

## ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnissnr. 971
Urteil Nr. 48/96 vom 12. Juli 1996

### URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf teilweise einstweilige Aufhebung 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, hat H. Colin, wohnhaft in 9881 Bellem, Goedingestraat 18, Klage auf teilweise einstweilige Aufhebung 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) erhoben.

Mit derselben Klageschrift beantragt der Kläger ebenfalls die teilweise Nichtigkeitserklärung derselben Bestimmung.

## 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.

Durch Anordnung vom 26. Juni 1996 hat der Hof den Sitzungstermin auf den 2. Juli 1996 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den in Artikel 76 des organisierenden Gesetzes genannten Behörden sowie dem Kläger mit am 26. Juni 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 2. Juli 1996

- erschienen
- . der Kläger 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. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen*

Artikel 3 des Dekrets 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 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 Klage auf einstweilige Aufhebung, sowie die Nichtigkeitsklage, beschränkt sich auf den zweiten Satz des somit eingefügten Artikels *9bis* des Dekrets vom 23. Oktober 1991.

### IV. *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 einstweiligen Aufhebung des zweiten Satzes von Artikel *9bis* 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 funktionellen 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<sup>o</sup> 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 funktionellen 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 Abteilung des Ministeriums 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 *9bis* 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 betroffenen 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 funktionellen 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 Direktionen der Ministerialabteilungen 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.

#### *Hinsichtlich des schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils*

A.4. Das Bewertungsverfahren für die Beamten des Ministeriums der Flämischen Gemeinschaft müsse zum 30. Juni 1996 abgeschlossen werden; an diesem Stichtag sollten die Entscheidungen über die Anwendung der normalen Laufbahnregelung, die Laufbahnbeschleunigung oder die Laufbahnverzögerung getroffen worden sein. Die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmung würden sich somit innerhalb kürzester Zeit zeigen, zumal diese Bestimmung im Hinblick auf die Einschränkung der Öffentlichkeit der Bewertungsakten ausgearbeitet worden sei.

Auch für den Kläger werde eine solche Entscheidung getroffen werden, wobei er seiner Ansicht nach aufgrund seiner Bewertung gute Chancen habe, eine Laufbahnbeschleunigungsentscheidung zu erhalten.

Wenn dies nicht der Fall sein sollte, so habe er ein Interesse daran, seine Befähigungsnachweise und Verdienste mit denjenigen von Kollegen, die wohl in den Genuß einer Laufbahnbeschleunigung gelangen würden, zu vergleichen. Er geht davon aus, daß der Umstand, daß er die Wahl haben werde, entweder sich mit der Entscheidung des Direktoriums abzufinden oder blindlings vor dem Staatsrat zu prozessieren, ein schwerlich wiedergutzumachender und ernsthafter immaterieller Nachteil sei, der nicht durch eine nachträgliche Nichtigerklärung wiedergutmacht werden könne.

Wenn er tatsächlich eine Laufbahnbeschleunigungsentscheidung erhalten sollte, so hätte er nichts dagegen einzuwenden, wenn Kollegen Einsicht in alle darauf bezüglichen Dokumente nehmen würden. Jetzt würden diese Kollegen gezwungen sein, die ihm gegenüber ergangene Entscheidung anzufechten, wobei er als intervenierende Partei vor Gericht auftreten müssen, was ebenfalls als ein schwerlich wiedergutzumachender ernsthafter, materieller und immaterieller Nachteil zu betrachten sei, der nicht mittels einer nachträglichen Nichtigerklärung der von ihm angefochtenen Rechtsnorm wiedergutmacht werden könne.

#### *Standpunkt der Flämischen Regierung*

##### *Hinsichtlich der Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils*

A.5. Der vom Kläger geltend gemachte Nachteil sei spekulativer Art. Auch wenn er eine

Laufbahnbeschleunigung erhalte, habe er gar kein Interesse daran, zu prüfen, welche Entscheidungen in bezug auf andere Beamte getroffen worden seien. In allen anderen Fällen könne nicht behauptet werden, daß der Zugang zu den individuellen Akten dieser Beamten für ihn unbedingt notwendig sei, damit er seine Interesse wahrnehmen könne. Die Rechtmäßigkeit der ihm gegenüber getroffenen Entscheidung sei aufgrund seiner eigenen Akte zu prüfen, in die er selbstverständlich Einsicht nehmen könne. Aus dem Vergleich mit den Akten anderer Beamter leite der Kläger nur ein beschränktes Interesse ab, das ihn nicht ernsthaft daran hindern könne, eventuelle Klagegründe gegen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung vorzubringen.

*Hinsichtlich der ernsthaften Beschaffenheit des Klagegrunds*

A.6.1. Der vom Kläger vorgebrachte Klagegrund sei auch nicht als ernsthaft zu bewerten. Artikel 32 der Verfassung ermögliche nämlich ausdrücklich die Einschränkung des Rechts auf Öffentlichkeit der Verwaltung. Wenngleich eine totale Beschränkung des Rechts auf Öffentlichkeit der Verwaltung kaum mit Artikel 32 der Verfassung vereinbar wäre, sei eine absolute Öffentlichkeit jedoch nicht erforderlich. Wenn der Gesetzgeber die Öffentlichkeit einschränke, werde er zwangsläufig Unterscheidungen vornehmen müssen, durch welche gewisse Personen wohl, andere aber nicht Zugang zu bestimmten Dokumenten erhalten würden.

A.6.2. Durch die Einschränkung des Zugangs zu Dokumenten persönlicher Art verfolge der Dekretgeber ein rechtmäßiges Ziel, das ohne jeden Zweifel mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sei. Der Zugang zu diesen Dokumenten werde nämlich auf jene Personen beschränkt, über die die Dokumente handeln würden, und auf die Dienststellen, die diese Dokumente unbedingt bräuchten, damit sie ihre Tätigkeit erfüllen könnten. Der Unterschied zwischen diesen Personen und Dienststellen und anderen Kategorien sei objektiv und erheblich angesichts der verfolgten Zielsetzung. Dadurch werde der Verbreitung von Information persönlicher Art entgegengewirkt. Außerdem sei festzuhalten, daß die Einschränkung nicht über das zur Erfüllung der verfolgten Zielsetzung erforderliche Maß hinausgehe.

Zwar könnten andere Personen ein Interesse an der Einsichtnahme in diese Dokumente haben, aber dabei dürfe nicht aus den Augen verloren werden, daß das Recht auf Öffentlichkeit lediglich ein von anderen Rechten abhängendes Recht sei, welches vorkommendenfalls hinter Grundrechten, wie etwa dem Recht auf Achtung vor dem Privatleben, die einen Selbstzweck darstellen würden, zurücktreten müsse. Demzufolge müsse bei der Ausarbeitung der einschlägigen Gesetzgebung das Recht auf Öffentlichkeit gegen das durch die Ausnahme von diesem Recht geschützte Interesse abgewogen werden. Dies setze immer die Ausübung einer gewissen Ermessensbefugnis der Verwaltung voraus, aber wenn bestimmte Werte oder Interessen ins Gewicht fallen würden, könne der Gesetzgeber dieser Verwaltung jede Beurteilungsbefugnis aberkennen.

Aufgrund dieser Erwägung sei zu schließen, daß der Klagegrund nicht ernsthaft sei.

*- B -*

B.1. Laut Artikel 20 1° des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.
- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muß die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils in sich bergen.

Da die beiden Bedingungen kumulativ sind, führt die Feststellung der Nichterfüllung einer dieser Bedingungen zur Zurückweisung der Klage auf einstweilige Aufhebung.

*Hinsichtlich des schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils*

B.2. Der Kläger vertritt die Auffassung, daß die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Dekretsbestimmung ihm einen schwerlich wiedergutzumachenden ernsthaften, materiellen und immateriellen Nachteil zufügen könne. Im Rahmen des laufenden Bewertungsverfahrens für die Beamten der Flämischen Gemeinschaft stehe zu erwarten, daß in seinem Fall entweder die Anwendung der beschleunigten Laufbahn oder die Anwendung der normalen Laufbahn beschlossen werde. Wenn ersteres zutreffen sollte, werde er gezwungen sein, vor dem Staatsrat eingeleiteten Verfahren auf Nichtigerklärung dieser Entscheidung beizutreten. Diese Verfahren könnten durch die einstweilige Aufhebung der angefochtenen Bestimmung vermieden werden. Wenn letzteres zutreffen sollte, werde er entweder sich mit dieser Entscheidung abfinden oder sie blindlings vor dem Staatsrat anfechten müssen.

B.3. Aus der Klageschrift selbst geht hervor, daß die Bewertungsberichte, welche bei der Entscheidung über die Entwicklung der funktionellen Laufbahn eines Beamten berücksichtigt werden, ausschließlich die Verdienste der bewerteten Person betreffen und sich nicht aus einem Vergleich dieser Verdienste mit denjenigen anderer Beamter ergeben.

Die angefochtene Bestimmung hat zum Ziel, die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten mit persönlichem Charakter zu beschränken. Sie hat - wie vom Kläger betont wird - zur Folge, daß in die Bewertungsberichte eines Dritten nur anlässlich einer Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat Einsicht genommen werden kann. Diese Bestimmung erschwert also die Einsichtnahme in diese Verwaltungsdokumente im Vergleich zu der durch die Artikel 9 bis 12 des Dekrets vom 23. Oktober 1991 organisierten Einsichtnahme. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, daß eine solche Unbequemlichkeit den durch Artikel 20 1° des Sondergesetzes vorgeschriebenen ernsthaften Charakter aufweist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 12. Juli 1996.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève