

Archivgesetzgebung in der Bundesrepublik - Wunsch und Wirklichkeit

Autor(en): **Weber, Hartmut**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Arbido-R : Revue**

Band (Jahr): **4 (1989)**

Heft 3

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-771770>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ainsi, d'où que l'on considère l'activité des services d'archives français, en amont, avec la collecte, comme en aval, avec la communication, sans omettre l'étape intermédiaire du classement dont résultent les instruments de recherche, un indéniable gonflement des tâches se manifeste au tournant des années 1970 aux années 1980: la question reste aujourd'hui encore posée de savoir si les infléchissements institutionnels tout récents engendrés par la décentralisation administrative de 1983 sont de nature à procurer les moyens matériels et humains suffisants pour faire face à cet accroissement spectaculaire, tout à la fois cause et conséquence de la modernisation de la réglementation archivistique française entreprise voilà dix ans.

Die neue französische Gesetzgebung und die Archive: praktische Erfahrungen eines Jahrzehnts

(Zusammenfassung)

In den Jahren 1978 und 1979 haben drei Gesetze (insbesondere jenes vom 3. Januar 1979) und zahlreiche Ausführungsbestimmungen dazu die gesetzlichen Grundlagen der französischen Archivwelt grundsätzlich erneuert: eine erweiterte Definition dessen, was Archivgut darstellt, und eine Erweiterung der Eingriffsmöglichkeiten der Archivare, sowohl im öffentlichen Bereich als auch für die Sicherung privater Archive von historischem Interesse; eine Liberalisierung und vor allem eine Klärung der Vorschriften für die Einsichtnahme in Dokumente. Seither ist ein beträchtlicher, fortschreitender Aufschwung der verschiedenen französischen Archive festzustellen, sowohl der nationalen als auch der territorialen: der durchschnittliche jährliche Zuwachs von Schriftgut stieg um mehr als 38% seit 1978 für die «Archives nationales» und seit 1981 im gleichen Masse für die «Archives départementales»; zudem eine fortwährende Steigerung der Zahl der Benutzer seit 1977, insbesondere im Jahr 1980, als man ein Wachstum von mehr als 18% verzeichnen konnte; seit 1979 schliesslich eine Verdoppelung zu Einsichtnahme freigegebenen Dokumente.

Um dieses Wachstum, das sowohl das Schriftgut auf der einen Seite als auch die Benutzung auf der anderen Seite umfasst, zu meistern, haben die französischen Archivare vertiefte Überlegungen angestellt über die empfindlichen Aspekte der Behandlung von Schriftgut (insbesondere des «neuen Archivgutes» und der mit der Informatik zusammenhängenden Probleme). Sie verfügen dazu, in vermehrtem Masse, seit mehreren Jahren über moderne Richtlinien für die Bewertung und die Ordnung von Schriftgut und stellen der Forschung ein – verglichen mit der Situation vor zehn Jahren – bedeutend grösseres Instru-

mentarium zur Verfügung. Was das Problem der materiellen und personellen Mittel anbelangt, die notwendig sind, um alle diese Aufgaben zu erfüllen, so scheint die administrative Dezentralisierung der Archive seit 1983 eine Trumpfkarte darzustellen, zumindest für die territorialen Archive, die in erster Linie von diesen Massnahmen betroffen sind.

Archivgesetzgebung in der Bundesrepublik – Wunsch und Wirklichkeit¹

Hartmut Weber

Archivgesetze sind in der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren auch aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Sie treten als bereichsspezifische Datenschutzregelungen an die Stelle der allgemeinen Datenschutzgesetze. In die Gesetzgebung sind die älteren Bemühungen um Archivalienschutz auch im vorarchivischen Bereich und die Interessen der Archivare an einer gesetzlichen Beschreibung ihrer aufgabenbezogenen Fachkompetenz eingeflossen. Die bisher vorliegenden Beispiele, das baden-württembergische Landesarchivgesetz von 1987 und das Bundesarchivgesetz von 1988, lassen eine positive Entwicklung zu fachlich befriedigenden und zukunftsweisenden Regelungen erkennen.

En Allemagne fédérale, la réglementation archivistique est devenue indispensable aussi pour des raisons de droit constitutionnel. Elle complète les lois sur la protection des données dans le domaine spécifique des archives. Dans ces textes légaux, il a été tenu compte des efforts plus anciens en vue de protéger les documents au stade du préarchivage, ainsi que de l'intérêt porté par les archivistes à une définition légale du champ d'application de leurs compétences. Les textes aujourd'hui en vigueur – la loi sur les archives du Land de Bade-Wurtemberg de 1987, ainsi que la loi fédérale sur les archives de 1988 – laissent augurer d'un développement positif, satisfaisant et prometteur de la législation professionnelle.

Nella Germania federale, l'elaborazione di una normativa concernente gli archivi è diventata un'esigenza ormai improrogabile anche per motivi costituzionali. Questa normativa completa le leggi sulla protezione dei dati nel campo specifico degli archivi. Nei testi di legge già varati si è tenuto conto degli sforzi già profusi a favore della salvaguardia dei documenti trovantisi in un'area di prearchiviazione, nonché dell'esigenza degli archivisti di veder definite legalmente le loro specifiche competenze. Le normative attualmente in vigore, ossia la Legge sugli archivi del Land del Baden-Württemberg del 1987 e la Legge federale sugli archivi del 1988, lasciano sperare uno sviluppo positivo, soddisfacente sotto il profilo professionale e coerente con le esigenze del domani.

¹ Abkürzungen BArchG = Bundesarchivgesetz, LArchG = Landesarchivgesetz Baden-Württemberg

1. Wurzeln der Archivgesetze

Im Sommer 1987 trat in der Bundesrepublik mit dem baden-württembergischen Landesarchivgesetz das erste Archivgesetz neuer Art in Kraft². Ein halbes Jahr später, im Januar 1988, folgte das Bundesarchivgesetz³. Im August 1988 trat mit der baden-württembergischen Archivbenutzungsordnung die erste Rechtsverordnung in diesem Bereich in Kraft⁴ und schliesslich legten die kommunalen Landesverbände um dieselbe Zeit den Städten, Gemeinden und Landkreisen Satzungsmuster und Regelungsvorschläge für eine kommunale Archivordnung und eine Dienst-anweisung vor⁵. Auch wenn entsprechende Regelungen für die anderen Bundesländer derzeit noch vor oder in der parlamentarischen Beratung stehen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt bereits eine Zwischenbilanz ziehen, in die die geschilderten Rechtsquellen, das Umfeld ihrer Entstehung, aber auch schon erste Erfahrungen aus der Anwendung einbezogen werden können. Die bereits relativ kompletten Regelungsmuster des Landes Baden-Württemberg gestatten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen des Bundes eine – wenn auch vorläufige – Bestandsaufnahme von Soll und Haben der Archivgesetzgebung.

Die Archivgesetze in der Bundesrepublik sind nicht nur aus einem Wurzelstrang gewachsen. Drei Stränge sind es, die sich in den Regelungen vereinen: Archivalienschutz, Schutz der Persönlichkeitsrechte (populär Datenschutz genannt) und schliesslich ein «berufsethisches» Interesse an aufgabenbezogenen Zuständigkeitsregelungen.

Objekt des Archivalienschutzes waren zunächst in der Diskussion der Deutschen Archivtage der frühen fünfziger Jahre die bereits archivierten Unterlagen, die historischen Archive⁶. Vorschriften zur Bestandsbildung, zum Archivalienschutz im vorarchivischen Bereich, sucht man in den frühen Gesetzesentwürfen vergebens. Die Zusammenarbeit zwischen den abliefernden Stellen und den Archiven war in Verwaltungsvorschriften und Erlassen geregelt. Wohl auch unter dem Eindruck der Datenschutzdiskussion und der zunehmenden Bedeutung der zeitgeschichtlichen Forschung bei der Archivbenutzung bezog man im letzten Jahrzehnt auch den vorarchivischen Bereich in den Schutzgedanken ein. Die potentiell archivwürdigen Unterlagen, die Geschichtsquellen von morgen, mussten bereits vor der Archivierung gegen Vernachlässigung, Zersplitterung oder Vernichtung geschützt werden.

Der mächtigste Wurzelstrang der Archivgesetze ist aber zweifellos im Regelungsbedarf zum Schutz der Persönlichkeitsrechte zu sehen. Seit Ende der siebziger Jahre drohten die Datenschutzgesetze, mehr noch die aus ihnen abgeleiteten Reaktionen und Überreak-

tionen der ablieferungspflichtigen Stellen (und einzelner Archive) und die auf Weiterentwicklung gerichteten rechtspolitischen Forderungen des Datenschutzes die Archive nahezu einzukreisen⁷. Die vom Datenschutz geforderten Archivgesetze erschienen damals als Überlebensfrage im ureigenen Interesse der Archive geboten. Dann aber trat mit dem sog. Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 ein Ereignis ein, das Archivgesetze auch aus verfassungsrechtlichen Gründen unverzichtbar machte: Das höchste Gericht der Bundesrepublik stellte Leitsätze zum «informationellen Selbstbestimmungsrecht» auf⁸. Vereinfacht ausgedrückt besagten diese folgendes:

1. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht als verfassungsmässiges Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.
2. Einschränkungen dieses Rechts auf «informationelle Selbstbestimmung» sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsmässigen gesetzlichen Grundlage, die unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auch Vorkehrungen trifft, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.

Die öffentlichen Archive sahen sich durch diese Leitsätze plötzlich nicht mehr als nutzbare Anstalten im Rahmen der Leistungsverwaltung, sondern als Teil der Eingriffsverwaltung: durch die Archivierung (auch) personenbezogener Unterlagen und erst recht durch die Bereitstellung dieser Unterlagen für Forschung und andere Interessierte wird massiv in das Recht des Bürgers eingegriffen, selbst über die Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

Die dritte Wurzel bildet schliesslich das berufsständische oder etwas weiter gefasst das berufsethische Interesse der Archivare an einer gesetzlichen Be-

² Neuer Art deshalb, da dieses Gesetz das einzige in der Bundesrepublik bestehende Archivgesetz, das baden-württembergische Archivgliederungsgesetz von 1974 (ein Organisationsgesetz) ablöste. Zum LArchG Gregor RICHTER, «Das baden-württembergische LArchG vom 27. Juli 1987. Einführung und Textabdruck» *Der Archivar*, 41, 1988, Sp. 385 ff.

³ OLDENHAGE, Klaus, «Bemerkungen zum Bundesarchivgesetz» *Der Archivar*, 41, 1988, Sp. 477 ff. (mit Textabdruck).

⁴ *Gesetzblatt für Baden-Württemberg*, 1988, Nr. 14, S. 250 ff.

⁵ SPECKER, Hans Eugen, (Einführung) «Archivordnung und Dienst-anweisung für das kommunale Archivwesen in Baden-Württemberg. Satzungsmuster und Regelungsvorschläge der kommunalen Landesverbände» *Der Archivar*, 42, 1989, Sp. 61 ff.

⁶ Zur Entwicklung des Archivalienschutzes Hartmut WEBER, «Datenschutz und Archivalienschutz in der Bundesrepublik Deutschland» *SCRINIUM. Zeitschrift des Verbandes österreichischer Archivare*, 31, 1984, S. 12 ff.

⁷ ders. «Datenschutz und Archive in der Bundesrepublik Deutschland» *Mitteilungen der Vereinigung Schweizerischer Archivare*, 36, 1984, S. 7 ff.

⁸ GALLWAS, Hans-Ulrich. «Datenschutz und historische Forschung in verfassungsrechtlicher Sicht» in: *Datenschutz und Forschungsfreiheit. Die Archivgesetzgebung des Bundes auf dem Prüfstand*. München, 1986, S. 37 ff.

schreibung der bisher nur durch Verwaltungsübung gewachsenen und unter Umständen auch hin und wieder in Frage gestellten Kompetenz und Zuständigkeit⁹. Das Archiv sollte eine rechtlich eigenständige Position erhalten, der Archivar sollte in die Lage versetzt werden, in Fachfragen unabhängig von fachfremden Weisungen zu entscheiden. Eine gesetzliche Regelung erschien geeignet, die Archivtätigkeit aufzuwerten und sie in Verwaltung und Öffentlichkeit transparenter zu machen. Insofern kann man in der Archivgesetzgebung ein Stück wirksamer archivischer Öffentlichkeitsarbeit erblicken: alle Ressorts und selbst das Parlament müssen sich (eventuell erstmals) intensiv mit dem Archivwesen beschäftigen, was zwangsläufig auch seinen Niederschlag in den Medien findet.

2. Erwartungen

Die Erwartungen der Archive an die Archivgesetzgebung ergaben sich aus deren Genesis. Man war bestrebt, unbestreitbare gesetzliche Grundlagen für die Archivarbeit zu erhalten, wobei die Richtschnur im ganzen der *status quo* war. Insbesondere erwartete man neben einer umfassenden gesetzlichen Beschreibung der Aufgaben und der Kompetenz klare und praktikable Regelungen für die Übernahme von archivwürdigen Unterlagen, Regelungen für den Schutz des Archivguts und der potentiell archivwürdigen Unterlagen im vorarchivischen Bereich sowie klare und praktikable Regelungen für die Nutzung von Archivgut. In einigen Punkten erhoffte man, den *status quo* zu verbessern durch Befugnisse zur Übernahme von Unterlagen, die bisher durch besondere Geheimhaltungsvorschriften nicht ins Archiv gelangen konnten, oder durch Regelungen für das nicht-staatliche öffentliche Archivgut und, soweit rechtlich möglich, auch für das Archivgut Privater.

Der Datenschutz erwartete allgemein Regelungen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte. Der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht sollte möglichst begrenzt werden, nur das Erforderliche auch gestattet sein. Auch er erwartete klar definierte Aufgaben, klare Legaldefinitionen. Insbesondere erwartete der Datenschutz Regelungen zur Wahrung schutzwürdiger Belange bei der Übernahme und bei der Nutzung von Archivgut. In diesem Zusammenhang wurde das Reizwort «Anonymisierung» in die Diskussion geworfen.

War damit auf der Bühne der Erwartungen und Hoffnungen schon der Dialog im Zweipersonenstück eröffnet, weitete sich die Aufführung bald zum Dreieckverhältnis, indem die Erwartungen der historischen Forschung hinzutraten. Die Erwartungen waren jedoch, soweit sie von Historikern vorgetragen wur-

den, die nicht zugleich Archivare waren, in der Regel eher Befürchtungen. Man befürchtete eine Verschlechterung des Zugangs zu den Quellen durch die Archivgesetze. Dass die Archivare, die ohnehin zuviel vernichteten, nun noch mehr vernichten würden, oder dass die Archivare bei der Bewertung inkompetent sein könnten. Die Diskussion der Historiker reduzierte sich zunehmend auf die Anonymisierungsfrage¹⁰.

Ungehinderte wissenschaftliche Forschung auch in Bezug auf personenbezogene Unterlagen lautete positiv gewendet die eine Erwartung der Historiker, Verzicht auf jede Art von Anonymisierung personenbezogener Angaben die andere, sieht man von einzelnen überzogenen Forderungen wie nach Installation eines der Forschung verpflichteten Archivbeauftragten, nach einem totalen Kassationsverbot oder nach der Einrichtung von Bewertungsbeiräten bei den Archiven ab.

3. Geltungsbereich und Regelungsinhalte

Bund und Länder

Das Archivwesen ist in der Bundesrepublik trotz der genannten rechtlichen Vorgaben und Sachzwänge bisher keineswegs flächendeckend gesetzlich geregelt. Im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik kann sich der Geltungsbereich des Bundesarchivgesetzes nur auf das Archivgut des Bundes beziehen. Dies ist zum einen das Archivgut, das bei den zentralen Verfassungsorganen und den obersten Bundesbehörden entstanden ist und im Bundesarchiv verwahrt wird, zum anderen das Archivgut der nachgeordneten Stellen des Bundes mit nur regionaler Zuständigkeit, die traditionell und nun auch aufgrund einer Rechtsnorm zum Vorteil der landesgeschichtlichen Forschung an das jeweils zuständige Sprengelarchiv der Länder abgeben. Der Bundesgesetzgeber ist ausserdem für archivspezifische Offenbarungsregelungen bei Rechtsvorschriften des Bundes zur Geheimhaltung zuständig – der Landesgesetzgeber für die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften. Die Länder haben ihr Archivwesen jeweils in gesonderten Archivgesetzen zu regeln, die auch den Selbstverwaltungsbereich, insbesondere das kommunale Archivwesen in die Regelungen einbeziehen können. So umfasst der Geltungsbereich des baden-württembergischen Archivgesetzes das bei den Behörden, Gerich-

⁹ so auch Klaus OLDENHAGE, «Archive im Konflikt zwischen Forschungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz» *Datenschutz und Forschungsfreiheit* (s. Anm. 8), S. 11.

¹⁰ So in den öffentlichen Anhörungen sowohl zum BArchG als auch zum LArchG; – die Problematik aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet *Datenschutz und Forschungsfreiheit* (s. Anm. 8) passim.

ten und sonstigen Stellen des Landes erwachsene Archivgut, das Archivgut der Kommunen, der Städte, Gemeinden und Landkreise und das Archivgut der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Über eine Regelung, die das Landesarchivgesetz mit dem Landesdenkmalschutzgesetz verzahnt, ist selbst das Archivgut Privater vom Gesetz berührt. In Baden-Württemberg kann man demnach von einer für dieses Land flächendeckenden Regelung sprechen.

Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben

Die Archivgesetze sind zugleich Datenschutzgesetze für das Archivwesen und treten insoweit als *lex specialis* an die Stelle dieser allgemeinen Gesetze. Nach den Datenschutzgesetzen ist Datenverarbeitung dann erlaubt, wenn sie zur rechtmässigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Konsequenterweise muss in einem Archivgesetz dargestellt werden, was zu den Aufgaben eines Archivs gehört. Nach dem LArchG erfassen Archive die Unterlagen bei den Behörden, Gerichten und sonstigen Stellen des Landes. Sofern diese Unterlagen bleibenden Wert haben, werden sie als Archivgut verwahrt, erhalten, erschlossen und allgemein nutzbar gemacht. Dies sind die Pflichtaufgaben der Staatsarchive in Baden-Württemberg. Darüber hinaus *können* die Archive in Fragen der Schriftgutverwaltung beraten und sie *können* Archivgut anderer Stellen und Privater erfassen, verwahren, erschliessen und allgemein nutzbar machen sowie diese bei den genannten Tätigkeiten unterstützen, sofern daran ein öffentliches Interesse besteht. Die Aufgaben sind hier also in Pflichtaufgaben und freiwillig wahrzunehmende Aufgaben unterschieden. Zu den letzteren gehört aus Gründen der bei solchen Gesetzgebungsvorhaben geforderten Kostenneutralität auch die Ergänzungsdokumentation, die Archivierung von Privatarchiven unter Eigentumsvorbehalt und der ganze Bereich der Archivpflege. Im BArchG ist zusätzlich die Aufgabe der wissenschaftlichen Verwertung des Archivguts gesetzlich fixiert. Diese Aufgabe sieht man in Baden-Württemberg, soweit sie durch Archivare erledigt werden muss, durch den Begriff «erschliessen» hinreichend abgedeckt.

Archivgut – Übernahme und Bewertung

Die Aufgabenbeschreibung enthält bereits Hinweise darauf, dass zwei zentrale Begriffe, nämlich «Archivgut» und «bleibender Wert» durch Legaldefinitionen erläutert werden müssen. Der Archivgutbegriff ist in beiden Gesetzen umfassend definiert und umfasst alle traditionellen Archivalienarten wie auch die heute bekannten und künftigen neuen Medien. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die datenschutzrechtlich relevante Unterscheidung von

Dateien (seien sie maschinenlesbar oder manuell geführt) und nicht dateimässig organisierten Unterlagen im Archivgesetz nicht mehr relevant ist. Alle Unterlagen werden von diesen Gesetzen gleich behandelt – eine Konsequenz, die sich rechtlich aus dem genannten «Volkszählungsurteil» ergibt und die zur Praktikabilität der Bestimmungen im Archivaltag beiträgt. Der Begriff «bleibender Wert» substituiert den unter Archivaren bisher eher gängigen Begriff «archivwürdig» und umfasst die rechtlichen Aspekte wie die historischen.

Von zentraler Bedeutung sind die Regelungen zur Übernahme von Archivgut. Die Behörden, Gerichte, und sonstigen Stellen haben dem Archiv alle Unterlagen anzubieten, die sie zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigen, das heisst, in der Regel nach Ablauf der festgelegten Aufbewahrungsfristen. Im LArchG wird zusätzlich bestimmt – ein Geschenk des Landtags an die Archivverwaltung¹¹ –, dass die Unterlagen spätestens dreissig Jahre nach Entstehung anzubieten sind, sofern die obersten Landesbehörden (Ministerien) für ihren Bereich keine längeren Fristen festlegen. Diese Regelung wird man jedoch nicht allzu wörtlich nehmen dürfen sondern nach bisherigem Muster eines mehrjährigen Ausscheidungsturnus zu praktikablen Lösungen kommen müssen, wobei das Archiv generell wie auch im Einzelfall ablieferungsunwilligen Stellen gegenüber durch die gesetzte Frist in einer starken Position ist.

Für die Feststellung des bleibenden Wertes von Archivgut ist, soweit sich dieser nicht aus Vorschriften zur dauernden Aufbewahrung aus rechtlichen Gründen ergibt, ausschliesslich das Archiv zuständig. Es entscheidet im Benehmen mit der abgebenden Stelle, das heisst, es kann diese in die Pflicht nehmen und Entscheidungshilfe verlangen.

Schutz vor Vernichtung und Zersplitterung

Dem Schutz von Archivgut vor Vernichtung und Zersplitterung im vorarchivischen Bereich dient die Regelung, wonach alle Unterlagen anzubieten sind, und die ausdrückliche Bestimmung, dass ohne Zustimmung des Archivs nichts vernichtet werden darf. Die ausgesonderten Unterlagen staatlicher Stellen sind den Staatsarchiven zu übergeben, können aber mit Zustimmung der Landesarchivdirektion auch einem anderen öffentlichen Archiv übergeben werden (die Unterlagen der Landkreise, gemischt staatlich-kommunaler Behörden, sollen sogar an die Kreisarchive gelangen). Für kommunale Unterlagen sind die Stadt-, Gemeinde- oder Kreisarchive zuständig,

¹¹ zur Beratung des Gesetzes Gregor RICHTER, «Die parlamentarische Behandlung des baden-württembergischen Landesarchivgesetzes vom 27. Juli 1987» *Aus der Arbeit der Archive. Festschrift für Hans Booms* (erscheint demnächst).

für die die Archivierung als originäre Selbstverwaltungsaufgabe angesehen wird. Die Körperschaften, Anstalten und öffentlich-rechtlichen Stiftungen, bisher kaum jemals mit dem Gedanken einer Archivierung ihres Schriftguts konfrontiert, haben die Wahl, eigene Archive einzurichten, sich an einer entsprechenden Gemeinschaftseinrichtung zu beteiligen, wie sie derzeit schon im Wirtschaftsarchiv Baden-Württemberg besteht, oder an ein Kommunal- oder Staatsarchiv abzugeben. An die Qualität der nichtstaatlichen Archive (mit Ausnahme der Kommunalarchive) sind Mindestanforderungen gestellt, die festzustellen, die Landesarchivdirektion den gesetzlichen Auftrag hat. Somit sind für den Schutz des öffentlichen Archivguts im Lande flächendeckend umfassende Vorkehrungen getroffen. Der Schutz des Archivguts, das sich im privaten Besitz befindet, war bereits durch das Landesdenkmalschutzgesetz mit seinen Verfügungsbeschränkungen und Eingriffsrechten in vorbildlicher Weise gewährleistet¹². Das Archivgesetz brachte in diesem Bereich eine wichtige Verbesserung, indem es die Landesarchivdirektion als Landesoberbehörde für den Denkmalschutz im Archivwesen bestimmt und damit Amtskompetenz und Fachkompetenz zur Kongruenz brachte.

Archivierte Unterlagen sind durch die erforderlichen technischen und organisatorischen Massnahmen vor unbefugter Nutzung, vor Beschädigung oder Vernichtung zu schützen. In Verbindung mit der Pflichtaufgabe zur Erhaltung von Archivgut kann man aus dieser Bestimmung die gesetzliche Pflicht zum fachgerechten Archivzweckbau, zur Originalerhaltung durch wirkungsvolle Massnahmen der Restaurierung und Konservierung sowie zur Schutz- und Erhaltungsverfilmung ableiten.

Recht auf Auskunft und Nutzung

Datenschutzrechtlich motiviert ist das aus diesem Rechtsbereich übernommene Auskunftsrecht des Betroffenen. Jedermann hat ein Recht darauf, Auskunft zu den zu seiner Person im Archiv verwahrten Daten zu verlangen. Zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands kann das Archiv wahlweise Auskunft erteilen oder Akteneinsicht gewähren. Der datenschutzrechtliche Lösungsanspruch bei unrichtigen Daten wird weitgehend durch ein Recht auf Gegendarstellung kompensiert, der dem Presserecht nachgebildet ist. Ein Beweis der behaupteten Tatsachen muss dabei nicht erbracht werden, die Archive haben keinerlei Prüfungspflicht. Die Gegendarstellung, die auch von Hinterbliebenen verlangt werden kann, wird mit einem entsprechenden Vermerk zum Archivgut genommen. – In der eineinhalbjährigen Anwendungszeit des Gesetzes ist kein Ersuchen auf Auskunft oder Gegendarstellung bekannt geworden.

Die Nutzungsregelungen der Archivgesetze stellen erstmals auch in Deutschland ein Recht auf Nutzung fest und erfüllen damit eine Forderung, die bereits beim Deutschen Archivtag 1907 in Karlsruhe aufgestellt wurde. Nach modernem Rechtsverständnis werden die Archive damit nicht nur zur Duldung der Nutzung verpflichtet, sie haben auch die leistungrechtliche Dimension dieser neuen Freiheit zu berücksichtigen und damit die Nutzung aktiv zu fördern¹³. Im LArchG wird das beim Bund an dieser Stelle weiter nicht begrenzte Recht dadurch beschränkt, dass der Nutzer ein berechtigtes Interesse an der Nutzung glaubhaft machen muss, das heisst, wie bisher einen Antrag mit Angabe des Themas und des Nutzungszwecks ausfüllen muss. Dieses Recht auf Nutzung gilt übrigens auch gegenüber den Archiven der Körperschaften und gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen. Allein bei Kommunalarchiven hat der Gesetzgeber mit Rücksicht auf den ausgeprägten Selbstverwaltungsgedanken eine Ausnahme gemacht: sie müssen ihr Archivgut nicht nutzen lassen, aber sie sollen. Unter dem Einfluss der Kommunalarchivare geht jedoch auch die von den kommunalen Landesverbänden vorgeschlagene Mustersatzung von einer Verpflichtung aus, das Archivgut nutzbar zu machen.

Forschungsinteresse und Persönlichkeitsschutz

Die Nutzungsbestimmungen sind ein Gebäude von Regeln, Ausnahmen und Ausnahmen von diesen Ausnahmen. Vereinfacht dargestellt müssen Sperrfristen vor der Nutzung abgewartet werden. Diese Sperrfristen sind nach dem Grad der Sensibilität des Archivguts abgestuft. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen verlängert oder verkürzt werden. Unabhängig von Sperrfristen kann das Archiv im Rahmen seines Ermessens die Nutzung unter gesetzlich genannten Gründen versagen oder einschränken. Dies klingt alles sehr kompliziert, und ist es auch. Werden hier doch dem Archivar Kriterien für eine Abwägung von Rechtsgütern an die Hand gegeben, die zu einem Ausgleich zwischen den Grundrechten der Menschenwürde («informationelles Selbstbestimmungsrecht») und der Forschungsfreiheit führen soll. Einfach zu handhabende Regelungen wären im Ergebnis zugleich restriktiv gewesen: Man hätte die Sperrfristen festlegen und die zum Vorteil ernsthafter Forschung vorgesehenen Ausnahmen weglassen müssen.

¹² MAURER, Hans-Martin. «Archive im Schutz des Denkmalrechts» *Der Archivar*, 33, 1980, Sp. 169 ff., – ausführlicher zur baden-württembergischen Regelung ders., «Das baden-württembergische Denkmalschutzgesetz und die Archivpflege» *Der Archivar*, 25, 1972, Sp. 357 ff.

¹³ GALLWAS (s. Anm. 8), S. 41.

Das Gesetz mit den liberaleren Nutzungsregelungen ist zweifellos das LArchG. Das wird an den Sperrfristen, die sich von denen des Bundes unterscheiden, besonders augenfällig. Die allgemeine Sperrfrist beträgt in beiden Fällen 30 Jahre seit Entstehen der Unterlagen, ein Zeitpunkt, der sich von einem pragmatischen Ansatz her nach dem jüngsten Schriftstück oder dem letzten Eintrag (Registraturverfügungen ausgenommen) richtet. Bei personenbezogenen Unterlagen bezieht sich die Sperrfrist auf das Todesjahr und trägt damit der Rechtsauffassung Rechnung, dass der Schutz der Menschenwürde auch eine gewisse Zeit über den Tod hinaus fortwirkt. Diese Sperrfrist beträgt beim Bund 30 Jahre, in Baden-Württemberg 10 Jahre unter voller Ausschöpfung eines entsprechenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenterweise beträgt die Sperrfrist in den Fällen, in denen der Todestag nicht oder nur mit unververtretbarem Aufwand feststellbar wäre, beim Bund 110 Jahre, beim Land 90 Jahre. Unterlagen, die Geheimhaltungsbestimmungen unterworfen waren, dürfen beim Bund 80 Jahre nach Entstehung benutzt werden, beim Land 60 Jahre danach. Die genannten Fristen können beim Bund noch um 30 Jahre verlängert werden, beim Land um 20 Jahre.

Diese Situation derart offensichtlicher Abweichungen ist übrigens keinesfalls auf mangelnde Abstimmung der Archivverwaltungen des Bundes und des Landes zurückzuführen. Beide Gesetzesentwürfe gingen mit denselben Fristen in die Parlamente. In der schwierigen Rechtsgüterabwägung zwischen Datenschutz und Forschungsfreiheit entschloss sich der Bundesgesetzgeber zu etwas mehr Datenschutz, der Landesgesetzgeber zu etwas mehr Forschungsfreiheit. Auch an anderen Stellen dieser Nutzungsregelungen liesse sich zeigen, dass man den oft zitierten Interessenkonflikt so und so auflösen kann. So kann bei der Bundesregelung die für vormals durch Geheimhaltungsvorschriften geschützten Unterlagen festgesetzte Schutzfrist von 80 Jahren nicht verkürzt werden, im Land ist es möglich, die mit 60 Jahren ohnehin kürzere Frist für entsprechende Unterlagen weiter abzukürzen. Die übrigen Sperrfristen können beim Bund durch das Bundesarchiv zwar verkürzt werden, doch ist zuvor die Einwilligung der Stelle einzuholen, bei der das Archivgut entstanden ist. Im Land ist in solchen Fällen die Landesarchivdirektion allein kompetent.

Schliesslich sei noch auf eine andere kleine Differenz aufmerksam gemacht, die im LArchG zum Vorteil der Nutzer und der Archivare gelöst ist. Die längeren Sperrfristen gelten beim Bund für Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht. Das LArchG versteht unter personenbezogenem Archivgut solches, das sich *nach seiner Zweckbestimmung* auf eine natürliche Person bezieht. Im LArchG ist damit be-

reits im Text klargestellt, dass das Kriterium die ursprüngliche Zielsetzung bei der Entstehung der Unterlagen ist, wie dies bei Personalakten, Förderungsakten, Leistungsakten usw. der Fall ist. Ein Aktenband, der um eines Sachproblems willen entstanden ist, wird nach dieser Formulierung nicht zu personenbezogenem Archivgut im Sinne des Gesetzes, auch wenn er personenbezogene Angaben enthält. Das LArchG trägt damit einer formalen Betrachtungsweise Rechnung, die auch eher praktikabel ist. Die Formulierung des Bundes zwingt zu einer materiellen Betrachtungsweise, auch wenn in der amtlichen Begründung darauf hingewiesen wird, dass damit nicht Sachakten gemeint sind, die in unerheblichem Umfang personenbezogene Angaben enthalten. Der Bundesarchivar muss, nimmt er die Bestimmung ernst, auch Sachakten inhaltlich daraufhin prüfen, ob sie etwa in mehr als unerheblichem Umfang personenbezogene Angaben enthalten und muss sie gegebenenfalls sperren. Der Landesarchivar kann Sachakten beruhigt nach Ablauf der allgemeinen Sperrfrist allein aufgrund formaler Kriterien freigeben. Der Bundesrat hat sich vergeblich bemüht, im Beteiligungsverfahren die archivars- und forschungsfreundlichere formale Lösung durchzusetzen, die auch der Präsident des Bundesarchivs in der Anhörung des Innenausschusses forderte¹⁴.

Angesichts dieser materiell unterschiedlichen Regelungen in einem nahezu kongruenten Rechtsbereich könnte man sich mit der Genugtuung beruhigen, dass dieser Zustand ein positives Zeichen von lebendigem Föderalismus sei, wenn – ja wenn der Bund nicht letzten Endes doch am längeren Hebel sitzen würde. Die Länderarchive übernehmen Schriftgut von regional zuständigen nachgeordneten Stellen des Bundes und machen dieses zum Vorteil der landesgeschichtlichen Forschung nutzbar. Weiterhin sind die Staatsarchive der Länder wie auch die Kommunalarchive, Universitätsarchive usw. interessiert, Unterlagen ihrer ablieferungspflichtigen Stellen zu übernehmen und nutzbar zu machen, die bundesrechtlichen Rechtsvorschriften zur Geheimhaltung unterworfen waren wie Steuerakten, Sozialhilfeakten, Unterlagen der Gewerbeaufsicht usw. In beiden Fällen hat der Bundesgesetzgeber die Regelungskompetenz und im Bundesarchivgesetz eine Übergabe an das jeweils zuständige Archiv an die Einhaltung der längeren Fristen gebunden. Diese können aber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unmittelbar gelten, so dass der Landesgesetzgeber die Bundesregelungen formal in sein Gesetz übernehmen muss. Die auseinanderklaffenden Fristen werden das Land Baden-Württemberg also dazu zwingen, demnächst das neue Archivgesetz in diesen Teilbereichen zu novellieren.

¹⁴ Ausschussdrucksache 10/112 vom 27.9.1985.

Die Anonymisierungsfrage

Eine epochemachende Regelung der Archivgesetze in Bund und Land ermöglicht nun erstmals die legale Übernahme von Unterlagen, die durch Rechtsvorschriften zur Geheimhaltung geschützt waren und deren Offenbarung, damit auch die Abgabe ans Archiv, bei Strafe untersagt war. Nach neuer Rechtslage haben die ablieferungspflichtigen Stellen nun auch Unterlagen, die zum Beispiel der ärztlichen Schweigepflicht, dem Anwaltsgeheimnis, dem Steuergeheimnis oder dem Sozialgeheimnis unterworfen sind, nach Aufgabenerfüllung dem Archiv anzubieten und zu übergeben. Selbstverständlich musste die Befugnis, solche Unterlagen zu archivieren und nutzbar zu machen, mit zusätzlichen rechtlichen Vorkehrungen zum Schutz der hier in besonderem Masse berührten Persönlichkeitsrechte gekoppelt werden. Bereits erwähnt wurde die Regelung, nach der solche Unterlagen einer Sperrfrist von 60 bzw. 80 Jahren unterliegen. Vorkehrungen waren an zwei Stellen zu treffen: an der Nahtstelle zwischen abgebender Stelle und Archiv und an der Schnittstelle zum Benutzer.

Das LArchG sieht bei Unterlagen solcher Art vor, dass die schutzwürdigen Belange durch geeignete Massnahmen berücksichtigt werden. Zu diesen Massnahmen gehört beispielsweise die Verlängerung von Sperrfristen, die Beschränkung der Nutzung innerhalb gewisser Fristen nur auf bestimmte Berufsgruppen oder für bestimmte Zwecke oder aber die Nutzung nur unter der Verpflichtung, bei der Auswertung oder Darstellung zu anonymisieren. Alle Archivare sind sich sicher darin einig, dass die letztlich die Quellen verändernde Anonymisierung der Unterlagen selbst nur die *ultima ratio* sein kann und sind aufgerufen, im Einvernehmen mit den abgebenden Stellen nach anderen Wegen zu suchen. Keine Wahl jedoch besteht bei einem ganz engen Bereich von hochsensiblen Unterlagen, nämlich denen, die in Ehe-, Erziehungs- und Drogenberatungsstellen sowie in Beratungsstellen zum Schwangerschaftsabbruch über die dort Ratsuchenden entstanden sind. Diese müssen zwingend anonymisiert werden – eine Regelung, der die Archivare – schweren Herzens – schliesslich zustimmen mussten: Der verfassungsmässige Anspruch von Menschen in Not auf Würde und Vertrauensschutz kann nicht ohne weiteres für die Wissenschaft sozialpflichtig gemacht werden¹⁵.

Das Reizwort «Anonymisierung» kommt ein zweites Mal bei der Verkürzung von Sperrfristen vor. Wenn die Landesarchivdirektion zum Vorteil der Forschung Fristen abkürzt, wozu sie ja selbst bei zuvor durch Geheimhaltungsvorschriften geschützten Unterlagen befugt ist, muss sie sicherstellen, dass schutzwürdige Belange durch Anonymisierung oder durch andere Massnahmen angemessen berücksichtigt werden. Die einfachste Massnahme ist hier sicherlich, bei Leben-

den deren Zustimmung einzuholen. Ansonsten ist die Anonymisierung nur eine der Möglichkeiten. Sie könnte allenfalls durch Auskünfte des Archivars aus den Unterlagen oder durch Abgabe anonymisierter Kopien erreicht werden, die den Archiven in aller Regel nicht zuzumuten ist, die Forschung nicht befriedigt und leicht zum Paradoxon gerät, wenn ein Archiv, wie geschehen, auf der Kopie eines bereits edierten Dokuments den Namen Heinrich Himmlers schwärzt. Ausnahmegewilligungen zur Einsicht in gesperrte Unterlagen können nur zuverlässigen Forschern im Zusammenhang mit ernsthaften Forschungsprojekten erteilt werden. In der überwiegenden Zahl dieser Fälle wird man durch geeignete Benutzungsaufgaben wie Verpflichtung zur anonymisierten Auswertung oder Darstellung den Schutzzweck erreichen. Bei bedeutenden Forschungsvorhaben, die sonst nicht durchgeführt werden könnten, erlaubt das Gesetz zudem auch die Darstellung in nicht-anonymisierter Form.

Es ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen, dass diese Vorschriften nur für Unterlagen diesseits der Sperrfrist gelten und nur für die angemessene Berücksichtigung schutzwürdiger Belange. Es wird nicht gefordert, personenbezogene Angaben generell durch Anonymisierung zu schützen. Die möglicherweise vorhandenen schutzwürdigen Belange müssen nur angemessen, das heisst im Verhältnis zum Nutzungszweck berücksichtigt werden. Insofern ist dem Archivar hier ein breiter Ermessensspielraum zum Vorteil der zeitgeschichtlichen Forschung eingeräumt. Feststellungen über Personen der Zeitgeschichte oder über Amts- oder Funktionsträger in Ausübung ihres Amtes berühren nach herrschender Auffassung sicherlich keine schutzwürdigen Belange. Einen von der Forschung unterstellten «Täterschutz» geben die Archivgesetze weder in Bund noch im Land her. Sie ermöglichen zu wissenschaftlichen Zwecken den Zugang zu den unveränderten Quellen. Der Archivar ist weder Zensor noch Zerberus. Er muss jedoch seiner Sorgfaltspflicht dadurch nachkommen, dass er den Nutzer durch geeignete Auflagen zur angemessenen Berücksichtigung schutzwürdiger Belange – etwa im Rahmen des «Opferschutzes» – verpflichtet. Die Rechtsfolgen der Verstösse gegen Benutzungsaufgaben hat der Nutzer, nicht das Archiv zu tragen.

¹⁵ zu den Massstäben der Abwägung Hans-Jörg GEIGER, «Das Spannungsverhältnis zwischen Persönlichkeitsschutz und Wissenschaftsfreiheit in der Sicht des Datenschutzbeauftragten» *Datenschutz und Forschungsfreiheit* (s. Anm. 8), inbes. S. 59.

4. Bilanz

Im ganzen liegen Gesetze vor, die die Position der Archive in Verwaltung und Öffentlichkeit stärken, die den fachlichen Anforderungen Rechnung tragen und unbestreitbare Grundlagen für die Archivtätigkeit bilden, die Rechtsunsicherheiten beseitigen und den Aufgabenkonflikt zwischen Datenschutz und Archivwesen ausgewogen auflösen. Wichtige Regelungen wurden auf dem Gebiet des Archivalienschutzes im archivischen und vorarchivischen Bereich erstmals getroffen. So die Befugnis, durch Geheimnisvorschriften geschützte Unterlagen zu archivieren, so die Einbeziehung der nichtstaatlichen öffentlichen Archive und die Verknüpfung mit dem Denkmalschutz. Bestehende Unstimmigkeiten wie das Auseinanderklaffen der Sperrfristen in Bund und Land können die Anwendung erschweren, bieten aber zugleich die Chance, auf diesem rechtlichen Neuland Erfahrungen mit unterschiedlichen Regelungen zu sammeln.

Die Beurteilung der Archivgesetze durch die Forschung, die von diesen Regelungen zunächst Nachteile befürchtet hatte, ist inzwischen eher positiv, wie dies in einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Ausdruck kam, die der Innenausschuss des Bundestags im Herbst letzten Jahres veranstaltete¹⁶. Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Abwägung zwischen den Belangen des Persönlichkeitsschutzes und den Interessen der Forschung sahen die Sachverständigen eher im bisherigen Mangel an Archivgesetzen in den meisten Bundesländern. Rudolf Morsey, der beim Südwestdeutschen Archivtag 1982 in Göppingen die Behinderungen der Wissenschaft durch den Datenschutz aufzeigte, räumte in seiner Stellungnahme ausdrücklich ein, dass die Archivgesetze eine Änderung der Rechtslage eher zugunsten der Archivbenutzung bewirkt hätten¹⁷.

Für Archivare sind Archivgesetze erstrebenswert – aber sie sind nicht das Ziel. Sie müssen ausgefüllt werden. Sie bilden den Rahmen und bieten Chancen, die angestammten Aufgaben nun auch «rechtmässig» und somit reibungsfreier erfüllen zu können und den künftigen neuen Herausforderungen¹⁸ besser gerüstet zu begegnen.

bunal constitutionnel au sujet du «droit de libre disposition en matière d'information» appellent impérativement, sous l'angle du droit constitutionnel, la rédaction de lois d'archives. Dans les textes légaux déjà existants, il a été tenu compte des efforts plus anciens en vue de protéger les documents au stade du préarchivage, ainsi que de l'intérêt porté par les archivistes à une définition légale du champ d'application de leurs compétences. L'année 1987 marque l'entrée en vigueur, dans le Bade-Wurtemberg, de la première (et jusqu'ici unique) loi d'archives d'un Land. Sont inclus dans son champ d'application les communes, collectivités, institutions et fondations de droit public. La loi fédérale s'appliquant aux archives de l'Etat fédéral est en vigueur depuis 1988.

Les lois d'archives contiennent des descriptions légales détaillées des tâches des dépôts d'archives et des définitions légales axées sur l'avenir. Elles déterminent les modalités de versement des archives dignes de conservation, attribuent clairement la compétence d'évaluation aux archives et posent comme principe qu'aucune destruction ne peut être opérée sans l'accord des archivistes. Elles prennent des mesures en vue de la protection des archives à conserver, déterminent les droits particuliers pour les personnes concernées (information, droit de réponse), et réglementent enfin la consultation. Les délais de consultation des archives du Land divergent légèrement de ceux de la loi fédérale, au profit de l'utilisateur. Le pouvoir de prendre en charge des dossiers soumis au secret (médical, fiscal, social), pour la première fois clairement reconnu, est équilibré par des délais de consultation plus longs. L'«anonymisation» n'est prescrite que dans des cas exceptionnels, et demeure ainsi une possibilité parmi d'autres.

Dans l'ensemble, les lois existantes sont de nature à renforcer la position des archives dans l'administration et le public et de faire valoir les exigences professionnelles. Elles constituent une base indiscutable pour l'activité des archivistes, suppriment les ambiguïtés légales et lèvent de manière équilibrée le conflit de compétences entre protection des données et archives.

Législation archivistique en Allemagne fédérale

(Résumé)

En Allemagne fédérale, la réglementation archivistique doit être interprétée comme réaction aux risques de conflit toujours croissants, depuis la fin des années soixante-dix, entre protection des données et archives. Les directives émises en décembre 1983 par le tri-

¹⁶ Innenausschuss 11. Wahlperiode, Protokoll Nr. 38 vom 28.11.1988.

¹⁷ ebd. Anlagen S. 96.

¹⁸ BANNASCH, Hermann, «Dokumentenverantwortung – aktuelle Aspekte aus der Sicht der Archive» *Nachrichten für Dokumentation*, 39, 1988, S. 145 ff.