

# Akteneinsichtsrechte in Frankreich\*

Von Prof. Dr. Gerd Winter, Bremen

In einigen europäischen Ländern wird an einer Ausweitung des Akteneinsichtsrechts gearbeitet. Die EG-Kommission bereitet für den Bereich des Umweltschutzes eine Richtlinie vor<sup>1)</sup>. Auch in der Bundesrepublik gibt es Vorstöße<sup>2)</sup>. Grund genug, nach Recht und Praxis insbesondere dort zu fragen, wo man schon Erfahrungen mit fortgeschrittenen Formen gemacht hat.

## 1. Allgemeines

Zu diesen Ländern gehört auch Frankreich. Das seit 1978 geltende Aktenzugangsrecht für jede Person ist in diesem Land mit seiner rechtlich wie faktisch weitgehend autonomen Verwaltung eigentlich überraschend. Überkommen aus dem Ancien Régime, durch die Revolution zwar konstitutionell dem Parlament unterworfen, aber nicht in ausgiebige positive Gesetzgebung eingespannt<sup>3)</sup>, später zunehmend einem – im technischen Sicherheitsrecht wenig kontrollierten – Rechtsschutz ausgesetzt<sup>4)</sup>, durch die Verfassung von 1958 sogar mit gesetzesunabhängiger Rechtssetzungsbefugnis (*pouvoir réglementaire*) ausgestattet<sup>5)</sup>, hat die politische Spitze wie die Zentralverwaltung bis hinunter zu den Départements sich traditionell dem Geheimhaltungsprinzip verschrieben<sup>6)</sup>. Daß dieses durch das Gesetz No. 78-753 vom 17. Juli 1978<sup>7)</sup> durch Öffentlichkeit als Prinzip ersetzt werden konnte, ist wohl u. a. folgenden Umständen zuzuschreiben:

- wenig erwähnt, aber dennoch fundamental: das nicht nur in Frankreich sich in den sechziger Jahren verbreitende Bedürfnis nach Mündigkeit (vielleicht auch ein objektiver Bedarf an bewußterer Wirtschaftssteuerung), das in den Studentenunruhen seinen Ausdruck fand und sich später in Bürgerinitiativen und Verbänden verstetigte;
- die vorausschauende Erkenntnis, die sich zunehmend über die Gesellschaft informierende Verwaltung müsse selbst Informationen preisgeben, um nicht Verdacht zu erwecken und Legitimität einzubüßen, eine Erkenntnis, die gerade auch durch Mitglieder der der französischen Verwaltung nahestehenden politischen Elite – insbesondere durch das Sprachrohr von zwei von der Regierung eingesetzten Kommissionen – propagiert wurde<sup>8)</sup>;
- die Vielzahl institutioneller Neuerungen zur Stärkung der Stellung des Bürgers gegenüber der Verwaltung, die in den siebziger Jahren eingeführt oder vorgedacht wurden und dem Aktenzugangsrecht den Weg bereiteten<sup>9)</sup>;
- nicht zuletzt: die Begrenzung der Reformen auf ein Konzept von administrativer Konsultation des Bürgers und von Rechtsschutzmöglichkeit statt expliziter Berufung auf demokratische Mitentscheidung<sup>10)</sup>.

Auch soweit es die Verfassungs- und Verwaltungsrechtsdoktrin angeht, verursacht die Neuerung nicht eigentlich einen Systembruch. Die Radikalität des „Jede-Person-Rechts“ erscheint als normal, wenn man berücksichtigt, daß in Frankreich zwei wesentliche Gründe fehlen, die den deutschen individuellen Rechtsschutz tragen: Es fehlt das Prinzip des allgemeinen Gesetzesvorbehalts und es gibt eine gesetzesunabhängige Verordnungskompetenz (*pouvoir réglementaire*)<sup>11)</sup>, die Verwaltung ist deshalb weniger parla-

mentarisch angebunden, weshalb das bei uns verbreitete Argument<sup>12)</sup> nicht zieht, die Verwaltung brauche von den Bürgern über die parlamentarische Einwirkung hinaus nicht noch zusätzlich objektiv-rechtlich kontrolliert zu werden. Zudem wird die Befugnis für Anfechtungsklagen sehr weit gezogen und schließt die – auch altruistische – Verbandsklage ein<sup>13)</sup>, was mit der Herkunft der *Tribunaux Administratifs* und des *Conseil d'Etat* aus traditionell eher administrativer denn gerichtlicher Funktion objektiver Legalitätsprüfung zu erklären ist<sup>14)</sup>. Es war deshalb nur konsequent, das Aktenzugangsrecht nicht – jedenfalls nicht eng – als Recht von Beteiligten auszugestalten.

## 2. Spezielle Offenbarungspflichten der Behörden

Neben der allgemeinen Pflicht, den Aktenzugang zu gewähren, bestehen speziellere Offenbarungspflichten u. a.

- im Rahmen von förmlichen Verwaltungsverfahren (a)
- im Rahmen der Gemeindeverfassung (b)
- hinsichtlich automatisiert verarbeiteter Daten (c) und
- zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften (d).

\* Der Beitrag ist Teilergebnis eines vom Umweltbundesamt geförderten rechtsvergleichenden Projekts am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen. Ich danke insbesondere M. Philippe Bélin, Paris, für aufschlußreiche Gespräche und Zugänglichmachen der Materialien der *Commission d'Accès aux Documents Administratifs*.

<sup>1)</sup> Vorschlag der Kommission v. 31. 10. 1988, ABl C 335 v. 30. 12. 1988, S. 5.

<sup>2)</sup> Entwurf der BT-Fraktion „Die Grünen“, BT-Drucks. 10/5884; Entwurf des Landes Hamburg, BR-Drucks. 172/87.

<sup>3)</sup> Jean-Marie Pontier, France, in: Francis Delpérée (Hrsg.) *Citoyen et Administration*, Louvain-La-Neuve 1985, S. 118.

<sup>4)</sup> Dazu s. Jean-Marie Woehrling, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen, NVwZ 1985, 21 ff.

<sup>5)</sup> S. Art. 21 der Verfassung von 1958, dazu die Doktrin bei J. Rivero, *Droit Administratif*, 12. Aufl. Paris 1987, S. 80 ff.

<sup>6)</sup> Alain-Louis Mie, *L'Administration et le Droit à l'Information*, Paris 1985.

<sup>7)</sup> J. O. v. 18. 7. 1978, ergänzt durch Loi No. 79-587 v. 11. 7. 1979.

<sup>8)</sup> Dazu s. Roger Errera, Access to Administrative Documents in France: Reflection on a Reform, in: Norman S. March, a. a. O. S. 87 ff. Der Vorsitzende der zweiten Kommission und noch heutige Präsident des Widerspruchsausschusses (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs – C.A.D.A.*), Pierre Ordonneaux, sagte auf meine Frage nach seinem Gesamteindruck über die Rolle des Einsichtsrechts: „Wir haben der französischen Verwaltung einen großen Dienst erwiesen, indem wir das Vertrauen der Bevölkerung gestärkt haben.“

<sup>9)</sup> Einführung eines *médiateur* mit Ombudsman-Funktionen durch die Loi 73-6 v. 3. 1. 1973; Publikation des Rapport „*Vivre ensemble*“ einer Kommission unter dem Vorsitz von M. Guichard zur Dezentralisierung (1976); Décret 76-432 v. 14. 5. 1976 zur Erleichterung der Beteiligung an *enquêtes publiques*; Loi 78-18 v. 6. 1. 1978 zum Datenschutz.

<sup>10)</sup> So die Analyse von Pontier, a. a. O. (Fn. 3) S. 119. Der Demokratiebezug wurde in der Gesetzgebung erst später anerkannt, etwa in der Loi 83-630 v. 12. 7. 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques... und der Loi 83-8 v. 7. 1. 1983, die einen Dezentralisierungsschub brachte.

<sup>11)</sup> Vgl. Jean Rivero, a. a. O., S. 93 ff.; A. de Laubrière, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de Droit Administratif*, 9. Aufl. Paris 1984, vol. I S. 305 ff.

<sup>12)</sup> Kritisch dazu Walter Schmitt-Glaeser in: Lerche, Schmitt-Glaeser, Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg 1984, S. 35 ff.

<sup>13)</sup> Rivero, a. a. O., S. 294 f.

<sup>14)</sup> Rivero, a. a. O., S. 229 ff., 243 ff.

a) Ein förmliches Beteiligungsverfahren (enquête publique) ist z. B. für die Genehmigung genehmigungsbedürftiger Anlagen (installations classées)<sup>15)</sup>, für Enteignungen im öffentlichen Interesse<sup>16)</sup>, für die Aufstellung eines Bebauungsplanes (plan d'occupation du sol – POS)<sup>17)</sup> und für die Genehmigung der Veränderung von Wasserläufen<sup>18)</sup> durchzuführen. Für diese Verfahren sieht ein allgemeines Gesetz über die „Demokratisierung der Anhörungsverfahren und den Umweltschutz“ vor, daß der Leiter der enquête diejenigen Dokumente zugänglich macht, die er für „utiles à la bonne information du public“ erachtet<sup>19)</sup>. Dabei hat er das Betriebsgeheimnis (secret industriel) zu wahren<sup>20)</sup>. Gesetzlich ist der Umfang der auszulegenden Dokumente also nicht genau umschrieben, sondern teilweise dem Ermessen des Verfahrensleiters überlassen<sup>21)</sup>. Dies ist insofern bedeutsam, als die Kasuistik zum allgemeinen Aktenzugangsgesetz dessen zwingende Bestimmungen für nicht anwendbar hält, solange die enquête publique läuft<sup>22)</sup>.

b) Kommunalrechtlich besteht ein besonderes Zugangsrecht zu den Protokollen der Gemeinderatsverhandlungen, zum Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung der Gemeinde und zu den generellen und individuellen Entscheidungen (arrêtés) der Gemeindeorgane<sup>23)</sup>. Allerdings ist das Recht auf Gemeindeeinwohner beschränkt, weshalb daneben das allgemeine Aktenzugangsgesetz angewendet wird<sup>24)</sup>.

c) Schwierig ist die Abgrenzung zwischen dem Aktenzugangsgesetz und dem Datenschutzgesetz<sup>25)</sup>. Das erstere bezieht sich auf „documents administratifs“ einschließlich automatisiert verarbeiteter Daten (traitements automatisés d'informations), sofern diese nicht personenbezogen sind (non-nominatif)<sup>26)</sup>. Das Datenschutzgesetz, das ebenfalls ein Zugangsrecht einführt, erfaßt dagegen personenbezogene Daten, die automatisiert verarbeitet sind<sup>27)</sup> oder sich in Dateien (fichiers)<sup>28)</sup> befinden. Da nicht automatisierte personenbezogene Daten an sich auch unter das Aktenzugangsgesetz fallen, ergibt sich hinsichtlich der nicht automatisierten Dateien eine Anwendungskonkurrenz, die folgenreich ist, weil das Datenschutzgesetz im Unterschied zum Aktenzugangsgesetz für Daten, die die Staatsicherheit, die Verteidigung oder die öffentliche Sicherheit betreffen, nur mittelbar über ein von der Datenschutzkommission (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés – CNIL) benanntes Mitglied Zugang eröffnet<sup>29)</sup>. Das Problem ist vom C. E. so entschieden worden, daß die CNIL zuständig ist<sup>30)</sup>. Das Aktenzugangsgesetz bleibt dagegen für die ggf. der Datei beigefügten Dossiers anwendbar<sup>31)</sup>.

Einfacher wäre es, wenn die Abgrenzung nach personenbezogen/nicht personenbezogen erfolgen würde<sup>32)</sup>. Allerdings würden dem Aktenzugangsgesetz dann wohl etwa 50 % seiner gegenwärtigen Anwendungsfälle entzogen. Das Datenschutzgesetz würde so mit Fällen belastet, die von seiner primären Aufgabe, die automatisierte Datenverarbeitung hinsichtlich der Weitergabe von Daten an Dritte zu kontrollieren, ablenken könnten.

d) Das Aktenzugangsgesetz regelt auch die Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften<sup>33)</sup>, und zwar als Verpflichtung der Behörden, die sie erlassen. Ein Décret des Premierministers präzisiert, welche Behörde wo publizieren muß, und daß dies spätestens 4 Monate nach Erlaß der Vorschrift erfolgen muß<sup>34)</sup>.

In der Praxis halten sich viele Behörden allerdings nicht an diese Vorschriften<sup>35)</sup>.

### 3. Das Zugangsrecht

#### a) Quellenlage

Soweit es die Auslegung des Aktenzugangsgesetzes betrifft, stütze ich mich vor allem auf die reichhaltige Kasuistik der Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), die als eine Art Widerspruchsbehörde fungiert<sup>36)</sup>, daneben auf eine langsam steigende Zahl von Entscheidungen der Tribunaux Administratifs (TA) und des Conseil d'Etat (CE). Weiterhin gibt es Verwaltungsvorschriften (Arrêtés) insbesondere über die Ausnahmetatbestände für das Zugangsrecht.

Soweit es die Praxis angeht, sind eine Reihe von empirischen Untersuchungen verfügbar. Die CADA selbst hat 2 Befragungen über Organisationsprobleme beim Zugang auf kommunaler<sup>37)</sup> und staatlicher<sup>38)</sup> Ebene durchgeführt. Aus der Wissenschaft stammen empirische Untersuchungen über das Aktengeheimnis im Umweltrecht<sup>39)</sup>, über den Zugang von Umweltorganisationen<sup>40)</sup> und über die Zugangspraxis in der Région Picardie<sup>41)</sup>. Neben ihnen habe ich ca. 100 Akten der CADA ausgewertet und ca. 10 Gespräche mit Vertretern von Aufsichtsbehörden, Verbänden und Industrien geführt.

<sup>15)</sup> Loi 76-663 v. 19. 7. 1976.

<sup>16)</sup> Art. 5 L 11-1 Code de l'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique.

<sup>17)</sup> Art. L 123-3-1 und Art. R 123-11 Code de l'Urbanisme.

<sup>18)</sup> Art. 107 Code Rural; Art. 9 Décret v. 1. 8. 1905.

<sup>19)</sup> Art. 4 Loi 83-630 v. 12. 7. 1983.

<sup>20)</sup> Art. 2 Abs. 5 a. a. O. Das Geschäftsgeheimnis (secret commercial) ist nicht eigens erwähnt.

<sup>21)</sup> Dieses wird z. T. durch décret eingeengt. S. z. B. für installations classées Décret 77-1133 v. 21. 9. 1977: Ausgelegt werden, soweit sie der Betreiber nicht als Fabrikationsgeheimnisse reklamiert, der Standortplan, die Beschreibung der geplanten Tätigkeit (Art, Quantität, Produktionsverfahren, Rohstoffe, herzustellende Produkte), Umweltverträglichkeitsstudie, Sicherheitsbericht. Später auch: Der Kommentar des Betreibers zum Ergebnis der enquête publique. S. Art. 2, 3, 5 des décret.

<sup>22)</sup> CADA, Conseil v. 10. 7. 1986 – Maire de Rueil-Malmaison.

<sup>23)</sup> Art. L 121-19 Code des Communes.

<sup>24)</sup> Dieses geht auch insofern weiter, als es die Zuwendung von Dokumenten erfaßt, s. Art. 4 Loi 78-753.

<sup>25)</sup> Loi 78-17 v. 6. 1. 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>26)</sup> Art. 1 a. E. Loi 78-753.

<sup>27)</sup> Art. 34 Loi 78-17.

<sup>28)</sup> Art. 45 Abs. 3 Loi 78-17.

<sup>29)</sup> Art. 39 mit 45 Abs. 3 Loi 78-17.

<sup>30)</sup> C. E. v. 19. 5. 1983 – Bertin, Leb. S. 207.

<sup>31)</sup> C. E. v. 12. 5. 1986 – Wacheux, Leb. S. 142. Schematisch kann man die Anwendungsbereiche wie folgt darstellen:

	automatisiert	nicht automatisiert
personenbezogen	Loi 78-17	Loi 78-753; bzgl. fichiers: Loi 78-17
nicht personenbezogen	Loi 78-753	Loi 78-753

<sup>32)</sup> So Roseline Letteron, L'Administré et le Droit à l'Information, unveröff. Thèse, Paris 1987, S. 591 ff.

<sup>33)</sup> Art. 9 Loi 78-753.

<sup>34)</sup> Décret 79-834 v. 22. 9. 1979, J. O. v. 25. 9. 1979.

<sup>35)</sup> Interview Chargé de Mission der CADA.

<sup>36)</sup> Näheres unten.

<sup>37)</sup> CADA, 3ème Rapport d'Activité, S. 57 ff.

<sup>38)</sup> CADA, 4ème Rapport d'Activité, S. 49 ff.

<sup>39)</sup> Roseline Letteron, Herbert Maisl, Le Secret et le Droit de l'Environnement, unveröff. MS Dez. 1986 (Subvention No. 85213, Min. de l'Environnement).

<sup>40)</sup> Calliope Spanou, L'Accès des Associations à l'Information Administrative, in: F. Rangeon et alii, Information et Transparence Administratives, Presses Universitaires de France, 1988, 128 ff.

<sup>41)</sup> François Rangeon, L'Access à l'Information Administrative, in: derselbe et alii, a. a. O., S. 79 ff.

### b) Wer hat Zugang?

Im Unterschied zu § 29 VwVfG besteht ein Zugangsrecht für alle Personen, unabhängig vom Laufen eines Verwaltungsverfahrens, vom Beteiligungsstatus und vom Sachinteresse<sup>42</sup>). Es kann sich um natürliche Personen, Unternehmen oder Verbände handeln. Sie müssen nur Rechtspersönlichkeit besitzen<sup>43</sup>). Auch eine Behörde hat Zugangsrecht, wenn ihr Träger Rechtspersönlichkeit besitzt und sie sich an die Behörde eines anderen Trägers wendet. Die Behörden desselben Trägers, z. B. Ministerien untereinander, sind auf die Amtshilfe verwiesen<sup>44</sup>); da diese zwischen Behörden mit gegensätzlicher Klientel de facto mangelhaft funktioniert, stehen die nicht verselbständigten Kommissionen mit Ombudsmanaufgaben manchmal schlechter da als eine Privatperson<sup>45</sup>). Auf die Nationalität der Zugangsuchenden kommt es nicht an<sup>46</sup>).

Das Aktenzugangsgesetz regelt, wie erwähnt, auch den Zugang zu personenbezogenen Akten (documents nominatifs). Er setzt eine Betroffenheit voraus<sup>47</sup>). Eine Akte gilt als personenbezogen, wenn sie eine Charakterisierung (appréciation) oder ein Werturteil (jugement de valeur) über eine namentlich benannte oder leicht identifizierbare natürliche Person enthält. Eine Baugenehmigung einschließlich der sie vorbereitenden Unterlagen gilt hiernach nicht als personenbezogen<sup>48</sup>). Die Betroffenheit muß unmittelbar und persönlich sein<sup>49</sup>).

Enthält eine Akte sowohl personenbezogene wie auch andere Daten, ist der Personenbezug zu schwächen. Ist dies nicht möglich, ohne daß der Inhalt seinen Sinn verliert, wird der Zugang für die nicht persönlich Betroffenen verweigert<sup>50</sup>).

Zur Empirie des Zugangs lassen sich folgende Angaben machen:

- Von den 1860 Widersprüchen in 1984/85 kamen 1/3 von natürlichen und 2/3 von juristischen Personen. Unter den letzteren fanden sich überwiegend Umweltschutz- und Verbraucherverbände sowie Gewerkschaften (diese hinsichtlich Sozial- und Arbeitsangelegenheiten). Unternehmen und - wie im Unterschied z. B. zu der Situation in den USA<sup>51</sup>) bemerkenswert ist - die Presse trat nur sehr selten auf<sup>52</sup>).
- Im Department Val de Marne, in dem ca. 1500 installations classées<sup>53</sup>) liegen, gibt es jährlich - meist von Verbänden - ca. 3-4 Zugangsbegehren zu Dokumenten der für installations classées zuständigen Präfektur (Interview).

### c) Wer muß seine Akten zugänglich machen?

Ebenso wie die Aktiv- ist auch die Passivlegitimation weiter gezogen als nach deutschem Recht. Zur Offenlegung verpflichtet sind nicht nur die Behörden des Staates und der Gebietskörperschaften (Regionen, Departements, Kommunen), sondern auch die öffentlich- oder privatrechtlich verfaßten Anstalten, Körperschaften und Gesellschaften, die eine öffentliche Aufgabe (service public) erfüllen<sup>54</sup>). Die Abgrenzung des service public ist unscharf<sup>55</sup>), umfaßt aber mehr als die deutsche „Beleihung“. Einbezogen wurden z. B. die Sozialwohnungsgesellschaften<sup>56</sup>) und die Société Nationale de Chemin de Fer<sup>57</sup>).

Die Behörde oder Gesellschaft muß nach französischem Recht begründet sein<sup>58</sup>).

### d) Welche Akten sind zugänglich zu machen?

Wer von wem Zugang begehren kann, ist nach dem bisher Gesagten sehr weit gezogen. Erst beim „was“, beim Gegenstand des Zugangs, setzt die Schere an.

### aa) Der Begriff „Documents administratifs“

Dies geschieht zum einen über den Begriff „documents administratifs“. Sie müssen zunächst überhaupt existieren: ein Anspruch auf Herstellung von Dokumenten, z. B. auf die Zusammenstellung oder gar Erhebung von Emissionsdaten besteht also nicht<sup>59</sup>). Nicht als „administratif“ (manchmal auch als nicht „émanant des administrations“<sup>60</sup>) werden Dokumente angesehen, die von Privaten der Behörde nur kennntnisshalber (à titre d'information) überlassen worden sind. Anderes gilt dagegen für Dokumente, die der Behörde zum Zweck ihrer Aufgabenerfüllung (par destination) zugesandt oder von ihr in Auftrag gegeben worden sind<sup>61</sup>). Die Abgrenzung geschieht fallbezogen. Die CADA hat z. B. Meßergebnisse über Emissionen eines Betriebes, die von diesem im Wege der Selbstkontrolle erstellt und der Behörde freiwillig überlassen wurden, nicht freigegeben<sup>62</sup>). Anders dürfte wohl für Ergebnisse von Selbstkontrollen aufgrund von gesetzlichen oder per VA verfügten Pflichten entschieden werden. Allerdings müssen sie noch den Filter des Schutzes von Betriebsgeheimnissen passieren<sup>63</sup>). Nicht zugänglich sind dagegen Schreiben eines Bauträgers, in denen Projektabsichten in einem Gemeindequartier mitgeteilt werden<sup>64</sup>). Nicht „administratif“ sind auch Dokumente im Rahmen der „gestion privée des services publics“<sup>65</sup>), das dem deutschen verwaltungsprivatrechtlichen Handeln gleichzustellen ist. Darunter fallen z. B. Unterlagen zu einem Mietvertrag zwischen einer Kommune und einer Privatperson<sup>66</sup>).

<sup>42</sup>) Art. 1 Loi 79-587 v. 11. 7. 1979: „Le droit de toute personne à l'information est garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.“ Auch nach den Motiven des Zugangsbegehrens darf nicht gefragt werden (vgl. CADA 5ème Rapport d'Activité S. 48). Zumindest die CADA selbst hält sich strikt daran (Interview Chargé de Mission, CADA).

<sup>43</sup>) CADA, Avis v. 9. 1. 1986 - Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>44</sup>) CADA, 5ème Rapport d'Activité Ziff. 2.1.1.

<sup>45</sup>) Interview Commission de la Sécurité du Consommateur.

<sup>46</sup>) CADA, Avis v. 16. 4. 1980 - Cisse; 1er Rapport d'Activité S. 19.

<sup>47</sup>) Art. 6 bis Loi 78-753: „Les personnes qui le demandent ont droit à la communication ... des documents de caractère nominatif les concernant ...“

<sup>48</sup>) CADA, Conseil v. 12. 1. 1984 - Commune de Chamonix; CADA, a. a. O. (Fn. 44) Ziff. 2.2.

<sup>49</sup>) CADA, Avis v. 27. 2. 1980 - Fleischmann; 1er Rapport d'Activité S. 18.

<sup>50</sup>) CADA, Conseil v. 7. 3. 1983 - Ministère de l'Environnement.

<sup>51</sup>) S. dazu Elke Gurlit, Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht, Düsseldorf 1989.

<sup>52</sup>) CADA, 4ème Rapport d'Activité S. 365 u. S. 6.

<sup>53</sup>) Art. 2 Loi 78-753: „Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit, communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements public ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.“

<sup>54</sup>) Zur Entwicklung und Kritik des Begriffs s. Jean Rivero, a. a. O., S. 198 ff.

<sup>55</sup>) CADA, Conseil v. 28. 3. 1983 - Secrétariat d'Etat aux Départements d'Outre-Mer.

<sup>56</sup>) CADA, Avis v. 15. 5. 1986 - Les Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>57</sup>) CADA, Avis v. 26. 6. 1986 - Sanz.

<sup>58</sup>) C. E. v. 30. 9. 1987 - Compagnie Générale des Eaux, unveröff., Über Mißbräuche durch Ablehnung der Existenz von Dokumenten s. C. Spanou, a. a. O., S. 139.

<sup>59</sup>) Vgl. oben Fn. 53.

<sup>60</sup>) CADA, Conseil v. 5. 5. 1983 - Comité de Défense du Cadre de Vie de Brehat (Meßdaten über Klärwerkeinleitungen, die die Gemeinde von privatem Ingenieurbüro erarbeiten ließ).

<sup>61</sup>) CADA, Avis v. 16. 1. 1987 - Thomas.

<sup>62</sup>) S. unten zu Fn. 118.

<sup>63</sup>) CADA, Avis v. 11. 9. 1986 - Le Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>64</sup>) Jean Rivero, a. a. O. (Fn. 5), S. 198 f.

<sup>65</sup>) C. E. v. 26. 7. 1985 - Amadou, Leb. (= Recueil Lebon) S. 243; die CADA hatte anders entschieden (Avis v. 16. 4. 1980 - Amadou).

## bb) Quelle der Akten

Eine eher prozedural wirkende Erschwerung des Zugangs liegt darin, daß man die Behörde angehen muß, von der das Dokument stammt (émaner). Daten über ein kommunales Klärwerk sind deshalb bei der Gemeinde einzusehen, nicht bei der Präfektur, die die Daten als Aufsichtsbehörde besitzt<sup>66</sup>). Ein mexikanischer Bericht über Folgen von radioaktiver Belastung wurde im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für geothermische Bohrungen nicht zugänglich gemacht, weil er von einer anderen (hier: ausländischen) Behörde stammte<sup>67</sup>).

## cc) Ausnahmen vom Zugangsrecht

Wie alle Rechtsordnungen mit Zugangsrecht kennt auch die französische Ausnahmetatbestände<sup>68</sup>). Sie umfassen Ausnahmen

- im nationalen Interesse: Geheimhaltung in Sachen Verteidigung, Außenpolitik, öffentliche Sicherheit; Schutz des Geldwesens und Staatskredits
- im Interesse der Funktionsfähigkeit der Verwaltung und Justiz: Schutz der Erwägungen (délibérations) bei Entscheidung der Regierung; Schutz der Ermittlungen wegen Steuer- und Zollvergehen; Schutz der gerichtlichen Verfahren
- im privaten Interesse: Schutz des Privatlebens einschließlich persönlicher und medizinischer Dossiers; Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.

Anders als das deutsche Recht kennt das französische keine Generalklausel wie die „Geheimhaltung dem Wesen nach“. Als Auffangklausel werden die „secrets protégés par la loi“ genannt, worunter nur gesetzlich spezifisch genannte verstanden werden<sup>69</sup>).

Abgesehen vom Geschäftsgeheimnis, auf das ich zurückkomme, spielen die genannten Ausnahmen, wenn man die Zahl der Widersprüche als Indikator nimmt, im Bereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes nur eine geringe Rolle:

Die Geheimhaltung von Verteidigungsangelegenheiten ist für Rettungspläne im Falle von radiologischen Unfällen von Bedeutung. Die Pläne sind zugänglich mit Ausnahme der Angaben über Nuklearanlagen und -transporte, für die der Verteidigungsminister zuständig ist, und über zivile Anlagen und Transporte „intéressant la défense“<sup>70</sup>) – eine reichlich vage Umschreibung.

Im Interesse der öffentlichen Sicherheit, nämlich der Abwehr von Mißbräuchen, sind in diesen Plänen vermerkte Telefonnummern und Adressen geheimzuhalten<sup>71</sup>).

Das Abwägungsgeheimnis (secret des délibérations) ist nicht etwa deckungsgleich mit der Ausnahme gem. § 29 Abs. 1 Satz 2 VwVfG, vielmehr bezieht es sich nur auf die „verwaltungspolitischen“ Erwägungen auf höchster Verwaltungsebene<sup>72</sup>). Wo es seinen Platz gehabt haben könnte, nämlich im Fall ministerieller Wohlwollenserklärungen gegenüber dem 40 Mrd. FF-Projekt „Euro-Disneyland en France“, wurde es nicht herangezogen, weil es in der Öffentlichkeit den Ruch der Arkanpolitik besitzt<sup>73</sup>). Angenommen wurde es dagegen im Fall des „Rapport Blanchard“, eines Berichts über die Nebenverdienste von Beamten<sup>74</sup>).

Der Schutz des Ablaufs von gerichtlichen Verfahren wird nicht pauschal schon dann herangezogen, wenn das Dokument in einem solchen Verfahren verwendet werden soll, sondern erst dann, wenn die Freigabe den Verfahrensverlauf beeinträchtigt (porte atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions)<sup>75</sup>). Dies ist z. B. der Fall, wenn eine Partei über die Verteidigungsstrategie einer ande-

ren informiert würde<sup>76</sup>), nicht aber, wenn sie Daten zur Stützung des eigenen Vortrages benötigt, wie etwa ein zivilrechtlicher Kläger gegen eine Anlage, der von der Verwaltung einen die Anlage betreffenden Lärmemissionsbericht verlangt<sup>77</sup>).

Der Schutz des Privatlebens spielt als Ausnahmetatbestand kaum eine Rolle, weil die Fälle bereits über den Begriff „document nominatif“ erfaßt werden. Diese sind nur den persönlich betroffenen Personen zugänglich<sup>78</sup>). Ob über den Begriff oder den Ausnahmetatbestand – die Zuordnung schwankt –, jedenfalls sind z. B. nicht als personenbezogen geschützt die Untersuchungsberichte über betriebliche Emissionen, gleichgültig, ob der Betrieb einer natürlichen oder juristischen Personen gehört<sup>79</sup>); Eigennamen von Angestellten sind allerdings zu schwärzen<sup>80</sup>). Einwendungen im Rahmen eines Anhörungsverfahrens sind (z. B. auch dem Betreiber) zugänglich, wenn die Eigennamen gelöscht werden<sup>81</sup>). Namen von Informanten der Polizei hinsichtlich Umweltrechtsverstößen dürfen ebenfalls nicht preisgegeben werden<sup>82</sup>).

## dd) Ermessen im Ausnahmefall

Art. 6 des Aktenzugangsgesetzes zwingt die Behörde bei Vorliegen eines der Ausnahmetatbestände nicht zur Verweigerung des Zugangs, sondern ermächtigt sie nur dazu („peuvent refuser“), räumt also ein Ermessen ein, dem Begehren dennoch nachzugeben. Diese Gesetzesfassung war gewollt, um das Offenlegungsprinzip nicht zu gefährden<sup>83</sup>).

Wie die Praxis in dieser Beziehung agiert, ist nicht erforscht. Die CADA hat sich dazu erst in einem Fall geäußert: Sie hat eine enquête de faisabilité für einen Sporthafen als vorbereitendes Dokument und damit prinzipiell geheim eingestuft, aber zugelassen, daß der Gemeinderat (der das Projekt frühzeitig öffentlich diskutieren lassen wollte) sie zugänglich macht<sup>84</sup>).

## ee) Mißbrauch des Zugangsrechts

Jede Verwaltung kennt ihn und haßt ihn, liebt ihn aber auch ein bißchen, weil er das Bürogespräch belebt: den sog.

<sup>66</sup>) Wie oben Fn. 60. Zwingend scheint mir das nicht zu sein, weil die Aufsichtsbehörde Besitzerin „par destination“ ist.

<sup>67</sup>) CADA, Avis v. 4. 12. 1986 – Les Amis de la Terre de Val de Seine.

<sup>68</sup>) Art. 6 Loi 78-753.

<sup>69</sup>) CADA, 1er Rapport d'Activité, S. 63.

<sup>70</sup>) CADA, Avis v. 12. 3. 1987 – Les Amis de la terre de Méaux.

<sup>71</sup>) Wie Fn. 70.

<sup>72</sup>) Vgl. CADA, 1er Rapport d'Activité, S. 58.

<sup>73</sup>) Interview Chargé de Mission der CADA. S. auch unten zu Fn. 135.

<sup>74</sup>) C. E. v. 2. 12. 1987 – Mlle. Pokorny, noch unveröff.; dazu unten zu Fn. 136.

<sup>75</sup>) CADA, 2ème Rapport d'Activité, S. 36.

<sup>76</sup>) CADA, Conseil v. 16. 3. 1984 – Commission de la concurrence.

<sup>77</sup>) CADA, Conseil v. 20. 2. 1986 – Préfecture d'Ille et Vilaine.

<sup>78</sup>) Vgl. oben zu Fn. 47.

<sup>79</sup>) In der BRD ist dies streitig, vgl. Charlotte Nieß-Mache, Auskunftsrechte und Auskunftsspflichten gegenüber Dritten bei Abwassereinleitungen, UPR 1987, 130, 132.

<sup>80</sup>) CADA, Conseil v. 7. 3. 1983 – Ministère de l'Environnement.

<sup>81</sup>) CADA, Avis v. 2. 10. 1986 – Les Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>82</sup>) CADA, Avis v. 13. 11. 1986 – Les Amis de la Terre du Val de Seine. Zum ähnlichen Informantenschutz nach deutschem Recht s. E. Gurli, a. a. O. (Fn. 51).

<sup>83</sup>) Vgl. E. Hauck, in: Rudolf Lukes, Klaus Vieweg, Ernst Hauck (Hrsg.) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in ausgewählten EG-Staaten, Berlin 1986, S. 201.

<sup>84</sup>) CADA, Avis v. 15. 5. 1986 – Association „Vivre à Trebeurden“.

Querulanten, den, der sein Recht aus- und überreizt. Seine Soziologie steckt noch in Anfängen, aber man kann vermuten, daß er immerhin zum Normenwandel beiträgt. In Frankreich kennt man zwei (im wesentlichen von 2 Personen betriebene) Organisationen, die das Aktenzugangsrecht beständig ausreizen und vom Gehaltszettel eines rüden Métroschaffners bis zum Uranexplorationsplan alles wissen wollen. Die Behörden, die anfänglich weitgehend blockierten, sind von der CADA beharrlich auf ihre Pflichten hingewiesen worden; inzwischen behandelt man die Begehren routinemäßig mit speziellem Formular, auf dem ggf. die Ablehnungsgründe nur noch angekreuzt werden. Da die betreffenden Organisationen immer wieder über die gesetzlichen Eingrenzungen hinausgeschossen, erhielt die CADA und nach ihr die Rechtsprechung (eine Organisation hat 1981 allein 17 Entscheidungen eines Tribunal Administratif und 2 Entscheidungen des Conseil d'Etat herbeigeführt) die Gelegenheit, in sehr wenigen Jahren eine sehr differenzierte Kasuistik zu entwickeln.

Zu dieser Kasuistik gehört auch die Bewältigung der mißbräuchlichen Rechtsausnutzung selbst. Das Aktenzugangsrecht kennt an sich keinen Verweigerungsgrund wegen Mißbrauchs<sup>83</sup>). Die CADA hat dennoch einen solchen „aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen“<sup>84</sup>) entwickelt, der unter zwei Voraussetzungen angenommen wird: das Zugangsbegehren muß entweder offensichtlich exzessiv (manifestement excessif) sein oder wiederholt dasselbe oder ein ganz ähnliches Dokument betreffen (demandes systematiques et abondamment répétées de pièces identiques)<sup>85</sup>). Der erste Fall wurde z. B. angenommen, als jemand 2000 Dokumente mit Emissionsdaten über 3 vergangene Jahre erhalten wollte<sup>86</sup>). Der zweite Fall wurde von einem Bürgermeister gegenüber einer der genannten Organisationen wegen ihrer vielfältigen Begehren geltend gemacht, von der CADA aber verneint, weil jeweils unterschiedliche Dokumente verlangt wurden<sup>87</sup>). Bejaht wurde der Fall gegenüber einem durchgefallenen Kandidaten, der die entsprechende Lehnanstalt wiederholt um fast identische Dokumente anging.

#### ff) Empirisches

Man kann – mit Vorbehalten – die Widerspruchsentscheidungen der CADA als Hinweis auf die erstinstanzliche Häufigkeit der Berufung auf die Ausnahmetatbestände nehmen. Die CADA hielt 1986/1987 den Widerspruch in 357 Fällen für unbegründet. Sie bezog sich dabei auf folgende Ausnahmen<sup>88</sup>):

Personenbezogenes Dokument, kein Eigeninteresse des Zugangsbegehrenden	12,5 %
Schutz des Privatlebens	33,4 %
Zugangsbegehren zu unspezifisch; Dokument ist schon publiziert	7,0 %
Vorbereitendes Dokument	13,0 %
Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis	14,0 %
Steuer- oder zollrechtliche Verfahren, gerichtliche Verfahren berührt	6,7 %
Verteidigung oder Außenpolitik berührt	0,9 %
Staatssicherheit, öffentliche Sicherheit	5,0 %
Abwägungsgeheimnis der Regierung	2,8 %
Durch spezielles Gesetz geschütztes Geheimnis	4,7 %

Das große Gewicht des Schutzes der Privatsphäre erklärt sich daraus, daß das Gesetz auch Grundlage für die Einsichtnahme in Personalakten und in Akten der Sozialversicherung, der Krankenhäuser und Schulen ist. Nähme man

den Umweltbereich gesondert, würden die Ausnahmen „vorbereitendes Dokument“ und „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ viel stärker hervortreten.

#### e) Die Ausnahme „unfertige oder vorbereitende Dokumente“

Unfertige (inachevé, préalable) oder vorbereitende (préparatoire) Dokumente sind nicht zugänglich<sup>89</sup>). Dies wird aus dem Begriff „document“ abgeleitet, dem so der Charakter des Fertigen und Endgültigen beigegeben wird, ohne daß dies im Gesetz aber eigens erwähnt wird, was man angesichts der praktisch durchschlagenden Wirkung der Doktrin eigentlich erwarten müßte.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der administrativen Meinungsbildung und einem partizipatorischen Verfahrensverständnis liegt auf der Hand. In der französischen Rechtspraxis besteht die Gefahr, daß der Begriff des vorbereitenden Dokuments zum Hort des alten Dualismus von Verwaltungsinterna und außenwirkenden Entscheidungen wird, und zwar zu einem besseren Bekanntwerden der Endentscheidungen beiträgt, Verfahrensteilnahme durch Information vor der Entscheidung aber verunmöglicht. Auch die CADA hat sich dieser Beharrungstendenz nicht ganz entzogen; immerhin stand sie ja vor einer enormen Erziehungsaufgabe, denn, um es in Abwandlung eines Buchtitels von Michel Crozier zu sagen, man ändert nicht nur die Gesellschaft, sondern auch die Verwaltung nicht durch Dekret<sup>90</sup>).

#### aa) Nicht fertiggestellte Dokumente

Als nicht fertiggestellt gelten z. B. der Entwurf eines Bebauungsplanes (plan d'occupation du sol – POS) im Unterschied zum Planbeschluss durch den Gemeinderat<sup>91</sup>), die Protokolle des Bauplanungsausschusses des Gemeinderats im Unterschied zu dem Protokoll über die abschließende Verhandlung<sup>92</sup>) und die Rohdaten von Emissions- oder Immissionsmessungen im Unterschied zur Auswertung und Darstellung<sup>93</sup>).

#### bb) Vorbereitende Dokumente

Entscheidungen, die ein – formelles oder informelles – Verfahren abschließen, z. B. Immissions- oder Baugenehmigungen, sind allgemein zugänglich zu machen<sup>94</sup>). Eingee-

<sup>83</sup>) Im deutschen Recht steht die Ausnahme der Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben der Behörde bereit (§ 29 Abs. 2 VwVfG), die teils sehr weit ausgelegt wird (vgl. E. Gurlit, a. a. O.).

<sup>84</sup>) Interview Chargé de Mission der CADA.

<sup>85</sup>) CADA, 1er Rapport d'Activité, S. 34.

<sup>86</sup>) CADA, Avis v. 20. 10. 1983 – L'Action des Consommateurs Tourangeaux. Ein anderer Fall betraf das Begehren, sämtliche naturwissenschaftlichen Habilitationsdossiers seit 1976 zugänglich zu machen, CADA, Avis 2. 4. 1987 – Dubois.

<sup>87</sup>) CADA, Avis v. 24. 4. 1986 – Les Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>88</sup>) CADA, 5ème Rapport d'Activité, S. 30.

<sup>89</sup>) Die Begrifflichkeit ähnelt der in § 29 Abs. 1 Satz 2 VwVfG.

<sup>90</sup>) In den ersten Jahren nach 1978 war es häufig, daß Verwaltungsbeamte noch in den Stellungnahmen an die Adresse der CADA schlicht geltend machten, das begehrte Dokument sei verwaltungsintern (Interview Chargé de Mission, CADA).

<sup>91</sup>) CADA, Avis v. 30. 1. 1980 – Lenain; C. E. v. 28. 1. 1983 – Association „atelier libre d'urbanisme de la région Lyonnaise“ (ALURELY) (abgedr. in CADA, 3ème Rapport d'Activité, S. 272 f.). Entwürfe sind aber im Anhörungsverfahren nach den für dieses geltenden Bestimmungen zugänglich, vgl. oben zu Fn. 19.

<sup>92</sup>) CADA, Avis v. 5. 6. 1986 – Ambroise.

<sup>93</sup>) CADA, Avis v. 23. 10. 1986 – Fédération Lorraine pour l'Environnement.

<sup>94</sup>) Im deutschen Recht ist, abgesehen von den Fällen zeitlich begrenzter Bekanntmachung oder Auslegung (z. B. § 10 Abs. 8 BStG, § 74 Abs. 4 VwVfG), die Genehmigung nicht zugänglich oder – im Wasserrecht – nur bei berechtigtem Interesse und nur bezüglich des Tenors der Genehmigung, vgl. Nieß-Mache, a. a. O. (Fn. 79), S. 131.

geschlossen sind dabei die die Entscheidung vorbereitenden Dokumente, die – wie noch zu zeigen sein wird – vor Verfahrensabschluß nicht zugänglich sind<sup>97)</sup>. Zugänglich sind, wenn sie abgeschlossen sind, auch verwaltungsinterne Entscheidungen wie die Anordnung einer Direction Departementale d'Equipment gegenüber dem Werkhof des Department, daß eine Straße ausgebessert werden soll<sup>98)</sup>. Dasselbe gilt für Verträge zwischen Behörden und privaten Bauunternehmen über die Ausführung von Arbeiten im öffentlichen Interesse, z. B. Straßenbau, Bau einer Bohrplattform<sup>99)</sup>.

Wenn die vorbereitenden Dokumente im Prinzip erst nach Verfahrensende zugänglich sind, so doch nicht ausnahmslos. In der Praxis der CADA schält sich hier eine Unterscheidung zwischen den routinemäßig anfallenden Dokumenten und den hervorstechenden, relativ selbständigen Werken heraus, ohne daß hierfür bereits eine rechtsdogmatische Bezeichnung zur Verfügung stände. Zu den unselbständigen Dokumenten gehören z. B. die von Antragstellern eingereichten Unterlagen für Genehmigungen<sup>100)</sup> – sie werden lediglich im Falle von förmlichen Anhörungsverfahren (enquête publics) nach den einschlägigen Spezialregeln<sup>101)</sup> offengelegt –, eine vorläufige étude de faisabilité für ein städtisches Altersheim<sup>102)</sup>, ein Entwurf einer Gemeindebehörde für den Bau eines Omnibusbahnhofs<sup>103)</sup> oder das Protokoll einer Behördenbesprechung über die Trassierung einer Straße<sup>104)</sup>. Zu den selbständigen Dokumenten, die obwohl Verfahrensbestandteil, doch zugänglich zu machen sind, gehören Expertengutachten im Verfahren um eine Abfallbeseitigungsanlage<sup>105)</sup>, der Bericht des Leiters des Anhörungsverfahrens über die enquête public, die Umweltverträglichkeitsstudie, soweit nicht ein Anhörungsverfahren vorgeschrieben ist, in dem sie nach den Regeln dieses Verfahrens auszulegen ist, und – unter derselben Bedingung – die Stellungnahme des Umweltministers zu einer solchen Umweltverträglichkeitsstudie<sup>106)</sup>.

Als relativ eigenständig werden auch Beschlüsse und Verhandlungsprotokolle von gewählten Selbstverwaltungsgremien angesehen, selbst wenn sie den Entscheidungsprozeß insgesamt nicht abschließen, sondern nur zu ihm durch Stellungnahmen beitragen. Dies gilt z. B. für die Verhandlungen der Commission Départementale d'Urbanisme Commercial über die Eröffnung eines großen Einkaufsmarktes<sup>107)</sup>. Vorausgesetzt ist nur, daß das Gremium selbst seine Verhandlungen abgeschlossen hat<sup>108)</sup>. Vielleicht spielt hier der Gedanke mit, daß es sich bei den Gremien nicht um administrative, sondern um politische und deshalb per se „öffentliche“ Meinungsbildung handelt.

In den bisher genannten Fällen ist unzweifelhaft, daß ein Verfahren läuft, und es geht nur darum, ob vorbereitende Dokumente wegen ihrer relativen Selbständigkeit aus dem Verfahrenszusammenhang herausgelöst werden können. Eine andere Fallgruppe bezieht sich dagegen auf die Dokumente, die im Prinzip verfahrensunabhängig entstanden sind, bei denen aber in Betracht kommt, daß sie in einen Verfahrenszusammenhang einbezogen werden. Man wirft gedanklich sozusagen nicht Dokumente aus dem Verfahren heraus, sondern holt sie in ein Verfahren herein. (Die Unterscheidung ist – wohlgemerkt – keine der französischen Doktrin, sondern aus der Kasuistik der CADA herausgelesen.)

Verfahrensunabhängig sind z. B. Emissions- und Immissionsdaten im Rahmen der behördlichen Überwachungsstätigkeit<sup>109)</sup>. Soweit es dagegen um unerlaubte Emissionen

geht, denen gegenüber die Behörde einzuschreiten beabsichtigt, handelt es sich um vorbereitende Dokumente, die diese Eigenschaft allerdings verlieren, wenn die Namen und Adressen der einleitenden Betriebe geschwärzt werden<sup>110)</sup>. Als vorbereitend galten auch Untersuchungen über Wildschäden in den Elsaßforsten, weil das Umweltministerium die Absicht bekundet hatte, daraufhin Maßnahmen zu treffen<sup>111)</sup>. Als 18 Monate nichts geschah und der Zugangsbegehrende erneut vorstellig wurde, wurde der Vorbereitungscharakter dann aber verneint<sup>112)</sup>. Die CADA verläßt sich, von solchen Extremfällen abgesehen, also auf die Absichtserklärung der Behörde. Damit werden Mißbräuche auskunftswilliger Behörden möglich, über die sich dann auch die Umweltverbände beklagen<sup>113)</sup>. Andererseits lebt die Schnelligkeit der Widerspruchsentscheidung, die innerhalb eines Monats ergehen muß<sup>114)</sup>, davon, daß die CADA nicht noch eigene Ermittlungen anstellen muß.

#### f) Die Ausnahme Geschäfts- und Betriebsgeheimnis

Wie im deutschen Recht wird im französischen zwischen Geschäfts- und Betriebsgeheimnis (secret en matière commerciale et industrielle) unterschieden. Die Kasuistik und Lehre haben keine allgemeine Definition entwickelt. Sie nehmen auch nicht auf die straf- oder zivilrechtliche Dogmatik<sup>115)</sup> Bezug, sondern gehen fallbezogen vor. Orientierungsmarke ist die mögliche Auswirkung auf die Wettbewerbsstellung des Betriebes<sup>116)</sup>.

Im Bereich des Umweltschutzes interessiert vor allem die Zugänglichkeit von Daten über schädliche Emissionen sowie über deren Vermeidbarkeit. Eindeutig zugänglich sind Dokumente mit Daten über die *Belastung von Luft, Wasser und Boden*<sup>117)</sup>. Eindeutig unzugänglich sind dagegen Dokumente mit Daten über die *Produktionsmethoden*, die Pro-

<sup>97)</sup> CADA, Avis v. 29. 1. 1987 – Bonifas; 1er Rapport d'Activité, S. 55; ebenso § 29 Abs. 1 Satz 2 VwVfG. Als Verfahrensabschluß wird aber bereits die Entscheidung angesehen, nicht erst, wie im deutschen Recht (str., vgl. F. Kopp, a. a. O. § 29 Rz. 18), der Eintritt der Unanfechtbarkeit bzw. die Einlegung eines Rechtsmittels.

<sup>98)</sup> CADA, Avis v. 11. 7. 1986 – Fédération Nationale des Travaux Publics.

<sup>99)</sup> CADA, Avis v. 26. 6. 1986 – Les Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>100)</sup> CADA, Conseil v. 4. 8. 1986 – Préfecture de la Mayenne.

<sup>101)</sup> Vgl. oben zu Fn. 19. Darüber hinausgehender Zugang aufgrund des Aktenzugangsgesetzes wird nicht anerkannt, s. CADA, Conseil v. 10. 7. 1986 – Préfecture de l'Isère.

<sup>102)</sup> CADA, Avis v. 11. 9. 1986 – Bo.

<sup>103)</sup> CADA, Avis v. 6. 9. 1984 – Chegnier.

<sup>104)</sup> CADA, Avis v. 5. 11. 1986 – Association des Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>105)</sup> CADA, Avis v. 24. 4. 1986 – Comité de Defense du Collectif de Résidents de Sales, unter Aufgabe der früheren Meinung (vgl. 5ème Rapport d'Activité, S. 64).

<sup>106)</sup> CADA, Conseil v. 19. 4. 1984 – Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement.

<sup>107)</sup> CADA, Avis v. 29. 1. 1987 – L'Association des Commerçants de Limoges. Einer der seltenen Fälle der Benutzung des Zugangsrechts für die Wirtschaft.

<sup>108)</sup> Vgl. oben zu Fn. 94.

<sup>109)</sup> CADA, Avis v. 29. 1. 1987 – Charaux.

<sup>110)</sup> CADA, Avis v. 5. 6. 1986 – L'Association de Sauvegarde des Vallées Thiaville sur Meurthe.

<sup>111)</sup> CADA, Avis v. 14. 11. 1985 – Rosenstiehl.

<sup>112)</sup> CADA, Avis v. 15. 5. 1986 – Rosenstiehl.

<sup>113)</sup> S. Calliope Spanou, a. a. O. (Fn. 40), S. 135.

<sup>114)</sup> S. unten zu Fn. 138.

<sup>115)</sup> Zu dieser s. E. Hauck, a. a. O. (Fn. 83), S. 163 ff., 215 ff.

<sup>116)</sup> CADA, 1er Rapport d'Activité, S. 62 („Incidence sur le fonctionnement normal du marché“).

<sup>117)</sup> CADA, Avis v. 13. 12. 1984 – Association Nationale de Protection des Salmonides.

duktionsanlagen und das „savoir faire“ eines bestimmten Betriebes<sup>118</sup>). Dies schließt es aus, daß Drittbetroffene sich über Schadstoffe in Emissionen informieren können, wenn dies nur durch Kenntnis der chemischen Eingangsstoffe und Umwandlungsprozesse im Betrieb möglich ist, weil die Methoden nachträglicher Messung der emittierten Stoffe unzureichend oder zu aufwendig sind<sup>119</sup>). In einem Fall hat die CADA aber immerhin Dokumente über Rückhaltetechniken eines bestimmten Betriebes freigegeben<sup>120</sup>).

Emissionsdaten einzelner Betriebe sind ebenfalls zugänglich, außer, wenn aus ihnen auf den Umfang der Produktionstätigkeit rückgeschlossen werden kann, was angenommen wird, wenn es um sehr viele (z. B. tägliche) Messungen statt nur z. B. monatliche Zusammenfassungen geht<sup>121</sup>). Diese Ausnahme stellt eine einseitige Bevorzugung der Betreiberseite dar. Sie ist auch in sich nicht schlüssig, weil der Schluß von einzelnen Emissionsdaten auf die Produktmenge wegen der vielen intervenierenden Prozessvariablen kaum je verlässlich sein dürfte.

Unter das Betriebsgeheimnis fallen auch Dokumente über die Zusammensetzung von privat erzeugten<sup>122</sup>) *Produkten*<sup>123</sup>). Noch nicht entschieden ist, ob dies auch gilt, wenn die Analyse von der Behörde selbst erstellt worden ist. Für anmelde- oder zulassungspflichtige Produkte besteht nach den Spezialgesetzen eine zusätzliche Geheimhaltungspflicht<sup>124</sup>). Diese umfaßt aber z. B. im Chemikalienrecht nicht die Angaben über die physikalisch-chemischen Eigenschaften des Stoffes und die Möglichkeiten, ihn unschädlich zu machen<sup>125</sup>). Diese „Negativliste“ müßte als Spezialregelung eigentlich auch die Definition des Betriebsgeheimnisses nach Art. 6 des Aktenzugangsgesetzes bestimmen. Entscheidungen darüber liegen anscheinend nicht vor<sup>126</sup>).

Unter das *Geschäftsgeheimnis* fallen die finanzielle Lage eines Unternehmens, selbst in einem Fall, in dem sie den sorglosen Umgang mit Schadstoffen erklärlich macht<sup>127</sup>), weiterhin Angebote in einem Ausschreibungsverfahren für öffentliche Arbeiten<sup>128</sup>), Uran-Explorationsprogramme privater Gesellschaften<sup>129</sup>) und Unternehmensstrategien im Hinblick auf Fusionen und Firmenankäufe<sup>130</sup>). Als geheim wurden auch Angaben über die Kosten verschiedener Varianten der Schadstoffrückhaltung angesehen<sup>131</sup>), was fragwürdig ist, weil dadurch die Öffentlichkeit von einem zentralen Aspekt der Vermeidungsdiskussion ausgeschlossen wird.

Bemerkenswert ist, daß der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im französischen Recht zwar relativ weit geht, daß seine Tragweite aber als eine Frage der kasuistischen Auslegung des positiven Rechts angesehen wird und nicht, wie es teilweise die deutsche Lehre tut, vorschnell grundrechtlich – als Bestandteil der Berufsfreiheit oder gar der Eigentumsgarantie, der durch Abwägungsvorbehalte mühsam nachträglich wieder mobilgemacht wird<sup>132</sup>) – festgezimmert wird.

### g) Ausnahme „Extremfall“

Der Extremfall ist kein rechtlich anerkannter Ausnahmetatbestand i. S. Art. 6 des Aktenzugangsgesetzes. Er ist vielmehr ein Faktum, das sich sein eigenes Recht schafft, m. a. W., das die Behörden über die CADA bis zu den Gerichten – koste es rechtsdogmatisch, was es wolle – zu irgendeinem der Ausnahmetatbestände greifen läßt<sup>133</sup>).

Ein prominenter Fall war der des Projekts „Euro-Disneyland en France“, das der Premierminister wegen der Investitionssumme von 40 Mrd. FF unbedingt nach Frankreich

ziehen wollte. Es wurde ein Ansiedlungsvertrag geschlossen und öffentlich ausgelegt. Der Vertrag enthielt aber noch keine öffentlich-rechtlichen Zusagen. Solche waren dagegen, in diplomatisch verwaschener Form, in sog. lettres unilaterales des Premierministers und weiterer Minister enthalten. Da man riskierte, mit deren Veröffentlichung in die Vorabbindungsphase zu geraten – eine Vorfestlegung der Enteignungsentscheidung verstößt gegen das Prinzip, daß über die Enteignung ein Richter entscheidet, und daß vor dieser Entscheidung ein förmliches Verwaltungsverfahren stattfinden muß<sup>134</sup>) –, mußten diese Briefe geheimgehalten werden. Die CADA griff zum Geschäftsgeheimnis; es paßte zwar eigentlich gar nicht (oder höchstens im ironischen Sinn realistischer Betrachtung der Kräfteverhältnisse) auf die Angelegenheit, bot aber doch den Anschein des Sachgerechten<sup>135</sup>).

Ein anderes Beispiel ist der Rapport Blanchard, wie erwähnt ein Bericht über die Nebenverdienste der Beamten, der nur für den Premierminister erstellt worden war und erhebliche Spekulationen in der Öffentlichkeit auslöste. Obwohl er mit „délibérations du Gouvernement“ eigentlich

<sup>118</sup>) CADA, Avis v. 20. 5. 1981 – Boyer; 2ème Rapport d'Activité, S. 37; B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, La Transparence Administrative, Paris 1987, S. 112.

<sup>119</sup>) Vgl. die insoweit weitergehende Formulierung im Entwurf der BT-Fraktion der „Grünen“ (Fn. 2).

<sup>120</sup>) Es handelte sich um allgemein mögliche und um im betreffenden Betrieb bisher praktizierte Methoden der Fluorrückhaltung, s. CADA, Conseil v. 3. 12. 1987 – Préfet du Dpt. de la Savoie.

<sup>121</sup>) Eine Rückausnahme gilt, wenn allein die Einzeldaten die Schadstoffbelastung belegen, s. CADA, a. a. O. (Fn. 118). Gedacht ist wohl an Unfallsituationen. Zu dem bei uns zusätzlich diskutierten Fall, daß von den Emissionsdaten auf Produktionsverfahren oder Produkte rückgeschlossen werden kann (vgl. *Nieß-Mache*, a. a. O., Fn. 79, S. 131), liegt noch keine explizite Entscheidung vor. Implizit kann jedoch aus der in Fn. 118 zitierten Entscheidung entnommen werden, daß der Fall nicht dem Betriebsgeheimnis zugeordnet würde.

<sup>122</sup>) Daten über Produkte der Daseinsvorsorge, z. B. das Trinkwasser, sind dagegen zugänglich, s. CADA, Avis v. 20. 10. 1983 – L'Action des Consommateurs Tourangeaux.

<sup>123</sup>) CADA, Avis v. 12. 12. 1979 – Laboratoire coopératif.

<sup>124</sup>) Art. 6 Loi 77-771 v. 12. 7. 1979 sur le contrôle des produits chimiques.

<sup>125</sup>) Art. 6 Loi 77-771, entsprechend § 12 Abs. 4 Ziff. 2 u. 3 ChemG.

<sup>126</sup>) Der zu Fn. 123 genannte avis betraf die chemische Formel eines Pestizids und faßte sie als geheim auf. Zwischen ihr und den nicht geheimen Eigenschaften (données) ist zu unterscheiden. Im Anschluß an den Grundgedanken der Negativliste ist zudem auch für das deutsche Recht zu fordern, daß hinsichtlich sämtlicher Produkte die physikalisch-chemischen Umweltauswirkungen und Möglichkeiten der Unschädlichmachung zugänglich sein sollten.

<sup>127</sup>) CADA, Avis v. 4. 12. 1986 – Les Amis de la Terre du Val de Seine.

<sup>128</sup>) CADA, Avis v. 28. 1. 1981 – Chambre de commerce de Rochefort-sur-Mer; der dann abgeschlossene Vertrag ist dagegen öffentlich (vgl. oben zu Fn. 99).

<sup>129</sup>) CADA, Avis v. 10. 4. 1986 – Association Info-Uranium.

<sup>130</sup>) CADA, Avis v. 29. 9. 1983 – Faits et Chiffres de l'Édition.

<sup>131</sup>) CADA, a. a. O. (Fn. 127).

<sup>132</sup>) Ein Beispiel dafür ist die Auffassung von Meinhard Schröder, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, UPR 1985, 394 ff. Mit einer m. E. zur deutschen Sicht auf die französische Doktrin auch Hauck, a. a. O. (Fn. 51). Inzwischen hat der Conseil Constitutionnel allerdings die Verfassungskontrolle durch genaue Prüfung der Verhältnismäßigkeit gesetzgeberischer Regelungen der libertés publiques etwas verschärft (Conseil Constitutionnel v. 10./11. 10. 1984, J.O. v. 13. 10. 1984, S. 3200; dazu Matthias Herdegen, Pressefreiheit und Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich, ZaöRV 1986, 34 ff.

<sup>133</sup>) Zur Rechtssoziologie der Sonderfälle s. Peter Derleder, Gerd Winter, Entschädigung für Corruptan, DuR 1976, 260, 279 ff.

<sup>134</sup>) A. de Laubadère u. a., a. a. O. (Fn. 11) vol. II S. 239.

<sup>135</sup>) CADA, Conseil u. Avis 870775 u. 870688 1987 – Délégué Interministeriel Projet Eurodisneyland en France/Association des Citoyens contre le Développement d'Eurodisneyland. Es heißt dort: „La Commission considère que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la nature et la valeur juridique de tels documents administratifs et des engagements qu'ils contiennent, la communication de ces 'lettres' aurait pour effet de révéler des éléments essentiels de la stratégie d'entreprise de la société 'The Walt Disney Company' et de l'ensemble des sociétés impliquées dans la réalisation du projet.“

nicht viel zu tun hat – er enthält ja nur eine Analyse –, wurde doch auf diesen Ausnahmetatbestand rekurriert<sup>136</sup>).

#### b) Verwendungsbeschränkungen

Das Aktenzugangsgesetz befreit, wie Art. 10 betont, nicht von der Beachtung des Urheberrechtsschutzes. Wichtiger sind die zusätzlichen Klauseln, daß die Reproduktion und Verbreitung des Dokuments sowie sein Gebrauch für kommerzielle Zwecke untersagt ist. Die erste Klausel könnte Umweltverbände in ihrer Öffentlichkeitsarbeit beschränken und bei weiter Auslegung geradezu strangulieren; praktisch scheint sie aber keine Bedeutung zu haben, zumal es auch keine Sanktion gibt<sup>137</sup>). Ähnlich uneffektiv wäre wohl die zweite Klausel, wenn mehr Unternehmen als bisher vom Aktenzugsrecht Gebrauch machten.

#### i) Verfahren

Im französischen Verwaltungsrecht werden häufiger der Verwaltung *Fristen* gesetzt. So auch für den Aktenzugang. Die primär ersuchte Behörde hat innerhalb von 1 Monat zu entscheiden; Nichtentscheidung gilt als Ablehnung<sup>138</sup>). Die CADA hat nach Widerspruchserhebung 1 Monat Zeit, eine Frist, die sie ganz überwiegend auch einhält. Anschließend kann die Behörde noch 2 Monate überlegen, ob sie der Meinung der CADA folgen will. Nichtentscheidung gilt auch hier als Ablehnung<sup>139</sup>). Anschließend kann Anfechtungsklage erhoben werden, über die das Gericht innerhalb 6 Monaten entscheiden muß. Der Conseil Constitutionnel hat diese Fristen, soweit es die Verwaltung angeht, als Angelegenheit der *pouvoir réglementaire*, nicht der (formellen) Gesetzgebung angesehen<sup>140</sup>). Die Fristen für die Staatsverwaltung können also durch Dekret verändert werden.

Wie bereits erwähnt, enthält das Aktenzugangsgesetz keine Pflicht der Behörde, die Zugangsbegehrenden zu beraten. Sie müssen das gewünschte Dokument genau bezeichnen, also schon vorher wissen, daß es existiert<sup>141</sup>). Dies wird theoretisch erleichtert durch Art. 9 des Gesetzes, der die Behörden zur Veröffentlichung einer Übersicht über die vorhandenen Dokumente verpflichtet. Praktisch wird dies jedoch kaum getan<sup>142</sup>).

Der Zugang geschieht in der Form der Einsichtnahme in der Behörde oder der Zusendung des fraglichen Dokuments. Auf den ersten Weg darf verwiesen werden, wenn der zweite zu aufwendig ist<sup>143</sup>). Von der CADA ist mehrfach bemängelt worden, daß die räumlichen Gegebenheiten in den Behörden die Einsichtnahme häufig sehr erschweren. Einige wenige haben eine selbständige Informationsstelle mit eigenem Sachbearbeiter eingerichtet. Bei manchen entstehen Schwellen durch das Ausfüllen von Formularen und die Einschaltung der Rechtsabteilung vor Bewilligung des Zugangs<sup>144</sup>). Bei Zusendung von Dokumenten oder Kopieren vor Ort können Kopiegebühren erhoben werden, nicht aber Gebühren für den Verwaltungsaufwand<sup>145</sup>).

Als französische Besonderheit im Vergleich zum Aktenzugsrecht etwa in den USA und in Schweden ist die CADA hervorzuheben. Sie hat 18 Mitglieder aus dem Conseil d'Etat, dem Parlament, dem Premierministerium, den Department- und Gemeinderäten und der Rechtswissenschaft, von denen allerdings meistens nur 4–5 an den Sitzungen teilnehmen. Der Kommission ist ein Sekretariat mit 4 Sekretärinnen und einem Geschäftsführer beigegeben; hinzu kommen 4–6 Berichterstatter (*rapporteurs*) und ein zeichnungsbefugter Generalberichterstatter (*rapporteur général*), die ehrenamtlich (meist sind es jüngere Beamte oder

Anwälte) tätig sind und die Fälle für die Kommissionsitzungen aufbereiten. Die Kommission tagt ungefähr für 2–3 Stunden wöchentlich. Sie entscheidet nicht nur – *per avis* – über Widersprüche, sondern auch – *per conseil* – auf Ersuchen von Behörden<sup>146</sup>).

Das Verfahren ist straff und wenig formalisiert. Auf den Widerspruch hin wird die Behörde um Einsendung der fraglichen Dokumente und ggf. um Stellungnahme zu dem Zugangsbegehren gebeten. Nach Eingang oder – da viele Fälle schon auf der Grundlage des Widerspruchs und der ihm beigefügten Ablehnungsschreiben der Behörde entscheidungsfähig sind<sup>147</sup>) – häufig auch ohne Eingang der Dokumente kommt der Fall auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung und wird dort von einem Berichterstatter mündlich vorgetragen. Im Durchschnitt werden ca. 10 Minuten auf einen Fall verwendet. Da die Berichterstatter die Kasuistik der CADA sehr gut kennen, haben sie einen nicht unerheblichen Einfluß auf das Ergebnis.

Die Entscheidung der CADA ist nicht verbindlich, wird aber in ca. 85 % der Fälle befolgt. (Die Behörde muß über ihre Reaktion der CADA berichten<sup>148</sup>). Ein *avis* der CADA ist zwingende Prozeßvoraussetzung für eine Klage gegen die Zugangsverweigerung<sup>149</sup>).

Die Bedeutung der CADA bei der Verbreitung des neuen Offenlegungsprinzips in der Verwaltung ist recht hoch einzustufen. 1986 und 1987 hat sie über insgesamt 2903 Fälle (davon 87,2 % Widersprüche) entschieden. Die *avis* teilten sich wie folgt auf:

Widerspruch begründet	47,7%
Widerspruch unbegründet	14,1%
Erledigung	
– Zugang inzwischen gestattet	13,5%
– Dokument existiert nicht	7,4%
Unzulässigkeit	9,1%
Unzuständigkeit	8,2%

Die Verwaltung wird also recht häufig korrigiert. Die CADA wirkt zudem über ihre Zweijahresberichte, die jeweils ein Anwendungsfeld (bisher: Kommunalverwaltung, Sozialverwaltung, Umwelt- und Planungsverwaltung) gründlich aufarbeiten. Problematisch ist ihre Zentralität. Möglicherweise könnten Dependancen in den Regionen noch mehr erreichen.

<sup>136</sup>) Vgl. oben zu Fn. 74.

<sup>137</sup>) Vgl. C. *Spanou*, a. a. O. (Fn. 40).

<sup>138</sup>) Art. 7 Loi 78–753; Décret 88–465 v. 28. 4. 1988, Art. 2.

<sup>139</sup>) *Lasserre, Lenoir, Stirn*, a. a. O. (Fn. 118), S. 147.

<sup>140</sup>) Conseil constitutionnel v. 10. 5. 1988, J.O. v. 13. 5. 1988, S. 3392.

<sup>141</sup>) Vgl. oben zu Fn. 58.

<sup>142</sup>) Für die Kommunen s. CADA, 3ème Rapport d'Activité, S. 60. Für die Ministerien s. CADA, 4ème Rapport d'Activité, S. 53.

<sup>143</sup>) CADA, Conseil v. 20. 2. 1986 – Maire de Goersdorf.

<sup>144</sup>) CADA, 3ème Rapport d'Activité, S. 58.

<sup>145</sup>) Art. 4 Loi 78–753; CADA, *Avis* v. 11. 9. 1986 – Goby, und v. 21. 5. 1987 – Fabacher: 2 FF pro Kopie sind akzeptabel, 10 FF dagegen nicht.

<sup>146</sup>) Art. 5 Loi 78–753.

<sup>147</sup>) Häufig handelt es sich um Fälle, die rechtlich unproblematisch sind, und nur deshalb von der Behörde negativ oder gar nicht entschieden wurden, weil sie das Aktenzugangsgesetz nicht kannte.

<sup>148</sup>) Art. 7 Abs. 2 Loi 78–753.

<sup>149</sup>) C. E. v. 19. 2. 1982 – Commaret. Noch unentschieden ist, ob es genügt, wenn in der Sache bereits ein conseil erteilt worden war.

#### j) Problem allgemeines oder bereichsspezifisches Gesetz

Auf EG-Ebene und in der Bundesrepublik besteht Reformbereitschaft am ehesten hinsichtlich des Umweltbereichs. Daß ein Jede-Person-Recht, das bereichsübergreifend gilt, die Verwaltung nicht überfordert und auch zu sinnvollen Abgrenzungen der beteiligten Interessensphären finden kann, sollte das französische Beispiel gezeigt haben. Geht man dennoch von einer bereichsspezifischen Regelung aus, so stellt sich die Frage der Abgrenzung, insbesondere, ob das produktbezogene Umweltrecht (z. B. Chemikalien-, Pflanzenschutz-, z. T. Abfallrecht) und das Gesundheitsschutzrecht mit einbezogen werden sollte.

Die Praxis in Frankreich zeigt, daß vor allem die Gesundheitsüberwachung häufiger Zugangsbegehren ausgesetzt ist. Zur Widerspruchsentscheidung kamen z. B. Einsichtswünsche hinsichtlich radioaktiver Belastung der Milch<sup>150</sup>), hinsichtlich Krankheitserregern in einem Thermalbad<sup>151</sup>), hinsichtlich der sanitären Verhältnisse auf bestimmten Campingplätzen<sup>152</sup>), hinsichtlich der sanitären Verhältnisse auf Schlachthöfen<sup>153</sup>), hinsichtlich der Bausicherheit und der hygienischen Verhältnisse eines Wohnblocks<sup>154</sup>) und hinsichtlich der Nitratbelastung des Trinkwassers<sup>155</sup>). Zugangsbegehren im produktbezogenen Umweltrecht scheinen dagegen seltener vorzukommen. Sie setzen meist Fachkenntnisse, d. h. auf Seiten des kritischen Publikums wohl meist: Organisiertheit voraus. Die CADA wurde z. B. mehrfach auf Initiative eines aus Spenden finanzierten, heute nicht mehr existenten Labors befaßt<sup>156</sup>).

Da das produktbezogene Umweltrecht nicht minder, sondern, weil präventiver ansetzend, vielleicht noch effektiver die Umwelt schützt als das medienbezogene, und da das Gesundheitsschutzrecht ein mindestens ebenso hochrangiges Rechtsgut schützt wie das Umweltrecht, liegt es nahe, beide Bereiche mit in den Anwendungsbereich des Aktenzugangsrechts einzubeziehen. Die Tatsache, daß unterschiedliche Behörden zuständig sind, ist kein inhaltlich tragender Grund. Jedenfalls müssen sich die für den Gesundheitsschutz engagierten Behörden und Verbände überlegen, ob sie auf den in Umweltrichtung anfahrenden Akteneinsichtszug nicht noch aufspringen sollten.

#### 4. Ergebnisse

In Frankreich ist der überkommene Grundsatz des Verwaltungsgeheimnisses durch ein Jede-Person-Recht auf Aktenzugang ersetzt worden. Die rechtsdogmatische Konkretisierung der Voraussetzungen und Ausnahmen ist vor allem von einer Kommission, der Commission d'Acces aux Documents Administratifs, vorangetrieben worden.

Das Gesetz hat das faktische Verwaltungshandeln nicht etwa revolutioniert, sondern vorhandene Ansätze zu mehr Transparenz verstärkt<sup>157</sup>). Auf seiner Grundlage ist häufiger Aktenzugang praktiziert worden als vor seiner Geltung. Da das Gesetz für alle Verwaltungsbereiche gilt, ist nicht verwunderlich, daß die Benutzung in Umweltsachen nicht im Vordergrund steht<sup>158</sup>). Die Behörden selbst klagen, von zwei

Sonderfällen abgesehen, nicht über unzumutbare Zusatzbelastung; eher äußern sich die Betroffenen, insbesondere Umweltverbände, kritisch über eine abwehrende Verwaltungspraxis<sup>159</sup>). Von dem Recht machen in erheblichem Umfang Umwelt- und Verbraucherverbände Gebrauch, ungefähr gleichrangig auch Privatpersonen, selten dagegen Unternehmen und fast nie die Presse.

Die Öffnung des Zugangsrechts für alle Personen, unabhängig von laufenden Verfahren und Sachinteresse, hat anscheinend weder rechtsdogmatische noch praktische Schwierigkeiten verursacht. Gegenüber teilweise mißbräuchlicher Überziehung des Rechts sind – relativ liberale – Ausschlußkriterien gefunden worden. Zu den Verpflichteten gehören nicht nur Behörden, sondern auch private Gesellschaften, die ein service public erfüllen.

Die Behörden werden geschützt durch einen relativ weitgezogenen Begriff der „vorbereitenden Dokumente“, die nicht vor, immerhin aber nach getroffener Entscheidung zugänglich sind, und von denen zudem gewisse relativ selbständige Ausarbeitungen (z. B. Gutachten, u. U. Umweltverträglichkeitsuntersuchungen) ausgenommen werden.

Die Industrie wird geschützt durch einen relativ weitgezogenen Begriff des „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses“, der auch Emissionsmessungen umfaßt, wenn von ihnen auf den Produktionsumfang rückgeschlossen werden kann. Nicht geschützt sind dagegen Angaben über Techniken der Schadstoffrückhaltung.

Daß die zugangsbegehrende Person das Dokument relativ genau umschreiben muß, wird von vielen Verbänden als Beeinträchtigung empfunden, ist aber oft durch informelle Vorinformation auszugleichen<sup>160</sup>). Häufig fehlt es an Räumlichkeiten zu ungestörter Einsichtnahme. Die als zu lang kritisierten Fristen für die Reaktion der Behörden auf das Zugangsbegehren werden demnächst auf 1 Monat verkürzt werden.

Vom Zugangsrecht wird nicht nur im anlagenbezogenen Umweltrecht, sondern auch im produktbezogenen Umweltrecht sowie vor allem auch im Gesundheitsschutzrecht Gebrauch gemacht.

<sup>150</sup>) CADA, Avis v. 11. 9. 1986 – Amis de la Terre de Rennes.

<sup>151</sup>) CADA, Avis v. 10. 5. 1984 – L'Union Fédérale des Consommateurs de la Lozère.

<sup>152</sup>) CADA, Avis v. 11. 9. 1986 – L'Union Fédérale des Consommateurs d'Epinal et Environs.

<sup>153</sup>) CADA, Avis v. 17. 3. 1983 – Fédération nationale des exploitants d'abattoirs publics.

<sup>154</sup>) CADA, Avis v. 4. 11. 1982 – Bernardet; v. 15. 11. 1984 – Lintingre.

<sup>155</sup>) CADA, Avis v. 20. 10. 1983 – L'Action des Consommateurs Tourangeaux.

<sup>156</sup>) Vgl. oben zu Fn. 123.

<sup>157</sup>) F. Rangeon, a. a. O. (Fn. 41), S. 109.

<sup>158</sup>) F. Rangeon, S. 91.

<sup>159</sup>) F. Rangeon, S. 101 ff.; C. Spanou, a. a. O. (Fn. 40), S. 132 f.; viele Verbände vertrauen deshalb auf informelle Informationskanäle (a. a. O., S. 154 ff.).

<sup>160</sup>) L. Spanou, S. 139.