn es tatsächlich um Maßnahmen geht, die eher die konkrete Durchführung als die Tragweite oder den Anwendungsbereich der Verpflichtung selbst betreffen.

16. Der entworfenen Bestimmung zufolge können die konkreten Umsetzungsmodalitäten mittels eines (Königlichen) Erlasses gemäß Artikel 4 § 1 des Pandemiegesetzes „oder gegebenenfalls“ in einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen bestimmt werden.

Ob der eine oder der andere Weg gewählt wird, hängt jedoch nicht von einer bloßen Vereinbarung oder Präferenz ab, sondern von dem zuständigkeitsrechtlichen Charakter dieser Umsetzungsmodalitäten. Wenn die Umsetzungsmodalitäten völlig mit den Zuständigkeiten der Föderalbehörde übereinstimmen, muss der erste Weg gewählt werden. Geht es hingegen auch um Zuständigkeiten der föderierten Teilgebiete, muss der zweite Weg gewählt werden. Dies wird bei der Ausarbeitung der o.a. Ausführungsmodalitäten zu berücksichtigen sein. Auf jeden Fall können die Aspekte, die bereits in dem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen vom 15. Oktober 2021 geregelt werden, wie die zusätzlichen Modalitäten für Test- und Pilotprojekte und Massenveranstaltungen in Artikel 6 dieses ausführenden Zusammenarbeitsabkommens, nicht einseitig durch einen Königlichen Erlass abgeändert werden.

Entwurfener Artikel 2bis § 3 Absatz 4 (ii)

17. In dem entworfenen Artikel 2bis § 3 Absatz 4 (ii) des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 wird vorgeschrieben, dass „abweichend von den Bestimmungen des ersten Absatzes dieses Artikels (...) die Befugnis der föderierten Teilgebiete

gemäß Artikel 13bis, §2, 2° und 3°, Maßnahmen in Bezug auf die Verwendung des COVID Safe Ticket für den Zugang zu Massenveranstaltungen und Test- und Pilotprojekten, und Diskotheken und Tanzlokalen zu ergreifen oder beibehalten, die strenger sind als die Maßnahmen, die gemäß Artikel 4, §1 des Gesetzes vom 14. August 2021 über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation ergriffen werden, unverändert (bleibt), wenn und solange der epidemische Notstand ausgerufen wird“.

Der Verweis auf Artikel 13bis § 2 Nr. 2 des Zusammenarbeitsabkommens scheint jedoch sinnlos zu sein, da diese Bestimmung die „Angelegenheiten und Einrichtungen (...), für die die Verwendung des COVID Safe Tickets (...) verwendet werden kann“ und nicht die in dem einleitenden Satz der entworfenen Regelung erwähnten „Massenveranstaltungen, Test- und Pilotprojekte und Diskotheken und Tanzlokale“ betrifft.

18. Es ist nicht deutlich, welche Maßnahmen die förderierten Teilgebiete in Bezug auf „Diskotheken und Tanzlokale“ auf der Grundlage von Rechtsvorschriften ergriffen haben können, die „bis zum 31. Oktober 2021 gültig sind oder waren“, wie es in dem einleitenden Satz des entworfenen Absatzes 4 steht, da die förderierten Teilgebiete keine zeitliche Zuständigkeit dafür hatten. Die Frage erhebt sich also, ob der Hinweis auf Diskotheken und Tanzlokale nicht auszulassen ist.

19. In der entworfenen Bestimmung muss auf den ersten Absatz „dieses Paragraphen“ (nicht: dieses Artikels) hingewiesen werden.

Entworfener Artikel 2bis § 3 Absatz 4 (iii)

20. Der entworfene Artikel 2bis § 3 (iii) des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 lautet wie folgt:

„die Befugnis der Bürgermeister und Gouverneure, jeweils für ihr eigenes Gebiet Maßnahmen in Bezug auf die Verwendung des COVID Safe Ticket[s] für den Zugang zu Massenveranstaltungen, Test- und Pilotprojekten zu ergreifen, die strenger sind als die Maßnahmen, die auf der Grundlage von Artikel 4, §1 des Gesetzes vom 14. August 2021 über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation ergriffen werden, kann weiterhin auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit den Modalitäten von Artikel 13bis, §3 Zusammenarbeitsabkommens erfolgen (...)“.

Es ist nicht deutlich, ob dies sich (ausschließlich) auf Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 4 § 2 des Pandemiegesetzes (bzw. auf die Befugnis der Bürgermeister und Gouverneure, solche Maßnahmen treffen zu können) bezieht.

In Anbetracht dessen, was in dem Gutachten 68.936/AV zum Vorentwurf, der zum Pandemiegesetz geworden ist¹⁷, über das Verhältnis zwischen der allgemeinen und der besonderen Verwaltungspolizei bemerkt wurde, stellt sich die Frage, ob die Bürgermeister und Gouverneure nicht verpflichtet sind, sich für ihre Maßnahmen ausschließlich auf das Pandemiegesetz zu stützen, und zwar im Prinzip unter Ausschluss anderer gesetzlicher

¹⁷ Gutachten des Staatsrates 68.936/AV, l.c., 85-87 (Bemerkungen 53-55).

Regelungen. Artikel 13*bis* § 3 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021, auf das in der entworfenen Bestimmung hingewiesen wird, verweist jedoch auf Maßnahmen „auf der Grundlage der autonome[n] Befugnisse, die ihnen auf der Grundlage der Artikel 134 und 135 des Neuen Gemeindegesetzes und des Artikels 11 des Gesetzes über das Polizeiamt eingeräumt werden“. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte daher die Ungewissheit über die Rechtsnatur und die Rechtsgrundlage der Erlasse der Bürgermeister und Gouverneure geklärt werden, beispielsweise durch Hinzufügung des Satzteils „in Abweichung von Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 14. August 2021 über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation“¹⁸.

21. In dem französischen Text der entworfenen Bestimmungen schreibe man „expériences“ statt „événements de masse“.

Entwurfener Artikel 2*bis* § 3 Absatz 5

22. In dem entworfenen Artikel 2*bis* § 3 Absatz 5 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 muss auf die Artikel 2*bis* § 2 und 13*ter* § 3 und nicht auf die Artikel 2*bis* §§ 1 und 2 und 13*ter* hingewiesen werden.

Entwurfener Artikel 2*bis* § 3 Absatz 6

23. Es stellt sich die Frage, ob im entworfenen Artikel 2*bis* § 3 Absatz 6 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 analog zum entworfenen Absatz 2 keine Bestimmung für die „Durchführungsinstrumente“ (man lese: Ausführungserlasse) der darin erwähnten Dekreten und Ordonnanzen hinzugefügt werden sollte.

Es stellt sich außerdem die Frage, ob nicht auch auf die Erlasse der Bürgermeister und Gouverneure auf der Grundlage des entworfenen vierten Absatzes (iii), der auf Artikel 13*bis* § 3 verweist, hingewiesen werden sollte. Es ist nicht klar, ob sie nach dem Ende des epidemischen Notstands weiterbestehen werden¹⁹.

Schlussbemerkung

24. Die Gelegenheit kann genutzt werden, um in Artikel 2*bis* § 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 die irrtümliche Bezugnahme auf Artikel 13*bis* jedes Mal durch eine Bezugnahme auf Artikel 13*ter* zu ersetzen. Darüber hinaus kann in Artikel 13*bis* § 2 Nr. 2 die irrtümliche Bezugnahme auf Artikel 13*bis* § 1 Nr. 1 (der nicht besteht) korrigiert werden.

¹⁸ In diesem Fall besteht die Maßnahme des Bürgermeisters oder des Gouverneurs wohl anscheinend weiter, auch nach Beendigung des epidemischen Notstands.

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist es zu bemerken, dass Artikel 13*ter* § 3 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 für den Zeitraum nach dem 1. November 2021 (und damit nach dem Ende des epidemischen Notstands) nicht vollständig dieselben Bedingungen wie Artikel 13*bis* § 3 enthält.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES DES VORENTWURFS

25. Wird das Zusammenarbeitsabkommen aufgrund dieses Gutachtens noch abgeändert, so muss das Datum des Zusammenarbeitsabkommens in dem Titel und im verfügenden Teil angepasst werden.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

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

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY