

**Nr. 26****Gaskin gegen Vereinigtes Königreich**

Urteil vom 7. Juli 1989 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 160.

**Beschwerde Nr. 10454/83**, eingelegt am 17. Februar 1983; am 8. März 1988 vom Vereinigten Königreich und am 14. März 1988 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

**EMRK:** (1) Recht auf Achtung des Privatlebens, Art. 8, hier: Zugang zu Akten der Sozialbehörden, die den frühen Lebensweg des Bf. dokumentieren (staatl. Fürsorge beginnt im Säuglingsalter mit dem Tod der Mutter und endet mit dem 18. Lebensjahr); (2) Recht auf Informationsfreiheit, hier: Zugang zu Dokumenten, Art. 10; (3) gerechte Entschädigung, Art. 50 (Art. 41 n.F., Text in EGMR-E 1, 654).

**Innerstaatliches Recht:** Recht im Vereinigten Königreich: (1) Access to Personal Files (Social Services) Regulations 1989 (Verordnungen über den Zugang zu Fallakten der Sozialbehörden 1989 – die Verordnungen von 1989); (2) Access to Personal Files Act 1987 (Gesetz über den Zugang zu Fallakten 1987 – das Gesetz von 1987); (3) Administration of Justice Act 1970 (Rechtspflegegesetz 1970 – das Gesetz von 1970); (4) Local Authority Social Services Act 1970 (Gesetz über örtliche Sozialbehörden 1970 – der Act 1970); (5) Children and Young Persons Act 1969 (Gesetz über Kinder und Jugendliche 1969 – das Gesetz von 1969); (6) Boarding-Out of Children Regulations 1955 (Verordnungen über die Inpflegenahme von Kindern 1955 – die Verordnungen von 1955); (7) Children Act 1948 (Gesetz über Kinder – das Gesetz von 1948).

**Ergebnis:** (1) Verletzung von Art. 8 wegen Fehlens eines unabhängigen Verfahrens zur Überprüfung der Versagung von Akteneinsicht; (2) keine weitere Konventionsverletzung; (3) gerechte Entschädigung: Ersatz für immateriellen Schaden wird zugesprochen; Ersatz für Kosten und Auslagen wird teilweise zugesprochen.

**Sondervoten:** Zwei.

**Innerstaatliche Urteils-Umsetzung, Überwachung durch das Ministerkomitee** (gem. Art. 54 [Art. 46 n.F.]): Das Ministerkomitee des Europarats teilt in seiner Entschließung DH (2000) 106 vom 24. Juli 2000 mit, dass es seine Prüfung aufgrund der von der britischen Regierung übermittelten Informationen als abgeschlossen betrachtet.

Die Informationen, die im Anhang der Entschließung enthalten sind, betreffen den Erlass von Rechtsvorschriften im Vereinigten Königreich zur Verbesserung des Zugangs zu Akten der Sozialbehörden. 1987 sind der Access to Personal Files Act (Gesetz über den Zugang zu Fallakten 1987 – das Gesetz von 1987) und 1989 die Access to Personal Files (Social Services) Regulations 1989 (Verordnungen über den Zugang zu Fallakten der Sozialbehörden 1989 – die Verordnungen von 1989) in Kraft getreten, die das Recht auf Zugang zu den Akten von Sozialbehörden stärken und eine bessere Überprüfung der Verweigerung der Herausgabe von Akten durch die Verwaltung gewährleisten. Diesen Vorschriften kommt jedoch weder Rückwirkung zu noch stellen sie eine vollständige unabhängige gerichtliche Kontrolle der behördlichen Versagung des Zugangs zu Akten sicher, wie sie der Gerichtshof in seinem Urteil *Gaskin* verlangt hat.

Am 16. Juli 1998 wurde der Data Protection Act (Datenschutzgesetz) verabschiedet, der auf sämtliche personenbezogenen Daten einschließlich elektronischer Akten und herkömmlicher Papierakten Anwendung findet und sowohl Privatunternehmen als auch den Staat bindet. Seit dem 1. März 2000 sind sämtliche Vorschrif-

ten des Datenschutzgesetzes in Kraft. Nach § 7 Abs. 4 Datenschutzgesetz hat grundsätzlich jede Person Anspruch auf Zugang zu ihren personenbezogenen Daten, es sei denn, dass hierdurch die Identität einer anderen Person offengelegt wird. In diesem Fall muss die andere Person zustimmen; ohne ihre Zustimmung wird Akteneinsicht nur gewährt, wenn dies unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände angemessen erscheint. Teil 4 Datenschutzgesetz sieht weitere Ausnahmen von dem Anspruch auf Akteneinsicht vor. So kann die Auskunft etwa aus Gründen der nationalen Sicherheit versagt werden (Abschnitt 28) oder wenn hierdurch die Vorbeugung oder Aufdeckung von Straftaten oder die Festnahme oder Verfolgung von Straftätern oder die Bemessung oder Erhebung von Steuern, Abgaben oder ähnlichen Lasten beeinträchtigt würde (Abschnitt 29). Darüber hinaus kann Akteneinsicht versagt werden, wenn bestimmte staatliche Aufgaben wie der Schutz der Bevölkerung vor finanziellen Verlusten oder die Gewährleistung der Gesundheit, der Sicherheit und des Wohlergehens der Arbeitnehmer behindert würden (Abschnitt 31). Der Staatsminister kann insbesondere für Auskünfte über die physische und psychische Gesundheit der Auskunft suchenden Person weitere Ausnahmen vorsehen (Abschnitt 30). Die Versagung des Zugangs zu personenbezogenen Daten kann der Betroffene nach dem Datenschutzgesetz sowohl von der Verwaltung als auch gerichtlich überprüfen lassen.

Nach § 7 Abs. 9 Datenschutzgesetz kann das Gericht den für die Datenverarbeitung Verantwortlichen (data controller) anweisen, einem Auskunftersuchen zu entsprechen, wenn feststeht, dass er dem Auskunftersuchen unter Verletzung des Datenschutzgesetzes nicht nachgekommen ist. Nach Teil 5 des Datenschutzgesetzes kann sich der Betroffene auch an den Datenschutzbeauftragten (Data Protection Commissioner) wenden, der den Zugang zu den Akten durchsetzen kann, indem er gegenüber dem für die Datenverarbeitung Verantwortlichen einen Vollstreckungsbescheid erlässt.

Während das Datenschutzgesetz für neue, nach dem 24. Oktober 1998 erhobene Daten uneingeschränkt gilt, sind vorher angelegte Papierakten von dem Anwendungsbereich des Gesetzes bis zum 24. Oktober 2001 grundsätzlich ausgenommen. Eine Ausnahme gilt jedoch für Papierakten von Sozialbehörden, um die es auch im Fall Gaskin ging: Nach Absatz 3 des Anhangs des Datenschutzgesetzes hat jeder ab 1. März 2000 Anspruch auf Zugang zu solchen Akten und kann die behördliche Versagung des Zugangs gerichtlich überprüfen lassen.

### **Zum Verfahren:**

Zum abschließenden Bericht der *Europäischen Menschenrechtskommission* (Art. 31 EMRK) vom 13. November 1987 s.u. S. 365 f., Ziff. 31.

Die beim Gerichtshof ursprünglich gebildete Kammer hat am 23. Februar 1989 beschlossen, den Fall gem. Art. 50 VerfO-EGMR an das Plenum abzugeben.

*Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung* am 28. März 1989 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

*für die Regierung:* I.D. Hendry, Rechtsberater im Außen- und Commonwealth Ministerium, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: Rechtsanwalt N. Bratza, Q.C., sowie aus dem Ministerium für Gesundheit und Soziales Herrn Rechtsanwalt E.R. Moutrie (Solicitor), Frau A. Whittle, Herrn R. Langham, ferner aus der Stadtverwaltung von Liverpool Fräulein T. Fuller (City Solicitor's Department) und aus dem Stadtrat von Liverpool Herrn A. James, als Berater;

*für die Kommission:* G.H. Thune als Delegierte;  
*für den Beschwerdeführer:* Rechtsanwalt R. Makin (Solicitor of the Supreme Court).

**Sachverhalt:**

(Zusammenfassung)

[10.] Der Bf., Graham Gaskin, ist britischer Staatsbürger und wurde am 2. Dezember 1959 geboren. Nach dem Tod seiner Mutter wurde er am 1. September 1960 von dem Stadtrat von Liverpool (Liverpool City Council) gem. § 1 Children Act 1948 (Gesetz über Kinder – das Gesetz von 1948) in Fürsorge genommen. Mit Ausnahme von fünf Aufenthalten bei seinem Vater, die zwischen einer Woche und fünf Monaten lang waren, blieb der Bf. bis zum 18. Juni 1974 freiwillig in staatlicher Fürsorge (voluntary care). An diesem Tag erschien der Bf. vor dem Jugendgericht Liverpool (Liverpool Juvenile Court) und bekannte, mehrere Straftaten begangen zu haben, darunter Einbruch und Diebstahl. Das Gericht ordnete gem. § 7 Children and Young Persons Act 1969 (Gesetz über Kinder und Jugendliche 1969 – das Gesetz von 1969) an, dass der Bf. weiterhin in staatlicher Fürsorge bleibt. Diese Fürsorge des Stadtrats Liverpool endete am Tag der Volljährigkeit des Bf. (18 Jahre), am 2. Dezember 1977.

Während der Zeit staatlicher Fürsorge lebte der Bf. überwiegend bei verschiedenen Pflegeeltern, was den Bestimmungen der Boarding-Out of Children Regulations 1955 (Verordnungen über die Inpflegenahme von Kindern 1955 – die Verordnungen von 1955) entsprach. Nach den Vorschriften dieser Verordnungen waren die örtlichen Behörden verpflichtet, vertrauliche Akten über den Bf. und seine Fürsorge zu führen (s.u. Ziff. 13).

[11.] Der Bf. behauptet, während seiner Zeit in Pflege misshandelt worden zu sein. Seit seiner Volljährigkeit habe er den Wunsch zu erfahren, wo, bei wem und unter welchen Bedingungen er in Pflege war, um seine Probleme bewältigen zu können und etwas über seine Vergangenheit zu erfahren.

[12.] Am 9. Oktober 1978 wurde dem Bf. von einem Sozialarbeiter der Stadtverwaltung Liverpool gestattet, Einsicht in die Akten zu nehmen, die über ihn von den Sozialbehörden des Stadtrats (Social Services Department of the Council) entsprechend den gesetzlichen Vorschriften geführt wurden. Der Bf. nahm die Akten ohne Zustimmung des Stadtrats an sich und behielt sie, bis er sie am 12. Oktober 1978 zurückgab.

*I. Die Fallakten des Bf. und sein Antrag auf Zugang zu den Akten*

[13.] Es entsprach der Praxis der örtlichen Behörden, für jedes in Fürsorge genommene Kind eine Fallakte anzulegen. Für Kinder, die bei Pflegeeltern in Pflege gegeben werden, waren die Behörden nach den Verordnungen von 1955, die auf der Grundlage von § 14 des Gesetzes von 1948 erlassen wurden, rechtlich verpflichtet, eine Fallakte zu führen. Die relevanten Passagen der Verordnung Nr. 10 (Regulation 10) der Verordnungen von 1955 lauten:

- „10.-(1) Die örtlichen Behörden legen eine Akte an  
(a) für jedes Kind, das bei Pflegeeltern untergebracht ist;  
(b) ...

(c) ... und halten die Akten auf dem neuesten Stand.

(2) ...

(3) Jede Fallakte, die nach dieser Verordnung angelegt wurde, oder deren Reproduktion auf Mikrofilm, ist mindestens bis zum Ablauf von drei Jahren nach Erreichen der Volljährigkeit oder nach einem vorher eintretenden Tod des Kindes aufzubewahren. Der Mikrofilm bzw. die Fallakte ist jederzeit zur Einsicht für Personen freizugeben, die hierzu durch den Minister (*Secretary of State*) ermächtigt wurden.“

[14.] Zur Vorbereitung eines Verfahrens gegen die örtlichen Behörden auf Schadensersatzzahlung wegen Fahrlässigkeit beantragte der Bf. im Jahr 1979 gem. § 31 des Administration of Justice Act 1970 (Rechtspflegegesetz 1970 – das Gesetz von 1970) Einsicht in die Akten, die von den örtlichen Behörden während der Zeit, in der er bei Pflegeeltern lebte, über ihn geführt wurden. § 31 des Gesetzes von 1970 sah u.a. vor, dass der High Court eine solche Akteneinsicht zugunsten von Personen anordnen kann, die voraussichtlich Partei in einem gerichtlichen Verfahren wegen Körperverletzung sein werden.

[15.] Über den Antrag des Bf. wurde am 22. Februar 1980 vor dem High Court verhandelt. Die örtlichen Behörden brachten gegen das Akteneinsichtsgesuch des Bf. dem Grunde nach vor, dass die Einsichtnahme in seine Akten dem öffentlichen Interesse zuwiderliefe. Die Akte enthalte im Wesentlichen Aufzeichnungen von Ärzten, Lehrern, Polizisten, Bewährungshelfern, Sozialarbeitern, Mitarbeitern der Gesundheitsbehörde, Pflegeeltern und Mitarbeitern schulischer Einrichtungen. Die Aufzeichnungen dieser Personen seien streng vertraulich behandelt worden. Im Interesse eines effizienten und funktionsfähigen Fürsorgesystems sei es erforderlich, solche Akten so vollständig und wahrheitsgetreu wie möglich zu führen. Sollte das Gericht die Einsichtnahme in die Akten gestatten, würde das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des Systems staatlicher Kinderfürsorge gefährdet, weil die Mitarbeiter künftig zögern würden, wahrheitsgetreue Bericht über die Kinder zu erstatten.

[16.] Der Bf. machte geltend, er habe nach den allgemeinen Grundsätzen zum Auskunftsrecht Anspruch auf Zugang zu den Akten der örtlichen Behörden, da er beabsichtige, gegen die örtlichen Behörden Klage wegen Körperverletzung zu erheben. Im Übrigen trug er vor, dass es im öffentlichen Interesse liege, wenn die örtlichen Behörden bei der Ausübung der Kinderfürsorge einer gewissen Kontrolle unterlägen.

[17.] Der Richter las die streitbefangene Akte nicht, sondern wog das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Systems der Kinderfürsorge gegen die privaten Interessen des Bf. ab, für den geplanten Prozess Einsicht in seine Akte zu nehmen. Unter Bezugnahme auf den Fall „Re D (infants) [1970] 1 Weekly Law Reports („WLR“) 599“, in dem Lord Denning, Master of the Rolls, festgestellt hatte, dass Fallakten im Sinne der Verordnung Nr. 10 der Verordnungen von 1955 privaten und vertraulichen Charakter hätten, schloss er mit folgenden Worten:

„Die Funktionsfähigkeit des Systems der Kinderfürsorge erfordert ohne jeden Zweifel, dass die Vertraulichkeit der streitgegenständlichen Dokumente gewahrt bleibt. Bei der Funktionsfähigkeit des Systems der Kinder-

fürsorge handelt es sich um ein sehr wichtiges Gut, hinter dem die ebenfalls sehr wichtigen Interessen des Individuums meiner Auffassung nach zurücktreten müssen. Nach meiner festen Überzeugung ist dem öffentlichen Interesse mehr gedient, wenn die Akteneinsicht versagt wird, was hiermit beschlossen ist.“

[18.] Der Bf. legte gegen diese Entscheidung Berufung vor dem Court of Appeal ein. Mit Datum vom 27. Juni 1980 wies der Court of Appeal die Berufung zurück. Der Court of Appeal befand, dass der High Court die widerstreitenden Interessen in seinem Urteil richtig abgewogen habe. Er fügte hinzu, dass in manchen Fällen eine Prüfung der Akten durch das Gericht erforderlich sei, etwa dann, wenn erhebliche Zweifel bestünden und die gebotene Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem privaten Interesse des Individuums ohne eine solche Aktenprüfung nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führe. Ein solcher Fall sei aber vorliegend nicht gegeben. Dementsprechend bestätigte der Court of Appeal die Entscheidung des High Court und ließ eine Berufung des Bf. an das House of Lords nicht zu (*Gaskin v. Liverpool City Council* [1980], 1 WLR 1549).

## *II. Beschlusses des Stadtrats von Liverpool über den Zugang zu Fallakten*

[19.] Am 21. Oktober 1980 richtete der Stadtrat von Liverpool einen Unterausschuss für Kinderfürsorge-Akten (Child Care Records Sub-Committee – der Unterausschuss) ein, der Empfehlungen für den Zugang zu Fallakten von Sozialbehörden erarbeiten und die Anschuldigungen des Bf. untersuchen sollte.

[20.] Am 17. Juni 1982 empfahl der Unterausschuss, den von den Sozialbehörden ehemals in Fürsorge genommenen Personen Zugang zu ihren Akten zu gewähren, wobei für ärztliche und polizeiliche Informationen gewisse Einschränkungen gelten sollten. Was den Bf. betrifft, zeigte sich der Unterausschuss besorgt über die Zahl der Pflegefamilien, in denen er während seiner Zeit in staatlicher Fürsorge gelebt hat, da sich dies schädlich auf die Entwicklung eines Jugendlichen auswirken könne. Der Unterausschuss fand jedoch keine Hinweise auf eine Verletzung der Fürsorgepflicht der staatlichen Bediensteten. Der Bf. sollte seine Akte einsehen und kopieren dürfen, mit Ausnahme der medizinischen und polizeilichen Schriftstücke.

[21.] Am 30. Juni 1982 fanden die Empfehlungen des Unterausschusses Eingang in eine Entschließung des Ausschusses der Sozialbehörden (Social Services Committee), ergänzt um den Zusatz, das eine Offenlegung medizinischer und polizeilicher Schriftstücke in Akten nur mit Zustimmung der ärztlichen oder polizeilichen Verfasser der Schriftstücke zulässig sei. Indessen erhob Herr Lea, der sich als Mitglied des Unterausschusses dessen Empfehlungen nicht angeschlossen hatte, Anfechtungsklage gegen die Entschließung. Er erwirkte eine einstweilige Verfügung, die dem Stadtrat untersagte, die Entschließung bis zur Entscheidung in der Hauptsache oder bis zu einer neuen Verfügung zu vollziehen.

[22.] Am 26. Januar 1983 erließ der Stadtrat von Liverpool eine weitere Entschließung. In Bezug auf künftige Akten wiederholte die neue Entschließung im Wesentlichen die Bestimmungen der Entschließung vom 30. Juni

1982 und fügte weitere Einschränkungen zum Schutz vertraulicher Informationen und zur Gewährleistung des vollständigen oder teilweisen Aktenverschlusses in bestimmten Fällen hinzu. Für Informationen, die vor dem 1. März 1983 erhoben und gespeichert wurden, sah die neue Entschließung hingegen vor, dass sie nur mit Zustimmung des Verfassers offenbart werden durften. Entsprechend diesen Grundsätzen übertrug die neue Entschließung den Bediensteten des Stadtrats die Aufgabe, umgehend Kontakt zu den verschiedenen Personen aufzunehmen, von denen die Einträge in der Akte *Gaskin* stammten, und sie um Zustimmung zur Einsicht des Bf. in seine Akte zu ersuchen. Allerdings waren die Bediensteten des Stadtrats angewiesen, die Entschließung nicht vor Abschluss des von Herrn Lea angestrebten laufenden Gerichtsverfahrens zu vollziehen. Nachdem die Klage am 13. Mai 1983 zurückgenommen worden war, erließen die örtlichen Behörden am 29. Juni 1983 eine weitere Entschließung, derzufolge die Entschließung vom 26. Januar 1983 ab dem 1. September 1983 umzusetzen war.

[23.] Am 24. August 1983 schickte das Ministerium für Gesundheit und Soziales auf der Grundlage des § 7 Local Authority Social Services Act 1970 (Gesetz über örtliche Sozialbehörden 1970 – der Act von 1970), der den Zugang von Personen zu den über sie angelegten Akten der Sozialbehörden regelt, an die örtlichen Behörden und an die Verantwortlichen im Gesundheitswesen den LAC (Local Authority Circular) (83) 14 (Runderlass an die örtlichen Behörden 1983 – der Runderlass von 1983). Nach einem in § 3 des Runderlasses von 1983 geregelten allgemeinen Grundsatz haben Empfänger personenbezogener Sozialleistungen abgesehen von einzelnen Ausnahmen Anspruch auf Zugang zu den über sie gesammelten Informationen. § 5 benennt untergliedert in fünf verschiedene Rubriken diejenigen Gründe, die es rechtfertigen, den Zugangsanspruch zu versagen. Danach kann der Zugang zu Fallakten ausnahmsweise zum Schutz Dritter versagt werden, die vertrauliche Informationen erteilt haben. Eine weitere Ausnahme besteht zum Schutz von Informationsquellen sowie zum Schutz vertraulicher Beurteilungen der Bediensteten der Sozialbehörden. §§ 6 bis 9 legen die Einzelheiten des Zugangs zu den Fallakten der Sozialbehörden fest. Relevant ist im gegebenen Zusammenhang vor allem § 7, der die Belange definiert, die einem Anspruch auf Aktenzugang entgegenstehen können; danach werden vor allem „Informationen, die Dritte vertraulich mitgeteilt haben, nur mit Zustimmung des Dritten offenbart“. Im Anschluss daran bestimmt § 9: Da bereits bestehende Akten auf der Grundlage angelegt wurden, dass sie für alle Zeiten unter Verschluss bleiben, dürfen Informationen, die vor Erlass des Runderlasses 1983 Eingang in solche Akten gefunden haben, unter keinen Umständen ohne Zustimmung der Verfasser gegenüber dem Betroffenen offenbart werden.

[24.] Am 31. August 1983 ermächtigte der High Court den Generalstaatsanwalt (Attorney General), die Entschließung vom 26. Januar 1983 in der Fassung vom 29. Juni 1983 gerichtlich überprüfen zu lassen. Der High Court begründete seinen Schritt damit, dass die Entschließung rechtlich unzulässig sei und insbesondere bestimmte Schutzvorkehrungen vermissen lasse, die der Runderlass 1983 vorsehe. Während das entsprechende Hauptsacheverfahren

anhängig war, wurde eine einstweilige Verfügung erlassen, die den örtlichen Behörden untersagte, die Entschließung vom 26. Januar 1983 zu vollziehen.

[25.] Am 9. November 1983 bestätigte der Stadtrat von Liverpool eine neue Entschließung des Ausschusses der Sozialbehörden vom 18. Oktober 1983, die weitere Ausnahmen von dem Anspruch auf Zugang zu Fallakten vorsah. Nach der neuen Entschließung mussten dem Bf. die Informationen aus seinen Fallakten zugänglich gemacht werden, wenn die Personen, von denen die Informationen stammten (bzw. bezogen auf bestimmte Informationen der Leiter der Sozialbehörde [Director of Social Services]), der Informationsfreigabe zustimmen; zu diesem Zwecke mussten die betreffenden Personen kontaktiert und um Zustimmung ersucht werden. Nachdem die neue Entschließung, die mit dem Runderlass des Ministeriums LAC (83) 14 (s.o. Ziff. 23) in Einklang stand, verabschiedet worden war, nahm der Generalstaatsanwalt seine Klage zurück.

[26.] Die Fallakten des Bf. umfassten 352 Schriftstücke, die von 46 Personen stammten. Am 23. Mai 1986 wurden Kopien von 65 dieser Schriftstücke, die von 19 verschiedenen Personen verfasst worden waren, an die Anwälte des Bf. geschickt. Es handelte sich dabei um Dokumente, deren Verfasser der Einsichtnahme durch den Bf. zugestimmt hatten. Die dem Bf. ausgehändigten Dokumente bestanden teilweise in einzelnen Briefen, teilweise umfassten sie eine Vielzahl an Briefen und Berichten.

[27.] Die Verfasser, die ihre Zustimmung zur Akteneinsicht verweigerten, begründeten, ohne dass sie hierzu aufgefordert worden waren, ihre Weigerung u.a. damit, dass durch eine Offenlegung des Akteninhalts Rechte Dritter verletzt werden könnten, dass die Informationen nur von Wert seien, wenn sie im Zusammenhang gelesen würden, oder dass Berufsgeheimnisse berührt würden. Andere führten aus, dass es nicht üblich sei, Berichte den von ihnen betroffenen Personen zugänglich zu machen, und dass inzwischen zu viel Zeit vergangen sei, um sich noch an die Briefe oder Berichte zu erinnern.

Ein Verfasser begründete die Versagung seiner Zustimmung zur Akteneinsicht schließlich im Juni 1986 damit, dass die Akteneinsicht den Interessen des Bf. zuwiderlaufe.

[28.] In einem Brief vom 15. Juli 1986 schrieb der Leiter der Sozialbehörde des Stadtrats von Liverpool (Director of Social Services of Liverpool City Council) den Anwälten des Bf.:

„Ich nehme Bezug auf Ihren Brief vom 11. Juni 1986.

Ich möchte Ihnen so gut wie möglich helfen, aber letzten Endes befürchte ich, dass zwischen uns grundlegende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Zumindest geht das meiner Ansicht nach aus den Fragen hervor, die Sie an mich richten.

Ich glaube deshalb nicht, dass wir diesen Briefwechsel sinnvoll fortsetzen können, denn, wie ich bereits erwähnt habe, steht es letztlich im Belieben der Verfasser der Akteninformationen, die von ihnen als vertraulich zugeführten Informationen freizugeben oder eben die Zustimmung zur Freigabe zu versagen. Die Gründe für die Freigabe oder für die Versagung der Freigabe der Informationen – seien sie gut, seien sie schlecht oder indifferent – sind unerheblich.

Ich bedauere, Ihnen nicht weiter helfen zu können.“

### *III. Die weitere gesetzgeberische Entwicklung*

[29.] Am 1. April 1989 traten die Access to Personal Files (Social Services) Regulations 1989 (Verordnungen über den Zugang zu Fallakten der Sozialbehörden 1989 – die Verordnungen von 1989) in Kraft. Diese Verordnungen, die auf der Grundlage des Access to Personal Files Act 1987 (Gesetz über den Zugang zu Fallakten 1987 – das Gesetz von 1987) erlassen und durch den Local Authority Circular LAC (89) 2 (Runderlass an die örtlichen Behörden 1989 – der Runderlass von 1989) näher erläutert wurden, verpflichten die Sozialbehörden (social services departments), jedem Zugang zu den über ihn gesammelten personenbezogenen Informationen zu gewähren; Ausnahmen gelten allerdings für personenbezogene Gesundheitsinformationen, die von medizinischem Fachpersonal stammen. Darüber hinaus sah die Verordnung Nr. 9 weitere Ausnahmen von dem Recht auf Informationszugang u.a. für Informationen vor, die möglicherweise für den Betroffenen oder für eine andere Person, die an die Information gelangen kann, die Identität eines Dritten, der nicht Mitarbeiter der Sozialbehörde ist und der der Informationsoffenlegung nicht zugestimmt hat, offenbart oder Rückschlüsse auf sie zulässt.

Der Regierung zufolge führt die Verordnung Nr. 9 Abs. 3 dazu, dass Fallakten künftig auf der Grundlage erstellt werden, dass der Betroffene grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu den Akteninformationen hat, es sei denn, dass aus der Akteneinsicht die Identität des Verfassers der Informationen oder eines Dritten bekannt werden kann. Auf der Grundlage von § 2 Abs. 4 des Access to Personal Files Act 1987 (Gesetz über den Zugang zu Fallakten 1987 – das Gesetz von 1987) finden die Verordnungen von 1989 jedoch nur auf solche Informationen Anwendung, die nach Inkrafttreten dieser Verordnungen, also nach dem 1. April 1989, erhoben wurden. Ebenso wie dem Runderlass von 1983, der die Annahme der oben in Ziff. 25 erwähnten Entschließung und die anschließende teilweise Überlassung von Unterlagen an den Bf. regelt, kommt also auch den Verordnungen von 1989 keinerlei Rückwirkung zu.

### *Verfahren vor der Kommission*

[30.] Am 17. Februar 1983 legte der Bf. bei der Kommission Beschwerde ein (Nr. 10454/83). Er rügte, dass die Versagung des Zugangs zu seinen gesamten bei dem Stadtrat der Stadt Liverpool verwahrten Fallakten sein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 der Konvention und sein Recht auf Zugang zu Informationen aus Art. 10 der Konvention verletze. Er berief sich außerdem auf Art. 3 und Art. 13 der Konvention sowie auf Art. 2 des 1. ZP-EMRK.

[31.] Die Kommission erklärte die Beschwerde am 23. Januar 1986 für unzulässig, soweit sie die anhaltende Weigerung des Stadtrats von Liverpool betrifft, dem Bf. Einsicht in seine Fallakten zu gewähren. Im Übrigen erklärte die Kommission die Beschwerde für unzulässig.

In ihrem Bericht vom 13. November 1987 (Art. 31) gelangte die Kommission mit sechs Stimmen gegen sechs bei ausschlaggebender Stimme des Präsidenten zu dem Ergebnis, dass die Verfahren und Entscheidungen, durch die dem Bf. der Zugang zu seinen Fallakten verwehrt wurde, Art. 8 der Konvention verletzt



haben. Die Kommission gelangte außerdem zu dem Ergebnis, dass Art. 10 der Konvention nicht verletzt wurde (elf Stimmen und eine Enthaltung).

*Anträge der Regierung an den Gerichtshof*

[32.] In der mündlichen Verhandlung vom 28. März 1989 beantragt die Regierung, der Gerichtshof möge entscheiden, „dass Art. 8 und Art. 10 der Konvention im vorliegenden Fall nicht verletzt worden sind“.

**Entscheidungsgründe:**

(Übersetzung)

*I. Verfahrensgegenstand*

**33.** Die Kommission ließ die Beschwerde nur zu, soweit sie die anhaltende Weigerung des Stadtrats von Liverpool betrifft, dem Bf. Zugang zu seinen gesamten Fallakten zu gewähren. Im Übrigen erklärte die Kommission die Beschwerde für unzulässig (s.o. Ziff. 31). Obgleich der Bf. sein Recht auf Aktenzugang zunächst vor dem Hintergrund der von ihm beabsichtigten Klage gegen die örtlichen Behörden geltend machte (s.o. Ziff. 14-18), ist Gegenstand der Verhandlungen vor dem Gerichtshof ausschließlich die Frage, ob Art. 8 und Art. 10 der Konvention durch die Verfahren und Entscheidungen verletzt wurden, die dem Bf. nach Abschluss seines gerichtlichen Verfahrens auf Akteneinsicht den Zugang zu seinen Akten verwehrt haben (siehe Ziff. 93 und Ziff. 104 des Berichts der Kommission).

*II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 8*

*A. Zur Anwendbarkeit von Art. 8*

**34.** Der Bf. behauptet einen Verstoß gegen Art. 8 der Konvention, der wie folgt lautet:

„1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

**35.** In dem Verfahren vor der Kommission vertrat die Regierung den Standpunkt, dass die Akte als solche nicht Teil des Privatlebens des Bf. sei, da sie Informationen beinhalte, die von den örtlichen Behörden zusammengetragen und für sie bestimmt seien. Aus diesem Grund falle weder das Anlegen der Akte noch die Frage des Aktenzugangs in den Anwendungsbereich des Art. 8.

In dem Verfahren vor dem Gerichtshof geht die Regierung auf diesen Standpunkt nicht mehr speziell ein, sondern konzentriert sich vielmehr auf die Frage, ob ein Eingriff in das Recht des Bf. auf Achtung seines Privatlebens gegeben ist bzw. ob die aus Art. 8 folgende positive Handlungspflicht des Staates, durch sein Rechts- und Verwaltungssystem die Ausübung des Rechts auf Privatleben zu gewährleisten, verletzt ist.

**36.** Nach Ansicht der Kommission „stellt die Akte einen Ersatz für die Erinnerungen und Erfahrungen der Eltern eines Kindes dar, das sich nicht in staatlicher Fürsorge befindet“. Sie enthalte zweifellos Informationen über höchstpersönliche Aspekte der Kindheit, der Entwicklung und der Vorgeschichte des Bf. und könnte damit für ihn die wichtigste Informationsquelle über seine Vergangenheit und über seine prägenden Entwicklungsjahre sein. Aus diesem Grund falle die Versagung des Aktenzugangs in den Anwendungsbereich des Art. 8.

**37.** Der Gerichtshof teilt die Auffassung der Kommission. Die in der Akte enthaltenen Aufzeichnungen beziehen sich ohne Zweifel unmittelbar auf das „Privat- und Familienleben“ des Bf., so dass die Frage des Aktenzugangs in den Anwendungsbereich des Art. 8 fällt.

Damit ist nicht die Frage beantwortet, ob aus Art. 8 Abs. 1 ein generelles Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten und Informationen folgt. Der Gerichtshof ist nicht aufgerufen, abstrakt über Grundsatzfragen in diesem Bereich zu entscheiden, sondern er hat über den konkreten Fall der Beschwerde des Bf. zu entscheiden.

#### *B. Anwendung von Art. 8 im vorliegenden Fall*

**38.** Der Gerichtshof hat in seinem Urteil *Johnston u.a.* vom 18. Dezember 1986 ausgeführt: „Obwohl Art. 8 in erster Linie dazu dient, den Einzelnen gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt zu schützen, kann eine effektive ‚Achtung‘ des Familienlebens zusätzliche positive Handlungspflichten bedingen“ (Série A Nr. 112, S. 25, Ziff. 55, EGMR-E 3, 367).

**39.** Nach Ansicht der Kommission „gebietet die Achtung des Privatlebens, dass jede Person in der Lage sein müsse, die Einzelheiten ihrer Identität als Mensch in Erfahrung zu bringen und dass die öffentliche Gewalt den Zugang zu solchen wesentlichen Informationen nicht ohne sachlich rechtfertigenden Grund versagen darf“.

In ihrem Bericht zitiert die Kommission das Urteil *Leander* des Gerichtshofs vom 26. März 1987, in dem der Gerichtshof ausführte: „Sowohl das Speichern von Daten als auch ihre Weitergabe, verbunden mit der Verweigerung einer Möglichkeit zum Widerspruch gegen die Weitergabe durch Herrn Leander, führen zu einem Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens, wie es Art. 8 Abs. 1 gewährt“ (Série A Nr. 116, S. 22, Ziff. 48, EGMR-E 3, 445).

Die Kommission merkt an, dass der Bf. zwar Zugang zu einer anderen Art von Akte begehrt als im Fall *Leander*. Da sich die von den örtlichen Behörden gesammelten und verwahrten Informationen jedoch unmittelbar auf die Identität des Bf. bezogen und die einzigen zusammenhängenden Aufzeichnungen über seine frühe Kindheit und seine prägenden Entwicklungsjahre waren, sah die Kommission in der Versagung des Zugangs zu den Akten des Bf. einen Eingriff in sein Recht auf Achtung seines Privatlebens, der der Rechtfertigung nach Art. 8 Abs. 2 bedürfe.

**40.** Nach Ansicht der Regierung wirft der vorliegende Fall im Wesentlichen die Frage positiver Handlungspflichten des Staates aus Art. 8 auf, während es im Fall *Leander* um die Anforderungen des Art. 8 an staatliche Eingriffe, ins-

besondere um den Schutz vor willkürlichen Eingriffen der öffentlichen Gewalt gegangen sei.

Ihrer Meinung nach rüge der Bf. nicht einen unmittelbaren Eingriff staatlicher Stellen in das Recht aus Art. 8, sondern er rüge, dass es der Staat unterlassen habe, durch sein Rechts- und Verwaltungssystem die Ausübung des Rechts des Bf. auf Privatleben sicherzustellen. Insoweit räumt die Regierung ein, dass weder das Rechtssystem noch das Verwaltungssystem im Vereinigten Königreich ein absolutes und uneingeschränktes Recht auf Aktenzugang für Personen in der Situation des Bf. gewährleiste. Jedoch führe die Existenz solcher positiver Handlungspflichten dazu, dass dem Staat ein weiter Beurteilungsspielraum (*marge d'appréciation* / *margin of appreciation*) zustehe. In Anbetracht dieses Beurteilungsspielraums sei in jedem Einzelfall entscheidend, ob ein fairer Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen gefunden worden sei, insbesondere zwischen dem öffentlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit des Systems der Kinderfürsorge einerseits und den Interessen des Bf. an einem Zugang zu umfassenden Aufzeichnungen über seine persönliche Lebensgeschichte andererseits.

**41.** Der Gerichtshof stimmt mit der Regierung darin überein, dass sich die Umstände des vorliegenden Falles von denen des Falles *Leander* unterscheiden, in dem der betroffene Staat wegen Verletzung von Art. 8 durch Erhebung, Speicherung, Nutzung und Weitergabe privater Informationen über den Beschwerdeführer jenes Verfahrens verurteilt worden war. Ebenso wie im Fall *Leander* geht es jedoch auch im vorliegenden Verfahren um eine Akte, die Detailinformationen über die persönliche Biografie des Bf. enthält, welche ihm niemals zur Gänze zugänglich gemacht wurden.

Der Bf. rügt unstreitig weder die Tatsache, dass Informationen über ihn gesammelt und gespeichert wurden, noch behauptet er, dass diese Informationen zu seinem Nachteil verwendet worden seien. Tatsächlich dienten die über den Bf. gesammelten Informationen gänzlich anderen Zwecken als die Informationen, um die es im Fall *Leander* ging. Der Bf. rügt vielmehr die Weigerung der örtlichen Behörden, ihm uneingeschränkter Zugang zu seinen Fallakten zu gewähren. Durch diese Verweigerung der umfassenden Akteneinsicht hat das Vereinigte Königreich zwar nicht in das Recht des Bf. auf Achtung seines Privat- und Familienlebens „eingegriffen“. Indem der Bf. die Versagung des Aktenzugangs rügt, richtet sich seine Beschwerde im Kern nicht dagegen, „dass der Staat gehandelt habe, sondern, dass er zu handeln unterlassen habe“ (s. Urteil *Airey* vom 9. Oktober 1979, Série A Nr. 32, S. 17, Ziff. 32, EGMR-E 1, 422).

Der Gerichtshof prüft daher, ob das Vereinigte Königreich bei der Bearbeitung der Anträge des Bf. auf Zugang zu seinen Fallakten positive sich aus Art. 8 der Konvention ergebende Handlungspflichten verletzt hat.

### C. Zur Beachtung von Art. 8

**42.** Bei der Entscheidung darüber, ob positive Handlungspflichten bestehen oder nicht, berücksichtigt der Gerichtshof in Übereinstimmung mit seiner ständigen Rechtsprechung, dass „ein fairer Ausgleich zwischen den Interessen

der Allgemeinheit und den Interessen des Einzelnen getroffen werden [muss] (...). Bei der Herstellung dieses Ausgleichs können die im zweiten Absatz von Art. 8 genannten Ziele von gewisser Bedeutung sein, auch wenn dieser Absatz sich seinem Wortlaut nach nur auf ‚Eingriffe‘ in das durch den ersten Absatz geschützte Recht bezieht, er also – in anderen Worten – die sich aus diesem ergebenden negativen Pflichten betrifft“ (s. das Urteil *Rees* vom 17. Oktober 1986, Série A Nr. 106, S. 15, Ziff. 37, EGMR-E 3, 274).

**43.** Der Gerichtshof stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Geheimhaltung der in der Akte befindlichen Informationen wesentlich für die Funktionsfähigkeit des Systems der Kinderfürsorge ist und insoweit einem legitimen Ziel dient; die Geheimhaltung schützt nicht nur die Rechte derjenigen, die die Informationen zuliefern, sondern auch die Rechte der Kinder, die der Fürsorge bedürfen.

**44.** Was die generelle Praxis der Akteneinsicht betrifft, beruft sich die Regierung auf den Runderlass vom 24. August 1983 (s.o. Ziff. 23). Sie verweist auf § 3 des Runderlasses, wonach von einigen Ausnahmen abgesehen grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu den eigenen Kinderfürsorgeakten besteht. Die Bestimmungen des Runderlasses finden sich in der Entschließung des Ausschusses der Sozialbehörden des Stadtrats von Liverpool (Liverpool City Council's Social Services Committee) vom 18. Oktober 1983 im Wesentlichen wieder (s.o. Ziff. 25).

Die Regierung vertritt die Auffassung, dass der Runderlass und die Entschließung sowohl dem Interesse des Betroffenen an dem Zugang zu seinen Kinderfürsorgeakten als auch dem Interesse der Personen, die Informationen für die Akten zugeliefert haben, gerecht wurden. Insoweit sei es nicht nur um den Schutz der privaten Interessen der Personen gegangen, von denen die Informationen in den Akten stammten, sondern auch um ein deutlich weitergehendes öffentliches Interesse. Die Funktionsfähigkeit des Systems der Kinderfürsorge hänge davon ab, dass die Verantwortlichen des Systems in der Lage seien, nicht nur Informationen von beruflichen Stellen und Personen wie Ärzten, Psychiatern, Lehrern und anderen zu bekommen, sondern auch von Privatpersonen wie Pflegeeltern, Freunden, Nachbarn usw. Wäre die Anonymität dieser Informanten nicht gewährleistet, wären sie nach Ansicht der Regierung zu einer Kooperation nicht mehr bereit und der Informationsfluss würde stark reduziert. Dies wiederum würde die Funktionsfähigkeit des Systems der Kinderfürsorge erheblich beeinträchtigen.

In diesem Zusammenhang misst die Regierung zum einen § 5 des Runderlasses besondere Bedeutung zu, der die Rechte von Personen, die Informationen vertraulich geliefert haben, ausdrücklich anerkennt. Zum anderen weist die Regierung auf § 7 hin, demzufolge „vertrauliche Informationen von einem Dritten ohne dessen Zustimmung nicht dem Betroffenen zugänglich gemacht werden dürfen“. Schließlich hebt die Regierung § 9 hervor, wonach in ältere Akten, die vor Einführung der neuen Praxis auf der Grundlage angelegt wurden, dass ihr Inhalt dem Betroffenen niemals zur Kenntnis gelangen würde, keine Einsicht ohne die Zustimmung desjenigen gewährt werden dürfe, von dem die Informationen in den Akten stammen.

Vor diesem Hintergrund hält die Regierung den durch den Runderlass und die Entschließung vorgenommenen Ausgleich zwischen den Interessen der Person, die Zugang zu ihren Akten begehrt, einerseits und den Interessen derjenigen, die Informationen im Vertrauen auf ihre Geheimhaltung geliefert haben, sowie dem weitergehenden öffentlichen Interesse an der Gewährleistung vollständiger und richtiger Akten andererseits für angemessen, vernünftig und zumutbar sowie für vereinbar mit den Pflichten aus Art. 8. Dementsprechend habe das Vereinigte Königreich das Recht des Bf. auf Achtung seines Privatlebens, das durch Art. 8 gewährleistet sei, nicht verletzt.

**45.** Der Bf. widerspricht der Auffassung der Regierung. Er betont, dass die Regierung ihre Haltung ihm gegenüber mit dem Runderlass von August 1983 grundlegend geändert habe. Er sieht in dem Runderlass den Beweis für eine „zunehmend im Vordringen befindliche Meinung“, dass die Empfänger personenbezogener Sozialleistungen einen Anspruch auf Einsicht in die über sie geführten Akten haben. Das Gesetz von 1987 und die auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen von 1989 verdeutlichten, in welchem Umfang staatliche Stellen des Vereinigten Königreichs künftig Informationen der in Rede stehenden Art zugänglich machen (s.o. Ziff. 29).

Der Bf. erläutert ausführlich, dass er Klarheit über seine gesundheitliche Verfassung haben wolle, was ohne Zugang zu sämtlichen Akten und Empfehlungen der Experten nicht möglich sei.

**46.** Im Hinblick auf den angeblich vertraulichen Charakter seiner Akten trägt der Bf. vor, das es unklar sei, auf welche Weise oder aus welchem Grund die Personen, von denen die Informationen in den Akten stammten, behaupteten, dass sie die Informationen unter der Bedingung der Vertraulichkeit gegeben hätten. Auch sei unklar, ob eine solche vertrauliche Behandlung tatsächlich Voraussetzung für die Informationserteilung war und ob die Bedingung der Vertraulichkeit zum Zeitpunkt der Informationserteilung klar zum Ausdruck gebracht wurde oder erst später aus den Informationen gefolgert wurde.

Auf entsprechende Nachfrage des Gerichtshofs zu diesem Punkt antwortet die Regierung, dass für sämtliche in einer Akte enthaltenen Informationen, die entsprechend den Verordnungen von 1955 angelegt wurden (s.o. Ziff. 13), der Grundsatz der Geheimhaltung gegolten habe, außer wenn aus der Natur der Informationen die mangelnde Geheimhaltungsbedürftigkeit ersichtlich gewesen sei oder wenn der Informant auf Vertraulichkeit ausdrücklich verzichtet habe. Dieses Prinzip der Geheimhaltung habe sich aus der Verordnung Nr. 10 ergeben, wonach Fallakten zur Einsicht für Personen freizugeben seien, die hierzu durch den Minister (Secretary of State) ermächtigt wurden. Wie der Court of Appeal in der Rechtssache *Re D (infants)* [1970] 1 All England Law Reports 1089 festgestellt hat, in der diese Vorschrift im Zusammenhang mit Vormundschaftsverfahren Anwendung fand, „zeigt dies, dass die Fallakten als vertraulich und geheim behandelt wurden“ (s.o. Ziff. 17).

**47.** Erwähnt sei, dass der Stadtrat von Liverpool in dem Bemühen, die betroffenen widerstreitenden Interessen zu einem gerechten Ausgleich zu bringen, Kontakt zu den zahlreichen Informanten aufgenommen hat, um sie zu

einem Verzicht auf die Vertraulichkeit ihrer Auskünfte zu bewegen. Von den 46 Informanten haben 19 ihre Zustimmung zur Akteneinsicht gegeben; der Bf. konnte in 65 von 352 Dokumenten Einsicht nehmen. Der Bf. begehrt jedoch Zugang zu seiner gesamten Akte (s.o. Ziff. 26).

Nach den Feststellungen der Kommission stand dem Bf. kein „unabhängiges Verfahren offen, das eine Überprüfung seines Antrags auf Akteneinsicht bezogen auf jedes einzelne Dokument seiner Akten in den Fällen ermöglicht hätte, in denen die Informanten ihre Zustimmung zur Akteneinsicht verweigert hatten“. Nach Überzeugung der Kommission war das „Fehlen jeglicher Verfahren, die einen Ausgleich zwischen dem Interesse des Bf. an der Akteneinsicht und dem Geheimhaltungsinteresse einzelner Informanten ermöglichen, und der generelle Vorrang der Interessen der Informanten gegenüber den Interessen des Bf.“ gemessen an dem verfolgten Ziel unverhältnismäßig und in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig (siehe Ziff. 102 des Berichts der Kommission).

**48.** In diesem Zusammenhang weist die Regierung darauf hin, dass das Vereinigte Königreich nicht das einzige europäische Land sei, das keine unabhängigen Verfahren zum Ausgleich widerstreitender Interessen bereitstelle. Wie in anderen Mitgliedstaaten seien solche Verfahren beschränkt auf Fälle, in denen Gerichtsverfahren bereits anhängig oder in Vorbereitung seien. Außerdem sehe bereits der Runderlass von 1983 einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen vor. Es habe kein pauschales Verbot des Aktenzugangs gegolten. Informationen, die nicht vertraulich gemacht wurden, und vertraulich gemachte Informationen, mit deren Offenlegung der Informant einverstanden war, seien den Betroffenen zugänglich gemacht worden. Was den angeblichen „automatischen Vorrang der Interessen der Informanten gegenüber den Interessen des Bf.“ betreffe, sei es, so die Regierung, unangemessen und willkürlich, von einem Recht auf Aktenzugang ohne Zustimmung des Informanten auszugehen oder sich über die Vertraulichkeit einer Auskunft hinwegzusetzen. Die Regierung beruft sich zudem auf eine teilweise abweichende Meinung eines Mitglieds der Kommission, nach dessen Auffassung ein solches Vorgehen moralische Verpflichtungen verletzen und die Funktionsfähigkeit des Systems der Kinderfürsorge gefährden würde.

Der Bf. weist hingegen darauf hin, dass das durch den Runderlass eingeführte Verfahren, die Zustimmung der Informanten einzuholen, die Gefahr berge, das einzelne Informanten nicht um Zustimmung ersucht werden könnten, weil ihre Identität oder ihr Aufenthalt nicht bekannt seien. Dies führe dazu, dass Betroffene in seiner Situation einzelne Teile der Akte niemals zu Gesicht bekämen. Dies treffe auch auf Berichte zu, die zwei Personen gemeinsam verfasst haben, wenn eine Person der Offenlegung zustimmt und die andere nicht.

**49.** Nach Überzeugung des Gerichtshofs haben Personen, die sich in einer Situation wie der Bf. befinden, ein vitales durch die Konvention geschütztes Interesse, Zugang zu Informationen zu erhalten, die für die Kenntnis und für das Verständnis ihrer Kindheit und ihrer frühen Entwicklung notwendig sind. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Vertraulichkeit offizieller Ak-

ten wichtig ist, um objektive und verlässliche Informationen zu erhalten. Außerdem kann Vertraulichkeit zum Schutz Dritter notwendig sein. Unter dem zuletzt genannten Gesichtspunkt kann ein System wie das des Vereinigten Königreichs, das den Zugang zu Akten an die Zustimmung der Informanten bindet, vor dem Hintergrund des dem Staat zustehenden Beurteilungsspielraums (*marge d'appréciation / margin of appreciation*) grundsätzlich als mit Art. 8 vereinbar angesehen werden. Jedoch muss ein solches System für die Fälle, dass ein Informant nicht erreichbar ist oder seine Zustimmung missbräuchlich verweigert, Vorkehrungen zum Schutz der Interessen desjenigen treffen, der Zugang zu Akten begehrt, die sein Privat- und Familienleben betreffen. Ein solches System genügt dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit nur, wenn es sicherstellt, dass eine unabhängige Stelle letztverbindlich darüber entscheidet, ob Aktenzugang in Fällen gewährt wird, in denen ein Informant sich nicht äußert oder seine Zustimmung zur Akteneinsicht verweigert. Im vorliegenden Fall stand dem Bf. ein solches Verfahren nicht zur Verfügung.

Folglich hat das Vereinigte Königreich das durch Art. 8 der Konvention gewährleistete Recht des Bf. auf Achtung seines Privat- und Familienlebens missachtet. Daher liegt eine Verletzung von Art. 8 vor.

### *III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10*

**50.** Der Bf. rügt, dass die Umstände, die den Verstoß gegen Art. 8 begründen, auch zu einer Verletzung des Art. 10 führen.

Art. 10 lautet:

„1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

**51.** Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Art. 10 dem Bf. im vorliegenden Fall nicht das Recht auf Zugang zu Akten örtlicher Behörden gegen deren Willen gibt. Die Regierung ist derselben Ansicht.

**52.** Wie auch in dem bereits erwähnten Urteil *Leander* festgestellt, befindet der Gerichtshof, dass „das Recht auf Empfang von Informationen einer Regierung in erster Linie untersagt, eine Person am Empfang von Informationen zu hindern, die andere ihr zukommen lassen oder beabsichtigen zukommen zu lassen“ (Série A Nr. 116, S. 28, Ziff. 74, EGMR-E 3, 451). Auch im vorliegenden Fall verpflichtet Art. 10 den betreffenden Staat nicht dazu, dem Betroffenen die gewünschten Auskünfte zu geben.

**53.** Folglich liegt kein Eingriff in das durch Art. 10 geschützte Recht des Bf. auf Informationsfreiheit vor.

#### *IV. Zur Anwendung von Art. 50*

**54.** Der Bf. beantragt, ihm eine gerechte Entschädigung nach Art. 50 zu gewähren.

Art. 50 lautet:

„Erklärt die Entscheidung des Gerichtshofs, dass eine Entscheidung oder Maßnahme einer gerichtlichen oder sonstigen Behörde eines der Hohen Vertragsschließenden Teile ganz oder teilweise mit den Verpflichtungen aus dieser Konvention in Widerspruch steht und gestatten die innerstaatlichen Gesetze des erwähnten Hohen Vertragsschließenden Teils nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Entscheidung oder Maßnahme, so hat die Entscheidung des Gerichtshofs der verletzten Partei gegebenenfalls eine gerechte Entschädigung zuzubilligen.“

#### *A. Vermögensschaden*

**55.** Der Bf. verlangt zunächst wegen vergangener und künftiger Verdienstaufälle eine Summe von insgesamt mehr als 380.000 £ [ca. Euro 516.627,-]<sup>1</sup>. Er macht geltend, dass der erlittene Verlust von Möglichkeiten seine Berufsaussichten geschmälert hätten.

Die Regierung entgegnet, es bestehe kein Kausalzusammenhang zwischen den als erlitten behaupteten Verlusten und den behaupteten Verletzungen der Konvention.

**56.** Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass, selbst sofern im vorliegenden Fall ein Verfahren zur Verfügung gestanden hätte, wie es oben in Ziff. 49 beschrieben ist, es nicht feststeht, dass in diesem Fall die dem Bf. vorenthaltenen Aktdokumente ausgehändigt worden wären und, selbst wenn dies geschehen wäre, sich dies positiv auf das künftige Einkommen des Bf. ausgewirkt hätte. Der insoweit geltend gemachte Schadensersatzanspruch ist daher zurückzuweisen.

#### *B. Immaterieller Schaden*

**57.** Der Bf. begehrt zudem eine Entschädigung für den immateriellen Schaden, der ihm durch die erlittene Seelenqual, Demütigung und Angst entstanden sei. Die Mängel in seiner Erziehung hätten seiner gesellschaftlichen Stellung und seiner Würde irreversiblen Schaden zugefügt.

Die Regierung trägt dagegen vor, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Bf. einen Verlust tatsächlich bestehender Möglichkeiten erlitten habe, der es rechtfertige, ihm eine angemessene Entschädigung wegen immateriellen Schadens zuzusprechen. Und selbst wenn der Bf. gewisser Möglichkeiten beraubt worden wäre, hätte er den erforderlichen Kausalzusammen-

---

<sup>1</sup> Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (Kurs per 31.12.2007: 1 Euro = 0,73554 britische Pfund) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.



hang zwischen dem angeblichen Schaden und einer Verletzung der Konvention nicht dargetan.

**58.** Der Gerichtshof erkennt an, dass der Bf. wegen des Fehlens eines unabhängigen Verfahrens, wie es oben in Ziff. 49 beschrieben ist, eine gewisse Seelenqual und Angst erlitten haben mag.

Auf der Grundlage der von Art. 50 gebotenen Billigkeitserwägungen spricht der Gerichtshof dem Bf. insoweit einen Betrag von 5.000 £ [ca. 6.798,- Euro] zu.

### *C. Kosten und Auslagen*

**59.** Der Bf. fordert die Erstattung von Kosten und Auslagen. Auf der Grundlage einer Berechnung von 650 Arbeitsstunden seines Anwalts mit einem Stundensatz von 60 £ [ca. 82,- Euro], multipliziert mit einem Faktor von 200 %, um die Bedeutung und Komplexität des Falles hervorzuheben, begehrt der Bf. insgesamt einen Betrag von 117.000 £ [ca. 159.067,- Euro].

Der Gerichtshof entscheidet über diese Forderung des Bf. unter Anwendung der von ihm entwickelten Kriterien (siehe u.a. das Urteil *Belilos* vom 29. April 1988, Série A Nr. 132, S. 33, Ziff. 79, EGMR-E 4, 96).

#### *1. Auf innerstaatlicher Ebene entstandene Kosten*

**60.** Nach Ansicht der Regierung beruhen die auf innerstaatlicher Ebene entstandenen Kosten nicht auf einer Verletzung der Konvention: Die von dem Bf. vor den innerstaatlichen Gerichten erhobene Klage auf Akteneinsicht habe ausschließlich dazu gedient, anschließend etwaige Schadensersatzansprüche geltend machen zu können.

Der Gerichtshof stimmt zu, dass nur Kosten berücksichtigt werden können, die nach Abschluss der gerichtlichen Verfahren auf innerstaatlicher Ebene entstanden sind (s.o. Ziff. 33). Es erscheint daher angemessen, diesen Aspekt der Forderung des Bf. im Rahmen der Prüfung zu berücksichtigen, der sich die nachstehenden Ziff. 61 und 62 widmen.

#### *2. Vor den Konventionsorganen entstandene Kosten*

**61.** Die Regierung bestreitet die von dem Bf. geforderte Summe. Ihrer Meinung nach ist die Zahl der angegebenen Anwaltsstunden überzogen. Angemessene Anwaltsstundensätze lägen außerdem zwischen 36 £ [ca. 49,- Euro] und 60 £ [ca. 82,- Euro]. Insoweit beruft sich die Regierung jedoch auch auf Ziff. 15 (d) des Urteils des Gerichtshofs vom 9. Juni 1988 in der Rechtssache *B. gegen Vereinigtes Königreich* (Série A Nr. 136-D, S. 34, EGMR-E 3, 586), demzufolge je nach Art des Falles anwaltliche Stundensätze von mehr als 70 £ [ca. 95,- Euro] angemessen sein können.

Die Regierung bestreitet nicht, dass dem Bf. Kosten entstanden sind, die über die vom Europarat gewährte Verfahrenskostenhilfe hinausgehen. Sie plädiert – sollte der Gerichtshof Kosten des Bf. erstatten – dafür, dass die Summe nicht über die in vergleichbaren Fällen gewährte Kostenerstattung hinausgehen sollte.

**62.** Der Gerichtshof hält die vom Bf. beantragte Summe der Höhe nach für unangemessen. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände entscheidet der

Gerichtshof nach billigem Ermessen, dass der Bf. Anspruch auf Erstattung von Anwaltskosten und Auslagen in Höhe von 11.000 £ [ca. 14.955,- Euro] hat, von denen die bereits im Rahmen der Verfahrenskostenhilfe gewährten 8.295,- FF [ca. 1.265,- Euro]<sup>2</sup> in Abzug zu bringen sind.

**Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof,**

1. mit elf Stimmen gegen sechs, dass eine Verletzung von Art. 8 der Konvention vorliegt;
2. einstimmig, dass Art. 10 der Konvention nicht verletzt wurde;
3. mit neun Stimmen gegen acht, dass das Vereinigte Königreich dem Bf. den Betrag von 5.000 £ [ca. 6.798,- Euro] wegen immateriellen Schadens und den Betrag von 11.000 £ [ca. 14.955,- Euro] abzüglich 8.295,- FF [ca. 1.265,- Euro] umzurechnen in Pfund Sterling zum Tageskurs des heutigen Urteils zuzüglich Mehrwertsteuer für Kosten und Auslagen zu zahlen hat;
4. dass der Antrag auf gerechte Entschädigung im Übrigen zurückgewiesen wird.

**Zusammensetzung des Gerichtshofs (Plenum):** die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger), Cremona (Malteser), Thór Vilhjálmsson (Isländer), Bindschedler-Robert (Schweizerin), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pettiti (Franzose), Walsh (Ire), Sir Vincent Evans (Brite), Macdonald (Kanadier, gewählt auf Vorschlag Liechtensteins), Russo (Italiener), Bernhardt (Deutscher), Spielmann (Luxemburger), De Meyer (Belgier), Carrillo Salcedo (Spanier), Valticos (Griechen), Martens (Niederländer); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

**Sondervoten:** Zwei. (1) Gemeinsame abweichende Meinung der Richter Ryssdal, Cremona, Gölcüklü, Matscher und Sir Vincent Evans; (2) Abweichende Meinung des Richters Walsh.

---

<sup>2</sup> Offizieller Kurs: 1 Euro = 6,55957 FF.