

| |
|---|
| Geschäftsverzeichnissnr. 2813 |
| Urteil Nr. 150/2004 vom 15. September 2004 |

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2003 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. April 1994 über den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und über die Föderale Nuklearkontrollbehörde sowie zur Regelung der Übertragung bestimmter Personalmitglieder des Staatssicherheitsdienstes im Bereich der Kernenergie », erhoben von der VoG Ardennes liégeoises und J.-M. Vanguestaine.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern R. Henneuse, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 30. Oktober 2003 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 31. Oktober 2003 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2003 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. April 1994 über den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und über die Föderale Nuklearkontrollbehörde sowie zur Regelung der Übertragung bestimmter Personalmitglieder des Staatssicherheitsdienstes im Bereich der Kernenergie » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 2. Mai 2003): die VoG Ardennes liégeoises, mit Vereinigungssitz in 4190 Ferrières, Chemin du Vieux Thier 6, und J.-M. Vanguestaine, wohnhaft in 4190 Ferrières, Chemin du Vieux Thier 6.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat,
- der VoG Inter-Environnement Wallonie, mit Vereinigungssitz in 5000 Namur, boulevard du Nord 6.

Die klagenden Parteien haben einen Erwiderrungsschriftsatz und der Ministerrat und die VoG Inter-Environnement Wallonie haben auch Gegenerwiderrungsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 16. Juni 2004

- erschienen
- . RA A. Lebrun, in Lüttich zugelassen, für die klagenden Parteien,
- . RA J. Sambon, in Brüssel zugelassen, für die VoG Inter-Environnement Wallonie,
- . RA M. Mahieu, beim Kassationshof zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter R. Henneuse und E. Derycke Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

- A -

In bezug auf den ersten Klagegrund

Klageschrift

A.1. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen Artikel 32 der Verfassung, der vorschreibe, daß etwaige, durch das Gesetz eingeführte Ausnahmen von dem Recht, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen, einerseits streng auszulegen seien und andererseits gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müßten.

In der angefochtenen Bestimmung sei die Rede von « Kernmaterial », doch dieser Begriff sei unpräzise, da er sich sowohl auf Spaltstoffe und ihre Rückstände als auch auf Kernmaterial im institutionellen Sinne beziehen könne. Nach Auffassung der klagenden Parteien sei es « unvorstellbar », daß das Recht auf Information in einem so empfindlichen Sachbereich, der für die Umwelt von solch kapitaler Bedeutung sei, verletzt werde.

Selbst in der Annahme, daß es sich nur um Dokumente und Angaben handele, die sich auf Spaltstoffe und ihre Rückstände bezögen, verletze die auferlegte Geheimhaltung die Nachvollziehbarkeit dieser Stoffe sowie den Zugang zu Transaktionen und industriellen Verfahren und verstoße somit gegen das durch Artikel 32 der Verfassung gewährleistete Recht auf Information.

Schriftsatz des Ministerrates

A.2. Bevor er auf den ersten Klagegrund antwortet, beschreibt der Ministerrat den gesetzlichen Kontext, nämlich das Gesetz vom 4. August 1955 über die Sicherheit des Staates im Bereich der Atomenergie und das Gesetz vom 15. April 1994 über - unter anderem - den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen. Im Schriftsatz wird bemerkt, daß diese Gesetzesbestimmungen durch das Gesetz vom 2. April 2003 aufgehoben beziehungsweise abgeändert worden seien; der angefochtene Artikel 4 dieses Gesetzes sei in Analogie zu Artikel 26 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen eingeführt worden, der vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung in bezug auf eingestufte Informationen, Dokumente oder Daten abweiche.

A.3.1. Zur Hauptsache verweist der Ministerrat an erster Stelle auf die spezifische Beschaffenheit der Regelung der Öffentlichkeit in der angefochtenen Bestimmung im Vergleich zur allgemeinen Regelung der Öffentlichkeit, die durch das Gesetz vom 11. April 1994 organisiert worden sei.

Er verweist auf den Zusammenhang zwischen einerseits dem neuen Artikel 17ter des Gesetzes vom 15. April 1994 - der den König ermächtigt, die Klassifizierung von Kernmaterial und der diesbezüglichen Dokumente zu regeln - und andererseits Artikel 26 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, der in bezug auf die eingestuften Informationen oder Dokumente von der im allgemeinen Gesetz vom 11. April 1994 festgelegten Regelung der Öffentlichkeit abweiche. Es sei zu bemerken, daß diese spezifische Regelung des Zugangs zu Kernmaterial sowie zu den diesbezüglichen Dokumenten und Daten noch nicht in Kraft getreten sei.

Außerdem sei nach Darlegung des Ministerrates Artikel 26 des Gesetzes vom 25. April 1994 zu berücksichtigen, der die Föderale Nuklearkontrollbehörde mit der Verbreitung von neutralen und objektiven Informationen im Nuklearbereich beauftrage.

A.3.2. Der angefochtene Artikel 2bis bezwecke ebenso wie die anderen Bestimmungen des Gesetzes vom 2. März 2003, « eine größere Sicherheit im Nuklearbereich zu gewährleisten und zur Verhinderung einer Verbreitung von Kernwaffen beizutragen ». Dieses Gesetz solle auf nationaler Ebene Ziele verwirklichen, die in internationale Texte aufgenommen worden seien - insbesondere in das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial -, und zu diesen Zielen gehöre auch die Terrorismusbekämpfung.

A.3.3. Bezüglich der Tragweite, die dem Begriff « Kernmaterial » in Artikel 2*bis* beizumessen sei, verweist der Ministerrat auf dessen Definition im neuen Artikel 1 des Gesetzes vom 15. April 1994. Daher beziehe die Abweichung vom Prinzip der Öffentlichkeit - die außerdem einschränkend auszulegen sei - sich nicht auf die in der Klageschrift erwähnten institutionellen Angelegenheiten.

A.4. Der Ministerrat führt anschließend an, auf föderaler Ebene habe das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung Artikel 32 der Verfassung zur Ausführung gebracht und dabei die in dieser Bestimmung enthaltene Möglichkeit genutzt, den Zugang zu Verwaltungsdokumenten zu begrenzen. In Artikel 6 § 2 dieses Gesetzes seien nämlich verschiedene Ausnahmen mit absoluter Tragweite aufgenommen worden. Paragraph 2*bis* desselben Artikels, der durch das Gesetz vom 26. Juni 2000 eingefügt worden sei, schließe einige dieser Ausnahmen in bezug auf umweltbezogene Verwaltungsdokumente aus. Es sei nämlich darum gegangen, die europäische Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juli 1990 umzusetzen, mit der gewisse Ausnahmen, die in Artikel 6 § 2 aufgenommen worden seien, durch die Europäische Kommission als unvereinbar angesehen worden seien.

A.5.1. In bezug auf den ersten Klagegrund schlußfolgert der Ministerrat angesichts der Einschränkung der betreffenden Dokumente - die sich lediglich auf Kernmaterial im engeren Sinne bezögen - aus dem Umstand, daß diese Dokumente eingestuft werden könnten, und schließlich aus der Verpflichtung der aktiven Öffentlichkeit für die Föderale Nuklearkontrollbehörde, daß der angefochtene Artikel 2*bis* nicht gegen Artikel 32 der Verfassung verstoße.

A.5.2. Hilfsweise könne Artikel 2*bis* als mit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Geheimhaltung im Sinne von Artikel 6 § 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 15. April 1994 übereinstimmend angesehen werden, und in diesem Fall könne vom Grundsatz der Verwaltungstransparenz abgewichen werden.

Schriftsatz der VoG Inter-Environnement Wallonie

A.6.1. In einem ersten Teil ihres Schriftsatzes schildert die Partei den normgebenden Kontext der Akte und führt zunächst einen Kommentar zu den Normen an, die den Zugang zur Information gewährleisten: Artikel 32 der Verfassung, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Europäische Menschenrechtskonvention - insbesondere deren Artikel 2, 8, 10 und 19 Absatz 2 - sowie die europäische Richtlinie 90/313/EWG.

Gemäß dem Schriftsatz bilde diese Richtlinie die Grundlage eines Rechtes auf allgemeinen Zugang zu Umweltinformationen; deren Ziele und Grundsätze sind im Schriftsatz dargelegt. Darüber hinaus wird bemerkt, daß die betreffende Richtlinie mit der Zeit durch die Richtlinie 2003/4/EG ersetzt werde, die den freien Zugang zu Umweltinformationen verstärken solle. Schließlich verweist der Schriftsatz auf die Bedeutung des internationalen Übereinkommens vom 25. Juni 1998, der sogenannten Aarhus-Konvention, die ebenso wie die obenerwähnte Richtlinie eine Regelung des Zugangs zu den Informationen befürworte, der nur « in spezifischen Fällen mit relativer Tragweite » begrenzt werden könne.

A.6.2. Weiterhin werden im Rahmen der Darlegung des normativen Rahmens der Akte im Schriftsatz nacheinander die Texte angeführt und kommentiert, die das Recht auf Schutz der Umwelt gewährleisten: Artikel 23 der Verfassung - dessen Zusammenhang mit Artikel 32 unterstrichen wird -, Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b) des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - der eine Stillhalteklausele enthalte - sowie Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

A.6.3. Schließlich wird im Schriftsatz das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung geprüft und im einzelnen erläutert mit einem Kommentar zu den verschiedenen Ausnahmen zum freien Zugang, wobei je nach Fall aufgrund der verpflichtenden oder fakultativen, der absoluten oder relativen Beschaffenheit dieser Ausnahmen sowie nach der Art der Behörde, für die diese Ausnahmen gelten würden, unterschieden werde. Im Schriftsatz wird insbesondere auf die Ausnahmen hingewiesen, die durch das Gesetz vom 26. Juni 2000 auf den Bereich der Umwelt für nicht anwendbar erklärt worden seien, um die obenerwähnte Richtlinie 90/313/EWG einzuhalten.

A.7.1. Die VoG Inter-Environnement Wallonie prüft anschließend den ersten Klagegrund zur Hauptsache und analysiert zunächst Artikel 32 der Verfassung. Die den Gesetzgebern gewährte Möglichkeit, den freien Zugang zu begrenzen, müsse einschränkend ausgelegt werden, und dies unter Berücksichtigung der Vorarbeiten zu dieser

Bestimmung sowie des vom Hof verkündeten Urteils Nr. 17/97 vom 25. März 1997; die betroffenen Interessen müßten abgewägt werden, was im übrigen dem Schutz der Grundrechte und -freiheiten entspreche.

A.7.2. Durch die Einführung einer allgemeinen und absoluten Ausnahme verstoße Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2003 gegen Artikel 32. Im Schriftsatz wird nacheinander bemerkt, daß der Ausschluß vom Recht auf Zugang total sei, daß er während der Vorarbeiten keineswegs sachdienlich gerechtfertigt worden sei, daß die somit eingeführte Ausnahme absolut gelte und daß schließlich eine Verpflichtung zur Geheimhaltung eingeführt werde, während ein solcher Ausnahmegrund nicht für Informationen über die Umwelt zugelassen werde.

Erwiderungsschriftsatz der klagenden Parteien

A.8. In diesem Schriftsatz verweisen die klagenden Parteien darauf, daß die Verpflichtung der Föderalen Nuklearkontrollbehörde zur aktiven Information, die der Ministerrat als Argument vorbringe (A.3.1, dritter Absatz), nicht die Verpflichtung zur passiven Information ersetzen könne, die durch die angefochtene Bestimmung abgeschafft worden sei. Ferner wird bemerkt, Spaltstoffe, « auf die die Regelung der Geheimhaltung Anwendung findet », seien sowohl in ihrer Eigenschaft als Brennstoffe als auch als Abfallstoffe der Kernkraftindustrie schwer vom Zugang zu Umweltinformationen über Nukleartätigkeiten zu trennen.

Gegenerwiderungsschriftsatz des Ministerrates

A.9. In diesem Schriftsatz hebt der Ministerrat als Erwiderung auf die Kritik der intervenierenden Partei hervor, daß die angefochtene Bestimmung « an sich keinen Zweck verfolgt, sondern sich nur in eine neue Regelung der Öffentlichkeit einfügt, die die nukleare Sicherheit gewährleisten soll », deren Kohärenz sie gewährleiste - was nach Darlegung des Ministerrates ausreiche, um diese Bestimmung zu rechtfertigen. Diesbezüglich wiederholt er den Zusammenhang, der zur Klassifizierungsregelung herzustellen sei, die ebenfalls durch das Gesetz vom 2. April 2003 eingeführt worden sei.

Ferner bemerkt der Ministerrat, eine verallgemeinerte Öffentlichkeitsregelung sei nie in bezug auf Kernmaterial in Kraft gewesen; zur Untermauerung dieses Standpunktes führt er nacheinander Artikel 2 § 1 des Gesetzes vom 4. August 1955, Artikel 6 § 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 11. April 1994 sowie die Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c) und 26 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 an.

Gegenerwiderungsschriftsatz der VoG Inter-Environnement Wallonie

A.10.1. In diesem Gegenerwiderungsschriftsatz wird zunächst angeführt, der vom Ministerrat hilfweise vorgebrachte Standpunkt sei nicht mit der Chronologie des Zustandekommens der verschiedenen anwendbaren Vorschriften vereinbar. Nach der chronologischen Übersicht wird im Schriftsatz geschlußfolgert: « Angenommen - *quod non* -, die Regelung des Gesetzes vom 11. April 1994 würde in ihrer ursprünglichen Fassung implizit eine Verpflichtung zur Geheimhaltung beinhalten, müßte festgestellt werden, daß seit der durch das Gesetz vom 26. Juni 2000 am Gesetz vom 11. April 1994 vorgenommenen Abänderung eine solche Verpflichtung zur Geheimhaltung nicht gegen einen Antrag auf Zugang zu umweltbezogenen Verwaltungsdokumenten geltend gemacht werden könnte ».

A.10.2. Auf den vom Ministerrat hauptsächlich vorgebrachten Standpunkt wird erwidert, die etwaige Notwendigkeit zur Einschränkung des Zugangs zu bestimmten Informationen rechtfertige es nicht, daß die Anwendung der durch das Gesetz vom 11. April 1994 organisierten Öffentlichkeitsregelung vollständig verweigert werde, da sie selbst die Möglichkeit vorsehe, den Zugang aus Gründen zu verweigern, die mit der Sicherheit der Bevölkerung, der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder der Verteidigung des Landes zusammenhängen. Im übrigen sei gemäß dem Gegenerwiderungsschriftsatz ein Klassifizierungssystem nicht unvereinbar mit der durch das Gesetz vom 11. April 1994 organisierten Zugangsregelung, da die Verwaltung im Rahmen der durch dieses Gesetz festgelegten Ausnahmen eine Abwägung der betroffenen Interessen vornehmen könne.

In bezug auf den zweiten Klagegrund

Klageschrift

A.11. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung, in dem das Recht auf eine gesunde Umwelt verankert sei; der Klagegrund ist in zwei Teile aufgliedert.

Im ersten, zur Untermauerung des ersten Klagegrunds angeführten Teil wird behauptet, der Schutz einer gesunden Umwelt erfordere einen umfassenderen Zugang zur Information, so wie dies im übrigen durch Gemeinschaftstexte vorgeschrieben sei.

Der zweite Teil des Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen den Stillhaltegrundsatz, der in Artikel 23 der Verfassung enthalten sei. Die angefochtene Bestimmung enthalte eine Wende - und somit einen Rückschritt - hinsichtlich des Rechtes auf Zugang zu Informationen im Nuklearbereich, das früher durch das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung gewährleistet worden sei.

Standpunkt des Ministerrates

A.12.1. In bezug auf den ersten Teil dieses Klagegrunds räumt der Ministerrat zwar ein, daß das Recht auf Schutz einer gesunden Umwelt ein Recht auf Zugang zur Information über die Umwelt beinhalte, doch er ist der Auffassung, daß dieses Zugangsrecht nicht absolut sei; Einschränkungen müßten möglich sein, unter anderem im Interesse des Schutzes des Staatsgebietes oder der Sicherheit des Staates. Außerdem müsse im Nuklearbereich der Grundsatz der Diskretion berücksichtigt werden, um zu vermeiden, daß Personen mit böswilliger Absicht Zugang zu gefährlichen Stoffen oder zu diesbezüglichen Informationen hätten.

A.12.2. In bezug auf den zweiten Teil verweist der Ministerrat auf das Urteil Nr. 169/2002 des Hofes, in dem die Tragweite und die Grenzen der sich aus Artikel 23 der Verfassung ergebenden Stillhalteverpflichtung festgelegt seien.

Nach Darlegung des Ministerrates stelle die angefochtene Bestimmung keinen Rückgang im Recht auf Zugang zu Dokumenten über Kernmaterial dar, da nach Auffassung dieser Partei das betreffende Zugangsrecht vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. April 2003 auf die gleiche Weise begrenzt gewesen sei. Einerseits sah das Gesetz vom 4. August 1955 diesbezüglich eine Geheimhaltungspflicht vor; dieser Fall sei in Artikel 6 § 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 11. April 1994 als Ausnahme zu einem Grundsatz der Öffentlichkeit aufgenommen worden. Andererseits sei vor der Annahme des Gesetzes vom 2. April 2003 und bis zu dessen vollständiger Ausführung das Gesetz vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen anwendbar auf Dokumente über Kernmaterial, und folglich einschließlich des Artikels 26, der für eingestufte Dokumente die Anwendung des Gesetzes vom 11. April 1994 ausschließe.

Die angefochtene Bestimmung beinhalte folglich keinen bedeutsamen Rückschritt im Zugangsrecht im Vergleich zur früheren Regelung der Öffentlichkeit, die sich aus der gleichzeitigen Anwendung der obenerwähnten Bestimmungen ergeben habe.

Standpunkt der VoG Inter-Environnement Wallonie

A.13. In bezug auf den zweiten Teil des Klagegrunds führt diese Partei an, Artikel 23 der Verfassung enthalte in der Annahme, daß keine direkten Folgen damit verbunden werden könnten, zumindest eine Stillhalteverpflichtung für die Behörden, die es ihnen verbiete, das zuvor erreichte Schutzniveau herabzusetzen, wie aus verschiedenen Zitaten der Rechtslehre sowie aus Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hervorgehe, auf die im Schriftsatz verwiesen wird.

Die angefochtene Bestimmung beinhalte einen Rückschritt im Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten über Kernmaterial, der zuvor durch das Gesetz vom 11. April 1994 gewährleistet gewesen sei, ohne daß in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 2. April 2003 irgendeine sachliche Rechtfertigung angeführt worden sei. Die Stillhalteverpflichtung sei folglich nicht verletzt worden.

A.14. In ihrem Gegenerwiderungsschriftsatz ficht diese Partei den Standpunkt des Ministerrates an, wonach unter Berücksichtigung der von ihm angeführten Bestimmungen (A.12.2) kein Rückschritt im Zugang zu den Dokumenten über die Kernenergie vorgelegen habe.

Einerseits wäre selbst in der Annahme, daß die im Gesetz vom 11. April 1994 vorgesehene Ausnahme im Falle des Bestehens einer gesetzlich vorgeschriebenen Verpflichtung zur Geheimhaltung sich auch auf die Geheimhaltung bezogen hätte, die durch das Gesetz vom 4. August 1955 eingeführt worden sei, diese Ausnahme durch das Gesetz vom 26. Juni 2000 als nicht anwendbar auf Umweltinformationen erklärt worden. Für den Zeitraum nach diesem Datum bedeute die angefochtene Bestimmung daher tatsächlich einen Rückschritt im Zugangsrecht.

Andererseits sei der Hinweis auf das Gesetz vom 11. Dezember 1998 nicht sachdienlich, sei es weil es seit dem obenerwähnten Gesetz vom 26. Juni 2000 nicht mehr auf die Umwelt angewandt werden müssen oder weil es wegen Vereinbarkeit mit der europäischen Richtlinie 90/313/EWG abgelehnt werden müsse. Darüber hinaus wird bemerkt, daß die Anwendung dieses Gesetzes nur eine Eventualität gewesen sei, die davon abhängig gewesen sei, ob die Dokumente eingestuft gewesen seien oder nicht.

- B -

Die angefochtene Bestimmung

B.1. Die Klage bezieht sich auf Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2003 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. April 1994 über den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und über die Föderale Nuklearkontrollbehörde sowie zur Regelung der Übertragung bestimmter Personalmitglieder des Staatssicherheitsdienstes im Bereich der Kernenergie ».

Mit dieser Bestimmung wurde in das obenerwähnte Gesetz vom 15. April 1994 ein Artikel *2bis* mit folgendem Wortlaut eingefügt:

« Das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung findet nicht Anwendung auf Kernmaterial und alle diesbezüglichen Dokumente und Daten. »

Zur Hauptsache

In bezug auf den ersten Klagegrund

B.2. Gemäß dem ersten Klagegrund stelle das Verbot des Zugangs zu Dokumenten und Daten in bezug auf Kernmaterial - enthalten im angefochtenen Artikel 4, der diesbezüglich die

Anwendung des Gesetzes vom 11. April 1994 ausschlieÙe - eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Verletzung des Rechtes auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente dar; unter anderem wird die Undeutlichkeit des Wortes « Kernmaterial » bemängelt, das zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des angefochtenen Zugangsverbots verwendet wird.

B.3.1. Artikel 32 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz, Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel festgelegt sind. »

B.3.2. 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.

Ausnahmen zum Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente sind nur möglich unter den Bedingungen, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz festgelegt sind. Sie müssen begründet sein und sind einschränkend auszulegen (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 9).

B.4.1. Die klagenden Parteien üben zunächst Kritik an der Undeutlichkeit des Wortes « Kernmaterial », das im angefochtenen Artikel 4 verwendet wird, um den Gegenstand der Dokumente und Daten zu bestimmen, auf die das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung als nicht anwendbar erklärt wird. Insbesondere wird Kritik daran geübt, daß hiermit sowohl Spaltstoffe und ihre Rückstände als auch « Kernmaterial im institutionellen Sinne » gemeint sein könnten.

B.4.2. Durch Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 2. April 2003 wird die Liste der Definitionen, die bereits in Artikel 1 des obengenannten Gesetzes vom 15. April 1994 aufgenommen worden waren, durch verschiedene Definitionen ergänzt. « Kernmaterial » wird im neuen Artikel 1 wie folgt definiert:

« Zur Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsmaßnahmen ist zu verstehen unter:

[...]

- Kernmaterial: folgende besondere spaltbare Produkte und Kerngrundstoffe:

a) die besonderen spaltbaren Produkte sind Plutonium 239, Uran 233, angereichertes Uran in Uran 235 oder 233: jedes Produkt, das ein oder mehrere der vorgenannten Isotope enthält.

Angereichertes Uran in Uran 235 oder 233 ist Uran, das entweder Uran 235 oder Uran 233 oder diese beiden Isotope in einer solchen Menge enthält, daß das Verhältnis zwischen der Summe beider Isotope und dem Isotop 238 größer ist als das Verhältnis zwischen dem Isotop 235 und dem Isotop 238 im natürlichen Uran;

b) Kerngrundstoffe sind Uran, das eine Mischung von Isotopen enthält, die in der Natur vorkommen und von abgereichertem Uran in Uran 235; Thorium; die obenerwähnten Stoffe in Form von Metall, einer Legierung, die chemischen Verbindungen oder Konzentrate; ».

B.4.3. Daraus ergibt sich, daß der Begriff «Kernmaterial», auf den sich der neue Artikel 2*bis* des obengenannten Gesetzes vom 15. April 1994 bezieht, nur in dem Sinne zu verstehen ist, der darin einschränkend durch den neuen Artikel 1 desselben Gesetzes angegeben ist. Das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung ist daher anwendbar auf Kernmaterial, das nicht oben erwähnt wird, sowie auf die diesbezüglichen Dokumente und Daten.

B.5. Die klagenden Parteien äußern Kritik an der ungerechtfertigten und auch unverhältnismäßigen Beschaffenheit des Verbotes des Zugangs zu Dokumenten und Daten in bezug auf Kernmaterial im Lichte des Rechtes auf die Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente, das durch Artikel 32 sowie nach Darlegung der Kläger durch Artikel 23 der Verfassung hinsichtlich der Umwelt gewährleistet sei.

B.6.1. Die allgemeine Zielsetzung des Gesetzgebers bei der Annahme des angefochtenen Gesetzes wurde während der Vorarbeiten wie folgt erläutert:

«Die Forschung und die Produktion auf dem Gebiet von Kernenergie wurden in Belgien zum ersten Mal durch das Gesetz vom 4. August 1955 über die Sicherheit des Staates im Bereich der Atomenergie sowie seinen Ausführungserlaß vom 14. März 1956, die durch diesen Gesetzesentwurf ersetzt werden, geregelt.

Mit diesem Gesetz sollte vor allem vermieden werden, daß Kernmaterial und die zivile Kerntechnologie, die hauptsächlich von den Vereinigten Staaten von Amerika bezogen wurde

(als Gegenleistung für die Lieferung von Uran aus dem Kongo während des Zweiten Weltkriegs), an eine fremde Macht geliefert würden, die sie schlecht benutzen könnte.

[...]

In der Tat ist der Schutz von Kernmaterial nach wie vor gerechtfertigt im Interesse der Sicherheit des Staates. Auf internationaler Ebene wird dieser Schutz ebenfalls gerechtfertigt mit dem Willen, die Verbreitung von Kernwaffen zu bekämpfen.

[...]

Der neue Gesetzesentwurf hebt das Gesetz vom 4. August 1955 über die Sicherheit des Staates im Bereich der Atomenergie auf und ersetzt es. Die im Gesetz und im Erlaß beachteten großen Prinzipien werden jedoch aufrechterhalten. Er gewährt dennoch den Kerninspektoren keinerlei neue polizeiliche oder gerichtliche Befugnis, ungeachtet der Ausdehnung der Tragweite der Befugnisse auf die Kontrolle der Maßnahmen hinsichtlich des physischen Schutzes. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2002-2003, DOC 50-2244/001, SS. 4 und 5)

Ferner wurde präzisiert:

« Der Gesetzesentwurf betrifft also hauptsächlich die Maßnahmen des physischen Schutzes von Kernmaterial und von Kernanlagen sowie der diesbezüglichen Dokumente. Diese Maßnahmen tragen in dem betreffenden Bereich zu einer größeren Sicherheit bei. In Wirklichkeit geht es um alle administrativen, organisatorischen und technischen Maßnahmen, um Kernmaterial während der Produktion, der Verwendung, der Lagerung und des Transports vor den Gefahren des unerlaubten Besitzes und des Diebstahls zu schützen.

Diese Maßnahmen bezwecken ferner, Kernmaterial während der Produktion, der Verwendung und der Lagerung sowie die Kernanlagen und den nationalen und internationalen Transport vor der Gefahr von Sabotage zu schützen. Konkret sollen durch die Ausführungserlasse Mittel wie Detektoren gegen Einbruch vorgesehen werden, eine Beaufsichtigung durch Wachpersonal und Einschränkungen des Zugangs entsprechend dem durch die Föderale Nuklearkontrollbehörde empfohlenen Sicherheitsgrad. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2002-2003, DOC 50-2244/002, SS. 3 und 4)

B.6.2. Der angefochtene Artikel 4 wurde seinerseits wie folgt begründet:

« Artikel 4 führt eine Bestimmung ein, aus der hervorgeht, daß das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung nicht auf Kernmaterial und alle diesbezüglichen Dokumente und Daten anwendbar ist, und zwar in Analogie zu Artikel 26 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen.

Diese Bestimmung wurde hinzugefügt, nachdem der Text dem Staatsrat zur Begutachtung unterbreitet worden war, und bezieht sich auf die Einführung eines eigenen Klassifizierungs- und Deklassifizierungssystems für den Nuklearsektor, unabhängig vom obenerwähnten Gesetz vom 11. Dezember 1998. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2002-2003, DOC 50-2244/001, S. 7)

B.7.1. Außerdem bemerkt der Hof, daß Artikel 13 des Gesetzes vom 2. April 2003 den König ermächtigt, die Klassifizierung von Kernmaterial sowie der diesbezüglichen Dokumente und Daten zu regeln. Dieser Artikel wurde während der Vorarbeiten wie folgt begründet:

« Diese Bestimmung, die hinsichtlich des dem Staatsrat unterbreiteten Entwurfs neu ist, hängt mit Artikel 10 des Entwurfs zusammen. Der König legt auf der Grundlage der Vorschläge der Föderalen Nuklearkontrollbehörde die Regeln bezüglich der Klassifizierung und Deklassifizierung fest und bestimmt, wer eine Klassifizierung vornehmen kann. Das ausgearbeitete System kann von den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen abweichen, so daß den Richtlinien Rechnung getragen werden kann, die in das Übereinkommen über den physischen Schutz und die Richtlinien der IAEA aufgenommen wurden. » (ebenda, S. 10)

B.7.2. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß der Gesetzgeber durch die Annahme des angefochtenen Artikels 4 die Anwendung des Gesetzes vom 11. April 1994 - Gesetzgebung des Gemeinrechts über die Öffentlichkeit der Verwaltung - nur für die Dokumente und Daten ausschließen wollte, die in Anwendung von Artikel 13 und der zur Ausführung dieses Artikels angenommenen Verordnungsbestimmungen klassifiziert werden müssen.

B.8. Der angefochtene Artikel 4 nimmt eine Einschränkung des Rechtes auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente vor, die nicht einer vernünftigen Rechtfertigung entbehrt.

Zunächst kann das angefochtene Zugangsverbot als notwendig angesehen werden zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzgebers, die darin bestehen, die Sicherheit des Staates zu gewährleisten sowie die Verbreitung von und den illegalen Handel mit Kernwaffen zu bekämpfen.

Da das Zugangsverbot einerseits auf Kernmaterial im Sinne des neuen Artikels 1 des Gesetzes vom 15. April 1994 und andererseits auf die Dokumente und Daten bezüglich dieser Materialien, die klassifiziert sind, begrenzt ist, stellt es keine offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahme im Lichte der obenerwähnten Zielsetzung dar. Außerdem ist gemäß Artikel 26 des Gesetzes vom 15. April 1994 die Föderale Nuklearkontrollbehörde mit der Verbreitung neutraler und objektiver Informationen im Nuklearbereich beauftragt, einschließlich der technischen Informationen über den Strahlenschutz und die nukleare Sicherheit, so daß diesbezüglich dennoch eine gewisse Öffentlichkeit gewährleistet ist.

B.9. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In bezug auf den zweiten Klagegrund

B.10.1. Der erste Teil des zweiten Klagegrunds, in dem ein Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung angeführt wird, wird von den klagenden Parteien selbst « zur Untermauerung » des ersten Klagegrunds vorgetragen; das Recht auf Schutz einer gesunden Umwelt setze einen umfassenderen Zugang zur Information voraus, so wie er « grundsätzlich » in Artikel 32 der Verfassung festgelegt sei.

B.10.2. Aus Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung, der den zuständigen Gesetzgeber damit beauftragt, einerseits das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen zu gewährleisten und andererseits die Bedingungen für deren Ausübung zu garantieren, kann kein Recht auf Information über Kernmaterial abgeleitet werden, das weiter reichen würde als die Garantien von Artikel 32 der Verfassung.

Das Nichtvorhandensein eines Verstoßes gegen Artikel 32 der Verfassung, das bei der Prüfung des ersten Klagegrunds festgestellt wurde, setzt die Abweisung des ersten Teils des zweiten Klagegrunds voraus, der aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung abgeleitet ist.

B.11. Im zweiten Teil des zweiten Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, daß das Verbot des Zugangs zu Dokumenten und Daten über Kernmaterial, das im angefochtenen Artikel 4 enthalten sei, gegen die Stillhalteverpflichtung verstoße, die sich aus Artikel 23 der Verfassung ergebe, dessen Absatz 3 Nr. 4 das Recht auf Schutz einer gesunden Umwelt vorsehe.

B.12. Ohne daß der Hof sich zu der Frage äußern muß, ob Artikel 23 der Verfassung im vorliegenden Fall eine Stillhalteverpflichtung beinhaltet, die verhindern würde, daß der zuständige Gesetzgeber das durch die geltende Gesetzgebung gebotene Schutzniveau erheblich verringern würde, ohne daß es hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem allgemeinen Interesse

gäbe, stellt er fest, daß der beschränkte Zugang zu Dokumenten und Daten über Kernmaterial, der in B.7.2 präzisiert wurde, nicht als eine Maßnahme bezeichnet werden kann, die das durch die zuvor bestehende Gesetzgebung gebotene Schutzniveau in erheblicher Weise verringern würde.

B.13.1. Der Zugang zu Dokumenten und Daten über Kernmaterial wurde durch das Gesetz vom 4. August 1955 über die Sicherheit des Staates im Bereich der Atomenergie und durch dessen Ausführungserlasse geregelt.

Artikel 2 dieses Gesetzes, der durch das angefochtene Gesetz vom 2. April 2003 aufgehoben wurde, besagt, daß die Forschung, Materialien und Produktionsmethoden im Nuklearbereich « als ein durch die Verteidigung des Staatsgebietes und die Sicherheit des Staates auferlegtes Geheimnis » angesehen wurde.

Im königlichen Erlaß vom 14. März 1956, der zur Ausführung dieses Gesetzes angenommen wurde, wurde ein Klassifizierungsverfahren eingeführt und wurden die Modalitäten bestimmt sowie die Sicherheitsmaßnahmen festgelegt, die auf eingestufte Dokumente und Materialien Anwendung finden. Hierzu verbietet Artikel 7 es jeder Person, die eingestufte Dokumente und Materialien besitzt, sie weiterzugeben oder diesbezügliche Informationen zu erteilen an andere Personen als denjenigen, die aufgrund ihres Amtes befugt sind, sie zur Kenntnis zu nehmen oder sie zu erhalten, und die der gleichen Einrichtung angehören, oder ihre Tätigkeit in Zusammenarbeit mit denselben Personen ausüben.

B.13.2. Das Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung organisiert in Kapitel III das Recht eines jeden, Verwaltungsdokumente der föderalen Behörden einzusehen, und legt im einzelnen die Regeln dieser Einsichtnahme fest. Artikel 6 beschreibt jedoch verschiedene Fälle, in denen der Antrag auf Einsichtnahme abgewiesen werden kann, insbesondere wenn es um die Gewährleistung « [der] öffentliche[n] Ordnung, [der] Sicherheit oder [der] Verteidigung des Landes » (Paragraph 1 Nr. 4) oder die Gewährleistung « eine[r] durch das Gesetz eingeführte[n] Geheimhaltungspflicht » (Paragraph 2 Nr. 2) geht. Durch das Gesetz vom 26. Juni 2000 wurden diese beiden Ausnahmen jedoch für nicht anwendbar auf umweltbezogene Verwaltungsdokumente erklärt.

Darüber hinaus besagt das Gesetz vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen (Artikel 3), daß unter anderem in eine Klassifizierung die Dokumente oder Daten aufgenommen werden können, deren unsachgemäße Anwendung neben anderen Interessen « der inneren Sicherheit des Staates » schaden kann, einschließlich des Bereichs der Kernenergie. Artikel 26 desselben Gesetzes weist die Anwendung des Gesetzes vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung ab, wenn es um eingestufte Informationen, Dokumente, Daten oder Materialien geht.

B.14. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Bestimmungen von Artikel 4 des Gesetzes vom 2. April 2003 nicht in dem Sinne ausgelegt werden können, daß er eine erhebliche Einschränkung des Rechtes auf Zugang zu Dokumenten und Daten über Kernmaterial beinhalten würde.

B.15. Der zweite Teil des zweiten Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. September 2004.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior