



Verfassungsgerichtshof

**ÜBERSETZUNG**  
**Entscheid Nr. 50/2024**  
**vom 25. April 2024**  
**Geschäftsverzeichnismr. 8084**  
**AUSZUG**

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 « zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen », gestellt vom Widerspruchsorgan.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Beschluss vom 28. September 2023, dessen Ausfertigung am 4. Oktober 2023 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Widerspruchsorgan in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unterzeichnet in Rom am 4. November 1950 und gebilligt durch das Gesetz vom 13. Mai 1955, indem die fragliche Bestimmung beinhaltet, dass über die Sache eines Personalmitglieds oder eines Bevollmächtigten, der einer Institution, welche in dem ‘Widerspruchsorgan’ genannten Kollegium vertreten ist, angehört, bei der es sich insbesondere um sein Verbleiben im Amt handelt, auch im Falle der Anwendung des Mechanismus der Ablehnung, durch ein Kollegium entschieden wird, das sich zum Teil aus Personen zusammensetzt, mit denen er regelmäßige und enge Berufsbeziehungen unterhält,

wobei ein Mitglied des Widerspruchsorgans eventuell – indirekt – in einen Zwischenfall verwickelt sein könnte, der der Verweigerungsentscheidung zugrunde liegt, und der Eindruck entstehen könnte, dass diese Person ein Interesse an der Entscheidung dieses Organs hat, während das Recht, dass über seine Sache durch ein Kollegium entschieden wird, das sich aus Mitgliedern zusammensetzt, deren Unparteilichkeit garantiert ist, z.B. wenn keine berufliche Verbindung mit der antragstellenden Partei vorliegt, jedoch anerkannt ist? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 « zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen » (nachstehend: Gesetz vom 11. Dezember 1998), der in der durch das Gesetz vom 13. September 2018 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen » (nachstehend: Gesetz vom 13. September 2018) abgeänderten Fassung bestimmt:

« Le collège composé du président du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement, du président du Comité permanent de Contrôle des services de police et du président de la chambre contentieuse de l’Autorité de protection des données ou de leur suppléant, membre de la même institution, ci-après dénommé ‘ l’organe de recours ’, connaît des recours introduits en application de la présente loi.

L’organe de recours est présidé par le président du Comité permanent R ou son suppléant.

Lorsque l’organe de recours est saisi, les Comités permanents de Contrôle des services de police et des services de renseignement et la Commission de la protection de la vie privée s’abstiennent, pendant la durée de la procédure, d’examiner respectivement les plaintes et dénonciations au sens de la loi du 18 juillet 1991 précitée et les plaintes au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l’égard des traitements de données à caractère personnel, qui concernent toute enquête ou toute vérification de sécurité effectuée à l’occasion des procédures d’habilitation, d’avis ou d’attestation de sécurité faisant l’objet du recours ».

B.2.1. Laut Artikel 142 Absatz 3 der Verfassung kann « der Verfassungsgerichtshof [...], zwecks Vorabentscheidung, von jedem Rechtsprechungsorgan [angerufen werden] ».

Der Gerichtshof ist folglich nur befugt, die Vorabentscheidungsfrage zu beantworten, insofern das Widerspruchsorgan ein Rechtsprechungsorgan ist.

B.2.2. Vor seiner Abänderung durch das Gesetz vom 3. Mai 2005 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen » (nachstehend: Gesetz vom 3. Mai 2005) sah Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 die Zuständigkeit des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste (nachstehend: « Ausschuss N » als Widerspruchsorgan vor.

In seinem Entscheid Nr. 14/2006 vom 25. Januar 2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.014) hat der Gerichtshof geurteilt, dass der Ausschuss N, wenn er gemäß dem Gesetz vom 11. Dezember 1998 als Widerspruchsorgan in Sachen Sicherheitsermächtigungen handelt, als Rechtsprechungsorgan handelt.

B.2.3. Das Gesetz vom 3. Mai 2005 hat den Ausschuss N durch ein neues Widerspruchsorgan ersetzt, was die Rechtsprechungsaufgabe betrifft, die ihm aufgrund des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 anvertraut wurde. Wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 151/2006 vom 18. Oktober 2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.151) festgestellt hat, tritt dieses Organ als administratives Rechtsprechungsorgan auf. Ursprünglich setzte es sich aus drei auf dem Gebiet von Sicherheitsermächtigungen spezialisierten Magistraten zusammen, nämlich dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Polizeidienste (nachstehend: Ausschuss P), dem Präsidenten des Ausschusses N und dem Präsidenten des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens.

B.2.4. Durch das Gesetz vom 13. September 2018 wurde diese Zusammensetzung abgeändert, indem der Präsident des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens durch den Präsidenten der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde, der nicht zwingend Magistrat sein muss, ersetzt wurde (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3107/005, SS. 8-9). Aus den Vorarbeiten zu diesem Gesetz geht hervor, dass das Ziel des Gesetzgebers darin bestand, die Zusammensetzung des Widerspruchsorgans an die Ersetzung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens durch die Datenschutzbehörde infolge der Annahme des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 « zur Schaffung der Datenschutzbehörde » anzupassen (nachstehend: Gesetz vom 3. Dezember 2017) (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3107/003, SS. 9-10).

Die Absicht des Gesetzgebers war es nicht, die jurisdiktionelle Art des Widerspruchsorgans abzuändern, in dem im Übrigen weiterhin zwei Magistrate, nämlich der Präsident des Ausschusses P und der Präsident des Ausschusses N, vertreten sind, wobei auch nichts dem entgegensteht, dass der Präsident der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde ebenfalls Magistrat ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3107/005, S. 9).

B.2.5. Der Gerichtshof ist somit zuständig, die gestellte Vorabentscheidungsfrage zu beantworten.

B.3. Die Frage bezieht auf die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern ein bei dem in Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 erwähnten Organ eingereichter Widerspruch im Hinblick insbesondere auf das Verbleiben des Antragstellers im Amt zum Teil von Personen bearbeitet wird, mit denen der Antragsteller auch im Falle der Anwendung des Mechanismus der Ablehnung regelmäßige und enge Berufsbeziehungen unterhält und die gegebenenfalls indirekt in einen Zwischenfall verwickelt sein könnten, der dem Widerspruch zugrunde liegt, was gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit verstoßen würde.

B.4.1. Die klagende Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan führt an, dass die Vorabentscheidungsfrage gegenstandslos oder zumindest der Lösung der Streitsache nicht dienlich sei, da im vorliegenden Fall kein Problem der Unparteilichkeit im Rahmen des Verfahrens, das der Vorlageentscheidung zugrunde liege, bestehen würde.

B.4.2. In der Regel obliegt es dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan zu beurteilen, ob die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage zur Lösung des Streitfalls sachdienlich ist. Nur wenn dies eindeutig nicht der Fall ist, kann der Gerichtshof beschließen, dass die Frage keiner Antwort bedarf.

B.4.3. Es ist in einem demokratischen Rechtsstaat von grundlegender Bedeutung, dass die Gerichtshöfe und Gerichte das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Verfahrensparteien genießen (EuGHMR, 26. Februar 1993, *Padovani gegen Italien*, ECLI:CE:ECHR:1993:0226JUD001339687, § 27). Hierzu verlangt Artikel 6 Absatz 1 der

Europäischen Menschenrechtskonvention, dass die Rechtsprechungsorgane, auf die diese Bestimmung Anwendung findet, unparteiisch sind (EuGHMR, Große Kammer, 29. März 2001, *D.N. gegen Schweiz*, ECLI:CE:ECHR:2001:0329JUD002715495, § 42).

Da die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage entscheidend dafür ist, ob das vorliegende Rechtsprechungsorgan im Hinblick auf seine Zusammensetzung nach den Umständen des vorliegenden Falls als unparteiisch angesehen werden kann, was eine Frage von fundamentaler Bedeutung ist, ist diese Antwort zur Lösung der Streitsache nicht offensichtlich nutzlos.

B.4.4. Die Einrede der Unzulässigkeit wird abgewiesen.

B.5.1. Durch das Gesetz vom 3. Mai 2005 hat der Gesetzgeber ein spezifisches Organ sowohl für Sicherheitsermächtigungen als auch für Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsstellungen eingesetzt, das sich ursprünglich aus dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses R, dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses P und dem Präsidenten des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens, die alle drei Magistrate sind, zusammensetzte.

Diese Zusammensetzung bietet gemäß den Vorarbeiten zum Gesetz vom 3. Juni 2005 mehrere Vorteile.

« - l'organe de recours sera dorénavant composé exclusivement de magistrats (art. 4, al. 5, et 28, al. 5, de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements; art. 24, § 1er, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel);

- la présence du président du Comité permanent P se justifie également, car les données des services de police peuvent constituer un élément déterminant d'appréciation dans le cadre des enquêtes et des vérifications de sécurité;

- la présence du président de la Commission de la protection de la vie privée est une garantie supplémentaire de protection des droits individuels qui équilibre le régime dérogatoire accordé aux traitements de données à caractère personnel (art. 3, § 4, de la loi précitée du 8 décembre 1992) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/001 und 1599/001, S. 15).

B.5.2. Wie in B.2.4 erwähnt, wurde diese Zusammensetzung später durch das Gesetz vom 13. September 2018 abgeändert, indem der Präsident des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens durch den Präsidenten der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde, der nicht

zwingend Magistrat sein muss, ersetzt wurde, um die Anpassung an die Schaffung der Datenschutzbehörde vorzunehmen.

B.6.1. Eine geordnete Rechtspflege garantiert den Rechtsunterworfenen, dass ihre Rechtssache durch einen unabhängigen und unparteilichen Richter behandelt wird. Dies bedeutet nicht nur, dass der Richter unabhängig und unparteilich sein muss, sondern auch, dass ausreichende Garantien bestehen müssen, damit jeglicher legitime Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters ausgeschlossen ist.

Zur Beurteilung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines Rechtsprechungsorgans sind insbesondere dessen Zusammensetzung und Organisation sowie die gleichzeitige Ausübung der richterlichen Funktion mit anderen Funktionen oder Tätigkeiten zu berücksichtigen.

B.6.2. Sowohl der Präsident des Ausschusses P (Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 « zur Regelung der Kontrolle über die Polizei- und Nachrichtendienste und über das Koordinierungsorgan für die Bedrohungsanalyse » (nachstehend: Gesetz vom 18. Juli 1991)) als auch der Präsident des Ausschusses N (Artikel 28 des Gesetzes vom 18. Juli 1991) werden von der Abgeordnetenversammlung ernannt, die sie wegen Unvereinbarkeiten oder aus schwerwiegenden Gründen aus dem Dienst entfernen kann. Sie sind alle beide Magistrate.

Der Präsident der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde wird von der Abgeordnetenversammlung ernannt, wobei es nicht erforderlich ist, dass er Magistrat ist (Artikel 39 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017). Der Gesetzgeber hat aber vorgesehen, dass der Präsident unter anderem aufgrund seiner Unabhängigkeit ernannt wird (Artikel 36 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017) und dass er einer Unvereinbarkeitsregelung unterliegt (Artikel 38 und 44 § 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017). Zudem darf der Präsident der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde weder Fragen im Rahmen seiner Zuständigkeiten noch unmittelbare oder mittelbare Weisungen erhalten (Artikel 43 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017). Außerdem kann er von der Abgeordnetenversammlung seines Mandats enthoben werden, wenn grobes Verschulden vorliegt oder er die Voraussetzungen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht mehr erfüllt (Artikel 45 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017). Diese Modalitäten sind geeignet, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Präsidenten der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde zu gewährleisten.

B.6.3. In jedem Fall versteht es sich von selbst, dass in dem Fall, dass sich bei einer Rechtssache herausstellen sollte, dass eines der Mitglieder des Widerspruchsorgans nicht die erforderlichen Anforderungen an die Unparteilichkeit aufweist, es sich für befangen erklären müsste, um ersetzt zu werden.

B.7.1. Wenn es über einen Widerspruch in Sachen Sicherheitsermächtigung, der von einem Mitglied des Ausschusses N eingelegt wurde, befindet, kann sich das Widerspruchsorgan aus Personen zusammensetzen, die gegebenenfalls regelmäßige und enge Berufsbeziehungen mit dem Antragsteller unterhalten. Dieser Umstand stellt nicht an sich die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Rechtsprechungsorgans in Frage.

B.7.2. In dem Fall, dass es zu der in der Vorabentscheidungsfrage erwähnten Situation kommen sollte – das heißt dem Umstand, dass eines der Mitglieder des Widerspruchsorgans eventuell, gegebenenfalls indirekt, in einen Zwischenfall verwickelt sein könnte, der der Verweigerungsentscheidung zugrunde liegt – obliegt es dem betreffenden Mitglied zu prüfen, ob es notwendig ist, sich für befangen zu erklären; außerdem kann die klagende Partei dessen Ablehnung beantragen.

B.7.3. Wenn sich ein Mitglied des Widerspruchsorgans für befangen erklärt oder abgelehnt wird, wird es durch das Ersatzmitglied ersetzt, das denselben Regeln in Bezug auf die Ernennung, die Unvereinbarkeiten und die Entfernung aus dem Dienst wie die ordentlichen Mitglieder dieses Organs unterliegt.

Was den Präsidenten des Ausschusses P und den Präsidenten des Ausschusses N betrifft, sehen die Artikel 4 Absatz 1 und 28 Absatz 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 jeweils vor, dass zwei Ersatzmitglieder von der Abgeordnetenkammer ernannt werden und dass diese aus dem Dienst entfernt werden können, wenn sie gegen die Regeln über die Unvereinbarkeiten verstoßen, oder aus schwerwiegenden Gründen.

Was den Präsidenten der Streitsachenkammer der Datenschutzbehörde betrifft, sieht die Geschäftsordnung dieser Behörde vor, dass « im Fall der Abwesenheit oder Verhinderung der Präsident der Streitsachenkammer durch ein anderes Mitglied, das er zu diesem Zweck benannt hat, vertreten wird, wenn er tagen muss » (Artikel 44), wobei sämtliche Mitglieder der

Streitsachenkammer denselben Regeln in Bezug auf die Ernennung, die Unvereinbarkeiten und die Entfernung aus dem Dienst unterliegen (Artikel 36 bis 45 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017).

B.8. Der Gerichtshof kann nicht erkennen und es ist auch nicht in der Begründung der Vorlageentscheidung präzisiert, inwiefern es die vom Gesetzgeber auf dem Gebiet der Ersetzung vorgesehenen Mechanismen nicht ermöglichen, das Eintreten der in B.7.2 erwähnten Situation zu vermeiden. Selbstverständlich ist in diesem Fall dafür zu sorgen, dass das Mitglied des Organs durch eine Person ersetzt wird, die Garantien in Bezug auf Unabhängigkeit und Unparteilichkeit hinsichtlich des Sachverhalts aufweist, der dem Widerspruch zugrunde liegt.

B.9. Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 ist vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 « zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. April 2024.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) Nicolas Dupont

(gez.) Pierre Nihoul