



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 168/2025
vom 11. Dezember 2025
Geschäftsverzeichnisnr. 8395
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 50 § 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juni 2012 « über die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern, von anderem zu militärischen Zwecken dienendem Material, von Material zur Aufrechterhaltung der Ordnung, von zivilen Schusswaffen, Einzelteilen und Munition » in Verbindung mit Artikel II.34 Nr. 1 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 261.683 vom 9. Dezember 2024, dessen Ausfertigung am 19. Dezember 2024 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Verstößt Artikel 50 § 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juni 2012 ‘ über die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern, von anderem zu militärischen Zwecken dienendem Material, von Material zur Aufrechterhaltung der Ordnung, von zivilen Schusswaffen, Einzelteilen und Munition ’ gegen die Artikel 10, 11 und 32 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, indem dieser Artikel 50 § 4 in Verbindung mit Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets als absoluten Ausnahmegrund die Abwägung mit dem Interesse der Öffentlichkeit bei einem Antrag auf Zugriff auf Verwaltungsdokumente im Sinne von Artikel 50 § 4 des Waffenhandelsdekrets ausschließt,

während in dem Fall, dass keine Geheimhaltungsverpflichtung nach Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets gilt und der eventuelle Schaden durch die Öffentlichkeit aufgrund von Artikel II.35 Nrn. 3 und 6 des Verwaltungsdekrets beurteilt wird, dies tatsächlich unter Abwägung mit dem Interesse der Öffentlichkeit geschieht?

2. Verstößt Artikel 50 § 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juni 2012 ‘ über die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern, von anderem zu militärischen Zwecken dienendem Material, von Material zur Aufrechterhaltung der Ordnung, von zivilen Schusswaffen, Einzelteilen und Munition ’ gegen Artikel 32 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dahin ausgelegt, dass aufgrund dieses Artikels 50 § 4 in Verbindung mit Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets jede Form des Schadens ausreicht, um den Zugriff auf Verwaltungsdokumente auszuschließen, und dass es genügt, eine gerechtfertigte Vermutung des realen Risikos eines möglichen Schadens geltend zu machen, um den Zugriff auf Verwaltungsdokumente auszuschließen? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen und deren Kontext

B.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf die Möglichkeit des Bürgers, einen Zugang zu Verwaltungsdokumenten betreffend die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern zu verlangen.

Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich insbesondere, dass sich der Antrag auf Zugang auf Dokumente im Sinne der Artikel 10 und 14 § 6 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juni 2012 « über die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern, von anderem zu militärischen Zwecken dienendem Material, von Material zur Aufrechterhaltung der Ordnung, von zivilen Schusswaffen, Einzelteilen und Munition » (nachstehend: Dekret vom 15. Juni 2012) bezieht. Aufgrund von Artikel 10 dieses Dekrets müssen Antragsteller, die eine endgültige Aus- oder Durchfuhr von Verteidigungsgütern, von anderem zu militärischen Zwecken dienendem Material oder von Material zur Aufrechterhaltung der Ordnung in ein Land außerhalb der EU oder eine endgültige Verbringung solcher Güter beziehungsweise solchen Materials in einen anderen Mitgliedstaat der EU vornehmen möchten, Inhaber einer vorherigen Genehmigung sein, die ihnen die

Ausübung von Tätigkeiten der Ausfuhr, Durchfuhr oder Verbringung gestattet. Aufgrund von Artikel 14 § 6 desselben Dekrets muss sich eine Person, bevor sie von einer allgemeinen Genehmigung für die Verbringung von Verteidigungsgütern in einen anderen Mitgliedstaat der EU Gebrauch machen kann, bei der Dienststelle registrieren, die die Flämische Regierung dafür vorgesehen hat. Diese Dienststelle ist das Ministerium der Kanzlei und der Auswärtigen Angelegenheiten der Flämischen Regierung.

B.2.1. Artikel II.31 Absatz 1 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 (nachstehend: Verwaltungsdekret) bestimmt, dass die in Artikel II.28 § 1 desselben Dekrets erwähnten Behörden verpflichtet sind, jeder Person, die es beantragt, die gewünschten Verwaltungsdokumente durch Gewährung einer Einsichtnahme oder Aushändigung einer Abschrift oder Erläuterungen offenzulegen. Nach Artikel II.28 § 1 Nr. 1 findet das Verwaltungsdekret Anwendung auf die Flämische Behörde.

B.2.2. Die Artikel II.34 und II.35 des Verwaltungsdekrets enthalten Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten.

In Bezug auf Verwaltungsdokumente, die keine Umweltinformationen beinhalten, wird zwischen den sogenannten « absoluten » und « relativen » Ausnahmegründen unterschieden.

Die absoluten Ausnahmegründe sind in Artikel II.34 des Verwaltungsdekrets erwähnt und beinhalten, dass « eine Einrichtung den Öffentlichkeitsantrag ablehnen muss, wenn bestimmte Informationen unter einen Ausnahmegrund fallen. Es muss folglich keine Interessenabwägung zwischen den von diesem Ausnahmegrund geschützten Interessen und dem Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, vorgenommen werden und die Ablehnung der Offenlegung muss nicht mit dieser Interessenabwägung begründet werden » (Parl. Dok., *Flämisches Parlament*, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 57).

Die relativen Ausnahmegründe sind in Artikel II.35 des Verwaltungsdekrets erwähnt. Der relative Charakter dieser Ausnahmegründe beinhaltet, dass die darin « erwähnten Interessen gegen das Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, abzuwägen sind » (ebenda, S. 61).

B.2.3. Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets enthält den folgenden absoluten Ausnahmegrund:

« Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als :

1° de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is; ».

In den Vorarbeiten zum Verwaltungsdekret sind folgende Erläuterungen bezüglich dieses absoluten Ausnahmegrunds enthalten:

« De geheimhoudingsverplichting dient wel degelijk te zijn vastgelegd in een materie waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is. Dit kan dus in een decreet zijn geregeld, maar tevens in een federale wet, op voorwaarde dat het een aangelegenheid betreft die intussen is overgedragen naar de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

Ofschoon deze uitzondering duidelijk een absoluut karakter heeft en bijgevolg geen afwegingsproces vereist, dient deze uitzonderingsgrond bekeken te worden in het licht van de geheimhoudingsverplichtingen die in andere wetgeving bestaat, en de manier waarop deze geheimhouding is opgelegd » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 58).

Artikel II.35 Nrn. 2, 3 und 6 des Verwaltungsdekrets enthält die folgenden relativen Ausnahmegründe:

« Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

[...]

2° het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;

3° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt;

[...]

6° de openbare orde en de veiligheid ».

B.2.4. Artikel 50 §§ 1 bis 3/2 des Dekrets vom 15. Juni 2012 erlegt der Flämischen Regierung Verpflichtungen zur Berichterstattung gegenüber dem Flämischen Parlament zu Waffenhandel auf, was eine Form der aktiven Öffentlichkeit der Verwaltung ist:

« § 1. De Vlaamse Regering brengt ieder jaar verslag uit aan het Vlaams Parlement over de toepassing van dit decreet. Dat verslag bevat onder meer de volgende elementen :

1° de gegevens over de Vlaamse in-, uit- en doorvoer;

2° de gegevens over de Vlaamse overbrengingen;

3° de gegevens over de toegekende vrijstellingen;

4° de gegevens over de in-, uit- en doorvoer op Europees en wereldniveau;

5° de eventuele wijzigingen van de reglementering en de procedures in het Vlaamse Gewest;

6° de internationale en Europese initiatieven en embargo's;

7° de maatregelen opgelegd met toepassing van artikel 43/1.

§ 2. In het jaarlijks verslag, vermeld in paragraaf 1, brengt de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement verslag uit over het gebruik van de algemene vergunningen, vermeld in artikel 14, § 2, en van globale vergunningen als vermeld in artikel 15.

Per algemene vergunning wordt een overzicht gegeven van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruikgemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst in de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemming, het land van eindgebruik, als dat verschillend is van het land van bestemming, de categorie van de eindgebruiker, als die verschillend is van de bestemming, en de categorie van de defensiegerelateerde producten.

Per globale vergunning wordt een overzicht gegeven van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst in de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemming, het land van eindgebruik, als dat verschillend is van het land van bestemming, de categorie van de eindgebruiker, als die verschillend is van de bestemming, en de categorie van de defensiegerelateerde producten.

§ 3. In het jaarlijkse verslag, vermeld in paragraaf 1, en in een halfjaarlijks verslag brengt de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement verslag uit over de toegekende vrijstellingen, over andere vergunningen die toegekend en geweigerd zijn dan de vergunningen, vermeld in paragraaf 2, en over de toegekende en geweigerde verlengingen van die vergunningen.

Per land wordt een overzicht gegeven van het aantal vrijstellingen, vergunningen en verlengingen die zijn toegekend en geweigerd, en van de totale waarde daarvan in euro.

Per toegekende vrijstelling en per toegekende of geweigerde vergunning of verlenging voor dat land worden vervolgens de volgende gegevens opgelijst :

1° de categorie van de defensiegerelateerde producten, het ander voor militair gebruik dienstig materiaal, het ordehandhavingsmateriaal, de civiele vuurwapens, de onderdelen of de munitie in kwestie;

2° het land van eindgebruik, als dat verschillend is van het land van bestemming;

3° de categorieën van de bestemmingen;

4° de categorieën van de eindgebruikers, als die verschillend zijn van de bestemmingen;

5° de waarde in euro van de vrijstelling, vergunning of verlenging;

6° als dat van toepassing is, het criterium of de criteria, vermeld in artikel 26 en 28, op basis waarvan de vergunning of verlenging is geweigerd.

[...]

§ 3/2. Maandelijks wordt een verslag met een overzicht van de in de afgelopen maand toegekende vrijstellingen en de toegekende en geweigerde vergunningen en verlengingen gepubliceerd op de website van de Vlaamse overheid.

Het verslag, vermeld in het eerste lid, bevat dezelfde gegevens als de gegevens, vermeld in paragraaf 2 ».

Artikel 50 § 4 des vorerwähnten Dekrets enthält eine Geheimhaltungspflicht:

« Met behoud van de toepassing van de bovenstaande paragrafen, wordt erover gewaakt dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor aan de betrokken personen schade kan berokkend worden ».

Zur Hauptsache

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.3. Mit der ersten Vorabentscheidungsfrage befragt das vorlegende Rechtsprechungsorgan den Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 50 § 4 des Dekrets vom 15. Juni 2012 und Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets mit den Artikeln 10, 11 und 32 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 des Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend: Charta),

insofern diese Bestimmungen einen absoluten Ausnahmegrund von der Öffentlichkeit der Verwaltung einführen, wodurch eine Abwägung zwischen dem durch den Ausnahmegrund geschützten Interesse und dem Interesse der Öffentlichkeit ausgeschlossen sei, während bei einem Antrag auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten aufgrund von Artikel II.35 Nm. 3 und 6 des Verwaltungsdekrets eine solche Abwägung erfolgen müsse.

B.4. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5.1. 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.5.2. 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.5.3. 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.5.4. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat geurteilt:

« Artikel 10 [kent] aan het individu geen recht [toe] 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; EuGHMR, 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat geurteilt:

« 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 und 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.5.5. 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; EuGHMR, 9. Dezember 2021, *Rovshan Hajiyeu 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.5.6. 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.5.7. Indem er es ermöglicht hat, dass ein Gesetzgeber vorsieht, 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.

Die Verwaltungstransparenz trägt zur Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechtes der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichtshöfen und Gerichten bei.

B.5.8. 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 den Vorarbeiten heißt es:

« 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.6. Wie sich aus B.2.2, B.2.3 und B.2.4 ergibt, führen Artikel 50 § 4 des Dekrets vom 15. Juni 2012 und Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets einen absoluten Ausnahmegrund hinsichtlich der Öffentlichkeit der Verwaltung ein. Wenn sich der Antrag auf Offenlegung auf Verwaltungsdokumente betreffend die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern im Sinne des Dekrets vom 15. Juni 2012, konkret beispielsweise, wie in der Ausgangsstreitigkeit, auf die Verwaltungsdokumente im Sinne von Artikel 10 und Artikel 14 § 6 dieses Dekrets bezieht, muss die betreffende Behörde, diesen Antrag ablehnen, wenn sie der Ansicht ist, dass die Offenlegung der verlangten Informationen den betroffenen Personen einen Schaden zufügen kann.

Wie in den in B.2.2 erwähnten Vorarbeiten erläutert wurde, beinhaltet der « absolute » Charakter des in Artikel II.34 Nr. 1 erwähnten Ausnahmegrunds folglich, dass die betreffende Behörde keine Interessenabwägung zwischen den von diesem Ausnahmegrund geschützten Interessen und dem Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, vornehmen muss. Der Dekretgeber hat für diesen Ausnahmegrund selbst festgelegt, dass das geschützte Interesse das Interesse der Öffentlichkeit immer überwiegt.

Der Dekretgeber hat folglich einen Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die Verwaltungsdokumente zur Kenntnis nehmen wollen, die von einem in Artikel II.34 Nr. 1 und Artikel 50 § 4 erwähnten absoluten Ausnahmegrund erfasst sind, und Personen, die Verwaltungsdokumente zur Kenntnis nehmen wollen, die von den in Artikel II.35 des Verwaltungsdekrets, insbesondere in den Nrn. 3 und 6 dieses Artikels erwähnten relativen Ausnahmegründen erfasst sind und bei denen die Behörde selbst eine Interessenabwägung zwischen dem geschützten Interesse und dem Interesse an der Offenlegung vornehmen muss, eingeführt. Ein solcher Behandlungsunterschied verstößt an sich nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Eine Diskriminierung läge nur dann vor, wenn dieser Behandlungsunterschied eine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten zur Folge hätte.

Durch den Ausschluss einer Interessenabwägung schränken die in Frage stehenden Bestimmungen außerdem den Zugang zu Verwaltungsdokumenten erheblich ein, wobei diese Einschränkung nur verfassungsgemäß ist, insofern sie die in B.5.1 bis B.5.8 erwähnten Voraussetzungen erfüllt.

B.7.1. Aus den Vorarbeiten zum Verwaltungsdekret ergibt sich nicht, weshalb der Dekretgeber der Ansicht war, dass für Informationen, die unter eine gesetzliche Geheimhaltungsverpflichtung fallen, ein absoluter Ausnahmegrund gelten soll. Auch enthalten die Vorarbeiten zum Dekret vom 15. Juni 2012 keine spezifische Begründung bezüglich der in Artikel 50 § 4 dieses Dekrets festgelegten Geheimhaltungspflicht.

In ihren Schriftsätzen bringt die Flämische Regierung vor, dass die in Frage stehenden Bestimmungen dadurch gerechtfertigt seien, dass sich die betreffenden Informationen auf die allgemeine Sicherheit innerhalb der Europäischen Union, das Interesse an einer transparenten Vertrauensbeziehung zwischen den betreffenden Unternehmen und dem Staat, den vertraulichen Charakter internationaler Beziehungen und den Schutz von Wirtschafts- und Industriedaten bezögen.

Während einer Anhörungssitzung zum Entwurf des Dekrets, der dem Dekret vom 15. Juni 2012 zugrunde liegt, hat ein Vertreter eines Interessenverbands der Unternehmen im Verteidigungssektor über die Berichterstattungsverpflichtungen, die in den weiteren Paragraphen von Artikel 50 aufgenommen sind, darauf hingewiesen, dass « es [...] keiner

Erklärung [bedarf], dass bestimmte Länder es nicht mögen, dass Dinge veröffentlicht werden, die ihren nationalen Interessen schaden können » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1371/2, S. 27). Auch wurde während der Besprechung des Entwurfs des Dekrets im zuständigen Ausschuss darauf hingewiesen, dass die « Ablehnung [einer Genehmigung] oft auf vertraulichen Informationen in- und/oder ausländischer Partnerstellen oder des betreffenden Unternehmens beruht, wodurch die Offenlegung Geheimhaltungsverpflichtungen verletzen könnte. Diese nicht einzuhalten, würde im Ergebnis dazu führen, dass keine Informationen mehr bereitgestellt werden, mit allen daraus resultierenden negativen Konsequenzen » (ebenda, Nr. 1371/6, S. 25).. Schließlich ergibt sich aus den Vorarbeiten zum Dekret der Flämischen Region vom 30. Juni 2017 « zur Abänderung und Optimierung verschiedener Bestimmungen des Waffelhandelsdekrets vom 15. Juni 2012 », das die vorerwähnten Berichterstattungsverpflichtungen erweitert hat, dass « die Aufnahme der Identität der exportierenden Unternehmen in die Berichterstattung » diese Geheimhaltungsverpflichtung verletzen würde (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 1121/1, S. 8).

B.7.2. Die Offenlegung der Dokumente im Sinne des Dekrets vom 15. Juni 2012 kann erhebliche Folgen für die internationalen und europäischen Beziehungen der Flämischen Region in Bezug auf die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern haben und könnte für die Flämische Region besonders in Zukunft zu einem Wegfall von Informationen führen, die im Rahmen der Kontrolle erforderlich sind, die sie bei der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen in Bezug auf die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern ausüben muss, insbesondere betreffend die Situation von Ländern, für die diese Waffen bestimmt sind. In Anbetracht der Artikel 4, 8 und 9 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 « betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern » haben Belgien und folglich die Regionen, aus denen es besteht, neben einer Berichterstattungsverpflichtung eine Geheimhaltungsverpflichtung beim Austausch von Informationen mit anderen europäischen Partnern über diese Ausfuhr. Daraus ergibt sich, dass die Offenlegung solcher Dokumente die Zusammenarbeit Belgiens mit seinen europäischen Partnern beeinträchtigen könnte (StR, 29. Juni 2018, Nr. 242.022, ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.022; 7. August 2020, Nr. 248.128, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.128; 10. Januar 2025, Nr. 261.969, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.261.969).

Darüber hinaus stellen der Schutz der nationalen Sicherheit und die Verhinderung, dass vertrauliche Informationen bekannt werden, legitime Gründe dar, die eine Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten rechtfertigen können (EuGHMR, 3. Februar 2022, *Šeks gegen Kroatien*, vorerwähnt, § 63; 8. November 2022, *Saure gegen Deutschland*, ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD000881916, §§ 51 und 52). Diese Vertraulichkeit kann sich auch auf kommerzielle Daten zum Schutz des kommerziellen Erfolgs und der Wirtschaftlichkeit von Unternehmen sowie auf industrielle Informationen beziehen (EuGHMR, 15. Februar 2005, *Steel und Morris gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, § 94; 5. November 2019, *Herbai gegen Ungarn*, ECLI:CE:ECHR:2019:1105JUD001160815).

B.8.1. In seinem Entscheid Nr. 169/2013 vom 19. Dezember 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.169) hat der Gerichtshof Artikel 21 § 1 Absatz 1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 « über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern » (nachstehend: Dekret vom 21. Juni 2012) für nichtig erklärt. Diese Bestimmung entzog die Bescheinigungen und die Lizenzen im Sinne dieses Dekrets der Öffentlichkeit der Verwaltung, indem bestimmt wurde, dass diese Dokumente keine Verwaltungsakte darstellen im Sinne und im Rahmen der Anwendung des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. März 1995 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » (nachstehend: wallonisches Dekret vom 30. März 1995). Der Gerichtshof hat entschieden:

« 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; [...] 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.8.2. Aus den gleichen Gründen muss festgestellt werden, dass die in B.7.1 erwähnten Interessen auch dadurch geschützt werden können, dass die relativen Ausnahmen angewandt werden, die in Artikel II.35 Nrn. 2, 3 und 6 des Verwaltungsdekrets geregelt sind.

Wie in B.2.3 erwähnt wurde, ermöglichen diese Bestimmungen es, einen Antrag auf Offenlegung von Verwaltungsinformationen zum Schutz des vertraulichen Charakters der internationalen Beziehungen der Flämischen Region oder der Flämischen Gemeinschaft und der Beziehungen der Flämischen Region oder der Flämischen Gemeinschaft mit den supranationalen Einrichtungen (Nr. 2), des vertraulichen Charakters kommerzieller und industrieller Informationen (Nr. 3) oder der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit (Nr. 6) abzulehnen. Wie in B.2.2 erwähnt, verlangen diese Ausnahmegründe, dass eine Interessenabwägung zwischen den durch diese Ausnahmegründe geschützten Interessen und dem Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, vorgenommen wird. Diese Interessenabwägung muss immer *in concreto* vorgenommen werden und erfolgt unter der Aufsicht der Widerspruchsbehörde für die Öffentlichkeit der Verwaltung und die Weiterverwendung behördlicher Informationen, wie in den Artikeln II.48 bis II.51 des Verwaltungsdekrets festgelegt, die im Rahmen einer organisierten administrativen Beschwerde tätig wird, und gegebenenfalls der zuständigen Rechtsprechungsorgane.

Der Umstand, dass Artikel 50 § 4 des Dekrets vom 15. Juni 2012 die Nichtoffenlegung der verlangten Informationen an die Bedingung knüpft, dass der Zugang zu diesen Informationen den betroffenen Personen einen Schaden zufügen kann, führt zu keinem anderen Ergebnis. Im Rahmen der Anwendung der in Artikel II.35 Nm.2, 3 und 6 des Verwaltungsdekrets geregelten Ausnahmen reicht es nämlich nicht, dass die Offenlegung den durch diese Ausnahmen geschützten Interessen schadet. Erforderlich ist, dass aufgrund eines Abwägungsprozesses deutlich wird, dass das zu schützende Interesse das Allgemeininteresse, das durch die Offenlegung gewahrt wird, überwiegt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 61).

B.9. Durch die Einführung einer absoluten Ausnahme vom Recht auf Offenlegung von Verwaltungsdokumenten im Sinne der Artikel 10 und 14 § 6 des Dekrets vom 15. Juni 2012 hat der Dekretgeber daher eine Maßnahme ergriffen, die nicht im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

B.10. Artikel II.34 Nr. 1 des Verwaltungsdekrets und Artikel 50 § 4 des Dekrets vom 15. Juni 2012 sind nicht vereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 32 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der Charta, insofern sie einen absoluten Ausnahmegrund für den Zugang zu den Verwaltungsdokumenten im Sinne der Artikel 10 und 14 § 6 des vorerwähnten Dekrets vom 15. Juni 2012 einführen.

In Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage

B.11. Mit der zweiten Vorabentscheidungsfrage befragt das vorlegende Rechtsprechungsorgan den Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 50 § 4 des Dekrets vom 15. Juni 2012 mit Artikel 10 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 11 der Charta, wenn diese Bestimmung so ausgelegt werde, dass sich der Begriff « Schaden » auf jede Form von Schaden beziehe und dass für die Anwendung dieser Bestimmung « eine gerechtfertigte Vermutung des realen Risikos eines möglichen Schadens » ausreiche.

B.12. Angesichts der Antwort auf die erste Vorabentscheidungsfrage bedarf die zweite Vorabentscheidungsfrage keiner Antwort.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 50 § 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juni 2012 « über die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Verteidigungsgütern, von anderem zu militärischen Zwecken dienendem Material, von Material zur Aufrechterhaltung der Ordnung, von zivilen Schusswaffen, Einzelteilen und Munition » und Artikel II.34 Nr. 1 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 verstoßen gegen die Artikel 10, 11 und 32 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insofern sie einen absoluten Ausnahmegrund für den Zugang zu den Verwaltungsdokumenten im Sinne der Artikel 10 und 14 § 6 des vorerwähnten Dekrets vom 15. Juni 2012 einführen.

- Die zweite Vorabentscheidungsfrage bedarf keiner Antwort.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 11. Dezember 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) Frank Meersschaut

(gez.) Luc Lavrysen