

**Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik**

Band 5

**Informationsrechte
des Forschers im Spannungsfeld
von Transparenzforderungen
und Datenschutz**

**Zum Datenzugang für Forschungszwecke
in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland**

**Von
Ulrich Wollenteit**



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH WOLLENTEIT

**Informationsrechte des Forschers im Spannungsfeld
von Transparenzforderungen und Datenschutz**

**Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik**

Herausgegeben von Prof. Dr. Horst Ehmann und Prof. Dr. Rainer Pitschas

Band 5

Informationsrechte des Forschers im Spannungsfeld von Transparenzforderungen und Datenschutz

**Zum Datenzugang für Forschungszwecke
in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland**

**Von
Ulrich Wollenteit**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wollenteit, Ulrich:

Informationsrechte des Forschers im Spannungsfeld von
Transparenzforderungen und Datenschutz : zum Datenzugang
für Forschungszwecke in den USA und in der Bundesrepublik
Deutschland / von Ulrich Wollenteit. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der
Informationstechnik; Bd. 5)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07688-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0940-1172

ISBN 3-428-07688-5

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist überwiegend im Rahmen eines Forschungsaufenthalts an der University of California in Berkeley in den Jahren 1988 und 1989 entstanden. Die Hauptteile der Arbeit waren bereits im Sommer 1990 abgeschlossen und wurden seither lediglich fortgeschrieben, soweit die Zugänglichkeit des Materials in Deutschland dies zuließ.

Herrn Innenminister Professor Dr. Hans Peter Bull danke ich für die Anregungen sowie die ermutigende Kritik, auf die ich trotz der aufreibenden Belastungen, die mit der Übernahme politischer Verantwortung verbunden sind, zählen konnte. Dank schulde ich auch der Boalt Hall School of Law (University of California at Berkeley), die mich zu einem Forschungsaufenthalt einlud, sowie dem Evangelischen Studienwerk, dessen finanzielle Unterstützung mir ein materiell sorgenfreies Forschen und Arbeiten ermöglichte.

Die Arbeit hat dem Promotionsausschuß für den Fachbereich Rechtswissenschaften II der Universität Hamburg als Dissertation unter dem Titel „Verwaltungsöffentlichkeit, Datenschutz und Forschungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft“ vorgelegen. An dem Promotionsverfahren haben Professor Dr. Hans Peter Bull und Professor Dr. Helmut Rittstieg als Gutachter mitgewirkt. Die Disputation hat am 23.4.1992 stattgefunden.

Die Veröffentlichung der vorliegenden Arbeit wurde gefördert durch einen Druckkostenzuschuß des Bundesministeriums des Innern, dem ich hierfür danken möchte.

Widmen möchte ich die Arbeit meinen Eltern, ohne deren langjährige und vielfältige Unterstützung nicht nur diese Arbeit nicht zustande gekommen wäre.

Hamburg, im Sommer 1992

Ulrich Wollenteit

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
------------------	----

1. Kapitel

Datenschutz und Informationszugang für Forschungszwecke in der Bundesrepublik Deutschland

I. Konfliktgeschichte	23
II. Allgemeine Rechte auf Zugang zu Verwaltungsinformationen	26
1. Einfachgesetzliche Informationszugangsrechte	26
a) Das Akteneinsichtsrecht des Bürgers nach § 29 VwVfG	26
b) Datenschutzrechtliche Informationsrechte	31
aa) Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch	32
bb) Datenschutzrechtliche Übermittlungsvorschriften	34
c) Sonstige einfachrechtliche Vorschriften mit Publizitätsgehalt	37
2. Verfassungsrechtliche Informationsansprüche	39
a) Das Demokratieprinzip	39
b) Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG	41
c) Weitere verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte	46
III. Zugangsrechte für Forschungszwecke	48
1. Besondere Zugangsregeln für Forscher	49
2. Datenzugangsanspruch aus Art. 5 Abs. 3 GG?	55
IV. Die Fortdauer des Geheimhaltungsprinzips als Zugangshindernis	60

2. Kapitel

Wissenschaftliche Forschung und Datenschutz unter der Geltung des FOIA

I. Das Recht des Bürgers auf Zugang zu Verwaltungsinformationen: Der FOIA und sein rechtliches Umfeld	63
1. Subjektiv Berechtigte und Gegenstand des Einsichtsrechts	63

2. Sonstige Gesetze mit publizitärem Gehalt	65
3. Zur verfassungsrechtlichen Dimension des Zugangsrechts	67
4. Die Umkehrung des Verhältnisses von Geheimhaltung und Offenbarung: Der Grundsatz und seine verfahrensmäßige Absicherung	70
5. Kosten und Gebühren	73
II. Die Informatisierung der Verwaltung und die Zukunft des FOIA: Vom Akten- zum Informationszugangsgesetz	75
III. Die Ausnahmen von der Offenbarungspflicht	79
1. Die Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz im Überblick	80
2. Zusätzliche Geheimhaltungsoptionen von Exekutive und Judikative: <i>Executive privilege</i> und <i>equitable discretion</i> -Doktrin	82
3. Nationale Sicherheit v. Historische Forschung	85
IV. Datenschutz v. <i>Freedom of Information</i> : Die Kollisionsregel der 6. Aus- nahme des FOIA	88
1. <i>Department of Air Force v. Rose</i>	90
2. <i>Department of State v. Washington Post</i>	92
3. Die Abwägung im Rahmen der 6. Ausnahme	92
a) Intensität der Privatheitsverletzung	93
b) Das öffentliche Interesse an der Offenbarung	95
aa) Beziehung zu den demokratischen Intentionen des FOIA	95
bb) Informationsorientierte oder nutzerorientierte Bestimmung des öffentlichen Interesses?	96
cc) Das Ende des nutzerorientierten Ansatzes: Die Supreme-Court Entscheidung <i>U.S. Department of Justice v. Reporters Committee</i>	102
V. Sonstige datenschutzrechtliche Kollisionsregeln	106
1. Berücksichtigung des Datenschutzes im Rahmen der 7. Ausnahme	106
2. Spezialgesetzliche Datenschutzvorschriften	108
VI. Die Durchsetzung der Ausnahmevorschriften und der Schutz von Forschungsdaten vor dem FOIA	111
VII. Zugang zu Informationen für Forschungszwecke im Spannungsfeld von Datenschutz und Informationsfreiheit: Der Lösungsansatz des FOIA	117

3. Kapitel

Auswirkungen des Rechts auf *Privacy* auf den Zugang zu Forschungsdaten

I. Die Entwicklung des Rechts auf <i>Privacy</i> im Zivilrecht	126
II. Verfassungsrechtliche Dimensionen des Rechts auf <i>Privacy</i>	130
1. Schutz des Rechts auf <i>Privacy</i> durch spezifische Grundrechte	130

2. Das Recht auf <i>Privacy</i> als unbenanntes fundamentales Recht	134
a) <i>Privacy</i> als Autonomie	134
b) <i>Privacy</i> als Schutz vor Informationsoffenbarung	137
3. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Geheimhaltung persönlicher Angelegenheiten und der Zugang zu Forschungsdaten	148
III. Der <i>Privacy Act</i>	150
1. Geschichte des <i>Privacy Act</i>	150
2. Grundzüge des <i>Privacy Act</i>	153
a) Geltungsbereich	153
b) Sammlung und Erhebung personenbezogener Informationen	154
c) Rechte des Betroffenen	156
d) Offenbarung von personenbezogenen Informationen	156
aa) Verhältnis zum FOIA	156
bb) Übermittlungstatbestände	158
3. Zugang für Forschungszwecke unter dem PA	161
IV. Zusammenfassung: Das Recht auf <i>Privacy</i> und der Zugang zu Forschungs- daten	166

4. Kapitel

Zeugnisverweigerungsrechte als Instrumente zum Schutz der Vertraulichkeit von Forschungsdaten

I. Der Stellenwert von Zeugnisverweigerungsrechten für den Schutz von For- schungsdaten vor Zweckentfremdung sowie für den Zugang zu Verwaltungs- informationen	169
II. Gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte	170
III. <i>Academic Freedom</i> als Anknüpfungspunkt für ein verfassungsgestütztes Zeugnisverweigerungsrecht	173
IV. Schutz von Forschungsdaten auf der Grundlage der <i>Federal Rules of Civil Procedure</i>	178
V. Die Debatte um ein <i>Common Law Privilege</i>	183
VI. Zusammenfassung	186

5. Kapitel

Der Zugang zu Mikrodaten

I. Vorbemerkung	189
II. Der Zugang zu Mikrodaten unter Geltung des Bundesstatistikgesetzes	191
1. Das Statistische Bundesamt	191

2. Das Statistikgeheimnis	192
3. Neuere Überlegungen: Einrichtung eines Mikrodatenfiles für Forschungszwecke	195
III. Der Zugang zu Mikrodaten im amerikanischen Recht	199
1. Die statistischen Behörden	199
2. Gesetzliche Regelungen des Statistikgeheimnisses	200
a) <i>Bureau of Census</i> : Das Statistikgeheimnis	201
aa) Gesetzliche Regelung und Rechtsprechung	201
bb) Die Praxis des <i>public data use</i>	202
b) Das <i>National Center of Health Statistics</i>	204
c) Die <i>Statistics of Income Division</i>	205
d) Das <i>Office of Research and Statistics</i>	207
e) Neue Initiative zur Vereinheitlichung des Geheimnisschutzes: Das Enklavenmodell	208
3. Neue Überlegungen zur Erweiterung des Zugangs zu Mikrodaten für Forschungszwecke	210
IV. Einige Schlußfolgerungen	212

6. Kapitel

Der Institutional Review Process: Selbstregulierung und Datenschutz

I. Vorbemerkung	215
II. Die Regulierungsdebatte in der <i>scientific community</i>	216
III. Grundzüge des <i>institutional review process</i>	225
IV. Die Bedeutung des Kontrollverfahrens für den Zugang zu Verwaltungsinformationen: Verhältnis zu FOIA und PA	229
V. Die IRBs in der Praxis: Die Macht der Experten	231
VI. Rechtspolitische Überlegungen	234

7. Kapitel

Exkurs: Zur notwendigen Konkordanz von Datenschutz und Informationsfreiheit in der Informationsgesellschaft

I. Vorbemerkung	237
II. Datenschutz, Informationsfreiheit und Transparenz	242
III. Datenschutz und Aktenzugangsrecht als integrale Bestandteile eines umfassenden Konzepts von Informationsverteilung	244

Inhaltsverzeichnis	11
IV. Datenschutz und Informationsrecht als Mittel zur Wahrung des Informationsgleichgewichts	248
V. Datenschutz und Informationsfreiheit als komplementäre Bedingungen demokratischer Mitwirkung	253
VI. Zusammenfassung	256
<i>8. Kapitel</i>	
Zusammenfassung der Ergebnisse	257
Literaturverzeichnis	267

Abkürzungsverzeichnis

A.2d	= Atlantic Reporter, Second Series
a. a. O.	= am angeführten Ort
A.D.2d	= American Decisions, Second Series
a. F.	= alte Fassung
AbleG	= Amtsblatt der EG
Abs.	= Absatz
abw.	= abweichend(e)
aff'd	= affirmed (bestätigt)
AK-GG	= Reihe Alternativkommentare — Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ALR2d	= American Law Reports, Second Series
Alt.	= Alternative
Anm.	= Anmerkung
APA	= Administrative Procedure Act
app.	= Appendix
ArchivG	= Archivgesetz
Art.	= Artikel
AS	= Amtliche Sammlung
Aufl.	= Auflage
BArchG	= Bundesarchivgesetz
BayArchG	= Bayrisches Archivgesetz
BayDSG	= Bayrisches Datenschutzgesetz
BayVBl	= Bayrische Verwaltungsblätter
BbgDSG	= Brandenburgisches Datenschutzgesetz
Bd.	= Band
BDSG	= Bundesdatenschutzgesetz
BfD	= Bundesbeauftragter für den Datenschutz
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (amtliche Sammlung)
BlnDSG	= Berliner Datenschutzgesetz
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
BrDSG	= Bremisches Datenschutzgesetz
BSG	= Bundessozialgericht
BStatG	= Bundesstatistikgesetz
BT-Drucks.	= Bundestagdrucksache

BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
BWVPr	= Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BZRG	= Bundeszentralregistergesetz
C.A.	= Court of Appeals
C.C.Pa.	= Commonwealth Court of Pennsylvania
C.F.R.	= Code of Federal Regulations
Cal.	= California
Can.	= Canada
cert. den.	= certiorari denied (Rechtsmittel nicht zugelassen)
CIA	= Central Intelligence Agency
Cir.	= Circuit (Berufungsgericht)
Co.	= Company
Colo.	= Colorado
Const .	= Constitution (Verfassung)
CPS	= Current Population Survey
CR	= Computer und Recht
Ct. of. App.	= Court of Appeals
CuR	= Computer und Recht
D.C.	= District Court
D.C.	= District of Columbia
D.C.Cir.	= District of Columbia Circuit
D.D.C.	= District Court of the District of Columbia
d. h.	= das heißt
Dec.	= December
Del.	= Delaware
dems.	= demselben
Dep.	= Department
ders.	= derselbe
DHEW	= Department of Health, Education and Welfare (heute HHS)
dies.	= dieselbe, dieselben
Diss	= Dissertation
diss.	= dissenting (abweichend)
DöD	= Der öffentliche Dienst
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
DSB	= Datenschutzbeauftragte(r)
DSG-LSA	= Datenschutzgesetz Sachsen Anhalt
DSG MV	= Datenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DSG NW	= Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
Dtd.	= Dated
DuD	= Datenschutz und Datensicherung
DuR	= Demokratie und Recht
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	= Datenverarbeitung im Recht

E-BDSG	= Entwurf-BDSG
E.D.	= Eastern District
E.O.	= Executive Order
Ed.	= Editor (Hrsg.); Edition (Aufl.)
Eds.	= Editors
EG	= Europäische Gemeinschaft
EKDSG	= EKD-Datenschutzgesetz
et al.	= und andere
etc.	= et cetera (und so weiter)
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EVS	= Einkommens- und Verbraucherstichprobe
F.2d	= Federal Reporter, Second Series
F.R.o.Civ.Proc.	= Federal Rules of Civil Procedure
F.R.o.Evid.	= Federal Rules of Evidence
F.Supp.	= Federal Supplement
FAC-Act	= Federal Advisory Committee Act
FamRZ	= Familienrechtszeitung
FBI	= Federal Bureau of Investigation
ff.	= folgende
FGG	= Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
Fla.	= Florida
Fn.	= Fußnote
FOIA	= Freedom of Information Act
Ga	= Georgia Reports
Ga.	= Georgia
GBI.	= Gesetzesblatt
GBO	= Grundbuchordnung
GeschmMG	= Geschmacksmustergesetz
GG	= Grundgesetz
Gl.	= Guideline
grds.	= grundsätzlich
GV NW	= Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
H. of Rep.	= House of Representatives
h. M.	= herrschende Meinung
H.R.	= House Report
HCFA	= Health Care Financing Administration
HDSG	= Hessisches Datenschutzgesetz
Hess.	= Hessisch
HessArchG	= Hessisches Archivgesetz
HessVGH	= Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HHS	= Department of Health and Human Services (Gesundheits- und Sozialministerium)
HmbArchG	= Hamburgisches Archivgesetz
HmbDSB	= Hamburgischer Datenschutzbeauftragter

HmbDSG	= Hamburgisches Datenschutzgesetz
Hrsg.	= Herausgeber
Hs.	= Halbsatz
HStatG	= Hochschulstatistikgesetz
HUD	= Housing und Urban Development
HwO	= Handwerksordnung
i. V. m.	= in Verbindung mit
Ill.	= Illinois
IRB	= Institutional Review Board
IuR	= Informatik und Recht
IUR	= Informationsdienst Umweltrecht
IRS	= Internal Revenue Service
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JöR	= Jahrbuch für öffentliches Recht
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KJ	= Kritische Justiz
Kty.	= Kentucky
L.Ed2d	= Lawyers' Edition, United States Supreme Court Reports
LArchG	= Landesarchivgesetz
LDSG	= Landesdatenschutzgesetz
LG	= Landgericht
LT	= Landtagsdrucksache
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
M.D.	= Middle District
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
Mass	= Massachusetts Reports
Mass.	= Massachusetts
MedR	= Medizinrecht
Mich.	= Michigan
Mich.App.	= Michigan Court of Appeals Report
MIT	= Massachusetts Institutes of Technology
MittHV	= Mitteilungen des Hochschulverbandes
MRRG	= Melderechtsrahmengesetz
N.D.	= Northern District
N.E.2d	= Northeastern Reporter, Second Series
N.J.	= New Jersey
N.W.2d	= Northwestern Reporter, Second Series
N.Y.	= New York
N.Y.	= New York Court of Appeals Reports
N.Y.S.2nd	= New York Supplement, Second Series
NCHS	= National Center of Health Statistics
NDSG	= Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NIH	= National Institutes of Health
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift

NLRB	= National Labor Relation Board
No.	= Number
Nov.	= November
NSDD	= National Security Decision Directive
Nr.	= Nummer
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OIP	= Office of Information and Privacy
OLG	= Oberlandesgericht
OMB	= Office of Management and Budget
ORS	= Office of Research and Statistics
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
ÖVD	= Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
P.2d	= Pacific Reporter, Second Series
PA	= Privacy Act
Pa.	= Pennsylvania
Päd.	= Pädagogik
PPSC	= Privacy Protection Study Commission
PStG	= Personenstandsgesetz
Pub.L.	= Public Law
Rdnr.	= Randnummer
RDV	= Recht der Datenverarbeitung
RuP	= Recht und Politik
S.	= Seite
S.C.A.D.	= Supreme Court Appellate Division
S.C.N.Y.	= Supreme Court New York
S.Ct.	= Supreme Court Reporter
S.D.	= Southern District
S.J. C. Mass.	= Supreme Judicial Court of Massachusetts
SächsDSG	= Sächsisches Datenschutzgesetz
SDSG	= Saarländisches Datenschutzgesetz
Sec.	= Section (Absatz)
Sept.	= September
Sess.	= Session
SGB-X	= Sozialgesetzbuch 10tes Buch
So.2nd	= Southern Reporter, Second Series
SOI	= Statistics of Income Division
SSA	= Social Security Administration
Stat.	= Statutes
StGB	= Strafgesetzbuch
StVZO	= Straßenverkehrszulassungsordnung
Sup.Ct.	= Supreme Court
Supp.	= Supplement
SW.2d	= Southwestern Reporter, Second Series

Tb.	= Tätigkeitsbericht
ThürDSG	= Thüringer Datenschutzgesetz
u.	= und
u. a.	= und andere
U.S.	= United States
U.S.	= United States Reports
U.S.C.	= United States Code
u. s. w.	= und so weiter
UCLA	= University of California at Los Angeles
USLW	= United States Law Weekly
v.	= versus (gegen)
VA	= Verwaltungsakt
VBIBW	= Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	= Verfasser
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl .	= vergleiche
Vol.	= Volume (Band)
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WiSta	= Wirtschaft und Statistik
Wyo.	= Wyoming
z. B.	= zum Beispiel
ZfS	= Zeitschrift für Soziologie
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
zust.	= zustimmend

Einleitung

Zwischen den Interessen am Datenschutz und denen der wissenschaftlichen Forschung besteht nach allgemeiner Meinung ein Spannungsverhältnis¹. Die Schwierigkeiten betreffen auch und gerade den Zugang von Forschern zu administrativen Informationsbeständen. In der Bundesrepublik spielt dabei das herrschende Geheimhaltungsprinzip² eine wesentliche Rolle. Das Geheimhaltungsprinzip schließt ein allgemeines Zugangsrecht zu Behördeninformationen³, von dem auch Wissenschaftler profitieren könnten, grundsätzlich aus.

Anders stellt sich die Lage in den USA dar. Dort ist im Jahre 1967 der „Freedom of Information Act“⁴ in Kraft getreten, der ein allgemeines Einsichtsrecht in Behördenunterlagen für jedermann vorsieht. Nach *Scherer*⁵ sind dadurch

¹ Vgl. Thesen und deren Erläuterungen zu Datenzugang und Datenschutz, in: *Kaase / Krupp* u. a. (Hrsg.), Datenzugang und Datenschutz — Konsequenzen für die Forschung, 1980, 281, 283; *Bull*, Hans Peter / *Dammann*, Ulrich, Wissenschaftliche Forschung und Datenschutz, DöV 1982, 213 (214 f.); *Simitis*, Spiros, Datenschutz und Wissenschaftsfreiheit, in: *Kaase / Krupp* u. a. (Hrsg.), ebenda, 83 (84).

² Anzeichen für ein Umdenken sind insbesondere im Umweltbereich zu verzeichnen; ein allgemeines Auskunftsrecht für Umweltdaten wurde in einem Gesetzentwurf des Landes Hamburg (BR-Drucks. 172 / 87), ein allgemeines Einsichtsrecht für Umweltakten von der Fraktion „Die Grünen“ (BTDrucks. 11 / 1152) gefordert. Einen verfahrensunabhängigen Akteneinsichtsanspruch für den Bereich der Umweltverwaltung sieht eine Richtlinie des Rates der europäischen Gemeinschaft vor (Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990, AblEG vom 23.6.1990, Nr. L 158 / 56); dazu *Blumenberg*, Hildegard, Die Umwelt-Informations-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in das deutsche Recht, NuR 1992, 8; *Schwanenflügel*, Matthias von, Das Öffentlichkeitsprinzip des EG-Umweltrechts, DVBl 1991, 93; die Richtlinie ist bis zum 31. Dezember 1992 innerstaatlich umzusetzen (vgl. Art. 9, Abs. 1) und dürfte danach Direktwirkung entfalten; zur Direktwirkung von EG-Richtlinien *Pieper*, Ulrich, Die Direktwirkung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, DVBl. 1990, 684; zum Kommissionsentwurf von 1988 *Gurlit*, Elke, Europa auf dem Weg zur gläsernen Verwaltung, ZRP 1989, 253; einen Überblick über die Umsetzungsdiskussion gibt der Tagungsbericht von *Niermann*, Susanne, Besserer Umweltschutz durch Information?, Die Umsetzung der EG-Informationsrichtlinie, Fachtagung des Instituts für Umweltrecht am 25. April 1992 in Hamburg, IUR 1992, 180 ff.

³ Für die Einführung eines allgemeinen Informationsrechts hat sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats ausgesprochen; vgl. Empfehlung Nr. 854 (1979) vom 1. Februar 1979, Informationsfreiheit und Zugang der Öffentlichkeit zu Regierungsunterlagen, EuGRZ 1979, 187 ff.; in einem Artikel des Magazins „Der Spiegel“, Nr. 19, vom 9. Mai 1988 (Ein bißchen Glasnost für deutsche Behörden), S. 72 ff., wird die Forderung nach Einführung eines Aktenzugangsrechts als „das wichtigste Bürgerrechtsthema des kommenden Jahrzehnts“ ausgemacht.

⁴ 5 U.S.C. 552; dazu unten 2. Kapitel.

⁵ Datenzugang für Forscher unter dem amerikanischen Freedom of Information Act, in: *Kaase / Krupp* u. a. (Hrsg.), (Fn. 1), 37.

Daten auch für den Forscher tendenziell leichter zugänglich geworden. Bemerkenswert an dem amerikanischen Beispiel ist, daß seit dem Inkrafttreten des *Privacy Act*⁶ im Jahre 1975 das allgemeine Informationsrecht mit einer differenzierten Datenschutzgesetzgebung koexistiert.

Die Diskussion über den Datenzugang für wissenschaftliche Zwecke hat diesen Unterschied bisher kaum zur Kenntnis genommen. In der einflußreichen Stellungnahme des Wissenschaftsrates aus dem Jahre 1982 wurde die Einbeziehung des Prinzips der Aktenöffentlichkeit explizit ausgeklammert⁷. Im Zentrum der bundesrepublikanischen Debatte steht die Forderung nach besonderen Zugangsprivilegien für Wissenschaftler⁸. Ergänzt wird diese Forderung häufig durch ein verfassungsrechtliches Argument, wonach sich der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG ein Anspruch auf Zugang zu administrativen Daten entnehmen lassen soll⁹. Während der Beitrag der Verfassung vielfach überschätzt wird, fehlt es an Untersuchungen, die den möglichen Ertrag einer FOI-Gesetzgebung für das Zugangsproblem im Forschungsbereich ausloten¹⁰. Dabei gibt es durchaus Stellungnahmen, die eine Entspannung des Konflikts im Rahmen einer Informationsfreiheitsgesetzgebung für möglich halten¹¹.

Diesem Defizit möchte die vorliegende Arbeit abhelfen. Ihr liegt die Überzeugung zugrunde, daß eine angemessene Untersuchung der Zugangsbedingungen für Forschungszwecke deutlicher den Kontext bewußt machen muß, in dem sich das Problem stellt: nämlich in einer demokratischen Gesellschaft, die ihren Bürgern erhebliche Freiheits- und Partizipationsmöglichkeiten einräumt. Bei der Wahrnehmung dieser Möglichkeitsräume spielen die Informationschancen und der Schutz der Persönlichkeitssphäre sowie das Machtgleichgewicht zwischen Staat, Bürger und sonstigen gesellschaftlichen Machtträgern (Parteien, Bürgerinitiativen etc.) eine entscheidende Rolle. Eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten sowie den Erhalt der Machtbalance ist die Kenntnis der Gesellschaft über sich selbst, d. h. auch ihre wissenschaftliche Erforschung. Die Reflexion der Gesellschaft über sich selbst kann aber nur bei relativ großzügigen Zugangsrechten und gleichzeitiger Respektierung der Geheimhaltungsbedürfnisse der Bürger stattfinden. Insofern ist das Streben

⁶ 5 U.S.C. 552a; dazu unten 3. Kapitel, III.; zum Stand der internationalen Datenschutzgesetzgebung vgl. den Überblick *Data Protection Privacy: Stand der internationalen Gesetzgebung*, Datenschutzberater 1988, Heft 6, S. 15.

⁷ Vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen und Stellungnahmen, Köln 1983, 93 ff. (102).

⁸ Der Gesetzgeber hat vielfach auf diese Forderungen mit der Schaffung sog. Forschungsklauseln in den Datenschutzgesetzen reagiert; im einzelnen unten 1. Kapitel, sub III. 1.

⁹ Dazu unten 1. Kapitel III. 2.

¹⁰ Vgl. jedoch *Scherer*, (Fn. 5).

¹¹ Vgl. etwa *Borchert*, Günter, Datenzugang für die Forschung, OVD 1981, Heft 7-8, 18; *Bull / Damrnann*, (Fn. 1), 222 f.; *Rzadtki*, Hans Dietrich / *Wollenteit*, Ulrich, Persönlichkeitsrecht und Krebsregistrierung, in: *von Elling / Wunder* (Hrsg.), Krebsregister, Hamburg 1986, 154, 190, Fn. 15.

nach Transparenz von Regierungshandeln eng verknüpft mit dem Streben der Forschung nach einem liberalen Zugang zu staatlichen Informationsbeständen.

In der Bundesrepublik ist die Wahrnehmung des Problems bisher durch eine defensive Grundhaltung geprägt. Der Staat schützt sich vor den neugierigen Bürgern durch das Festhalten an seinen überkommenen Geheimhaltungsmaßstäben; die Bürger versuchen, sich durch den Ausbau ihrer Defensivrechte, vornehmlich des Datenschutzes, zu schützen. Bei einem solchen, aus unterschiedlichen Gründen verengten Blickwinkel verstärken sich die Abschottungstendenzen auf allen Seiten.

Wenn die Weichen im bundesrepublikanischen Informationsrecht nicht grundlegend anders gestellt werden, ist kaum mit wesentlichen Fortschritten bei der Lösung des Datenzugangsproblems im Forschungsbereich zu rechnen. Deshalb ist die amerikanische Gesetzgebung und Rechtsprechung auf diesem Gebiet von großer Relevanz. In den USA ist das Öffentlichkeitsprinzip als Voraussetzung für aktive staatsbürgerliche Partizipation institutionalisiert und damit das Regel-Ausnahmeverhältnis von Geheimhaltung und Offenbarung umgekehrt worden. Für die Bundesrepublik spielen die USA deshalb insoweit eine Vorreiterrolle¹².

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich vornehmlich mit den Versuchen und Erfahrungen, die in den USA für das hier interessierende Problem gemacht worden sind, sowie mit den Lösungen und Fehlentwicklungen, die sich dabei gezeigt haben. Ausgehend von der bundesrepublikanischen Rechtslage (1. Kapitel) wird der Lösungsansatz untersucht, den das amerikanische Informationsrecht für das Zugangsproblem der Wissenschaft im Konfliktfeld von Datenschutz und Informationsfreiheit anzubieten hat. Im Zentrum steht dabei der amerikanische FOIA, in dem die amerikanische Variante¹³ des Öffentlichkeitsprinzips Gestalt gewonnen hat und der Regelungen bezüglich des Ausgleichs von Datenzugangs- und Datenschutzinteressen enthält (2. Kapitel).

Konflikte zwischen Forschung und Datenschutz beim Zugang zu administrativen Informationsbeständen werden allerdings keineswegs allein auf dem Terrain des FOIA ausgetragen. Wichtige Vorgaben enthält auch der Privacy Act (3. Kapitel). Für den Zugang zu Forschungsdaten spielen ferner Forschungsgeheimnisse und Zeugnisverweigerungsrechte eine nicht unwesentliche Rolle (4. Kapitel). Eine besondere Situation, die in vieler Hinsicht von der bundesrepublikanischen abweicht, besteht beim Zugang zu Informationen der amtlichen Statistik (5. Kapitel). Schließlich muß berücksichtigt werden, daß in den USA für den

¹² Vgl. auch jüngst *Kneifel*, Reiner, Freedom of Information in den USA, Vorbild für deutsches Informationsrecht?, CR 1990, 134.

¹³ Die Zahl der Länder, in denen das Öffentlichkeitsprinzip gilt, nimmt ständig zu; vgl. dazu die Beiträge in: *Rowat*, Donald C. (Hrsg.), *Le Secret Administratif dans les Pays Développés*, Brüssel 1977; ferner *Riley*, Tom, *Assessing Information: Recent Developments*, in: *Riley* (Ed.), *Access to Government Records: International Perspectives and Trends*, Lund 1986, 89 ff.