Ina Klopp*

Akteneinsicht Dritter zu Forschungszwecken

Accessing case files for research purposes

Verwaltungsgerichtsakten und Akten des Innenministeriums

<https://doi.org/10.1515/mks-2019-2016>

Zusammenfassung: Die Analyse von Akten ist eine zentrale Methode in der empirisch-kriminologischen Forschungspraxis. Dabei sind verschiedene Akten bei unterschiedlichen Behörden von Interesse, bspw. Strafverfahrensakten, Jugendamtsakten, Akten der Polizei, Akten der Verwaltungsgerichte und Innenministerien. Um Akten einsehen zu können, ist die Beantragung der Einsicht erforderlich. Dafür benötigt der Antragsteller¹ ein Recht auf Akteneinsicht. Als Forscher ist man eine nicht am Verfahren beteiligte Person und damit Dritter im Sinne des Gesetzes. Bei der Beantragung von Akteneinsicht kann es vielfach zu Schwierigkeiten kommen. Fraglich ist insbesondere, welches die Rechtsgrundlage für ein Akteneinsichtsrecht Dritter ist. Dieser Artikel beschäftigt sich mit dem Akteneinsichtsrecht Dritter zu Forschungszwecken bei Verwaltungsgerichtsakten und Akten der Innenministerien. Literatur, die sich auf dieses Recht Dritter bezieht, gibt es bisher kaum. Diese Lücke soll geschlossen werden. Der Beitrag stellt eine praktische Hilfestellung für Forscher auf der einen Seite und für die Gerichte und Ministerien auf der anderen Seite dar.

Schlüsselwörter: Akteneinsicht, Dritte, Forschungszweck, § 476 StPO, § 299 Abs. 2 ZPO

Abstract: File analysis is an important method in criminological research. The different authorities possess files that are of interest for research purposes, for example criminal proceedings, files from youth welfare offices, police files, files from administrative courts and government files. To analyse files, an application is first required in order to view the files. A researcher is a person that is not involved in the proceedings and is considered a third party in legis-

lation. The application process can therefore present multiple difficulties. What remains in question is which legal foundation permits the viewing of files from administrative courts and government files by third parties. Literature that references to the right of third parties is rare. This paper aims to fill this research gap by providing a practical overview on third party law for both researchers and courts and ministries.

Keywords: Accessing case files, research purposes, § 476 StPO, § 299 Abs. 2 ZPO

1 Einleitung

Das Anfordern von Strafakten bei Staatsanwaltschaften zu Forschungszwecken wird von sog. Dritten, die am Rechtsstreit nicht beteiligt sind, weithin praktiziert. Rechtsgrundlage für die Einsicht in Strafakten zu Forschungszwecken ist § 476 StPO.² Weniger bekannt ist der Antrag auf Einsicht in Verwaltungsgerichtsakten und Behördenakten zu Forschungszwecken. Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) hat im Rahmen eines Forschungsprojekts zu dem Thema »Rockerkriminalität«³ Einsicht in Gerichtsakten bei Verwaltungsgerichten und in Be-

² Einen Überblick über die Voraussetzungen und Probleme bei § 476 StPO bieten Graalman-Scheerer 2005, 434 ff.; Leuschner & Hüneke 2016, 464 (471 f.).

³ Seit dem 01.01.2017 untersucht das KFN im Rahmen eines Forschungsprojekts das Phänomen »Rockerkriminalität«. Finanziert wird das Projekt durch die Europäische Union aus Mitteln des Fonds für die Innere Sicherheit und durch das KFN. Ziel des Projekts ist eine differenzierte Erfassung und Darstellung des Phänomens »Rockerkriminalität«. Untersuchungsgegenstände sind dabei insbesondere die unterschiedlichen Rockerclubs, die polizeilichen und juristischen Maßnahmen, aktuelle Entwicklungen in der Szene sowie die Praxis der Vereinsverbote. Im Rahmen des Forschungsprojekts werden qualitative, leitfadengestützte Interviews mit nationalen und internationalen Experten aus dem Bereich »Rockerkriminalität« geführt. Des Weiteren wird eine Aktenanalyse von Strafverfahren und eine Analyse von allen Verbotsverfügungen (Akten des Innenministeriums) und ihnen nachfolgenden Verwaltungsgerichtsentscheidungen (Verwaltungsgerichtsakten) durchgeführt.

¹ Im Folgenden wird (wie in den Texten der Monatsschrift üblich) in der Regel das generische Maskulinum verwendet; es sind aber jeweils alle Geschlechter gemeint. Dort, wo es angebracht erscheint, wird davon abgewichen.

*Kontaktperson: Dipl. Jur. Ina Klopp, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Lützerodestr. 9, 30161 Hannover, E-Mail: ina.klopp@kfn.de

hördenakten bei Innenministerien beantragt. Der Beitrag zeigt die einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Problemfelder auf und versucht Lösungswege zu entwickeln, die sowohl die Interessen der kriminologischen Forschung als auch die von den Gerichten und Ministerien berücksichtigen. Das Interesse des Forschenden, sich Informationen durch die Akte zu verschaffen, soll nachfolgend näher beleuchtet und die praktische Durchsetzung mithilfe einschlägiger Vorschriften aufgezeigt werden. Zunächst wird einleitend die Relevanz der Aktenanalyse für Forschungsvorhaben und die Einhaltung des Datenschutzes als zentrale Voraussetzung für die Beantragung der Akteneinsicht näher beleuchtet. Anschließend wird in einem ersten Schritt der Antrag auf Einsicht in Verwaltungsgerichtsakten behandelt. Dabei werden zunächst alle in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen dargestellt. Danach wird das weitere Vorgehen und die zu beachtenden Voraussetzungen anhand von § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO aufgezeigt. In einem zweiten Schritt wird der Antrag auf Einsicht in Akten des Innenministeriums betrachtet.

2 Die Relevanz der Aktenanalyse für Forschungsvorhaben

Die Aktenanalyse ist in der kriminologischen Forschung eine etablierte Methode und wird entsprechend häufig angewandt (Dölling 1987, 274; Leuschner & Hüneke 2016, 464). Akten werden auch als »wichtigste schriftliche Unterlagen kriminologischer Forschung« bezeichnet (Göppinger 2008, § 5 Rn. 7). Wie andere empirischen Methoden hat die Aktenanalyse ihre Vor- und Nachteile (Leuschner & Hüneke 2016, 465f.). Zum einen erlauben Aktenanalysen nur einen beschränkten Zugang zur Realität eines Phänomenbereichs. Sie geben nur Ausschnitte der Realität wieder, die aus Sicht derjenigen, die die Akten produzieren, dargestellt werden. Zudem wird in der Akte nur dokumentiert, was für das Verfahren als relevant erachtet wird. Sie beinhaltet demnach keine umfassende Fallrekonstruktion (Dölling 1987, 274; Höynck, Behnsen & Zähringer 2015, 42f. m. w. N.). Auf der anderen Seite sind Dokumente beständig und können deshalb exakter ausgewertet werden als beispielsweise die flüchtigen Äußerungen bei einem Interview. Dokumente werden zudem immer von jemandem für einen bestimmten Zweck und für eine bestimmte Art des Gebrauchs erstellt (Flick 2016, 324). Kriminologisch relevante Schriftstücke sind insbesondere Strafverfahrensakten, Akten der Polizei und Handakten der Staatsanwaltschaft. Relevant können jedoch auch Akten von Gerichten und Behörden außerhalb

der Strafrechtspflege sein, z. B. Akten von Jugendämtern und Sozialbehörden oder eben von Innenministerien und Verwaltungsgerichten. Solche Akten enthalten zahlreiche Informationen, die für die Beantwortung kriminologischer Fragestellungen wichtig sind (Dölling 1987, 274), beispielsweise Gesprächsnotizen oder Gesprächsprotokolle.

3 Die Einhaltung des Datenschutzes als allgemeingültiges Erfordernis der Beantragung der Akteneinsicht

In den kriminologisch relevanten Akten sind zumeist schutzwürdige personenbezogene Daten enthalten, die gegebenenfalls sensible Bereiche der Persönlichkeitssphäre betreffen. Im Rahmen einer Aktenanalyse ist es daher unabdingbar, den Schutz personenbezogener Daten sicherzustellen. Allerdings verfolgen kriminologische Forschungsprojekte in der Regel nicht das Ziel, Erkenntnisse über bestimmte einzelne Personen zu gewinnen. Typisch für die kriminologische Forschung ist vielmehr eine auf Kategorien von Individuen (z. B. Altersgruppe, Berufsgruppe) gerichtete Analyse von Daten, die bei ihrer Verarbeitung keinen Personenbezug mehr aufweisen und anonymisiert sind. Die jeweils untersuchte Person ist lediglich als Träger bestimmter Merkmale von Bedeutung. Dieser Träger wird neben zahlreichen anderen Personen in die Untersuchung einbezogen. So können auf Grundlage der erhaltenen Daten allgemeine Aussagen zu den Fragestellungen getroffen werden.

Die datenschutzrechtliche Problematik besteht bei Aktenanalysen dementsprechend darin, dass der Forscher und die jeweiligen Mitarbeiter Kenntnis von bestimmten personenbezogenen Daten erlangen, die mit dem dahinterstehenden Individuum verknüpft werden können, auch wenn ihr Forschungsinteresse nicht auf die Erlangung und Kenntnis dieser Verknüpfung gerichtet ist. Eine missbräuchliche Verwendung dieser Kenntnisse muss ausgeschlossen werden. Es gilt einen Weg zu finden, der den berechtigten Forschungsinteressen und den Erfordernissen eines wirksamen Datenschutzes Rechnung trägt (Dölling 1987, 276f.). Obligatorisch ist dafür die Erarbeitung eines umfangreichen Datenschutzkonzepts, das durch den zuständigen Datenschutzbeauftragten geprüft und dem Antrag beigefügt werden sollte. Zusätzlich zu einer kurzen Projektbeschreibung und Darstellung der allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes beim Antragsteller sollte

das Konzept Informationen darüber enthalten, wie der Schutz der personenbezogenen Daten während des gesamten Forschungsprozesses gewährleistet wird. Insbesondere muss dargestellt werden, wie (im Falle einer Übersendung) die Lagerung der Akten im Rahmen des Projekts stattfindet, wer Zugang zu den Akten hat und wie die Datenerhebung und -auswertung erfolgt. Des Weiteren ist es wichtig zu versichern, dass die Datenerhebung anonymisiert stattfindet. Anlehnend an die übliche Praxis bei der Beantragung von Einsicht in Strafverfahrensakten ist es empfehlenswert, die Projektbeteiligten bei der Staatsanwaltschaft auf den Datenschutz verpflichten zu lassen gem. § 476 Abs. 3 S. 2 StPO i. V. m. dem Verpflichtungsgesetz.⁴

Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Rechtslage hinsichtlich der Anforderungen an den Datenschutz durch die am 25.05.2018 in Kraft getretene Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO EU 2016/679) nicht gravierend geändert hat.⁵ Grundsätzlich gilt die DS-GVO unmittelbar und geht den deutschen Gesetzen, insbesondere dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), vor. Das grundsätzliche Verbot der Verarbeitung personenbezogener Daten aus Art. 9 Abs. 1 DS-GVO muss beachtet werden. Gleichwohl eröffnet Art. 9 Abs. 2 Buchstabe j DS-GVO den nationalen Gesetzgebern einen Spielraum zur Schaffung eines Ausnahmetatbestandes für Verarbeitungen zu wissenschaftlichen Zwecken. Von diesem Spielraum hat der deutsche Gesetzgeber mit der Schaffung des § 27 BDSG⁶ Gebrauch gemacht. Gemäß Abs. 1 ist die mit der Gewährung von Akteneinsicht verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten ohne Einwilligung der Betroffenen zulässig, wenn die Verarbeitung für wissenschaftliche Zwecke erforderlich ist. Es darf also kein gleich geeignetes, weniger belastendes Mittel zur Erreichung des Forschungszwecks z. B. in Form der Verwendung anonymer Daten gegeben sein (Schlösser-Rost 2017, 30). Außerdem müssen die Interessen des Verantwortlichen an der Verarbeitung die Interessen der betroffenen Person an einem Ausschluss der Verarbeitung erheblich überwiegen. Es ist eine Interessenabwägung zwischen dem wissenschaftlichen Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens und dem Persönlich-

keitsrecht des Betroffenen vorzunehmen (ausführlich Schlösser-Rost 2017, 31 ff.). Verarbeitung meint gem. Art. 4 Nr. 2 DS-GVO jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, die Speicherung, die Offenlegung durch Übermittlung oder die Verbreitung.

4 Antrag auf Einsicht in Verwaltungsgerichtsakten

Der schriftliche Antrag auf Einsicht in Verwaltungsgerichtsakten wird beim Präsidenten des jeweils betroffenen Gerichts gestellt. Der Forscher selbst muss sich möglichst im Vorhinein um die Fallauswahl und Aktenzeichen bemühen und diese direkt anfragen. Um die Genehmigungswahrscheinlichkeit zu erhöhen, ist zu empfehlen, nicht lediglich allgemein nach vorhandenen Verfahren zu einer bestimmten Thematik zu fragen, sondern die exakten Aktenzeichen anzugeben.⁷

4.1 Rechtsgrundlage

Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für das Akteneinsichtsrecht Dritter in Verwaltungsgerichtsakten existiert nicht. Im Folgenden werden die einschlägigen Vorschriften, die als Rechtsgrundlage für die praktische Durchsetzung in Betracht kommen, dargestellt. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Darstellung der Vorschrift des § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO gesetzt, auf die sich im o. g. Projekt gestützt wurde.

4.1.1 § 100 VwGO

Als Rechtsgrundlage kommt zunächst § 100 Abs. 1 VwGO in Betracht. Dieser spricht den Beteiligten ein Recht auf Einsicht in die Gerichtsakten und die dem Gericht vor-

⁴ Für einen Überblick zum Datenschutz siehe Graalman-Scheerer 2005, 438; Weßlau 2016, § 476 Rn. 28.

⁵ Ausführlich zur Datenschutzgrundverordnung siehe Schlösser-Rost 2017, § 27 Rn. 1-46.

⁶ Der deutsche Gesetzgeber versteht den § 27 BDSG laut Gesetzesbegründung nicht als eigene Rechtsgrundlage, sondern meint, dass § 27 BDSG das Vorliegen einer gesonderten Rechtsgrundlage voraussetze, vgl. BT-Drs. 18/11325, 99. Für die Streitdarstellung siehe Schlösser-Rost 2017, 5 f.

⁷ Hier ergibt sich ggf. das Problem, dass nur das Aktenzeichen der letzten Instanz mit deren Entscheidung veröffentlicht ist. Über den Abruf der letztinstanzlichen Entscheidung bei juris kann meist jedoch das Aktenzeichen der ersten Instanz in Erfahrung gebracht werden. Ist dies nicht der Fall, kann beim Gericht, dessen Aktenzeichen bekannt ist, nach dem erstinstanzlichen Aktenzeichen (telefonisch oder schriftlich) nachgefragt werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Anfrage beim Gericht, dessen Aktenzeichen bekannt ist, mit der Bitte um Weiterleitung unter Hinzufügung des Aktenzeichens erster Instanz.

gelegten Akten zu.⁸ Ein Recht Dritter auf Akteneinsicht kann aus § 100 VwGO jedoch nicht hergeleitet werden (Koehl 2018, 106; Kopp & Schenke 2018, § 100 Rn. 2; Geiger 2014, Rn. 3; OVG Bautzen NVwZ 2016, 335).⁹ Anzumerken ist jedoch, dass bei Vorliegen einer Zustimmung der Beteiligten die Akteneinsicht durch Dritte zu bejahen sein dürfte. Es könnten jedoch möglicherweise Interessen des Gerichts entgegenstehen. Demnach ist dies eine aufwendige und unsichere Alternative (Lang 2014, § 100 Rn. 14; Wegner 2013, Rn. 145).

4.1.2 § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO

§ 299 Abs. 2 ZPO eröffnet Dritten, die nicht am Rechtsstreit beteiligt sind, die Möglichkeit, Einsicht in Zivilakten zu erhalten, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird. § 299 Abs. 2 ZPO gilt direkt nur für die Einsicht in Zivilakten. Über § 173 S. 1 VwGO gilt § 299 Abs. 2 ZPO jedoch auch für öffentlich-rechtliche Akten (Kopp & Schenke 2018, § 299 ZPO Rn. 2; Keller 2004, Rn. 413 Fn. 1; Greger 2018, § 299 ZPO Rn. 2; Geiger 2014, § 100 VwGO Rn. 3; OVG Bautzen NVwZ 2016, 335; Lang 2014, § 100 VwGO Rn. 10 ff.; Koehl 2018, 105).¹⁰

4.1.3 Art. 5 Abs. 3 GG

Artikel 5 Abs. 3 GG schützt die Freiheit der Wissenschaft in Forschung und Lehre. Das Grundrecht ist zum einen ein subjektiv-individuales Abwehrrecht gegen den Staat. Zum anderen enthält es objektiv-rechtliche Gewährleistungspflichten und Handlungsaufträge für den Staat. Artikel 5 Abs. 3 GG gewährleistet somit als Abwehrrecht lediglich den Schutz des Wissenschaftlers vor staatlicher Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die Fragestellung und Methoden der Forschung sowie die Bewertung und Verbreitung der Forschungsergebnisse sind der staatlichen Einflussnahme entzogen. Das Abwehrrecht begründet kein individuelles

Recht auf Hilfeleistung (beispielsweise in Form der Gewährung von Akteneinsicht) zu Forschungszwecken durch den Staat (Bayer 1989, 191; BVerwG NJW 1986, 1278). Das Grundrecht begründet lediglich die Verpflichtung des Staates, Wissenschaft und Forschung zu fördern, beispielsweise durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln. Für den Wissenschaftler folgt daraus sowie aus Art. 3 Abs. 1 GG (lediglich) das Recht auf verhältnismäßige und gleiche Teilhabe am staatlichen Wissensbetrieb (Bayer 1989, 191; BVerwG NJW 1986, 1278). Folglich ergibt sich laut BVerwG und BVerfG kein verfassungsunmittelbarer Anspruch Dritter auf Akteneinsicht aus Art. 5 Abs. 3 GG (vgl. BVerwG, Beschl. v. 09.10.1985, NJW 1986, 1277; BVerfG, Beschl. v. 30.01.1986, NJW 1986, 1243). Artikel 5 Abs. 3 GG kann jedoch zur Begründung eines Rechts auf Akteneinsicht herangezogen werden und nimmt im Rahmen der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens eine entscheidende Rolle ein.

4.1.4 § 476 StPO analog¹¹

Als Rechtsgrundlage kommt weiter § 476 StPO analog in Betracht. § 476 StPO regelt das Recht Dritter auf Akteneinsicht zu Forschungszwecken. Direkt gilt dieser Paragraph nur für Strafverfahrensakten. Eine Heranziehung der Norm als Rechtsgrundlage in analoger Anwendung ist jedoch denkbar, soweit eine planwidrige Regelungslücke besteht, d. h. sich vom Gesetzgeber unbeabsichtigt keine unmittelbare Rechtsgrundlage aus dem Gesetz ergibt und eine vergleichbare Interessenlage gegeben ist. Falls eine der eben dargestellten Rechtsgrundlagen für einschlägig erachtet wird, ist ein Rückgriff auf § 476 StPO analog gesperrt. Die Voraussetzungen des § 476 StPO können jedoch in einem solchen Fall für die Untermauerung des Antrags herangezogen werden. Wenn zusätzlich zu den Voraussetzungen der Rechtsgrundlage aus dem Gesetz (die zumeist weniger detaillierte Voraussetzungen hat) die detaillierten Voraussetzungen des § 476 StPO erfüllt sind, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass der Antrag genehmigt wird (so auch Leuschner & Hüneke 2016, 471).¹²

⁸ Beteiligte sind gem. § 63 VwGO Kläger, Beklagter, Beigeladene und Vertreter des Bundesinteresses beim BVerwG oder des öffentlichen Interesses.

⁹ Andere Auffassung: VGH Mannheim, Beschl. v. 25.10.2011 – 3 S. 1616/11, NJW 2012, 1163.

¹⁰ Nach anderer Auffassung enthält § 100 VwGO eine vollständige und abschließende Regelung, sodass ein Rückgriff auf § 299 ZPO über § 173 VwGO ausgeschlossen ist: Posser 2016, § 100 VwGO Rn. 16; Kothe 2014, § 100 VwGO Rn. 2; Hüttenbrink 2002, Rn. 148; Wegner 2013, Rn. 145; OVG Lüneburg NJW 1963, 1798. Für eine ausführliche Argumentationsdarstellung siehe Lang 2014, § 100 VwGO Rn. 10 ff.

¹¹ Für eine ausführliche Darstellung der Voraussetzungen und Probleme bei § 476 StPO siehe Graalman-Scheerer 2005, 434 ff.; Leuschner & Hüneke 2016, 464 (471 f.).

¹² Wenn man der Ansicht folgt, die vertritt, dass § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO keine taugliche Rechtsgrundlage sei, dann ist § 476 StPO analog die empfehlenswerte Rechtsgrundlage.

4.1.5 Fazit zur Rechtsgrundlage

Die eben ausgeführten Gründe gegen § 100 VwGO, Art. 5 Abs. 3 GG und § 476 analog als Rechtsgrundlagen sprechen für § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO. Zudem ist zu empfehlen, die Voraussetzungen des sehr ausdifferenzierten § 476 StPO zur Untermauerung des Antrags heranzuziehen und abzuarbeiten.

4.2 Voraussetzungen

Im Folgenden werden die Voraussetzungen aufgezeigt, die bei einer Berufung auf § 173 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO erfüllt sein müssen. Gemäß § 299 Abs. 2 ZPO kann der Gerichtsvorstand Dritten ohne Einwilligung¹³ der Parteien die Einsicht in die Akten gestatten, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird.

4.2.1 Dritte, Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses

Zunächst müsste es sich bei Wissenschaftlern um Dritte i. S. d. § 299 ZPO handeln. Dritter ist jeder, der nicht Partei i. S. d. § 299 Abs. 1 ZPO ist, ihr gleichgestellt, deren Bevollmächtigter oder Streithelfer ist. Diese Dritten müssen ein rechtliches Interesse glaubhaft machen. Ein rechtliches Interesse muss sich aus der Rechtsordnung selbst ergeben und verlangt ein auf Rechtsnormen beruhendes oder ein durch Rechtsnormen geregeltes gegenwärtiges Verhältnis einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache (Saenger 2017, § 299 ZPO Rn. 9). Bei Forschungsvorhaben sind keine hohen Ansprüche an das rechtliche Interesse zu stellen (Keller 2004, 413 m. w. N.). Ein rechtliches Interesse kann sich u. a. aus einem wissenschaftlichen Interesse ergeben, d. h. wenn die Akteneinsicht für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben benötigt wird (Bacher 2018, 30; Huber 2017, § 299 Rn. 3c). Als Begründung kann zudem die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte Forschungsfreiheit herangezogen werden.

¹³ Akteneinsicht kann auch gewährt werden, wenn alle Parteien zustimmen (mit Einwilligung), dann muss kein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht werden. Die Einforderung solcher Einwilligungen von zahlreichen Betroffenen würde die Forschung mit Akten jedoch nahezu unmöglich machen, vgl. Leuschner & Hüneke, MschrKrim 2016, 464 (470). Daher ist es in der Praxis üblich, dass zunächst der Antrag seitens des Forschenden gestellt wird und dann das Gericht die Verfahrensbeteiligten anschreibt, um diese von dem Antrag in Kenntnis zu setzen und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben.

4.2.2 Ermessensentscheidung des Gerichts

Wird ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht, liegt die Gewährung der Akteneinsicht im Ermessen des Gerichtsvorstands. Es wird kein Anspruch des Dritten auf Akteneinsicht begründet (Prütting 2016, § 299 ZPO Rn. 23; Leipold 2017, § 299 ZPO Rn. 42). Vielmehr besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (Baumbach, Lauterbach, Albers & Hartmann 2018, § 299 ZPO Rn. 24). Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist das Informationsinteresse des Dritten mit dem Geheimhaltungsinteresse der Verfahrensbeteiligten abzuwägen (Saenger 2017, § 299 ZPO Rn. 13; Zuck 2010, 2915 f.). Eine ermessensfehlerfreie Entscheidung setzt voraus, den Verfahrensbeteiligten vor der Entscheidung im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren rechtliches Gehör zu gewähren. Die Verfahrensbeteiligten müssen die Möglichkeit haben, ihr Geheimhaltungsinteresse bezüglich bestimmter Informationen darzulegen, sodass diese Aspekte berücksichtigt werden können (BGH ZIP 1998, 961 f.; BVerfG NJW 2007, 1052; Saenger 2017, 13; Huber 2017, § 299 ZPO Rn. 3 a, 5). Die Gewährung von Akteneinsicht stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dar, welches u. a. die Befugnis des Einzelnen gewährleistet, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfGE 65, 43; BVerfG NJW 2007, 1052). Dem Geheimhaltungsinteresse ist jedoch nicht von vornherein der Vorrang einzuräumen (OLG Hamm NJW-RR 1997, 1490; Saenger 2017, § 299 ZPO Rn. 13). Die Gerichte werden dem Anspruch auf rechtliches Gehör gerecht, indem sie die Verfahrensbeteiligten¹⁴ von dem Antrag in Kenntnis setzen und sie um Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist bitten.

Für die Abwägung ist das Maß der Schutzwürdigkeit der personenbezogenen Daten bedeutsam. Je sensibler die Daten, desto schutzwürdiger sind die Interessen der Parteien und desto gewichtiger sind sie in der Abwägung (BVerfG NVwZ 2016, 1014; BeckRS 2017, 101931). Im Einzelfall lässt sich dem Schutz personenbezogener Daten dadurch entsprechen, dass Namen geschwärzt oder besonders geheimhaltungsbedürftige Aktenteile vor der Einsichtnahme entnommen werden (BVerfG NJW 2003, 501). Ist das Geheimhaltungsinteresse ohne erhebliches Gewicht, wird es gerechtfertigt sein, es hinter dem Interesse des Dritten zurücktreten zu lassen (BVerfGE 115, 205). In die Abwägung sind aufseiten des Antragstellers das Infor-

¹⁴ Ist einer der Verfahrensbeteiligten ein Verein, dann bietet es sich aufseiten des Gerichts an, das Schreiben mit der Bitte um Stellungnahme an den rechtlichen Vertreter und/oder die Vorstandsmitglieder des Vereins zu richten.

mationsinteresse des Dritten und die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte Forschungsfreiheit mit einzubeziehen. Aufseiten der Verfahrensbeteiligten sind das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Datenschutzrechte der Verfahrensbeteiligten zu beachten (Prütting 2016, § 299 ZPO Rn. 2, 25, 32). Zu berücksichtigen sind ferner die Interessen des Gerichts an einem ungestörten Geschäftsablauf. Die Ermöglichung der Akteneinsicht kann – je nach Umfang – mit einem erheblichen organisatorischen Aufwand verbunden sein (Geiger 2014, § 100 VwGO Rn. 3).

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass kein gesetzliches Einsichtsrecht wie in § 299 Abs. 1 ZPO besteht. Es entfällt lediglich die Voraussetzung, dass die Einsicht nicht ohne Zustimmung oder sogar gegen Widerspruch der Parteien des Verfahrens gewährt werden kann. Sowohl bei der Zustimmung der Parteien als auch bei Vorliegen eines rechtlichen Interesses steht die Gewährung der Einsicht im pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts (OLGZ 1976, 158).

4.2.3 Heranziehung der Voraussetzungen von § 476 StPO

Wie oben aufgeführt ist es streitig, ob § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO als Rechtsgrundlage herangezogen werden kann. Zudem enthält § 299 Abs. 2 ZPO, sofern ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird, keine genauen Kriterien für die Art und Weise, in der die Akteneinsicht gestattet wird. Um eine Ablehnung des Antrags zu vermeiden, ist daher zu empfehlen, auf die bereichsspezifische Regelung für die Einsicht in Strafverfahrensakten zu Forschungszwecken in § 476 StPO zurückzugreifen.¹⁵ Dieser regelt, dass die Übermittlung personenbezogener Daten an wissenschaftliche Forschungseinrichtungen zulässig ist, soweit die Voraussetzungen aus § 476 Abs. 1 S. 1 StPO erfüllt sind.

Nach § 476 Abs. 1 S. 1 StPO ist die Übermittlung personenbezogener Daten nur zulässig an Hochschulen¹⁶, andere Einrichtungen, die wissenschaftliche Forschung betreiben¹⁷, sowie öffentliche Stellen, die keiner Hochschule zugehörig sind. Bezüglich der anderen Einrichtungen, die wissenschaftliche Forschung betreiben, kommt es nicht darauf an, ob es sich um Eigen- oder Auftragsforschung handelt. Es ist allein entscheidend, dass es sich um un-

abhängige wissenschaftliche Forschung handelt. Doktoranden und Habilitanden sind als Einzelperson nicht von § 476 StPO erfasst. § 476 StPO stellt nur dann eine taugliche Rechtsgrundlage für diesen Personenkreis dar, wenn die Hochschule den Antrag stellt (Graalman-Scheerer 2005, 435; BT-Drs. 14/1484, 28).¹⁸

Für die Übermittlung der personenbezogenen Daten ist gem. § 476 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StPO Voraussetzung, dass die Auswertung der personenbezogenen Daten für die wissenschaftliche Forschungsarbeit erforderlich ist. Erforderlich ist sie, wenn die in den Akten enthaltenen Daten für die Aufgabenerfüllung geeignet sind, kein gleich geeignetes milderes Mittel zur Verfügung steht und die mit der Akteneinsicht verbundene Zweckumwandlung nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache steht (Weßlau 2016, § 476 Rn. 9). Daraus resultiert das Erfordernis, das Forschungsvorhaben und den Umfang der erforderlichen Daten genau zu beschreiben. Insbesondere muss dargelegt werden, dass der Forschungszweck nicht mit einem vertretbaren Aufwand durch die Verwendung anderweitig verfügbarer anonymisierter Daten erreicht werden kann. Diese Darlegung dient der Prüfung, ob die Nutzung anonymisierter Daten nicht genügt bzw. ob die Verwendung der Daten unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips Aussicht bietet, das Forschungsvorhaben zu fördern. Ist das nicht der Fall, ist die Erforderlichkeit zu verneinen (Graalman-Scheerer 2005, 435; Weßlau 2016, § 476 Rn. 9).

Darüber hinaus darf gem. § 476 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO eine Nutzung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich (Alt. 1) oder die Anonymisierung mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden sein (Alt. 2). Die in den Akten enthaltenen personenbezogenen Daten sind in der Regel nicht anonymisiert, sodass Alt. 1 nicht einschlägig und Alt. 2 zu prüfen ist. Diese Voraussetzung ist insbesondere bei größeren Forschungsvorhaben regelmäßig erfüllt. Verwaltungsgerichtsakten enthalten ebenso wie Strafakten eine Vielzahl personenbezogener Daten, und zwar zumeist von einer Vielzahl von Personen. Die Anonymisierung sämtlicher in den Akten enthaltenden personenbezogenen Informationen vor der Auswertung würde einen erheblichen Mehraufwand und Mehrkosten erfordern (Graalman-Scheerer 2005, 435 f.). Sollte eine Anonymisierung jedoch ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich sein, ist diese Anonymisierung von der übermittelnden Stelle vor der Übermittlung durchzuführen. Die Forschungseinrichtung ist jedoch ihrerseits verpflichtet, die Daten zu anony-

¹⁵ So auch Leuschner & Hüneke 2016, 464 (471).

¹⁶ Gemeint sind Universitäten und Fachhochschulen. Der Gesetzgeber hat nicht zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen differenziert, demnach fallen auch private Hochschulen darunter.

¹⁷ Andere Einrichtungen sind beispielsweise privatrechtlich organisierte Forschungsinstitute.

¹⁸ Es ist streitig, ob sie alternativ als Privatperson über § 475 Abs. 1, Abs. 4 StPO Auskunft aus bzw. Einsicht in Akten erhalten können. Bejahend: Schmitt 2016, § 476 Rn. 1; Graalman-Scheerer 2005, 435; Lauterwein 2011, 52 f.; Andere Auffassung: Weßlau 2016, § 476 Rn. 8.

misieren, sobald der Forschungszweck es erlaubt, vgl. § 476 Abs. 6 StPO. In der Praxis wird es wohl eher selten vorkommen, dass die übermittelnde Stelle diesen Aufwand betreibt (Weßlau 2016, § 476 Rn. 10). Daher sollte im Antrag noch einmal darauf hingewiesen werden, dass eine Veröffentlichung der gewonnenen Erkenntnisse, wie im Datenschutzkonzept dargelegt, ausschließlich anonymisiert erfolgt.

Weitere Voraussetzung für die Übermittlung personenbezogener Daten ist gem. § 476 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StPO, dass das öffentliche Interesse an der Forschungsarbeit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung erheblich überwiegt. Es ist somit eine Abwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG und der durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG gewährleisteten Freiheit von Forschung und Wissenschaft vorzunehmen. Es ist also zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse an dem konkreten Forschungsvorhaben besteht. Gemäß § 476 Abs. 1 S. 2 StPO ist bei der Abwägung im Rahmen des öffentlichen Interesses das wissenschaftliche Interesse an dem Forschungsvorhaben besonders zu berücksichtigen. Das Forschungsvorhaben als solches indiziert jedoch noch kein öffentliches Interesse. Vielmehr ist ausführlich darzulegen, welche Aspekte für ein Überwiegen des öffentlichen Interesses sprechen (Graalman-Scheerer 2005, 436). Beispiele hierfür sind: der Mangel an weitreichenden empirischen Erkenntnissen zu diesem Thema; Informationen darüber, wozu die Forschungserkenntnisse beitragen können und von wem das Forschungsvorhaben finanziert wird; Argumente dafür, dass in der Forschung die Identität der Betroffenen nicht von Belang ist. Bei umfangreichen Forschungsvorhaben mit vielen Betroffenen wird nur deren mutmaßliches Interesse in die Abwägung einbezogen werden können (Schmitt 2016, § 476 Rn. 1).

In § 476 Abs. 3 bis Abs. 8 StPO ist geregelt, welche verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen bei der Übermittlung von Daten einzuhalten sind. Insbesondere dürfen gem. Abs. 4 S. 1 die übermittelten Daten nicht für eine andere Forschungsarbeit derselben Einrichtung oder desselben Forschers verwendet werden. Ferner ist die Weitergabe der Daten an Personen, auf die sich die erteilte Genehmigung nicht bezieht, unzulässig. Gemäß Abs. 4 S. 2 kann die zuständige Stelle einer Verwendung für einen anderen wissenschaftlichen Zweck oder einer Weitergabe an andere Personen jedoch zustimmen (Weßlau 2011, 23; BT-Drs. 14/1484, 28).

4.3 Gegenstand des Rechts aus § 299 Abs. 2 ZPO

Gegenstand des Rechts aus § 299 Abs. 2 ZPO sind grundsätzlich die gesamten Prozessakten des befassten Gerichts. Bestandteile der Prozessakten sind die bei Gericht eingereichten Schriftsätze und deren Anlagen (§ 133 Abs. 1 AktO), die gerichtlichen Protokolle (§§ 159, 160 AktO), die Urschriften der Beschlüsse, Urteile und Verfügungen, die Urkunden über die Zustellungen und amtlichen Schriftstücke. Auch die Beiakten zählen zu den Prozessakten (Saenger 2017, § 299 ZPO Rn. 15; Prütting 2016, § 299 ZPO Rn. 4).

4.4 Form der Übermittlung personenbezogener Daten

§ 476 Abs. 2 S. 1 StPO regelt, dass die Übermittlung von personenbezogenen Informationen durch die Erteilung von Auskünften erfolgt, wenn hierdurch der Zweck der Forschungsarbeit erreicht werden kann und die Erteilung keinen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass die Auskunftserteilung vor der Akteneinsicht Vorrang hat. Ob der Zweck des Forschungsvorhabens durch eine Auskunftserteilung erreicht werden kann, hängt davon ab, welche Untersuchungsmethode angewandt werden soll. Bei Forschungsvorhaben, die als Methode die Aktenanalyse gewählt haben, wird der Forschungszweck nicht durch eine Auskunftserteilung zu erreichen sein. Auch wäre eine Auskunftserteilung für die übermittelnde Stelle mit einem so erheblichen Aufwand verbunden, dass wohl ein unverhältnismäßiger Aufwand gegeben wäre. Bei kriminologischen Forschungsvorhaben, die eine Aktenanalyse durchführen wollen, ist also faktisch die Gewährung der Akteneinsicht (§ 476 Abs. 2 S. 2 StPO) die Regel und die Auskunftserteilung (§ 476 Abs. 2 S. 1 StPO) die Ausnahme (Graalman-Scheerer 2005, 437).

4.5 Ort der Akteneinsicht

Wird Akteneinsicht gewährt, erfolgt die Einsichtnahme in der Regel vor Ort. Die Akten können jedoch zur Einsichtnahme auch übersandt werden gem. § 476 Abs. 2 S. 3 StPO. Die Entscheidung liegt im pflichtgemäßen Ermessen der zur Entscheidung berufenen Stelle (Graalman-Scheerer 2005, 437). Auch im Rahmen des Rechts des Dritten auf Akteneinsicht aus § 299 Abs. 2 ZPO liegt die Form, in der Akteneinsicht erteilt wird, im Ermessen des Gerichtsvorstands (Prütting 2016, § 299 ZPO Rn. 26; Bacher 2018, § 299

ZPO Rn. 34). Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist auf der einen Seite das Interesse des Antragstellers an ungestörter Auswertung der Akten und der im Datenschutzkonzept bestätigte ausreichende und ernst genommene Schutz der personenbezogenen Daten zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite ist das Risiko des Aktenverlustes bei Versendung sowie Personal- und Sachkosten für die Versendung und Rücklaufkontrolle der Akten zu berücksichtigen (Graalman-Scheerer 2005, 437). Letzteres Argument kann jedoch dadurch entkräftet werden, dass auch im Prozessverlauf Akten an die Verfahrensbeteiligten versandt werden. Die Erfahrungen aus Projekten am KFN, in denen Strafsakten angefordert wurden, zeigen, dass die Akten regelmäßig übersandt werden.¹⁹ Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist auch zu berücksichtigen, ob eine vollständige Akteneinsicht erforderlich ist oder ob den rechtlichen Interessen des Antragstellers auch durch eine Einsicht in einzelne Teile der Akte hinreichend Rechnung getragen werden kann (Bacher 2018, § 299 ZPO Rn. 33).

4.6 Anfertigung von Kopien und Scans

Die Rechtsfolge der Gewährung der Akteneinsicht nach §§ 299 Abs. 2 ZPO, 476 Abs. 2 S. 2 StPO analog ist nicht eindeutig. Fraglich ist, ob auch das Kopieren oder Scannen der Akte bzw. von Aktenteilen umfasst ist. Der Wortlaut von § 299 Abs. 2 ZPO und § 476 Abs. 2 S. 2 StPO spricht von *Einsicht* in die Akten. Laut dem Duden bedeutet Einsehen: »in etwas Einblick nehmen«, »prüfend nachlesen« oder »suchend in etwas lesen«. Demnach würde nach dem allgemeinen Sprachgebrauch unter dem Begriff der *Einsicht* das Kopieren oder Scannen der Akte oder von Aktenteilen nicht unmittelbar zu verstehen sein. Der Rechtsbegriff der Akteneinsicht hingegen umfasst jede Möglichkeit, vom Inhalt einer Akte Kenntnis zu nehmen. Es ist dabei unerheblich, um welche Art von Kenntnisnahme es sich handelt und welchen Umfang sie hat (Haertlein 2001, 443; Holch 1974, 14 f.).²⁰

§ 476 StPO soll eine Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten in Strafsakten zum Zwecke wis-

senchaftlicher Forschung schaffen. Sinn und Zweck der Norm ist die Erleichterung des Zugangs zu Informationen aus Akten für die wissenschaftliche Forschung (Gieg 2013, § 476 StPO Rn. 1; BT-Drs. 14/1484). Das Kopieren bzw. Scannen einer Akte würde aus vielen Gründen eine besondere Erleichterung für die Forschenden darstellen, um sich einen Zugang zu den Akteninhalten zu verschaffen. In der Regel ist die Frist, innerhalb derer die Akte an das zuständige Gericht zurückgesandt werden muss, relativ kurz bemessen. Eine Verlängerung dieser Frist ist zudem nicht immer möglich. Die Anzahl der zu erfassenden, von dem zuständigen Gericht übermittelten Akten insgesamt sowie der Seitenumfang einer einzelnen Akte kann dabei enorm variieren. Regelmäßig stellt der Forschende einen Antrag auf Akteneinsicht zeitgleich bei mehreren Gerichten, die gegebenenfalls die Akten dann alle zum selben Zeitpunkt zusenden. Insbesondere Forschende an den Universitäten führen Forschungsprojekte allein, ohne die zusätzliche Unterstützung von etwaigen Hilfskräften durch. Der immense Arbeits- und Zeitaufwand der Aktenkodierung auf der einen Seite kollidiert hier mit dem wissenschaftlichen Anspruch auf Genauigkeit auf der anderen Seite. Die Möglichkeit zum Kopieren bzw. Scannen einer Akte oder von Aktenteilen würde es daher dem Forschenden zum einen erleichtern, die Akten unverzüglich an das Gericht zurückzusenden und ihm zum anderen die notwendige Zeit verschaffen, die Akten den wissenschaftlichen Ansprüchen entsprechend zu erfassen. In der Regel stellt sich erst während eines Forschungsprozesses heraus, welche Inhalte eine Akte im Einzelfall tatsächlich enthält. Mit der Möglichkeit der Erstellung von Kopien oder Scans kann der Forschende auch im fortgeschrittenen Forschungsprozess auf die Inhalte einer Akte zurückgreifen. Dies bietet sich insbesondere an, wenn später das Umcodieren oder Ergänzen einzelner Variablen nötig wird oder im Rahmen der Datenauswertung Verständnisfragen auftreten. In Anbetracht des Sinns und Zwecks von § 476 Abs. 2 StPO, der Erleichterung des Zugangs zu Informationen aus Akten für die wissenschaftliche Forschung, ist das Kopieren und Scannen zum Erschließen des jeweiligen Akteninhalts von besonderer Bedeutung. Die Vorschrift des § 476 Abs. 2 StPO enthält dabei im Vergleich zu § 299 Abs. 2 ZPO wesentlich ausdifferenziertere Voraussetzungen. Im Sinne eines Erst-Recht-Schlusses muss dabei das Kopieren und Scannen auch von der Rechtsfolge des mit wesentlich weichen gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen versehenen § 299 Abs. 2 ZPO erfasst sein.

Vergleicht man den Wortlaut von § 147 Abs. 1 StPO, der ebenfalls ein Recht auf Einsicht in Akten enthält, mit dem von § 299 Abs. 2 ZPO und § 476 Abs. 2 S. 2 StPO, sprechen alle von der *Einsicht* in Akten. Es ist allgemein anerkannt,

¹⁹ Es wurden u. a. im Rahmen der Projekte »Rockerkriminalität«, »Wohnungseinbruchsdiebstahl«, »Tötungsdelikte an Kindern« Strafsakten an das KFN übersandt.

²⁰ Die Erteilung von Abschriften (anonymisierter) gerichtlicher Entscheidungen zu wissenschaftlichen Zwecken ist nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Sie ist ein Unterfall der Akteneinsicht, vgl. Haertlein 2001, 470.

dass im Rahmen von § 147 Abs. 1 StPO die Erteilung von Abschriften und Ablichtungen aus den Akten einen Unterfall der Akteneinsicht darstellt (Schmitt 2016, § 147 Rn. 6; Hamm NJW 85, 2040; Köln NJW 85, 336, 337). § 147 StPO berechtigt demnach die Verteidigung, die Akte oder Akten Teile zu kopieren, um ihrer Verpflichtung zur Teilung der Erkenntnisse aus der Akteneinsicht gegenüber dem Beschuldigten nachzukommen (BGH 29, 99, 102; Schmitt 2018, § 147 StPO Rn. 20; Wessing 2018, 28). Eine Ausnahme besteht, wenn es sich um Verschlussachen handelt oder wenn durch eine Aushändigung der Kopien eine Gefährdung des Untersuchungszwecks eintreten würde. Die Verteidigung hat zwar keinen Anspruch auf Aushändigung von Abschriften oder Ablichtungen. Sie kann sich jedoch, wenn nicht besondere Gründe entgegenstehen, Abschriften oder Ablichtungen selbst anfertigen oder auf ihre Kosten anfertigen lassen (Schmitt 2016, § 147 Rn. 7 m. w. N.). Die genannten Ausnahmen greifen bei einem Einsichtsrecht zu Forschungszwecken nicht: Es werden abgeschlossene Verfahrensakten beantragt. Hinsichtlich dieser besteht keine Gefährdung des Untersuchungszwecks durch die Anfertigung von Kopien. Auch Verschlussachen sind nicht von Relevanz. In Anbetracht des gleichen Wortlauts der Vorschriften ergibt sich aus systematischen Gesichtspunkten folglich kein Grund, zwischen dem Einsichtsrecht nach § 147 Abs. 1 StPO und dem nach § 299 Abs. 2 ZPO bzw. § 476 Abs. 2 S. 2 StPO zu differenzieren.

In Zivilsachen kann das Gericht am Verfahren nicht beteiligten Dritten anonymisierte Abschriften von Urteilen und Beschlüssen erteilen, ohne dass dies den Anforderungen an die Gewährung von Akteneinsicht gem. § 299 Abs. 2 ZPO unterliegt (BGH Beschl. v. 05.04.2017 IV AR (VZ) 2/16, VersR 2017, 905). Wenn aber sogar die Voraussetzungen von § 299 Abs. 2 ZPO vorliegen und zusätzlich die Voraussetzungen von § 476 StPO erfüllt sind, dann müsste es im Sinne eines Erst-Recht-Schlusses möglich sein, die gesamte Akte oder Aktenteile zu kopieren. Des Weiteren ist das Anfertigen und Übersenden einer Kopie zeit- und kostensparender für die zuständige Behörde. Zwar muss die Behörde die angeforderte(n) Akte(n) zunächst heraussuchen, diese gegebenenfalls anonymisieren und anschließend kopieren bzw. scannen. Im Anschluss daran muss sie sich jedoch weder um den Rückhalt der Akte bemühen noch Anträge auf Verlängerung der Aktenüberlassung bearbeiten.

Letztlich besteht durch das Kopieren oder Scannen zwar ein hohes Risiko des Missbrauchs der Daten durch Dritte. Andererseits stellen die Forschenden hinsichtlich der übersandten Akten und auch der Aktenkopien bzw. Aktenscans sicher, dass diese dem Datenschutz entsprechend verwahrt und behandelt werden. Dies wird durch

ein entsprechendes Datenschutzkonzept versichert.²¹ Das Argument des Missbrauchs lässt sich auch dadurch entkräften, dass im normalen Prozessverlauf Akten durch die Verteidigung kopiert bzw. gescannt werden (können) und damit das Risiko des Datenmissbrauchs erhöht wird.

Insgesamt darf also die Möglichkeit, Akteninhalte zu kopieren oder zu scannen, nicht von vornherein ausgeschlossen sein, sondern muss vom Gericht im Rahmen des tatrichterlichen Ermessens unter Beachtung der jeweiligen Interessen abgewogen werden.

4.7 Kosten der Aktenversendung

Die Kosten für die Aktenübersendung sind im Gerichtskostengesetz geregelt (KV 9003 GKG i. V. m. KV Vorbem. 2 JVKostG, KV 31003 GNotKG). Derzeit beträgt die Pauschale 12 Euro. Bei der Überlassung von elektronischen Daten fallen 1,50 Euro, maximal 5 Euro pro Übermittlungsvorgang an (KV 9000 Nr. 3, KV 2000 Nr. 2 JVKostG und KV 31000 Nr. 3 GNotKG; Bacher 2018, § 299 ZPO Rn. 54, 57).²² Die Übernahme der eventuell entstehenden Kosten muss nicht zwingend vorab geklärt werden. In der Regel wird das Gericht, wenn es die Übernahme der Versendungskosten durch den Forschenden verlangt, dies in seinem Schreiben mitteilen.²³ Als Übersendungsort kann ein Lehrstuhl, eine Kanzlei oder ein Forschungsinstitut angegeben werden. Wichtig ist dabei, dass am Übersendungsort die Möglichkeiten bestehen, die Akten dem Datenschutzrecht entsprechend aufzubewahren. § 2 Abs. 1 S. 1 GKG und § 2 Abs. 1 JVKostG enthalten eine Befreiung von der Zahlung der Kosten. Kostenfreiheit meint, dass keine Verpflichtung zur Zahlung von Gebühren und Auslagen in allen Rechtszügen besteht (Dörndorfer 2018, 2). Sie befreien u. a. die nach den Haushaltsplänen des Bundes oder eines Landes verwalteten öffentlichen Anstalten und Kassen von der Zahlung der Kosten.²⁴ Voraussetzung dafür ist, dass diese unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und dass der Haushaltsplan des Bundes oder Landes den Rechtsträger mit seinen gesamten Einnahmen und Aus-

²¹ Wenn der Antrag des Forschenden auch das Recht auf das Anfertigen von Kopien und Scans beinhaltet, dann muss das Datenschutzkonzept zwingend einen entsprechenden Abschnitt enthalten, in dem der Schutz der personenbezogenen Daten auch hinsichtlich der Kopien und Scans versichert wird. Es muss gewährleistet werden, dass die Kopien und Scans dem Datenschutz entsprechend aufbewahrt und nach Abschluss des Forschungsprojekts vernichtet werden.

²² Für Einzelheiten vgl. Volpert 2016, 218.

²³ Erfahrungsgemäß ist dies jedoch nur selten der Fall.

²⁴ Für eine Liste an Beispielen zur Frage einer Kostenfreiheit nach § 2 Abs. 1 GKG siehe Hartmann 2008, 8 ff.; Dörndorfer 2018, 15.

gaben unmittelbar ausweist (Hartmann 2008, 5f.). Universitäten beispielsweise sind von den Kosten befreit, wenn sie als öffentliche Anstalten nach den Haushaltsplänen eines Landes verwaltet werden oder wenn eine Kostenfreiheit nach landesrechtlichen Vorschriften besteht (Hartmann 2008, 8; Dörndorfer 2018, 15).²⁵

4.8 Zuständigkeit

Zuständig für die Entscheidung über das Akteneinsichtsrecht ist der Vorstand des aktenverwahrens Gerichts. Das aktenverwahrende Gericht ist außerhalb der Strafgerichtsbarkeit immer das erstinstanzliche Gericht, zu dem die Akte nach Abschluss des Rechtsstreits zurückgegeben wird (Keller 2004, 413). Vorstand meint Präsident oder Direktor des Gerichts (Kopp & Schenke 2018, § 100 Rn. 2). Die Befugnis kann an die zur Entscheidung des Rechtsstreits berufenen Abteilungsrichter, Einzelrichter oder Vorsitzenden der zuständigen Kammer oder Senate delegiert werden (Greger 2018, § 299 ZPO Rn. 6; Bacher 2018, § 299 ZPO Rn. 35).

4.9 Im Fall der Ablehnung

Die Gestattung oder die Ablehnung eines Antrags nach § 299 Abs. 2 ZPO i. V. m. § 173 VwGO, einem Dritten Akteneinsicht zu gewähren, unterliegt nicht der Beschwerde nach § 146 Abs. 1 VwGO. Auch § 23 EGGVG findet auf die Entscheidung im Verwaltungsgerichtsprozess keine Anwendung (Koehl 2018, 108; VGH Mannheim NJW 2012, 1163).

4.10 Das Recht in der praktischen Anwendung

Im Anschreiben hat der Antragsteller das Vorliegen aller Voraussetzungen für eine Genehmigung schlüssig darzulegen (BT-Drs. 14/1484, 27). Das konkrete Forschungsvorhaben ist hinsichtlich Zeitraum, Finanzierung, Zielen,

Methodik und Vorgehensweise zu beschreiben. Den Hauptanteil des Antrags stellen die Ausführungen zur Rechtsgrundlage und die Erfüllung ihrer Voraussetzungen dar. Es ist aufzuzeigen, welche Daten benötigt werden, warum anonymisierte Daten nicht ausreichen und inwiefern die Datenbeschaffung für die Durchführung des Vorhabens erforderlich ist. Schließlich ist der Personenkreis zu bezeichnen, der das Forschungsvorhaben durchführen und Zugang zu den personenbezogenen Daten haben soll. Die Bezeichnung muss so genau sein, dass ihre Verpflichtung zur Geheimhaltung gem. § 476 Abs. 3 StPO überprüft werden kann. Sämtliche Mitarbeiter an dem Forschungsprojekt sind daher gem. § 476 Abs. 3 StPO zur Geheimhaltung nach dem Verpflichtungsgesetz (Gesetz zur förmlichen Verpflichtung nicht beamteter Personen vom 2. März 1974, BGBI. I S. 649, 547) zu verpflichten. Diese Verpflichtungserklärungen sind dem Antrag möglichst beizufügen.²⁶ Falls für die Datenerhebung und -auswertung studentische Hilfskräfte eingesetzt werden, dann sollte der Antrag den Hinweis darauf enthalten, dass es geplant sei, mehrere speziell angeleitete studentische Hilfskräfte für die Analyse einzusetzen, welche die Arbeit in einem auf einige Monate konzentrierten Zeitraum kontinuierlich und unter Aufsicht bzw. Anleitung durch die Projektleitung durchführen. Außerdem sollte vermerkt werden, dass diese Hilfskräfte vor Einblick in die Akten auch zur Geheimhaltung nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet werden, sobald sie feststehen und deren Verpflichtungserklärungen, falls gewünscht, gerne nachgereicht werden.

Im Rahmen der Darlegungen über die Erforderlichkeit der Datenübermittlung ist auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Zweck der Forschung nicht durch die Verwendung anonymisierter Daten erreicht werden kann. Es ist zudem von Vorteil, wenn die zuständige Stelle hinsichtlich der oben genannten Abwägung nicht »nur« eigene Überlegungen anstreben muss, sondern auch Ausführungen zur Bedeutung des Vorhabens seitens des Antragstellers mit in die Abwägung einbeziehen kann. Wenn nicht nur Auskunft, sondern Akteneinsicht begehrt wird, so muss sich aus den Darlegungen auch ergeben, warum Auskünfte für den Zweck der Forschungsarbeit nicht genügen. Es ist sinnvoll, kurz auszuführen, ob ein unverhältnismäßiger Aufwand einer Auskunftserteilung entgegensteht. Falls Aktenkopien oder Scans begehrt werden, dann sollte dargestellt werden, warum diese eine besondere Erleichterung für die Forschenden darstellen. Alle Darlegun-

²⁵ Universitäten und Hochschulen in Niedersachsen erfüllen gem. § 47 S. 1 NHG (Niedersächsisches Hochschulgesetz) als Einrichtungen des Landes staatliche Angelegenheiten. Sie werden laut § 49 Abs. 1 S. 1 NHG als Landesbetriebe gem. § 26 Abs. 1 LHO (Landeshaushaltsordnung) geführt. Der niedersächsische Haushaltsplan weist sie mit ihren gesamten Einnahmen und Ausgaben unmittelbar aus, vgl. Haushaltsplan 2017 und 2018, 120 ff. Demnach sind sie von der Kostentragungspflicht befreit.

²⁶ Alternativ können die Verpflichtungserklärungen auch erst bei positiver Bescheidung des Antrags nachgesandt werden. Wird diese Alternative gewählt, dann sollte im Antrag jedoch zumindest auf die Existenz der Verpflichtungserklärungen hingewiesen werden.

gen müssen sich stets darauf beziehen, wie den Erfordernissen der Datensicherheit und des Datenschutzes im konkreten Fall Rechnung getragen wird. Zum Schluss ist es wichtig zu betonen, dass der Datenschutz eingehalten wird. Ausführliche Darlegungen sind hier obligatorisch. Letztlich erfolgt ein Hinweis darauf, dass vorgesehen ist, die Ergebnisse dem Datenschutzkonzept entsprechend in wissenschaftlichen Publikationen zu veröffentlichen.²⁷

Im Anhang an das Schreiben sollten eine Projektbeschreibung, das Datenschutzkonzept zum Forschungsvorhaben, das Genehmigungsschreiben des Datenschutzbeauftragten und ggf. die Verpflichtungserklärungen der Projektmitarbeiter mitgesandt werden. Die Bearbeitungsdauer der Anfrage variiert. Sie kann zwischen 14 Tagen und mehreren Monaten liegen. In seltenen Fällen erfolgt keine Antwort.²⁸ Die Gerichte bejahen den Antrag zumeist nicht sofort, sondern teilen mit, dass sie den Verfahrensbeteiligten eine Frist zur Stellungnahme bezüglich des Antrags gesetzt haben. Diese Frist beträgt circa 4 Wochen.²⁹ Es ist empfehlenswert, in den Antrag den Hinweis einzufügen, dass ein Einverständnis hinsichtlich der Mitteilung an die Verfahrensbeteiligten über die Antragstellung und die Übersendung des Antrags (ohne Anhang) besteht. Die Überlassungsfristen bezüglich der Akten liegen erfahrungsgemäß zwischen wenigen Wochen und mehreren Monaten. Zum Teil werden Akten auch ohne eine Rücksendefrist überlassen.

5 Antrag auf Einsicht in Akten des Innenministeriums

Der schriftliche Antrag auf Einsicht in die Akten des Innenministeriums wird bei dem Behördenleiter in Form des Innenministers des jeweils einschlägigen Bundeslandes gestellt.

5.1 Rechtsgrundlage, wissenschaftliches Interesse

Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Einsicht in Akten des Innenministeriums zu Forschungszwecken existiert nicht. Im Folgenden werden die einschlägigen Vorschriften, die als Rechtsgrundlage für die praktische Durchsetzung in Betracht kommen, dargestellt. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Darstellung eines wissenschaftlichen Interesses gesetzt, auf das sich im o.g. Projekt gestützt wurde.

5.1.1 § 29 VwVfG

§ 29 Abs. 1 VwVfG gewährt den Beteiligten ein Recht auf Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten. Grundsätzlich kann die Akteneinsicht auch nicht am Verfahren beteiligten Dritten gewährt werden, sofern ein Geheimhaltungsbedürfnis i. S. v. § 30 VwVfG dem nicht entgegensteht (Bader & Ronellenfitsch 2018, § 29 VwVfG Rn. 13). Die Rechtsprechung ist gegenüber dem Akteneinsichtsrecht Dritter aus § 29 Abs. 1 VwVfG jedoch restriktiv eingestellt. Ein solches Recht auf Akteneinsicht zu Forschungszwecken wird regelmäßig verneint (vgl. BVerfG NJW 1986, 1243; BVerfG NJW 1986, 1277).

5.1.2 Informationsfreiheitsgesetz (IFG)³⁰

Gemäß § 1 Abs. 1 IFG (Informationsfreiheitsgesetz des Bundes) hat jeder gegenüber den Behörden des Bundes i. S. d. § 1 Abs. 4 VwVfG einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Das IFG schafft somit einen voraussetzungslosen Anspruch. Die Geltendmachung eines rechtlichen oder sonstigen Interesses sowie eine eigene Betroffenheit – rechtlich oder tatsächlich – ist nicht erforderlich. Bundesbehörden³¹ sind Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung³² (Scheel 2006, § 1 IFG Rn. 36 ff.). Für Landesbehörden gelten die Informationsfreiheitsgesetze der Länder.³³

Jeder ist anspruchsberechtigt, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz. Jeder bedeutet alle natürli-

²⁷ Zum Beispiel Artikel in Fachzeitschriften, Forschungsbericht, Qualifikationsarbeiten.

²⁸ Bearbeitungsdauer der Anfrage meint hier den Zeitraum bis zur ersten Rückmeldung der Gerichte. Nicht gemeint ist also der Zeitraum bis zur Übersendung der Akten. Dieser beträgt in der Regel zwischen wenigen Wochen und mehreren Monaten.

²⁹ Den Parteien ist nämlich vor der Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, vgl. Bacher 2018, § 299 ZPO Rn. 35 a.

³⁰ Für ausführlichere Informationen vgl. die Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz Bek. D. BMI v. 21.11.2005 – V 5 a -130 250/16 und Berger, Roth & Scheel 2013.

³¹ Für Beispiele siehe Scheel 2006, § 1 IFG Rn. 35 ff.

³² Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

³³ Bis auf Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben alle Bundesländer ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz.

chen Personen, dies sind alle Menschen, § 1 ff. BGB. Auch juristische Personen des Privatrechts (z. B. eingetragene Vereine) sind antragsbefugt. Nicht antragsberechtigt sind jedoch Bürgerinitiativen und Verbände, wenn sie nicht selbst juristische Personen des Privatrechts sind.³⁴ Zugang besteht nur zu amtlichen Informationen i. S. v. § 2 Nr. 1 IFG. Dies sind alle Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Dabei handelt es sich um Informationen, die bei ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil des Vorgangs sind.³⁵ Der Begriff umfasst alle Formen von festgehaltener und gespeicherter Information, die auf einem Informationsträger gespeichert ist (Scheel 2006, § 2 IFG Rn. 10). Sobald der Antrag die Rechte und Daten Dritter i. S. v. § 5 Abs. 1, Abs. 2, § 6 IFG betrifft, ist dieser gem. § 7 Abs. 1 S. 3 IFG mit einem rechtlichen oder sonstigen Interesse zu begründen. Dritter ist gem. § 2 Nr. 2 IFG jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen und dessen Rechte aus den §§ 5, 6, 8 IFG durch die Einsichtnahme bzw. den Informationszugang des Antragstellers berührt werden können (Scheel 2006, § 2 IFG Rn. 46). Gemäß § 8 Abs. 1 IFG gewährt die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag berührt werden, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme. Damit wird dem Dritten rechtliches Gehör gewährt.³⁶ Die gegebenenfalls erteilte Zustimmung oder Ablehnung des Dritten ist für die Behörde jedoch nicht immer bindend. Beispielsweise bei § 5 IFG kann sich die Behörde, außer bei besonderen Arten personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 1 S. 2 IFG), nach einer Abwägung im Einzelfall über die fehlende Einwilligung des Dritten hinwegsetzen (Anwendungshinweise zum IFG Bek. D. BMI v. 21.11.2005 – V 5 a -130 250/16; Berger 2006, § 8 IFG Rn. 3 ff.).

Gemäß § 1 Abs. 2 IFG kann die Behörde Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Demnach ist der Anspruch nicht auf Auskunft beschränkt, sondern kann sich auch auf Akteneinsicht in der Behörde erstrecken. Das IFG gewährt jedoch kein Recht auf freien und unbeaufsichtigten Zugang zu den Akten. Soweit im Einzelfall unmittelbare Akteneinsicht erfolgen kann, ist diese zu beaufsichtigen. Die unmittelbare Akteneinsicht kommt jedoch nur in Betracht,

wenn Beschränkungen des Aktenzugangs (z. B. durch Schwärzungen) nicht notwendig sind. Die Behörde muss entscheiden, ob der begehrten Form keine wichtigen Gründe entgegenstehen. Hierzu hat sie die Ausnahmegründe der §§ 3–6 IFG zu prüfen und gegebenenfalls einen betroffenen Dritten nach § 8 IFG zu beteiligen. Der Anspruch kann insbesondere durch öffentliche und private Belange der §§ 3–6 IFG beschränkt sein. Diese Ausnahmegründe muss die Behörde darlegen. Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit genügt nicht, um Informationen zu verweigern.

Der Antrag muss an eine Behörde des Bundes gerichtet sein (§ 7 Abs. 1 S. 1 IFG). Verfügungsberechtigt ist in der Regel die federführende Behörde. Es bestehen keine Form-erfordernisse. Ein schriftlicher Antrag ist jedoch empfehlenswert (Berger 2006, § 7 Rn. 2 ff., 8). Wird die Information ganz oder teilweise nicht erteilt, besteht für den Bürger die Möglichkeit, sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu wenden. Daneben kann der Antragsteller Widerspruch einlegen und vor dem Verwaltungsgericht Klage erheben. Besondere Regelungen zum Informationszugang in Spezialgesetzen gehen dem Informationsfreiheitsgesetz gem. § 1 Abs. 3 IFG vor. Ausnahmen dazu stellen gem. § 1 Abs. 3 IFG der § 29 VwVfG und der § 25 SGB X dar. Diese stehen gleichrangig neben dem Anspruch aus dem IFG und können alternativ geltend gemacht werden (Debus 2018, 187). Eine Sperrung der Anwendbarkeit des IFG kommt jedoch nur insoweit in Betracht, als der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und eine abschließende Regelung enthält.³⁷ Darüber hinaus kann sich eine Sperrwirkung gegenüber dem IFG auch aus dem Fehlen der Normierung eines Informationszugangsrechts ergeben;³⁸ im Übrigen bleibt das IFG anwendbar (Debus 2018, 180, 183).

5.1.3 Art. 5 Abs. 3 GG (Forschungsfreiheit)³⁹

Das BVerwG und das BVerfG verneinen, wie oben ausgeführt, einen unmittelbaren Anspruch aus Art. 5 Abs. 3 GG für Dritte auf Einsicht in Behördenakten zu Forschungszwecken.

³⁴ In diesem Fall ist jedoch der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsbefugt, siehe Scheel 2006, § 1 IFG Rn. 9 ff., BT-Drs. 15/4493, 7.

³⁵ Nicht z. B. Kopien als Handakte, bloße (Vor-)Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden.

³⁶ Laut des Gesetzesentwurfes zum IFG kann auf die Beteiligung Dritter auch verzichtet werden, wenn sich der Antragsteller mit der Anonymisierung der Daten einverstanden erklärt.

³⁷ Zum Beispiel § 299 Abs. 2 ZPO. Der Anwendungsbereich des § 299 Abs. 2 ZPO verdrängt einen Anspruch auf Akteneinsicht nach dem IFG; ein Rückgriff auf das IFG ist also gesperrt, vgl. Huber 2017, § 299 ZPO Rn. 3.

³⁸ Dies wird beispielsweise im Steuerrecht diskutiert, vgl. Debus 2018, 180, 193.

³⁹ Neben Art. 5 Abs. 3 GG könnte man noch an die in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG verankerte Informationsfreiheit denken. Diese ist jedoch nicht betroffen, da Behördenakten keine »allgemein zugänglichen Quellen« im Sinne der Vorschrift darstellen, vgl. BVerfG NJW 1986, 1243.

5.1.4 Wissenschaftliches Interesse

Auch wenn sich aus Art. 5 Abs. 3 GG kein unmittelbarer Anspruch Dritter auf Akteneinsicht zu Forschungszwecken ableiten lässt, bedeutet dies nicht, dass das Innenministerium als Behörde bei der Entscheidung über den Antrag keine verfassungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten hat. Staatliches Handeln ist wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung an die Verfassung gebunden. Das Innenministerium muss daher bei seiner Entscheidung über die Akteneinsicht zu Forschungszwecken die Verfassung als Werteordnung und den Stellenwert, den das Grundgesetz der Forschungsfreiheit einräumt, beachten. Ein unmittelbarer Anspruch des Wissenschaftlers auf positive Entscheidung ergibt sich daraus jedoch nicht. Es kann nur verlangt werden, dass über den Antrag sachgerecht, d. h. frei von Willkür und unter angemessener Berücksichtigung des Zwecks des Anliegens entschieden wird (BVerfG 1986, 1243). Solange keine vorrangige gesetzliche Regelung vorhanden ist, ist es grundsätzlich Aufgabe der Verwaltung, das Spannungsverhältnis kollidierender Verfassungsrechte sachgerecht aufzulösen (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). In dem Abwägungsvorgang, den die Behörde vorzunehmen hat, ist das Material zu berücksichtigen, das zur Herbeiführung einer praktischen Konkordanz verfassungsrechtlich relevant ist. Die Ablehnung der Akteneinsicht darf nur damit begründet werden, dass im konkreten Einzelfall andere Verfassungswerte entgegenstehen. Zweckmäßigkeitserwägungen und rein fiskalische Argumente (z. B. Verwaltungsaufwand) können bei der Ermessensentscheidung nicht berücksichtigt werden. Die Behörde ist vielmehr zur Gewährung der Akteneinsicht zu Forschungszwecken verpflichtet, wenn im Einzelfall keine anderen Verfassungswerte entgegenstehen oder die Abwägung ergibt, dass eine praktische Konkordanz beispielsweise durch die Einrichtung von Sicherungsmaßnahmen herbeigeführt werden kann (Bayer 1989, 193f.; BVerwG NJW 1986, 1277; BVerfG 1986, 1243).

Dementsprechend beinhaltet der Antrag keine Berufung auf eine Rechtsgrundlage. Vielmehr erfolgt eine ausführliche Darstellung und Begründung des wissenschaftlichen Interesses, angelehnt an die Begründung des rechtlichen Interesses im Rahmen von § 299 Abs. 2 ZPO.

5.2 Ermessen

Die Entscheidung über die Akteneinsicht liegt im Ermessen der Behörde. Das begründete wissenschaftliche Interesse wird im Rahmen der Ermessenentscheidung berücksichtigt. Die Einsicht in Akten des Innenministeriums ist

vergleichbar mit der Einsicht in die Akten der Verwaltungsgerichte und die der Strafgerichte. Jede von ihnen enthält sensible Daten, welche besonders geschützt werden müssen. Es ist jedoch kein Grund ersichtlich, zwischen den Verwaltungsgerichtsakten, Strafverfahrensakten und Akten des Innenministeriums zu differenzieren und gegebenenfalls Hürden hinsichtlich der Akteneinsicht zu Forschungszwecken aufzustellen.

5.3 Praktische Anwendung

Der Antrag auf Einsicht in Akten des Innenministeriums ähnelt dem Antrag auf Einsicht in Akten des Verwaltungsgerichts. Folglich wird hinsichtlich der praktischen Anwendung nach oben verwiesen. Es ergeben sich jedoch einige Besonderheiten:

Die Informationen sind grundsätzlich kostenpflichtig. Das BGeG, die Verwaltungsverfahrenskostengesetze der Länder, das IFG und die Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) regeln die Einzelheiten.⁴⁰ Ausnahmsweise kann eine Befreiung von der Zahlungspflicht bestehen. Kostenfreiheiten enthalten beispielsweise § 8 Abs. 1, Abs. 2 BGeG und § 2 IFGGebV. Gemäß § 8 Abs. 2 BGeG sind u. a. die Länder und die landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Ausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtung ganz oder teilweise aus dem Haushalt des Landes getragen werden, gebührenbefreit. Voraussetzung ist, dass der Empfänger der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Bund ebenfalls Gebührenfreiheit einräumt. Universitäten können solche landesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts darstellen und damit von der Zahlungspflicht befreit sein (BT-Drs. 17/10422, 101).⁴¹ Nach § 10 Abs. 1 IFG werden für individuelle zurechenbare öffentliche Leistungen Gebühren und Auslagen erhoben. Allerdings kann gem. § 2 IFGGebV aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses die Gebühr um bis zu 50 % ermäßigt oder in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr

⁴⁰ Der Anwendungsbereich des BGeG ist auf die Gebührenerhebung durch Bundesbehörden beschränkt. Gebührenrechtliche Regelungen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Behörden in den Ländern sind grundsätzlich den Ländern überlassen, vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 17/10422, S. 79.

⁴¹ Für Amtshandlungen der Universitäten und Hochschulen in Niedersachsen, zu denen sie in staatlicher Verantwortung im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 NHG Anlass gegeben haben, werden keine Gebühren erhoben gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG). Zudem kann gem. § 2 Abs. 2 NVwKostG von der Erhebung einer Gebühr abgesehen werden, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht.

abgesehen werden. Die IFGGebV geht als spezielle Regelung dem BGeBG vor. Das BGeBG ist jedoch ergänzend zum IFG anwendbar (Richter 2017, 488).

Es empfiehlt sich, den Antrag nicht auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, sondern vielmehr eine ausführliche Darstellung und Begründung des wissenschaftlichen Interesses vorzunehmen, angelehnt an die Begründung des rechtlichen Interesses im Rahmen von § 299 Abs. 2 ZPO. Des Weiteren sollte der Antrag eine Darstellung enthalten, welche Informationen aus den Behördenakten von Interesse sind und warum sie für das Forschungsprojekt erforderlich sind. Es empfiehlt sich, an dieser Stelle den Zweck des Forschungsvorhabens noch einmal ausführlich zu erläutern. Außerdem bedarf es einer Begründung, warum eine Nutzung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich ist oder die Anonymisierung mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre. In der Regel ist die Aussage ausreichend, dass die Anonymisierung sämtlicher in den Akten enthaltenden personenbezogenen Informationen vor der Analyse einen erheblichen Mehraufwand und Mehrkosten erfordern würde. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Veröffentlichung der gewonnenen Erkenntnisse, wie im Datenschutzkonzept erläutert, ausschließlich anonymisiert erfolgt. Schließlich muss begründet werden, dass der Zweck des Forschungsvorhabens allein durch Auskünfte nicht erreicht werden kann. Vielmehr ist eine Einsicht in Akten erforderlich. Falls Aktenkopien oder Scans begehrt werden, dann sollte auch hier dargestellt werden, warum diese eine besondere Erleichterung für die Forschenden darstellen. All diese Aspekte finden Berücksichtigung in der Ermessenausübung der Behörde. Die Bearbeitungsdauer der Anfrage variiert. Sie kann zwischen wenigen Wochen und mehreren Monaten liegen. In seltenen Fällen erfolgt keine Antwort seitens der Innenministerien.

6 Fazit

Für den Antrag auf Einsicht in Akten der Verwaltungsgerichte kommen mehrere Rechtsgrundlagen in Betracht. Zu empfehlen ist die Berufung auf § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 299 Abs. 2 ZPO. Das Vorliegen von dessen Voraussetzungen sollte ausführlich dargelegt werden. Größte Bedeutung sollte hierbei der Glaubhaftmachung des rechtlichen Interesses zukommen. Da § 299 Abs. 2 ZPO keine genauen Kriterien enthält für die Art und Weise, in der die Akteneinsicht gestattet wird, ist es ratsam, zusätzlich auf die bereichsspezifische Regelung für die Einsicht in Strafverfahrensakten § 476 StPO zurückzugreifen und das Vorliegen der Voraussetzungen des Paragraphen ausführlich darzulegen. Dies erhöht die Genehmigungswahrscheinlichkeit. Das Gericht

entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob die Antragsgewährung in Form der Aktenauskunft oder Akteneinsicht erfolgt, ob die Akten vor Ort eingesehen oder seitens der Gerichte übersandt werden und ob die Anfertigung von Kopien oder Scans möglich ist. Auch für den Antrag auf Einsicht in Akten des Innenministeriums beim Innenminister des jeweils einschlägigen Bundeslandes kommen mehrere Rechtsgrundlagen in Betracht. Hier ist hingegen die ausführliche Darstellung und Begründung eines wissenschaftlichen Interesses zu empfehlen, angelehnt an die Begründung des rechtlichen Interesses in § 299 Abs. 2 ZPO. Die Entscheidung über den Antrag liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, dabei hat sie alle kollidierenden Verfassungsgüter zu beachten, miteinander abzuwägen und in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen.

Zusammenfassend gestaltet sich die Einsicht in Verwaltungsgerichtsakten und Akten des Innenministeriums zu Forschungszwecken schwieriger als die Einsicht in Strafverfahrensakten. Der Bitte um die Erteilung von Einsicht in und die Übersendung von Strafverfahrensakten zum Zweck wissenschaftlicher Forschung kommen die Staatsanwaltschaften erfahrungsgemäß zumeist sehr zügig und hilfsbereit nach. Die Verwaltungsgerichte und die Innenministerien hingegen haben nur geringe Erfahrungen im Umgang mit solchen Anträgen, weshalb sie in der Antragsgenehmigung etwas zurückhaltender sind. Insbesondere bei den Innenministerien äußert sich dieser Erfahrungsmangel in Form von Antragsablehnungen. Begründet werden diese Ablehnungen mit einem zu hohen Aufwand seitens der Behörde: Ein Mitarbeiter wäre über mehrere Tage mit der Bearbeitung des Antrags und der jeweils ggf. erforderlichen Einholung von Einverständnissen anderer Behörden beschäftigt. Des Weiteren würde eine Gewährung der Akteneinsicht eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bedeuten. Außerdem verweisen die Innenministerien darauf, dass der Antragsteller sich hinsichtlich der gewünschten Informationen an die Gerichte wenden solle. Dortige Verfahrensakten enthielten die gewünschten Informationen, da die Akten der Innenministerien Bestandteil der Gerichtsverfahrensakten seien.⁴² Dies zeigt, dass Informationsbedarf besteht hinsichtlich einer Antragstellung auf Akteneinsicht.

Dennoch ist die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der Gerichte und Innenministerien hervorzuheben. Der Forschende selbst kann einen großen Beitrag zur problemlosen Durchführung der von ihm gewünschten Akten-

⁴² Erfahrungen aus dem o. g. Projekt zur »Rockerkriminalität« zeigen, dass die (zugesandten) Verwaltungsgerichtsakten keine Informationen aus den Akten der Innenministerien enthalten.

analyse leisten, indem er sein Anliegen präzise darstellt und möglichst die Verfahren, die er einzusehen wünscht, genau bezeichnet. Falls es dem Forschenden nicht möglich ist, die Aktenzeichen zu benennen, sollte er das betreffende Verfahren oder die Verfügung genau bezeichnen bzw. Hintergrundinformationen und Zusammenhänge schildern. Außerdem sollte der Forschende zumindest darum bemüht sein, andere Kriterien aufzuzeigen, die das Herausuchen der Akte erleichtern. Dadurch verringert sich ggf. die Ablehnung des Antrags wegen zu großen Aufwands.

Dieser Artikel zeigt auf, dass sich die Interessenfelder in der kriminologischen Forschung erweitern. Auch Inhalte von Akten jenseits der Staatsanwaltschaften und Sozialämter sind zunehmend von Interesse. Es ist kein Grund ersichtlich, zwischen den verschiedenen Akten, insbesondere den Strafverfahrensakten, Verwaltungsgerichtsakten und Akten des Innenministeriums zu differenzieren und gegebenenfalls Hürden hinsichtlich der Akteneinsicht zu Forschungszwecken aufzustellen.

Literatur

- Bacher, K. (2018). Kommentierung zu § 299 ZPO. In V. Vorwerk & C. Wolf (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar zur Zivilprozessordnung*. 27. Edition. München: Beck.
- Bader, J. & Ronellenfisch, M. (2018). Kommentierung zu § 29 VwVfG. In J. Bader & M. Ronellenfisch (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz mit VwVfG und VwZG*. 38. Edition. München: Beck.
- Baumbach, A., Lauterbach, W., Albers, J. & Hartmann, P. (2018). *Beck'scher Kurzkommentar zur Zivilprozessordnung*. 76. Aufl. München: Beck.
- Bayer, W. (1989). Akteneinsicht zu Forschungszwecken – BVerwG, NJW 1986, 1277, und BVerfG, NJW 1986, 1243. *Juristische Schulung*, 191–194.
- Berger, S. (2013). Kommentierung zu § 7 IFG. In S. Berger, J. Kollbeck, C. Partsch, J. Roth & C. Scheel (Hrsg.), *Informationsfreiheitsgesetz – Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG)*. 2. Aufl. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Debus, A.G. (2018). Kommentierung zu § 1 IFG. In H. Gersdorf & B.P. Paal (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar zum Informations- und Medienrecht*. 21. Edition. München: Beck.
- Dölling, D. (1987). Forschungserfahrungen mit Aktenuntersuchungen. In J.-M. Jehle (Hrsg.), *Datenschutz und Datenzugang in der kriminologischen Forschung* (273–288). Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Dörndorfer, J. (2018). Kommentierung zu § 2 GKG. In J. Dörndorfer, J. Neie, H. Wendtland & K.-H. Gerlach (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar zum Kostenrecht*. 23. Edition. München: Beck.
- Flick, U. (2016). *Qualitative Sozialforschung – Eine Einführung*. 7. Aufl. Hamburg: Rowohlt.
- Geiger, H. (2014). Kommentierung zu § 100 VwGO. In E. Eyermann (Hrsg.), *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. 14. Aufl. München: Beck.
- Gieg, G. (2013). Kommentierung zu § 476 StPO. In R. Hannich (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK*. 7. Aufl. München: Beck.
- Göppinger, H. (2008). *Kriminologie*. 6. Aufl. München: Beck.
- Graalman-Scheerer, K. (2005). Die Übermittlung personenbezogener Informationen zu Forschungszwecken. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 434–441.
- Greger, R. (2018). Kommentierung zu § 299 ZPO. In R. Zöller (Hrsg.), *Zivilprozessordnung*. 32. Aufl. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- Haertlein, L. (2001). Die Erteilung von Abschriften gerichtlicher Entscheidungen an wissenschaftlich Interessierte und die Erhebung von Kosten. *Zeitschrift für Zivilprozess*, 441–471.
- Hartmann, P. (2008). Kostengesetze. In P. Hartmann, *Beck'scher Kurz-Kommentar*. Band 2. 38. Aufl. München: Beck.
- Höynck, T., Behnsen, M. & Zähringer, U. (2015). *Tötungsdelikte an Kindern unter 6 Jahren in Deutschland – Eine kriminologische Untersuchung anhand von Strafverfahrensakten (1997–2006)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Huber, M. (2017). Kommentierung zu § 299 ZPO. In H.-J. Musielak & W. Voit (Hrsg.), *Kommentar zur Zivilprozessordnung*. 14. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen.
- Hüttenbrink, J. (2002). Kommentierung zu § 100 VwGO. In W. Kuhla, J. Hüttenbrink & J. Endler (Hrsg.), *Der Verwaltungsprozess*. 3. Aufl. München: Beck.
- Keller, D. (2004). Die Akteneinsicht Dritter zu Forschungszwecken. *Neue Juristische Wochenschrift*, 413–414.
- Koehl, F. (2018). Die Behördenakten im Verwaltungsprozess. *Neue Justiz*, 101–108.
- Kopp, F. & Schenke, W.-R. (2018). Kommentierung zu § 100 VwGO. In F. Kopp & W.-R. Schenke (Hrsg.), *Handkommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. 24. Aufl. München: Beck.
- Kothe, P. (2014). Kommentierung zu § 100 VwGO. In M. Redeker & H.-J. von Oertzen (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*. 16. Aufl. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Lang, H. (2018). Kommentierung zu § 100 VwGO. In H. Sodan & J. Ziekow (Hrsg.), *Großkommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. 5. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Lauterwein, C.C. (2011). *Akteneinsicht und -auskünfte für den Verletzten, Privatpersonen und sonstige Stellen: §§ 406e und 475 StPO*. 1. Aufl. München: Beck.
- Leipold, D. (2017). Kommentierung zum § 299 ZPO. In F. Stein & M. Jonas (Hrsg.), *Kommentar zur Zivilprozessordnung*. Band 4 (§§ 253–327). 23. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Leuschner, F. & Hüneke, A. (2016). Möglichkeiten und Grenzen der Aktenanalyse als zentrale Methode der empirisch kriminologischen Forschung. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 464–480.
- Posser, H. (2016). Kommentierung zum § 100 VwGO. In H. Posser & H. A. Wolff (Hrsg.), *Beck'scher Onlinekommentar Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO*. 41. Edition. München: Beck.
- Prütting, H. (2016). Kommentierung zum § 299 ZPO. In W. Krüher & T. Rauscher (Hrsg.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, Band 1 (§§ 1–354). 5. Aufl. München: Beck.
- Richter, H. (2017). Anmerkung zu BVerwG NVwZ 2017, 485–487. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 488.
- Saenger, I. (2017). Kommentierung zum § 299 ZPO. In I. Saenger (Hrsg.), *Handkommentar zur Zivilprozessordnung*. 7. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Scheel, C. (2013). Kommentierung zu § 1 IFG. In S. Berger, J. Kollbeck, C. Partsch, J. Roth & C. Scheel (Hrsg.), *Informationsfreiheits-*

- gesetz – Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG). 2. Aufl. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Schlösser-Rost, J. (2017). Kommentierung zu § 27 BDSG. In H.A. Wolff & S. Brink, *Beck'scher Online-Kommentar zum Datenschutzrecht*. 25. Edition. München: Beck.
- Schmitt, B. (2018). Kommentierung zum § 476 StPO und § 147 StPO. In L. Meyer-Goßner & B. Schmitt (Hrsg.), *Beck'scher Kurzkommentar zur Strafprozessordnung. Band 6*. 61. Aufl. München: Beck.
- Volpert, J. (2016). Aktuelle Fragestellungen zur Aktenversendungspauschale. *Neue Juristische Wochenschrift*, 218–221.
- Wegner, T. (2013). Kommentierung zu § 100 VwGO. In Troidl, T. (Hrsg.), *Akteneinsicht im Verwaltungsrecht – Informationszugang gem. VwVfG, VwGO, UIG, VIG, IFG u. a.* München: Beck.
- Weßlau, E. (2016). Kommentierung zum § 476 StPO. In J. Wolter (Hrsg.), *Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung, Band VIII (§§ 374–495 StPO)*. 5. Aufl. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Zuck, R. (2010). Das rechtliche Interesse auf Akteneinsicht im Zivilprozess. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2913–2976.