

# Jedermann-Recht mit Einschränkungen : die Zugangsregelungen der deutschen Archivgesetze

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

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **10 (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-24362>

## **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.

---

## JEDERMANN-RECHT MIT EINSCHRÄNKUNGEN

### DIE ZUGANGSREGELUNGEN DER DEUTSCHEN ARCHIVGESETZE

HARTMUT WEBER

Als Befreiungsschlag gegen zunehmende Fesseln, die das neue Datenschutzrecht und von diesem nicht immer schlüssig abgeleitete Verweigerungsreaktionen ablieferungspflichtiger Stellen den Archiven bei der Sicherung von Archivgut seit Ende der 1970er-Jahre des letzten Jahrhunderts anzulegen drohten, wurde in Deutschland die Arbeit der Archive auf eine gesetzliche Basis gestellt.<sup>1</sup> Das konservatorische Selbstverständnis des archivarischen Berufsstands war und ist mit datenschutzpolitischen Forderungen nicht vereinbar, authentische Unterlagen von bleibendem Wert, die zur Erfüllung ihrer ursprünglichen Aufgabe nicht mehr erforderlich sind, zu vernichten oder zu anonymisieren, was im Ergebnis auf dasselbe herauskommt. Dies bedeutet aus der Sicht der Archive keinesfalls, dass die betroffenen und beteiligten Personen ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf dem Altar der Erinnerungsfähigkeit unserer Gesellschaft oder der dieser dienenden historischen Forschung opfern müssen. Im intensiven Dialog zwischen Archivaren und Datenschützern ist es im darauffolgenden Jahrzehnt gelungen, den Zielkonflikt auszugleichen zwischen dem Gebot, die Persönlichkeitsrechte zu schützen und dem Interesse der Gesellschaft, die Auseinandersetzung mit ihrer Vergangenheit mit Hilfe von authentischem Archivgut zu ermöglichen – kurz zwischen Datenschutz und Forschungsfreiheit.

Die 1987 mit dem baden-württembergischen Landesarchivgesetz in Bund und Ländern einsetzende Archivgesetzgebung trägt der formalen Forderung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht durch Rechtsnormen zu regeln. Inzwischen haben alle Länder nachgezogen, sodass seit 1997 das Archivwesen in Bund, Ländern, den Gebietskörperschaften und den der öffentlichen Aufsicht unterstellten sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen flächendeckend geregelt ist.<sup>2</sup> Bereits die Bezeichnungen der Archivgesetze lassen die Zielrichtung erkennen: «Sicherung» oder «Pflege» des Archivguts ist der eine Aspekt der gesetzlichen Regelung, die «Nutzung» des Archivguts der andere, der im Mittelpunkt dieser Betrachtungen stehen soll. Die folgenden Ausführungen zu den konkre-

ten Zugangsregelungen beziehen sich nicht allein auf das Bundesarchivgesetz, sondern auch auf Archivgesetze der Länder. In ihrer Gesamtheit lassen die Archivgesetze die Bandbreite der offensichtlich in einem föderalen Staat von unterschiedlichen Gesetzgebungsorganen für rechtlich haltbar erachteten Regelungsmöglichkeiten erkennen.<sup>3</sup> Dabei sind die im Einzelfall bemerkenswerten Normabweichungen zu Gunsten von Sicherung und Zugänglichkeit auch personenbezogener und sensibler Unterlagen von besonderem Interesse, die in einigen Fällen selbst zu Lasten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und damit zu Gunsten der wissenschaftlichen Forschung ausgestaltet wurden. Die gesetzlichen Zugangsbestimmungen zu Archivgut werden in Benutzungsordnungen, die nun im Gegensatz zu den vorarchivgesetzlichen Verwaltungsvorschriften den Charakter von Rechtsverordnungen besitzen, konkretisiert und weiter ausgeführt. In diesen wird klar gestellt, dass als Benutzung oder Zugang nicht nur die Einsichtnahme von Archivgut im Lesesaal zu verstehen ist, sondern auch die Erteilung schriftlicher Auskünfte. Auch die Bestellung von Kopien aus Archivgut begründet ein Benutzungsverhältnis, das durch Rechtsnormen geregelt ist.

Zugänglichkeit von Archivgut bedeutet zunächst einmal, sicherzustellen, dass die Aufzeichnungen über Entscheidungsprozesse und Verwaltungsverfahren überhaupt in die Archive gelangen und damit die Chance haben, nutzbares Archivgut zu werden. Dieses Ziel unterstützen folgende gesetzliche Regelungen: Die Behörden, Gerichte und sonstige öffentlichen Stellen haben alle Unterlagen, die sie zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigen, den zuständigen Archiven anzubieten und zu übergeben, wenn das Archiv den bleibenden Wert auf der Basis archivfachlicher Kriterien feststellt. Vernichtet werden dürfen nur solche Unterlagen, bei denen das Archiv den bleibenden Wert verneint hat.

Mit der Feststellung des bleibenden Wertes und der Übergabe an das Archiv werden die Behördenunterlagen zum Archivgut umgewidmet, über welches nun das Archiv die Verfügung hat. Der klare Schnitt zwischen Behördenregistratur und Archiv ist rechtlich und fachlich von grosser Bedeutung. Beide erfüllen mit ein und denselben Unterlagen unterschiedliche, deutlich voneinander getrennte Aufgaben. Diese Trennung unterstützt gleichzeitig das Anliegen des Datenschutzes, personenbezogene Unterlagen nur so lange in einer Behörde vorzuhalten, wie dies zu deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist und das Interesse der Archive, die Verwaltungsunterlagen umfassend – und dies bedeutet auch zeitnah – zu sichern. Ausdrücklich müssen den Archiven selbst solche Unterlagen angeboten werden, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu sperren oder zu vernichten sind. Damit bleiben sie erhalten, wenn sie von bleibendem Wert sind. Nach der Umwidmung zu Archivgut

hat in solchen Fällen aber die Stelle, bei der die Unterlagen entstanden sind, keine Rückgriffsmöglichkeit mehr für die Zwecke, die ihre Entstehung ausgelöst haben.

Wenn Unterlagen von bleibendem Wert durch die archivische Bewertung Archivgut geworden sind, stehen sie unter einem besonderen gesetzlichen Schutz, der ihre Zugänglichkeit auf Dauer gewährleistet. Die Archive haben die gesetzliche Pflicht, in ihrer jeweiligen Zuständigkeit Archivgut des Bundes, des Landes oder auch das von Gebietskörperschaften oder sonstigen öffentlichen Stellen auf Dauer zu sichern und zu erhalten. Der Vorrang der dauerhaften Sicherung und der Erhaltung von Archivgut vor möglichen schutzwürdigen Belangen von Personen wird daran deutlich, dass sie in der Regel – hier gehen die Archivgesetze unterschiedlich weit – die Vernichtung von Unterlagen zu ihrer Person nicht erwirken können, auch dann nicht, wenn Archivgut falsche Angaben enthält. So schliessen manche Archivgesetze die Löschanträge nach Datenschutzgesetz ausdrücklich aus und räumen in solchen Fällen allenfalls dem Betroffenen das Recht auf eine Gegendarstellung ein, die dann zu den archivierten Unterlagen genommen wird.

Das Recht auf Zugang zu Archivgut ist im Prinzip ein Recht, das jedermann ausüben kann. In der Tat beginnen die entsprechenden Vorschriften in Archivgesetzen mit der Feststellung «Jedermann [...] hat das Recht; Archivgut [...] zu nutzen», wobei die Auslassungen meist für Einschränkungen stehen wie «der ein berechtigtes Interesse hat», «auf Antrag», «nach Massgabe dieses Gesetzes» oder «nach Ablauf der Sperrfristen». Diese Einschränkungen signalisieren, dass anders als in Bibliotheken, in denen die Nutzung nicht durch Rechtsnorm geregelt ist, beim Zugang zu Archivgut ein Verwaltungsverfahren Platz greift, das je nach Art der Nutzung (Lesesaal, schriftliche Anfrage) mehr oder weniger formalisiert ist.<sup>4</sup> Regelmässig ist im Falle der Einsichtnahme von Archivgut im Lesesaal ein schriftlicher Antrag zu stellen, in dem der Zweck der Archivbenutzung angegeben wird. Dieser Antrag versetzt das Archiv in die Lage, das berechtigte Interesse zu prüfen und daraus abzuleiten, ob und in welchem Umfang eine Einsichtnahme in Archivgut überhaupt erforderlich ist. Diese Bestimmung soll das in seiner Erhaltung gefährdete Archivgut vor der unnötigen Vorlage im Lesesaal schützen und das Archiv vor unangemessenem Aufwand, wenn der angegebene Zweck auf andere Weise, beispielsweise durch einen Blick in ein historisches Standardwerk, auf weniger aufwändige Weise zu erreichen ist. Im Gegenzug eröffnet der Benutzungsantrag und die förmliche Entscheidung darüber für den Benutzer den Rechtsweg, wenn er etwa mit einer Ablehnung seines Anliegens oder mit einschränkenden Nutzungsaufgaben nicht einverstanden ist. Insofern haben die Archivgesetze das zuvor geltende Prinzip abgelöst, wonach Benutzern im ■ 89

Rahmen des «besonderen Gewaltverhältnisses» einer Hausordnung oder Benutzungsordnung Zugang zum grundsätzlich nicht zugänglichen Archiv «im rechtsfreien Raum vom freien wohlwollenden Ermessen» gewährt wurde.<sup>5</sup>

Eingeschränkt wird das mit einem anerkannten berechtigten Interesse ausgestattete Jedermann-Recht, wenn durch den Zugang Rechtsvorschriften über Geheimhaltung verletzt oder schutzwürdige Interessen berührt werden könnten. Damit sind Interessen von betroffenen Personen gemeint, die über das selbst bestimmen wollen, was andere von Ihnen zu wissen begehren. Vorrangig schutzwürdig ist aber auch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder. Dies kann sich im Interesse der Regierungen oder Verwaltungen von Bund und Ländern oder von Gebietskörperschaften an der vorübergehenden Vertraulichkeit von verwaltungsinternen Vorgängen ausdrücken.<sup>6</sup> Doch das Interesse am Schutz von sensiblen Informationen aller Art ist zeitnah am grössten und nimmt mit zunehmendem Abstand von dem Zeitpunkt ab, auf den sich solche Informationen beziehen. Diese Erfahrungstatsache wurde auch höchstrichterlich bestätigt. In seinem «Mephisto-Urteil»<sup>7</sup> stellte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1971 allgemein fest, das Schutzbedürfnis schwinde in dem Masse, in dem die Erinnerung verblasse. Diese Erkenntnis liegt den abgestuften Schutzfrist- oder Sperrfristregelungen zu Grunde, welche den Zugang von Archivgut in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Entstehens der Unterlagen allgemein regeln. Dies entlastet die Archivarinnen und Archivare von einer sonst erforderlichen Vielzahl aufwändiger Einzelfallprüfungen und garantiert zugleich eine transparente Chancengleichheit der Nutzer beim Zugang zu Archivgut.

So ist für den Zugang zu Archivgut zunächst einmal eine allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren aufgerichtet, die nach Entstehen der Unterlagen zählt. Dabei ist der Zeitpunkt massgeblich, zu dem die Akten geschlossen werden. Diese Schutzfrist kann auf Antrag verkürzt werden, wenn schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen und, so im Falle des Bundesarchivgesetzes, wenn die Behörde, bei der die Unterlagen entstanden sind, der Verkürzung der Frist zustimmt. Die Schutzfrist entfällt ganz, wenn die Unterlagen zum Zwecke der Veröffentlichung entstanden sind oder bereits veröffentlicht wurden. Im Zusammenhang mit der Einrichtung der Stiftung «Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv» hat der Gesetzgeber für die Benutzung dieser Unterlagen die allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren ganz aufgehoben. Damit hatte die Forschung nach der Herstellung der deutschen Einheit auch zu solchen wichtigen Quellen wie Politbüro oder Zentralkomitee der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands einen sofortigen Zugang, wie dieser analog auch zum Archivgut der Staatsorgane der DDR besteht.

90 ■ Falls schutzwürdige Belange dies erfordern, kann die allgemeine Sperrfrist um

bis zu 30 Jahre verlängert werden. Von vornherein gilt eine besondere Sperrfrist von 60 Jahren für alle Unterlagen, welche bundes- oder landesrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften wie Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis oder Statistikgeheimnis unterworfen sind. Eine Verkürzung dieser besonderen Sperrfrist ist nur in Bezug auf landesrechtliche Geheimhaltungsvorschriften und nicht durchgängig möglich. Der Bundesgesetzgeber hat im Sommer letzten Jahres die Sperrfrist für Unterlagen, die durch Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung geschützt sind, von 80 auf 60 Jahre abgesenkt. Dabei wurde im Interesse der Erforschung von NS-Verbrechen der letzten Kriegsjahre zugleich bestimmt, dass Unterlagen aus der Zeit vor dem 23. Mai 1949 «deren Benutzung für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange erforderlich ist», von der Schutzfrist von 60 Jahren ausgenommen sind.<sup>8</sup> Diese Änderung betrifft nicht nur das Bundesarchiv, sondern macht auch Archivgut in den Staatsarchiven der Länder oder in Kommunalarchiven zugänglich, dessen Einsichtnahme Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung bisher untersagten.

Wenn Unterlagen etwa aus Gründen der öffentlichen Sicherheit als Verschluss-sachen deklariert und formell mit Geheimhaltungsstufen gekennzeichnet sind, müssen diese vor der Benutzung erst formell offen gelegt werden. Im Interesse der prinzipiellen Zugänglichkeit auch zu solchen Unterlagen wurde im Jahre 1994 im Bund zwar die Regelung eingeführt, dass Verschluss-sachen nach 30 Jahren automatisch offen sind, wenn längere Fristen nicht ausdrücklich bestimmt werden.<sup>9</sup> Um die vor dem Inkrafttreten dieser Regelung 1994 entstandenen Verschluss-sachen zu Gunsten der zeitgeschichtlichen Forschung offen zu legen, wurde trotz der vom Bundesarchiv nachdrücklich unterstützten Forderungen der Zeithistoriker, die nach der Herstellung der deutschen Einheit entstandene «Schieflage» auch im internationalen Vergleich zu beseitigen, noch kein praktikables Verfahren einer fristbezogenen automatischen Herabstufung solcher Unterlagen eingeführt.<sup>10</sup> Allein für die als «geheim» eingestufte Kabinettsprotokolle der Bundesregierung hat das Bundeskabinett einen Weg zur automatischen Offenlegung gefunden: Die Edition der Protokolle durch das Bundesarchiv, die nach einer Frist von 30 Jahren publiziert werden dürfen, legt diese Unterlagen offen.

Zum personenbezogenen Archivgut hat die betroffene Person ein privilegiertes Zugangsrecht und auch ein Mitbestimmungsrecht über die Nutzung. So darf solches Archivgut, das sich auf eine natürliche Person bezieht, so lange diese lebt, regelmässig nur mit deren Zustimmung benutzt werden und bleibt auch nach dem Tod, je nach Archivgesetz, zwischen 10 und 30 Jahre für die Nutzung gesperrt (wenn das Todesjahr nicht feststellbar ist, treten stattdessen Fris-

ten zwischen 90 und 110 Jahren ein). Um dem Interesse der Gesellschaft an der Auseinandersetzung mit ihrer Geschichte und damit der historischen Forschung Rechnung zu tragen, hat der Gesetzgeber Ausnahmen vom Grundsatz der Einwilligung des Betroffenen und Ausnahmen von den genannten Sperrfristen, die an die Erforderlichkeit der Nutzung und an eine Rechtsgüterabwägung gebunden sind: wenn die Nutzung personenbezogenen Archivguts im überwiegenden Interesse eines Forschungsvorhabens oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange erforderlich ist, kann solches Archivgut benutzt werden, soweit die Beeinträchtigung der schutzwürdigen Belange durch angemessene Massnahmen ausgeschlossen werden kann. Als solche angemessenen Massnahmen werden in manchen Archivgesetzen ausdrücklich die Anonymisierung oder die Vorlage anonymisierter Kopien genannt.

Anonymisierung bedeutet im System der Archivgesetze in keinem Fall eine Anonymisierung von Archivgut, sondern allenfalls die Abgabe anonymisierter Kopien von Archivgut. Im Regelfall erfolgt aber eine Auswertungsanonymisierung, das heisst der Nutzer erhält, wenn er die Erforderlichkeit nachgewiesen hat, Zugang zu unverändertem personenbezogenem Archivgut, verpflichtet sich aber dazu, eine Beeinträchtigung von schutzwürdigen Belangen dadurch auszuschliessen, dass er bei seiner Darstellung alles weglässt, was Rückschlüsse auf natürliche Personen zulässt, oder dass, was auch in grossen Arbeiten zum Beispiel zur Entnazifizierung geschehen ist, Codes oder Chiffren benutzt werden, um dem Leser Zusammenhänge zwischen im Übrigen nicht zu identifizierbaren Personen klar zu machen. Von der Verpflichtung zur Anonymisierung ausgenommen bleiben Informationen zu Amts- oder Funktionsträgern. Diese geniessen beispielsweise nach dem Bundesarchivgesetz neben Personen der Zeitgeschichte und in Ausübung ihres Amtes oder Träger öffentlicher Funktionen einen eingeschränkten Schutz: Archivgut, das sich auf solche bezieht, kann auch diesseits der Sperrfristen zugänglich gemacht werden, wenn schutzwürdige Belange angemessen berücksichtigt werden. Wegfallen können also in solchen Fällen die Sperrfristen, die Einwilligung der Betroffenen und die Anonymisierung. Selbstverständlich sind auch in solchen Fällen Angaben aus der Privat- und Intimsphäre tabu. Die Amts- oder Funktionsträger müssen sich aber gefallen lassen, dass Informationen zur Ausübung ihres jeweiligen Amtes oder ihrer Funktion sowie zu den damit verbundenen näheren Umständen mit ihrem Namen verbunden werden.

Die Forschung wie die Archive haben sowohl mit den Sperrfristen, als auch mit den Ausnahmeregelungen und der Auswertungsanonymisierung über nunmehr 15 Jahre hinweg gute Erfahrungen gemacht. Insbesondere haben die den Archivarinnen und Archivaren eingeräumten Abwägungen konkurrierender

bestimmten Rechtsbegriffe der Gesetze einen breiten Spielraum für Ermessensentscheidungen zu Gunsten der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit zeitgeschichtlichen Fragen eröffnet.<sup>11</sup>

Selbstverständlich stellt die an einem freizügigen Zugang interessierte Forschung in Frage, ob denn die für den Schutz der Persönlichkeitsrechte aufgerichteten Sperrfristen so lang sein müssen, wie sie sind. Sie bedauert die längeren Fristen beim Bund und manchen Ländern, so wie sie die kürzeren lobend hervorhebt, die beispielsweise in Baden-Württemberg oder in Sachsen Eingang in die gesetzlichen Regelungen gefunden haben. Das Prinzip, wonach das Persönlichkeitsrecht ein «Recht auf Zeit ist» ist, wie dies der Zeithistoriker Eberhard Jäckel sieht, das der menschlichen Neugier und auch der berufsmässigen Neugier des Historikers Grenzen setzt,<sup>12</sup> wird jedoch allgemein anerkannt und damit auch das System der entsprechenden Schutzfristen in den Archivgesetzen. Dieses System gewährleistet der Forschung und jedem interessierten Bürger Zugang zu den vollständigen und unveränderten Quellen, wenn auch nicht sofort. Dies mag für ungeduldige «neugierige Historiker» mitunter unverständlich und auch ärgerlich sein. Aus archivischer Sicht ist aber darauf hinzuweisen, dass das System der abgestuften Fristen und der Hürden bei Ausnahmegenehmigungen die prinzipielle Zugänglichkeit von Archivgut gewährleistet. Die abgewogene Zugänglichkeit unter Berücksichtigung unterschiedlichster schutzwürdiger Belange und Interessen an Vertraulichkeit auf Zeit fördern den geordneten Fluss der entbehrlichen Unterlagen zum Archiv. Umgekehrt – wenn die ablieferungspflichtigen Stellen befürchten müssten, dass der schriftliche Niederschlag von Entscheidungsprozessen von heute bereits morgen im Archiv Dritten zugänglich gemacht würde, würden Unterlagen bewusst in Behörden zurückgehalten oder vernichtet werden mit dem Risiko, dass sie den Weg zum zuständigen Archiv niemals finden würden und damit auch der Forschung auf Dauer vorenthalten blieben. Aus archivischer Sicht muss im Interesse der Forschung bei aller Aufgeschlossenheit für ihr Interesse an möglichst zeitnahe Zugang zu Archivgut stets der Sicherung der Überlieferung aus der Verwaltung ein gewisser Vorrang eingeräumt werden. Mit den Unterlagen der Staatssicherheit sind eine wichtige Quellenüberlieferung zur Geschichte der DDR und ihrer Repressionssysteme aus dem Geltungsbereich der Archivgesetzgebung ausgenommen. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 regelte zwar, dass die Stasi-Unterlagen als Archivgut des Bundes nach Bundesarchivgesetz zu behandeln seien und skizziert eine entsprechende Änderung dieses Gesetzes.<sup>13</sup> Als spezialgesetzliche Regelung unterbricht das Stasi-Unterlagen-Gesetz aus dem Jahre 1991<sup>14</sup> aber die Umwidmung dieser Unterlagen zu Archivgut des Bundes und unterwirft den Zugang Bestimmungen, die auch systematisch von den archivgesetzlichen Regelungen ■ 93



abweichen. So kann man von einem Jedermann-Recht beim Zugang nur insoweit sprechen, als die Forderung der Bürgerbewegung aufgenommen worden ist, wonach jedem seine eigene Akte (aber keine andere) zugänglich sein soll. Ein weiterer wesentlicher Unterschied ist der, dass wissenschaftliche Auswertungen nicht zu offenen Fragestellungen möglich, sondern nur zur «Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes» zulässig sind. Im Übrigen kennen die Zugangsregelungen zu den Stasi-Unterlagen keine den Archivgesetzen nachgebildeten abgestuften Sperrfristen, sondern sind an einem nicht einfach zu handhabenden Regelungssystem orientiert, das versucht, die Schutzinteressen von Betroffenen, Beteiligten und gar Dritten gegen das Aufklärungs- und Informationsinteresse der Öffentlichkeit auszugleichen, bekanntermassen nicht immer ohne Konflikte.

Wenn die Akten zur Aufgabenerfüllung in den Behörden noch benötigt werden oder aus anderen Gründen den Weg noch nicht ins Archiv gefunden haben, sind sie dennoch nicht dem Zugang entzogen. So wird für die Bundesverwaltung bestimmt, dass sie für wissenschaftliche Vorhaben, an denen ein amtliches Interesse besteht mit Genehmigung der zuständigen Behörde und nach Einholung einer Stellungnahme des Bundesarchivs nach archivgesetzlichen Grundsätzen benutzt werden dürfen.<sup>15</sup> Entsprechende Regelungen bestehen in den Ländern. Darüber hinausgehende Akteneinsichtsrechte sind in den Verwaltungsverfahrensgesetzen geregelt. Man muss allerdings Betroffener oder Beteiligter in einem Verwaltungsverfahren sein und ein berechtigtes Interesse haben, um zeitnah Einsicht in bestimmte Akten in den Verwaltungsbehörden zu erwirken. Diese Restriktionen sollen durch eine neuere Entwicklung beseitigt werden. Im Zuge der Umsetzung einer entsprechenden europäischen Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt im Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994<sup>16</sup> wurde in Deutschland eine schon zwei Jahrzehnte ältere Diskussion um freien Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors wieder belebt. Im Jahre 1998 wurde mit dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz und mit der Ankündigung eines entsprechenden Bundesgesetzes in der Koalitionsvereinbarung ein neuer Anlauf markiert.<sup>17</sup> Zum Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene liegt seit Ende des Jahres 2000 ein Regierungsentwurf vor, der bisher aber nicht parlamentarisch behandelt wurde.<sup>18</sup> Dem brandenburgischen Vorbild sind bisher die Länder Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen gefolgt.<sup>19</sup> Die archivarische Fachdiskussion in Deutschland hat zu dieser Entwicklung bereits erste Positionen bezogen mit der Feststellung, dass die deutschen Archivgesetze bereits wie die Informationsfreiheitsgesetze den Charakter von «Transparenzgesetzen» trügen und in Bezug auf subsidiäre Informationsfreiheitsgesetze als integrierte bereichsspezifische Zugangs- und Da-

tenschutzgesetze Vorrang vor den neuen Gesetzen mit subsidiärem Charakter hätten.<sup>20</sup> Weiter gehende rechtspolitische Forderungen nach einem Gleichklang der Archivgesetze mit Informationsfreiheitsgesetzen, die vor allem die Ablösung des bewährten Systems abgestufter Schutzfristen durch die Prüfung jedes Einzelfalls anstreben, würden nicht nur die Personalressourcen der Archive überfordern. Sie würden den prägenden Charakter archivischer Arbeit tief greifend verändern, dem die Archivgesetze Rechnung tragen. Denn der rechtliche Aspekt des Zugangs zu den Quellen ist nur die Voraussetzung. Tatsächlich sind für den Zugang zu Archivgut in hohem Masse archivarisches Kompetenzen gefragt, um Archivgut zugänglich und nützlich zu machen: verantwortungsbewusste Überlieferungsbildung auf fachwissenschaftlicher Grundlage, bestandserhaltende Massnahmen, die den Zugang langfristig gewährleisten, fachgerechte Ordnung und Strukturierung, die Archivgut transparent macht und Bereitstellung von modernen Findmitteln, die das Archivgut im Kontext seiner Entstehung erschliessen. Solche Dienstleistungen für Staat und Gesellschaft müssen weiterhin im Mittelpunkt archivischer Tätigkeit stehen.

#### Anmerkungen

- 1 Hartmut Weber, «Archivgesetzgebung in der Bundesrepublik – Wunsch und Wirklichkeit», *ARBIDO* 3 (1989), 65–72; vgl. Hartmut Weber, «Datenschutz und Archive in der Bundesrepublik Deutschland», *Mitteilung der Vereinigung Schweizerischer Archivare* 36 (1984), 7–14.
- 2 Klaus Oldenhage, «Die Archivgesetze des Bundes und der Länder in der Bundesrepublik Deutschland», *Ein Eifler für Rheinland-Pfalz. Festschrift für Franz-Josef Heyen*, Mainz 2003, Teil 2, 875–882.
- 3 Rainer Polley, «Variatio delectat? Die Archivgesetze von Bund und Ländern im Vergleich», in Rainer Polley (Hg.), *Archivgesetzgebung in Deutschland. Beiträge eines Symposiums*, Marburg 1991, 21–47. Vgl. Ders., «Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu archivischen Informationen – Das deutsche Modell», *Archivpflege in Westfalen und Lippe* 58 (2003), 16 ff.
- 4 Herbert Günther, «Rechtsprobleme der Archivbenutzung», in Rainer Polley (Hg.), *Archivgesetzgebung in Deutschland. Beiträge eines Symposiums*, Marburg 1991, 151 f.
- 5 Reinhard Heydenreuter, «Archivrelevantes Recht ausserhalb der Archivgesetzgebung», *Der Archivar* 43 (1990), bes. 57.
- 6 Dieses Schutzinteresse ist keineswegs eine deutsche Eigenheit, sondern international üblich, um Behörden in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen, vgl. Ziff. 11 der Erwägungsgründe zur Verordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und Rates vom 30. 5. 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 31. 5. 2001, L 145/43.
- 7 Beschluss vom 24. 2. 1971, *BverfGE* 30, 173.
- 8 Klaus Oldenhage, «Änderung des Bundesarchivgesetzes beseitigt letzte rechtliche Hinder-

- nisse zur Erforschung von NS-Verbrechen», *Der Archivar* 2 (2003), 25–28; dort auch der vollständige Abdruck des Bundesarchivgesetzes nach der nunmehr 4. Novellierung.
- 9 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen vom 29. 4. 1994, GMBI 674.
  - 10 Gustav Schmidt, «The Need to Know – Die Zugangssperre zu Akten der Bundesregierung und die Archivpraxis anderer Staaten», *Archivpflege in Westfalen und Lippe* 58 (2003), 6 f.
  - 11 Vgl. Herbert Günther, «Unbestimmte Rechtsbegriffe der Archivgesetze als Aufforderung an die Fachwissenschaft», in Karsten Uhde (Hg.), *Qualitätssicherung und Rationalisierungspotentiale in der Archivarbeit. Beiträge des 2. archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg*, Marburg 1997, 98 f.
  - 12 Eberhard Jäckel, «Die Neugier des Historikers und ihre Grenzen», in Hermann Bannasch (Hg.), *Zeitgeschichte in den Schranken des Archivrechts*, Stuttgart 1995, 29 f.
  - 13 Hansjörg Geiger und Heinz Klinghardt, *Stasi-Unterlagen-Gesetz mit Erläuterungen für die Praxis*, Dresden 1993, 11.
  - 14 Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz) vom 20. 12. 1991, BGBl. I 1991, 2272, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. 9. 2002, BGBl. I, 3446. Vgl. zu den Nutzungsregelungen insbesondere Johannes Weberling, *Stasi-Unterlagen-Gesetz. Kommentar*, Köln 1993. Vgl. zum spektakulären Rechtsstreit «Dr. Kohl gegen die Bundesrepublik» Marianne Birthler, «Stasi-Unterlagen für Forschung und Medien – zum Rechtsstreit um den Aktenzugang und zur Novellierung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes», *Der Archivar* 4 (2002), 298 f.
  - 15 «Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)» in der Fassung vom 26. 7. 2000, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, Berlin 2000, Anlage 4 zu § 39.
  - 16 BGBl. I, 1490.
  - 17 GVBl. Brandenburg, 1998, 46; vgl. Hermann Rumschöttel, «Das allgemeine Informationszugangsrecht zwischen Datenschutz, Archivgesetzen, Amtsgeheimnis und Verwaltungseffizienz», in Nils Brübach (Hg.), *Der Zugang zu Verwaltungsinformationen – Transparenz als archivische Dienstleistung. Beiträge des 5. archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg*, Marburg 2000, 201 f.
  - 18 Jochen A. Frowein, «Archive und Verfassungsordnung. Eröffnungsvortrag des Deutschen Archivtags in Cottbus 2001», *Archive und Herrschaft. Referate des 72. deutschen Archivtages 2001 in Cottbus*, Siegburg 2002, 18 ff.
  - 19 Vgl. Rainer Polley, «Die gesetzgeberische Entwicklung zu dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg und zu den Informationsfreiheitsgesetzen in Berlin und in Schleswig-Holstein», in Brübach (wie Anm. 17), 227–243.
  - 20 Angelika Menne-Haritz, «Die Verwaltung und ihre Archive. Überlegungen zu der Latenz von Zeit in der Verwaltungsarbeit», *Verwaltung und Management* 5 (1999), 5; vgl. auch Rumschöttel (wie Anm. 17), 204.

**RESUME****DROIT POUR TOUS AVEC RESTRICTIONS. LES REGLES D'ACCES AUX DOCUMENTS DES LOIS SUR LES ARCHIVES ALLEMANDES**

Pour résoudre le conflit d'intérêt entre protection des données et liberté de la recherche, une solution purement juridique au droit d'autodétermination informationnelle a été retenue en Allemagne. Entre 1987 et 1997, les législateurs de l'Etat et des *Länder* ont fixé la base légale définissant la nature des archives publiques. Les règles d'accès aux documents constituent le noyau essentiel des lois sur les archives. Des décrets concrétisent ces lois pour les utilisateurs.

Depuis peu, en lieu et place de l'état juridique préalable, la détermination du droit d'accès aux archives est comme le droit de chacun, limité concrètement et temporellement. Cette limitation d'accès est donc fondée sur la preuve qu'existe un intérêt justifiant le recours aux archives et sur le respect des délais de réserve de consultation fixés à partir de la date de production des documents.

A côté d'une période de blocage général prévue pour protéger la confidentialité des processus administratifs, des délais particuliers fixent l'accès aux documents touchant les personnes et à ceux qui relèvent d'instructions particulières imposant le maintien du secret. En faveur de la recherche scientifique notamment, ces périodes de blocage peuvent être réduites laissant une grande latitude d'appréciation pour pouvoir décider sur une base professionnelle.

Subordonnées à la construction de l'Etat fédéral, les règles d'accès fixées par la loi d'archives varient en conséquence entre l'Etat central et les *Länder* d'une manière assez large.

Sont exclus du domaine d'application de la loi fédérale des archives les documents de la sécurité d'Etat de la RDA dont la consultation est séparée du système des lois d'archives et qui font l'objet d'un règlement légal spécifique. En raison d'une directive générale de l'Union Européenne fixant de nouvelles règles légales communautaires touchant l'examen des dossiers et régissant le libre accès aux informations du secteur public, les lois ou règlements spéciaux des *Länder* subsisteront mais il faut s'attendre à ce que cette nouvelle ligne influe sur les textes.

*(Traduction: Frédéric Sardet)*