

Geschäftsverzeichnissnr. 5550
Entscheid Nr. 169/2013 vom 19. Dezember 2013

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigkeitserklärung von Artikel 19 § 1 Absatz 1 und auf völlige Nichtigkeitserklärung von Artikel 21 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern, erhoben von der VoG « Ligue des Droits de l'Homme ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 7. Januar 2013 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. Januar 2013 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Ligue des Droits de l'Homme », mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue du Boulet 22, Klage auf Nichtigerklärung der Wortfolgen « und vertrauliche » und « ausschließlich an die Regierung » in Artikel 19 § 1 Absatz 1 sowie des Artikels 21 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. Juli 2012).

Die Wallonische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und die Wallonische Regierung hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 9. Oktober 2013

- erschienen
- . RA V. Letellier, in Brüssel zugelassen, für die klagende Partei,
- . RA V. Thiry, in Lüttich zugelassen, für die Wallonische Regierung,
- haben die referierenden Richter T. Giet und L. Lavrysen Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- 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*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Das Dekret der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern (nachstehend: wallonisches Dekret vom 21. Juni 2012) fügt sich in den Rahmen der Ausübung der den Regionen durch das Sondergesetz vom 12. August 2003 übertragenen Zuständigkeit in Bezug auf die Einfuhr, die Ausfuhr und den Transit von Waffen, Munition und speziell für

militärische Zwecke oder die Aufrechterhaltung der Ordnung benutztem Material und der damit verbundenen Technologie sowie von Produkten und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck ein (Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen).

B.1.2. Das wallonische Dekret vom 21. Juni 2012 dient vier Zielen: Es bezweckt, die Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 « zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern » zu gewährleisten, der « Begutachungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen » eine offizielle Existenz zu verleihen, ein Bündel von Verfahren festzulegen, um den bestehenden Praktiken eine Rechtsgrundlage zu verleihen, und schließlich, « an ein striktes Prinzip zu erinnern, nämlich die Vertraulichkeit bei der Bearbeitung der Akten » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 3).

In Bezug auf das letztgenannte Ziel wurde in der Begründung präzisiert:

« Die Personen, die an den durch den Text geregelten Verfahren beteiligt sind, werden in der Tat einer strengen Verpflichtung zur Vertraulichkeit unterliegen.

Sie verpflichten sich, die strengste Vertraulichkeit bezüglich der Informationen, von denen sie im Rahmen der Ausübung ihrer Ämter Kenntnis erlangen, einzuhalten und einhalten zu lassen, sowie die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um deren Vertraulichkeit zu wahren, insbesondere bezüglich ihres ständigen oder zeitweiligen Personals.

Das neue Verfahren stärkt also die Garantien, die bereits bezüglich der Menschenrechte geboten werden, und erhöht gleichzeitig die Sicherheit der Unternehmen, die nicht in eine ungerechtfertigte nachteilige Wettbewerbsposition versetzt werden dürfen » (ebenda).

Die Vertraulichkeit entsprach also einer Bitte der Waffenindustrie (*C.R.I.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 19, S. 23, und *C.R.I.C.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 148 (Montag, 18. Juni 2012), S. 10).

B.2.1. Die Artikel 19 und 21 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 bestimmen:

« Art. 19. § 1. Es wird eine ‘ Begutachungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen ’ gegründet; sie wird damit beauftragt, im Rahmen der Analyse der Anträge auf Ausfuhr von Verteidigungsgütern auf Antrag der Regierung oder aus eigener Initiative begründete und vertrauliche Gutachten ausschließlich an die Regierung abzugeben.

Diese Gutachten werden auf der Grundlage einer geostrategischen, ethischen und wirtschaftlichen Analyse der ihr unterbreiteten Akten abgegeben.

Bei der Abgabe ihrer Gutachten strebt die Kommission zunächst den Konsens ihrer Mitglieder an.

Falls kein Konsens erreicht wird, werden in dem Gutachten der Kommission die etwaigen Minderheitsmeinungen ausgedrückt.

Wenn eine Abstimmung stattfindet, kann ein Mitglied eine geheime Stimmabgabe beantragen. Auf jeden Fall werden die Anzahl Stimmen für jeden Vorschlag in dem Gutachten der Kommission abgegeben.

§ 2. Die Regierung bestimmt den Sitz dieser Kommission und legt die Modalitäten für ihre Arbeitsweise fest ».

« Art. 21. § 1. Die in vorliegendem Dekret genannten Bescheinigungen und Lizenzen bilden keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

Diese in vorliegendem Dekret genannten Bescheinigungen und Lizenzen sind auch keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte.

§ 2. Die von der Kommission abgegebenen Gutachten bilden keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung und dürfen keiner anderen Behörde als der Regierung mitgeteilt werden ».

B.2.2. Die Nichtigkeitsklage ist gegen die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» in Artikel 19 § 1 Absatz 1 und gegen Artikel 21 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 gerichtet.

Aufgrund dieser Bestimmungen gehören die Gutachten der Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen (nachstehend: die Begutachtungskommission) nicht zum Anwendungsbereich des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (nachstehend: wallonisches Dekret vom 30. März 1995) und sind also «vertraulich» (die angefochtenen Wörter in Artikel 19 sowie Artikel 21 § 2); die Lizenzen und Bescheinigungen im Sinne des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012, darunter die Waffenausfuhrlicenzen, entziehen sich ebenfalls der grundsätzlichen Öffentlichkeit, die im wallonischen Dekret vom 30. März 1995 vorgesehen ist (Artikel 21 § 1 Absatz 1), sowie dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte (Artikel 21 § 1 Absatz 2).

Zur Hauptsache

B.3. Die klagende Partei führt drei Klagegründe an, die aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 32 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, sowie aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet sind.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, insofern sie einerseits gegen das Fehlen einer ausdrücklichen Begründung der Bescheinigungen und Lizenzen (zweiter Klagegrund) und andererseits gegen die Vertraulichkeit der Bescheinigungen, Lizenzen und Gutachten der Begutachtungskommission (erster und dritter Klagegrund) gerichtet sind.

In Bezug auf das Fehlen einer ausdrücklichen Begründung der Bescheinigungen und Lizenzen

B.4. In ihrem zweiten Klagegrund, der aus einem Verstoß gegen Artikel 39 der Verfassung, gegen die in Anwendung dieser Bestimmung angenommenen Bestimmungen des Sondergesetzes und insbesondere gegen Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen abgeleitet ist, führt die klagende Partei eine Befugnisüberschreitung des Regionalgesetzgebers an, insofern im angefochtenen Artikel 21 § 1 Absatz 2 vorgesehen sei, dass Bescheinigungen und Lizenzen im Sinne des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 keine Verwaltungsakte im Sinne des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte seien.

B.5.1. Die Artikel 1 bis 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte bestimmen:

« Artikel 1. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist zu verstehen unter:

- Verwaltungsakt: eine von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung individueller Tragweite, die zum Ziel hat, gegenüber einem oder mehreren Bürgern oder gegenüber einer anderen Verwaltungsbehörde Rechtswirkung zu haben,

- Verwaltungsbehörde: die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat,

- Bürger: jede natürliche oder juristische Person in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden.

Art. 2. Verwaltungsakte der in Artikel 1 erwähnten Verwaltungsbehörden müssen ausdrücklich begründet werden.

Art. 3. Die verlangte Begründung besteht aus der Angabe im Akt der faktischen und juristischen Grundlagen des Beschlusses.

Sie muss angemessen sein ».

B.5.2. Diese Bestimmungen verallgemeinern die Verpflichtung, Verwaltungsakte mit individueller Tragweite ausdrücklich zu begründen. Die ausdrückliche Begründung der betreffenden Akte ist fortan ein Recht des Bürgers, dem somit eine zusätzliche Garantie gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, die willkürlich wären, geboten wird.

B.6.1. Die ausdrückliche Begründung, die die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte stärken kann, so wie sie durch die Artikel 159 und 161 der Verfassung festgelegt ist, gehört also nicht zu einer Angelegenheit, die den Gemeinschaften oder Regionen übertragen wurde.

Der föderale Gesetzgeber hat aufgrund seiner Restbefugnis die Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung der Verwaltungsakte geregelt, um den Schutz der Bürger gegen die Handlungen aller Verwaltungsbehörden zu gewährleisten. Die Gesetzgeber der Regionen oder Gemeinschaften können den durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 gebotenen Schutz in Bezug auf Handlungen, für die die Gemeinschaften und Regionen zuständig sind, ergänzen oder präzisieren.

B.6.2. Umgekehrt dürfte ein Gemeinschafts- oder Regionalgesetzgeber, ohne gegen die diesbezügliche föderale Zuständigkeit zu verstoßen, nicht den Schutz verringern, der den Bürgern durch die föderalen Rechtsvorschriften geboten wird, indem er die Behörden, die in den Angelegenheiten, für die er zuständig ist, handeln, von der Anwendung dieses Gesetzes befreien oder es diesen Behörden erlauben würde, davon abzuweichen.

B.7. Bezüglich der Bestimmung des Vorentwurfs, aus der Artikel 21 § 1 Absatz 2 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates folgenden Standpunkt vertreten:

« In Artikel 24 § 1 Absatz 2 des Vorentwurfs ist vorgesehen, dass die unter Punkt 1 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen ‘ auch keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte ’ sind.

Diese Bestimmung ist nicht annehmbar, weil die Wallonische Region nicht befugt ist, das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 in einem solchen Sinne abzuändern.

[...]

Aus [dem] Entscheid [Nr. 128/2001 des Verfassungsgerichtshofes] geht hervor, dass die Wallonische Region ihren Zuständigkeitsbereich überschritten hat, indem sie die Anwendung des vorerwähnten Gesetzes vom 29. Juli 1991 für die im Vorentwurf erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen ausgeschlossen hat. Durch die Annahme einer Maßnahme, aufgrund deren diese Lizenzen und Bescheinigungen nicht mehr ausdrücklich begründet werden müssen, ergänzt und präzisiert die Wallonische Region nicht den durch das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 gebotenen Schutz, sondern schafft ihn für die betreffenden Akte ab, was den Mindestschutz beeinträchtigt, den das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 allen Betroffenen bieten sollte.

Außerdem bemerkt die Gesetzgebungsabteilung, dass das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 es von Fall zu Fall erlaubt, dass Akte nicht ausdrücklich begründet werden, wenn sich herausstellt, dass die Bekanntgabe ihrer Begründung gewissen Interessen schadet.

Artikel 24 § 1 Absatz 2 des Vorentwurfs soll also entfallen » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, SS. 25-26).

B.8. Dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates wurde im Anschluss an folgende Erwägungen nicht Folge geleistet:

« Artikel 21 § 2 [zu lesen ist: 21 § 1 Absatz 2] ergänzt und präzisiert nur das Gesetz vom 29. Juli 1991. Diesbezüglich kann man sich dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates nicht anschließen, wenn sie der Auffassung ist, dass die Bestimmung des Entwurfs, statt das Gesetz zu ergänzen oder zu präzisieren, dessen Tragweite einschränke.

Somit wird nämlich übersehen, dass das Gesetz vom 29. Juli 1991, selbst wenn es dem Bürger einen Mindestschutz bietet, ebenfalls Einschränkungen für die Verpflichtung zur Bekanntgabe der Begründung beinhaltet, darunter die Fälle des Risikos einer Gefährdung der äußeren Sicherheit des Staates oder einer Störung der öffentlichen Ordnung.

Die geplante Ausnahme gehört zu den gleichen Überlegungen, wissend, dass die Ausnahmen des Gesetzes vom 29. Juli 1991 so ausgearbeitet wurden, dass die Ausführung der Zuständigkeiten der Gemeinschaften und Regionen, insbesondere bezüglich der Organisation und der Arbeitsweise der Verwaltung, nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden.

In jedem Fall kann die Theorie der impliziten Zuständigkeiten angewandt werden, die auf Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen beruht, um den Entwurf von Artikel 21 § 2 [zu lesen ist: 21 § 1 Absatz 2] zu rechtfertigen.

Es sei daran erinnert, dass aufgrund dieser Bestimmung die Dekrete und Ordonnanzen also Bestimmungen über Angelegenheiten enthalten können, für die nicht der Dekretgeber, sondern der föderale Gesetzgeber grundsätzlich zuständig ist, entweder aufgrund eines ausdrücklich in diesem Gesetz enthaltenen Vorbehalts oder auf der Grundlage seiner Restbefugnis. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes geht hervor, dass zur Wahrung der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Ausschließlichkeit der Befugnisse die angenommene Regelung notwendig sein muss zur Ausübung der Befugnisse der Teilentitäten, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dass die Auswirkungen der fraglichen Bestimmungen auf diese Angelegenheit marginal sind.

Diese drei Bedingungen sind im vorliegenden Fall tatsächlich erfüllt. Der entworfene Artikel 21 § 2 [zu lesen ist: 21 § 1 Absatz 2] ist nämlich notwendig, um die Kohärenz der Gesamtheit der im Dekretentwurf enthaltenen Regeln zu gewährleisten und um es der Regionalbehörde zu ermöglichen, auf die Wahrung ihrer internationalen Beziehungen zu achten hinsichtlich sensibler Informationen oder geschäftlicher Interessen der Unternehmen des Sektors, wenn es sich um vertrauliche Informationen handelt. Auch hier kann eine Parallele zu den Artikeln 65/5 und 65/10 des Gesetzes vom 24. Dezember 1993 über öffentliche Aufträge und bestimmte Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge gezogen werden.

Die Angelegenheit eignet sich für eine differenzierte Regelung, da es sich um eine äußerst spezifische Gesetzgebung handelt.

Schließlich bleiben die Auswirkungen marginal, da es sich nur um Bescheinigungen und Lizenzen handelt, die durch den Dekretentwurf eingeführt werden.

Im Übrigen darf nicht übersehen werden, dass die Auslassung einer Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung nicht das Ende der gerichtlichen Kontrolle bedeutet, denn diese bleibt auf der Grundlage der Verwaltungsakte möglich, welche nicht der besagten Kontrolle entzogen wird, außer wenn die durch Artikel 87 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates gebotene Möglichkeit genutzt würde » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 7).

Es wurde präzisiert, dass die Bestimmungen aufrechterhalten werden, « um die Vertraulichkeit der Akten soweit wie möglich zu gewährleisten » (*C.R.I.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 19, S. 22).

B.9.1. Das wallonische Dekret vom 21. Juni 2012 betrifft mehrere Arten von Lizenzen, und zwar einerseits die Verbringungslicenz, das heißt « die einem Lieferanten von der Regierung erteilte Erlaubnis zur Lieferung von Verteidigungsgütern an einen Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union » (Artikel 6 Nr. 5 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012) und andererseits die Aus-, Ein- oder Durchfuhrlicenz, das heißt « die von der Regierung oder ihrem Bevollmächtigten erteilte individuelle Genehmigung, die die Aus-, Ein- oder Durchfuhr von Verteidigungsgütern aus oder nach einem Staat, der nicht Mitglied der Europäischen Union ist, erlaubt » (Artikel 13 Nr. 9 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012).

In Artikel 8 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 ist im Übrigen vorgesehen, dass die Verbringungslicenzen allgemein, global oder individuell sein können; durch die allgemeinen Verbringungslicenzen « wird Lieferanten mit Sitz auf dem Gebiet der Wallonischen Region, die die entsprechenden Bedingungen erfüllen, die Erlaubnis erteilt, einer Kategorie oder mehreren Kategorien von Empfängern, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig sind, Verteidigungsgüter zu liefern, die in der Verbringungslicenz festzulegen sind »

(Artikel 8 § 2 Nr. 1); die globalen Verbringungslicenzen « werden einzelnen Lieferanten auf Antrag erteilt. Sie erlauben ihnen, Empfängern in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten Verteidigungsgüter zu liefern » (Artikel 8 § 2 Nr. 2), und die individuellen Verbringungslicenzen werden für Vorgänge erteilt, die nicht die Bedingungen der allgemeinen oder globalen Verbringungslicenzen erfüllen (Artikel 8 § 2 Nr. 3).

B.9.2. Das wallonische Dekret vom 21. Juni 2012 betrifft ebenfalls mehrere Arten von Bescheinigungen.

Das Dekret regelt zunächst die Zertifizierung der auf dem Gebiet der Wallonischen Region ansässigen Unternehmen, die Verteidigungsgüter beziehen, wobei die Zuverlässigkeit der Unternehmen anhand mehrerer Kriterien bewertet wird (Artikel 10 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012); das Zertifikat muss mehrere Mindestangaben enthalten, wobei die Regierung alle drei Jahre überprüft, ob die für das Zertifikat geltenden Bedingungen erfüllt werden (Artikel 11 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012).

Im Übrigen wird in Artikel 13 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 die « internationale Einfuhrgenehmigung » (IEG) definiert als « das von der Regierung oder ihrem Bevollmächtigten ausgestellte Dokument, durch das einem Ausfuhrland bescheinigt wird, dass eine potentielle Einfuhr von Verteidigungsgütern in der Wallonischen Region erlaubt ist » (Artikel 13 Nr. 3 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012), die « Wareneingangsbescheinigung » (WEB) als « das von der Regierung oder ihrem Bevollmächtigten ausgestellte Dokument, durch das einem Ausfuhrland bescheinigt wird, dass Verteidigungsgüter, deren Ausfuhr durch das Ausfuhrland genehmigt wurde, in der Wallonischen Region ankommen » (Artikel 13 Nr. 4 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012) und die « Endverwendergenehmigung » (EVG) als « das von den Behörden des Einfuhrlandes beglaubigte Dokument, durch das die Verteidigungsgüter, die Gegenstand einer Aus- oder Durchfuhr sind, sowie deren Empfänger genau identifiziert werden können, und durch das den Behörden des Ausfuhrlandes garantiert wird, dass die Verteidigungsgüter nicht ohne vorherige ausdrückliche Genehmigung des Ausfuhrlandes wieder ausgeführt werden » (Artikel 13 Nr. 5 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012).

B.9.3. Aus den vorstehenden Definitionen ergibt sich, dass Artikel 21 § 1 Absatz 2 dadurch, dass die « in vorliegendem Dekret genannten Bescheinigungen und Lizenzen » aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 29. Juli 1991 ausgeschlossen werden, nur die Bescheinigungen im Sinne der Artikel 10 und 11 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 sowie die globalen und individuellen Verbringungslicenzen und die Aus-, Ein- und Durchfuhrlicenzen betreffen kann, die jeweils in den Artikeln 6 Nr. 5 und 8 § 2 Nrn. 2 und 3

sowie in Artikel 13 Nr. 9 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 definiert sind; die Bescheinigungen im Sinne von Artikel 13 sowie die allgemeinen Verbringungslicenzen, die in Artikel 8 § 2 Nr. 1 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 definiert sind, können nämlich keine Verwaltungsakte mit individueller Tragweite darstellen, so wie sie in Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 definiert sind.

B.9.4. Die Bescheinigungen im Sinne der Artikel 10 und 11 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 sowie die globalen und individuellen Verbringungslicenzen und die Aus-, Ein- und Durchfuhrlicenzen stellen hingegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite dar, die folglich grundsätzlich der allgemeinen Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung unterliegen, die im Gesetz vom 29. Juli 1991 vorgesehen ist.

B.10. Durch die Aufhebung der Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung, die durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte festgelegt wurde, für die in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Licenzen verletzt Artikel 21 § 1 Absatz 2 das Recht des Adressaten des Aktes, aber ebenfalls dasjenige eines jeden Interesse habenden Dritten, die Gründe zur Rechtfertigung der Entscheidung unverzüglich zur Kenntnis zu nehmen, indem sie in dem Akt selbst angegeben sind. Folglich verletzt diese Bestimmung ebenfalls die föderale Zuständigkeit für den Schutz der Rechte der Bürger.

B.11.1. Die Wallonische Regierung führt an, der eventuelle Übergriff auf die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers sei durch die impliziten Befugnisse gemäß Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen gerechtfertigt, wenn der Regionalgesetzgeber die Einfuhr, die Ausfuhr und die Verbringung von Waffen regelt.

B.11.2. Damit Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 angewandt werden kann, muss die angenommene Regelung notwendig sein für die Ausübung der Befugnisse der Region, muss die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignen und darf die Auswirkung der angefochtenen Bestimmungen auf die Angelegenheit nur marginal sein.

B.12.1. Da Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 vorsieht, dass die Begründungspflicht nicht zur Anwendung kommt, wenn die Angabe der Gründe des Aktes insbesondere « die äußere Sicherheit des Staates gefährden », « die öffentliche Ordnung stören », « gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens verstoßen » oder « gegen die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis verstoßen » kann, ist die vorliegende Verletzung der föderalen Zuständigkeit für den Schutz der Rechte der Bürger nicht notwendig zur Ausübung der regionalen Zuständigkeit für die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Waffen.

B.12.2. Im Übrigen ist die Verletzung der föderalen Zuständigkeit für den Schutz der Rechte der Bürger nicht marginal, da sie darauf hinausläuft, alle Beantrager von in B.9.4 erwähnten Lizenzen und Bescheinigungen sowie alle Interesse daran habenden Dritten, die der Wallonischen Region unterstehen, von dem Recht, die Begründung einer Verwaltungsentscheidung in dem Akt selbst zur Kenntnis zu nehmen, auszuschließen.

B.13. Ohne dass es notwendig wäre, außerdem zu prüfen, ob die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet, ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass die Bedingungen für die Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind.

B.14. Der zweite Klagegrund ist begründet. Folglich ist Artikel 21 § 1 Absatz 2 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 für nichtig zu erklären.

In Bezug auf das Fehlen der Öffentlichkeit der Bescheinigungen und der Lizenzen sowie der Gutachten der Begutachtungskommission

B.15. In ihrem ersten Klagegrund führt die klagende Partei eine diskriminierende Verletzung des Rechtes auf Verwaltungstransparenz, das durch Artikel 32 der Verfassung gewährleistet werde, an, insofern die Waffenausfuhrlicenzen und die Gutachten der Begutachtungskommission von der durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung geregelten Öffentlichkeit ausgeschlossen würden, so dass den betroffenen Personen die Kontrolle des Ausschusses für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen sowie anschließend die Kontrolle des Staatsrates vorenthalten werde.

In ihrem dritten Klagegrund vertritt die klagende Partei den Standpunkt, dass der Regionalgesetzgeber dadurch, dass er die Bescheinigungen, die Lizenzen und die Gutachten der Begutachtungskommission von der Öffentlichkeit der Verwaltung ausschließe, die Befugnis des Staatsrates sowie der Gerichtshöfe und Gerichte verletze; diese Verletzung missachte somit die föderale Zuständigkeit und führe ebenfalls eine Diskriminierung zwischen Rechtsuchenden ein.

Der Gerichtshof prüft diese beiden Klagegründe zusammen.

B.16.1. 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.16.2. 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 vom 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.16.3. 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 vernünftig gerechtfertigt sind und keine unverhältnismäßigen Folgen haben.

Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Verwaltungstransparenz zur Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechtes der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichten beiträgt.

B.17. Das Dekret der Wallonischen Region vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (nachstehend: wallonisches Dekret vom 30. März 1995) regelt in der Wallonischen Region die Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente.

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 Nr. 2 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 ist unter Verwaltungsdokument « jede Angabe unter irgendwelcher Form, über die eine Verwaltungsbehörde verfügt » zu verstehen. Die Artikel 4 und 5 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 regeln das grundsätzliche Recht, ein Verwaltungsdokument einzusehen, sich davon eine Abschrift ausstellen zu lassen und diesbezügliche Erklärungen zu erhalten.

In Artikel 6 § 1 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 sind mehrere Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Öffentlichkeit vorgesehen, indem Folgendes festgelegt ist:

« Die regionale oder nicht regionale Verwaltungsbehörde lehnt die Anträge auf Einsicht, Erklärungen oder Mitteilung in Form einer Abschrift ab, wenn sie festgestellt hat, dass das Interesse der Öffentlichkeit der betroffenen Unterlagen nicht stärker ist als der Schutz eines der folgenden Interessen:

1° die Sicherheit der Bevölkerung;

- 2° die Freiheiten und die Grundrechte der Bürger;
- 3° die öffentliche Ordnung;
- [4° die Ermittlung oder Verfolgung strafbarer Handlungen;]
- [5°] die internationalen Beziehungen der Region;
- [6°] ein wirtschaftliches oder finanzielles Interesse der Region ».

Durch Artikel 8 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 wird ein Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen eingesetzt, der ein Gutachten zu einem Antrag auf Einsichtnahme oder Korrektur eines Verwaltungsdokumentes abgeben kann, mit der Möglichkeit einer Klage vor dem Staatsrat gegen das Gutachten dieses Ausschusses.

B.18. Indem festgelegt wird, dass die in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen sowie die Gutachten der Begutachtungskommission keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 darstellen, führen Artikel 21 § 1 Absatz 1 und § 2 sowie die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» in Artikel 19 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 eine allgemeine Ausnahme von dem durch Artikel 32 der Verfassung garantierten Grundrecht ein.

Der sich daraus ergebende Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die in die in den angefochtenen Bestimmungen erwähnten Dokumenten Einsicht nehmen möchten und die automatisch von diesem Recht ausgeschlossen werden, und den Personen, die von anderen Verwaltungsdokumenten Kenntnis nehmen möchten und die in den Genuss des durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 eingeführten Verfahrens gelangen, kann nur dann eine Kontrolle anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung bestehen, wenn er auf einem objektiven Kriterium beruht und wenn er vernünftiger gerechtfertigt ist. Gegen den Gleichheitsgrundsatz wird verstoßen, wenn erwiesen ist, dass kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den angewandten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht.

In Bezug auf die Bescheinigungen und die Lizenzen

B.19. Bezüglich der Bestimmung des Vorentwurfs, aus der Artikel 21 § 1 Absatz 1 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates folgende Auffassung vertreten:

« Der Entwurf des Absatzes ist hinsichtlich des Artikels 32 der Verfassung zu prüfen, aus dem hervorgeht, dass jeder das Recht hat, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine

Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Dekret festgelegt sind.

In der Wallonischen Region wird die Ausübung dieses Grundrechtes durch das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 bestimmt.

Aufgrund von Artikel 32 der Verfassung bestimmt dieses Dekret vom 30. März 1995 also für die Wallonische Region die Fälle, in denen, und die Bedingungen, unter denen das einem jedem zuerkannte Recht, Verwaltungsdokumente einzusehen und davon eine Abschrift zu erhalten, begrenzt werden darf.

Um das Grundrecht des Bürgers auf die Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente zu gewährleisten, wird durch das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 für die Anträge auf Einsichtnahme der Verwaltungsdokumente ein ausführliches Verfahren vorgeschrieben, in dem das Eingreifen einer Ad-hoc-Kommission vorgesehen ist. Die im Rahmen dieses Verfahrens getroffenen Entscheidungen unterliegen *in fine* einer gerichtlichen Kontrolle.

Es ist jedoch so, dass das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 in der vorgesehenen Form, und insbesondere dessen Artikel 6, es ermöglicht, den Bemühungen des Autors des Vorentwurfs zu entsprechen, denn auf der Grundlage einer mit Gründen versehenen Entscheidung wird es der Regionalbehörde immer möglich sein, die Einsichtnahme einer Lizenz, die sensible Informationen enthalten würde, zu verweigern.

Vorzusehen, dass die im Vorentwurf erwähnten Lizenzen keine Verwaltungsdokumente im Sinne des vorerwähnten Dekrets vom 30. März 1995 wären, ist also nicht notwendig, um den Schutz der im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erwähnten Interessen zu gewährleisten.

Folglich ist aus dem Vorstehenden zu schlussfolgern, dass Artikel 24 § 1 Absatz 1 des Vorentwurfs [aus dem der angefochtene Artikel 21 § 1 Absatz 1 entstanden ist] rechtlich nicht annehmbar ist. Artikel 24 § 1 Absatz 1 des Vorentwurfs ist nämlich als eine Einschränkung des in Artikel 32 der Verfassung verankerten Grundrechts zu verstehen. Eine nicht notwendige Einschränkung eines Grundrechts verstößt jedoch notwendigerweise gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mit der Folge, dass eine solche Einschränkung ihre Grundlage verliert, da in der Regel jede Einschränkung eines Grundrechts nur zulässig ist, wenn dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird.

Artikel 24 § 1 Absatz 1 soll also entfallen » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 25).

B.20. Der wallonische Dekretgeber hat beschlossen, sich dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung aus folgenden Erwägungen nicht anzuschließen:

« Die im Gutachten der Gesetzgebungsabteilung gestellte Frage ist also nicht diejenige der Zuständigkeit *sensu stricto* der Region, sondern diejenige, ob dem Dekret vom 30. März 1995 und dem in dessen Artikel 4 geregelten Beschwerdeverfahren Vorrang zu gewähren ist, oder ob vorzugsweise eine zusätzliche Ausnahme zu denjenigen, die in Artikel 6 dieses Dekrets angeführt sind, vorzusehen ist.

Im Textentwurf wird die zweite Möglichkeit vorgezogen.

Es ist nämlich klar, dass in einem sensiblen Bereich, nicht nur hinsichtlich des Wettbewerbs, sondern ebenfalls hinsichtlich der internationalen Beziehungen, vor allem zu vermeiden ist, dass Informationen dieser Art verbreitet werden.

Diesbezüglich reicht der Umstand, dass eine Möglichkeit zur Verwaltungsbeschwerde und zur gerichtlichen Kontrolle besteht, an sich nicht aus, um sich zu vergewissern, dass diese Informationen tatsächlich geschützt und nicht veröffentlicht werden.

Selbst wenn es nämlich gemäß der Gesetzgebungsabteilung der Regionalbehörde immer noch möglich ist, die Einsichtnahme einer Lizenz, die sensible Informationen enthalten würde, zu verweigern, könnte ein Bürger dennoch eine Beschwerde beim Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen einreichen.

Wenn jedoch von einer Beschwerdekommision die Rede ist, bedeutet dies, dass sie über eine Beurteilungsbefugnis bezüglich der Ausnahme verfügt, und zwar auf der Grundlage des derzeit geltenden Textes des Dekrets vom 30. März 1995. Eine solche Beurteilungsbefugnis wird niemals nur einer marginalen Kontrolle der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates und unter Bezugnahme auf den Begriff des offensichtlichen Irrtums unterliegen.

Es besteht also in Wirklichkeit keinerlei Garantie, dass geschäftlich oder politisch sensible Informationen schließlich nicht veröffentlicht werden, und es ist also falsch zu behaupten, der Textentwurf sei nicht sachdienlich, um den Schutz der im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erwähnten Interessen zu gewährleisten.

Angesichts dieses Risikos wird der Sicherheit Vorrang gegeben. Auf diese Weise und aus den vorstehend dargelegten Gründen kann nicht behauptet werden, der Textentwurf stelle eine unverhältnismäßige Einschränkung des Grundrechts auf Verwaltungstransparenz, das in Artikel 32 der Verfassung festgelegt ist, dar » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, SS. 6-7).

B.21.1. Die Bescheinigungen und Lizenzen im Sinne von B.9.4 stellen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite dar. Diese Akte unterliegen grundsätzlich dem durch Artikel 32 der Verfassung gebotenen Schutz.

Bei der Annahme von Artikel 32 der Verfassung hat der Verfassungsgeber 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).

B.21.2. Die Wallonische Regierung rechtfertigt die eingeführte Regelung der Vertraulichkeit durch das Bemühen um Sicherheit und durch den Umstand, dass diese Dokumente sensible Informationen in Bezug auf den Wirtschaftswettbewerb oder auf internationale Beziehungen enthielten.

In der Annahme, dass diese Dokumente unter gewissen Voraussetzungen sensible Informationen enthalten könnten, weist die Wallonische Regierung nicht nach, dass die Ausnahmen und das Verfahren, die durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 eingeführt werden, nicht ausreichen würden, um die Vertraulichkeit solcher Informationen zu gewährleisten, wenn sie in den in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen enthalten seien.

Wie in B.17 dargelegt wurde, sind nämlich in Artikel 6 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 mehrere Ausnahmen vom Recht auf Zugang vorgesehen, insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen Beziehungen der Region (Nr. 5) oder eines regionalen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses (Nr. 6); die Anwendung dieser « Ausnahmegründe » erfordert eine konkrete Beurteilung des Antrags, wobei der Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen auf die Einhaltung dieser Ausnahmen achtet, dies gegebenenfalls unter der Kontrolle des Staatsrates; schließlich dürfen die in Anwendung des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 erhaltenen Verwaltungsdokumente gemäß Artikel 10 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 « zu Handelszwecken weder verbreitet noch benutzt werden », so dass jede Person, die dieses Verbot missachten würde, haftbar gemacht werden könnte. Das angestrebte Ziel der Sicherheit konnte also erreicht werden durch die Inanspruchnahme des Verfahrens, das durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelt wird.

B.21.3. Durch die Einführung einer allgemeinen und absoluten Ausnahme vom Recht auf Verwaltungstransparenz für sämtliche in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen hat der Dekretgeber eine Maßnahme ergriffen, die nicht im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

B.22. In diesem Maße sind die Klagegründe begründet. Folglich ist Artikel 21 § 1 Absatz 1 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 für nichtig zu erklären.

In Bezug auf die Gutachten der Begutachtungskommission

B.23. In den Vorarbeiten wird der angefochtene Artikel 19 wie folgt kommentiert:

« Durch diesen Artikel wird eine Begutachtungskommission für die Ausfuhren von Verteidigungsgütern eingesetzt.

Diese Kommission gibt ihre Gutachten nur an den zuständigen Minister ab, der als solcher durch den Erlass zur Einsetzung der Regierung bestimmt wird.

Ihre Mitglieder üben ihre Funktionen innerhalb der Kommission autonom aus, und es darf ihnen keine Anweisung im Rahmen der Ausarbeitung der Gutachten der Kommission erteilt werden, insbesondere durch einen hierarchischen Vorgesetzten; im Rahmen der Ausführung ihrer Aufträge innerhalb der Kommission sind die aus Regierungsdienststellen hervorgegangenen Beamten davon befreit, auf ihre Hierarchie zurückzugreifen und ihr Bericht zu erstatten bezüglich der ausgeführten Arbeit.

Die Kommission, die die Kontinuität des öffentlichen Dienstes auf wallonischer Ebene verkörpert, trägt im Rahmen einer verstärkten Unabhängigkeit die erforderliche Sachkenntnis zur Analyse der sensibelsten Akten bei.

Die Kommission übermittelt dem zuständigen Minister ein Gutachten nach einer gründlichen Analyse der Akte, sowohl aus geopolitischer, ethischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht, insbesondere unter Berücksichtigung der Kriterien des EU-Verhaltenskodex, der europäischen Rechtsprechung, des Berichts des Verantwortlichen für die Dienststelle ' Kontrolle der Lizenzen, Analyse der Außenpolitik, Menschenrechte ', des Berichts des hohen Vertreters in Genf für Menschenrechte und bilaterale Beziehungen sowie aller anderen Informationen, über die sie verfügt » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, SS. 5-6).

B.24. Bezüglich der Bestimmung des Vorentwurfs, aus der Artikel 19 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates angemerkt:

« Da die Befragung dieser Kommission nicht verpflichtend ist und ihre Gutachten für die Behörden nicht verbindlich sind, braucht der Dekretgeber sich nicht in die Organisation der ausführenden Gewalt einzumischen, indem er eine Begutachtungskommission einsetzt. So wie diese Kommission geplant ist, obliegt es nämlich der Regierung, falls sie es als sachdienlich erachtet, sie einzusetzen.

Für Artikel 4 gibt es also keine Daseinsberechtigung, und er soll folglich entfallen » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 21).

B.25.1. Der ursprüngliche Text von Artikel 24 § 2 des Vorentwurfs, der der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zur Begutachtung vorgelegt wurde, bestimmte:

« Die Gutachten der in Kapitel III vorgesehenen Kommission stellen keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung dar und können außerdem keiner anderen Behörde als der Regierung mitgeteilt werden. Diese Gutachten werden nicht mitgeteilt im Falle von Klagen gegen eine Entscheidung der Wallonischen Region über die Erteilung, die Verweigerung, die Aussetzung oder den Entzug einer Ausfuhrlizenz, dies sowohl im Rahmen einer Klage bei dem Staatsrat als auch bei einem ordentlichen Gericht » (ebenda, S. 40).

B.25.2. Bezüglich des Entwurfs dieser Bestimmung hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates angemerkt:

«Aufgrund des Paragraphen 2 sind die Gutachten der im Vorentwurf eingesetzten Kommission vom Anwendungsbereich des vorerwähnten Dekrets vom 30. März 1995 ausgeschlossen. Die in der ersten Anmerkung zu Artikel 24 angeführten Einwände gelten *mutatis mutandis*; die somit vorgenommene Einschränkung des Grundrechts auf Einsichtnahme der Verwaltungsdokumente ist nicht notwendig, um die Ziele des Autors des Entwurfs zu erreichen, so dass diese Einschränkung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt; wenn sich erweist, dass gewisse Gutachten der Kommission als sensibel erachtete Informationen enthalten, kann die Regionalbehörde deren Einsichtnahme auf der Grundlage des im vorerwähnten Dekrets vom 30. März 1995 vorgesehenen Verfahrens verweigern » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 26).

Sie hat hinzugefügt:

« In Paragraph 2 heißt es ebenfalls, dass die Gutachten der im Vorentwurf eingesetzten Kommission nicht in der Akte, die den ordentlichen Gerichten und dem Staatsrat unterbreitet werden, übermittelt wird, wenn diese Rechtsprechungsorgane mit einer ‘ Klage ’ bezüglich der Erteilung, der Verweigerung, der Aussetzung oder des Entzugs einer Ausfuhrlizenz befasst werden.

Da die Wallonische Region nicht für die Organisation der Verfahren, die vor den ordentlichen Gerichten und vor dem Staatsrat ablaufen, zuständig ist, obliegt es ihr nicht, Regeln festzulegen, die den Inhalt der diesen Rechtsprechungsorganen unterbreiteten Akten betreffen.

Die Gesetzgebungsabteilung bemerkt im Übrigen, dass infolge von Urteilen des Gerichtshofes der Europäischen Union und von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes, in denen entschieden wurde, dass die Parteien in einem Gerichtsverfahren trotz des Grundsatzes der kontradiktorischen Beschaffenheit Verfahren und der Wahrung der Rechte der Verteidigung die Vertraulichkeit gewisser Verfahrensakte, die den Gerichten unterbreitet werden, mussten geltend machen können, der Erlass des Regenten vom 23. August 1948 ‘ zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates ’ in seinem Artikel 87, der durch den königlichen Erlass vom 24. Mai 2011 ‘ zur Abänderung verschiedener Erlasse über das Verfahren vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates in Bezug auf die Vertraulichkeit der Schriftstücke ’ ersetzt wurde, vorsieht, dass die Parteien beantragen können, dass bestimmte Verfahrensunterlagen den anderen Parteien nicht übermittelt werden.

Folglich gehört Paragraph 2 nicht zum Zuständigkeitsbereich der Wallonischen Region und hat er keine Daseinsberechtigung » (ebenda).

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat geschlussfolgert, dass « Artikel 24 insgesamt entfallen soll, weil die darin enthaltenen Regeln nicht gelten könnten, ohne gegen den Rechtsrahmen zu verstoßen, in den sie eingefügt werden sollen » (ebenda, S. 27).

B.25.3. Der wallonische Dekretgeber hat in dem angefochtenen Artikel 21 § 2 die Anmerkungen des Staatsrates teilweise berücksichtigt, indem er einen Teil des Textentwurfs gestrichen hat, jedoch den Grundsatz der Vertraulichkeit der Gutachten der Begutachtungskommission, die durch den angefochtenen Artikel 19 eingeführt wurde,

aufrechterhalten, wobei er präzisiert hat, dass diese Gutachten « im Übrigen ausschließlich der Regierung mitgeteilt werden dürfen ». Es wurde hervorgehoben, dass es « wesentlich war, die Vertraulichkeit dieser Gutachten vorzuschreiben, was nur durch Dekret möglich ist » (*C.R.I.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 19, S. 22, und *C.R.I.C.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 148 (Montag, 18. Juni 2012), S. 7).

In den Vorarbeiten wird erläutert, dass die Gutachten « also nicht dem Parlament übermittelt werden dürfen » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 6), wobei präzisiert wurde:

« Dies beeinträchtigt natürlich keineswegs die Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden im Rahmen ihrer Untersuchungsbefugnis und ihres Untersuchungsauftrags, so wie sie durch das Strafprozessgesetzbuch oder durch das Strafgesetzbuch geregelt werden. Diese Bestimmung ist einerseits dadurch zu erklären, dass die Gutachten der Kommission geschäftliche und vertrauliche Informationen enthalten, und andererseits dadurch, dass diese Berichte sensible Informationen und sensible Erwägungen enthalten, insbesondere in geopolitischer und diplomatischer Hinsicht, so dass es notwendig ist, dass sie nie verbreitet werden dürfen » (ebenda).

Die gerichtliche Kontrolle « bleibt auf der Grundlage der Verwaltungsakte möglich, welche nicht der besagten Kontrolle entzogen wird, außer wenn die durch Artikel 87 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates gebotene Möglichkeit genutzt würde » (ebenda, S. 7):

« Im Übrigen wurde aufgrund dieser Möglichkeit der Vorentwurf angepasst, indem gestrichen wurde, dass die Gutachten der Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen nicht übermittelt werden müssten im Falle von Klagen gegen eine Entscheidung der Wallonischen Region über die Erteilung, die Verweigerung, die Aussetzung oder den Entzug einer Ausfuhrlizenz, dies sowohl im Rahmen einer Klage bei dem Staatsrat als auch bei einem ordentlichen Gericht » (ebenda).

B.26.1. Indem die Gutachten der Begutachtungskommission von der durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelten Öffentlichkeit ausgeschlossen werden und indem vorgesehen ist, dass diese Gutachten keiner anderen Behörde als der Wallonischen Regierung übermittelt werden dürfen, hindern die Artikel 19 und 21 § 2 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 jede Person oder jede andere Behörde als die Wallonische Regierung daran, diese Gutachten zur Kenntnis zu nehmen.

Auch wenn diese Gutachten bezüglich der Erteilung von Waffenausfuhrlicenzen als solche keine Verwaltungsakte sind, gegen die Klage eingereicht werden kann, stellen sie dennoch vorbereitende Handlungen zur Annahme individueller Entscheidungen in Bezug auf Anträge auf

Waffenausfuhrlicenzen dar; diese Elemente unterliegen nicht nur dem Grundsatz des Rechtes auf die Verwaltungstransparenz, sondern können außerdem Informationen sein, die es der betroffenen Person ermöglichen, in Kenntnis der Sachlage eine Klage einzureichen gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, nämlich die Entscheidungen über Anträge auf Waffenausfuhrlicenzen.

B.26.2. In der Annahme, dass diese Gutachten sensible Informationen enthalten, weist die Wallonische Regierung im Übrigen nicht nach, dass die Ausnahmen und das Verfahren, die durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 eingeführt werden, nicht ausreichen würden, um die Vertraulichkeit solcher Informationen zu gewährleisten, wenn sie in den Gutachten der Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen enthalten sind.

Wie in B.17 dargelegt wurde, sind nämlich in Artikel 6 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 mehrere Ausnahmen vom Zugangsrecht vorgesehen, insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen Beziehungen der Region (Nr. 5) oder eines regionalen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses (Nr. 6); die Anwendung dieser « Ausnahmegründe » erfordert eine konkrete Beurteilung des Antrags, wobei der Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen auf die Einhaltung dieser Ausnahmen achtet, gegebenenfalls unter der Kontrolle des Staatsrates; schließlich dürfen die in Anwendung des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 erhaltenen Verwaltungsdokumente gemäß Artikel 10 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 « zu Handelszwecken weder verbreitet noch benutzt werden », so dass jede Person, die dieses Verbot missachten würde, Gefahr laufen würde, haftbar gemacht zu werden. Das angestrebte Ziel der Sicherheit konnte also erreicht werden durch die Inanspruchnahme des durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelten Verfahrens.

Im Übrigen ist bei der Prüfung der in Artikel 6 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 vorgesehenen Ausnahmen die Vertraulichkeit zu berücksichtigen, die in den Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vorgesehen ist.

B.26.3. Die Wallonische Regierung führt ebenfalls an, dass die Gutachten der Begutachtungskommission auf klassifizierten Informationen im Sinne des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen beruhen. Die Klassifizierung betrifft die Informationen, Dokumente oder Daten, Geräte, Materialien oder Stoffe in gleich welcher Form, deren unsachgemäßer Gebrauch einem der in Artikel 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 11. Dezember 1998 aufgezählten Interessen schaden kann. Der Grad der

Klassifizierung - sehr geheim, geheim oder vertraulich (Artikel 4) - wird entsprechend dem Inhalt festgelegt (Artikel 5).

Wenn gewisse Gutachten der Begutachtungskommission auf klassifizierten Dokumenten beruhen, kann es gerechtfertigt sein, dass der Zugang zu diesen Dokumenten von Fall zu Fall verweigert wird gemäß dem durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelten Verfahren, das der Aufsicht des Ausschusses für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen unterliegt.

B.26.4. Indem er eine allgemeine und absolute Ausnahme vom Recht auf Verwaltungstransparenz für sämtliche Gutachten der Begutachtungskommission eingeführt und deren absolute Vertraulichkeit vorgesehen hat, ohne dass sie einer anderen Behörde als der Wallonischen Regierung übermittelt werden dürfen, hat der Dekretgeber eine Maßnahme ergriffen, die nicht im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

B.26.5. Außerdem schränkt diese Maßnahme ebenfalls die Möglichkeiten von Gerichtsklagen gegen individuelle Entscheidungen in Bezug auf Waffenausfuhrlicenzen ein.

Selbst in der Annahme, dass die Änderung des Textes des Vorentwurfs es erlauben würde, dass Gutachten in der Verwaltungsakte übermittelt würden im Fall einer Klage bei dem Staatsrat oder bei einem ordentlichen Gericht, ändert dieser Umstand nichts an dieser Schlussfolgerung, da diese Übermittlung im Anschluss an die Klage es nicht ermöglicht, in Kenntnis der Sachlage angepasste Klagen gegen die individuellen Entscheidungen über die Waffenausfuhrlicenzen einzureichen.

B.27. In diesem Maße sind die Klagegründe begründet.

Folglich sind in Artikel 19 § 1 Absatz 1 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 die Wortfolgen « und vertrauliche » und « ausschließlich an die Regierung » und Artikel 21 § 2 desselben Dekrets für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt in Artikel 19 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» für nichtig;

- erklärt Artikel 21 desselben Dekrets für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

J. Spreutels