

Geschäftsverzeichnissnr. 971
Urteil Nr. 17/97 vom 25. März 1997

URTEIL

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 3 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 13. Juni 1996 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Oktober 1991 bezüglich der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten in den Dienststellen und Einrichtungen der Flämischen Regierung, erhoben von H. Colin.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 19. Juni 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. Juni 1996 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob H. Colin, wohnhaft in 9881 Bellem, Goedingestraat 18, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 3 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 13. Juni 1996 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Oktober 1991 bezüglich der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten in den Dienststellen und Einrichtungen der Flämischen Regierung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. Juni 1996).

H. Colin hat ebenfalls die teilweise einstweilige Aufhebung desselben Artikels 3 beantragt. Im Urteil Nr. 48/96 vom 12. Juli 1996 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. August 1996) hat der Hof die Klage auf einstweilige Aufhebung zurückgewiesen.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 20. Juni 1996 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 26. Juni 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 3. Juli 1996.

Die Flämische Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, hat mit am 7. August 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 25. September 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

H. Colin hat mit am 7. Oktober 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Die Flämische Regierung hat mit am 26. November 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. November 1996 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 19. Juni 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 29. Januar 1997 hat der Hof den von der Flämischen Regierung eingereichten Gegenerwidierungsschriftsatz von der Verhandlung ausgeschlossen, die Rechtsache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 19. Februar 1997 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 29. Januar 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 19. Februar 1997

- erschienen
- . H. Colin, persönlich,
- . RA M. Boes, in Hasselt zugelassen, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter G. De Baets und P. Martens Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Parteien angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Klageschrift

Interesse der klagenden Partei

A.1. Der Kläger ist festangestellter Beamter beim Ministerium der Flämischen Gemeinschaft. Er behauptet, er habe ein Interesse an der Nichtigerklärung des zweiten Satzes von Artikel 9*bis* des Dekrets vom 23. Oktober 1991, das durch die angefochtene Dekretsbestimmung eingefügt worden sei, da er, soweit er nicht zu den im ersten Satz genannten Personenkategorien gehöre, vom Recht auf Öffentlichkeit von Dokumenten persönlicher Art ausgeschlossen werde, zu deren Einsichtnahme er tatsächlich ein statthaftes, persönliches, unmittelbares, aktuelles, materielles und/oder immaterielles Interesse aufweise. Dieses Interesse betreffe insbesondere jene Dokumente, die im Rahmen der Leistungsbewertung und der darauf beruhenden funktionalen Laufbahn der Beamten des Ministeriums der Flämischen Gemeinschaft und der flämischen öffentlich-rechtlichen Anstalten abgefaßt würden; diese würden als Dokumente persönlicher Art im Sinne von Artikel 2 1^o Buchstabe b) des Dekrets vom 23. Oktober 1991 in der durch das Dekret vom 13. Juni 1996 abgeänderten Fassung gelten.

Solche Dokumente würden nämlich einer Entscheidung bezüglich einer beschleunigten bzw. gewöhnlichen funktionalen Laufbahn der Beamten zugrunde gelegt. Jeder Beamte habe ein Interesse daran, nachprüfen zu können, ob das Direktorium bei der Beschlußfassung die Befähigungsnachweise und Verdienste der Beamten gleichen Ranges innerhalb derselben Ministerialressorts tatsächlich ordnungsgemäß verglichen habe, und insbesondere, ob das Direktorium sich dabei nicht über eventuell höhere Ansprüche hinweggesetzt habe, die der Kläger seiner Ansicht nach aus seinem deskriptiven Bewertungsbericht ableiten könne. Dieses Interesse sei um so bedeutsamer, da gemäß dem Statut das Direktorium eine Entscheidung über die Laufbahnbeschleunigung nicht zu motivieren habe. Seit der Abänderung des Dekrets vom 23. Oktober 1991 durch die angefochtene Bestimmung habe der Kläger im Gegensatz zu früher nicht mehr das Recht auf Einsicht in die einer solchen Entscheidung zugrunde gelegten Dokumente, welche nunmehr als Dokumente persönlicher Art betrachtet würden.

Einzigter Klagegrund

A.2.1. Der einzige Klagegrund geht von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung aus. Es wird vorgebracht, daß aufgrund des ersten Satzes von Artikel 9*bis* des Dekrets vom 23. Oktober 1991 der Kläger, der die Bekanntgabe von Dokumenten persönlicher Art erwirken möchte, ein Interesse nachzuweisen habe; diese

Regelung finde man auch in den Artikeln 1 und 4 des föderalen Gesetzes vom 11. April 1994 wieder. Im Gegensatz zur föderalen Regelung, die zwar ein Interesse für Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art voraussetze, aber im übrigen diejenigen, die ein solches Interesse nachweisen könnten, gleich behandle, und zwar dadurch, daß ihnen Einsicht in die Dokumente gewährt werde, bestimme der Dekretgeber nunmehr limitativ, welche Personenkategorien das erforderliche Interesse aufweisen würden. Dies habe zur Folge, daß andere Kategorien von Personen, die ebenfalls ein Interesse aufweisen könnten, vom Recht auf Öffentlichkeit dieser Dokumente ausgeschlossen würden.

Die beanstandete Diskriminierung bestehe auch in der unterschiedlichen Behandlung verschiedener Kategorien von Personen, die hinsichtlich der Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art alle ein Interesse aufweisen würden, wohingegen den im Dekret umschriebenen Kategorien dieses Recht auf Öffentlichkeit gewährt, den anderen Kategorien aber versagt werde.

A.2.2. Unter Bezugnahme auf die vom Hof vermittelte Definition des Gleichheitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots prüft der Kläger die Zielsetzung der angefochtenen Dekretsbestimmung aufgrund von vier Hypothesen.

A.3.1. Eine erste Hypothese bestehe darin, daß der Dekretgeber mittels der angefochtenen Bestimmung die betroffenen Beamten schützen möchte, indem er verhindere, daß ungünstige Daten bezüglich der Leistung eines Beamten bekanntgegeben würden. Da es unwahrscheinlich sei, daß solche Daten im Rahmen einer Laufbahnbeschleunigungsentscheidung vorhanden seien, stehe die Maßnahme, durch welche allen Betroffenen das Recht auf Öffentlichkeit von Dokumenten persönlicher Art versagt werde, in keinem angemessenen Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung. Übrigens könnte man in einem solchen Fall wohl kaum das Interesse nachweisen, auf das sich der erste Satz von Artikel 9*bis* des Dekrets vom 23. Oktober 1991 beziehe.

A.3.2. Die Zielsetzung der angefochtenen Bestimmung könnte anschließend auch darin bestehen, die Interessen aller betroffenen Beamten maximal zu schützen, indem die Bekanntgabe von in hohem Maße personenbezogenen Dokumenten verhindert werde, welche - auch wenn sie zu einer Laufbahnbeschleunigungsentscheidung führen würden - auf jeden Fall vertraulich seien.

Es sei auf Artikel 3 des Dekrets vom 23. Oktober 1991 hinzuweisen, der hinsichtlich der zum Bereich des Privatlebens gehörenden Daten ausreichende Garantien biete. Übrigens sei auch für den Begünstigten einer Laufbahnbeschleunigung die Öffentlichkeit der auf ihn bezüglichen Dokumente günstig, da daraus die Begründetheit der zu seinen Gunsten getroffenen Entscheidung hervortreten könne. Insofern das eingesetzte Mittel das verfolgte Ziel verfehle, stehe es in keinem angemessenen Verhältnis zu dieser Zielsetzung. Die Unverhältnismäßigkeit trete um so stärker hervor, wenn man die in der angefochtenen Bestimmung ausgearbeitete Regelung mit der Regelung bezüglich der vertraulichen Daten, welche zum Bereich des Privatlebens gehören würden, vergleiche.

A.3.3. Die Zielsetzung der angefochtenen Bestimmung könne auch in dem Schutz des jetzt zum ersten Mal angewandten Bewertungsverfahrens und der darauf beruhenden funktionalen Laufbahn der Beamten bestehen. Diese Hypothese finde Unterstützung in den Vorarbeiten zum Dekret. Man habe befürchten können, daß eine zu weitgehende Öffentlichkeit einer richtigen Bewertung im Wege stehen würde.

Wenn man allerdings vermeiden wolle, daß Dysfunktionen an die Öffentlichkeit treten würden, genüge der erste Satz von Artikel 9*bis* des Dekrets vom 23. Oktober 1991.

Der Schutz der im Bewertungsverfahren hervortretenden individuellen Information stelle manchmal eine recht heikle Angelegenheit dar, wobei Diskretion erforderlich sei, damit das System funktionieren könne. Diese Diskretion werde allerdings dazu führen, daß Laufbahnbeschleunigungsentscheidungen blindlings und *in globo* angefochten würden, was dem System genausowenig zugute kommen werde. Daß die Öffentlichkeit von Dokumenten persönlicher Art auch nach der Phase der Beschlußfassung einzuschränken sei, dem könne der Kläger in Anbetracht der individuellen Information, die in diesen Dokumenten enthalten sei, beipflichten. Aber das - nicht angefochtene - Erfordernis des vorhandenen Interesses reiche aus, um die Beamten sowie das Bewertungsverfahren maximal zu schützen. Die beanstandete Regelung entziehe hingegen die Laufbahnbeschleunigungsentscheidungen jeder Öffentlichkeit, außer für die Betroffenen selbst und für die zuständigen Dienststellen, was in schroffem Widerspruch zu einer der Zielsetzungen der Öffentlichkeit stehe, wobei es nämlich darum gehe, jedem Beteiligten Einsicht in die Beschlußfassung zu gewähren. Auch in dieser Hinsicht stehe das eingesetzte Mittel in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung.

A.3.4. Schließlich könne das Ziel des Gesetzgebers darin bestanden haben, zu verhindern, daß die Dokumente bezüglich einer Laufbahnbeschleunigungsentscheidung bekanntgegeben würden, damit Diskussionen über die Gründe einer solchen Entscheidung vermieden oder wenigstens in Grenzen gehalten würden. Der Kläger meint jedoch, es könne keineswegs die Absicht des Dekretgebers gewesen sein, mittels der angefochtenen Bestimmung das Treffen willkürlicher Laufbahnbeschleunigungsentscheidungen durch die Ressortdirektorien zu ermöglichen. Allerdings könnten gewisse Opportunitätsabwägungen dabei eine Rolle spielen, etwa im Falle geringfügiger Unterschiede unter den Kandidaten oder bei der Gefahr einer Vielzahl von Verfahren vor dem Staatsrat. Der Kläger ist jedoch der Ansicht, daß, wenn solche Dokumente der Öffentlichkeit entzogen würden, vielmehr die entgegengesetzte Wirkung erreicht und eine Vielzahl von Verfahren beim Staatsrat eingeleitet werde. Außerdem ist er der Meinung, daß das Ziel einer solchen Maßnahme nicht einmal statthaft sein könne, weil unvereinbar mit dem allgemeinen Sinn und Zweck des Dekrets vom 23. Oktober 1991. Erst recht sei die Maßnahme unvereinbar mit Artikel 32 der Verfassung, der das Prinzip der Öffentlichkeit als Regel und den Ausschluß bzw. die Einschränkung der Öffentlichkeit als Ausnahme zum verfassungsmäßig gewährleisteten Prinzip erhoben habe.

A.3.5. Der Kläger bezieht sich schließlich auch auf das Gutachten des Staatsrats bezüglich der Verfassungswidrigkeit des Entwurfs der angefochtenen Dekretsbestimmung, mit der Begründung, daß das Erfordernis eines Interesses im Hinblick auf die Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art für die nicht zu den vorgenannten Kategorien gehörenden Personen zur absoluten Ausnahme vom grundsätzlichen Recht auf Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten werde, was unvereinbar mit Artikel 32 der Verfassung sei. Das Interesse, das der Dekretgeber mittels der angefochtenen Bestimmung schützen möchte - so schlußfolgert der Kläger -, sei nicht geeignet, die Einführung einer absoluten Ausnahme zu rechtfertigen. Bei einem Antrag auf Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art sei von Fall zu Fall zu prüfen, ob der Antragsteller ein persönliches, unmittelbares, aktuelles, materielles oder immaterielles Interesse aufweise.

Standpunkt der Flämischen Regierung

A.4.1. Die Flämische Regierung präzisiert an erster Stelle die Art und den Umfang des verfassungsmäßigen Rechts auf Öffentlichkeit und stellt dabei fest, daß der Verfassungsgeber das Recht auf Öffentlichkeit als individuelles, erzwingbares, aber nicht absolutes Grundrecht eingeräumt habe. Artikel 32 der Verfassung erlaube es nämlich ausdrücklich, das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltung einzuschränken. Bei den Vorarbeiten zum föderalen Gesetz vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung sei in Erinnerung gerufen worden, daß die Ausnahmen von der Öffentlichkeit vielfach relativ seien, aber daß einige von ihnen verpflichtend und demzufolge absolut seien.

Der Ausdruck « Dokument persönlicher Art » komme zum ersten Mal im föderalen Gesetz vom 11. April 1994 vor und werde in Artikel 1 Absatz 2 3° definiert als das «Verwaltungsdokument, das eine Beurteilung bzw. Bewertung einer namentlich genannten oder leicht identifizierbaren natürlichen Person bzw. die Beschreibung eines Verhaltens, deren Bekanntgabe dieser Person offensichtlich einen Nachteil zufügen kann, enthält ». Zur Einsichtnahme in ein solches Dokument muß der Antragsteller laut Artikel 4 Absatz 2 ein Interesse nachweisen; wer kein Interesse nachweist, kann nicht Einsicht in das Dokument nehmen.

A.4.2. Die angefochtene Bestimmung bezwecke, im Rahmen der funktionalen Laufbahn die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Bewertungsakten einzuschränken. Die darin aufgenommenen Schriftstücke seien nämlich den Beschränkungen im Sinne des Dekrets vom 23. Oktober 1991 unterworfen gewesen, wenn es einen Verwaltungsakt gegeben habe. Die einzige Beschränkung sei in Artikel 3 § 2 2° Buchstabe a) dieses Dekrets enthalten gewesen, aber damit seien sowohl quantitative als auch qualitative Nachteile verbunden gewesen. Die Regelung des ursprünglichen Dekrets habe nämlich eine unbeschränkte Anzahl von Fragen erlaubt, die jeweils im einzelnen anhand der Beschränkungsregel geprüft werden sollten. Bei jedem einzelnen Antrag habe der ersuchte Beamte zu prüfen gehabt, ob die Ausnahme ganz oder teilweise anwendbar gewesen sei, und zwar auf die Gefahr von Irrtümern oder falschen Vorstellungen wegen unvollständiger Aktenstücke hin.

Wenngleich die Beschränkung des Zugangs zu bestimmten Verwaltungsdokumenten zum Schutz von Personen auch in anderen Fällen geboten sei, sei das Einschreiten des Dekretgebers im Rahmen der Bewertungsverfahren unerlässlich gewesen. Die politische Entscheidung, bereits jetzt eine Regelung für diese amtlichen Akten zu treffen, sei nicht unangemessen.

Die Dokumente der Bewertungsakten seien persönliche Dokumente im Sinne des föderalen Gesetzes vom 11. April 1994. Bei der Einschränkung der Öffentlichkeit solcher Dokumente werde nicht nur die Art des betreffenden Dokumentes sondern auch die Person des Antragstellers berücksichtigt. Indem der Antragsteller auf Öffentlichkeit ein Interesse aufweisen müsse, werde bei der Bewertung des Antrags nicht der Inhalt des Dokumentes geprüft werden müssen, sondern vielmehr die Eigenschaft des Antragstellers; wenn dieser nicht den Voraussetzungen gerecht werde, so habe er keinen Anspruch auf Öffentlichkeit, ohne daß das Dokument selbst im Hinblick auf Ausnahmen, etwa den Schutz des Privatlebens, geprüft werden müsse.

A.4.3. Da die klagende Partei das Interessenerfordernis gemäß dem föderalen Gesetz vom 11. April 1994 tatsächlich mit dem Verfassungsmäßigkeitserfordernis nach den Artikeln 10 und 11 der Verfassung für vereinbar halte, meinte die Flämische Regierung, sie müsse darauf hinweisen, daß auch darin ein Unterschied zwischen Personen mit einem Interesse und Personen ohne ein Interesse begründet liege. Daß der Gesetzgeber es nicht für nötig gehalten habe, den Begriff des Interesses näher zu umschreiben, tue dem Umstand, das ungleich behandelt werde, keinen Abbruch. Der Begriff sei im selben Sinne aufzufassen, wie er in Artikel 19 der koordinierten Gesetz über den Staatsrat definiert worden sei, und er habe eine absolute Tragweite, denn er schließe nicht nur diejenigen aus, die kein Interesse nachweisen könnten, sondern auch diejenigen, die zwar ein Interesse hätten, welches jedoch ungenügend sei, damit sie Klage auf Nichtigerklärung erheben könnten. Die angefochtene Bestimmung sei nicht mehr oder weniger absolut als die Bestimmung von Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 11. April 1994. Insofern, als sie anders sei, handele es sich dabei vielmehr um eine Frage der Abstufung als um eine Grundsatzfrage.

A.4.4. Die Bestimmung verfolge einen gerechtfertigten und nicht unangemessenen Schutz negativer Daten in bezug auf Beamte. Die ersten zwei vom Kläger dargelegten Hypothesen seien faktisch unrichtig. Es werde nämlich davon ausgegangen, daß die Beamten mit Laufbahnbeschleunigung - in diesem Fall habe ein jeder nach Ansicht des Klägers ein Interesse daran, ihre Akten einzusehen - keines Schutzes bedürften, weil über sie ohnehin *per definitionem* keine negativen Daten in den Akten vorkämen. Da die private und die amtliche Sphäre nicht strikt voneinander zu trennen seien, würden die Bewertungsakten nicht nur negative (amtliche) Daten enthalten, sondern auch Daten, die ihr Privatleben betreffen und bei der Bewertung eine Rolle spielen könnten, etwa deswegen, weil trotz anderweitiger Probleme ihre beruflichen Leistungen gut seien. Auch bei positiv bewerteten Beamten könnten negative Daten vorkommen, auf die sie hingewiesen worden seien und die zu einer Verhaltensänderung geführt hätten, was ein Bestandteil der positiven Bewertung sein könne.

Auch hinsichtlich der Beamten mit Laufbahnverzögerung sei die Argumentation nicht stichhaltig. Es sei nämlich denkbar, daß ein Beamter mit Laufbahnverzögerung ein Interesse daran habe, die Akte eines anderen Beamten mit Laufbahnverzögerung einzusehen, um zu prüfen, ob die Gründe seiner Laufbahnverzögerung genauso schwerwiegend seien als bei anderen Beamten mit Laufbahnverzögerung. Das von der klagenden Partei angeführte Interesse im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 des föderalen Gesetzes verhindere nicht, daß negative Daten sowie Daten aus dem Privatleben aller Beamten für andere betroffene Beamte zugänglich wären. Deshalb

müßte jeder Antrag immer noch anhand der Beschränkung im Sinne von Artikel 3 § 2 2° Buchstabe a) des Dekrets geprüft werden.

A.4.5. Die angefochtene Dekretsbestimmung mache einen Unterschied hinsichtlich des Rechts auf Einsichtnahme zwischen verschiedenen Kategorien von Personen, aber diese Unterscheidung beruhe auf einem objektiven Kriterium, verfolge eine gesetzmäßige Zielsetzung, wobei es sich nämlich um den Schutz des Privatlebens handle, und sei nicht unverhältnismäßig. Der Umstand, daß Beamte nicht die Akte eines Kollegen einsehen könnten, könne höchstensfalls als ein geringes Hindernis erfahren werden bei der Entscheidung, ob der betreffende Beamte gegen die Bewertungsentscheidung bezüglich dieses Kollegen ein Verfahren einleite oder nicht. Dieses Hindernis sei unbedeutend im Verhältnis zur Notwendigkeit, das Privatleben zu schützen, unvollständige und demzufolge möglicherweise irreführende Informationen zu verhindern und der versehentlichen Freigabe vertraulicher personenbezogener Daten vorzubeugen.

Erwiderungsschriftsatz des Klägers

A.5.1. Der Kläger weist erneut darauf hin, daß der zweite Satz von Artikel 9bis in Anbetracht der Tragweite des dekretmäßigen Begriffs « Dokument persönlicher Art » einem Beamten jede Möglichkeit versage, wenn ihm gegenüber keine Laufbahnbeschleunigungsentscheidung getroffen werde, zu prüfen, ob das Abteilungsleitergremium und das Ressortdirektorium die Befähigungsnachweise und Verdienste der Beamten gleichen Ranges innerhalb desselben Ministerialressorts tatsächlich ordnungsgemäß verglichen hätten; es werde ihm also jegliche Möglichkeit versagt, zu prüfen, ob Gründe vorhanden seien, mit den Mitteln, die ihm das Recht biete, vorkommendenfalls Widerspruch gegen Entscheidungen zu erheben, die innerhalb seines Ressorts angesichts seiner Kollegen im Bereich der Laufbahnbeschleunigung getroffen worden seien.

A.5.2. Der Kläger verwirft die faktische Grundlage der Beweggründe des Dekretgebers, dem zufolge eine abweichende Regelung bezüglich der Einsichtnahme in Bewertungsakten dringend notwendig gewesen sei, und zwar in Anbetracht der Unmenge an zu treffenden Entscheidungen. Er weist darauf hin, daß nicht über die funktionale Laufbahn eines jeden Beamten eine Entscheidung getroffen werden müsse, sondern nur angesichts jener Beamten, deren Laufbahn man beschleunigen bzw. verzögern wolle.

Die Laufbahnverzögerungsentscheidungen würden genausowenig eine « Unmenge » darstellen, und außerdem biete der Begriff des Interesses eine ausreichende Grundlage, damit die Bekanntgabe der Dokumente bezüglich dieser Entscheidungen verhindert werde.

Die Anzahl der Laufbahnbeschleunigungsentscheidungen sei kontingentiert, weshalb von einer « Unmenge an zu treffenden Entscheidungen » im allgemeinen sicherlich nicht die Rede sein könne, geschweige denn auf der Ebene der Ressorts, d.h. auf der Ebene, auf der etwaige Anträge auf Einsichtnahme bezüglich der getroffenen Beschleunigungsentscheidungen behandelt werden müßten.

A.6.1. Für das vom föderalen Gesetzgeber im Gesetz vom 11. April 1994 verwendete Unterscheidungskriterium, aufgrund dessen die Einsichtnahme in Dokumente nur denjenigen verwehrt werde, die gar kein Interesse nachweisen könnten, und denjenigen, die (lediglich) ein Interesse hätten, welches nicht der sehr weitgefaßten Auslegung entspreche, die der Staatsrat diesem Begriff eingeräumt habe, gebe es demzufolge tatsächlich eine angemessene und objektive Rechtfertigung, die darin bestehe, daß verhindert werde, daß « ein jeder » Dokumente einsehen könnte, die eine Beurteilung oder Bewertung einer namentlich genannten und leicht identifizierbaren natürlichen Person oder die Beschreibung eines Verhältnis, deren Bekanntgabe dieser Person offensichtlich einen Nachteil zufügen könne, enthalten würden.

A.6.2. Auch aufgrund des ersten Satzes von Artikel 9bis des Dekrets vom 23. Oktober 1991, eingefügt durch das Dekret vom 13. Juni 1996, habe derjenige, der die Bekanntgabe von Dokumenten persönlicher Art beantrage, ein Interesse nachzuweisen, wobei der Kläger diese Maßnahme in Anbetracht der in diesen Dokumenten enthaltenen, äußerst individuellen Information an und für sich durchaus als zumutbar betrachte und er des weiteren davon ausgehe, daß sie, da er als Beamter das erforderliche Interesse aufweisen könne, nicht seinen Interessen schade.

Infolge des vom Kläger angefochtenen zweiten Satzes dieses Artikels werde die Einsichtnahme in diese Dokumente jedoch einem jeden verwehrt, mit Ausnahme derjenigen, denen die Einsichtnahme bereits aufgrund des Personalstatuts selbst gestattet sei.

A.6.3. Der Kläger räumt ein, daß die private und die amtliche Sphäre nicht klar voneinander abzugrenzen seien und daß in den Bewertungsdokumenten nicht nur negative Daten über die Leistungen eines Beamten enthalten sein könnten, sondern vorkommendenfalls auch Daten, die die private Sphäre der jeweiligen Beamten betreffen würden.

Die im ersten Satz von Artikel 9*bis* enthaltene Voraussetzung eines « Interesses », in Verbindung mit der in Artikel 3 vorgesehenen Regelung bezüglich der Verwaltungsdokumente, deren Bekanntgabe der Vertraulichkeit von zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Daten Abbruch tun könnte, biete den betreffenden Beamten bereits einen äußerst wirksamen Schutz. Der durch den zweiten Satz von Artikel 9*bis* eingeführte, einschränkende Begriff « Interesse » stehe in keinem angemessenen Zusammenhang zu der vom Dekretgeber verfolgten Zielsetzung, die nämlich darin bestehe, zu verhindern, daß negative Daten über die Leistungen eines Beamten oder Daten mit vertraulichem Charakter an die Öffentlichkeit treten würden.

A.7.1. Hinsichtlich jener Beamten, deren funktionale Laufbahn sich im normalen Tempo weiterentwickelt, weist der Kläger darauf hin, daß keine Verwaltungsentscheidung getroffen werde, so daß die Bewertungsdokumente nicht der Definition der « Verwaltungsdokumente » im Sinne des Dekrets entsprächen und sich dem Prinzip der Öffentlichkeit entzögen.

A.7.2. Hinsichtlich jener Beamten, die Gegenstand einer Laufbahnverzögerungsentscheidung seien, könnten weder Dritte noch Kollegen die Bewertungsdokumente einsehen, weil sie gar kein Interesse geltend machen könnten. Ein Beamter, der Gegenstand einer Laufbahnverzögerungsentscheidung sei, habe genausowenig ein Interesse an der Einsichtnahme in die Akten der übrigen Beamten, die Gegenstand einer ähnlichen Entscheidung seien. Die ihn betreffende Entscheidung müsse nämlich selbst ausdrücklich motiviert sein und alle rechtlichen und faktischen Bestandteile enthalten, denen sie zugrunde liege, weshalb dieser Beamte über alle Möglichkeiten verfüge, diese Entscheidung anzufechten.

Die Feststellung, daß die Gründe für die Laufbahnverzögerung anderer Beamter weniger schwerwiegend bzw. schwerwiegender seien als jene Gründe, die zu der eigenen Laufbahnverzögerung geführt hätten, trage allerdings in keinerlei Hinsicht zur Beantwortung jener Frage bei, ob die ihn betreffende Entscheidung berechtigt und angemessen sei.

A.7.3. Beamte, die Gegenstand einer Entscheidung seien, der zufolge sie (nur) eine normale Laufbahn genießen könnten, hätten ein Interesse daran, die Bewertungsdokumente bezüglich der eine Laufbahnbeschleunigung genießenden Beamten gleichen Ranges innerhalb ihres Ressorts einzusehen, da diese Einsichtnahme sie in die Lage versetze, zu prüfen, ob das Direktorium seine Entscheidungen aufgrund eines ordnungsgemäßen Vergleichs von Befähigungsnachweisen und Verdiensten getroffen habe. Soweit bei dieser Bewertung aus der privaten Sphäre stammende Bestandteile mit einer Rolle spielen würden, genüge es jedoch, den Antrag anhand der spezifischen Beschränkung zu prüfen, so wie diese in Artikel 3 des Dekrets vorgesehen sei, und vorkommendenfalls aufgrund dieser im Dekret enthaltenen Beschränkung die zum Privatleben gehörenden Daten aus der Akte zu entfernen, ehe die Einsichtnahme bewilligt werde.

Dem von der Flämischen Regierung vorgebrachten Argument, dem zufolge ein solches Vorgehen an qualitativen und quantitativen Einwendungen scheitere, sei nicht beizupflichten. Es handele sich nämlich nicht um eine « Unmenge an zutreffenden Entscheidungen », wie bereits dargelegt worden sei.

Eine Prüfung anhand der Beschränkung nach Artikel 3 des Dekrets - die übrigens nur einmal durchzuführen sei, und zwar anlässlich des ersten Antrags auf Einsichtnahme - werde auf der Ebene des Ressorts stattfinden und nur dann erforderlich sein, wenn der Antrag von einem Beamten dieses Ressorts ausgehe, dessen funktionale Laufbahn sich im normalen Tempo weiterentwickle, und wobei es sich um Dokumente im Zusammenhang mit einem innerhalb dieses Ressorts eine Laufbahnbeschleunigung genießenden Beamten gleichen Ranges handle wie der Antragsteller. Der Beamte, der den Antrag werde beurteilen müssen, habe die nötige Zeit dazu. Die Gefahr, daß bei einer teilweisen Einsichtnahme ein falsches Bild von den Gründen, die zur Beschleunigungsentscheidung geführt hätten, entstehen könnte, sei eben dem System der Öffentlichkeit selbst inhärent. Schließlich sei es - so der Kläger - faktisch ausgeschlossen, daß in der Akte eines Beamten, dessen Laufbahn beschleunigt worden sei, negative Daten über seine Leistungen enthalten seien.

A.8. Der Kläger gelangt somit zu der Schlußfolgerung, daß die vom Dekretgeber verfolgte Zielsetzung angesichts bestimmter Kategorien von Beamten nicht relevant und die angefochtene Bestimmung überflüssig sei.

Soweit der Dekretgeber mit dem zweiten Satz von Artikel 9*bis* den Schutz des Privatlebens der eine

Laufbahnbeschleunigung genießenden Beamten bezwecke, stehe das dazu von ihm verwendete Mittel (Ablehnung des Antrags auf Einsichtnahme von Akten wegen, wenn er von anderen Interessenten als dem Betroffenen selbst oder den funktional zuständigen Dienststellen ausgehe, statt den Antrag anhand des Interessenbegriffs sowie anhand der Beschränkung nach Artikel 3 des Dekrets zu prüfen) in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung.

Soweit der Dekretgeber mit dem zweiten Satz von Artikel 9*bis* verhindern möchte, daß negative Daten über die Leistungen eines Laufbahnbeschleunigung genießenden Beamten an die Öffentlichkeit treten würden, sei die Gefahr, daß solche Daten in der Akte eines Laufbahnbeschleunigung genießenden Beamten vorkämen, derart hypothetisch, daß die somit eingeführte Beschränkung des verfassungsmäßigen Rechts auf Öffentlichkeit für die betreffenden Beamten nicht in angemessener Weise gerechtfertigt werden könnte.

- B -

B.1. Der Klagegrund zur Unterstützung der Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 3 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 13. Juni 1996 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Oktober 1991 bezüglich der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten in den Dienststellen und Einrichtungen der Flämischen Regierung geht von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung aus, und zwar sowohl einzeln als auch in Verbindung mit Artikel 32 der Verfassung, wobei vorgebracht wird, daß diese Dekretsbestimmung allen Kategorien von Personen, die, obwohl sie ein Interesse an der Einsichtnahme in ein Dokument persönlicher Art nachweisen könnten, nicht zu jener Kategorie von Personen gehören würden, bei denen nach der angefochtenen Dekretsbestimmung davon ausgegangen werde, daß sie ein Interesse aufweisen würden, das verfassungsmäßig gewährleistete Grundrecht auf Öffentlichkeit dieser Dokumente versage.

B.2.1. Artikel 32 der Verfassung erteilt jedem « 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 ». Diese Bestimmung « legt die Grundprinzipien bezüglich der Öffentlichkeit der Verwaltung fest. Man hat sich für eine kurzgefaßte Definition dieser Prinzipien entschieden. Eine nähere Spezifizierung könnte nur zur Verwirrung führen sowie dazu, daß die beabsichtigte Verdeutlichung im Grunde einer Einengung gleichkommt. Die Gefahr ist zu groß, daß dasjenige, was nicht aufgenommen wurde, im Sinne einer beabsichtigten bzw. unbeabsichtigten Einschränkung ausgelegt wird » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 4; Nr. 839/4, S. 2; *Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 3).

Indem der Verfassungsgeber in Artikel 32 der Verfassung bestimmt hat, daß jedes

Verwaltungsdokument - dieser Begriff ist dem Verfassungsgeber zufolge in sehr weitem Sinne auszulegen - in der Regel öffentlich ist, hat er das Recht auf Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten zu einem Grundrecht gemacht.

B.2.2. Ausnahmen vom Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente sind nur unter den durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz festgelegten Bedingungen zulässig. Sie bedürfen einer Begründung und sind einschränkend auszulegen (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 9).

B.2.3. Um von dem durch Artikel 32 der Verfassung gewährleisteten Grundrecht Gebrauch zu machen, braucht man im Prinzip «kein persönliches Interesse nachzuweisen. Es genügt, wenn man als Bürger betroffen ist» (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 10). Indem der Verfassungsgeber es ermöglicht hat, daß ein Gesetzgeber vorsehen kann, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen von dem Grundsatz abgewichen werden kann, hat er nicht ausgeschlossen, daß der Zugang zu bestimmten Dokumenten vom Nachweis eines besonderen Interesses abhängig gemacht wird.

B.3. Artikel 9 des Dekrets vom 23. Oktober 1991 bezüglich der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten in den Dienststellen und Einrichtungen der Flämischen Regierung lautet folgendermaßen:

«Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf freie und kostenlose Einsichtnahme in jedes Verwaltungsdokument, auf diesbezügliche Erklärung sowie darauf, gegen eine durch die Flämische Regierung festgesetzte Gebühr eine Abschrift davon zu bekommen.

Die Modalitäten bezüglich der Ausübung des im vorigen Absatz genannten Rechts auf Einsichtnahme in die Verwaltungsdokumente sowie auf diesbezügliche Erklärung und auf Erhalt einer Abschrift werden durch die Flämische Regierung festgelegt. »

Der angefochtene Artikel 3 des Dekrets vom 13. Juni 1996 zur Abänderung des Dekrets vom 23. Oktober 1991, der einen Ausnahmegrund einführt und ein Interesse des Antragstellers auf Einsichtnahme voraussetzt, lautet folgendermaßen:

«In dasselbe Dekret wird ein folgendermaßen lautender Artikel *9bis* eingefügt:

' Artikel *9bis*. Der Antragsteller, der von dem in Artikel 9 Absatz 1 umschriebenen Recht Gebrauch machen will, braucht kein Interesse nachzuweisen, außer wenn er die Bekanntgabe von

Dokumenten persönlicher Art beantragt. In diesem Fall weisen nur derjenige, über den das Dokument handelt, oder die Personen, deren Tätigwerden für die Abfassung, Bearbeitung, Verwaltung, Speicherung, Verarbeitung, Qualitätssicherung, Auslegung und Analyse dieser Dokumente erforderlich ist, ein Interesse auf. ' »

Die Nichtigkeitsklage beschränkt sich auf den zweiten Satz dieses Artikels *9bis*.

B.4.1. Aufgrund des vorgenannten Artikels 9 des Dekrets vom 23. Oktober 1991 konnte ein jeder, ohne irgendein Interesse nachweisen zu müssen, die Einsichtnahme in jegliche Bewertungsakte beantragen, allerdings unter der Voraussetzung, daß eine Verwaltungsentscheidung getroffen wurde (*Dok.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 293/1, S. 2).

B.4.2. Um also den Ernst, die Zweckmäßigkeit und die Qualität des Bewertungsverfahrens für die Beamten des Ministeriums der Flämischen Gemeinschaft zu garantieren, hat es der Dekretgeber für notwendig gehalten, die Vertraulichkeit von Personalakten, Bewertungsdokumenten und anderen personenbezogenen Akten aufrechtzuerhalten, indem die Öffentlichkeit von Dokumenten persönlicher Art eingeschränkt wird. Dazu wurde in Artikel 2 des angefochtenen Dekrets der Begriff « Dokument persönlicher Art » folgendermaßen definiert: « ein Dokument, in dem eine Bewertung, eine Beurteilung oder ein Werturteil bezüglich der Leistungen eines Beamten der in Ziffer 2 genannten Dienststellen enthalten ist ».

Durch den angefochtenen Artikel 3 wurde ein neuer Artikel *9bis* in das Dekret vom 23. Oktober 1991 eingefügt, in dem bestimmt wird, daß ein Antragsteller kein Interesse nachzuweisen braucht, um Einsichtnahme in Verwaltungsdokumente zu erhalten, außer wenn es sich um die Bekanntgabe von Dokumenten persönlicher Art handelt. In einem solchen Fall weisen nur derjenige, über den das Dokument handelt, und die funktional beteiligten Dienststellen ein Interesse nach. « Durch diese Bestimmung wird an erster Stelle ausgeschlossen, daß Personen, die nicht dem Ministerium der Flämischen Gemeinschaft angehören (der einfache Bürger), Einsicht in Dokumente erhalten würden, die mit dem internen Funktionieren einer Organisation zusammenhängen. Außerdem wird den Kollegen die Einsichtnahme verwehrt, aufgrund der weitgehend personenbezogenen und vertraulichen Beschaffenheit der Bewertung sowie der Entscheidungen des Direktoriums » (*Dok.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 293/1, S. 3, und Nr. 293/3, S. 2).

B.5.1. Der Dekretgeber war, ohne Artikel 32 der Verfassung zu verletzen, berechtigt, die Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art vom Nachweis eines Interesses abhängig zu machen.

Im zweiten Satz des vorgenannten Artikels *9bis* hat der Dekretgeber selbst die Kategorie von Bürgern umschrieben, die ein Interesse an der Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art nachweisen.

B.5.2. Indem der Dekretgeber auf erschöpfende Weise jene Kategorien von Personen abgegeben hat, bei denen davon ausgegangen wird, daß sie ein Interesse daran haben, Dokumente persönlicher Art einzusehen, und indem er ausgeschlossen hat, daß andere Personen ein Interesse an einer solchen Einsichtnahme nachweisen könnten, hat er eine allgemeine und absolute Ausnahme von dem durch Artikel 32 der Verfassung gewährleisteten Grundrecht eingeführt.

B.6.1. Der somit gemachte Unterschied kann der Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung nur insofern standhalten, als der Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.6.2. Der Dekretgeber konnte davon ausgehen, daß die Möglichkeit, Bewertungsakten einzusehen, beschränkt werden mußte, soweit die Öffentlichkeit solcher Akten gegen das durch Artikel 22 der Verfassung gewährleistete Recht auf Achtung vor dem Privat- und Familienleben, welches den Schutz vertraulicher, personenbezogener Daten voraussetzt, verstoßen würde. Diese Zielsetzung konnte allerdings bereits durch die Anwendung des Ausnahmegrunds nach Artikel 3 § 2 2° Buchstabe a) des Dekrets vom 23. Oktober 1991 erreicht werden, dem zufolge «die Verwaltungsdokumente öffentlich [sind], außer wenn ihre Öffentlichkeit [...] der vertraulichen Beschaffenheit von Daten Abbruch tun würde, die zum Bereich des Privatlebens gehören, unbeschadet der schriftlichen Zustimmung, die die betreffende Person auf die Art und Weise und in dem Umfang, die von ihr bestimmt werden, hinsichtlich der Öffentlichkeit solcher Daten erteilen kann». Die Anwendung dieses Ausnahmegrunds erfordert eine konkrete Beurteilung des Antrags, unbeschadet der Notwendigkeit für den Antragsteller, kraft des ersten Satzes von Artikel 9bis dieses Dekrets, so wie dieser durch die angefochtene Bestimmung eingefügt wurde, ein Interesse nachzuweisen, wenn er die Bekanntgabe von Dokumenten persönlicher Art beantragt.

Der Gesetzgeber kann in angemessener Weise davon ausgehen, daß die im zweiten Satz von Artikel 9bis genannten Personen davon befreit sind, den Nachweis ihres Interesses an der Einsichtnahme in Dokumente persönlicher Art zu erbringen.

Er kann ebenfalls angeben, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen bestimmte andere Kategorien von Bürgern ihr Interesse an der Einsichtnahme in solche Dokumente nachweisen können.

Indem der Dekretgeber jedoch jedem anderen Bürger, auch wenn er ebenfalls ein Interesse nachweist, das Grundrecht auf Öffentlichkeit von Dokumenten persönlicher Art im Sinne von Artikel 2 1° Buchstabe b) des Dekrets vom 23. Oktober 1991 bezüglich der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten in den Dienststellen und Einrichtungen der Flämischen Regierung, in der durch das Dekret vom 13. Juni 1996 abgeänderten Fassung, versagt, hat er eine Maßnahme ergriffen, die in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung steht.

B.6.3. Artikel *9bis* Satz 2 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 23. Oktober 1991, der durch Artikel 3 des Dekrets vom 13. Juni 1996 eingefügt wurde, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 in Verbindung mit Artikel 32 der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt den zweiten Satz von Artikel 9*bis* des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 23. Oktober 1991 bezüglich der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten in den Dienststellen und Einrichtungen der Flämischen Regierung, eingefügt durch Artikel 3 des Dekrets vom 13. Juni 1996 zur Abänderung des vorgenannten Dekrets, für nichtig.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 25. März 1997.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève