

# Rechtsfragen der Nutzung von Archivgut

Vorträge der Frühjahrstagung der Fachgruppe 1 – Staatliche Archive –  
im VdA – Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e. V.  
am 29. April 2010 in Stuttgart

Herausgegeben von Clemens Rehm und Nicole Bickhoff

Verlag W. Kohlhammer Stuttgart 2010



Titelbild:

Nach einer Projektion des Lesesaals im Erweiterungsbau des Landesarchivs Baden-Württemberg  
Abt. Generallandesarchiv Karlsruhe (Copyright: Auer + Weber + Assoziierte GmbH, München/  
Stuttgart) mit Aussicht auf die Fassade des alten Westmagazins, 2011.



Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier

Alle Rechte vorbehalten

© 2010 by Landesarchiv Baden-Württemberg, Stuttgart

Lektorat: Luise Pfeifle

Gestaltung: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Druck: NINO Druck GmbH, Neustadt an der Weinstraße

Kommissionsverlag: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Printed in Germany

ISBN 978-3-17-021797-3

# Inhalt

4	Vorwort	
	.....	
	CLEMENS REHM, NICOLE BICKHOFF	
6	Einleitung	
	.....	
	MARGIT KSOLL-MARCON	
10	Zugangsregelungen in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder	
	Ist Änderungsbedarf angesagt?	
	.....	
	BETTINA MARTIN-WEBER	
17	Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) und Bundesarchivgesetz	
	.....	
	KAI NAUMANN	
32	Über die Nutzung digitaler Unterlagen in Archiven	
	.....	
	BETTINA JOERGENS	
43	Das neue Personenstandsgesetz – das Glück der Forschung?	
	Die Umsetzung des Personenstandsrechts in den Archiven	
	.....	
	UDO SCHÄFER	
52	Der Zugang zu als Archivgut übernommenen Grundbüchern und Grundakten	
	Secundum legem ferendam	
	.....	
	JOST HAUSMANN	
58	Sollte in der Archivbenutzung die Selbstanfertigung von Reproduktionen zugelassen werden?	
	Kontra Digitalkamera im Lesesaal	
	.....	
	HERMANN WICHERS	
62	Selbstanfertigung von Reproduktionen	
	Der Einsatz von Digitalkameras im Lesesaal des Staatsarchivs des Kantons Basel-Stadt	
	.....	
67	Autorinnen und Autoren	

# Vorwort

Die Archivgesetze des Bundes und der Länder sind derzeit in einer Phase der Novellierung. In einigen Archivverwaltungen ist die Neufassung bereits erfolgt, in anderen vollzieht sie sich gerade, in wiederum anderen wird sie derzeit zumindest vorbereitet. Dabei wird deutlich, dass die mit der Novellierung eingetretene zweite Phase der deutschen Archivgesetzgebung noch keineswegs alle Fragen gelöst hat, die sich vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung aller Gesellschaftsbereiche, veränderter Nutzererwartungen im digitalen Zeitalter, spezieller Ansprüche einer zunehmend vernetzten, mit Digitalisaten arbeitenden Forschungslandschaft und nicht zuletzt der Informationsfreiheitsgesetze ergeben, dass vielmehr noch erheblicher Diskussionsbedarf besteht. Diese Diskussion sollte in den archivarischen Fachkreisen möglichst breit geführt werden, betrifft sie doch alle Archivarinnen und Archivare ganz elementar.

Ich begrüße es daher sehr, dass die Fachgruppe *Staatliche Archive im VdA – Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e. V.* archivrechtliche Fragen, die sich bei der Archivgutnutzung ergeben,

in den Mittelpunkt einer Frühjahrstagung gestellt hat, die am 30. April 2010 in Stuttgart stattfand und deren Ergebnisse hier im Druck vorgelegt werden.

Die Archivgutnutzung vollzieht sich an der entscheidenden Schnittstelle zwischen der historischen Überlieferung, die in Archiven verwahrt wird, und ihrer Bedeutung für die Gegenwart. Als Gedächtnis der Gesellschaft und als Ort, an dem das Handeln von Politik und Verwaltung nachvollziehbar bleibt, kann das Archiv seiner Funktion nur dann gerecht werden, wenn der Zugang zu Archivgut im Spannungsfeld zwischen Informationsrechten und Forschungsfreiheit auf der einen Seite und einschränkenden, konkurrierenden Rechtsnormen auf der anderen Seite klaren Regelungen folgt, die für die Nutzer transparent sind. Bestimmend für den Zugang zu und den Umgang mit Archivgut sind dabei nicht nur die unterschiedlichen Zugangsregelungen in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder, sondern in stärkerem Maß als auf anderen archivischen Arbeitsfeldern auch außerarchivische Rechtsnormen. Dazu kommt, dass sich im digitalen Zeitalter die technischen Entwicklungen zu-

nehmend auf die Nutzung auswirken. Neben herkömmliche Nutzungsformen sind neue getreten; die Erwartungen der Nutzer haben sich grundlegend verändert. Archivarinnen und Archivare können die technischen Entwicklungen nur bedingt mitgestalten; in vielfacher Hinsicht ist ihre Rolle die des Reagierens. Ziel muss jedoch sein, die Möglichkeiten, die sich im digitalen Zeitalter bieten, positiv aufzugreifen und die Nutzungsmodalitäten unter Berücksichtigung aller berechtigten Belange zeitgemäß weiterzuentwickeln. An den Beiträgen der Stuttgarter Tagung wird die Notwendigkeit deutlich, sich regelmäßig mit den Veränderungen zu befassen, die Folgen für die Nutzung von Archivgut haben, und kreativ nach Lösungen zu suchen – zum Nutzen aller, die davon betroffen sind.

Um die aktuellen und gleichzeitig weitreichenden Fragestellungen auch einer größeren Öffentlichkeit zugänglich zu machen, hat das Landesarchiv Baden-Württemberg gerne die Drucklegung der Tagungsbeiträge übernommen. Dass das Hauptstaatsarchiv Stuttgart, in dem 2001 die erste Frühjahrstagung der Fachgruppe *Staatliche Archive im VdA* stattfand,

erneut als Tagungsort gewählt wurde, mag für die enge und fruchtbare Verbundenheit des Landesarchivs Baden-Württemberg mit dem Berufsverband der Archivarinnen und Archivare stehen, die wir auch mit dieser Veröffentlichung fortsetzen.

Mein Dank gilt den Autorinnen und Autoren der vorliegenden Broschüre für ihre anregenden Beiträge und allen, die an der Planung und Durchführung sowohl der Tagung als auch der Publikation beteiligt waren. Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Clemens Rehm, dem Vorsitzenden der Fachgruppe *Staatliche Archive im VdA*, und Frau Dr. Nicole Bickhoff, der Leiterin des Hauptstaatsarchivs, als Hauptverantwortliche wie auch Frau Luise Pfeifle, in deren bewährten Händen im Landesarchiv die Redaktion und Drucklegung des Bandes lagen.

Der Publikation wünsche ich, dass sie viele Anstöße zur weiteren Diskussion gibt.

Stuttgart, im November 2010

Prof. Dr. Robert Kretzschmar  
Präsident des Landesarchivs Baden-Württemberg

CLEMENS REHM, NICOLE BICKHOFF

# Einleitung

Das Archivwesen in Deutschland steht nach dem Einsturz des Kölner Stadtarchivs am 3. März 2009 mehr denn je unter Beobachtung. Die Archivarinnen und Archivare haben schon in den letzten Jahren mit verstärkter Öffentlichkeitsarbeit und zentralen Aktivitäten wie dem *Tag der Archive* versucht, Interesse für die gesellschaftsrelevanten Aufgaben der Archive zu wecken. Mit der Kölner Katastrophe sind die Archive in den Medien und der Öffentlichkeit zwar erst einmal als sympathische Bewahrer des Vergangenen wahrgenommen worden, aber zugleich wurden auch bohrende Fragen aufgeworfen, die auf den Kern archivischer Funktion zielten. Wenn in Köln die Restaurierungskosten auf 350–500 Millionen Euro geschätzt werden, ist die Frage nach der Bedeutung der beschädigten Stücke legitim. Ist jeder gefundene *Schnipsel* wirklich unverzichtbarer Teil des Gedächtnisses der Stadt? Für wen und für welche Zwecke werden diese Unterlagen überhaupt benötigt? Antworten auf Fragen dieser Art erwarten Bürgerinnen und Bürger ebenso wie die Vertreter der Archivträger, seien es nun Politiker oder Rechnungshöfe.

Wichtig ist, dass die Archive solchen kritischen Äußerungen nicht nur schlüssige Antworten, sondern vor allem auch Kompetenz und Professionalität entgegensetzen, die der Öffentlichkeit nachvollziehbar und verständlich vermittelt werden.

Gerade die zentrale Aufgabe der Nutzung von Archivgut – und das war in Köln gleich nach den Restaurierungsfragen das zweite öffentlich diskutierte Thema – ist in dieser Hinsicht allerdings problematisch. Gute Standards im Lesesaal und hohe Reglungsdichte im Bereich der Nutzung dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Professionalität gegenüber Nutzern und Archivträgern kaum glaubwürdig zu vermitteln ist, wenn von Bundesland zu Bundesland ungleiche Nutzungsbedingungen und Zugangsmöglichkeiten zu Archivgut existieren.

Ohne einer mechanischen, unhistorischen und antiföderal-zentralistischen Vereinheitlichung das Wort reden zu wollen, muss uns bewusst sein, dass eine in 16 Ländern unterschiedliche Nutzungspraxis kritisches Nachfragen geradezu provoziert. Die Frühjahrstagung der Fachgruppe *Staatliche Archive im VdA – Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e. V.* als eine länderübergreifende Einrichtung bot sich daher in besonderem Maß an, ein Forum zu bieten, um aktuelle Themen im Bereich der Nutzung aufzugreifen; neben vielfältigen rechtlichen Fragen sind dies vor allem die veränderten Nutzungsmodalitäten und -gewohnheiten im digitalen Zeitalter. Angesprochen werden Problemfelder, für die derzeit nicht immer eine Patentlösung präsentiert werden kann. Die Beiträge der Tagung, die im vorliegenden Heft zusammengestellt sind,

sollen zur Verständigung über Nutzungsstandards beitragen, Diskussionen über Weiterentwicklungen in der Praxis anstoßen und Impulse für zukünftige Lösungsansätze auch für die Archivgesetzgebung vermitteln.

### Zu den Beiträgen dieses Hefts

Unter dem Titel *Zugangsregelungen zu Archivgut in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder. Ist Änderungsbedarf angesagt?* lenkt Margit Ksoll-Marcon, Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, den Blick auf die rechtliche Sphäre, die den Zugang zu Archivgut normativ regelt. Wenn heute in diesem Bereich Änderungswünsche geäußert werden, resultieren diese aus den Erfahrungen im archivischen Alltag mit den Bestimmungen des Archivrechts, mit Einflüssen wie den neuen Informationsfreiheitsgesetzen und veränderten Forschungsbedürfnissen. Margit Ksoll-Marcon konstatiert, dass bei den Novellierungen der Archivgesetze in den letzten Jahren zwar in der Regel eine Erleichterung des Zugangs erreicht werden konnte, gleichzeitig aber bei den Schutz- und Sperrfristen eine größere Vielfalt entstanden ist, die den Nutzern nur schwer zu vermitteln ist. So unterscheiden sich die Fristen bei Unterlagen unterschiedlicher Provenienz (Bund und Länder), bei den allgemeinen Schutzfristen sowie bei allen Arten von Persönlichkeitsschutzrechten. Die Möglichkeit, diese Vielfalt schnell zu beenden, beurteilt Margit Ksoll-Marcon skeptisch.

Bettina Martin-Weber, Bundesarchiv, thematisiert in ihrem Beitrag *Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) und Bundesarchivgesetz* die Spannung zwischen beiden Gesetzen. Während das Informationsfreiheitsgesetz den Zugang zu *Informationen* eröffnet, regelt das Archivgesetz den Zugang zu *Ar-*

*chivgut* (BArchG). Grundsätzlich sollten Unterlagen, die nach dem Informationsfreiheitsgesetz genutzt werden konnten, auch im Archiv weiterhin *offen* sein; auf der anderen Seite sollte aber auch die archivische Bewertung nicht durch eine Nutzung nach Informationsfreiheitsgesetz präjudiziert werden.

Auch wenn im Bundesarchiv aktuell noch keine Nutzung nach § 5 Abs. 4 Bundesarchivgesetz – Archivnutzung unter Berufung auf Nutzung nach IFG – erfolgt ist, stellt sich die Rechtslage bei der Nutzung derzeit äußerst komplex und für den Nutzer unübersichtlich dar. Um die Situation zu vereinfachen, strebt das Bundesarchiv mit der in Vorbereitung befindlichen Neufassung des Bundesarchivgesetzes an, dass für Unterlagen, die nach dem Informationsfreiheitsgesetz bereits hätten eingesehen werden können, zukünftig keine Fristen mehr zur Anwendung kommen.

Die Nutzung digitaler Unterlagen ist nach deren Langzeitsicherung die zweite große Herausforderung, der sich die Archive im digitalen Zeitalter stellen müssen. Sie ist noch mit zahlreichen Problemen und manchen ungelösten Fragen verbunden. *Über die Nutzung digitaler Unterlagen in Archiven* referiert Kai Naumann, Landesarchiv Baden-Württemberg Abt. Staatsarchiv Ludwigsburg. Nach einer kurzen Darstellung der Erwartungen von Nutzerseite entwirft er anhand dreier Fallbeispiele ein Szenario für die Nutzung dieser neuartigen Unterlagenformen. Bei Datenbanken und Webseiten findet diese Nutzung bereits statt. Im Fall sogenannter Hybridobjekte steht die Nutzung bevor. Geeignete Nutzungsumgebungen sind bislang noch nicht für alle Arten von digitalem Archivgut auf dem Markt, gleichwohl sind die Erwartungen der Nutzer groß. Sie werden sich allerdings auch auf veränderte Nutzungsverfahren einstellen müssen.

Im zweiten Teil der Tagung rückten zwei Gruppen von Unterlagen in den Fokus, mit deren Nutzung aktuelle archivfachliche Diskussionen verbunden sind. Die eine sind die Personenstandsregister, denen sich Bettina Joergens, Landesarchiv Nordrhein-Westfalen Abt. Ostwestfalen-Lippe, widmet. Mit dem zum 1. Januar 2009 in vollem Umfang in Kraft getretenen Personenstandsgesetz sind die bis dahin geltenden Hemmnisse für die Nutzung der Register grundsätzlich weggefallen. Ob damit aber wirklich *Das neue Personenstandsgesetz – das Glück der Forschung?* eingetreten ist, ist offen. Noch besteht große Unsicherheit, wie die Umsetzung des Personenstandsrechts in den Archiven erfolgen soll. Bettina Joergens beschreibt Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung der Personenstandsregister und zeigt anhand der Praxis in Nordrhein-Westfalen die Lösungswege auf, die nicht nur den Genealogen, sondern auf Dauer auch der wissenschaftlichen Forschung zugutekommen werden. Letztgenannte Gruppe muss diese Quellen allerdings erst noch für sich entdecken.

Ebenfalls komplex und nicht unproblematisch ist der Zugang zu den Grundbüchern und Grundakten, wenn sie als Archivgut in die Archive übernommen worden sind. Mit der Einführung der elektronischen Grundbücher, mit welcher sich die zukünftige Abgabe der geschlossenen Grundbücher verbindet, ist die Frage des Zugangs auch für diejenigen Archive aktuell und akut, die bislang noch keine Grundbücher und -akten archiviert haben. Die Konkurrenz von Grundbuchordnung und Archivgesetzen und die Frage des Zugangs zu den als Archivgut übernommenen Grundbüchern und Grundakten greift Udo Schäfer, Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg, in seinem Beitrag *Der Zugang zu als Archivgut übernommenen Grundbüchern und Grundakten. Secundum legem ferendam*

auf. Die Nutzung von Grundbuchunterlagen stellt sich in den einzelnen Ländern sehr heterogen dar. Manche Archivverwaltungen haben entweder systematisch oder sporadisch bereits Grundbuchunterlagen übernommen; andere planen derzeit große Grundbuch- und Grundaktenarchive. Udo Schäfer zeigt auf, dass die Nutzung dieser Unterlagen mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs zum 1. September 2009 nur über einen Weg außerhalb des Archivrechts ermöglicht werden kann. Was das für die Nutzung der schon in den Archiven liegenden Unterlagen bedeutet und wie auf dem gesetzgebenden Weg weiter vorangeschritten werden kann, wird sicher eine zentrale Frage in den nächsten Jahren bleiben.

Sehr aktuell und dem Personal in jedem Lesesaal vertraut ist das Thema *Sollte in der Archivbenutzung die Selbstanfertigung von Reproduktionen im Lesesaal zugelassen werden. Pro und kontra Digitalkameras im Lesesaal*. Hier schlagen die Archive schon jetzt unterschiedliche Wege ein, ohne dass dabei eine generelle Systematik zum Beispiel nach Archivsparten erkennbar wäre. In vielen Nachbarländern – so auch in den meisten Kantonen der Schweiz – sind Digitalkameras in den Lesesälen bereits Usus, während in deutschen – und hier insbesondere in den staatlichen – Archiven überwiegend Zurückhaltung und Skepsis herrscht. Auch bei der Frage der Herstellung von Reproduktionen durch die Nutzer befinden wir uns in einer Phase des rechtlichen Wandels<sup>1</sup> und des technischen Experimentierens.

Zu den rechtlichen, konservatorischen und praktischen Aspekten dieser Diskussion beziehen Jost Hausmann, Landeshauptarchiv Koblenz, und Hermann Wichers, Staatsarchiv Basel-Stadt, die Kontrabeziehungsweise Pro-Position. Neben offenen – und kontrovers diskutierten – Fragen beim Urheberrecht spielen vor allem auch Aspekte der Be-



standserhaltung und wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Entscheidungsfindung eine Rolle. Die Auswirkungen für den Alltag im Lesesaal scheinen eher positiv zu sein, ebenso natürlich die Rückmeldungen der Nutzer. Die Auffassung, dass das Risiko des *Vagabundierens* von Archivmaterial im Netz durch eine restriktive Praxis vermindert werden kann, scheint überholt zu sein, denn auch heute schon finden gescannte Kopien und die von den Archiven bereitgestellten Digitalisate mühelos ihren Weg ins Internet.

### Ausblick

Die Beiträge verdeutlichen, dass bei der archivischen Nutzung vieles im Fluss ist, aber auch konkreter und aktueller Handlungsbedarf besteht. Zum einen sind es innerarchivische Handlungsfelder wie bei den Sperr- und Schutzfristen, die Abstimmungen über Ländergrenzen und Archivsparten hinweg erfordern, um den Nutzern zukünftig einheitliche und nachvollziehbare Wege für den Zugang zum Archivgut bieten zu können. Gleichzeitig entwickeln sich neue Bereiche der Archivgutnutzung, sei es, dass durch rechtliche Änderungen bisher verschlossene Quellen zugänglich werden wie beim Personenstandswesen oder dass durch die digitale Entwicklung neue Archivgutformen entstehen, für die auch neue Zugangsformen geschaffen werden müssen. Wichtig sind in diesen Fällen ressortübergreifende Gespräche, um – wie das Beispiel der Grundbuchunterlagen offenkundig macht – zukünftig archivische Nutzung zu ermöglichen. Auch die Praxis der Nutzung vor Ort muss ständig überprüft und gegebenenfalls an neue Standards angepasst werden, wie die Diskussion um den Einsatz von Digitalkameras in den Lesesälen zeigt.

Sehr deutlich wird in der Gesamtschau, dass die weiteren rechtlichen Entwicklungen auf vielen Feldern im Blick zu behalten und wenn möglich zu beeinflussen sind. Die Archivgutnutzung ist die entscheidende Schnittstelle zur Öffentlichkeit, zu den *Kunden* und damit ein wesentlicher Legitimationsfaktor der Archive. Stillstand können wir uns in diesem Bereich bei den sich verändernden Rahmenbedingungen rechtlicher und technischer Art nicht erlauben.

### Anmerkung

1 Vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom Dezember 2009, das Auswirkungen auf viele Gebührenordnungen haben wird, Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 17. Dezember 2009, AZ: 9 A 2984/07.

MARGIT KSOLL-MARCON

# Zugangsregelungen zu Archivgut in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder

## Ist Änderungsbedarf angesagt?

Die Benutzungsbestimmungen von Archivgut in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder waren bereits mehrfach Gegenstand der Betrachtung.<sup>1</sup> Die Archivgesetze des Bundes und der Länder der 1980er- und beginnenden 1990er-Jahre boten gerade in Bezug auf die Zugänglichmachung und Benutzung von Archivgut kein einheitliches Bild, weshalb die 84. Konferenz der Archivreferenten und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder (ARK) 1997 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschloss, die unter anderem eine *Übersicht über die harmonisierungsbedürftigen Bestimmungen der Archivgesetze des Bundes und der Länder* erarbeiten sollte. Ein wesentlicher Punkt waren die Schutzfristen, die im Hinblick auf die Archivbenutzung und die Außenwirkung der Archive harmonisiert werden sollten.<sup>2</sup> Weiterreichende Ergebnisse wurden dabei nicht erzielt.

Wie sieht es nun rund 20 Jahre später aus, zu einem Zeitpunkt, zu dem die meisten Gesetze bereits mehrfach geändert wurden? Präsentieren sich die Archive als Dienstleistungseinrichtungen für Bürge-

rinnen und Bürger professionell mit einheitlichen Rechtsbestimmungen für die Nutzung oder besteht nach wie vor ein Harmonisierungsbedarf? Im Folgenden soll die Benutzung und Zugänglichmachung von Archivgut, wie sie derzeit in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder im Wesentlichen gleich oder ähnlich lautenden Versagensgründe werden nicht thematisiert.<sup>3</sup> Vorangeschickt wird, dass alle Archivgesetze den abgebenden Stellen einen bevorzugten Zugriff auf Archivgut auf ihre eigenen Unterlagen einräumen, jedoch nicht, wenn diese aufgrund von Rechtsvorschriften hätten gesperrt oder gelöscht werden müssen.

Nach den Archivgesetzen des Bundes und der Länder hat jedermann ein Recht auf Zugang zu Archivgut. Voraussetzung dafür war und ist in den meisten Archivgesetzen nach wie vor die Glaubhaftmachung eines *berechtigten Interesses*. Wenngleich dieses *berechtigte Interesse* sehr weit gefasst wird und die Benützung zu amtlichen, wissenschaftlichen, heimatkundlichen, familiengeschichtlichen,

rechtlichen, unterrichtlichen oder publizistischen Zwecken oder zur Wahrnehmung von berechtigten persönlichen Belangen darunter fällt, ist das Archivbenutzungsrecht dem Grundsatz der beschränkten Öffentlichkeit treu geblieben.<sup>4</sup> Nicht zuletzt aufgrund der Informationsfreiheitsgesetze ist die Forderung nach einer Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses in die Diskussion geraten. Sie wird als Einschränkung für die Archivbenutzung gedeutet und ein voraussetzungsloser Zugang zu Archivgut gefordert.

Das Bundesarchivgesetz verlangt seit seinem Inkrafttreten 1988 *kein rechtliches oder sonstiges berechtigtes Interesse*.<sup>5</sup> Der Entwurf für seine Neufassung sieht vor, dass sich das Bundesarchivgesetz mit dem in § 1 vorangestellten Grundsatz – *Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Zugang zu Archivgut des Bundes* – als Teil des Informationsrechts ausweist.<sup>6</sup> Im Archivgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 16. März 2010 wird auf das *berechtigte Interesse* verzichtet; es heißt: *Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes und der hierzu ergangenen Benutzungsordnung das Recht, Archivgut auf Antrag zu nutzen, soweit aufgrund anderer Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt wird*.<sup>7</sup> Im Saarländischen Archivgesetz entfällt ebenfalls die Darlegung eines berechtigten Interesses: *Jedermann ist berechtigt, Archivgut (...) zu amtlichen, wissenschaftlichen oder publizistischen Zwecken zu nutzen (...)*.<sup>8</sup> Im Archivgesetz des Landes Berlin wird bestimmt: *Alle haben das Recht, das übernommene Archivgut (...) zu nutzen. Die Nutzung bedarf der Einwilligung des Landesarchivs Berlin*.<sup>9</sup> Die Entwurfsfassung zur Novellierung des Archivgesetzes von Rheinland-Pfalz hält zwar grundsätzlich an dem berechtigten Interesse fest, soweit aber für Unterlagen vor Übergabe an das öffentliche Archiv bereits ein Zugang nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz gewährt

worden ist, wird auf die Darlegung eines berechtigten Interesses verzichtet.<sup>10</sup>

Die konkrete Benutzung von Archivgut ist erst nach Ablauf von Schutz- oder Sperrfristen möglich. Die Archivgesetze sehen vier verschiedene Schutzfristen vor: eine allgemeine Schutzfrist, eine Schutzfrist für personenbezogenes Archivgut, Schutzfristen für Unterlagen, die *besonderen Geheimhaltungsvorschriften*<sup>11</sup> unterliegen sowie Schutzfristen für Archivgut, das Rechtsvorschriften über Geheimhaltung des Bundes unterliegt.

Die allgemeine Schutzfrist, die für jedes Archivgut als Mindestschutzfrist zu beachten ist, beträgt in der Regel 30 Jahre. In Mecklenburg-Vorpommern betrug sie von Anfang an nur zehn Jahre, in Schleswig-Holstein und Brandenburg wurde sie auf zehn Jahre herabgesetzt. Infolge der Informationsfreiheitsgesetze geriet die allgemeine Schutzfrist in die Diskussion. Forderten die einen eine generelle Abschaffung, die anderen eine deutliche Reduzierung, so sprach sich eine dritte Gruppe für die Beibehaltung der 30-jährigen Schutzfrist aus. Nach Oldenhamge würde ein Wegfall oder eine deutliche Verkürzung der 30-Jahre-Frist *zu einer erheblichen Belastung der Archive und der Verwaltung führen und damit deren Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigen*.<sup>12</sup> Dagegen kommt Schoch in seinem Professorenentwurf zu dem Ergebnis, dass eine Anpassung der archivrechtlichen Vorschriften an das allgemeine Informationsfreiheitsrecht unausweichlich sein wird und damit archivrechtliche Regelfristen bei Sachakten ihre Berechtigung verlieren.<sup>13</sup>

Das Bundesarchivgesetz kennt zwar die allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren, jedoch kommen für Akten, die nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bereits eingesehen wurden, keine Fristen mehr zum Tragen. Dieses Archivgut wird mit Unterlagen gleichgesetzt, die bereits bei ihrer

Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren.<sup>14</sup> Bei Anträgen auf Benutzung von Archivgut, das noch der allgemeinen Schutzfrist unterliegt, wird derzeit beim Bundesarchiv die Vorgehensweise praktiziert, dass die Behörde um Mitteilung gebeten wird, *ob der Zugang auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG (einem Informationszugang nach IFG ‚offen gestanden‘) gewährt werden kann und für den Fall, dass dies nicht zutrifft, um eine Einwilligung in die Benutzung auf der Grundlage des Bundesarchivgesetzes verbunden mit dem Hinweis, dass Ausschlussgründe gemäß Bundesarchivgesetz nicht vorliegen.*<sup>15</sup>

Archivgesetze als bereichsspezifische Datenschutzgesetze kennen spezielle Schutzfristen für Unterlagen, die sich auf natürliche Personen beziehen. Bei Untersuchungen zum 20. und 21. Jahrhundert kollidiert die Forschungsfreiheit immer wieder mit archivgesetzlichen Schutzfristen sowie sonstigen Rechtsvorschriften wie zum Beispiel dem Urheberrecht. Die definitorische Reichweite von *personenbezogenem Archivgut* ist unterschiedlich. Einige Archivgesetze verstehen darunter Archivgut, das sich nach seiner Zweckbestimmung oder nach seinem wesentlichen Inhalt auf eine oder mehrere natürliche Personen bezieht, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen.<sup>16</sup> Nicht so im Bayerischen Archivgesetz; in der Gesetzesbegründung für das Bayerische Archivgesetz wird *personenbezogenes Archivgut* folgendermaßen definiert: *Archivgut ist personenbezogen im Sinne dieses Gesetzes, wenn es sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person bezieht und Einzelangaben über deren persönliche und sachliche Verhältnisse enthält. Allein die Nennung von Personen macht Archivgut noch nicht zu personenbezogenem Archivgut.*<sup>17</sup> Klaus Oldenhage führt in seinem Kommentar zum Bundesarchivgesetz aus, dass die Vorschrift, selbst wenn der Zusatz *nach seiner*

*Zweckbestimmung* bei personenbezogenem Archivgut fehlt, auch ohne diese Ergänzung in diesem Sinn ausgelegt werden müsse, *weil sonst der logisch zwingend vorhandene Unterschied* zwischen allgemeinen und den personenbezogenen Schutzfristen nicht definierbar wäre.<sup>18</sup> Udo Schäfer hat mehrfach darauf hingewiesen, dass es nicht Aufgabe der Archivare sein kann, Sachakten auf Personenbezug zu überprüfen.<sup>19</sup>

Galten über viele Jahre für personenbezogene Unterlagen die Fristen 30 Jahre nach dem Tod beziehungsweise 110 Jahre nach der Geburt, wie sie das Bundesarchivgesetz enthält, oder zehn Jahre nach dem Tod und 90 Jahre nach der Geburt, wie einige Landesarchivgesetze wie beispielsweise Baden-Württemberg und Bayern es vorsehen, so ist hier in den letzten Jahren eine größere Vielfalt eingetreten. Eine Schutzfrist von zehn Jahren nach dem Tod der betroffenen Person kennen weiterhin die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Hessen und Berlin, 30 Jahre nach dem Tod das Bundesarchiv sowie das Land Sachsen-Anhalt. Ist das Todesdatum nicht feststellbar, so bestimmen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Berlin weiterhin eine 90-jährige Schutzfrist nach der Geburt, das Bundesarchiv und Sachsen-Anhalt 110 Jahre nach der Geburt. Das Archivgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 16. März 2010 sieht als Frist *100 Jahre nach der Geburt der betroffenen Person oder der Geburt der letztgeborenen von mehreren Personen, deren Todesjahr dem Landesarchiv nicht bekannt ist* vor. Auch die Archivgesetze von Niedersachsen, Hessen und Sachsen kennen neuerdings eine Frist von 100 Jahren nach der Geburt. Gemäß hessischem Archivgesetz gilt bei personenbezogenem Archivgut, das besonderen Geheimhaltungs- und Schutzvorschriften unterliegt, eine

Schutzfrist von 30 Jahren nach dem Tod und 120 Jahren nach der Geburt.<sup>20</sup> Der Gesetzesentwurf von Rheinland-Pfalz sieht 20 Jahre nach dem Tod und 90 Jahre nach der Geburt vor.

Zur Arbeitserleichterung der Archivarinnen und Archivare tragen Regelungen im Hinblick auf den Umgang mit personenbezogenen Akten, die keine Geburts- und Sterbedaten enthalten, bei, wie sie beispielsweise das Hamburgische Archivgesetz oder das Archivgesetz von Nordrhein-Westfalen enthalten, die eine 60-jährige Schutzfrist nach Abschluss der Akten vorsehen.<sup>21</sup> Entsprechend dem Referentenentwurf von Schoch und Kollegen soll in diesen Fällen der Schutz 110 Jahre nach Entstehung der Unterlagen enden,<sup>22</sup> um der längeren Lebenserwartung Rechnung zu tragen.

Einen Sonderstatus in Bezug auf Schutzfristen kennen einige Archivgesetze für Amtsträger in Ausübung ihres Amtes oder Personen der Zeitgeschichte. Teils gelten für sie die personenbezogenen Schutzfristen nicht, teils nicht einmal die allgemeine Schutzfrist, es sei denn, es handelt sich um deren schützenswerte Privatsphäre.<sup>23</sup> Laut Hessischem Archivgesetz sind Amtsträger in Ausübung ihrer Ämter keine *betreffenden Personen* im Sinne des Archivgesetzes.<sup>24</sup>

Für Unterlagen, die Geheimhaltungsvorschriften unterliegen, gilt eine längere Schutzfrist von in der Regel 60 Jahren, abgesehen von Bremen, das keine besondere Frist für diese Unterlagen vorsieht. Ausnahmen bilden Niedersachsen mit 50 Jahren, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern mit 30 Jahren und Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt mit 80 Jahren.

In allen Landesarchivgesetzen kommt für Unterlagen von nachgeordneten Stellen des Bundes das Bundesarchivgesetz zur Anwendung. Einige Landesarchivgesetze, wie beispielsweise das baden-

württembergische Archivgesetz (§ 6 a), kennen eine anknüpfende Norm, was generell zu empfehlen wäre. Für Archivgut, das Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung im Sinne der §§ 8, 10 und 11 des Bundesarchivgesetzes unterliegt, gelten die nicht verkürzbaren Schutzfristen des Bundesarchivgesetzes, die 2002 von 80 auf 60 Jahre reduziert wurden. Gleichzeitig erfolgte mit dieser Novellierung des Bundesarchivgesetzes eine Freigabe von Unterlagen aus der Zeit vor dem 23. Mai 1949,<sup>25</sup> eine wichtige Entscheidung, die für zahlreiche Forschungen zur NS-Zeit eine wesentliche Erleichterung mit sich brachte.

Das Archivbenutzungsrecht kennt die im Ermessen des Archivs liegende Möglichkeit, Schutzfristen zu verkürzen, um eine sofortige Benutzung zu ermöglichen. Die hier bestehenden, zum Teil gravierenden Unterschiede in den Archivgesetzen des Bundes und der Länder haben Rainer Polley und andere 2003 herausgearbeitet. Generell gilt, dass der Ausnahmecharakter der Schutzfristverkürzung dadurch zum Ausdruck kommt, dass sie im Ermessen des Archivs liegt, sie nur für den Einzelfall ausgesprochen wird und jeder weitere Antrag auf Verkürzung der Schutzfristen einer neuen, auf den Einzelfall bezogenen Interessens- und Güterabwägung bedarf.

Eine Verkürzung der Schutzfrist kann nach Bayerischem Archivgesetz durch die Generaldirektion mit Zustimmung der abgebenden Behörde gewährt werden, *wenn durch Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter entgegenstehen.*<sup>26</sup> Auch beim Bund und im Saarland dürfen die Schutzfristen nur mit Einwilligung der abgebenden Stelle verkürzt werden. Nach Rainer Polley besteht die Gefahr, dass durch die Einbeziehung der Behörden in ein Schutzfristver-

fahren das Prinzip der funktionalen Trennung von Archiv und Verwaltung verletzt und eine benutzerfreundliche Praxis durch das Zwischenverfahren beeinträchtigt wird. In Bayern wurde die Zustimmung der abgebenden Behörde bewusst in das Archivgesetz aufgenommen, um ein Vertrauensverhältnis zwischen den abgebenden Behörden und den Archiven zu fördern. Durch die Übertragung der Schutzfristverkürzung von den jeweiligen Archiven auf die Generaldirektion wird eine Gleichbehandlung der Fälle gewährleistet.

Einige Bundesländer binden die Verkürzung der allgemeinen Schutzfrist an das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, Berlin sogar an ein überwiegend öffentliches Interesse.

Bei der Verkürzung der Schutzfristen für personenbezogenes Archivgut ist es notwendig, ein erhöhtes Maß an Betroffenenenschutz zu wahren. So ist in Bayern eine Verkürzung nur zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder wenn die Benützung zur Erreichung des beabsichtigten wissenschaftlichen Zwecks, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder aus sonstigen im überwiegenden Interesse der abgebenden Stelle oder eines Dritten liegenden Gründen unerlässlich ist und sichergestellt ist, dass schutzwürdige Belange des Betroffenen oder Dritter nicht beeinträchtigt werden. Auf eine Zustimmung Betroffener zur Einsichtnahme in die Unterlagen kann nur dann verzichtet werden, wenn das Ausfindigmachen und die Information der betreffenden Person entweder unmöglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert.<sup>27</sup> Da die Zustimmung der Betroffenen in der Praxis nur selten beigebracht werden kann, kommt der Auflage der Anonymisierung eine besondere Bedeutung zu.<sup>28</sup> Zusatzerklärungen zum Benutzerantrag, die zusätzliche Auflagen enthalten, sind für die Zeitgeschichtsforschung unerlässlich.<sup>29</sup>

Eine Schutzfristverkürzung für personenbezogenes Schriftgut ist in den meisten Archivgesetzen für wissenschaftliche Forschungen zulässig, in Bayern beispielsweise zur Erreichung eines beabsichtigten wissenschaftlichen Zwecks, wobei der Begriff wissenschaftlich sehr weit ausgelegt wird. In Hessen ist personenbezogenes Archivgut nur verkürzbar, wenn die Benutzung für ein bestimmtes Forschungsvorhaben erfolgt und schutzwürdige Belange der betroffenen Personen oder Dritter nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens die schutzwürdigen Belange erheblich überwiegt.

Für Unterlagen, die besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen, ist die 60-jährige Schutzfrist verkürzbar, im Gegensatz zur Schutzfrist für Archivgut, das Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung unterliegt.<sup>30</sup> Laut Gesetzesbegründung enthält das Bundesarchivgesetz insoweit bindende Vorgaben (vgl. insbesondere § 8 Satz 2, § 10 Nr. 1 Buchstabe b BArchG), denen mit dem Vorbehalt zugunsten abweichender Rechtsvorschriften Rechnung getragen wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Novellierungen der Archivgesetze der letzten Jahre brachten in einigen Ländern durch den Verzicht der Darlegung eines berechtigten Interesses zwar eine Erleichterung des Zugangs zu Archivgut, andererseits haben wir nun die personenbezogenen Schutzfristen von zehn, 20 oder 30 Jahren nach dem Tod beziehungsweise 90, 100 oder 110 Jahren nach der Geburt. Die Uneinheitlichkeit dieser Fristen lässt sich bei länderübergreifenden Untersuchungen nur schwer der Forscherin oder dem Forscher vermitteln; ist es doch bisher bereits nicht einfach gewesen, transparent zu machen, weshalb in ein und demselben Archiv für Unterlagen von Landes- und Bundesbehörden unterschiedliche Fristen zur An-

wendung kommen, zumal verfassungsrechtlich von einer Gleichheit der Lebensverhältnisse ausgegangen werden muss. Eine Vereinheitlichung sämtlicher Schutzfristen sollte vordringlich angestrebt werden – jedoch erscheint dieses Ziel derzeit in noch weitere Ferne gerückt zu sein als vor einigen Jahren.

#### Anmerkungen

- 1 So zum Beispiel Rainer *Polley*: Die archivrechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu archivischen Informationen. Das deutsche Modell. In: *Archivpflege in Westfalen und Lippe* 58 (2003) S. 15 ff.
- 2 Verwaltungsakt GDA, AZ: 500-0.
- 3 So ist nach BayArchivG (Bayerisches Archivgesetz – BayArchivG – vom 22. Dezember 1989, BayRS 2241-1-WFK, GVBl. S. 710, geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1999, GVBl. S. 521) eine Archivbenutzung zu versagen, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet werden, dass schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter entgegenstehen, des Weiteren wenn Gründe des Geheimnisschutzes es erfordern, der Erhaltungszustand des Archivguts gefährdet wird und/oder durch die Benützung ein nicht vertretbarer Verwaltungsaufwand entsteht. Diese archivgesetzlichen Versagungsgründe können gemäß Archivbenützungordnung erweitert werden, beispielsweise wenn der Zweck der Benützung auf andere Art und Weise erreicht werden kann, insbesondere durch Einsicht in Druckwerke oder Reproduktionen, und eine Benützung des Originals aus wissenschaftlichen oder rechtlichen Gründen nicht zwingend erforderlich ist.
- 4 Rainer *Polley*, wie Anm. 1, S. 17.
- 5 Siegfried Becker und Klaus Oldenhage: Bundesarchivgesetz. Handkommentar. Baden-Baden 2006. S. 61.
- 6 Bettina *Martin-Weber*: Zur Novellierung des Bundesarchivgesetzes. In: *Mitteilungen aus dem Bundesarchiv* 18/1 (2010) S. 11.
- 7 ArchivG NRW vom 16. März 2010, § 8 Abs. 1.
- 8 SArchG in der Fassung vom 1. Juli 2009, § 11 Abs. 1.
- 9 ArchGB in der Fassung vom 15. Oktober 2001, § 8 Abs. 1.
- 10 LArchG Rheinland-Pfalz, Entwurfsfassung vom 14. Januar 2010, § 3 Abs. 1.
- 11 *Der Begriff der Geheimhaltungsvorschrift erfordert kein materielles, dem Veröffentlichungsgebot unterliegendes Gesetz.* Vgl. Bartholomäus *Manegold*: Archivrecht. Die Archivierungspflicht öffentlicher Stellen und das Archivzugangsrecht des historischen Forschers im Licht der Forschungsfreiheitsverbürgung des Art. 5 Abs. 3 GG (Schriften zum Öffentlichen Recht 874). Berlin 2002. S. 338.
- 12 Klaus *Oldenhage*, wie Anm. 5, S. 61.
- 13 Friedrich *Schoch*, Michael *Kloepfer* und Hans-Jürgen *Garstka*: Archivgesetz (ArchG-ProfE). Entwurf eines Archivgesetzes des Bundes (Beiträge zum Informationsrecht 21). Berlin 2007. S. 182–185.

- 14 BArchG § 5 Abs. 4; vgl. Klaus *Oldenhage*, wie Anm. 5, S. 67–68.
- 15 Bettina *Martin-Weber*, wie Anm. 6, S. 13.
- 16 LArchG § 6 Abs. 2 Satz 3; ArchG-LSA § 10 Abs. 3 Satz 2; ArchivG NRW § 7 Abs. 1 Satz 3.
- 17 Vgl. Gesetzesbegründung, Bayerischer Landtag Drucksache 11/8185 vom 18. Oktober 1988.
- 18 Klaus *Oldenhage*, wie Anm. 5, S. 67.
- 19 Udo *Schäfer*: Rechtsvorschriften über Geheimhaltung sowie Berufs- und andere Amtsgeheimnisse im Sinne der Archivgesetze des Bundes und der Länder. Grundzüge einer Dogmatik. In: Archivgesetzgebung in Deutschland. Ungeklärte Rechtsfragen und neue Herausforderungen. Beiträge des 7. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg. Herausgegeben von Rainer *Polley* (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 38). Marburg 2003. S. 64.
- 20 HArchivG § 15 Abs. 1 Satz 5.
- 21 Vgl. ArchivG NRW § 7 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3; HmbArchG § 5 Abs. 2 Nr. 2.
- 22 *Schoch/Kloepfert/Garstka*, wie Anm. 13, S. 204.
- 23 ArchivG NRW § 7 Abs. 1; BArchG § 5 Abs. 5 Satz 4; vgl. dazu Klaus *Oldenhage*, wie Anm. 5, S. 72–73.
- 24 HArchivG § 15 Abs. 2 Satz 2.
- 25 Klaus *Oldenhage*, wie Anm. 5, S. 66.
- 26 BayArchivG Art. 10 Abs. 4 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 ArchivBO.
- 27 BayArchivG Art. 10 Abs. 4.
- 28 Vgl. Gesetzesbegründung, Bayerischer Landtag Drucksache 11/8185 vom 18. Oktober 1988.
- 29 Vgl. zum Beispiel Benützungordnung für die staatlichen Archive Bayerns (Archivbenützungordnung – ArchivBO) vom 16. Januar 1990, GVBl. S. 6, zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. Juli 2001, GVBl. S. 371.
- 30 BArchG § 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 Abs. 5.



BETTINA MARTIN-WEBER

# Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) und Bundesarchivgesetz<sup>1</sup>

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) trat am 1. Januar 2006 in Kraft.<sup>2</sup> Bereits seit den späten 1990er Jahren regelten in Brandenburg (1998) und Berlin (1999), etwas später auch in Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2001) Gesetze den Informations- und Aktenzugang der Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Auf Bundesebene garantierte zu diesem Zeitpunkt nur das Umweltinformationsgesetz (1994/2005) bereichsspezifisch den Informationszugang zu amtlichen Unterlagen.<sup>3</sup> Dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes folgten dann weitere Landesinformationszugangsgesetze, die, mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz, keine dem Bund vergleichbare Anpassung der jeweiligen Archivgesetze nach sich zogen.<sup>4</sup> Inzwischen liegen in elf Bundesländern Informationszugangsgesetze vor.

Die Informationszugangsgesetze erweiterten zweifelsfrei die Rechte der Bürger auf die Bereitstellung amtlicher Informationen. Das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit, das den Zugang zu amtlichen Informationen von der Beteiligung an einem Verfahren, der Betroffenheit des Antragstellers oder einem berechtigten Belang abhängig machte, wurde durch einen dem Transparenzgedanken verpflichteten voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen abgelöst, der freilich seine Grenzen in einer Reihe von Ausnahmetatbeständen findet.<sup>5</sup>

Mit dem IFG fand die Bundesrepublik *Anschluss an die supranationale, internationale und ausländische Rechtsentwicklung auf dem Gebiet der Informationszugangsfreiheit*.<sup>6</sup> Dabei gab die EU-Gesetzgebung für das deutsche Informationszugsrecht wichtige Impulse.<sup>7</sup>

	IFG-Anträge	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt	Widerspruchsverfahren	Klage
2006	2278	1193	186	410	142	27
2007	1265	681	128	247	101	29
2008	1548	618	193	536	85	27
2009	1358	595	182	226	118	37

Entwicklung der IFG-Anträge bei Bundesbehörden. Zusammenstellung aus den veröffentlichten Jahrestatistiken des BMI.<sup>8</sup>

### Regelungsgehalt des IFG Verhältnis zum Archivgesetz

§ 1 des IFG sichert den voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen: *Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.* Auch das Bundesarchivgesetz begründet das voraussetzungslose Recht von jedermann auf Zugang zu Archivgut des Bundes. Für die Benutzung von Archivgut wird zwar ein Benutzungsantrag, aber darin keine Begründung verlangt.<sup>9</sup> Während das Archivgesetz den Zugang zu Archivgut und damit zu den Unterlagen selbst sichert,<sup>10</sup> eröffnet das IFG den Zugang zu Informationen. Akteneinsicht ist nur eine der Möglichkeiten, die gewünschte Information bereitzustellen. Nach IFG kann die Behörde *Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen.*<sup>11</sup> Dies ist eine wesentliche Diskrepanz von Archiv- und Informationsfreiheitsgesetz, die auch den Möglichkeiten der Harmonisierung beider Gesetze Grenzen setzt.

Der Informationsanspruch nach IFG wird durch zahlreiche Ausnahmetatbestände beschränkt. Sie beziehen sich auf den Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 3), des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4), personenbezogener Daten (§ 5) sowie auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und geistigem Eigentum (§ 6). So ist ein Informationszugang nach IFG nicht möglich, wenn das Bekanntwerden der Information *nachteilige Auswirkungen* auf internationale Beziehungen, militärische oder sonstige sicherheitsrelevante Belange der Bundeswehr, auf Belange der inneren, äußeren oder öffentlichen Sicherheit *haben kann* oder wenn laufende Gerichtsverfahren, internationale Verhandlungen oder Beratungen von Behörden betroffen sein

können. Ein Recht auf Informationszugang besteht ebenso nicht bei zu erwartenden nachteiligen Auswirkungen bei Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden oder bei fiskalischen Interessen des Bundes oder wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen. Es besteht explizit kein Informationsanspruch gegenüber den Nachrichtendiensten.

Der Schutz öffentlicher Interessen wird im Bundesarchivgesetz als zugangsverhinderndes Motiv hingegen nur in einem Satz erwähnt: *Die Benutzung ist nicht zulässig, soweit 1. Grund zu der Annahme besteht, dass das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet würde (...).* Dem IFG vergleichbar verbieten Rechtsvorschriften über Geheimhaltung oder schutzwürdige Belange Dritter den Zugang zu Archivgut. Eine archivische und behördliche Perspektive kommt in den Ausschlussgründen *Erhaltungszustand des Archivguts* und dem nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand zum Tragen. Letzterer ist auch nach IFG ein Ausnahmetatbestand.

Eine Angleichung der zugangsverhindernden Regelungen im Bundesarchivgesetz und im IFG als den beiden Informations- beziehungsweise Aktenzugangsgesetzen des Bundes dürfte schwierig sein: Für das IFG wird die Beschränkung auf eine sich dem Archivgesetz annähernde abstrakte Schutzklausel (*Wohl der Bundesrepublik ...*) ebenso wenig in Betracht kommen wie die Aufnahme detaillierter IFG-Ausnahmetatbestände in das Archivgesetz wünschenswert und angesichts des höheren Alters der Unterlagen noch erforderlich ist.

Spezialgesetze gehen dem IFG mit Ausnahme der die Akteneinsicht durch Beteiligte regelnden § 25 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch und § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz vor.

### Archivische Anliegen bei der Entstehung des IFG

Die archivischen Bedenken und Anregungen bei der Entstehung eines Informationszugangsgesetzes des Bundes<sup>12</sup> richteten sich vor allem auf folgende Aspekte:

1. Unterlagen, die in der Behörde einem Informationszugang offengestanden haben, sollten im Archiv nicht strengeren Schutzfristen unterliegen. Sie sollten *offen*, das heißt weiterhin zugänglich bleiben. Eine entsprechende Anpassung des Bundesarchivgesetzes an das IFG wurde für erforderlich gehalten.<sup>13</sup>
2. Eine Kennzeichnung der Unterlagen, zu denen ein Zugang nach einem Informationszugangsgesetz in den Behörden erfolgt sein würde, wurde erwogen.
3. Die Benutzung von Unterlagen nach dem Informationszugangsrecht sollte die Bewertungskompetenz des Bundesarchivs nicht beeinträchtigen. Bewertungsentscheidungen sollten weiterhin unabhängig erfolgen können und damit auch die Kassation von Unterlagen, die zuvor eingesehen worden waren, möglich sein.
4. Die Entscheidung über den Zugang zu Informationen auf der Grundlage des Informationszugangsgesetzes sollte durch die Behörden erfolgen, bei denen die Unterlagen entstanden sind, auch wenn sie schon im Bundesarchiv-Zwischenarchiv verwahrt würden.<sup>14</sup>

### Änderung des Bundesarchivgesetzes durch das IFG

Die Anpassung des Bundesarchivgesetzes erfolgte 2006 durch § 13 Abs. 2 IFG.<sup>15</sup> § 5 Abs. 4 BArchG wurde folgender zweiter Satz angefügt:<sup>16</sup> *Gleiches*

[Anmerkung: die Nichtgeltung der zuvor dargestellten Schutzfristen] *gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften<sup>17</sup> bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.* Damit finden die Schutzfristen des Bundesarchivgesetzes – die 30-jährige allgemeine Schutzfrist, die 60-jährige Schutzfrist für Unterlagen unter Geheimnisvorbehalt sowie die personenbezogenen Schutzfristen von 30 Jahren nach Tod und 110 Jahren nach Geburt des Betroffenen – auf jene Unterlagen keine Anwendung mehr, die nach IFG offengestanden haben.<sup>18</sup> Es handelt sich hierbei um eine Stichtagsregelung, die sich nicht auf Archivgut auswirkt, das vor dem 1. Januar 2006 entstanden ist.<sup>19</sup>

§ 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG wird für Zugangsprüfungen zu Archivgut innerhalb der Schutzfristen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Bislang aber wurde auf der Grundlage dieses Paragraphen noch kein Antrag an das Bundesarchiv gerichtet.

Die Kommentatoren des IFG sind sich in der Beurteilung einig, dass die Fassung des § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG nicht glücklich gewählt sei und eine Reihe von Auslegungsfragen offenlasse.<sup>20</sup> Wie ist zum Beispiel die Formulierung *offen gestanden hat* zu interpretieren? Müssen die Unterlagen tatsächlich genutzt worden sein<sup>21</sup> oder reicht es, dass sie abstrakt offengestanden haben, also Ausschlussgründe nach IFG einem Informationszugang nicht entgegengestanden hätten? Wie erkennt das Archiv, welche Unterlagen einem Informationszugang unterlegen haben oder einem Informationszugang grundsätzlich offengestanden hätten? Kann vor der Abgabe an das Archiv eine Kennzeichnung der dem Informationszugang offengestandenen Unterlagen erfolgen?<sup>22</sup> Ist eine Kennzeichnung überhaupt praktikabel, wenn mehrheitlich die Rechts-

auffassung vertreten wird, dass eine abstrakte Zugänglichkeit nach IFG den Wegfall der archivischen Schutzfristen nach sich zieht? Ist eine in die Vergangenheit gerichtete hypothetische Prüfung der Zugänglichkeit nach IFG durch das Bundesarchiv überhaupt denkbar? Muss diese Prüfung und Feststellung nicht zwangsläufig durch die Behörde erfolgen, bei der die Unterlagen entstanden sind?

Was ist mit *Übergabe* gemeint? Das Bundesarchiv unterhält Zwischenarchive, in denen Unterlagen, die von den Behörden nicht mehr ständig benötigt werden, verwahrt werden. Die Verwahrung im Bundesarchiv hat keine Auswirkung auf die Verfügungsberechtigung über diese Unterlagen, sie liegt bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist bei der Stelle, bei der sie entstanden sind.<sup>23</sup> Ist die *Übergabe* als der Zeitpunkt zu interpretieren, zu dem die Verfügungsberechtigung durch den Ablauf der Aufbewahrungsfrist an das Bundesarchiv übergeht, oder sollte der Zeitpunkt der physischen Abgabe gemeint sein? Welche Bedeutung hat dies für die Rechtsgrundlage der Zugänglichkeit dieser Unterlagen?

Eine Regelungslücke springt ins Auge: Häufig sind Unterlagen in den Zwischenarchiven, deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist und über die das Bundesarchiv nun Verfügungsberechtigt ist, noch nicht bewertet. Nach allgemeinem fachlichem Verständnis handelt es sich demnach noch nicht um Archivgut. Ausschließlich darauf aber bezieht sich § 5 Abs. 4 BArchG; insofern besteht bei der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung eine Lücke für potenziell archivwürdige, aber noch unbewertete Unterlagen mit abgelaufener Aufbewahrungsfrist.<sup>24</sup> Sie unterliegen nicht mehr dem IFG, aber auch noch nicht dem Archivgesetz.

Eine weitere Regelungslücke ist offenkundig: Der vormalige Zugang zu Unterlagen auf der Grundlage anderer Informationszugangsgesetze bleibt nach

dem Wortlaut des Gesetzes ohne Folgen; es bezieht sich ausdrücklich nur auf das Informationsfreiheitsgesetz. Unklar ist auch, wie Unterlagen der Bundesverwaltung zu handhaben sind, die in den Landesarchiven verwahrt werden und zu *Archivgut in Verwaltung eines Landes* geworden sind.<sup>25</sup> Sind sie von der Regelung des § 13 Abs. 2 IFG ausgenommen?

Wie ist schließlich damit umzugehen, dass das IFG den Zugang zu Informationen in amtlichen Aufzeichnungen, das Bundesarchivgesetz aber den Zugang zu Archivgut, also den Unterlagen selbst regelt? Möglicherweise ist der Zugang nur zu einem Teil der in einer Akte enthaltenen Informationen erfolgt.<sup>26</sup> In welchem Umfang wirkt er sich auf den Wegfall der Schutzfrist aus?<sup>27</sup>

### Rechtsauffassung des Bundesarchivs

Das Bundesarchiv teilt die auch in den Kommentaren einhellig vertretene Auffassung, dass *offen gestanden* nach dem Willen des Gesetzgebers nur die grundsätzliche, abstrakte Offenheit der Unterlagen bei Nichtanwendung aller Ausschlusskriterien, nicht den zufällig erfolgten Einzelzugang zu Unterlagen meinen kann.<sup>28</sup> Zielte aber § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG auf die abstrakte Offenheit und Zugänglichkeit der amtlichen Informationen, wäre für eine Kennzeichnung *offen gestanden nach IFG* eine entsprechende Prüfung aller (!) Unterlagen durch die abgebenden Stellen im Zuge der Abgabe erforderlich. Dies aber ist angesichts der Quantitäten und des damit verbundenen Aufwands nicht praktikabel. Wenn keine Kennzeichnung erfolgen kann, bleibt die Frage, wer die hypothetische Prüfung vornimmt und die Entscheidung trifft, welche Unterlagen vor einer Übergabe an das Bundesarchiv einem Informationszu-

gang abstrakt offengestanden haben. § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG trifft hierzu keine Regelung.

Nach dem Informationsfreiheitsgesetz hat die Behörde über den Antrag auf Informationszugang zu entscheiden, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist.<sup>29</sup> Die Verfügungsbeziehung über die Unterlagen ist damit maßgebliches Kriterium bei der Beantwortung der Frage, wer bei bereits an das Bundesarchiv abgegebenen Unterlagen die Entscheidung über den Informationszugang nach IFG zu treffen hat:

1. Bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist sind amtliche Unterlagen, sofern sie jünger als 30 Jahre sind, auch wenn sie im Bundesarchiv verwahrt werden, nur auf der Grundlage des IFG zu nutzen.<sup>30</sup> Die Entscheidung über den Aktenzugang erfolgt durch die Behörde, die zur Verfügung über die Informationen berechtigt ist.<sup>31</sup>
2. Mit dem Ablauf der Aufbewahrungsfrist geht die Verfügungsberechtigung über die Unterlagen an das Bundesarchiv über. Ein Informationszugang nach IFG kommt damit nicht mehr in Betracht. Sind diese Unterlagen noch nicht bewertet und damit zweifelsfrei Archivgut, werden sie bei Antragstellung bewertet und unterliegen damit unstrittig § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG.
3. Aufgrund der Stichtagsregelung ist § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG nicht rückwirkend anzuwenden. Für die Prüfung, ob aufgrund einer Zugänglichkeit nach IFG vor Abgabe an das Bundesarchiv die archivischen Schutzfristen aufgehoben sind, kommen nur Unterlagen in Betracht, die seit 1. Januar 2006 Archivgut wurden. Wie oben bereits erwähnt, hat sich auf solche Unterlagen bislang kein Antrag gerichtet, künftig werden diese Anträge aber anfallen.
4. Hierzu vertritt das Bundesarchiv die Auffassung, dass die hypothetische Prüfung und retrospektive Entscheidung über einen Informationszugang nach IFG nur durch die Behörde wird erfolgen können, bei der die Unterlagen entstanden sind. Die erforderliche Prüfung der differenzierten Ausnahmetatbestände unter Berücksichtigung der politischen Implikationen und Rahmenbedingungen lässt dies auch sinnvoll erscheinen.<sup>32</sup> Insofern werden alle Anträge auf Informationszugang nach IFG, unabhängig davon, ob es sich um eine Entscheidung auf der Grundlage des IFG (für Unterlagen unter Aufbewahrungsfristen) oder künftig auf der Grundlage des IFG-Passus § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG (für Archivgut) handelt, zur Entscheidung an die aktenführende Behörde gerichtet.
5. Mit dem Ablauf der Aufbewahrungsfrist erfolgt der Zugang zu Unterlagen, sofern sie dem IFG unterlegen haben könnten, auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG (IFG-Regelung), ansonsten nach der Regelung des § 5 Abs. 5 Satz 6 BArchG (Schutzfristverkürzung).
6. Auf Archivgut, das vor dem Stichtag 1. Januar 2006 entstanden ist und Schutzfristen unterliegt, ist § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG nicht anzuwenden. Dieses Archivgut kann, wenn es jünger als 30 Jahre ist, nur über eine Schutzfristverkürzung nach § 5 Abs. 5 Satz 6 BArchG zugänglich gemacht werden.
7. Für eine Schutzfristverkürzung nach § 5 Abs. 5 Satz 6 BArchG ist die *Einwilligung* der abgebenden Stelle einzuholen. Angesichts dieser Regelung schließt das Bundesarchiv eine alleinige Prüfungs- und Entscheidungskompetenz auch für die Anwendung des § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG aus und wird auch bezüglich des IFG-Passus eine Entscheidung der Stellen herbeiführen, bei denen

die Unterlagen entstanden sind.<sup>33</sup> Insofern wird – unabhängig von der Begründung – in alle Schutzfristverkürzungen nach Bundesarchivgesetz die abgebende Stelle einbezogen.

### Rechtsauffassung der Bundesressorts

Für das Bundesarchiv überraschend zeichnete sich nach Inkrafttreten des IFG bei den Bundesressorts mehrheitlich der Standpunkt ab, dass von einer abstrakten Offenheit von Unterlagen nach IFG grundsätzlich nicht ausgegangen werden könne. Auch nach einer Einsichtnahme nach IFG seien die Unterlagen nicht zwangsläufig offen und künftig ohne Schutzfristen einsehbar. Jeder Antrag auf Informationszugang nach IFG sei vielmehr auf aktuelle Ausnahmetatbestände hin zu prüfen.<sup>34</sup> Argumntiert wird, dass der Antrag nach IFG auf den Zugang zu Informationen ziele und daher auch nach einem positiven Entscheid keineswegs zwangsläufig mit der Bereitstellung von Unterlagen verbunden sei. Würden Auskünfte zu einem spezifischen Informationsbegehren aus Unterlagen erteilt, bedeute dies nicht, dass diese Unterlagen selbst vollständig offengestanden hätten und weiterhin offenstehen würden. Diese Problematik trete insbesondere in den Fällen deutlich zutage, in denen Dritte ihr Einverständnis zum Informationszugang erteilten. Dieses Einverständnis im Einzelfall sei bei einem späteren Antrag nicht zwangsläufig wieder zu unterstellen.<sup>35</sup>

Diese Rechtsauffassung ist von grundsätzlicher Bedeutung für die Praxis des IFG, betrifft das Bundesarchiv aber nur mittelbar, weil der Behörde die Beurteilung überlassen wird, ob Unterlagen offenstehen, weil ein Informationszugang nach IFG in der Vergangenheit möglich war oder weil sie aktuell

nach IFG nutzbar wären. Die Benutzung des Archivguts findet dann auf der Grundlage des § 5 Abs. 2 Satz 2 BArchG statt.

### Urteile zum Geltungsbereich des IFG und ihre Konsequenzen

Gestritten wird aktuell hinsichtlich der zentralen Frage, welche Informationen dem Geltungsbereich des IFG überhaupt unterliegen. In einem rechtskräftigen Urteil hat das Verwaltungsgericht Berlin am 10. Oktober 2007<sup>36</sup> die Ablehnung des Informationszugangs zum Projekt *Ostseepipeline* im Bundeskanzleramt als rechters erklärt und ausgeführt, das IFG begründe keinen Informationszugang zur Regierungstätigkeit, sondern zu Informationen von Behörden, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Regierungstätigkeit sei der öffentlichen Verwaltung nicht zuzurechnen und falle insofern nicht in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Sätze 1 und 2 IFG. Zur Regierungstätigkeit zählen die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion vorgenommenen Entscheidungen, die der Regierung von der Verfassung aufgegeben sind und die, ohne sich an den Staatsbürger unmittelbar zu wenden, für Bestand und Leben des Staates sorgen.<sup>37</sup>

Das gleiche Gericht hat am 16. Januar 2008<sup>38</sup> mit ähnlicher Begründung den Informationszugang in anderer Angelegenheit<sup>39</sup> abgelehnt: *Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist in Anlehnung an § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. (...) Nur wenn und soweit die Stelle materielles Verwaltungsrecht ausübt, ist sie Behörde im Sinne des Gesetzes. (...) Der öffentlichen Verwaltung, die gekennzeichnet wird durch die laufende Tätigkeit, die Ausführung der rechtlich*

*festgelegten Aufträge und Maßstäbe des staatlichen Handelns (...) sachlich nicht zuzurechnen ist Regierungstätigkeit. Das angeleitete, ausgerichtete, geführte ‚Verwalten‘ unterscheidet sich schon begrifflich von dem leitenden, richtungsgebenden, führenden ‚Regieren‘ (...).*<sup>40</sup> Gegen dieses Urteil wurde Revision eingelegt, das Verfahren ist beim Oberverwaltungsgericht Berlin anhängig.<sup>41</sup> Wird diese Rechtsauffassung bestätigt, unterliegt der überwiegende Teil der Ressortüberlieferung nicht dem Geltungsbereich des IFG *und führt dazu, dass das IFG jedenfalls in der Bundesministerialverwaltung in weiten Teilen leer läuft.*<sup>42</sup>

Für den Zugang zu Unterlagen unter Aufbewahrungsfrist wurde die schon für obsolet gehaltene alte Regelung der Anlage 4 zu § 39 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur *Benutzung von weniger als 30 Jahre altem Schriftgut der Bundesministerien durch Dritte* wieder relevant. Bei der Neufassung der GGO 2009<sup>43</sup> wurde sie in leicht veränderter und gekürzter Form aufgegriffen.<sup>44</sup> Sie eröffnet die Möglichkeit zur Freigabe von Schriftgut für amtliche Benutzungsvorhaben und wissenschaftliche Vorhaben in einem nicht weiter geregelten Verfahren. Hierin vor allem unterscheidet sich der Aktenzugang auf der Grundlage der GGO deutlich vom detailliert geregelten Verfahren (Rechtsförmlichkeit, Fristen, Kosten) nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Die Entscheidung, ob Unterlagen im Verwaltungsgebrauch oder im Zwischenarchiv vor Ablauf der Aufbewahrungsfrist dem Geltungsbereich des IFG unterliegen oder nicht, liegt bei der Behörde, bei der die Akten geführt werden oder entstanden sind. Sie hat auch zu entscheiden, ob bei Nichtgeltung des IFG eine Freigabe von Schriftgut nach den Regelungen des § 39 GGO infrage kommt.

Auch bei der gegenwärtigen, vielfach überwiegend restriktiv anmutenden Praxis zur Anwendung des IFG, die eher am Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit festzuhalten als dessen Ablösung durch eine grundsätzliche Öffentlichkeit amtlicher Unterlagen zu bedeuten scheint,<sup>45</sup> bleibt der zentrale Regelungsgehalt des § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG unstrittig. Nach Informationsfreiheitsgesetz zugängliche Unterlagen unterliegen, nachdem sie Archivgut geworden sind, keinen strengeren Schutzfristen. Ob dabei *nur* die abstrakte vormalige Zugänglichkeit nach IFG gegeben sein muss oder die aktuelle Zugänglichkeit nach IFG in jedem Einzelfall erneut zu prüfen ist, ist für das Archiv eine eher theoretische Frage, wenn die Feststellung durch die Behörde selbst erfolgt. Sie hat auch zu entscheiden, ob trotz eines erfolgten Informationszugangs auf der Grundlage des IFG aktuell Ausschlussgründe entgegenstehen, was vor allem dann der Fall sein kann, wenn die Rechte Dritter berührt sind.

### **Konsequenzen für die Benutzung**

Festzuhalten ist an dieser Stelle noch einmal, dass bislang keine Benutzung auf der Grundlage des § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG beantragt wurde. Dies wird sich aber zwangsläufig ändern. Bei Anträgen nach IFG, die sich auf Unterlagen beziehen, die schon im Bundesarchiv-Zwischenarchiv verwahrt werden, wirkt das Bundesarchiv vorbereitend und unterstützend mit. Es berät Benutzerinnen und Benutzer im Verfahren und stellt – soweit vorhanden – Erschließungsinformationen zur Verfügung. Die einschlägigen Unterlagen werden der Behörde zur Prüfung übergeben. In Einzelfällen haben Ressorts Benutzern in der Vorbereitung der Bearbeitung eines IFG-Antrags einen Aktenzugang gewährt, ohne dass

eine Nutzungsermächtigung erteilt wurde. So lässt sich die für die Genehmigung des Antrags nötige Prüfung der Unterlagen auf tatsächlich relevante Akten beschränken.<sup>46</sup>

Gesetzgebung, aktuelle Rechtsprechung und Rechtsauffassung bedeuten für den am Informationszugang interessierten Benutzer, dass der Zugang zu Unterlagen gleicher Provenienz und Laufzeit innerhalb der 30-Jahre-Schutzfrist heute schon auf drei Wegen erfolgen kann, je nach Art der Aufgabe, bei der die Unterlagen entstanden sind, und in Abhängigkeit von im Allgemeinen flexibel zu bestimmenden Aufbewahrungsfristen:

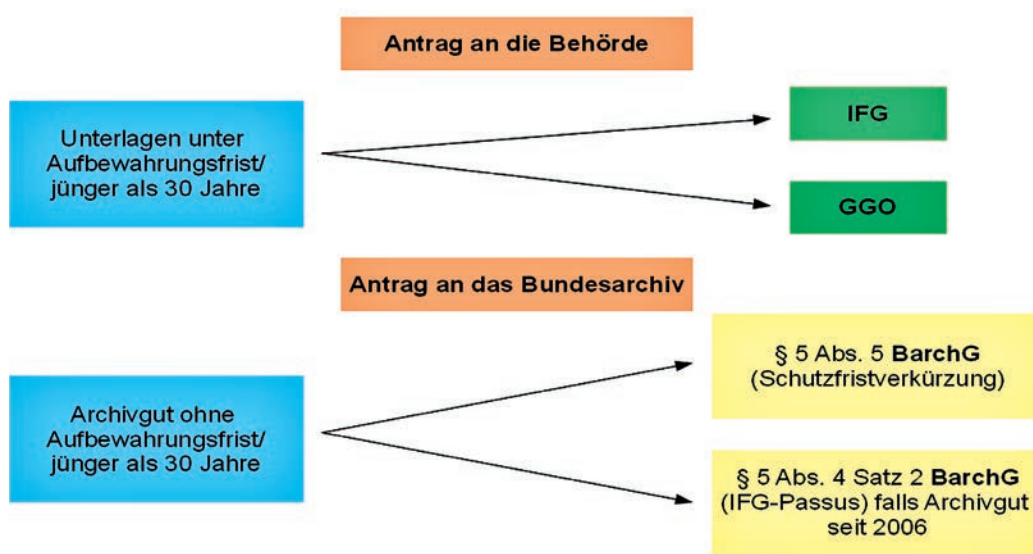
- Auf der Grundlage des IFG für diejenigen Unterlagen, die sich nicht auf Regierungshandeln beziehen und noch einer Aufbewahrungsfrist unterliegen, sofern sie nicht älter als 30 Jahre sind.
- Auf der Grundlage der GGO, wenn die Unterlagen Regierungshandeln dokumentieren und noch

im Behördengebrauch stehen, wobei diese Zugangsoption theoretisch auch für alle anderen Unterlagen gilt.

- Auf der Grundlage des § 5 Abs. 5 Satz 6 BArchG (Schutzfristverkürzung), wenn die Aufbewahrungsfrist für die Unterlagen abgelaufen ist.

Künftig kommen die Fälle hinzu, in denen sich der Antrag auf der Grundlage des § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG auf Unterlagen bezieht, die nach IFG offen waren oder wären. Diese Gemengelage ist keine Seltenheit.<sup>47</sup> Hiermit verbunden sind unterschiedliche Ansprechpartner im Bundesarchiv und bei den Behörden, unterschiedliche Gebührenordnungen mit gravierend voneinander abweichenden Gebührensätzen<sup>48</sup> und unterschiedlich lange Bearbeitungszeiten.<sup>49</sup>

*Verfahren in der Anwendung IFG und Bundesarchivgesetz.*





### Neufassung des Bundesarchivgesetzes

Verschiedene Ziele damit verfolgend bereitet das Bundesarchiv seit einiger Zeit eine konstitutive Neufassung des Bundesarchivgesetzes vor.<sup>50</sup> Das Bundesarchivgesetz soll dabei ausdrücklich *im Kontext der neuen Gesetzgebung zum Informationszugang in der Verwaltung*<sup>51</sup> gestaltet werden. Im Fokus steht dabei auch die IFG-Anpassung im Archivgesetz.

Das jüngste Entwurfsstadium<sup>52</sup> sieht folgende Regelung vor:

*(...) Archivgut, das nach dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes am 1. Januar 2006 entstanden ist, unterliegt dann nicht den Schutzfristen, wenn es nach dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich wäre. Auf Archivgut, das vorher entstanden ist, finden während des Laufs der Schutzfristen die Zugangsregelungen des Informationsfreiheitsgesetzes entsprechende Anwendung. Zur Frage, ob Archivgut im Sinne des Satzes 2 nach dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich wäre, entscheidet das Bundesarchiv aufgrund einer Stellungnahme durch die abgebende öffentliche Stelle des Bundes; das Bundesarchiv ist an die Stellungnahme gebunden.*

Es wird klargestellt, dass nur abstrakt die Zugänglichkeit nach IFG gegeben sein muss. Ein tatsächlicher Informationszugang muss nicht erfolgt sein, der Konjunktiv macht dies deutlich. Was nach IFG zugänglich wäre, unterliegt nicht den archivischen Schutzfristen. Nicht eindeutig geklärt ist mit diesem Formulierungsvorschlag, ob ein erfolgter Zugang in dem Sinne in die Zukunft hinein wirkt, dass eine erneute Prüfung bei einem weiteren Antrag obsolet ist.<sup>53</sup>

Auf die unklare Regelung zum Zeitpunkt der Übergabe der Unterlagen an das Bundesarchiv wird verzichtet.

Für die Gleichbehandlung des Archivguts ist es von besonderer Bedeutung, dass die Stichtagsregelung aufgegeben wird und die Zugänglichkeit nach IFG rückwirkend auch für Archivgut geprüft werden kann, das vor dem 1. Januar 2006 entstanden ist, wenn es noch der archivischen Schutzfrist unterliegt.<sup>54</sup>

Eindeutig geregelt wird mit dem Vorschlag die Verantwortlichkeit im Verfahren. Es geht um den Zugang zu Archivgut; daher liegt die Entscheidungskompetenz beim Bundesarchiv, Grundlage des Verfahrens ist das Bundesarchivgesetz. Es bleibt allerdings – wie auch bei der Schutzfristverkürzung – bei der Beteiligung der Behörde, bei der die Unterlagen entstanden sind. An deren Stellungnahme ist das Bundesarchiv gebunden.

Eine Klarstellung erfährt auch der Archivgutbegriff. Unterlagen, deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist, die aber noch nicht bewertet wurden, sollen wie Archivgut behandelt werden.<sup>55</sup> Bekräftigt wird damit die Rechtsauffassung des Bundesarchivs, dass der mit dem Ablauf der Aufbewahrungsfrist erfolgende Übergang der Verfügungsgewalt an das Bundesarchiv maßgeblich für die Anwendung des Bundesarchivgesetzes ist, nicht die abschließende Bewertung.

Einige der oben dargestellten Auslegungs- und Anwendungsfragen der jetzigen Regelung dürften mit diesen Änderungen überwunden werden. Im Interesse klarer und nachvollziehbarer Zugangsregelungen zu öffentlichen Informationen in der Verwaltung und in den Archiven ist allerdings eine weitere Vereinheitlichung und Zusammenführung der Informationszugangsgesetze und des Archivgesetzes unter Einbeziehung der Schutzfristen ebenso wünschenswert wie eine stärkere Vereinheitlichung der bereichsspezifischen Bundes- und Landesgesetze.

## Anmerkungen

1 Überarbeitete und ergänzte Fassung des Vortrags, gehalten anlässlich der Frühjahrstagung des VdA – Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e.V. am 29. April 2010 in Stuttgart.

2 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz-IFG) vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722. – Berücksichtigt werden vor allem folgende Kommentare zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes: Serge-Daniel *Jastrow* und Arne *Schlatmann*: Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar. Heidelberg/München/Landsberg 2006; Matthias *Rossi*: Informationsfreiheitsgesetz. Handkommentar. Baden-Baden 2006; Friedrich *Schoch*: Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar. München 2009. Zur Änderung des Bundesarchivgesetzes durch das IFG siehe Siegfried *Becker* und Klaus *Oldenhage*: Bundesarchivgesetz. Handkommentar. Baden-Baden 2006. Insbesondere S. 67 f. Siehe auch Susanne *Olbertz*: Das Bundesarchivgesetz im Kontext der neuen Gesetzgebung zum Informationszugang in der Verwaltung. In: *Archive im Kontext. Öffnen, Erhalten und Sichern von Archivgut in Zeiten des Umbruchs*. Festschrift für Prof. Dr. Hartmut Weber zum 65. Geburtstag. Herausgegeben von Angelika *Menne-Haritz* und Rainer *Hofmann*. Düsseldorf 2010. S. 139–153. Siehe auch die Anwendungshinweise des BMI zum Informationsfreiheitsgesetz, GMBL. 2005 S. 1346–1350, sowie Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, überarbeitete Fassung vom 1. August 2007: [www.bfdi.bund.de/.../AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf](http://www.bfdi.bund.de/.../AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf), 24. Juni 2010.

3 Als weitere bereichsspezifische Informationszugangsgesetze wurden 2007 das Verbraucherinformationsgesetz (Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformationen – VIG – vom 5. November 2007, BGBl. I S. 2558) und 2009 das Geodatenzugangsgesetz (Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten – GeoZG – vom 10. Februar 2009, BGBl. I S. 278) verabschiedet. Zur Bewertung siehe Friedrich *Schoch*, wie Anm. 2, S. 184 Rn. 173, und Susanne *Olbertz*, wie Anm. 2, S. 150, welche die *Rechtszersplitterung* zwar bedauert, gleichwohl aber feststellt, dass ungeachtet der Widerstände in der Verwaltung die *Wende vom Aktengeheimnis zur Verwaltungstransparenz* (...) unumkehrbar sei.

4 Seit 2006 erließen Bremen (2006), Mecklenburg-Vorpommern (2006), Hamburg (2006), Saarland (2006), Thüringen (2007), Sachsen-Anhalt (2008) und Rheinland-Pfalz (2008) Informationszugangsgesetze. Vgl. Friedrich *Schoch*,

wie Anm. 2, S. 67–77; hier auch Abdruck der Gesetze auf S. 745–798. Informationsfreiheitsgesetz Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG) vom 26. November 2008, GVBl. S. 296. – Alle Landesarchivgesetze enthalten die Regelung, dass Archivgut keinen Schutzfristen unterliegt, sofern die Unterlagen bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren. Siehe <http://www.archivschule.de/service/archivgesetze.html>: Verlinkungen zu den Archivgesetzen. Einige der Landesarchivgesetze nehmen darüber hinaus, dem Vorbild Brandenburgs (vgl. § 10 Abs. 7 AIG Bbg vom 10. März 1998, GVBl. I S. 46, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2005, GVBl. I S. 210) folgend, auch jene Unterlagen von den Schutzfristen aus, die *der Öffentlichkeit zugänglich waren*. Vgl. die Archivgesetze für Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen. Diese Erweiterung haben jedoch nicht alle Länder gewählt, die über Informationszugangsgesetze verfügen. Die Archivgesetze Thüringens, Sachsen-Anhalts und des Saarlands verzichteten hierauf. Das Archivgesetz Baden-Württembergs, in dem es bislang kein Landesinformationszugangsgesetz gibt, enthält hingegen beide Aspekte und hebt die Schutzfristen für bei der Entstehung zur Veröffentlichung bestimmte oder der Öffentlichkeit zugänglich gewesene Unterlagen auf. Nach dem Archivgesetz von Rheinland-Pfalz ist die Nutzung von Unterlagen (Archivgut), zu denen *bereits ein Zugang nach Landesinformationsfreiheitsgesetz gewährt worden ist*, nicht mehr an ein *berechtigtes Interesse* gebunden, also in diesem Sinne voraussetzungslos. Vgl. § 3 Abs. 1 des Landesarchivgesetzes (LArchG) Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1990, GVBl. 1990 S. 277, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2005, GVBl. 2005 S. 98. Das Archivgesetz Rheinland-Pfalz wird derzeit neugefasst; vgl. hierzu auch Anm. 14. 5 Vgl. Friedrich *Schoch*, wie Anm. 2, S. 13–25 und Matthias *Rossi*, wie Anm. 2, S. 19 ff. Serge-Daniel *Jastrow* und Arne *Schlatmann*, wie Anm. 2, S. 181, spricht weiter von einer *beschränkten Aktenöffentlichkeit*, da die Akten durch das IFG zwar zugänglich seien, sie aber nicht entstünden, um veröffentlicht zu werden. – In einer Presseerklärung der Bundesregierung heißt es am 8. April 2008 unter der Überschrift *Von der Amtsverschwiegenheit zur Transparenz: Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) hat staatliches Handeln transparenter gemacht – und Einsichten ermöglicht, die früher unvorstellbar erschienen*. Allerdings wird auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit mit den Worten zitiert: *Die Umstellung der öffentlichen Stellen des Bundes vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit auf Transparenz*

*und Offenheit bricht mit übernommenen Verwaltungstraditionen und ist nicht überall in gleicher Weise vollzogen worden.* [http://www.bundesregierung.de/nn\\_914476/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/04/2008-04-08-ifg-bericht.html](http://www.bundesregierung.de/nn_914476/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/04/2008-04-08-ifg-bericht.html), 24. Juni 2010.

**6** Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 11 f.

**7** Vgl. Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 11 f. und S. 43 ff.

**8** Jahresstatistiken 2006, 2007, 2008, 2009: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Politik-Gesellschaft/VerfasVerwa/Informationsfreiheitsgesetz.html?nn=102768> (Stand 15. Juni 2010).

**9** § 5 Abs. 1 BArchG. Zur Prüfung einer Schutzfristverkürzung nach § 5 Abs. 5 BArchG sowie der Anwendung der Kostenverordnung ist aber die Angabe des Benutzungszwecks erforderlich. Dies regelt § 3 Abs. 1 der Bundesarchiv-Benutzungsverordnung (BArchBV) vom 29. Oktober 1993, BGBl. I S. 1857.

**10** Vgl. § 5 Abs. 5 Satz 1. Die Bundesarchiv-Benutzungsverordnung sieht auch die Möglichkeit vor, dass Auskunft aus den Unterlagen erteilt werden kann. Dies ist in der Praxis jedoch die Ausnahme.

**11** § 1 Abs. 2 IFG.

**12** *Das IFG war ein Koalitionsprojekt der rot-grünen Bundesregierung (1998 bis 2005). Es entsprach einem politischen Herzenswunsch der GRÜNEN, der allerdings schon beim Koalitionspartner SPD nicht auf besondere Gegenliebe stieß, erst recht nicht bei der Opposition. Während der Gesetzgebungsarbeiten, die bereits 1999 im Bundesministerium des Innern begonnen hatten und sich über Jahre hinzogen, leisteten die Ressorts erheblichen Widerstand, zum einen aus Sorge um das Bekanntwerden von schutzbedürftigen Informationen, zum anderen aus Furcht vor einem allzu großen Verwaltungsaufwand;* Susanne Olbertz, wie Anm. 2, S. 141.

**13** Für Unterlagen, die schon bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren, enthielt das Bundesarchivgesetz von Beginn an die Regelung (§ 5 Abs. 4 BArchG), dass diese nicht den archivischen Schutzfristen unterliegen. Ob angesichts dieser Regelung eine Anpassung des Bundesarchivgesetzes an das IFG überhaupt zwingend war, ob amtliche Unterlagen nach Inkrafttreten des IFG nicht ohnehin als zur Veröffentlichung bestimmte zu betrachten sind, wird in den Kommentaren unterschiedlich beurteilt. Vgl. Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 712 f., der die Ansicht vertritt, dass nach dem durch das IFG vollzogenen Paradigmenwechsel amtliche Informationen *allgemein zugängliche Quellen* und *damit gesetzlich zur Veröffentlichung bestimmt* seien und demnach § 13 Abs. 2 IFG nur eine deklaratorische, keine

konstitutive Zielsetzung verfolge. Ähnlich argumentiert Matthias Rossi, wie Anm. 2, S. 194 Rn. 14. Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 180 f., hingegen vertreten die Auffassung, dass Akten der Verwaltung bei ihrer Entstehung gerade nicht im Sinne des § 5 Abs. 4 Satz 1 BArchG zur Veröffentlichung bestimmt seien. Damit komme § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG konstitutive Bedeutung zu.

**14** Diese Haltung bezog sich zunächst auf die Unterlagen unter Aufbewahrungsfrist, dann aber auch auf die retrospektive Feststellung, ob Unterlagen nach IFG zugänglich waren. – Eine strikte Trennung zwischen Archiv und Verwaltung kennt das Bundesarchiv weder in rechtlicher Hinsicht noch praktisch: Die Bundesarchiv-Zwischenarchive bilden eine Übergangszone zwischen Verwaltung und Archiv und verwahren Unterlagen, die noch in der Verfügungsgewalt der Behörden stehen und gegebenenfalls noch benötigt werden; die Mitwirkung der abgebenden Stellen ist auf der Grundlage des Bundesarchivgesetzes bei Schutzfristverkürzungen bewährte Praxis. Vgl. § 5 Abs. 5 Satz 6 BArchG: *Ist das Archivgut bei einer in § 2 Abs. 1 genannten Stelle des Bundes entstanden, bedarf die Verkürzung oder Verlängerung der Schutzfristen der Einwilligung dieser Stelle.*

**15** *Rechtstechnisch wurde bewusst auf ein so genanntes Artikelgesetz verzichtet. Bei diesem wäre das Informationsfreiheitsgesetz als Artikel 1, die Änderungen anderer Gesetze als Artikel 2 gestaltet. Die Änderungen anderer Gesetze wären also nicht mehr Teil des Informationsfreiheitsgesetzes gewesen, sondern vielmehr das Informationsfreiheitsgesetz Teil eines – auch andere Materien erfassenden – Artikelgesetzes. Stattdessen wurde die Änderung als so genannte Einzelnovelle aufgenommen. Damit wurde sie als Paragraph Bestandteil des Informationsfreiheitsgesetzes;* Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 177 (3).

**16** § 5 Abs. 4 Satz 1 BArchG lautet: *Die Schutzfristen der Absätze 1 bis 3 gelten nicht für solche Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren.*

**17** Zu dieser rechtssystematisch problematischen Regelung für die Parlamentsarchive im Bundesarchivgesetz vgl. Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 183 f. Rn. 20 ff.; Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 723 Rn. 39; Siegfried Becker und Klaus Oldenhege, wie Anm. 2, S. 67 f. Rn. 48 und 54; Susanne Olbertz, wie Anm. 2, S. 144.

**18** Vor allem bezüglich der personenbezogenen Schutzfristen ist die Regelung problematisch, wenn die Zustimmung zu einem IFG-Antrag aufgrund der Einwilligung eines Betroffenen erfolgte, die nur für diesen Antrag galt. Die Zustimmung zu jedem weiteren Antrag kann hieraus nicht abgeleitet wer-

den. Da nach § 3 Nr. 4 IFG kein Anspruch auf Informationszugang besteht, wenn Informationen Geheimhaltungspflichten unterliegen, dürfte sich die Regelung auf die 60-jährige Schutzfrist nicht auswirken. Nach BArchG ist diese auch nicht verkürzbar.

**19** Vgl. Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 719 Rn. 30.

**20** Siehe Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 713 Rn. 17: *So einsichtig und nachvollziehbar die Regelungsentention des § 13 Abs. 2 sein mag, so schwer verständlich ist die konkrete Ausgestaltung der Bestimmung. (...) Die Überfrachtung des § 13 Abs. 2 mit Tatbestandsvoraussetzungen führt zu Auslegungsproblemen.* Siehe auch Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 178 (6): *Die Änderung des § 5 Abs. 4 BArchG ist zunächst nicht leicht zu erfassen.*

**21** Diese Auffassung wurde in der Begründung des § 13 des IFG-Referentenentwurfs 2000 noch vertreten. Vgl. Matthias Rossi, wie Anm. 2, S. 196 Rn. 21.

**22** Matthias Rossi, wie Anm. 2, S. 198 Rn. 29, schlägt zum Beispiel vor, dass die Behörden des Bundes dazu übergehen sollten, *die dem Bundesarchiv überlassenen Unterlagen danach zu kennzeichnen, ob sie ihrer Auffassung nach gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich waren oder nicht.*

**23** Vgl. Siegfried Becker und Klaus Oldenhage, wie Anm. 2, S. 33 Rn. 20.

**24** Vgl. Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 180 Rn. 11: *§ 5 BArchG erfasst nur Archivgut, also Unterlagen, die an das Archiv bereits abgegeben sind und bei denen die Umwidmung der Verwaltungsunterlagen durch Bewertungsentscheidung nach § 3 BArchG zu Archivgut erfolgt ist.* Vgl. Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 714 f. Rn. 20 f. Der nicht seltene Fall unbewerteter Unterlagen ohne Aufbewahrungsfrist ist auch durch die von Schoch so bezeichneten Kategorien Zwischenarchivgut und Vorarchivgut nicht abgedeckt.

**25** Siegfried Becker und Klaus Oldenhage, wie Anm. 2, S. 68 Rn. 55.

**26** Vgl. Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 181 Rn. 17.

**27** Die im Rahmen der Ressortbesprechungen gefundene Formulierung, *Archivgut, soweit es einem Informationszugang offen gestanden hat*, löst das Problem in der Praxis nicht, weil kaum nachzuhalten ist, in welcher Art und in welchem Umfang der Informationszugang stattgefunden hat; Bundesarchiv-Dienstakte 1003/12 Band 3.

**28** In einer internen Dienstanweisung des Bundesarchivs, bekannt gegeben im Intranet, zur Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung

der Bearbeitung von Anträgen auf Verkürzung der 30-Jahre-Frist ab 1. Januar 2006 vom Oktober 2005 wird ausgeführt: *Die Vorschrift stellt sicher, dass eine Information, die bei der abgebenden Stelle auf Grund des Informationsfreiheitsgesetzes zugänglich war, nach Übergabe an das Bundesarchiv nicht strengeren Zugangsregelungen unterworfen wird. Aus der Natur der Sache ergibt sich, dass die Entscheidung, ob eine Information im Einzelfall nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat, nicht vom Bundesarchiv, sondern von der abgebenden Stelle im Sinne von § 2 Abs. 1 Bundesarchivgesetz zu treffen ist. Dabei ist es unerheblich, ob von dieser Möglichkeit bereits praktisch Gebrauch gemacht wurde oder nicht. Auf Bewertungsentscheidungen des Bundesarchivs hat ein solcher praktischer Gebrauch formal ebenfalls keinen Einfluss, er kann aber eine Entscheidungshilfe sein.* – Vgl. Matthias Rossi, wie Anm. 2, S. 196 f. Rn. 21; Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 715 Rn. 22; Serge-Daniel Jastrow und Arne Schlatmann, wie Anm. 2, S. 182 Rn. 17. Siehe auch die Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, überarbeitete Fassung vom 1. August 2007, S. 23: *Für den Ausschluss der Schutzfristen ist allerdings nicht erforderlich, dass das fragliche Archivgut früher im Rahmen des IFG auch tatsächlich zugänglich gemacht worden ist.*

**29** § 7 IFG.

**30** Siehe Siegfried Becker und Klaus Oldenhage, wie Anm. 2, S. 67 f. Rn. 52. Unterlagen, die älter als 30 Jahre sind und sich noch in der Verfügungsgewalt der Behörden befinden, werden hingegen auf der Grundlage des Bundesarchivgesetzes benutzt; vgl. § 5 Abs. 8 BArchG.

**31** Die Bundesarchiv-Zwischenarchive verwahren Unterlagen, deren Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind, die aber schon positiv bewertet sein können. Daneben stehen Unterlagen mit abgelaufener Aufbewahrungsfrist, die noch unbewertet sind. Der Archivgutbegriff wird üblicherweise für Unterlagen verwendet, die nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist – und damit ohne Rückforderungsanspruch – dem Archiv endgültig übergeben und als archivwürdig bewertet wurden. Für die Unterlagen in den Zwischenarchiven treffen häufig nicht beide Voraussetzungen gleichzeitig zu, insofern ist der Archivgutbegriff nicht ohne Weiteres auf sie anwendbar. Das Bundesarchivgesetz kennt in Abgrenzung zum Archivgut nur den Unterlagenbegriff. Die begriffliche Festlegung auf Archivgut in § 5 Abs. 4 Satz 1 BArchG und die Regelungslücken bezüglich der Vorformen von Archivgut erschweren die Auslegung. – Friedrich Schoch, wie Anm. 2, S. 711–721, insbesondere S. 20 und 32, führt zur

Differenzierung die Begriffe *Zwischenarchivgut* (unbewertet und unter Aufbewahrungsfrist) und *Vorarchivgut* (bewertet und unter Aufbewahrungsfrist) ein. Vorarchivgut ist nach Schoch wie Archivgut zu behandeln und unterliegt § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG beziehungsweise § 13 Abs. 2 IFG, nicht den allgemeinen Zugangsregelungen nach dem IFG. Die Umwidmung zu Archivgut hängt nach Schoch vor allem von der archivischen Bewertung ab, der bestehenden Aufbewahrungsfrist und der damit aus Sicht des Bundesarchivs verbundenen Verfügungsberechtigung über die Unterlagen bei den Behörden misst er keine Bedeutung bei. Die Auffassung des Bundesarchivs unterstützen hingegen Serge-Daniel *Jastrow* und Arne *Schlatmann*, wie Anm. 2, S. 180 Rn. 11: *Solange behördliche Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind, das Archiv also keine Verfügungsgewalt hat, ist das Informationsfreiheitsgesetz anzuwenden und ein Zugang bestimmt sich nach diesem.* Von Schoch so bezeichnetes *Zwischenarchivgut* unterliegt unstrittig nicht § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG, sondern gegebenenfalls dem IFG.

**32** Die nach § 5 Abs. 6 BArchG verlangte Prüfung, ob der Benutzung von Archivgut Ausnahmetatbestände entgegenstehen, zielt allgemeiner auf *das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder*, bezieht sich vor allem aber auf Unterlagen, die älter als 30 Jahre sind, sodass die Beurteilung auch dem *außenstehenden* Archiv leichter fallen dürfte. Anders sieht das Friedrich *Schoch*, wie Anm. 2, S. 720 Rn. 32, der die Entscheidungskompetenz auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG beim Bundesarchiv sieht: Es besteht *eine Prüfungs- und Entscheidungszuständigkeit des Archivs. Das Bundesarchiv muss eine Prüfung nach dem IFG durchführen; zu klären ist, ob die Unterlagen vor der Übergabe an das Archiv nach dem IFG zugänglich gewesen sind.* Anders auch Matthias *Rossi*, wie Anm. 2, S. 197 Rn. 24, der die Auffassung vertritt, dass die Prüfung, obgleich es sich um eine hypothetische und die Zeit vor Abgabe an das Bundesarchiv betreffende handele, durch das Archiv zu erfolgen habe. Vgl. auch Serge-Daniel *Jastrow* und Arne *Schlatmann*, wie Anm. 2, S. 182 Rn. 18, die von einer Prüfung durch das Bundesarchiv und einer im Regelfall erfolgenden Beteiligung der Ursprungsbehörde ausgehen.

**33** Siehe Siegfried *Becker* und Klaus *Oldenhage*, wie Anm. 2, S. 67 Rn. 50.

**34** So auch Susanne *Olbertz*, wie Anm. 2, S. 144: Sinnvollerweise müsse es *darauf ankommen, dass sich die (hypothetische) Zugangsmöglichkeit nach IFG nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung beim Bundesarchiv beurteilt.*

**35** In einer internen Dienstbesprechung wurde seitens des Bundeskanzleramts nun jüngst die Auffassung vertreten, dass einmal nach IFG benutzte Unterlagen künftig offenstehen und keiner weiteren Prüfung unterzogen werden sollen. Eine Kennzeichnung dieser Unterlagen wäre nach dieser Auffassung zwingend, um diese Information im archivischen Nachweissystem festzuhalten. Vermerk des Bundesarchivs vom 20. Mai 2010, Gz. B1-2251/2.

**36** Verwaltungsgericht Berlin Az. VG 2 A 101.08.

**37** Wie Anm. 36, S. 7.

**38** Verwaltungsgericht Berlin Az. VG 2 A 68.06.

**39** Der Antrag richtete sich auf Informationen zur Entstehung des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes.

**40** Wie Anm. 38, S. 7 f.

**41** Stand 24. Juni 2010.

**42** Susanne *Olbertz*, wie Anm. 2, S. 142. Sie verweist auf die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/4493, S. 7), der zufolge zumindest die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien dem Anwendungsbereich des IFG unterliegt.

**43** Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 1. Juni 2009: [www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/.../gggo.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/.../gggo.pdf), 24. Juni 2010.

**44** § 39 GGO Benutzung von Schriftgut durch Dritte:

*(1) Die Bundesministerien entscheiden über den Zugang zu ihrem Schriftgut nach pflichtgemäßem Ermessen, soweit der Zugang nicht gesetzlich geregelt ist. Die Zustimmung anderer Bundesministerien, deren Schriftgut gleichfalls freigegeben werden soll, ist vorher einzuholen. Soweit unveröffentlichtes Schriftgut des Deutschen Bundestages oder des Bundesrates betroffen ist, ist auch deren Zustimmung einzuholen. (2) Die Freigabe von Schriftgut kann in Betracht kommen bei amtlichen Benutzungsvorhaben (Veröffentlichungen von Bundesministerien oder auf ihre Veranlassung hin) oder wissenschaftlichen Vorhaben, an denen ein amtliches Interesse besteht.*

*(3) Mit der Entscheidung kann die Auflage verbunden werden, das Manuskript vor der Veröffentlichung den betroffenen Bundesministerien vorzulegen und, sofern das Schriftgut nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechend verwertet worden ist, die Beanstandungen auszuräumen oder eine amtliche Gegendarstellung in die Arbeit aufzunehmen. Das allgemeine Gegenäußerungsrecht eines Bundesministeriums zu der in der Arbeit vertretenen Auffassung bleibt hiervon unberührt.*

**45** Siehe hierzu Susanne *Olbertz*, wie Anm. 2, S. 142: *Das Verhältnis der Verwaltung zum IFG ist bis heute äußerst distanziert.* Siehe auch den Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom

4. Mai 2010. Der Bundesbeauftragte führt hierzu aus: *Bisweilen drängt sich einem der Eindruck auf, manche Behörden legen es geradezu darauf an, durch eine restriktive Handhabung des Gesetzes, überlange Verfahrensdauer und erhebliche Gebühren diejenigen Bürgerinnen und Bürger zu entmutigen, die ihren Informationszugangsanspruch geltend machen. Die Verwaltung sollte das Interesse an ihrer Arbeit und die Nachfragen der Bürgerinnen und Bürger nicht als Belästigung oder Angriff werten, sondern als die Chance begreifen, das Vertrauen in ihre Tätigkeit zu festigen und ihr Handeln transparent zu machen.* Schaar hält nach vier Jahren eine Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) für dringend geboten, um den freien Informationszugang unter Einbeziehung der bisherigen Erfahrungen zu optimieren. [http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2010/17\\_2.TB%C3%9CbergabelIFG.html?nn=411766](http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2010/17_2.TB%C3%9CbergabelIFG.html?nn=411766), 24. Juni 2010.

46 Angesichts des öffentlichen Drucks auf Zugänglichkeit auch zu jüngeren Unterlagen, unter anderem auch zu Verschlussachen, scheint sich diese Praxis zu etablieren. Im Rahmen der Tagung *Geheimchutz transparent. Verschlussachen in staatlichen Archiven* des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen am 1. Juni 2010 in Düsseldorf wurde seitens der Präsidentin des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzes die Praxis ihrer Behörde dargestellt, dass Wissenschaftler nach einer Sicherheitsüberprüfung Unterlagen einsehen könnten und dass die Herabstufung von Unterlagen danach nur einzelfallbezogen erfolge. Für eine Prüfung und gegebenenfalls Herabstufung aller Unterlagen fehlten die personellen Kapazitäten. Siehe hierzu den Tagungsbericht <http://www.archive.nrw.de/LandesarchivNRW/fachbereichGrundsaeetze/aktuell/VSKolloquium.html> (Stand 24. Juni 2010). Zum Problem der Deklassifizierung von Verschlussachen auf Bundesebene siehe Susanne Olbertz, wie Anm. 2, S. 150.

47 Nachweislich einer internen Statistik des Bundesarchivs wurden von Oktober 2007 bis April 2010 19 Anträge auf Schutzfristverkürzung nach § 5 Abs. 5 BArchG gestellt und 13 Anträge auf Informationszugang nach IFG an die Ressorts weitergeleitet. Danach ist die Zahl der IFG-Anträge, an denen das Bundesarchiv mitwirkt, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Anträge vergleichsweise niedrig (siehe Tabelle S. 17). In acht Fällen waren für ein Benutzungsvorhaben beide Verfahren erforderlich. In einigen Fällen wurde dem Antrag uneingeschränkt und ohne Auflagen, in anderen Fällen mit Auflagen entsprochen. Sowohl Anträge nach IFG als auch auf Schutzfristverkürzung nach BArchG wurden ganz oder teilweise abgelehnt. Einigen Anträgen wurde auf der Grund-

lage von § 39 GGO entsprochen, zum Teil wurden auch Herabstufungen von Verschlussachen vorgenommen. Eine Tendenz bezüglich des Entscheidungsverhaltens ist angesichts der wenigen, heterogenen Fälle nicht zu erkennen. Die Bearbeitung dauert in der Regel unabhängig von der Art der Antragstellung mehrere Monate.

48 Nach der Informationsgebührenverordnung (Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz – IFGGebV – vom 2. Januar 2006, BGBl. I S. 6) können Gebühren bis zu 500 Euro anfallen. Dies liegt deutlich über den Kosten für die Auskunftserteilung aus Archivgut. Nach der Bundesarchiv-Kostenverordnung (Verordnung über Kosten beim Bundesarchiv – BArchKostV – zuletzt geändert am 7. November 2000, BGBl. I S. 1495) betragen die Gebühren für schriftliche Auskünfte oder Ermittlung von Archiv- und Bibliotheksgut je angefangener halber Stunde 15,34 Euro. Wissenschaftliche Benutzer sind für die erste Arbeitsstunde von Gebühren befreit (§ 4 Abs. 2). Die einfache persönliche Nutzung von Archivgut ist in der Regel gebührenfrei. – Insbesondere die hohen Gebührensätze des IFG wurden nach Inkrafttreten in den Medien heftig kritisiert – zum Beispiel *Was hat der Staat zu verbergen*, Zeit online vom 11. Januar 2006; *Gläsern erst gegen Gebühr*, FAZ vom 2. März 2009 –, in der Praxis werden sie aber offenkundig nur zurückhaltend erhoben. Siehe die Statistik zu IFG-Anträgen des BMI (Anm. 8), die auch Angaben zu den erhobenen Gebühren enthält.

49 Nach § 7 Abs. 5 IFG ist ein Antrag innerhalb eines Monats zu bescheiden. Häufig wird in diesem Zeitrahmen aber nur ein Zwischenbescheid erteilt. Das Bundesarchivgesetz gibt keine Bearbeitungszeit vor, die abschließende Bearbeitungszeit bleibt aber in der Regel unter vier Wochen.

50 Siehe hierzu Susanne Olbertz, wie Anm. 2, S. 139–153; siehe auch Bettina Martin-Weber: Zur Novellierung des Bundesarchivgesetzes. In: Mitteilungen aus dem Bundesarchiv 18/1 (2010) S. 9–19.

51 So der Titel des Beitrags von Susanne Olbertz in der Festschrift für den Präsidenten des Bundesarchivs; siehe Anm. 2. Susanne Olbertz ist Referatsleiterin beim Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und dort für das Bundesarchiv und das Bundesarchivgesetz zuständig.

52 § 10 Abs. 4, Stand Oktober 2008.

53 Der Konjunktiv *wäre* legt eine jeweils aktuelle Prüfung nahe. In ihrem Beitrag modifiziert Susanne Olbertz, wie Anm. 2, S. 148, die Formulierung in diesem Sinne. *Die Schutzfristen der Absätze (...) gelten nicht für Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt wa-*

*ren oder der Öffentlichkeit nach einem Informationszugangsgesetz zugänglich waren, sofern sie zum Zeitpunkt der Entscheidung über einen Antrag beim Bundesarchiv nach einem solchen Antrag zugänglich wären. Mit diesem Vorschlag werden auch alle übrigen Informationszugangsgesetze in die Regelung einbezogen.*

**54** Das Prinzip der Aktenoffenheit nach dem Informationsfreiheitsgesetz legt den Wegfall oder die deutliche Verkürzung der archivischen Schutzfrist nahe. Die Ressortabstimmung zum BArchG-Entwurf hat aber deutlich werden lassen, dass es auch für eine Reduzierung der Schutzfrist auf zehn Jahre vermutlich keine Zustimmung geben wird. Eine Reduzierung entspreche dem Geist des Informationsfreiheitsgesetzes und würde den Aufwand für Prüfverfahren bei der Behörde deutlich reduzieren. Der vorliegende Entwurf sieht weiterhin eine 30-jährige Schutzfrist vor. Siehe hierzu Susanne *Olbertz*, wie Anm. 2, S. 147 ff.

**55** Definition des Begriffs in § 2 Abs. 1 BArchG: *Unterlagen, deren Aufbewahrungsfrist bereits abgelaufen, deren bleibender Wert jedoch noch nicht festgestellt worden ist, werden wie Archivgut des Bundes behandelt.*

KAI NAUMANN

# Über die Nutzung digitaler Unterlagen in Archiven<sup>1</sup>

Schon lange herrscht an der Nutzertheke der Archive eine große Artenvielfalt. Es gibt Kopialbücher, Transfixe, Petschaften, Bände und Faszikel, mit der Industrialisierung sind Glasplatten, Hebelordner, Karteitröge, Schallzylinder und Filmrollen hinzugekommen. Seit Ende des 20. Jahrhunderts werden unsere Magazine von einer neuen Gattung, ja einer neuen Klasse von Wesen besiedelt. Immer mehr *digitale Objekte* oder *elektronische Unterlagen* wachsen uns zu. Sie repräsentieren viele der oben genannten, aber auch etliche bislang unbekannte Aufzeichnungs- und Strukturformen. Stehen im Lebensraum Leseaal dramatische Veränderungen an? Sicherlich wird man die neuartigen Unterlagen, die in mehr und mehr Archiven anfallen, erst verstehen lernen müssen, ehe die Nutzung dieser Neuankömmlinge eine Routinesache wird.

Die folgenden Ausführungen sollen, nach einer kurzen Darstellung der Erwartungen von Nutzerseite, drei Fallbeispiele der Nutzung neuartiger Unterlagenformen beim Landesarchiv Baden-Württemberg erörtern. Im Fall von Datenbanken und Webseiten findet diese Nutzung bereits statt. Bei sogenannten Hybridobjekten steht sie an, wirft aber

schon jetzt interessante Fragen auf. Zum Schluss sind einige Aufgaben dargestellt, die sich demnächst auf der Liste der Archive wiederfinden dürften. Wie sich schon an den Fallbeispielen zeigen wird, ist eine Voraussetzung für die Nutzung digitaler Unterlagen das Bereitstellen von Nutzungsumgebungen.<sup>2</sup> Geeignete Nutzungsumgebungen sind bislang noch nicht für alle digitalen Archivalienarten vorhanden, und wo es sie gibt, kann man sie nicht wie Bürosoftware einkaufen.

Dieser Beitrag möchte nicht auf neue Anforderungen an die Findmittel eingehen, sondern nur die Nutzung eines Archivals isoliert betrachten. Eine strukturierte Übernahme, Verzeichnung und Aufbewahrung von Inhalten in elektronischen Systemen stellt gleichwohl eine wichtige Voraussetzung für die Nutzung dar. Da die Nutzung den letzten Abschnitt im archivischen Lebenszyklus einer Unterlage darstellt – und zudem für elektronische Unterlagen zunächst wichtigere Herausforderungen im Bereich der Behördenberatung, Bewertung und Übernahme anstehen –, wird das Ergebnis skizzenhaft bleiben.



## I.

Kommen wir zunächst zu den Erwartungen von Nutzerseite. Schon 2003 stellte der Medienhistoriker Bernd Söseman folgende Thesen auf:

1. *Historiker dürfen von einem Archiv erwarten, dass die Archivare auf den Fortschritt in den Informations- und Kommunikationstechnologien und damit selbst auf einen umfangreichen Anfall und eine komplexe Struktur potenziell archivwürdiger Dokumente rechtzeitig und angemessen reagieren.*
2. *Die Historiker dürfen erwarten, dass sich die Archivare rechtzeitig Gedanken machen über neue Strategien der Materialerschließung und Auswahl, der Kassation sowie über modifizierte traditionelle oder völlig neue Methoden der Sicherung, der Dokumentation und Aufbewahrung und damit auch der medien- und nutzergerechten Aufbereitung.*
3. *Die Historiker sollten mit den Archivaren über die veränderte Funktion der Archivare und Archive in einer Gesellschaft nachdenken, die nicht mehr ausschließlich von den Techniken des Schreibens, Druckens und Telefonierens geprägt ist.*
4. *Die Historiker dürfen erwarten, dass das Archivwesen bewährte traditionelle Prinzipien und professionell gesicherte Fertigkeiten zwar strikt einhält, soweit sie sich unter wandelnden Bedingungen als sinnvoll erweisen, aber die Archivare sich der Notwendigkeit einer permanenten Reform gegenüber aufgeschlossen zeigen.*
5. *Die Historiker dürfen erwarten, dass die Formen, Themen, Inhalte und Strukturen einer weitgehend säkularisierten, stärker fragmentierten und sich vielfach ausdifferenziert darstellenden Gesellschaft möglichst ohne größere Einbußen entsprechen, obwohl sie weitaus schwieriger „abzubilden“ sein dürften.<sup>3</sup>*

Andere Nutzer sind einfacherer Natur, aber nicht minder anspruchsvoll. Zwei Beispiele: Im Onlinebestellsystem<sup>4</sup> des Landesarchivs Baden-Württemberg können Akten in den Lesesaal bestellt werden. Gelegentlich melden sich Internetnutzer an, bestellen eine Akte und beschweren sich einige Wochen später per E-Mail, warum die Scans noch nicht bei ihnen eingetroffen sind. Dass eine Nutzung grundsätzlich nur im Lesesaal stattfindet, erscheint manchem im Zeitalter des iPod nicht plausibel.

Ein anderer Fall betrifft das Webseitenarchiv des Landesarchivs, das im Kooperationsprojekt BOA betrieben wird. Dort fand kürzlich ein Prüfungskandidat via Google ein veraltetes Anmeldeformular für sein Examen. Er oder sie druckte es aus, ohne die falsche URL im Browser zu bemerken, schickte es dem Prüfungsamt und sorgte damit für Verwirrung. Zu unserer Reaktion weiter unten mehr. Fest steht aber: Wenn Archive sich für breite Bevölkerungsschichten öffnen, müssen sie nicht nur gute Nutzungsumgebungen für digitalisierte und genuin digitale Inhalte bieten, sondern auch innerhalb der Nutzungsumgebung einiges an Medienkompetenz vermitteln.

## II.

Betrachten wir das erste Fallbeispiel dieses Beitrags, die Datenbankinhalte. Datenbankinhalte entstehen in Fachanwendungen, Vorgangsbearbeitungssystemen und in den Anwendungen der statistischen Ämter. Sie geben als historische Quelle stärker als alles bisherige Verwaltungsschriftgut einen Überblick über die Grundgesamtheit eines Untersuchungsgegenstands.<sup>5</sup> Es gibt einen großen Vorteil, den Datenbankinhalte gegenüber anderen digitalen Objekten haben: Sie sind textbasiert, weshalb der Speicherbe-

NAME <b>SAURSTA, ISABELLE</b>		STREET ADDRESS <b>188 CATWELLS AVE</b>		539632	
1 CENSUS TRACT <b>260</b>	12 CITIZENSHIP U.S. <input type="checkbox"/> 1 NAT. <input type="checkbox"/> 2 PA. <input type="checkbox"/> 3 AL. <input checked="" type="checkbox"/> 4	19 USUAL OCCUPATION	STATE OF RHODE ISLAND <b>CENSUS</b> LICENSED FOR USE UNDER PATENT 1,772,492		
2 CITY, TOWN OR VILLAGE <b>PROVIDENCE</b>	13 IF AT SCHOOL - NAME OF SCHOOL	20 INDUSTRY			
3 TOWNSHIP <b>PROVIDENCE</b>	14 GRADE	21 CLASS OF WORKER L <input type="checkbox"/> 3 S <input type="checkbox"/> 4	DATE <b>JAN 29 1936</b>		
4 COUNTY <b>PROVIDENCE</b>	15 ANY PHYSICAL DISABILITY BL <input type="checkbox"/> 1 BR <input type="checkbox"/> 4 EP <input type="checkbox"/> 7 DF <input checked="" type="checkbox"/> 2 HTD <input type="checkbox"/> 5 OTHER <input type="checkbox"/> 8 MEN <input type="checkbox"/> 3 CRP <input type="checkbox"/> 6	22 PRESEN OCCUPATION			
5 IF HEAD OF FAMILY - NO. IN FAMILY <b>1</b>	16 EVER HAD MEAS <input checked="" type="checkbox"/> 1 S. FVR <input type="checkbox"/> 2 DPT <input type="checkbox"/> 3 SCHICK <input type="checkbox"/> 4 TEST <input type="checkbox"/> 6	23 INDUSTRY			
6 SEX MALE <input type="checkbox"/> 1 FEMALE <input checked="" type="checkbox"/> 2	17 USUALLY WORK AT GAINFUL OCCUPATION YES <input type="checkbox"/> 1 NO <input checked="" type="checkbox"/> 2	24 W <input type="checkbox"/> 1 N <input type="checkbox"/> 2 CLASS OF WORKER 3 <input type="checkbox"/> 3 - 5 <input type="checkbox"/> 4	25 NOT AT WORK - WHY NOT 1 <input type="checkbox"/> AT WORK 4 <input type="checkbox"/> PART TIME 2 <input type="checkbox"/> IND SP 5 <input type="checkbox"/> NO WORK 3 <input type="checkbox"/> SICK 6 <input type="checkbox"/> INCAP. 7 <input type="checkbox"/> RELIEF PROJECT		
7 COLOR OR RACE WHITE <input checked="" type="checkbox"/> 1 NEGRO <input type="checkbox"/> 2 OTHER <input type="checkbox"/> 3	18 IF NO-16 HE SEEKING WORK YES <input type="checkbox"/> 1 NO <input checked="" type="checkbox"/> 2	26 F NOT AT WORK - HOW MANY MONTHS IDLE			
8 <b>75</b> COUNTRY OF BIRTH <b>ITALY</b>	19 READ OR WRITE ENGLISH YES <input type="checkbox"/> 1 NO <input checked="" type="checkbox"/> 2	27 NO. MONTHS EMPLOYED IN 1935	1 3 ALPHABETICAL 20 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80		
9 DATE OF BIRTH <b>JUNE 6 1876</b>	18 M 130419 FORM P.C. 1 003				

1 | Beispiel einer Zählkarte mit schriftlichen und maschinenlesbaren Eintragungen – Volkszählung Rhode Island, USA, 1935. Vorlage: FamilySearch Indexierungsanwendung.

darf für das verwahrende Archiv nicht ins Gewicht fällt. Kompliziert ist die Nutzung aber, weil sich technische und rechtliche Anforderungen überschneiden.

Die ersten Datenbanken entstanden in den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts als Fortführung von Karteien in elektronischer Form. Als Lochkarten noch die wesentlichen Datenträger waren, bestanden überdies Mischformen, die sowohl handschriftliche als auch maschinenlesbare Aufzeichnungen trugen (Abbildung 1). In dieser alten Datenbankwelt fand ein fallbezogener Datensatz – zum Beispiel zu einem Angestellten, einem Bankkonto oder einem Straßenabschnitt – in einer oder mehreren Zeilen einer Tabelle Platz. Mit der Technik der relationalen Datenbank, die heute den Markt dominiert, wandelte sich das Bild. Nun werden die Informationen zu einem Fall konsequent in viele Tabellen aufgliedert, was der Maschine Rechenleistung und dem Nutzer

Wartezeiten erspart. Erst die Software setzt am Bildschirm alle Teile zu einem Gesamtbild zusammen. Aus archivarischer Sicht ist diese Strukturveränderung problematisch, da der Programmcode schwer zu erhalten ist und die wesentliche Information zu einem Fall auf der Ebene der Datenhaltung verstreut vorliegt. Schon bei der Übernahme ins Archiv ist deshalb an die Nutzung zu denken – durch entsprechende Konsolidierung der Falldaten auf wenige Tabellen.<sup>6</sup>

Die rechtliche Problematik liegt darin, dass bei großen Falldatensammlungen mit unterschiedlich datierten Fällen noch nicht geklärt ist, wie Schutzfristen berechnet werden. Unter Umständen kann sogar archivrechtlich der paradoxe Fall eintreten, dass zwei identische Datenbankdateien zwei unterschiedlichen Schutzfristen unterliegen, je nachdem aus welchem Teil der Verwaltung sie überliefert sind. War die eine Datei Bestandteil einer Fachan-

**Display Full Records**

**File Unit:** World War II Prisoners of War Data File, 12/7/1941 - 11/19/1946  
**in the Series:** Records of World War II Prisoners of War, created 1942 - 1947, documenting the period 12/7/1941 - 11/19/1946. - [Record Group 389 \(info\)](#)

**Brief Scope:** This series has information about U.S. military officers and soldiers and U.S. and some Allied civilians who were prisoners of war and internees.

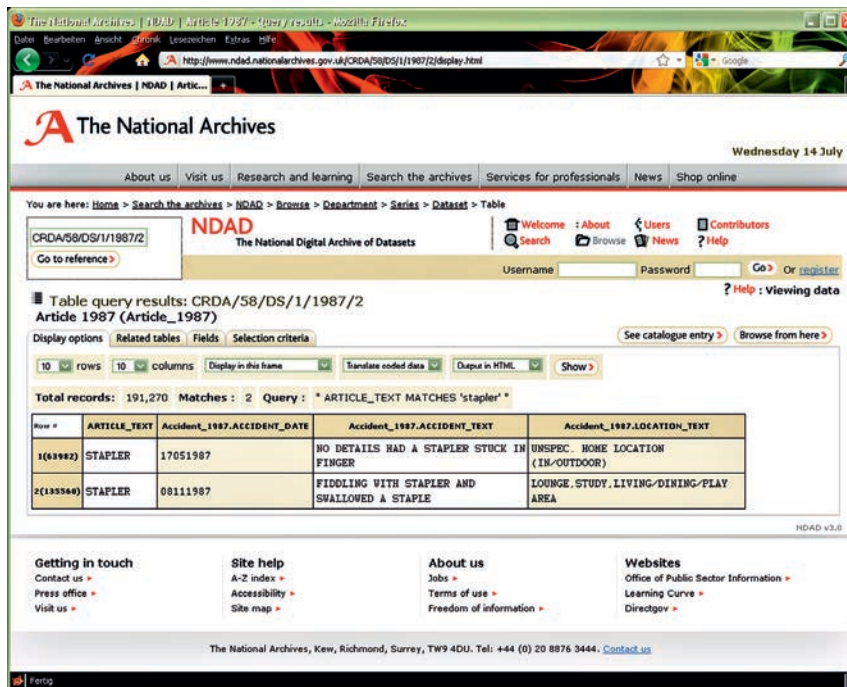
You may wish to [View the FAQs](#) for this series.

Field Title	Value	Meaning
<a href="#">SERIAL NUMBER</a>	12102964	12102964
<a href="#">NAME</a>	VONNEGUT KURT JR	VONNEGUT KURT JR
<a href="#">GRADE, ALPHA</a>	PFC	Private First Class
<a href="#">GRADE CODE</a>	7	Second Lieutenant or Nurse or Dietitian or Physical therapy aide or Private First Class or Ensign or Second Class, Seaman
<a href="#">SERVICE CODE</a>	1	ARMY
<a href="#">ARM OR SERVICE</a>	INF	Infantry
<a href="#">ARM OR SERVICE CODE</a>	10	INF: INFANTRY
<a href="#">DATE REPORT: DAY (DD)</a>	21	21
<a href="#">DATE REPORT: MONTH (MM)</a>	12	12
<a href="#">DATE REPORT: YEAR (Y)</a>	4	1944

2 | *Access to Archival Databases – ein Dienst der National Archives and Records Administration, Washington, <http://aad.archives.gov/aad/> (25. Juni 2010).*

wendung, die dem Verwaltungsvollzug und nicht primär statistischen Zwecken diente, sind sowohl die allgemeine Sperrfrist von 30 Jahren als auch die personenbezogenen Sperrfristen in der Regel ver-

kürzbar. Lagerte die gleiche Datei in einem statistischen Amt mit dem Zweck, als Basis zur Berechnung von Statistiken zu dienen, so ist die allgemeine Sperrfrist auf 60 Jahre verlängert und unverkürzbar,



3 | National Digital Archive of Datasets, ein Dienst der National Archives UK und des Rechenzentrums der University of London, <http://www.ndad.nationalarchives.gov.uk> (25. Juni 2010).

da es sich um geheim zu haltende Einzelangaben im Sinne des Statistikgesetzes handelt (§ 16 BStatG in Verbindung mit § 2 Abs. 4 Nr. 2 und § 5 Abs. 3 BArchG).<sup>7</sup>

Aus technischer Sicht wäre die Nutzung am einfachsten dadurch zu ermöglichen, dass man den Gesamtbestand einer Datenbank an den Nutzer oder die Nutzerin herausgibt. Die archivierte Form lässt sich mit gängiger Bürosoftware – zum Beispiel OpenOffice Base oder Microsoft Access – auswerten. Aus archivrechtlicher Sicht bleibt abzuwarten, ob sich diese Vorgehensweise durchsetzen kann. Insofern wird man beim Entwurf von Nutzungs-

umgebungen vorsichtshalber darauf achten, dass die Darstellung von Teilergebnissen möglich ist. So hat das Bundesarchiv bereits vor Jahren ein Programm in Auftrag gegeben, das die Darstellung von Teilergebnissen zulässt. Diese Anwendung (BADDR) filtert bestimmte Zeilen oder bestimmte Felder eines Datensatzes heraus, kann also ganze Fälle – zum Beispiel bestimmte Personendatensätze – oder bestimmte Angaben – zum Beispiel datenschutzrechtlich unbedenkliche Felder – ausgeben, ohne den Schleier über die übrigen Inhalte der Tabelle zu lüften.<sup>8</sup> Auch eine browserbasierte Nutzungsplattform mit einer solchen Filterfunktion

ließe sich ohne allzu großen Aufwand programmieren, da der Umgang mit Datenbankinhalten zum Standardangebot der Webprogrammierung gehört. Hierfür gibt es im National Digital Archive of Datasets (Großbritannien) und Access to Archival Databases (USA) Vorbilder, die seit Jahren im Echtbetrieb sind (vgl. Abbildungen 2 und 3).

Das Landesarchiv Baden-Württemberg konnte inzwischen bereits den ersten Nutzungsfall einer archivierten Datenbank verbuchen. Diese Datenbank ist das Ergebnis eines zehnjährigen Inventarisierungsprojekts der jüdischen Friedhöfe des Landes durch das Landesdenkmalamt. Bei den Daten, die von den Grabsteinen erhoben worden waren, handelte es sich um öffentlich zugängliche Informationen, sodass keine Schutzfristen zu berücksichtigen waren. Eine Kopie der Daten wurde dem Historischen Seminar der Universität Heidelberg zur Verfügung gestellt, das mit den Daten ihr Angebot zum jüdischen Friedhof Buttenhausen erweitern konnte.<sup>9</sup>

### III.

Kommen wir zum zweiten Fallbeispiel, der Nutzung von archivierten Webseiten. Das Landesarchiv übernimmt seinem gesetzlichen Auftrag gemäß seit 2006 im Abstand von jeweils sechs Monaten den aktuellen Stand von derzeit 64 Internetseiten der Behörden und sonstigen Einrichtungen des Landes Baden-Württemberg. Die technische Umsetzung erfolgt durch das Bibliotheksservice-Zentrum (BSZ), die Infrastruktur des *Baden-Württembergischen Online-Archivs* (BOA) wird hierfür gemeinsam mit den Landesbibliotheken genutzt.<sup>10</sup> Da diese Internetangebote von Anfang an für die Öffentlichkeit bestimmt waren, greifen bei der

Nutzung der archivierten Seiten keine Schutzfristen, weshalb das Landesarchiv diese Inhalte im Internet zur Verfügung stellt.

Auch das Landesarchiv meinte in der Anfangsphase von BOA, die wichtigste Herausforderung bei dieser Nutzungsform archivierter Netzinhalte sei das Urheberrecht.<sup>11</sup> Es hat daher durch Unterrichtung der beteiligten Behörden und durch ein beratendes Papier für Internetredaktionen vorgebeugt.<sup>12</sup> In der Praxis stellte sich dann heraus: Die Anträge zu BOA, die das Landesarchiv in den vergangenen vier Betriebsjahren erreichten, betrafen nicht das Urheberrecht, sondern das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Beantragt wurde das Löschen von Informationen über die Betroffenen, die über die archivierten URLs im Netz sichtbar waren, beispielsweise eine Telefonnummer, der Ort einer wissenschaftlichen Studie, ein Passfoto. Im Dialog mit den Antragstellern zeigte sich, dass es ihnen nicht um das Vorhandensein einer Information im Netz ging, sondern um die Findbarkeit über Suchmaschinen. Das Landesarchiv hat dadurch reagiert, dass es Suchmaschinen durch einen Eintrag auf dem BOA-Server (robots.txt) die Indexierung des Archivs und das Auffinden seiner Inhalte untersagt. Ältere Suchergebnisse, die vor dem Einstellen dieses Verbotssignals entstanden, können Nutzer in Google selbsttätig entfernen lassen. Diese Maßregel ist ein zwar nicht archivgesetzlich normierter, aber praxisnaher Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit an der Erhaltung staatlicher Unterlagen und den Interessen des Einzelnen am Schutz seiner Privatsphäre.

Hinzu kam der schon in der Einleitung genannte Fall eines Formulars, dessen Status als veraltete Information von einem eiligen Nutzer übersehen worden war. BOA beugt seit einigen Wochen solchen Missverständnissen durch die Anzeige eines



4 | Quirk – englisch: Eigenheit, Macke, Marotte – bei der Spiegelung einer Webseite in BOA, Bestand Landesarchiv Baden-Württemberg HStAS EA 2/390, <http://www.landesarchiv-bw.de/plink/?f=1-1007634>.

Rahmenelements vor, das den aufgerufenen Inhalt unmissverständlich als archiviert kennzeichnet.

Ein weniger brisantes Thema in der Nutzung ist die Darstellungsqualität der Spiegelungen, die für viele Nutzer Anlass zur Verwunderung geben wird. Nicht jede Webseite kann nämlich mit all ihren Eigenschaften durch das Verfahren der Spiegelung erhalten werden. In keinem Bereich der elektronischen Archivierung kommen mehr Eigenheiten und Marotten vor, für die sich in der Fachwelt der englische Begriff *Quirks* eingebürgert hat (Abbildung 4). Es

ist Aufgabe des Präsentationssystems, auf diese Defizite und ihre Ursachen in einem Bemerkungsfeld hinzuweisen.

#### IV.

Das letzte, kürzeste Fallbeispiel sind hybride Objekte, eine derzeit noch seltene Objektart, die aber wahrscheinlich wachsende Bedeutung erlangen wird. Viele Verwaltungszweige Baden-Württem-

The screenshot shows the online finding aid system for the Baden-Württemberg State Archives. The left sidebar contains a navigation menu with categories like '1. VERWALTUNGSUNTERLAGEN', '2. PROJEKTAKTEN', and '3. ÖFFENTLICHKEITSARBEIT UND PUBLIKATIONEN'. The main content area displays the details for 'Bestand EL 235 I' in a 'Strukturansicht' (structure view). It lists the collection's title and a hierarchy of project folders. Two specific entries are highlighted with red dashed boxes and arrows pointing to descriptive text:

- EL 235 I BÜ 256 Papierunterlagen** (1 Bü, 1 cm): Annotated with 'Repräsentation 1 (Papier)' and 'Repräsentation 2 (Scans-fiktiv-)'. A 'Vorgang' (process) icon is visible.
- EL 235 I DO 256 Elektronische Unterlagen**: Annotated with 'Repräsentation 1 (MSOffice)' and 'Repräsentation 2 (PDF/A-1b)'. A 'Vorgang' icon is also present.

Additional annotations include 'Repräsentation 1 (Papier)' and 'Repräsentation 2 (Scans-fiktiv-)' pointing to the paper-based entry, and 'Repräsentation 1 (MSOffice)' and 'Repräsentation 2 (PDF/A-1b)' pointing to the electronic entry. The dates '1995-1996' are shown for both entries.

5 | *Pilothafte Darstellungsweise hybrider Objekte im Onlinefindmittelsystem des Landesarchivs, Bestand StAL EL 235 I, <http://www.landesarchiv-bw.de/plink/?f=2-1974836>. Bü = Büschel, HO = Hybridobjekt. Die Repräsentationsebene (andere Schriftart) ist nur in der Aufbewahrung der Objekte (DIMAG), aber noch nicht im Findmittelsystem realisiert.*

bergs wollen ihre Aktenführung nicht sofort vollständig auf elektronische Verfahren umstellen, sondern bringen, ausgehend von zentralen Aktenbestandteilen, nach und nach immer größere Teile eines Geschäftsprozesses in die digitale Form. Diese Prozesse, die gerade erst beginnen, werden in einigen Überlieferungsbereichen dazu führen, dass auf Jahre oder Jahrzehnte hinaus hybride Akten entstehen, die papierene und elektronische Bestandteile haben.

Die Nutzung solcher Hybridobjekte sicherzustellen ist eine Aufgabe, die sich durch den gesamten Lebenszyklus der Unterlagen hindurch zieht

und die schon bei der Bewertung, der Übernahme und der Verzeichnung zu berücksichtigen ist. Um in Übung zu kommen, hat das Landesarchiv für das Findbuch zu den Unterlagen der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg einige Hybridobjekte erzeugt (Abbildung 5).<sup>13</sup> Die Aufgabe geht mit mehr oder weniger ungewohnten Umständen einher, nämlich:

- Die Akte hat zwei Lagerorte – im Magazin und im Massenspeicher – mit oft völlig unterschiedlichen Ordnungsprinzipien. Diese sind im Findmittel zusammenzuführen.

- Die Akte ist in Teilen am Bildschirm und in Teilen auf Papier zu nutzen. Daher sind auch besondere, hybride Arbeitsplätze im Lesesaal erforderlich.

Unterhalb der beiden Objektbestandteile *Papierunterlagen* und *Elektronische Unterlagen* kommen, wie bei allen elektronischen Unterlagen, noch weitere Ebenen hinzu, nämlich im elektronischen Bestandteil das Ablieferungsformat – das für eine dauerhafte Lagerung ungeeignet ist – als erste Repräsentation und das Erhaltungsformat PDF/A als zweite Repräsentation. Auch der Papierbestandteil könnte durch Scannen eine zweite Repräsentation ausbilden. Eine komplizierte Welt! Dennoch wird der Umgang mit Hybridakten nicht leicht zu vermeiden sein. Eine häufiger verbreitete Praxis war es bisher, elektronisch vorhandenes Material im Staatsarchiv kurzerhand auszudrucken und den Akten beizulegen. Dieses Vorgehen birgt aber einen Verlust an Authentizität. Ältere Dateiformate werden in der neuen Generation der Office-Software leicht falsch dargestellt. Was ist, wenn Zeilen der Tabelle oder ein wichtiges Diagramm im Ausdruck fehlen? Bei massenhaften Ablieferungen wird dieser Schritt auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr möglich sein. Denkbar wäre natürlich genauso, wie eine Behörde dem Verfasser bereits vorschlug, eine Ablieferung an die Bedingung zu knüpfen, dass die gesamte Papierakte noch in der Behörde gescannt wird. Ob ein solcher Vorschlag umsetzbar ist, bleibt abzuwarten.

## V.

Auf welche Aufgaben haben sich Archive zu konzentrieren, die den eingangs von Bernd Söseemann aufgestellten Forderungen nachkommen wollen?

Aus der Nutzersicht wäre es sicherlich das Beste, wenn alle Archivarinnen und Archivare jede Form der Auswertung im digitalen Lesesaal bereitstellen würden. Der Lesesaal als Geodatenzentrum oder als Statistikkollegium? Wohl kaum. Eine denkbare Formel für die künftige Rolle der Archive ist es vielleicht, Nutzung vermitteln zu können. Archive müssen nicht jede Feinheit der übernommenen Objekte kennen. Die Informatik verdient als Hilfswissenschaft ein größeres Gewicht, bleibt aber Hilfswissenschaft.<sup>14</sup> Archivare müssen demnach zu jedem Objekt erklären können, wie und womit genutzt werden kann.

Es wird daher auf die eingangs erwähnten selbst erklärenden Nutzungsumgebungen ankommen. Noch am einfachsten sind alle Unterlagen zu nutzen, die sich seitenweise durchblättern lassen. Hierunter fallen sowohl Amtsbücher des 14. Jahrhunderts als auch elektronische Akten des 21. Jahrhunderts, da heute Industriestandards wie PDF/A oder TIFF (Multipage) existieren, die jedem Nutzer das Betrachten mit einer Erweiterung des Internetbrowsers ermöglichen. Doch Archive müssen auch den Zugang zu neueren Arten von Unterlagen vermitteln können wie

- Hybride Akten,
- Datenbankinhalte,
- Dateisammlungen, zum Beispiel von Digitalfotos,
- Geodaten,
- Websites.

Erfolgt die Nutzung außerhalb des Archivs, so ist ein selbsterklärendes Nutzungspaket erforderlich, das in übersichtlicher Form darlegt:

- Wo und wann entstanden die Informationen?
- Wie und womit entstanden die Informationen?



- Wer hat was verändert?
- Wie kann man die Informationen nutzen?

Es wird auch immer wichtiger werden, in Findmittelsystemen exakt mitteilen zu können, wie das recherchierte Objekt beschaffen ist. Hier gibt es die folgenden Kategorien:

1. Art der Information – handelt es sich um eine Karte, eine Urkunde oder eine Datenbank?
2. Träger bei Übernahme (ursprünglicher Träger) – war es Papier, Pergamin oder eine TIFF-Datei?
3. Träger der weiteren Repräsentationen – wurde es auf Papier, in ein Dia oder PDF/A überführt?

Die althergebrachten Zitationssysteme werden erweitert werden müssen, wobei besonders das Finden gemeinsamer Konventionen einige Zeit dauern wird. Wie zitiert man eine Repräsentation oder ein anonymisiertes Nutzungspaket? Wie zitiert man ein automatisch von einer Datenbanknutzungsumgebung im Internet mitgeteiltes Ergebnis, das wegen der Rechtssituation des Anfragenden keine vollständige Auskunft beinhaltet?

Ein großes Augenmerk wird mit der wachsenden Menge digitaler Inhalte auch auf den technischen und organisatorischen Datenschutz zu legen sein. Skandale in diesem Bereich können katastrophale Folgen für die Überlieferungsbildung haben, wie ein Fall im Ausland vor einigen Jahren belegt hat.

Diese Wunschliste ist nicht leicht zu realisieren. Einzelne Archive werden sich an den Aufgaben schertun; sie lassen sich aber erfüllen, indem man Aufgaben zentralisiert. Das Landesarchiv Baden-Württemberg unterscheidet bei der Nutzung digitaler Unterlagen die Bereiche *Nutzung* und *Bereitstellung*. Nutzung umfasst den Erstkontakt, die

Beratung zum Provenienzkontext, den Nutzungsantrag, die Verkürzung von Sperr-/Schutzfristen, die Reproduktionsgenehmigung und die Auskunftserteilung, sprich: die gewohnte archivische Tätigkeit. Bereitstellung erfordert dagegen Spezialkenntnisse und besteht aus Beratung zur Nutzungsumgebung, dem technischen Kontext und der Auskunftsermittlung. Der erstgenannte Bereich ist im Landesarchiv Baden-Württemberg federführend den provenienzmäßig zuständigen Archiven, der letztgenannte dem Sachgebiet *Digitale Unterlagen* im Staatsarchiv Ludwigsburg als Querschnittsaufgabe zugeordnet.

Auch können die Aufgaben leichter geschultert werden, indem man noch mehr zusammenarbeitet. Durch gemeinsame Investitionen mehrerer finanzkräftiger Gedächtnisorganisationen, durch das Finden gemeinsamer Standards, die für alle Seiten geeignet sind, lassen sich Erfolge erzielen. Zudem wird es hilfreich sein, beim archivarischen Nachwuchs mehr als bisher neue Überlieferungsformen in die praktische Aus- und Weiterbildung zu integrieren. Angehende Archivare sollten nicht nur selbst Akten bewerten, verzeichnen und zur Nutzung herausgeben. Sie sollten auch selbst elektronische Unterlagen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg bearbeiten. Dies lässt sich durch Lernmodule zu Datenbank- und Internettechnik, durch Hospitationen in Computermuseen und längere Praktika in Archiven mit digitaler Überlieferung erzielen.

Obwohl die Nutzung elektronischer Unterlagen noch kein nennenswertes Geschäftsfeld ist, bleibt abschließend festzuhalten, dass die Nutzer schon jetzt große Erwartungen haben und wir schon viele Weichen für die kommende Unterlagenvielfalt stellen können.

### Anmerkungen

- 1 Der Beitrag ist eine erweiterte Fassung des gehaltenen Vortrags.
- 2 So auch Peter *Worm*: Elektronische Unterlagen der kommunalen Verwaltungen. Ein Fall fürs Archiv? In: *Archivpflege in Westfalen-Lippe* 66 (2007) S. 39–41.
- 3 Bernd *Sösemann*: Archivare und Historiker vor den Herausforderungen der Informations- und Kommunikationssysteme. Was dürfen Historiker von einem elektronischen Archiv erwarten? In: *Archiv und Wirtschaft* 36/2 (2003) S. 57–64, hier S. 60–61.
- 4 <http://www.landesarchiv-bw.de/web/46042>.
- 5 Rolf *Dässler* und Karin *Schwarz*: Archivierung und dauerhafte Nutzung von Datenbankinhalten aus Fachverfahren. Eine neue Herausforderung für die digitale Archivierung. In: *Archivar* 63 (2010) S. 6–18; Kai *Naumann*: Übernahme von Daten aus Fachanwendungen – Schnittstellen, Erhaltungsformen, Nutzung. 13. Tagung des Arbeitskreises Archivierung von Unterlagen aus Digitalen Systemen. März 2010, Tagungsband erscheint demnächst.
- 6 Vergleichbar ist die Arbeit der Software in einer relationalen Datenbank mit der eines Genealogen im Archiv, der Verwandtschaftsbeziehungen durch den Abgleich von Tauf-, Heirats- und Sterberegistern darstellt. Nur gibt es im Ursprungssystem nicht drei, sondern zwischen 30 und 300 verschiedene Register. Hier ist archivarischer Sachverstand gefragt, um unnötige Komplexität zu reduzieren.
- 7 Wolf *Buchmann* und Michael *Wettengel*: Auslegung des Bundesstatistikgesetzes bei der Archivierung von Statistikunterlagen. In: *Der Archivar* 49 (1996) S. 67–74; Christian *Keitel*, Rolf *Lang* und Kai *Naumann*: Handlungsfähige Archive: Erfahrungen mit der Bewertung und Übernahme digitaler Unterlagen. In: *Erfahrungen mit der Übernahme digitaler Daten. Elfte Tagung des Arbeitskreises Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen* vom 20./ 21. März 2007. Herausgegeben von Katharina *Ernst*. Stuttgart/Leipzig 2007. S. 10–14, hier S. 11.
- 8 Burkhart *Reiß*: Von EBCDIC nach XML. Das neue Konvertierungsprogramm des Bundesarchivs zur Migration von Altdaten. In: *Digitales Verwalten – Digitales Archivieren*. Herausgegeben von Rainer *Hering* und Udo *Schäfer* (Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg 19). Hamburg 2004. S. 83–86.
- 9 Landesarchiv Baden-Württemberg StAL EL 228 b DO 1, <http://www.landesarchiv-bw.de/plink/?f=2-1977090>. Zur Umsetzung vgl. <http://www.zegk.uni-heidelberg.de/hist/ausstellungen/buttenhausen/datenbank.html>.
- 10 Das Baden-Württembergische Online-Archiv (BOA) ist ein Gemeinschaftsprojekt von Badischer Landesbibliothek in Karlsruhe, Württembergischer Landesbibliothek Stuttgart, dem Landesarchiv Baden-Württemberg und dem Bibliotheksservice-Zentrum Baden-Württemberg in Konstanz, das die technische Expertise beisteuert. <http://www.boa-bw.de> (26. Juni 2010).
- 11 Dietmar *Haak*: Rechtliche Fragen zur Website-Archivierung. In: *Info* 7 21/3 (2006) S. 185–191.
- 12 Reiner *Schubert*: Bilder und Urheberrechte. Eine Handreichung für Internetredaktionen in Behörden (Studien und Konzepte der Abt. IuK und Verwaltungsentwicklung des Innenministeriums Baden-Württemberg): [http://www.verwaltungsreform-bw.de/PUBLIKATIONEN/Documents/Bilder\\_und\\_Urheberrechte.pdf](http://www.verwaltungsreform-bw.de/PUBLIKATIONEN/Documents/Bilder_und_Urheberrechte.pdf) (26. Juni 2010).
- 13 Landesarchiv Baden-Württemberg StAL EL 235 I. Das Hybridobjekt in Abbildung 5 (EL 235 I HO 256) ist zu sehen unter <http://www.landesarchiv-bw.de/plink/?f=2-1974836>.
- 14 Mehr Beachtung der elektronischen Überlieferung in diesem Sinn fordert auch Robert *Kretzschmar*: Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert: Archivische Bewertung, Records Management, Aktenkunde und Archivwissenschaft. In: *Archivar* 63 (2010) S. 144–150.

BETTINA JOERGENS

# Das neue Personenstandsgesetz – das Glück der Forschung?

## Die Umsetzung des Personenstandsrechts in den Archiven<sup>1</sup>

### Einleitung

Die Reform des Personenstandsgesetzes, die am 1. Januar 2009 vollständig in Kraft trat, bedeutet für die Standesämter, die Archive, die historisch und insbesondere genealogisch Interessierten eine Zeitenwende. Allerdings sind Standesämter, Archive und historisch Forschende sehr unterschiedlich von der Gesetzesänderung berührt. Deshalb sei auch erwähnt, dass der Teil des Personenstandsgesetzes, mit dem sich Archivarinnen und Archivare auseinandersetzen müssen, der weitaus geringste des Reformgesetzes ist. Unterdessen sind Standesbeamtinnen und Standesbeamte mit allen Fragen des Personenstands sowie mit den meisten Aspekten des Familien- und Namensrechts befasst. Denn sie führen, so die Formulierung des Referenten für Personenstandswesen im Hessischen Ministerium des Inneren und für Sport Rolf Meireis, die *Personen-Grundbücher*.<sup>2</sup>

Auf das Archivwesen wirken im Wesentlichen folgende Paragraphen des am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Personenstandsreformgesetzes vom 19. Februar 2007 mit dem novellierten Personenstandsgesetz (PStG) ein: Die standesamtlichen Personenstandsregister, wie es sie seit 1874/1876 gibt,

werden nun erstmals nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht mehr weitergeführt und sind somit archivierbar (§ 5 Abs. 5 PStG).<sup>3</sup> Seit dem 1. Januar 2009 sind die Standesämter und Standesamtsaufsichtsbehörden folglich verpflichtet, die Personenstandsregister den zuständigen Archiven anzubieten (§ 7 Abs. 3 PStG). Gleichzeitig können nun die Register nach Ablauf dieser Fortführungsfristen nach Archivrecht benutzt werden (§ 61 Abs. 2 PStG). Außerdem werden die Personenstandsregister frühestens ab dem 1. Januar 2009 und spätestens ab dem 1. Januar 2014 elektronisch geführt (§ 3 Abs. 2, § 75 PStG).

Im Grunde könnte man schlicht feststellen: Das Personenstandswesen ist in der Normalität der Schriftgutführung und der Archivierung behördlicher Unterlagen angekommen. Die daraus folgenden Konsequenzen für die Übernahme, Archivierung und Benutzung sind zumindest Archivarinnen und Archivaren bekannt. Die archivische Behandlung der Personenstandsregister könnte nach vertrauten Abläufen erfolgen. In der Praxis ist die Archivierung von Personenstandsunterlagen aber meist noch keine Routine. Denn zum einen haben Archive nun neue Partner: die Standesämter und deren Aufsichts-

behörden in den Kreisen, kreisfreien Städten, in den Bezirksregierungen und Innenministerien. Aus deren Sicht kommt die Archivierung von Personenstandsregistern und Sammelakten einem Jahrhundert-Paradigmenwechsel gleich.<sup>4</sup>

Zum anderen sind Personenstandsregister und deren Sicherungsregister ein Schriftgut, das schon aufgrund seiner gesetzlich geregelten Zweitüberlieferung aus dem Rahmen fällt. Aber auch die Benutzung der Bücher wirft rechtliche Fragen auf, wie ich im Folgenden skizzieren werde.<sup>5</sup> Dabei werde ich mich im Wesentlichen auf Erfahrungen im Landesarchiv Nordrhein-Westfalen beziehen. Die im letzten Jahr auch in öffentlichen Foren wie der Archivmailingliste der Archivschule Marburg geführte Debatte um die Nutzung der Personenstandsregister werde ich nur streifen. Wesentlicher erscheint mir, die rechtlichen Grundlagen zu systematisieren und Interpretationsangebote in die Diskussion einzubringen. Vorher werde ich kurz die Quelle *Personenstandsregister* vorstellen, um abschließend über das *Glück der Forschung* und die Realitäten der Benutzung in den nordrhein-westfälischen Personenstandsarchiven in Brühl und Detmold zu reflektieren.

### Was sind Personenstandsregister Eine Quellenkunden en miniature

Die Personenstandsregister enthalten Urkunden, in denen festgelegt ist, ob, wann, wo und von wem eine Person geboren wurde, ob, wann, mit wem eine Person verheiratet ist, ob, wann und wo eine Person verstorben ist – also nichts Geringeres als die Elementardaten des Menschen (§ 1 Abs. 1 PStG). Die Personenstandsregister sind demnach basal für die Rechtssicherheit einzelner, für Familien und

somit für die Gesellschaft. Deshalb sind nach § 7 Abs. 1 PStG die *Personenstandsregister und die Sicherungsregister ... dauernd und räumlich voneinander getrennt und vor unberechtigtem Zugriff geschützt aufzubewahren*.

Grundsätzlich werden Geburts-, Heirats- und Sterberegister geführt, seit 2009 auch Lebenspartnerschaftsregister für homosexuelle Paare. Vom 1. Juli 1938 bis zum 31. Dezember 1957 legte man erweiterte Heiratsbücher mit vierseitigem Heiratsantrag an, das sogenannte *Familienbuch alter Art*. Seit dem 1. Januar 1958 gab es das *Familienbuch neuer Art*, welches eine Kartei ist, die zusätzlich zum Heiratsbuch und nur in einer Ausfertigung geführt wurde. Diese Familienkartei wurde mit dem neuen Personenstandsgesetz abgeschafft. Zu den Personenstandsregistern werden und wurden Namensverzeichnisse geführt, für die ebenso die Fortführungsfristen und entsprechende Nutzungsregelungen gelten.

Die Inhalte der Personenstandsregister änderten sich seit 1875 immer wieder. An dem Wandel der Registerführung sind politische und gesellschaftliche Veränderungen ablesbar. Man denke etwa an die Nennung der Konfession oder jetzt die Einführung der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft.<sup>6</sup> Insofern sind Personenstandsunterlagen nicht nur für genealogische und personengeschichtliche, sondern ebenso für verwaltungshistorische Fragestellungen interessant, wie Angelika Schaser beim 5. Detmolder Sommergespräch 2008 anregte.<sup>7</sup>

Bekanntlich sind die Fortführungsfristen nach § 5 Abs. 5 PStG für die Archivierung und die Benutzung der Register kardinal. Was heißt das genau? Bis zum 31. Dezember 2008 wurden die Personenstandsregister immer fortgeführt, das heißt die Urkunden in den Registern ergänzt oder verändert, und zwar durch sogenannte Hinweismitteilungen

und Randvermerke, wobei die Randvermerke seit 2009 Folgebeurkundungen heißen.<sup>8</sup> Hinweise und Randvermerke wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingeführt. Sie werden an den Rand einer Urkunde beigeschrieben und dienen der Verbindung zwischen den Registern, also etwa ein Hinweis im Heiratseintrag auf die Geburtsurkunde der Brautleute oder ein Randvermerk beim Heiratseintrag, worin das Ende der Ehe aufgrund des Todes des Ehepartners oder der Ehepartnerin beurkundet wird. Während Hinweise lediglich verweisen und informieren, wird mit Randvermerken beurkundet oder die Urkunde im Register verändert, etwa bei einer Namensänderung oder Scheidung. Das Personenstandsgesetz und die entsprechenden Verordnungen und Vorschriften schreiben vor, in welchen Fällen Hinweise und Randvermerke beigeschrieben werden müssen. Dies änderte sich immer wieder, nicht zuletzt durch die Gesetzesnovelle.<sup>9</sup>

Diese beigeschriebenen Hinweise und Randvermerke sind ein wesentlicher Grund für die im letzten Jahr geführte Debatte über die Nutzung der Personenstandsregister, weil sie personenbezogene Informationen aus der Zeit nach Anlegung des Registers enthalten. Als besonders problematisch fielen Beischreibungen zu Adoptionen in Eheregistern auf, da § 1578 (1) BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) die Ausforschung von Adoptionen verbietet.

### Die Nutzung nach Archivgesetz auf der Grundlage des Personenstandsgesetzes

§ 5 Abs. 5 PStG setzt nun erstmals fest, dass die Personenstandsregister nach Ablauf bestimmter Fristen nicht mehr fortgeführt werden und somit archivierbar sind. Es gelten für Geburtsregister 110 Jahre, für Heiratsregister 80 und für Sterberegister 30 Jahre.

Das neue Personenstandsgesetz unterscheidet erstmals zwischen der Benutzung der Unterlagen vor Ablauf dieser Fortführungsfristen in § 5 Abs. 5 PStG und danach (§ 61 PStG). Nach Ablauf dieser Fristen gilt nun das Archivrecht – ein enormer Fortschritt aus Sicht der Forschung. Aber auch die in den §§ 62–66 PStG geregelte Nutzung der Personenstandsregister vor Ende der Fristen wurde liberalisiert. Dies gilt insbesondere für die wissenschaftliche Nutzung nach § 66 PStG. Das ist eine Zäsur. Denn bis Ende 2008 erlaubte § 61 PStG lediglich eine Einsicht in eine Urkunde, wenn die einsehende Person in direkter Linie mit dem Betroffenen verwandt ist, oder wenn ein rechtliches Interesse vorliegt. Jede weitere Form der Forschung oder Durchsicht war ausnahmslos unmöglich: *Die Vorschrift war strenger als die strengsten Datenschutzgesetze*, so Berthold Gaaz, der bekannte Personenstandsrechtler und Kommentator des Personenstandsgesetzes.<sup>10</sup>

Die Register erfahren mit Ablauf der genannten Fristen eine Statusveränderung von einem Urkunden enthaltenden Amtsbuch mit Beweiskraft, das ständig aktualisiert wird, zu einem informativen und für die historische und private Forschung relevanten Personenstandsregister, was nicht mehr fortgeführt wird. Deshalb ist nach Ablauf der Fortführungsfristen die Ausstellung von Urkunden nicht mehr möglich.<sup>11</sup> Beglaubigte Kopien oder Kopien mit dem Stempel des Archivs reichen aber meist selbst für die Aufgaben von Erbenermittlern oder für andere rechtliche Belange.

Da die Archive mit Ausnahme der Personenstandsarchive in Brühl und Detmold, die Dezernate innerhalb des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen bilden, lediglich diejenigen Personenstandsregister aufbewahren, deren Fortführungsfrist abgelaufen ist, interessiert an dieser Stelle nun ausschließlich

die Nutzung nach Archivrecht. Da nun nach § 61 Abs. 2 PStG neuerdings nach Ablauf dieser Fristen *die archivrechtlichen Vorschriften für die Benutzung gelten*, haben die Archivverwaltungen einen Regelungsbedarf. Das gilt auch für die Nutzung von Personenstandsregistern, deren Fortführungsfrist abgelaufen ist, die sich aber noch beim Standesamt befinden.<sup>12</sup>

Die Archivgesetze kennen allgemeine und besondere Schutzfristen. Die längsten belaufen sich auf 110 Jahre nach Geburt und 30 Jahre nach dem Tod einer betroffenen Person sowie 60 Jahre bei besonderer Geheimhaltung. Geht man davon aus, dass sich die Fristberechnung auf die Jahrgänge der Register beziehen, wären alle Register nach Ablauf der in § 5 Abs. 5 PStG festgelegten Fristen frei benutzbar. Vieles spricht dafür, da die Register jahrgangsweise geführt werden (siehe § 4 Abs. 2 Satz 1 PStG): *Das Sicherungsregister ist wie das Personenstandsregister am Ende des Jahres abzuschließen.*<sup>13</sup> Entsprechend endet die Frist etwa eines Sterberegisters von 1979 spätestens am 31. Dezember 2009. Als weiteres Argument kommt hinzu, dass für *die Berechnung der Frist zur Fortführung eines Personenstandseintrags ... der Tag der Beurkundung des personenstandsrechtlichen Ereignisses maßgeblich* ist, so Nr. 5.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (PStG-VwV) des Bundes.<sup>14</sup> Dies bezieht sich auf die primären Ereignisse Geburt, Heirat und Tod, wozu Randvermerke und Hinweismitteilungen nicht zählen. Dieser Logik folgen zum Beispiel Vertreter des Fachverbands der Standesbeamtinnen und Standesbeamten in Westfalen-Lippe e. V. sowie auch der Runderlass des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration in Niedersachsen vom 1. Dezember 2008, worin es unter 1.4 Jahresbezogenheit der Fortführungsfristen unter anderem heißt: *Damit ist das Datum des Ab-*

*schlussvermerks für den Ablauf der Fortführungsfristen und für die anschließende Abgabe an die öffentlichen Archive maßgebend. Die gemäß § 5 Abs. 5 PStG festgesetzten Fristen ... gelten somit nicht taggenau, sondern zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres.* Ferner werden die archivrechtlichen Schutzfristen seit Entstehung der Unterlagen berechnet. Für die Fristberechnung von Schutzfristen gilt nach Hans Schmitz das jüngste Datum, zu dem eine inhaltliche Ergänzung der betreffenden Ordnungseinheit vorgenommen wurde, die sich auf den Entstehungszweck bezieht.<sup>15</sup> Man kann somit plausibel zum Schluss kommen, dass nach Ablauf der Fortführungsfristen von 30, 80 und 110 Jahren nach Abschluss eines Registerjahresbands auch sämtliche archivrechtlichen Schutzfristen verstrichen sind, das heißt also, dass im Jahr 2010 die Geburtsregister bis 1899, die Heiratsregister bis 1929 und die Sterberegister bis 1979 – jeweils einschließlich – frei einsehbar und in den Lesesälen der Archive vorzulegen sind.<sup>16</sup>

Man könnte nun einwenden, dass dieser Auslegung prinzipiell die schutzwürdigen Belange Betroffener und Dritter entgegenstehen, die nach den Archivgesetzen zu wahren sind. Berthold Gaaz führt in diesem Zusammenhang das Beispiel der *Nutzung eines Sterbeeintrags durch Herstellung einer Kopie* an und fragt, inwiefern dadurch die Persönlichkeitsrechte des noch lebenden Ehegatten beeinträchtigt sein könnten. Aus seiner Sicht *dürfte die Tatsache, dass der Ehegatte des verstorbenen, dessen Tod mindestens 30 Jahre zurückliegt, noch lebt, ... für sich noch keine der Nutzung entgegenstehenden schutzwürdigen Belange begründen.* Dies könnte aber der Fall sein, wenn *der überlebende Ehegatte aus nachvollziehbaren Gründen Wert darauf legt, die Ehe mit dem Verstorbenen geheim zu halten. Wer ganz sicher gehen will*, so Gaaz weiter, *wird den Ehegatten*

*anhören oder sein Einverständnis einholen.* Damit beendet er das Thema.<sup>17</sup>

Streng genommen müssen also wegen des Gebots der Wahrung schutzwürdiger Belange einer lebenden Person die Personenstandsregister vor Vorlage im Lesesaal entsprechend überprüft werden, um sie erst nach Ablauf der letzten Frist für personenbezogenes Schriftgut zu öffnen. In manchen Archiven legt man daher die Personenstandsregister, insbesondere die mit zahlreichen Hinweisen und Randvermerken versehenen Heiratsregister, nicht vor, sondern beauskunftet daraus, das heißt man führt familienhistorische Recherchen durch oder erstellt Kopien auf Anfrage.<sup>18</sup> In anderen Archiven werden Personenstandsregister kopiert und die fraglichen Informationen durch Schwärzung unkenntlich gemacht. Eine dritte Lösung könnte sein, den Kundinnen und Kunden nicht den kompletten Registerband vorzulegen, sondern nur die entsprechende Seite, während der Rest des Buchs etwa durch Umschläge verschlossen bliebe. All dies erscheint nicht nur wegen der großen Menge an Personenstandsregistern als äußerst personalintensiv und daher unpraktikabel und für die Forschung extrem hinderlich, sondern würde auch den *Geist*, also die Absicht des neuen § 61 PStG konterkarieren.

Denn die Festlegung auf die Fristen von 30, 80 und 110 Jahren erfolgte mit Berücksichtigung der längsten Schutzfristen für personenbezogene Unterlagen in den Archivgesetzen, insbesondere dem Bundesarchivgesetz.<sup>19</sup> Damit beabsichtigten auch die Fachkollegen, die daran mitwirkten, eine Öffnung der Personenstandsregister für die Forschung.

Der *Geist* eines Gesetzes entbindet aber keine Archivarin und keinen Archivar von der Verantwortung, das jeweilige Archivrecht und damit die schutzwürdigen Belange lebender Personen zu wahren. Deshalb sind hier praktikable und rechtlich

korrekte Lösungen gefragt. In diese Richtung weist der bereits erwähnte niedersächsische Erlass vom 1. Dezember 2008. Darin heißt es unter 1.3: *Das in § 5 Abs. 1 NArchG definierte Recht auf Nutzung von Archivgut ist ein sog. Jedermannrecht, welches nur dann eingeschränkt werden darf, wenn durch die Benutzung schutzwürdige Interessen Betroffener beeinträchtigt würden. Da jedoch sämtliche hierfür maßgeblichen Schutzfristen von den Fristen des § 5 Abs. 5 PStG übertroffen werden, ist die freie Einsichtnahme in von diesen Fristen nicht mehr betroffene Register und Sammelakten zu gestatten.*

Auch für das Landesarchiv Nordrhein-Westfalen fand man eine pragmatische und archivpolitisch vertretbare Lösung. In dem entsprechenden Erlass, der sich ausschließlich auf das Landesarchiv bezieht und keine archivrechtliche Allgemeinverbindlichkeit beansprucht, wird festgestellt: 1) *Personenstandsregister sind personenbezogene Unterlagen gemäß § 7 Abs. 2 ArchivG NW.*<sup>20</sup> 2) *Die Grundlage zur Berechnung der Sperrfristen bildet der Abschlussvermerk des betreffenden Jahresbandes. Die Daten evtl. später hinzugefügter Randvermerke und Hinweismitteilungen werden zur Berechnung der personenbezogenen Sperrfristen nicht berücksichtigt. Daraus folgt, dass die personenbezogenen Sperrfristen nach § 7 Abs. 2 ArchivG in allen möglichen Fällen bereits mit Ablauf der Fortführungsfristen der Register abgelaufen sind. Sie sind bei der Benutzung nicht weiter zu berücksichtigen.* 3) *Bei der darüber hinaus notwendigen Prüfung, ob schutzwürdige Belange einer Person durch eine Benutzung beeinträchtigt würden (§ 7 Abs. 5 b ArchivG NW<sup>21</sup>), können und müssen ‚irregulär‘ vorgenommene Eintragungen (z. B. von Adoptionshinweisen<sup>22</sup>) nicht systematisch berücksichtigt werden. Das vereinzelte Vorkommen solcher Eintragungen rechtfertigt keine generelle Sperrung oder Einzelblattkontrolle ganzer Register-*

*bände in der Benutzung. 4) Zur Einhaltung von § 7 Abs. 5 b ArchivG NW beschränkt sich das LAV in der Regel darauf, alle Benutzer dazu anzuhalten, eine Verpflichtungserklärung zur Sicherung schutzwürdiger Belange von Personen zu unterzeichnen. Diese Erklärung dient auch dazu, die Benutzer für die datenschutzrechtlichen Aspekte einer Benutzung zu sensibilisieren. Darüber hinaus spricht nichts dagegen, archivierte Registerbände zur Komplettdurchsicht den Benutzern zur Verfügung zu stellen.*

In anderen Bundesländern und in den kommunalen Archiven in Nordrhein-Westfalen gelten teilweise andere Regelungen, was das Glück der Forschenden trübt. Denn ein Jahr Personenstandsgesetz bedeutet auch ein Jahr differenzierter Regelungen seiner Umsetzung. So wandte sich im Frühjahr 2010 ein Benutzer mit einer E-Mail und folgender Frage an die Abteilung Ostwestfalen-Lippe des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen: *Nach dem neuen Personenstandsrechtsreformgesetz ab Januar 2009 sollte eine unbürokratische Forschungsmöglichkeit in Archiven möglich sein. Wie kann es dann nach über einem Jahr möglich, sein, dass diese Archive immer noch nicht frei zugänglich sind?*<sup>23</sup>

### Das Glück der Forschung

Die Änderungen des Benutzungsrechts der Personenstandsregister gehen nicht zuletzt auf das starke Interesse der historischen Familienforschung und der Genealogie zurück. Insbesondere Interessengruppen jüdischer Genealogie, die durch den Holocaust vor besonderen Problemen in der Familienforschung stehen, haben sich berechtigterweise für eine Gesetzesänderung stark gemacht.<sup>24</sup> Und wer die Diskussion verfolgt hat, weiß, dass es in den letzten Jahrzehnten immer wieder Anläufe zur Ge-

setzesreform gab und sich somit immer wieder Hoffnung unter den Forschenden breitmachte. Wäre der Druck, die elektronischen Register einzuführen, nicht so groß geworden, gäbe es aber womöglich immer noch kein neues Gesetz.<sup>25</sup>

Nachdem nun endlich das Personenstandsgesetz novelliert wurde, erwarteten die Archive einen starken Zulauf in den Lesesälen und sahen sich bereits einem nicht zu bewältigenden Interesse an Personenstandsdaten ausgesetzt. Auch in den Personenstandsarchiven in Detmold und Brühl bereitete man sich auf eine Steigerung der Nachfrage vor, die neben der Übernahme von in Detmold rund 32 000 Personenstandsregistern bedient werden musste. In Brühl stieg zum Beispiel die Anzahl der schriftlichen Informationen 2009 um 44 Prozent auf 2275, während in Detmold die Zahl der ausgehobenen Archivalien im Vergleich zum Vorjahr um 71 Prozent auf 33 352 anwuchs.<sup>26</sup> Die unterschiedlichen Parameter ergeben sich daraus, dass in Brühl die Personenstandsregister nicht in dem Gebäude aufbewahrt werden, in dem sich der Lesesaal befindet. Aus diesem Grund werden die Register nicht für die Durchsicht vorgelegt, sondern die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beauskunfteten schriftlich. Hinzu kommt, dass zurzeit ausschließlich in Brühl Kölner Personenstandsregister benutzbar sind. Ein Verweis auf das zuständige Stadtarchiv ist aufgrund des Archiveinsturzes selbstverständlich nicht möglich.

In Detmold wird dagegen die im Landesarchiv Nordrhein-Westfalen übliche Servicerichtlinie umgesetzt, die Kundinnen und Kunden in den überwiegenden Fällen zu bitten, selbst im Lesesaal zu recherchieren. Die Unterscheidung von Ein- und Durchsicht im Personenstandsgesetz spielt für das Archivrecht in der Regel keine Rolle, da Benutzung etwa nach § 3 Abs. 1 der Verordnung über



die Benutzung und die Gebührenerhebung des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen (Archivnutzungs- und -gebührenordnung Nordrhein-Westfalen – ArchivNGO NRW)<sup>27</sup> *grundsätzlich durch die persönliche Einsichtnahme im verwahrenden Archiv* zu erfolgen hat. Die Nutzung der Personenstandsregister bedeutet folglich im Landesarchiv Nordrhein-Westfalen in der Regel, dass die Bücher im Lesesaal vorgelegt und somit durchgesehen werden.

Trotz der zusätzlichen Belastungen begrüßen die nordrhein-westfälischen Personenstandsarchive die Personenstandsgesetzesnovelle außerordentlich, da durch sie eine zentrale und komplett überlieferte personengeschichtliche Quelle endlich für die Forschung geöffnet wurde. Dabei richtet sich der Blick nicht nur auf die genealogisch interessierte Archivkundschaft, die auf diesen Moment lange wartete, sondern gleichermaßen auf die historische Wissenschaft, die dieses Material noch nicht für ihre Fragestellungen entdeckt hat, wie auch Berthold Gaaz feststellt: *Auf die ausführliche Vorschrift des § 66 PStG über die Benutzung der Personenstandsregister für wissenschaftliche Zwecke soll nicht näher eingegangen werden, weil Benutzungswünsche für entsprechende Vorhaben nicht allzu häufig an die Standesämter herangetragen werden.*<sup>28</sup> Sicherlich fehlt hierfür noch eine aussagekräftige Quellenkunde, die dieses weit unterschätzte Schriftgut in all seinen Facetten und verwaltungshistorischen Veränderungen beleuchtet.<sup>29</sup>

#### Anmerkungen

1 Dieser Beitrag basiert auf dem Manuskript des gleichnamigen Vortrags, gehalten am 29. April 2010 bei der 9. Frühjahrstagung der Fachgruppe 1 im VdA – Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e. V. zum Thema *Rechtsfragen der Nutzung*.

2 Rolf Meireis: Die Personenstandsrechtlichen Grundlagen für die Archivierung von Personenstandsunterlagen. Präsentation des Vortrags bei der Fachtagung anlässlich der Einrichtung des Personenstandsarchivs der hessischen Staatsarchive zur Archivierung von Personenstandsunterlagen in der Praxis am 5. März 2010 im Hessischen Staatsarchiv Marburg. <http://www.staatsarchiv-marburg.hessen.de/?cid=62ca2a55b3434db9fc1c01507528734d>, 31. Mai 2010.

3 Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 5 vom 23. Februar 2007. <http://www.bgblportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl107s0122.pdf>, 18. Dezember 2009. Das PStG wird auf Bundesebene von der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (Personenstandsverordnung – PStV) des Bundes vom 22. November 2008 (BGBl. I S. 2263) und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Personenstandsgesetz (PStG–VwV) des Bundes (Gemeinsames Ministerialblatt. Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern. Nr. 24/25 vom 15. April 2010 S. 498–547) flankiert. Vgl. Rolf Meireis: Die Umsetzung der Personenstandsnovelle. Ein Sachstandsbericht aus Hessen. In: Das Standesamt. Zeitschrift für Standesamtswesen, Familienrecht, Staatsangehörigkeitsrecht, Personenstandsrecht, internationales Privatrecht des In- und Auslandes 62/8 (2009) S. 229–238. Siehe zur Geschichte der Personenstandsdokumentation Wolfgang Schütz: 100 Jahre Standesämter in Deutschland. Kleine Geschichte der bürgerlichen Eheschließung und der Buchführung des Personenstandes. Frankfurt am Main 1977.

4 Beispielsweise spricht Meireis von einem *neuen Personenstandszeitalter*: Rolf Meireis, wie Anm. 2, S. 229. Siehe auch Vorwort und Einleitung in Berthold Gaaz und Heinrich Bornhofen: Personenstandsgesetz. Handkommentar mit Materialien. Frankfurt am Main/Berlin 2008. S. 9 und 17 f. Vgl. allgemein zu den Änderungen durch das PStG für das Archivwesen Bettina Joergens: Ein Jahr Personenstandsgesetz (PStG). Erfahrungen aus NRW. In: Archivar 63/1 (2010) S. 102–104. Außerdem die Informationen zu den Veranstaltungen zum Thema auf den Internetseiten des Hessischen Staatsarchivs Marburg, <http://www.staatsarchiv-marburg.hessen.de/?cid=62ca2a55b3434db9fc1c01507528734d>, 2. Juni 2010, und des LWL–Archivamts für Westfalen, <http://www.>

lwl.org/LWL/Kultur/Archivamt/Fachinformationen/Personenstandsreform/, 2. Juni 2010.

**5** Auf spezifische Fragen zur Archivierung und Benutzung der Sammelakten gehe ich an dieser Stelle nicht ein. S. dazu zum Beispiel Berthold *Gaaz*: Die Benutzung der Personenstandsregister. In: Das Standesamt 63/3 (März 2010) S. 65–73, hier S. 72 f.; Birgit *Kehne*: Bewertungshilfe für die Sammelakten zu den Personenstandsregistern. In: Archiv-Nachrichten Niedersachsen. Mitteilungen aus niedersächsischen Archiven 13 (2009) S. 107–111; Matthias *Manke*: Die Umsetzung der Reform des Personenstandsrechts in Mecklenburg-Vorpommern aus archivischer Sicht. In: Auskunft. Zeitschrift für Bibliothek, Archiv und Information in Norddeutschland 30/1 (2010) S. 223–242, hier S. 234–236.

**6** Siehe zur Geschichte und zum Inhalt der Personenstandsregister beispielsweise Ragna *Boden* und Christoph *Schmidt*: Vom Kirchenbuch zum Personenstandsarchiv Detmold. Die Entwicklung des Personenstandswesens in Westfalen-Lippe. In: Archive, Familienforschung und Geschichtswissenschaft. Annäherungen und Aufgaben. Herausgegeben von Bettina *Joergens* und Christian *Reinicke* (Veröffentlichungen des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen 7). Düsseldorf 2006. S. 56–73; Fachverband der Standesbeamten und Standesbeamtinnen Westfalen-Lippe e.V.: Die Quellen und ihre Inhalte. [http://www.lwl.org/waa-download/pdf/Die\\_Quellen\\_und\\_ihre\\_Inhalte.pdf](http://www.lwl.org/waa-download/pdf/Die_Quellen_und_ihre_Inhalte.pdf), 2. Juni 2010; Jörg *Füchtner*: Quellen rheinischer Archive zur neuzeitlichen Personen- und Familiengeschichte. Eine Einführung in fünf Kapitel. Kunde der Quellen und ihrer Gründe (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen C 35). Siegburg 1995. S. 21–32; Klaus *Kaim*: Die Führung von Personenstandsbüchern im Standesamt. In: Archive, wie Anm. 6, S. 136–144; Wolfgang *Schütz*, wie Anm. 3.

**7** Angelika *Schaser*: Das Personenstandsreformgesetz vom 19. Februar 2007. Neue Perspektiven für die historische Forschung. Abstract [http://www.archive.nrw.de/LandesarchivNRW/abteilungOstwestfalenLippe/BilderKartenLogosDateien/Vortrag\\_Schaser.doc](http://www.archive.nrw.de/LandesarchivNRW/abteilungOstwestfalenLippe/BilderKartenLogosDateien/Vortrag_Schaser.doc), 1. Juni 2010.

**8** Im Folgenden werden zur Vereinfachung nur die Randvermerke genannt, nicht die neue Bezeichnung *Folgebeurkundungen*.

**9** Siehe §§ 16, 27 und 32 PStG. Siehe zur Geschichte Wolfgang *Schütz*, wie Anm. 3, besonders S. 49–52.

**10** Berthold *Gaaz*, wie Anm. 5, S. 65. Siehe ebenda zur Benutzung der Personenstandsunterlagen vor Ablauf der Fortführungsfrist S. 67–72. Vgl. Jörg *Füchtner*: Archivierung und Benutzung von Personenstandsbüchern. In: Der Archi-

var 39/3 (1986) Sp. 341–346; Udo *Schäfer*: Die Novellierung des Personenstandsgesetzes. In: Archive, wie Anm. 6, S. 122–135.

**11** Berthold *Gaaz* und Heinrich *Bornhofen*, wie Anm. 4, S. 339.  
**12** Wie Anm. 11.

**13** Siehe auch § 3 Abs. 4 PStG. Vgl. Berthold *Gaaz*, wie Anm. 5, S. 67.

**14** Gemeinsames Ministerialblatt, wie Anm. 3, S. 498–547, hier S. 511.

**15** Hans *Schmitz*: Hinweise zur Handhabung des § 7 Archivgesetz Nordrhein-Westfalen. Nutzung von Archivgut durch Dritte. In: Archivpflege in Westfalen und Lippe 39 (1994) S. 35–41, hier S. 36. Er bezieht sich auf das Archivgesetz von 1989.

**16** Vgl. insbesondere Berthold *Gaaz*, wie Anm. 5: *Darüber hinaus geht das Gesetz davon aus, dass aus datenschutzrechtlicher Sicht nach Ablauf der festgelegten Fristen von 110, 80 und 30 Jahren für die verschiedenen Personenstandsregister das besondere schutzwürdige Interesse einer Person an der nur eingeschränkten Benutzung ihrer personenbezogenen Daten nicht mehr besteht ...* (S. 65) und *Die archivrechtlichen Sperrfristen ... spielen bei den Personenstandsregistern keine Rolle ...* (S. 73). Siehe auch Matthias *Manke*: Personenstandsrechtsreform und zeitgeschichtliche Forschung. In: Zeitgeschichte regional. Mitteilungen aus Mecklenburg-Vorpommern 13/2 (2009) S. 118–121, hier S. 118 f.

**17** Berthold *Gaaz*, wie Anm. 5, S. 73; siehe auch S. 65.

**18** Vgl. Johannes *Rosenplänter*: Zur künftigen Benutzung von Personenstandsunterlagen in den kommunalen Archiven. In: VKA (Verband Schleswig-Holsteiner Kommunalarchivarinnen und -archivare e. V.). Mitteilungen 2008 S. 48–52. Er kommt zu dem Schluss, dass die *Bereitstellung von Personenstandsregistern zur freien Benutzung im Lesesaal ... angesichts dessen ausgeschlossen erscheint* (S. 51).

**19** Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG) vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722).

**20** Dieser Erlass bezieht sich auf das Archivgesetz Nordrhein-Westfalen, ArchivG NW vom 16. Mai 1989 (GV NW 1989 S. 302 ff.). Seit dem 1. Mai 2010 gilt das neue Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Nordrhein-Westfalen (Archivgesetz Nordrhein-Westfalen – ArchivG NRW) vom 16. März 2010 (GV NRW 2010 S. 188). § 7 Abs. 2 ArchivG NW von 1989 entspricht etwa § 7 Abs. 1 ArchivG NRW von 2010.

21 § 7 Abs. 5 ArchivG NW von 1989 entspricht etwa § 7 Abs. 2 und Abs. 6 ArchivG NRW von 2010.

22 Dies bezieht sich auf Beischreibungen zu den Heiratsregistern, die auf die Adoption eines Kinds hinweisen, aber nach den Normen im Personenstandsgesetz und dessen untergesetzlichen Vorschriften nicht vorgesehen sind. Vgl. zum Datenschutz im Zusammenhang mit Adoptionen Berthold *Gaaz*, wie Anm. 5, S. 67–70.

23 Anfrage von Herrn S. (Name im Landesarchiv bekannt), Aktenzeichen 65.00, Eingang am 22. April 2010.

24 Vgl. Jürgen *Sielemann*: German Laws Regulating Access to Genealogical Records. In: AVOTAYNU. The International Review of Jewish Genealogy X 2 (1994) S. 25–30. Siehe auch allgemein Gunnar *Nebelung*: Datenschutz und Familienforschung. In: *Genealogie* 9–10 (1992) S. 300–302.

25 Vgl. Berthold *Gaaz* und Heinrich *Bornhofen*, wie Anm. 4, S. 9; Rolf *Meireis*, wie Anm. 3, S. 229.

26 Vgl. dazu Mecklenburg-Vorpommern Matthias *Manke*, wie Anm. 5, S. 237.

27 Die ArchivNGO NRW trat am 13. Juli 2010 in Kraft.

28 Berthold *Gaaz*, wie Anm. 5, S. 71.

29 Ansätze dazu gibt es in der Abteilung Ostwestfalen-Lippe im Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, in dem das Personenstandsarchiv Westfalen-Lippe für die seit 2004 jährlich veranstalteten Detmolder Sommergespräche und zu anderen Anlässen, etwa bei Behördentagen, Archivführungen konzipierte, in denen die vorgestellten Personenstandsregister quellenkundlich mit anderen Beständen des Archivs, etwa der Justizüberlieferung, in Beziehung gesetzt werden, um den Quellenwert und auch die dadurch gegebenen Forschungsmöglichkeiten beispielhaft zu präsentieren.

UDO SCHÄFER

# Der Zugang zu als Archivgut übernommenen Grundbüchern und Grundakten

Secundum legem ferendam

Weshalb soll der Zugang zu als Archivgut übernommenen Grundbüchern und Grundakten in diesem Beitrag auf der Grundlage eines noch zu erlassenden Gesetzes betrachtet werden? Die Antwort auf diese Frage ist einfach. Die Widmung von Grundbüchern und Grundakten zu Archivgut ist spätestens seit dem 1. Oktober 2009 durch § 10 Abs. 1 Satz 1 der Grundbuchordnung (GBO) ausgeschlossen. Diese Vorschrift hat durch das Artikelgesetz<sup>1</sup> zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren die folgende Fassung erhalten:

*Grundbücher und Urkunden, auf die eine Eintragung sich gründet oder Bezug nimmt, hat das Grundbuchamt dauernd aufzubewahren.*

Zum ersten Mal wird die Pflicht zur dauernden Aufbewahrung der Grundbücher und Grundakten in der Grundbuchordnung selbst begründet. Darüber hinaus wird die sachliche Zuständigkeit zur Erfüllung dieser Pflicht den Grundbuchämtern übertragen. Indem aber die sachliche Zuständigkeit den Grundbuchämtern zugewiesen wird, werden Grundbücher und Grundakten dem Geltungsbe-

reich der Archivgesetze der Länder entzogen. Sie sind Schriftgut *sui generis*. Als solches unterliegen sie weder der archivgesetzlichen Pflicht zur Anbietetung und Übergabe noch einem gegenüber dieser Pflicht vorrangigen gesetzlichen Lösungs- oder Vernichtungsgebot.<sup>2</sup> Werden Grundbücher und Grundakten gleichwohl einem Archiv übergeben, so ist mit der Übergabe keine Widmung zu Archivgut verbunden.

1999 hatte der Verfasser noch die Auffassung vertreten, dass die Archivgesetze der Länder auch auf die Grundbücher<sup>3</sup> und die Grundakten anzuwenden seien.<sup>4</sup> Auch die Mitwirkung staatlicher Archive<sup>5</sup> an der Einführung des elektronischen Grundbuchs beruht auf dieser Auffassung. Ebenso setzt unter anderem die Verwaltungsvorschrift<sup>6</sup> des Justizministeriums Baden-Württemberg über Aufbewahrung und Aussonderung der Unterlagen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Justizvollzugsbehörden vom 6. November 2007 die archivgesetzliche Pflicht zur Anbietetung und Übergabe der Grundbücher und Grundakten voraus. Allerdings schienen bereits die zu Beginn der 90er-

Jahre des 20. Jahrhunderts in die Grundbuchordnung eingefügt und bis zum 30. September 2009 in Kraft befindlichen §§ 10 a Abs. 2 Satz 2<sup>7</sup> sowie 12 b Abs. 2<sup>8</sup> und 3,<sup>9</sup> die sich auf den Verbleib der Vorlagen und den Zugang zu diesen nach einer Konversion beziehen, die Auslegung zu erlauben, dass Grundbücher und Grundakten nicht in den Geltungsbereich der Archivgesetze der Länder einbezogen seien. *Ex post* ist die Frage, ob vor dem 1. Oktober 2009 von staatlichen Archiven übernommene Grundbücher und Grundakten als Archivgut betrachtet werden dürfen, im Lichte der aktuellen Gesetzgebung schwer zu beantworten.

In der Annahme, dass geschlossene Grundbücher und Grundakten nach Ablauf einer Verwahrungsfrist<sup>10</sup> der archivgesetzlichen Pflicht zur Anbietung und Übergabe unterliegen, werden solche Unterlagen bereits seit vielen Jahren von staatlichen Archiven übernommen. Aktuell richtet eine Reihe von Landesarchivverwaltungen sogar in Abstimmung mit der jeweiligen Landesjustizverwaltung Grundbuch- und Grundaktenarchive ein.<sup>11</sup> Die Aufgabe, Unterlagen auf Dauer zu verwahren, deren Widmung zu Archivgut nicht zulässig ist, ist jedoch den staatlichen Archiven der Länder weder durch die Archivgesetze noch durch andere Rechtsvorschriften noch durch Verwaltungsvorschriften der für das Archivwesen zuständigen obersten Landesbehörden übertragen worden. Deshalb mag es den Leser überraschen, wenn der Verfasser trotzdem keinen Aufwand betreiben wird, um nach einer Antwort auf die oben genannte Frage zu suchen. Denn er ist der Überzeugung, dass eine Lösung nicht *de lege lata* durch Auslegung, sondern nur *de lege ferenda* durch eine weitere Novellierung der Grundbuchordnung gefunden werden kann.

So bereitet die Arbeitsgruppe *Archive und Recht* der Archivreferentenkonferenz des Bundes und der

Länder denn auch einen entsprechenden Vorschlag an das Bundesministerium der Justiz zur Novellierung der Grundbuchordnung vor. Der Vorschlag sieht insbesondere vor, in § 10 GBO den Absatz 1 zu ändern und an den Absatz 2 einen Absatz 3 anzufügen:

(1) *Grundbücher und Urkunden, auf die eine Eintragung sich gründet oder Bezug nimmt, sind dauernd aufzubewahren. Eine Urkunde nach Satz 1 darf nur herausgegeben werden, wenn statt der Urkunde eine beglaubigte Abschrift zu den Grundakten genommen wird.*

(2) ...

(3) *Nach Ablauf der durch Landesrecht zu bestimmenden Verwahrungsfristen sind die geschlossenen Grundbücher und Grundakten nach den jeweiligen archivgesetzlichen Vorschriften den zuständigen staatlichen Archiven zur Übernahme anzubieten.*

Nach dem Vorbild des § 7 Abs. 1 des zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Personenstandsgesetzes (PStG) beschränkt sich § 10 Abs. 1 Satz 1 GBO-E auf die Begründung der Pflicht zur dauernden Aufbewahrung. Mit dem Inkrafttreten einer solchen Norm würde die Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit zur Erfüllung dieser Pflicht an die Grundbuchämter aufgehoben. In § 10 Abs. 1 Satz 2 GBO sollen die Wörter *bei dem Grundbuchamt bleibt* durch die Wörter *zu den Grundakten genommen werden* ersetzt werden. Das Hindernis für die Anwendbarkeit der Archivgesetze der Länder auf Grundbücher und Grundakten würde bereits durch § 10 Abs. 1 GBO-E beseitigt. Darüber hinaus verfolgt der Vorschlag das Ziel, auch jede Möglichkeit zu einer abweichenden Interpretation des Verhältnisses zwischen Grundbuch- und Archivrecht auszuschließen. Deshalb wurde mit § 10 Abs. 3 GBO-E eine dem § 7 Abs. 3 PStG entsprechende deklaratorische Regelung in den Vorschlag aufgenommen.

Die Pflicht zur Anbietung und Übergabe geschlossener Grundbücher und Grundakten nach Ablauf der Verwahrungsfristen würde sich unmittelbar aus dem Archivgesetz des jeweiligen Landes ergeben.

Würde der Vorschlag umgesetzt, so würde der Status der Grundbücher und der Grundakten als Schriftgut *sui generis* aufgehoben. Der Ablauf der Verwahrungsfristen und die Übernahme würden zu einer Umwidmung der Unterlagen von Registraturgut zu Archivgut führen. Das Verfügungsrecht würde auf das zuständige staatliche Archiv übergehen. Als Inhaber des Verfügungsrechts hätte es auch über den Zugang zu entscheiden. *Secundum legem ferendam* würden die umgewidmeten Grundbücher und Grundakten den archivgesetzlichen Vorschriften über den Zugang zu Archivgut unterliegen.

Das in den Archivgesetzen begründete Jedermann-Recht auf Zugang zu Archivgut kann aber aufgrund einer archivgesetzlichen Kollisionsnorm oder aufgrund der Kollisionsregel *Lex specialis derogat legi generali* zugunsten eines sich aus einer Rechtsvorschrift außerhalb der Archivgesetze ergebenden subjektiv-öffentlichen Rechts auf Zugang zu Unterlagen öffentlicher Stellen zurücktreten.<sup>12</sup> Wenn staatliche Archive über den Zugang zu Grundbüchern und Grundakten entscheiden würden, die zu Archivgut gewidmet worden wären, müssten sie auch die Vorschriften des Grundbuchrechts über den Zugang zu Grundbüchern und Grundakten durch Dritte<sup>13</sup> sowie durch die Inhaber der dinglichen Rechte, durch öffentliche Stellen und Beliehene<sup>14</sup> berücksichtigen.

Jedem Dritten, der ein berechtigtes Interesse darlegt, ist gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO die Einsicht in das *Grundbuch* gestattet. Das Interesse an der Einsicht ist berechtigt, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller ein verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse verfolgt. Deshalb

sind Anträge abzulehnen, die der Ausforschung persönlicher oder finanzieller Verhältnisse dienen, ohne dass die Antragstellerin oder der Antragsteller eine bestimmte Rechtshandlung in Bezug auf das Grundstück beabsichtigt oder ein sonstiges der Anerkennung würdiges Interesse auf Einsicht verfolgt.<sup>15</sup> In den Grundbüchern finden sich eine Vielzahl sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen bezogene Daten. Wird einem Dritten die Einsicht in das Grundbuch gewährt, so liegt in der Einsicht ein Eingriff vor entweder in das aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder in die vom Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG umfasste<sup>16</sup> Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet. Auch juristische Personen können sich zum Schutz der Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen.<sup>17</sup> Wird das Interesse an der Einsicht in das Grundbuch auch im Verhältnis zum Interesse an der Geheimhaltung der Daten über die Inhaber der dinglichen Rechte als berechtigt anerkannt, so führt der Eingriff nicht zu einer Verletzung der Grundrechte.<sup>18</sup>

Allerdings ergibt die genetische Auslegung des § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO, dass der historische Gesetzgeber ein Interesse an der Einsicht in das Grundbuch nur dann als berechtigt anerkannte, wenn der Interessent eine Teilnahme am Rechtsverkehr beabsichtigte, die sich auf die in dem Grundbuch abgebildeten Rechte bezog.<sup>19</sup> In einer Entscheidung vom 28. August 2000<sup>20</sup> kommt jedoch das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass auch die Presse ein durch die Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschütztes Interesse an der Einsicht in das Grundbuch haben könne. Das Interesse der Presse kann aber nur dann als gegenüber dem Interesse der Inhaber der dinglichen Rechte an der

Geheimhaltung vorrangig angesehen werden, wenn es sich konkret auf die in dem Grundbuch eingetragenen Rechte bezieht, zu dem der Zugang beantragt worden ist.<sup>21</sup> Darüber hinaus ist bei einer Entscheidung über den Zugang der Presse zum Grundbuch zu berücksichtigen, zu welchem Zweck die aus dem Grundbuch zu erhebenden Daten verwendet werden sollen. Ein Interesse, das sich lediglich auf unterhaltende Berichterstattung und Befriedigung der Neugier der Öffentlichkeit bezieht, hat hinter dem Interesse an der Geheimhaltung zurückzutreten.<sup>22</sup>

Obwohl § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO durch das Bundesverfassungsgericht eine über das Ergebnis der genetischen Auslegung hinausgehende Interpretation erfahren hat, wird in der Rechtslehre<sup>23</sup> weiterhin die Auffassung vertreten, dass sich aus dieser Vorschrift kein Recht auf Einsicht in das Grundbuch zu wissenschaftlichen, insbesondere historischen, Zwecken ergebe. Allerdings könne der Zugang in solchen Fällen aufgrund von Verwaltungsvorschriften der Landesjustizverwaltungen gewährt werden. Diese Auffassung verkennt jedoch, dass der Zugang zu Unterlagen, die personenbezogene Daten enthalten, nur auf der Grundlage eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung erfolgen darf. Der Interpretation des § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO ist aber nicht nur die Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch die Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zugrunde zu legen. Im Lichte des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG müssen auch wissenschaftliche, insbesondere historische Interessen als berechnete Interessen im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO anerkannt werden.<sup>24</sup>

Ohne die Obliegenheit, ein berechtigtes Interesse darzulegen, ist der Zugang zum Grundbuch den Inhabern der dinglichen Rechte gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 der Grundbuchverordnung (GBV), öffentli-

chen Stellen gemäß § 43 Abs. 1 GBV sowie Notaren und öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 GBV zu gewähren.

Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 GBO ist jedem Dritten, der ein berechtigtes Interesse darlegt, die Einsicht in die Urkunden, auf die eine Eintragung Bezug nimmt, gestattet. § 46 Abs. 1 GBV erstreckt das Recht auf Zugang auf die gesamte *Grundakte*. Die Ausführungen zu § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO gelten entsprechend.

Die Inhaber der dinglichen Rechte, öffentliche Stellen sowie Notare und öffentlich bestellte Vermessungsingenieure verfügen gemäß § 46 Abs. 2 GBV über ein dem Recht auf Zugang zum Grundbuch entsprechendes Recht auf Zugang zu den Grundakten.

In welchem Verhältnis aber stünden die Vorschriften des Grundbuchrechts über die Einsicht zu den Vorschriften der Archivgesetze der Länder über den Zugang, wenn der Zugang zu geschlossenen und zu Archivgut gewidmeten Grundbüchern und Grundakten beantragt würde? Weder die Grundbücher<sup>25</sup> noch die Grundakten<sup>26</sup> sind Unterlagen, die sich final auf eine oder mehrere natürliche Personen beziehen. Es handelt sich deshalb bei Grundbüchern und Grundakten zwar um Unterlagen, die personenbezogene Daten enthalten, nicht aber um personenbezogene Unterlagen. Auf als Archivgut übernommene Grundbücher und Grundakten würde daher lediglich die kürzere allgemeine Schutzfrist Anwendung finden.<sup>27</sup> Da die Archivgesetze der Länder die besonderen Strukturen der Register und der zugehörigen Akten nicht berücksichtigen, wäre es denkbar, zum Schutz der Daten über natürliche oder juristische Personen die kürzere allgemeine Schutzfrist – zum Beispiel gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 LArchG BW von 30 auf 50 Jahre – zu verlängern. Eine Verlängerung der Schutzfrist wäre ins-

besondere in den Fällen sinnvoll, in denen geschlossene Grundbücher und Grundakten vor Ablauf der Verahrungsfrist als Vorarchivgut<sup>28</sup> übernommen würden und das jeweilige Archivgesetz vor- sieht, dass das Verfügungsrecht über Vorarchivgut bei dem verwahrenden staatlichen Archiv liegt und für Vorarchivgut die archivgesetzlichen Vorschriften über den Zugang gelten. Da die Verahrungsfrist in der Regel nicht weniger als 50 Jahren betragen würde, würde sich die Frage nach der Verlängerung der Schutzfrist bei einer unmittelbaren Umwidmung von Registraturgut zu Archivgut wohl lediglich als Ausnahme stellen. Vor Ablauf der Schutzfrist bieten die Archivgesetze der Länder nur einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, während das Grundbuchrecht ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang gewährt. Dessen Normen würden deshalb als *Leges speciales* den archivgesetzlichen Vorschriften vorgehen. Nach Ablauf der Schutzfrist gewähren auch die Archivgesetze der Länder ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang. Die Normen des Grundbuchrechts über den Zugang würden daher mit Ablauf der Schutzfrist hinter die entsprechenden Normen des Archivrechts zurücktreten. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 GBO ist das Grundbuch im Sinne des formellen und materiellen Grundbuchrechts das Grundbuchblatt. Die Möglichkeit zur Durchsicht des Amtsbuchs *Grundbuch* würden erst die archivgesetzlichen Vorschriften über den Zugang eröffnen.

Der Zugang zu als Archivgut übernommenen Grundbüchern und Grundakten ist in diesem Beitrag *secundum legem ferendam* analysiert worden. Die Frage, ob und wann die Analyse dem geltenden Recht oder eher das geltende Recht der Analyse entsprechen wird, vermag der Verfasser aktuell nicht zu beantworten.

## Anmerkungen

- 1 Gesetz zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren sowie zur Änderung weiterer grundbuch-, register- und kostenrechtlicher Vorschriften (ERVGBG) vom 11. August 2009. In: Bundesgesetzblatt 2009 Teil I S. 2713–2722.
- 2 Udo Schäfer: Die Novellierung des Personenstandsgesetzes. In: Archive, Familienforschung und Geschichtswissenschaft. Annäherungen und Aufgaben. Herausgegeben von Bettina Joergens und Christian Reinicke (Veröffentlichungen des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen 7). Düsseldorf 2006. S. 123 f. – Udo Schäfer: Das Gesetz zur Reform des Personenstandsrechts. In: 3. Norddeutscher Archivtag, 20. bis 21. Juni 2006 in Lüneburg. Herausgegeben von Rainer Hering. In: Auskunft 27/1 (2007) S. 184.
- 3 Udo Schäfer: Rechte auf Zugang zu Archivgut außerhalb der Archivgesetze. In: Der Archivar 52 (1999) S. 21.
- 4 Udo Schäfer: Das Recht auf Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in seinem Verhältnis zur Archivierung analoger und digitaler Aufzeichnungen. In: Digitale Herausforderungen für Archive. 3. Tagung des Arbeitskreises *Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen* am 22. und 23. März 1999 im Bundesarchiv in Koblenz. Herausgegeben von Michael Wettengel (Mitteilungen aus dem Bundesarchiv 7). Koblenz 1999. S. 68 f. und 74 f.
- 5 Vgl. Frank M. Bischoff: Elektronisches Grundbuch in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten der Überlieferungssicherung aus archivischer Perspektive. In: Archivierung elektronischer Unterlagen. Herausgegeben von Udo Schäfer und Nicole Bickhoff (Werkhefte der Staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg A 13). Stuttgart 1999. S. 101–110; Nicole Bickhoff: Das elektronische Grundbuch in Baden-Württemberg. Fachkonzept und archivische Anforderungen. In: Digitale Archive. Ein neues Paradigma? Herausgegeben von Andreas Metzinger (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 31). Marburg 2000. S. 201–220; Andreas Hedwig: Zum Stand des elektronischen Grundbuchs in Hessen. In: Auf der Suche nach archivischen Lösungsstrategien im digitalen Zeitalter. Beiträge zur 4. Jahrestagung des Arbeitskreises *Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen* im Stadtarchiv Mannheim, 10.–11. April 2000. Herausgegeben von Ulrich Nieß (Sonderveröffentlichungen des Stadtarchivs Mannheim 26). Mannheim 2001. S. 47–53.
- 6 Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums Baden-Württemberg über Aufbewahrung und Aussonderung der



Unterlagen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Justizvollzugsbehörden (VwV Aussonderung Justiz) vom 6. November 2007. In: Die Justiz 2007, Nr. III A 2, S. 379.

**7** § 10 a Abs. 2 Satz 2 GBO in der bis zum 30. September 2009 geltenden Fassung: *Die Originale der Urkunden sind den dafür zuständigen Stellen zu übergeben und von diesen aufzubewahren.*

**8** § 12 b Abs. 2 GBO in der bis zum 30. September 2009 geltenden Fassung: *Absatz 1 gilt außer in den Fällen des § 10 a entsprechend für Grundakten, die bei den dort bezeichneten Stellen aufbewahrt werden.* – Bis zum 30. September 2009 hatte der in Bezug genommene § 12 b Abs. 1 GBO die folgende Fassung: *Soweit in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 genannten Gebiet frühere Grundbücher von anderen als den grundbuchführenden Stellen aufbewahrt werden, gilt § 12 entsprechend.*

**9** § 12 b Abs. 3 GBO in der bis zum 30. September 2009 geltenden Fassung: *Für Grundakten, die gemäß § 10 a durch eine andere Stelle als das Grundbuchamt aufbewahrt werden, gilt § 12 mit der Maßgabe, daß abweichend von § 12 auch dargelegt werden muß, daß ein berechtigtes Interesse an der Einsicht in das Original der Akten besteht.*

**10** Vgl. zum Begriff Udo Schäfer: Transfer and Access. The Core Elements of the German Archives Acts. In: Archival Science 3 (2003) S. 370 f.; Udo Schäfer: Prospektive Jurisprudenz – proaktive staatliche Archive. Zum Professorenentwurf eines Archivgesetzes des Bundes. In: Archivalische Zeitschrift 90 (2008) S. 95 f.

**11** Vgl. zu Hamburg und Niedersachsen Bernd Kappelhoff: Zur Übernahme der Grundbuchüberlieferung in Niedersachsen und Hamburg. Ein Perspektivbericht. In: 4. Norddeutscher Archivtag, 16. und 17. Juni 2009 in Bremen. Herausgegeben von Rainer Hering. In: Auskunft 30/1 (2010) S. 153–161.

**12** Udo Schäfer, wie Anm. 3, S. 20–26. – Udo Schäfer, wie Anm. 4, S. 74 f.

**13** § 12 Abs. 1, 2 GBO, § 46 Abs. 1 GBV.

**14** § 43 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, § 46 Abs. 2 GBV.

**15** Jürgen Kohler: In: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 6. München <sup>5</sup>2009. Vorbemerkung zu §§ 873–902 Randnr. 22.

**16** Dietrich Murswiek: In: Grundgesetz. Kommentar. Herausgegeben von Michael Sachs. München <sup>5</sup>2009. Art. 2 Randnr. 54; Horst Dreier in: Grundgesetz. Kommentar. Band 1. Herausgegeben von Horst Dreier. Tübingen 1996. Art. 2 I Randnr. 23 f.

**17** Bundesverfassungsgericht. Beschluss vom 28. August 2000 – 1 BvR 1307/91. In: Recht der Datenverarbeitung 17 (2001) S. 21 f.

**18** Bundesverfassungsgericht, wie Anm. 17, S. 22.

**19** Bundesverfassungsgericht, wie Anm. 17, S. 21.

**20** Bundesverfassungsgericht, wie Anm. 17, S. 20–23; vgl. Johann Demharter: Grundbuchordnung. München <sup>26</sup>2008. § 12 Randnr. 10.

**21** Bundesverfassungsgericht. Beschluss vom 7. Oktober 2000 – 1 BvR 1521/00. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Rechtsprechungsdienst 2001 S. 159 f.

**22** Kammergericht. Beschluss vom 19. Juni 2001 – 1 W 132/01. In: Recht der Datenverarbeitung 18 (2002) S. 83.

**23** Johann Demharter, wie Anm. 20, § 12 Randnr. 11.

**24** Vgl. bereits Udo Schäfer, wie Anm. 4, S. 68 f.

**25** Vgl. aber zur Möglichkeit der Anlage und Führung eines Grundbuchs als Personalfolium Jürgen F. Baur und Rolf Stürner: Sachenrecht. München <sup>18</sup>2009. S. 186.

**26** So bereits Johannes Burkardt: Grundakten als archivisches Problem. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Archivarbeit zwischen Theorie und Praxis. Herausgegeben von Stefanie Unger (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 41). Marburg 2004. S. 242 f.

**27** Vgl. Udo Schäfer: Rechtsvielfalt und Rechtseinheit in Europa. Zum Einfluss des europäischen Rechts auf das nationale Archivwesen. In: Festschrift für Hermann Rumschöttel zum 65. Geburtstag. Herausgegeben von Gerhard Hetzer und Bodo Uhl. Band 2. Archivalische Zeitschrift 88 (2006) S. 838 f.

**28** Vgl. zum Begriff Udo Schäfer, wie Anm. 10, S. 373; Udo Schäfer, Prospektive Jurisprudenz, wie Anm. 10, S. 96 f.

JOST HAUSMANN

# Sollte in der Archivbenutzung die Selbstanfertigung von Reproduktionen zugelassen werden?

## Kontra Digitalkamera im Lesesaal

Warum sollte die Eigenanfertigung von Reproduktionen von Archivgut insbesondere durch Digitalkameras in den Lesesälen untersagt werden? Weil es schon immer so gewesen ist?

Bereits 2007 haben sich in einer gemeinsamen Stellungnahme der *Fototechnische Ausschuss* und der *Bestandserhaltungsausschuss* sowie der Ausschuss *Archive und Recht* der Archivreferentenkonferenz der Bundes und der Länder mit diesem Thema befasst.

Neuerdings will das Landesarchiv Baden-Württemberg in einem Pilotversuch die Eigenanfertigung von Reproduktionen zulassen.

Die gemeinsame Stellungnahme des *Fototechnischen Ausschusses* und des *Bestandserhaltungsausschusses* hat die Anfertigung von Fotoaufnahmen durch Benutzer in Selbstbedienung unter bestimmten Voraussetzungen für möglich erachtet und die Entscheidung über die Zulässigkeit in die Verantwortung der Archivträger gestellt. Die Arbeitsgruppe *Archive und Recht* hat eine Rundfrage bei den Archivverwaltungen durchgeführt; alle Archivver-

waltungen, die geantwortet haben, haben sich seinerzeit dagegen ausgesprochen, die Eigenanfertigung von Reproduktionen zuzulassen.

Im Grunde geht es um zwei Themenbereiche, warum die Zulassung der Eigenanfertigung von Reproduktionen von Archivgut nicht zugelassen werden sollte, um Rechtsgründe und Sachgründe.

### Rechtsgründe

#### *Archivbenutzungsrecht*

Soweit die heterogenen archivrechtlichen Vorschriften – Landesarchivgesetze, Benutzungsverordnungen – zum Problem Aussagen treffen, sind die Positionen vereinfacht dargestellt:

Reproduktionen werden

- von archiveigenen Fotowerkstätten,
- von externen Dienstleistern

angefertigt oder

- die Selbstanfertigung wird ausdrücklich untersagt.
- Sollten die archiveigenen Werkstätten zur Anfertigung von Reproduktionen nicht in der Lage sein, kann ausnahmsweise die Eigenanfertigung von Reproduktionen zugelassen werden.

Reproduktionen dürfen nur mit Zustimmung des verwahrenden Archivs, nur zum angegebenen Zweck und unter Angabe der Signatur angefertigt werden. Eine Weitergabe an Dritte ist nur zulässig, wenn diese selbst durch Benutzungsgenehmigung ausgewiesene Archivbenutzer sind.

Besondere Probleme bestehen bei der Reproduktion von Archivgut, das Sperrfristen unterliegt. Zunächst ist jede Entscheidung über eine Sperrfristverkürzung eine Entscheidung in einem Einzelfall und bezieht sich – unter Auflagen – nur auf die Einsichtnahme in das Archivgut, nicht aber auf dessen Reproduktion. Die Genehmigung der Reproduktion setzt eine weitere Einzelfallentscheidung voraus, die sich an den rechtlichen Möglichkeiten ausrichtet. Teilweise schließen Benutzungsordnungen gesperrtes Archivgut von jeder Reproduktion aus. In anderen Fällen dürfen nur Reproduktionen abgegeben werden, die durch Anonymisierung die Rechte Betroffener oder Dritter wahren. Da jede Sperrfristverkürzung eine Individualentscheidung aufgrund eines speziellen Sachverhalts ist, dürfen gesperrte Unterlagen nur dem konkreten Antragsteller im Rahmen eines rechtlich zulässigen Benutzungsverfahrens, nicht aber – weil unkontrollierbar – Dritten zugänglich gemacht werden.

Bei gesperrtem Archivgut verbietet sich die Anfertigung von Eigenreproduktionen aus zwingenden Rechtsgründen.

### *Urheberrecht*

Ob Benutzer durch die Selbstanfertigung von Digitalaufnahmen aus Archivgut Urheberrechte und somit Verwertungsrechte erwerben, wird kontrovers diskutiert. Gegen den Erwerb von Urheberrechten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 5. (Lichtbildwerke) oder § 72 (Lichtbilder) des Urheberrechtsgesetzes durch Aufnahmen von Archivgut durch Benutzer wird angeführt, dass die Anfertigung von Aufnahmen eine einfache Tätigkeit sei ohne die für das Entstehen eines urheberrechtlich geschützten Werks erforderliche Schöpfungshöhe. Digitalisierung sei eine einfache Reproduktionstechnik wie das Fotokopieren, sei ein technischer Akt ohne individuelle Schöpfungshöhe. Es entstehe kein Urheberrecht an der Aufnahme.

Dagegen kann eingewendet werden, dass Digitalisierung auf einer technischen Ausrüstung eines Fotoapparats oder Handys beruht. Mit der Digitalkamera werden wie mit der Analogkamera Fotos als individuelle Schöpfung angefertigt. Die Kamertechnik hat keine Auswirkung auf das Entstehen von Urheberrechten. Folglich können Urheberrechte entstehen.

Voraussetzung für die Entstehung von Urheber- und Verwertungsrechten für den Benutzer ist die Schöpfungshöhe. Die rechtlichen Anforderungen an die Schöpfungshöhe sind gering.

Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob Urheberrechte des Lichtbildners entstehen, ist das zu reproduzierende Archivgut. Grundsätzlich gilt, dass mit der Reproduktion von zweidimensionalen Objekten keine schöpferische Leistung verbunden ist und folglich keine Lichtbildrechte entstehen. Wann ist ein Archivale dreidimensional? Ist eine gesiegelte, auseinandergefaltete Urkunde oder eine mehrere 100 Seiten starke fadengeheftete

Akte zwei- oder dreidimensional? Wann ist die erforderliche Schöpfungshöhe erreicht? Grundsätzlich neige ich zu der Auffassung, dass auch Archivalienreproduktionen urheberrechtlich geschützte Lichtbilder sein können.

Das führt zur weiteren Frage nach Urheberrechten am Archivgut. Gibt es urheberrechtlich geschütztes Archivgut und wenn ja, können Archive Urheberrechte geltend machen?

Es kommt darauf an: Amtliche Werke, also Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen, Entscheidungen genießen keinen urheberrechtlichen Schutz. Amtlich ist ein Werk, wenn es von einer mit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben betrauten Stelle stammt.

Überwiegend ist also Archivgut gemeinfrei.

Partiell kann Archivgut aber durchaus Urheberrechten Dritter unterliegen, zum Beispiel Manuskripte, Künstlernachlässe, Politikernachlässe, Fotografien.

Sind Urheberrechte an Archivgut zu wahren, verbietet sich ebenfalls die Anfertigung von Eigenreproduktionen.

### Sachgründe

Kernaufgabe der Archive ist neben der Nutzung die *Erhaltung des Archivguts*. Im Zweifel ist die Erhaltung gegenüber der Nutzung vorrangig. Da jede Reproduktionsform das Archivgut schädigenden äußeren Einflüssen wie Temperatur, Licht, manipulatorischen Belastungen aussetzt, sollte die Reproduktion von Archivgut weiterhin – wie auch überwiegend benutzungsrechtlich so geregelt – speziell ausgebildeten Fachkräften mit entsprechenden Einrichtungen überlassen bleiben. Gut gemeinte, aber schlecht gemachte Eingriffe, wie zum Beispiel Be-

schwerungen, um Archivgut zu öffnen, sind substanzgefährdend. Ein Einzelschriftstück aus einer nicht gebundenen Akte ist schnell entnommen, wenn es plan gelegt und fotografiert werden soll – bleibt danach die Formierung wirklich immer ungestört? Ein Einzelstück, das reproduziert werden soll, ist im Gegensatz zu anderen Schriftstücken der Akte vielleicht schon stark substanzgefährdet – wird der Benutzer die Lesesaalaufsicht informieren, die ihm dann die Reproduktion untersagt, oder fotografieren?

Weiterhin muss die *Organisation der Benutzung* im Lesesaal berücksichtigt werden. Auf die Lesesaalaufsicht, die in der Regel schon mit ihren *normalen* Aufgaben hinreichend belastet ist, kämen zusätzliche Überwachungsaufgaben zu, denn der Einsatz einer Spiegelreflexkamera fällt sicher eher auf, als der verborgene Einsatz eines Handys. Sie müsste die Selbstanfertigung von Reproduktionen in rechtlicher und sachlicher Hinsicht überwachen, denn:

- Gesperrtes Schriftgut darf aus Rechtsgründen entweder gar nicht oder unter Auflagen (Anonymisierung) reproduziert werden.
- Eingriffe in die Archivaliensubstanz und -formation müssen verhindert werden.
- Der Lesesaalbetrieb und andere Benutzer dürfen nicht gestört werden.
- Das Recht am Bild der Archivbenutzer und des Archivpersonals ist zu wahren.
- Es erfordert einen erhöhten Personalbedarf, wenn bei größeren Archiven die Möglichkeit besteht, getrennte Benutzersäle einzurichten.

Als Drittes wären die *Kosten* zu nennen. Archive tragen durch eigene Einnahmen im niedrigen einstelligen Prozentbereich nur minimal zum Haus-

haltsansatz bei. Entsprechend fordern die Rechnungshöfe die Archive auf, Einnahmen zu steigern und Gebührenverordnungen zu ändern.

Würde die Selbstanfertigung gestattet, würde dies bei Archiven, die über Fotowerkstätten verfügen, zu rückläufigen Reproduktionsaufträgen und damit Einnahmeausfällen führen. Die Konsequenz daraus könnte sein, archiveigene Fotowerkstätten abzuschaffen. Diejenigen Archive, die Reproduktionsaufträge durch externe Dienstleister ausführen lassen, könnten mit dem Problem konfrontiert werden, dass bei rückläufigen Reproduktionsaufträgen durch Selbstanfertigung das Interesse des Dienstleisters erlischt. Ob diejenigen Benutzer, die keine eigenen Reproduktionen anfertigen wollen oder können, gegenüber den Selbstanfertigern benachteiligt wären, was auch verfassungsrechtlich problematisiert worden ist, kann dahingestellt bleiben, solange es die entsprechenden archivischen Dienstleistungen gibt. Aber was geschieht, wenn die Archivleistungen eingestellt werden?

Kostenlos soll auch die Selbstanfertigung nicht sein, doch welche gebührenrechtlich relevante Leistung erbringt ein Archiv, das Selbstanfertigungen zulässt? Wäre eine *Erlaubnisgebühr* gerichtsfest, insbesondere im Lichte der neuesten Rechtsprechung wie der des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen zum Gebührenrecht und des Oberlandesgerichts Brandenburg zur Zulässigkeit eines Fotografierverbots brandenburgischer gemeinfreier Schlösser? Zweifel sind berechtigt. Sollen die Verwendung benutzereigener Geräte untersagt und die Benutzer verpflichtet werden, mit archiveigenem Gerät zu arbeiten? Will man eine *Leihgebühr* erheben?

## Fazit

- Bei der Selbstanfertigung von Reproduktionen können, müssen aber nicht Lichtbildrechte des Benutzers entstehen.
- Archivgut ist schonend zu behandeln. Substanzschutz geht dem Nutzungsinteresse vor.
- Gesperrtes Archivgut kann zur Benutzung, nicht aber ohne entsprechende Vorkehrungen zur Reproduktion freigegeben werden.
- Selbstanfertigung von Reproduktionen im Leseaal beeinträchtigt andere Archivbenutzer.
- Freigabe, Überwachung, Kontrolle stellen bei schrumpfenden Ressourcen neue, erhöhte Aufgaben an das Archivpersonal.
- Der Vorschlag, durch feste Reproduktionssperrfristen – zum Beispiel 1. Januar 1900 – die archivrechtliche Sperrfristenproblematik zu lösen, wäre ein Rückschlag und bedürfte einer Änderung der Archivgesetze, die kaum realistisch erscheint.
- Schrumpfende Einnahmen, eventuell mit der Konsequenz, dass Fotowerkstätten und Dienstleister nicht ausgelastet und überflüssig würden, sollten als archivpolitisches Problem berücksichtigt werden.
- Die erforderliche Änderung des Benutzungsrechts gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand würde geänderte Archivbenutzungs- und gebührenrechtliche Vorschriften voraussetzen.

HERMANN WICHERS

# Selbstanfertigung von Reproduktionen

## Der Einsatz von Digitalkameras im Lesesaal des Staatsarchivs des Kantons Basel-Stadt<sup>1</sup>

### Einleitende Bemerkungen

Im Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt ist der Einsatz von Digitalkameras zur Selbstanfertigung von Kopien seit einigen Jahren gängige Praxis. Dies gilt auch für andere Schweizer Staatsarchive und reicht bis in die Zeit der analogen Fotografie zurück. So hält bereits das Benützungsreglement des Staatsarchivs des Kantons Bern aus dem Jahr 1992 fest: *Das Fotografieren von Archivalien mit eigenem Gerät kann gestattet werden, wenn es ohne Schaden für das Original geschehen kann. Das Fotografieren erfolgt unter Aufsicht des Personals in den Räumen des Staatsarchivs.*<sup>2</sup> Das Staatsarchiv des Kantons Zürich orientiert unter der Rubrik Archivbenutzung auf seiner Website inhaltlich beinahe identisch: *Das Fotografieren von Archivalien mit eigener Kamera ohne Blitz ist erlaubt, wenn dies ohne Gefährdung der Originale möglich ist.*<sup>3</sup> Die Selbstanfertigung von Fotokopien oder der Einsatz von Scannern bleibt aber ausgeschlossen. Auch diese Regelung reicht schon einige Zeit zurück, findet sich ein entsprechender Passus doch bereits in einer Benützungsordnung aus dem Jahr 1998. Auch

in einigen anderen Ländern ist die Selbstanfertigung von Fotografien mittlerweile weit verbreitet. Im niederländischen Nationalarchiv – um nur ein Beispiel herauszugreifen – regelt eine ganze Verhaltensliste<sup>4</sup> das Selbstfotografieren. Untersagt wird dabei aber die Ablichtung begrenzt zugänglicher Unterlagen sowie von Fotos – Letzteres wegen der möglichen Beeinträchtigung von Urheberrechten. Zudem ist der Einsatz von Handscannern nicht gestattet.

Diese insgesamt großzügige Praxis kontrastiert stark zu Regelungen anderenorts. So findet sich auf der Website des Österreichischen Staatsarchivs in der Benützungsanleitung der Passus: *Von Archivgut [...] dürfen Benützer selbst keine Reproduktionen mittels Photoapparat, Digitalkamera, Scanner oder ähnlichem herstellen.*<sup>5</sup> Gleiches gilt – soweit ich überblicke – für eine große Zahl deutscher Archive. In der Benützersaordnung des Bundesarchivs heißt es zum Beispiel ebenso knapp wie bestimmt: *Der Einsatz von Kameras, Scannern oder Kamerafunktionen von Mobiltelefonen zur Erstellung von Aufnahmen des Archivguts ist untersagt.*<sup>6</sup> Im Gegen-

satz zu diesen Restriktionen existiert in all diesen Archiven aber selbstverständlich ein seit Langem bewährter Reproduktionsservice, der für die Benützerinnen und Benützer sowohl analoge als auch digitale Reproduktionen anfertigt oder im Auftrag von privaten Anbietern anfertigen lässt. Auf diese unterschiedliche Praxis und ihre Haltbarkeit in der sich wandelnden Arbeitswelt wird im Folgenden noch zurückzukommen sein.

### Die Entwicklung im Staatsarchiv Basel-Stadt

Die Gründe für die frühe Offenheit vieler schweizerischer Archive gegenüber dem Selbstanfertigen von Fotografien sind nicht konkret fassbar, dürften aber in einer grundsätzlich eher liberalen, benützerfreundlichen Zugangspraxis der staatlichen Archive in der Schweiz sowie in pragmatisch orientiertem Handeln zu finden sein. Beides bestimmte auch den Entscheid des Staatsarchivs Basel-Stadt, die Nutzung von Kameras im Lesesaal zuzulassen. Zeitlich lässt sich der Beschluss nicht mehr konkret fassen. Auch die Benutzungsordnung bietet keinen Anhaltspunkt, da die letzte Fassung Jahrzehnte zurückreicht und eine neue, auf den Bestimmungen des kantonalen Archivgesetzes von 1996 fußende Ordnung erst jetzt in Ausarbeitung ist. Neben grundsätzlichen Erwägungen war der Entscheid aber auch dadurch bestimmt, dass die personellen Ressourcen im Kopierservice Einschränkungen erfuhren, die ein zeitnahes Anfertigen von Kopieraufträgen für Benützerinnen und Benützer immer schwieriger gestalteten. Daran schloss sich die mit der Zeit vermehrt eingeräumte Möglichkeit an, Fotokopien von Archivalien – mit Ausnahme von Fotos und Plänen – nach vorgängiger Einführung in begrenzter Zahl selber anzufertigen. Nun war

es nur noch ein kleiner Schritt, auch den Einsatz von analogen und später digitalen Kameras zu gestatten; ein Entscheid, der bis heute bei den Benützerinnen und Benützern ein sehr positives Echo findet und vielfach genutzt wird.

Die schweizerische Gesetzeslage zum Urheberrecht stützt unseres Erachtens diese Position. Das Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. Oktober 1992 (Stand 1. Juli 2008) setzt in Artikel 19 dem Urheberrecht Schranken, in dem die Verwendung veröffentlichter Werke zum Eigenbrauch gestattet wird. Eigengebrauch ist danach jede Werkverwendung im persönlichen Bereich.<sup>7</sup> Im Staatsarchiv präzisiert ein *Reglement betreffend Nutzung und Veröffentlichung von reproduziertem Bildmaterial* vom 1. Juli 2005 die rechtlichen Bestimmungen hinsichtlich Fotos und Bildern aller Art. Darin wird jede Art der Reproduktion der Zustimmung des Staatsarchivs unterstellt, wobei das Selbstfotografieren explizit als mögliche Reproduktionsart genannt wird.<sup>8</sup>

### Die technische Entwicklung und ihre Auswirkungen

Digitalkameras und ihr Einsatz sind Ausdruck einer neuen technischen Entwicklung und dem davon geprägten Arbeitsverhalten der Benützerinnen und Benützer. Beides ist von Archiven, aber auch Bibliotheken und anderen Informationsdienstleistern, kaum beeinflussbar, setzt aber Erwartungen, denen man sich auf die Dauer nicht entziehen kann. Ich folge dabei Ausführungen von Lisa Miller und Steven K. Galbraith, die meines Erachtens zutreffend darauf verweisen, dass die durch den Gebrauch von Digitalkameras bestimmten Arbeitsprozesse den Veränderungen gleichzusetzen sind, welche der Einsatz von Fotokopierern eine Generation zuvor mit

sich gebracht hat. Diese sind heute Standard, akzeptiert von den Archiven und Bibliotheken, toleriert von den Rechteinhabern und erwartet von den Nutzern, und – so die These der Autoren – wie bei der Durchsetzung der Fotokopien profitieren letztlich alle vom Einsatz der Digitalkameras: die Benutzer, die Archive und vor allem die Originalunterlagen.<sup>9</sup>

Hier kommen Aspekte der Bestandserhaltung ins Spiel, die auch unsere Überlegungen im Staatsarchiv Basel-Stadt beeinflusst haben. Digitale Aufnahmen schonen die Originalunterlagen, besonders wenn diese bereits kleinere Schäden aufweisen. Die nicht selten problematische Auflage auf den Fotokopierer entfällt und die Lichteinwirkung auf das Original ist bedeutend geringer. Dazu trägt bei, dass ohne Blitzlicht fotografiert wird. Ferner ergibt sich zumeist eine deutlich kürzere Verweildauer der Unterlagen im Lesesaal, da die Benutzerinnen und Benutzer in kürzerer Zeit mehr sichten können. Dies führt – so unsere Beobachtungen und die Rückmeldungen – zu einer hohen Zufriedenheit mit dem *service public*. Vor allem auswärtige Forschende können ihre Archivreisen auf diese Weise zeitlich und finanziell optimieren, dasselbe gilt für ortsansässige Berufstätige mit geringem Zeitbudget und generell für alle jüngeren Benutzerinnen und Benutzer.

### **Die konkrete Praxis im Staatsarchiv Basel-Stadt**

Die oben genannten Benutzergruppen setzen im Staatsarchiv Basel-Stadt vermehrt Digitalkameras ein, herkömmliche Fotokopien sind für sie oft kein relevantes Arbeitsinstrument mehr – und wenn, dann werden diese nachträglich häufig eingescannt, um weiter mit ihnen zu arbeiten. Solchen Veränderungen im Arbeitsverhalten kann sich ein Archiv

auf Dauer nicht entziehen. Selbstverständlich greifen bei der Erlaubnis eigener Digitalaufnahmen alle üblichen Bestimmungen der Benützung, die stets bei der Vorlage von Unterlagen zu gewährleisten sind. Dies gilt für die Beachtung der im Archivgesetz des Kantons Basel-Stadt gesetzten allgemeinen Schutzfrist ebenso wie für die besonderen Schutzfristen für personenbezogene Unterlagen und deren Unterschreitung unter Auflagen.

Ebenso sind Nutzungsrechte zu gewährleisten und die Bestandserhaltung zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies im Archivalltag, dass Digitalaufnahmen nur auf Antrag möglich sind. Vom Lesesaalpersonal wird ein Formular für Selbstfotografierer abgegeben, in dem die Personalien der Benutzerinnen und Benutzer, die Signaturen der vorgelegten Unterlagen sowie der Zweck der Nutzung anzugeben sind. Die Unterzeichnenden bestätigen, dass die selbst fotografierten Unterlagen nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden, hinzu werden sie – wie bei jeder Archivnutzung generell – auf die Pflicht zur korrekten Quellenangabe bei Publikationen aller Art hingewiesen. Das Lesesaalpersonal prüft das Gesuch und macht gegebenenfalls Einschränkungen.

Grundsätzlich sind selbst angefertigte Digitalaufnahmen nur als Arbeitskopien zum eigenen Gebrauch gestattet. Vor einer allfälligen Veröffentlichung ist eine entsprechende Genehmigung des Staatsarchivs einzuholen. Diese Praxis unterscheidet sich nicht vom bewährten Service der Fotokopien oder anderer Reproduktionsverfahren, der bereits Missbrauchsmöglichkeiten – Abdruck von Repros ohne Genehmigung – enthielt. Werden personenbezogene Unterlagen innerhalb der Schutzfristen benützt, sind gegebenenfalls bereits vorab Einschränkungen wie das Verbot von Kopien erlassen worden. Diese gelten dann natürlich auch für Digitalaufnah-



men. Von ihnen geht daher keine unbeherrschbare Gefahr der Verletzung von Rechten aus. In jedem Fall ist sie nicht signifikant größer als bei der Benützung solcher Unterlagen generell.

Weitere Verhaltensregeln begleiten den Einsatz von Digitalkameras. Ihr Gebrauch darf andere Benützerinnen und Benutzer nicht stören. Aufnahmen des Lesesaals sind ebenso untersagt wie solche von Personen – Personal sowie Benützerinnen und Benutzer. Die Benützung von Blitzlicht ist – wie bereits erwähnt – nicht gestattet, Gleiches gilt für Stativ. Die große Mehrzahl der Benützerinnen und Benutzer sind mit einfachen Digitalkameras oder Fotohandys ausgerüstet. In der Regel ergibt sich bereits daraus eine nicht reprofähige Qualität digitaler Aufnahmen. Weitere Schutzmaßnahmen sind, dass Unterlagen stets auf dem Arbeitstisch fotografiert werden müssen und nicht für die Aufnahme speziell hergerichtet werden dürfen. Beides dient der Bestandserhaltung ebenso wie der Gewähr, dass in aller Regel nur normale Arbeitsfotos hergestellt werden können. Optimal wäre es, wenn Arbeitsbedingungen geschaffen werden könnten, die das Fotografieren unter Aufsicht in einem Sonderlesesaal ermöglichen würden. Dafür fehlen im Staatsarchiv Basel-Stadt aber bis auf Weiteres die räumlichen und personellen Ressourcen.

### Ein abschließendes Fazit

Der Entscheid, Selbstfotos zu gestatten, findet bei den Benützerinnen und Benutzern des Staatsarchivs ein sehr positives Echo und wird vielfach genutzt. Die Anträge auf Einsatz einer Digitalkamera steigen rasch an. Eine zusätzliche Belastung des Lesesaalpersonals ist nicht zu beobachten, eher im Gegenteil, entfällt doch die Entgegennahme, Prüfung

und Erledigung von Fotokopieraufträgen zu einem beträchtlichen Teil. Die Erwartungen der Benützerinnen und Benutzer werden zudem von der zunehmenden Digitalisierung von Findmitteln, Archivalien, Bildern und Plänen beeinflusst, welche in rasch zunehmendem Maß online zugänglich gemacht werden. Deren Verfügbarkeit reicht viel weiter als die im Vergleich wenigen und in der Regel nur temporär benötigten selbst aufgenommenen Fotografien der Benützerinnen und Benutzer. Hinzu kommt, dass heute digitale Reproduktionen im Auftrag im Staatsarchiv weit verbreitet sind. Damit sind vielfältige Digitalisate in Umlauf gesetzt, deren Weiterverwendung kaum bis gar nicht zu kontrollieren ist. Hier ist man bereits ganz auf die Vertrauenswürdigkeit der Benützerinnen und Benutzer und ihren korrekten Umgang mit Auflagen angewiesen. Bisher ist uns allerdings kein gravierender Fall begegnet, in dem gegen solche verstoßen worden wäre. Ein Verbot von selber mit einer Digitalkamera hergestellten Aufnahmen wirkt vor diesem Hintergrund meines Erachtens wenig überzeugend und dürfte auch nicht unbegrenzt aufrechterhalten werden können. Die heutigen und zukünftigen technischen Entwicklungen und die Veränderungen im Arbeitsverhalten werden dies in der einen oder anderen Form unumgänglich machen. Weshalb sollte man diesen Prozess nicht durch kontrollierte Selbstfotografie zu steuern versuchen?

### **Anmerkungen**

- 1 Der nachfolgende Text ist eine überarbeitete und ergänzte Version des Vortrags bei der Frühjahrstagung der Fachgruppe 1 – Staatliche Archive – des VdA am 29. April 2010 in Stuttgart. Der Vortrag war als Praxisbericht aus dem Staatsarchiv angelegt, ohne Anspruch auf eine umfassende Berücksichtigung der archivfachlichen und rechtlichen Diskussion.
- 2 [http://www.sta.be.ch/site/stab\\_benuetzungsreglement.pdf](http://www.sta.be.ch/site/stab_benuetzungsreglement.pdf), 15. Juli 2010.
- 3 <http://www.staatsarchiv.zh.ch/internet/ji/sta/de/dienstl/forschende/benutzung.html>, 15. Juli 2010.
- 4 [http://www.nationaalarchief.nl/images/3\\_16836.pdf](http://www.nationaalarchief.nl/images/3_16836.pdf), 18. Juli 2010.
- 5 <http://www.oesta.gv.at/site/4943/default.aspx>, 18. Juli 2010.
- 6 <http://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/rechtsgrundlagen/benutzersaalordnung/index.html.de>, 18. Juli 2010.
- 7 <http://www.admin.ch/ch/d/sr/2/231.1.de.pdf>, 19. Juli 2010.
- 8 [http://www.staatsarchiv.bs.ch/bildnutzungsreglement\\_vom\\_1.\\_juni\\_2005.pdf](http://www.staatsarchiv.bs.ch/bildnutzungsreglement_vom_1._juni_2005.pdf), 19. Juli 2010.
- 9 <http://www.oclc.org/research/publications/library/2010/2010-05.pdf>, 18. Juli 2010.

## Autorinnen und Autoren

DR. NICOLE BICKHOFF  
Landesarchiv Baden-Württemberg  
Abt. Hauptstaatsarchiv Stuttgart  
Konrad-Adenauer-Straße 4, 70173 Stuttgart

DR. JOST HAUSMANN  
Landeshauptarchiv Koblenz  
Karmeliterstraße 1/3, 56068 Koblenz

DR. BETTINA JOERGENS  
Landesarchiv Nordrhein-Westfalen  
Abt. Ostwestfalen-Lippe  
Willi-Hofmann-Straße 2, 32756 Detmold

DR. MARGIT KSOLL-MARCON  
Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns  
Schönfeldstraße 5, 80539 München

BETTINA MARTIN-WEBER  
Bundesarchiv Abt. Fachliche Grundsatzangelegenheiten und zentrale Fachdienstleistungen (G)  
Potsdamer Straße 1, 56075 Koblenz

DR. KAI NAUMANN  
Landesarchiv Baden-Württemberg  
Abt. Staatsarchiv Ludwigsburg  
Arsenalplatz 3, 71638 Ludwigsburg

DR. CLEMENS REHM  
Landesarchiv Baden-Württemberg  
Abt. Fachprogramme und Bildungsarbeit  
Eugenstraße 7, 70182 Stuttgart

DR. UDO SCHÄFER  
Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg  
Kattunbleiche 19, 22041 Hamburg

DR. HERMANN WICHERS  
Staatsarchiv Kanton Basel-Stadt  
Martinsgasse 2, 4001 Basel, Schweiz



