



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 134/2025
vom 23. Oktober 2025
Geschäftsverzeichnissnr. 8301**

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 18 des Gesetzes vom 2. Juni 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten und den öffentlichen regulierten Dienst und des Gesetzes vom 30. Juli 2018 über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten », insofern er Artikel 48 in das Gesetz vom 11. Dezember 1998 einfügt, erhoben von der Allgemeinen Zentrale des Militärpersonals und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. August 2024 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. August 2024 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 18 des Gesetzes vom 2. Juni 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten und den öffentlichen regulierten Dienst und des Gesetzes vom 30. Juli 2018 über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. Juli 2024), insofern er Artikel 48 in das Gesetz vom 11. Dezember 1998 einfügt: die Allgemeine Zentrale des Militärpersonals, Yves Huwart, Vincent Bordignon, Wilfrid Decru, Wesley Claeys und Carine Flamand, unterstützt und vertreten durch RA Philippe Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA Bart Martel und RA Sietse Wils, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen

Erwiderungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 16. Juli 2025 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Willem Verrijdt und Magali Plovie beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitklärung von Artikel 18 des Gesetzes vom 2. Juni 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten und den öffentlichen regulierten Dienst und des Gesetzes vom 30. Juli 2018 über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Gesetz vom 2. Juni 2024 bzw. Gesetz vom 11. Dezember 1998), insofern er Artikel 48 in das Gesetz vom 11. Dezember 1998 einfügt.

B.1.2. Die angefochtene Bestimmung lautet:

« Een nieuw hoofdstuk VI ‘ Geheimhouding, diverse bepalingen en slotbepalingen ’ wordt ingevoegd als volgt :

‘ [...]

Art. 48. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 4 mei 2016 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie zijn niet van toepassing op geclassificeerde informatie.

[...] ’ ».

B.2.1. Der Ministerrat stellt die Fähigkeit der ersten klagenden Partei, der Allgemeinen Zentrale des Militärpersonals, vor Gericht aufzutreten, sowie ihr Interesse an der Klageerhebung in Abrede.

B.2.2. Laut Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof muss die vor dem Gerichtshof klagende Partei eine natürliche oder juristische Person sein, die ein Interesse nachweist.

Gewerkschaftsorganisationen, die faktische Vereinigungen sind, verfügen im Prinzip nicht über die erforderliche Fähigkeit, eine Klage auf Nichtigerklärung beim Gerichtshof einzureichen. Anders verhält es sich, wenn sie in Angelegenheiten auftreten, für welche sie gesetzmäßig als getrennte Gebilde anerkannt sind, und wenn, während sie gesetzmäßig als solche am Funktionieren öffentlicher Dienste beteiligt sind, gerade die Voraussetzungen für ihre Beteiligung an diesem Funktionieren in Frage gestellt werden.

Insofern solche Organisationen vor Gericht auftreten, um Bestimmungen, die zur Folge haben, dass ihre Vorrechte beeinträchtigt werden, für nichtig erklären zu lassen, sind sie zur Anwendung von Artikel 2 Nr. 2 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 Personen gleichzusetzen.

Dies trifft in diesem Fall nicht zu. Die Klage ist unzulässig, insofern sie durch die Allgemeine Zentrale des Militärpersonals eingereicht wurde.

B.2.3. Die zweite, die dritte, die vierte und die fünfte klagende Partei berufen sich auf ihre Eigenschaft als Personalmitglied des Ministeriums der Landesverteidigung und sind der Ansicht, dass sie ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung hätten, weil sie in dieser Eigenschaft durch die angefochtene Bestimmung benachteiligt werden könnten.

B.2.4. Diese Parteien können unmittelbar und ungünstig von der angefochtenen Bestimmung betroffen sein, die für das Personal des Ministeriums der Landesverteidigung zur Folge hat, dass sie keinen Zugang zu bestimmten Informationen haben, die sich auf sie beziehen.

Da bei ihnen das erforderliche Interesse vorliegt, muss das Interesse der sechsten klagenden Partei nicht geprüft werden.

B.3.1. Die zwei angeführten Klagegründe sind abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 18 des Gesetzes vom 2. Juni 2024, insofern er Artikel 48 in das Gesetz vom 11. Dezember 1998 einfügt, gegen die Artikel 10, 11, 13, 19, 22, 23 und 32 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 142, mit den Artikeln 6, 8, 10, 13 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 11 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend: Charta), insofern die angefochtene Bestimmung eingestufte Informationen auf allgemeine und absolute Weise der Öffentlichkeit vorenthalte und dadurch auf diskriminierende und unverhältnismäßige Weise das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten einschließlich des Rechts auf Erläuterung beeinträchtigt. Ferner beeinträchtigt der Mangel an Verwaltungstransparenz auch die Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechts der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichtshöfen und Gerichten.

B.3.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.3.3. Der Gerichtshof prüft die durch die klagenden Parteien angeführten Klagegründe, insofern sie diese Voraussetzungen erfüllen.

B.4.1. Indem der Verfassungsgeber in Artikel 32 der Verfassung festgelegt hat, dass jedes Verwaltungsdokument - ein gemäß dem Verfassungsgeber sehr weit auszulegender Begriff - in der Regel öffentlich ist, hat er das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente als ein Grundrecht definiert.

B.4.2. Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung, das die Freiheit einschließt, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Artikel 11 der Charta garantiert ebenfalls das Recht auf freie

Meinungsäußerung, das die Meinungsfreiheit und die Freiheit einschließt, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben.

B.4.3. Wenn eine für Belgien verbindliche Vertragsbestimmung eine Tragweite hat, die derjenigen einer der Verfassungsbestimmungen gleicht, zu deren Prüfung der Gerichtshof befugt ist und deren Verletzung angeführt wird, bilden die in dieser Vertragsbestimmung enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit den Garantien, die in den betreffenden Verfassungsbestimmungen enthalten sind.

B.4.4. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geht hervor, dass

« artikel 10 aan het individu geen recht toekent op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, noch de Staat ertoe verplicht die aan hem mee te delen. Echter, [...] een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kunnen in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing [...] en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid ‘ de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie ’, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht » (EuGHMR, Große Kammer, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union geht Folgendes hervor:

« 81. Die in Art. 11 der Charta verankerte Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit wird auch durch Art. 10 der EMRK geschützt [...] (Urteil vom 17. Dezember 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82. Da die in Art. 11 der Charta und in Art. 10 der EMRK verankerte Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit nach Art. 52 Abs. 3 der Charta und den Erläuterungen zu ihrem Art. 11 in der Charta und der EMRK die gleiche Bedeutung und Tragweite hat, beeinträchtigt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Maßnahme [...] diese Grundfreiheit der Fernsehveranstalter (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Juni 1997, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, Rn. 26; vom 23. Oktober 2003, *RTL Television*, C-245/01, EU:C:2003:580, Rn. 68, sowie vom 17. Dezember 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 64 und 65) » (EuGH, 3. Februar 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI: EU:C:2021:89, Randnrn. 81-82).

Sofern darin das Recht auf Zugang zu behördlichen Informationen garantiert wird, haben Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der Charta eine Tragweite, die derjenigen von Artikel 32 der Verfassung entspricht. Die durch diese Bestimmungen gewährleisteten Garantien bilden daher in diesem Maße eine untrennbare Einheit.

B.4.5. Das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung, Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der Charta ist nicht absolut.

Diese Bestimmungen schließen eine Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten nicht aus, sondern schreiben vor, dass sie durch eine hinreichend genaue Gesetzesbestimmung erlaubt wird und dass diese einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht sowie im Verhältnis zu dem damit verfolgten gesetzlichen Ziel steht (EuGHMR, Große Kammer, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, vorerwähnt, §§ 181, 187 und 196; 9. Dezember 2021, *Rovshan Hajiyeve gegen Aserbaidshan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; EuGH, 4. Mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL u.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, Randnr. 149).

B.4.6. Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten sind nur unter den Bedingungen möglich, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz festgelegt sind. Sie müssen gerechtfertigt werden und sind eng auszulegen (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 9).

B.4.7. Indem er es ermöglicht hat, dass ein Gesetzgeber vorsehen kann, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen vom Grundsatz der Verwaltungstransparenz abgewichen werden kann, hat der Verfassungsgeber nicht ausgeschlossen, dass der Zugang zu gewissen Dokumenten an Bedingungen geknüpft oder eingeschränkt wird, sofern diese Einschränkungen vernünftigerweise gerechtfertigt sind und keine unverhältnismäßigen Folgen haben.

In dieser Hinsicht ist hervorzuheben, dass die Verwaltungstransparenz zur Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechtes der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichtshöfen und Gerichten beiträgt.

B.4.8. Bei der Annahme von Artikel 32 der Verfassung durch den Verfassungsgeber wurde hervorgehoben, dass Ausnahmen von diesem Recht grundsätzlich von Fall zu Fall eine Prüfung der verschiedenen vorliegenden Interessen erfordern; « das Interesse der Öffentlichkeit muss jedes Mal *in concreto* gegen das Interesse, das durch einen Ausnahmegrund geschützt wird, abgewogen werden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 5).

In der Vorarbeiten wurde Folgendes verdeutlicht:

« Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat een uitzonderingsgrond zou zijn, moet nagegaan worden of het verlenen van inzage in een bepaald document *in concreto* de veiligheid van de Staat aantast of niet. Het is mogelijk dat dit op een bepaald moment wel het geval is terwijl hetzelfde document op een later tijdstip zonder enig probleem openbaar kan worden gemaakt. Indien de openbaarheid wordt geweigerd, mag de inhoud van het document uiteraard niet via de mededeling van de weigeringsmotieven bekend geraken » (ebenda).

Dem Vorstehenden lässt sich entnehmen, dass der Verfassungsgeber Beschränkungen bezüglich des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten unter der Bedingung für zulässig erachtete, dass immer eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Offenlegung von Verwaltungsdokumenten und dem Interesse, das vom Ausnahmegrund geschützt wird, vorgenommen wird. Ferner ist immer eine Beurteilung *in concreto* erforderlich, um zu prüfen, ob das geschützte Interesse tatsächlich beeinträchtigt wird und ob das Interesse der Öffentlichkeit das geschützte Interesse überwiegt.

B.5.1. Die angefochtene Bestimmung übernimmt im Grunde den Wortlaut des früheren Artikels 26 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998, der lautete:

« De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is niet van toepassing op informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, onder welke vorm ook, die met toepassing van de bepalingen van deze wet geclassificeerd zijn ».

Diese Ausnahme wurde wie folgt begründet:

« Art. 6, § 1 van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur verplicht de overheid tot een belangenafweging wanneer zij een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift wenst af te wijzen, bijvoorbeeld omdat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van ‘ de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land ’. Een dergelijke belangenafweging is uiteraard overbodig zo het gaat om reeds

geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen. In dergelijk gevallen is de bescherming tegen openbaarmaking in principe gerechtvaardigd door de classificatie zelf en niet op grond van een ‘belangenafweging’, zoals bedoeld in het bovenvermeld art. 6, § 1, na classificatie.

Het nieuwe [artikel] geldt als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting conform art. 6, § 2, tweede lid van de wet van 11 april 1994 dat stelt dat een aangezochte overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting » (*Parl. Dok.*, Kammer 1996-1997, Nr. 1193/6, S. 5).

B.5.2. Die angefochtene Bestimmung muss in Verbindung mit Artikel 6 § 2 Nr. 4 des Gesetzes vom 11. April 1994 gelesen werden, der bestimmt:

« Een administratieve instantie wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

[...]

4° aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen ».

Diese Ergänzung von Artikel 6 § 2 des Gesetzes vom 11. April 1994 wurde infolge der Rechtsprechung des Staatsrates durch Artikel 29 des Gesetzes vom 4. Februar 2010 « über die Methoden zum Sammeln von Daten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste » eingefügt:

« Deze bepaling beoogt de aanvulling van artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur rekening houdend met de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de openbaarheid van geclassificeerde documenten of gegevens. In zijn rechtspraak meent de Raad van State dat de uitzondering betreffende geclassificeerde inlichtingen, documenten, gegevens, ... overeenkomstig de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen uitdrukkelijk in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur dient te worden vermeld » (*Parl. Dok.*, Senat, 2008-2009, Nr. 4-1053/1, S. 61).

B.5.3. Aus Artikel 48 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998, eingefügt durch den angefochtenen Artikel 18 des Gesetzes vom 2. Juni 2024, und Artikel 6 § 2 Nr. 4 des Gesetzes vom 11. April 1994, ergibt sich, dass auf ein Verwaltungsdokument, das in Anwendung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 eingestuft worden ist, die Regelung des Gesetzes vom 11. April 1994 keine Anwendung findet und dass einem Antrag auf Offenlegung grundsätzlich nicht entsprochen werden darf (siehe im gleichen Sinne: StR, 17. Juni 2021, Nr. 250.939,

ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.939; Ausschuss für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten und ihre Wiederverwendung, Abteilung Öffentlichkeit der Verwaltung, Stellungnahme Nr. 2024-82 vom 25. Juni 2024 und Stellungnahme Nr. 2025-29 vom 13. März 2025).

Die angefochtene Regelung schränkt mithin den Zugang zu Verwaltungsdokumenten erheblich ein, wobei die Einschränkung nur dann verfassungsgemäß ist, wenn sie die in B.4.1 bis B.4.8 erwähnten Anforderungen erfüllt.

B.6.1. Eine Einstufung von Informationen kann vorgenommen werden, insofern der unbefugte Zugang oder die unangemessene Verwendung und Weitergabe der betreffenden Informationen einem der Interessen schaden kann, die in Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 aufgezählt sind:

« § 1. Eingestuft werden können: Informationen, Unterlagen oder Daten, Geräte, Material oder Stoffe in jeglicher Form, wobei der unbefugte Zugang dazu oder ihre unangemessene Verwendung und Weitergabe einem der folgenden Interessen schaden kann:

a) Verteidigung der Integrität des Staatsgebiets und Schutz der militärischen Verteidigungspläne,

d) Erfüllung der Aufträge der Streitkräfte,

c) innere Sicherheit des Staates, einschließlich im Bereich der Kernenergie, und Fortbestand der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung,

d) äußere Sicherheit des Staates und internationale Beziehungen Belgiens,

e) wissenschaftliches und wirtschaftliches Potenzial des Landes,

f) jedes andere grundlegende Interesse des Staates,

g) Sicherheit der belgischen Staatsangehörigen im Ausland,

h) Handlungsfähigkeit der Entscheidungsorgane des Staates,

i) Sicherheit von Personen, denen gemäß Artikel 104 § 2 oder Artikel 111^{quater} § 1 des Strafprozessgesetzbuches besondere Schutzmaßnahmen gewährt werden,

j) Identität der Personalmitglieder der Nachrichten- und Sicherheitsdienste, der Landesverteidigung und der integrierten Polizei, ihrer Quellen und der Personen, die diese Dienste unterstützen,

k) Erfüllung der Aufträge der Nachrichten- und Sicherheitsdienste.

§ 2. Das gemäß Artikel 17^{ter} des Gesetzes vom 15. April 1994 über den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und über die Föderalagentur für Nuklearkontrolle in Kategorien unterteilte Kernmaterial für friedliche Zwecke und die in Artikel 1^{bis} desselben Gesetzes definierten Nuklearunterlagen werden nicht im Sinne des vorliegenden Gesetzes eingestuft, unbeschadet der durch oder aufgrund Belgien bindender Verträge oder Abkommen festgelegten Regeln ».

B.6.2. Die Geheimhaltungsgrade als streng geheim, geheim, vertraulich und eingeschränkt, die zugewiesen werden können, werden in Artikel 4 desselben Gesetzes wie folgt definiert:

«Die in Artikel 3 § 1 erwähnte Einstufung umfasst folgende Geheimhaltungsgrade: STRENG GEHEIM, GEHEIM, VERTRAULICH und EINGESCHRÄNKT.

Der Grad STRENG GEHEIM wird zugewiesen, wenn die unangemessene Verwendung einem der in Artikel 3 § 1 erwähnten Interessen außerordentlich schweren Schaden zufügen kann.

Der Grad GEHEIM wird zugewiesen, wenn die unangemessene Verwendung einem der in Artikel 3 § 1 erwähnten Interessen schweren Schaden zufügen kann.

Der Grad VERTRAULICH wird zugewiesen, wenn die unangemessene Verwendung einem der in Artikel 3 § 1 erwähnten Interessen Schaden zufügen kann.

Der Grad EINGESCHRÄNKT wird zugewiesen, wenn die unangemessene Verwendung sich auf eines der in Artikel 3 § 1 erwähnten Interessen nachteilig auswirken kann.

Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Behörden und Personen, die einen Geheimhaltungsgrad zuweisen, ändern und aufheben können ».

B.6.3. Wenn verschiedene einzustufende Elemente eine Einheit bilden, wird nach Artikel 5 desselben Gesetzes der höchste Geheimhaltungsgrad, der einem der einzelnen Teile zugewiesen wird, immer insgesamt zugewiesen:

« Der Geheimhaltungsgrad wird aufgrund des Inhalts bestimmt.

Pro einzustufendes Ganzes darf nur ein allgemeiner Geheimhaltungsgrad zugewiesen werden. Die Einstufung des Ganzes muss mindestens dem höchsten Geheimhaltungsgrad der Bestandteile entsprechen. Gegebenenfalls kann ein höherer allgemeiner Geheimhaltungsgrad als derjenige der einzelnen Teile, aus denen das Ganze besteht, zugewiesen werden ».

B.6.4. Der Zugang zu eingestuften Informationen ist ausgeschlossen, wenn nicht die strengen Voraussetzungen im Sinne von Artikel 8 § 2 Absatz 1 desselben Gesetzes vorliegen:

«Niemand hat Zugang zu Verschlussachen, es sei denn, er ist Inhaber einer entsprechenden Sicherheitsermächtigung, er hat ein Sicherheitsbriefing über seine Pflichten erhalten und er hat einen Informations- und Zugangsbedarf zur Ausübung seiner Funktion oder seines Auftrags, unbeschadet der Befugnisse der Gerichtsbehörden und derjenigen der Mitglieder des im Gesetz vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -gutachten erwähnten Widerspruchsorgans ».

B.6.5. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die angefochtene Einschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten durch eine hinreichend genaue Gesetzesbestimmung im Interesse legitimer Ziele erlaubt wird, nämlich der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit, der öffentlichen Sicherheit und des Schutzes der Rechte anderer Personen.

B.7. Der Gerichtshof muss jedoch noch prüfen, ob die Einschränkung des Zugang zu eingestuftem Dokumenten angemessen gerechtfertigt ist und womöglich mit unverhältnismäßigen Folgen verbunden ist. Insbesondere muss geprüft werden, ob der Gesetzgeber ausreichende Verfahrensgarantien vorgesehen hat, die verhindern, dass die Wirksamkeit des Rechts auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente und des Rechts auf Zugang zum Richter ausgehöhlt werden könnte.

B.8.1. Da die nationale Sicherheit und die anderen grundlegenden Interessen im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 sich weiterentwickelnde und kontextabhängige Begriffe sind, muss dem Staat eine ausreichende Beurteilungsfreiheit gelassen werden, um zu bestimmen, welche Informationen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Lichte dieser Interessen eingestuft werden müssen. Gleichzeitig müssen diese Begriffe zurückhaltend angewandt, eng ausgelegt und nur dann verwendet werden, wenn nachgewiesen ist, dass die Verhinderung der Freigabe der Informationen erforderlich ist, um die nationale Sicherheit und andere grundlegende Interessen zu gewährleisten (siehe im gleichen Sinne: EuGHMR, 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, vorerwähnt, § 63).

B.8.2. Selbst wenn die Einschränkung der Verwaltungstransparenz auf nationalen Sicherheitserwägungen beruht, ist in einem Rechtsstaat erforderlich, dass die Gründe für eine Einstufung von einer unabhängigen Instanz geprüft werden können. Wenn es keine Möglichkeit gäbe, die Behauptung der ausführenden Gewalt, dass die nationale Sicherheit gefährdet sei, wirksam zu bestreiten, könnten die Behörden die Grundrechte auf willkürliche Weise

beeinträchtigen (EuGHMR, 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, vorerwähnt, § 64). Der Gesetzgeber muss bei solchen Einschränkungen daher ausreichende Garantien vorsehen, um die Interessen der betreffenden Personen zu schützen (ebenda, § 65). Darüber hinaus muss bei der Weigerung, einer Person Zugang zu eingestuften Dokumenten zu gewähren, eine gründliche Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt werden (ebenda, § 67).

B.9. Bei einem Antrag auf Offenlegung muss immer geprüft werden, ob die Offenlegung den Schutz der in Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 genannten Interessen zum Zeitpunkt der Antragstellung tatsächlich beeinträchtigt (StR, 17. Juni 2021, Nr. 250.939, vorerwähnt; Ausschuss für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten und ihre Wiederverwendung, Abteilung Öffentlichkeit der Verwaltung, Stellungnahme Nr. 2024-82 vom 25. Juni 2024 und Stellungnahme Nr. 2025-29 vom 13. März 2025).

Das verlangt, dass das betreffende Dokument einen Geheimhaltungsgrad hat und ein Schutzgrad zugewiesen worden ist. Es reicht folglich nicht aus, sich auf den Ausnahmegrund von Artikel 48 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 in Verbindung mit Artikel 6 § 2 Nr. 4 des Gesetzes vom 11. April 1994 auf abstrakte Weise zu berufen, um die Offenlegung abzulehnen. Ebenso wenig reicht ein allgemeiner Verweis auf eine Geheimhaltungsentscheidung aus. Für den Antragsteller muss zumindest klar sein, welche Dokumente oder Informationen, in Bezug auf die Einsicht, Erläuterungen oder eine Übermittlung in Kopie beantragt werden, tatsächlich eingestuft worden sind und daher unter die angefochtene Ausnahme fallen. Außerdem muss auch das mit der Einstufung verfolgte Ziel präzisiert werden (StR, 7. Juni 2004, Nr. 132.072, ECLI:BE:RVSCE:2004:ARR.132.072; Ausschuss für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten und ihre Wiederverwendung, Abteilung Öffentlichkeit der Verwaltung, Stellungnahme Nr. 2024-82 vom 25. Juni 2024, Stellungnahme Nr. 2024-82 vom 25. Juni 2024 und Stellungnahme Nr. 2025-29 vom 13. März 2025).

Im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit kann von den zuständigen Behörden nicht erwartet werden, dass ihre Begründung genauso detailliert ist wie in allgemeinen Zivil- oder Verwaltungssachen. Die Mitteilung detaillierter Gründe für die Weigerung des Zugangs zu eingestuften Dokumenten kann nämlich an sich dem Ziel der Einstufung widersprechen. Die angeführten Gründe für die Weigerung des Zugangs zu eingestuften Dokumenten müssen gleichwohl immer sachbezogen, ausreichend präzise und hinreichend sein (EuGHMR, 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, Vorerwähnt, § 71). In diesem Zusammenhang stellt die

Kontrolle durch ein Gericht, das Zugang zur vollständigen Akte hat, auch zu den eingestuften Dokumenten, überdies eine gewichtige Garantie dar, dass die Maßnahmen aufgrund vertraulicher Informationen – die von Personen in Frage gestellt werden, die die diesbezüglichen Folgen tragen – die Voraussetzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EuGHMR, 26. Juni 2025, *Cimpaka Kapeta gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2025:0626JUD005500018, § 81), der Verfassung und der Charta erfüllen.

So muss bei der Weigerung der Offenlegung überprüft werden können, ob die Einstufung gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 erfolgt ist und ob es Gründe für die Aufrechterhaltung dieser Einstufung oder, falls dies nicht der Fall ist, für eine Freigabe nach den vorgesehenen Verfahren gibt.

Obwohl Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 « über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte » unter anderem eine Ausnahme vorsieht, wenn die Begründung des Verwaltungsakts die äußere Sicherheit des Staates gefährden kann, muss sich aus der Begründung der Ablehnungsentscheidung zumindest ergeben, dass diese Ausnahme Anwendung findet (Ausschuss für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten und ihre Wiederverwendung, Abteilung Öffentlichkeit der Verwaltung, Stellungnahme Nr. 2024-28 vom 16. April 2012).

B.10. Das Gesetz vom 11. September 2022 « zur Einführung der allgemeinen Regeln für die Freigabe von eingestuften Akten » sieht eine allgemeine und systematische Regelung für die Freigabe und die Abänderung eines Geheimhaltungsgrades vor.

Der Gesetzgeber möchte damit « eine wichtige Lücke bei den Rechtsvorschriften zur Einstufung [schließen], die erhebliche Folgen für die historische Forschung und für die Transparenz unseres Staates hat » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2739/001, S. 1), da « Belgien einer der wenigen westeuropäischen Staaten ohne Freigabeverfahren [war], wodurch eingestufte Akten grundsätzlich immer eingestuft [blieben] » (ebenda).

So ist ein System der obligatorischen Evaluation der Einstufung bei Ablauf der Freigabefrist vorgesehen (Artikel 7 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998). Darüber hinaus kann der Herausgeber jederzeit vor Ablauf der Freigabefrist beschließen, die Einstufung

aufzuheben oder zu ändern (Artikel 7 § 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998). Somit ist der vorübergehende Charakter einer Einstufung gewährleistet, wie in B.4.8 erwähnt.

B.11.1. Außerdem kann ein Rechtsuchender, der der Ansicht ist, dass ihm durch die Verwendung eingestufter Dokumente oder durch die Einstufung dieser Dokumente als solche ein Schaden zugefügt werde, eine Beschwerde einlegen bei dem Ständigen Ausschuss für die Kontrolle über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste (nachstehend: Ständiger Ausschuss N) gemäß dem Gesetz 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) (siehe im gleichen Sinne: StR, 17. Juni 2021, Nr. 250.939, vorerwähnt).

B.11.2. Die Kontrolle durch den Ständigen Ausschuss N bezieht sich insbesondere auf

« 1. den Schutz der Rechte, die die Verfassung und das Gesetz Personen zuerkennen, sowie die Koordinierung und die Effizienz einerseits der Polizeidienste und andererseits der Nachrichten- und Sicherheitsdienste,

2. den Schutz der Rechte, die die Verfassung und das Gesetz Personen zuerkennen, sowie die Koordinierung und die Effizienz des Koordinierungsorgans für die Bedrohungsanalyse,

3. die Art und Weise, wie die anderen Unterstützungsdienste der in den Artikeln 6 und 14 des Gesetzes vom 10. Juli 2006 über die Bedrohungsanalyse erwähnten Verpflichtung nachkommen » (Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1991).

B.11.3. Im Rahmen der vorerwähnten Ziele behandelt der Ständige Ausschuss N als unabhängige Stelle die Klagen und Anzeigen, die er in Sachen Arbeitsweise, Eingreifen, Handeln oder unterlassenes Handeln der Nachrichtendienste, des Koordinierungsorgans für die Bedrohungsanalyse, der anderen Unterstützungsdienste und ihrer Personalmitglieder erhält (Artikel 34 Absatz 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1991). Der Ständige Ausschuss N bearbeitet ebenfalls Anträge in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Nachrichtendienste und ihre Auftragsverarbeiter (Artikel 34 Absatz 2 desselben Gesetzes).

Der Beschluss des Ständigen Ausschusses N, einer Klage, einer Anzeige oder einem Antrag nicht Folge zu leisten und die Untersuchung abzuschließen, wird mit Gründen versehen und der Partei, die die Klage eingereicht, die Anzeige erstattet oder den Antrag eingereicht hat, schriftlich mitgeteilt (Artikel 34 Absatz 5 des Gesetzes vom 18. Juli 1991). Wenn die

Untersuchung abgeschlossen wird, wird eine allgemeine Beschreibung des Untersuchungsergebnisses mitgeteilt, außer bei Untersuchungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Nachrichtendienste und ihre Auftragsverarbeiter, in deren Rahmen der Ständige Ausschuss N lediglich antwortet, dass die erforderlichen Prüfungen vorgenommen worden sind (Artikel 34 Absatz 6 desselben Gesetzes).

B.12. Unter Berücksichtigung der vorerwähnten Verfahrensgarantien ist die durch die angefochtene Bestimmung eingeführte Einschränkung des Zugangs zu eingestuftem Dokumenten angemessen gerechtfertigt und ist sie nicht mit unverhältnismäßigen Folgen verbunden.

B.13. Vorbehaltlich der in B.9 erwähnten Auslegung sind die Klagegründe unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage vorbehaltlich der in B.9 erwähnten Auslegung zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Oktober 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen