

24.04.87

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Sicherung und Nutzung
von Archivgut des Bundes
(Bundesarchivgesetz - BArchG)

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

121 (132) - 200 30 - Ar 1/87

Bonn, den 24. April 1987

An den
Herrn Präsidenten des Bundesrates

Den von der Bundesregierung beschlossenen

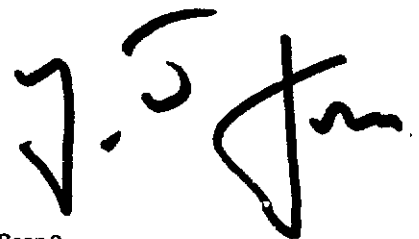
Entwurf eines Gesetzes über die Sicherung
und Nutzung von Archivgut des Bundes
(Bundesarchivgesetz - BArchG)

leite ich hiermit gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
erneut zu.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Wegen des Wortlauts des Gesetzentwurfs und seiner Begründung
nehme ich Bezug auf die Bundesratsdrucksache 371/84.

Fristablauf: 05.06.87

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. S. Jm' or similar, written in a cursive style.

Stellungnahme
des Bundesrates

zum

Entwurf eines Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von
Archivgut des Bundes
(Bundesarchivgesetz - BArchG)

Der Bundesrat hat in seiner 577. Sitzung am 5. Juni 1986 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu § 2 Abs. 2

In § 2 Abs. 2 sind in Satz 1 die Worte
"im Sinne des Absatzes 3 und der §§ 4 und 5"
durch das Wort
"gesetzlich"
zu ersetzen.

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Die Landesarchive verwalten aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern und den obersten Fachbehörden der Länder vom Jahre 1954 seit Jahrzehnten archivwürdige Unterlagen von Bundesdienststellen der Mittel- und Ortsinstanz nach ihren Vorschriften. Das Verfahren hat sich bewährt. Die vorgeschlagene Änderung erscheint daher sachgerecht; sie dient der Vereinfachung und Klarstellung.

2. Zu § 2 Abs. 3

In § 2 Abs. 3 Satz 1 sind in Nummer 2 die Worte
", wenn sie anonymisiert werden; wird durch eine Anonymisierung der Wert der Unterlagen im Sinne von § 3 beeinträchtigt, so sind sie unverändert anzubieten und zu übergeben, wenn die schutzwürdigen Belange Betroffener durch andere Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden können"

zu streichen und folgender Satz anzufügen:

"Die schutzwürdigen Belange Betroffener sind durch Anonymisierung oder andere Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen."

Begründung:

Dem Interessenausgleich zwischen den Aufgaben des Archivwesens und den Belangen des Datenschutzes wird die vorgeschlagene Fassung besser gerecht als die im Gesetzesentwurf vorgesehene Formulierung.

3. Zu § 2 Abs. 3 und § 4 Abs. 1

Die Bundesregierung wird in Hinsicht auf die Regelungen in § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b und § 4 Abs. 1 Satz 1 gebeten, im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu überprüfen, ob und inwieweit die sich aus dem Bundesdatenschutzgesetz (§ 14 BDSG) ergebenden Löschungs- und Berichtigungspflichten und die entsprechenden Löschungs- und Berichtigungsansprüche Betroffener zugunsten der Belange des Archivwesens eingeschränkt werden müssen, und in diese Überprüfung die in § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung einzubeziehen.

Begründung:

Die bisherige Fassung des Entwurfs läßt nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennen, inwieweit die Bestimmungen des § 14 Bundesdatenschutzgesetz verdrängt werden sollen. Im besonderen bleibt unklar, welcher Art die Rechtsansprüche (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs) sind, die einer Archivierung in personenbezogener Form entgegenstehen könnten.

4. Zu § 2 Abs. 3 Satz 2

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte geprüft werden, ob es sachgerecht ist, die für die Archivierung von dem Geheimnisschutz unterliegenden Unterlagen erforderlichen Maßnahmen der abgebenden Stelle aufzuerlegen und auf eine Kostenregelung zu verzichten.

(noch Ziffer 4)

Begründung:

Mit dem Hinweis in der Begründung auf § 30 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz des Vierten Buches Sozialgesetzbuch räumt die Bundesregierung ein, daß es sich bei den erforderlichen Schutzmaßnahmen um eine für die abgebenden Stellen fremde Aufgabe handelt. Die im Gesetz geforderten Maßnahmen gehören nicht zu den Aufgaben der Träger öffentlicher Verwaltung, die ihre Unterlagen an die Archive abgeben. Die notwendigen Maßnahmen liegen allein im Interesse der Archivverwaltung. Wenn es für notwendig gehalten wird, der abgebenden Stelle die Verantwortung für die erforderlichen Schutzmaßnahmen aufzuerlegen, so ist es - wie § 30 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz des Vierten Buches Sozialgesetzbuch für einen Teilbereich zeigt - sachlich allgemein geboten, die erforderlichen Kosten von der Stelle tragen zu lassen, deren Aufgaben die Maßnahme dient. Nur wenn die Archivverwaltung die Kosten einer für die Übergabe an das Archiv erforderlichen Maßnahme übernimmt, ist damit zu rechnen, daß ihr alle archivwürdigen Unterlagen angeboten werden.

5. Zu § 2 Abs. 4

In § 2 Abs. 4 sind in Satz 1 nach dem Wort "Bundesarchiv" die Worte "oder dem zuständigen Landesarchiv" einzufügen.

Begründung:

Im Hinblick auf § 2 Abs. 2 ist auch das zuständige Landesarchiv zu berücksichtigen.

6. Zu § 2 Abs. 4

In § 2 Abs. 4 sind in Satz 3 nach dem Wort "Bundesarchiv" die Worte "oder dem zuständigen Landesarchiv" einzufügen.

Begründung:

Im Hinblick auf § 2 Abs. 2 ist auch das zuständige Landesarchiv zu berücksichtigen.

7. Zu § 2 Abs. 5

In § 2 ist Absatz 5 zu streichen.

Begründung:

Die jahrzehntelange Praxis der Archivarbeit hat gezeigt, daß die Archivwürdigkeit von der Stelle, bei der die Unterlagen erwachsen sind, und von dem zuständigen Archiv gemeinsam geprüft werden muß. Die Vertreter der Ursprungsbehörde allein können nicht darüber entscheiden, weil ihnen die differenzierten Bewertungsgrundsätze der Archivare nicht geläufig sind. Meistens denkt man bei archivwürdigen Unterlagen an Akten, die etwas über die allgemeine politische Geschichte des Landes aussagen. Der Archivar hat aber in gleich großem Maße die Aussagekraft der Akte für Fragen der Rechts-, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, der Kirchen- und Schulgeschichte, der Kunst- und Literaturgeschichte im Auge zu haben, und zwar nicht nur auf größere räumliche Einheiten (Land oder Regierungsbezirk) bezogen, sondern auch auf Landkreise, Städte und Gemeinden, ja sogar Ortsteile und einzelne Wohnplätze. Bei der Beibehaltung von § 2 Abs. 5 würde sich eine ständige Unsicherheit über die Bewertung von Archivalien ergeben. Die Archivare würden dabei in einer schlechten Ausgangsposition sein, insofern als Schriftgut, dessen Archivwürdigkeit von der Ursprungsbehörde nicht erkannt wird, ihnen überhaupt nicht anzuhaften ist.

Die in der Begründung angesprochene Verwaltungsvereinfachung kann auch auf anderem Wege erzielt werden.

8. Zu § 2 Abs. 7

In § 2 Abs. 7 ist folgender Satz anzufügen:

"Im Fall des § 2 Abs. 2 kann die Beratung durch das zuständige Landesarchiv erfolgen."

Begründung:

Die Archive der Länder haben ein Interesse daran, Archivgut des Bundes zu übernehmen und die Stellen des Bundes zu beraten; sie sollten deshalb auch die Möglichkeit erhalten, dies im Rahmen ihrer personellen und sachlichen Möglichkeiten zu tun. Eine Beratungspflicht wäre allerdings aus der Sicht der Länder wegen der damit zwangsläufig verbundenen finanziellen Folgewirkungen abzulehnen. Eine "Kann-Vorschrift" wird den Interessen der Länderarchive daher am besten gerecht.

9. Zu § 3

In § 3 sind nach den Worten "Das Bundesarchiv entscheidet" die Worte "im Falle des § 2 Abs. 1" einzufügen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

10. Zu § 4 Abs. 2

In § 4 Abs. 2 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Für Unterlagen eines laufenden
Verwaltungsverfahrens wird bisher
ein genereller Auskunftsanspruch
für entbehrlich gehalten, da
durch die Regelungen des Aktenein-
sichtsrechts (§ 29 VwVfG) eine dem
Informationsinteresse des Betroffenen
in vollem Umfange genügende Ersatz-
form zu Verfügung steht. Die Entbehrlich-
keit muß in erhöhtem Maße für Archivgut
gelten, das nur aus bereits abgeschlossenen
Vorgängen besteht. Die Nutzungs-
regelungen nach § 5 bieten auch
hier eine dem Informationsinteresse
des Betroffenen voll genügende
Ersatzform. Außerdem wäre Satz 2
im Archivwesen faktisch nicht zu
realisieren.

11. Zu § 5 Abs. 2

In § 5 Abs. 2 Satz 1 sind nach den Worten
"das sich"
die Worte
"nach seiner Zweckbestimmung"
einzufügen.

Begründung:

Diese Einschränkung ist notwendig, damit
nicht recht weitreichende Schutzbestim-
mungen auf Archivgut ausgedehnt werden,
in dem sich auch Angaben über natürliche
Personen befinden.

12. Zu § 5 Abs. 4

Nach § 5 Abs. 4 Satz 2 ist folgender Satz einzufügen:

"Archivgut im Sinne von Absatz 2 darf vor Beginn oder Ablauf der Schutzfrist ohne Einwilligung des Betroffenen auch von Hochschulen und anderen öffentlichen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung im Rahmen ihrer Aufgaben für bestimmte Forschungsvorhaben benutzt werden, wenn der Benutzer glaubhaft macht, daß die Verkürzung für ein von ihm betriebenes Forschungsvorhaben unerläßlich ist, dieses Forschungsvorhaben im öffentlichen Interesse liegt und wenn die schutzwürdigen Belange Betroffener durch die Art der Verwendung nicht beeinträchtigt werden."

Begründung:

Die Ergänzung des § 5 Abs. 4 des Entwurfs hinsichtlich des Archivgutes über natürliche Personen ist erforderlich, um die wissenschaftliche Forschung des staatlichen bzw. des öffentlichen Bereichs nicht unangemessen zu behindern, zu erschweren oder gar unmöglich zu machen. Zwar erwähnt § 5 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfes die wissenschaftliche Forschung, diese kann jedoch auch von Privaten betrieben werden, da sie kein Monopol der Hochschulen oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen ist.

Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Forschung des privaten Bereichs kann die im staatlichen und öffentlichen Bereich betriebene wissenschaftliche Forschung deshalb privilegiert werden, weil die dort tätigen Personen aufgrund ihres Dienst- oder Arbeitsverhältnisses bereits zur Verschwiegenheit verpflichtet und im Umgang mit schutzwürdigen Unterlagen vertraut sind. Insoweit kann daher auch auf die grundsätzlich geforderte vorherige Anonymisierung der Unterlagen verzichtet werden.

(noch Ziffer 12)

Würde man an der Anonymisierung der Unterlagen in diesen Fällen festhalten, so würde entweder das Vorhaben scheitern, oder es würde mit einem unvertretbaren Verwaltungsaufwand belastet, den niemand bezahlen könnte.

Den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ist durch die Erfordernisse der Un-erläßlichkeit und des öffentlichen Inter-esses entsprochen. Diesen Belangen wird darüber hinaus auch dadurch Rechnung getragen, daß die Art der Verwendung keinen Rückschluß auf natürliche Personen zulassen darf, denn der Wissenschaftler ist regelmäßig nicht an der einzelnen Person interessiert, sondern u.a. am Individuum als Träger bestimmter Merkmale.

13. Zu § 5 Abs. 5

In § 5 Abs. 5 ist Nummer 2 wie folgt zu fassen:

"2. Grund zu der Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange Dritter entgegenstehen, oder".

Begründung:

Die Fassung des Gesetzentwurfs zwingt zu einer detaillierten Prüfung schutzwürdiger Belange Dritter im Einzelfall, die in der Praxis nicht zu leisten ist.

14. Zu § 5 Abs. 9

In § 5 ist Absatz 9 zu streichen.

Begründung:

Die interne Aufbereitung und Zusammenfassung von Daten durch die Archive ist für eine sinnvolle Nutzung des Archivguts zwingende Voraussetzung. Eine Prüfung im Einzelfall, ob bereits hierdurch schutzwürdige Belange Betroffener beeinträchtigt werden, ist vom Arbeitsaufwand her von den Archiven nicht zu leisten; im übrigen kann grundsätzlich überhaupt erst nach der Verknüpfung beurteilt werden, ob und welche Belange von Betroffenen berührt sein können. Die schutzwürdigen Belange Betroffener werden durch die übrigen Regelungen des Gesetzes in angemessener Weise geschützt.

15. Zu § 6

In § 6 Satz 1 sind die Worte

"durch Rechtsordnung"

durch die Worte

"durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates"

zu ersetzen.

Begründung:

Nach Artikel 80 Abs. 2 GG bedürfen Verordnungen, die aufgrund eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes ergehen, ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates. Das Bundesarchivgesetz ist zustimmungsbedürftig. Die Zustimmungsbedürftigkeit der Verordnung nach § 6 sollte daher gemäß ständiger Praxis in der Ermächtigungsnorm selbst klargestellt werden.

16. Zu § 6

In § 6 Satz 1 Nr. 2 ist das Wort
"die"
durch das Wort
"dessen"
zu ersetzen.

Begründung:

Aus der Genese des Entwurfes und aus der
Begründung darf geschlossen werden, daß die
vorgesehene Rechtsverordnung des Bundesministers
des Innern nicht für Archivgut des Bundes, son-
dern nur für Archivgut beim Bundesarchiv gilt.
Die vorgeschlagene Einfügung des Wortes "dessen"
verknüpft die Aussagen unter den Nummern 1 und 2 eng
miteinander und legt damit fest, daß auch die
Vorschriften über Gebühren und Auslagen nur für
Archivgut beim Bundesarchiv gelten.
Eine Ausdehnung des Geltungsbereiches auf die
in den Landesarchiven verwahrten archivwürdigen
Unterlagen des Bundes hätte zur Folge, daß dann
in demselben Archiv unterschiedliche Gebühren-
und Benutzungsordnungen anzuwenden wären, je nach-
dem, ob es sich um Archivgut des Bundes oder des
Landes handelte.
Dies sollte im Sinne einer möglichst einfachen
Verwaltung vermieden werden.

17. Zu § 7

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens um eine Konkretisierung der bisher nur sehr unbestimmt umschriebenen anderen Aufgaben des Bundes besorgt zu sein, die dem Bundesarchiv zusätzlich übertragen werden können. Insbesondere ist die mit den Worten "oder der Erforschung der deutschen Geschichte stehen" erfaßte, weitere Aufgabenzuweisung an das Bundesarchiv zu unbestimmt, als daß sichergestellt wäre, daß damit Aufgaben, die der Kulturhoheit der Länder unterfallen, nicht erfaßt werden. Der Bundesrat weist darauf hin, daß aufgrund des § 7 keine Aufgaben, die durch Gesetz anderen Bundesstellen zugewiesen sind, dem Bundesarchiv übertragen werden können. Auch wäre es nicht zulässig, ohne Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 87 Abs. 3 Satz 1 GG bisher den Ländern zustehende Aufgaben zur Bundesverwaltung zu ziehen und dem Bundesarchiv zuzuweisen.

18. Zu § 8

In § 8 ist Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Die Nutzung der Unterlagen erfolgt nach diesem Gesetz, sofern sie nicht durch Landesrecht geregelt wird."

Begründung:

Es soll sichergestellt werden, daß, sofern eigene landesrechtliche Vorschriften vorliegen, diese auf die Unterlagen nach Satz 1 angewendet werden.

19. Zu § 10

In § 10 Nr. 1 Buchstabe b ist in § 71 Abs. 1 Satz 2 SGB X das Wort "entsprechenden" zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf macht die Offenbarung personenbezogener Sozialdaten zulässig, soweit dies zur Erfüllung der Pflichten nach gesetzlichen Vorschriften der Länder erforderlich ist, die den §§ 2 und 5 des Bundesarchivgesetzes entsprechen. Damit wird dem Landesgesetzgeber ein zu enger Rahmen für den Erlass von Landesarchivrecht gesetzt. Es sollte ihm überlassen bleiben, die Abwägung zwischen der Informations- und Wissenschaftsfreiheit einerseits und dem Persönlichkeitsschutz andererseits unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben eigenverantwortlich vorzunehmen.

20. Zu § 10

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob § 10 nicht um folgende Nummer 3 ergänzt werden sollte:

'3. In § 84 werden der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt und folgende Worte angefügt:

"§ 71 Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt."

Begründung:

Es würde dem Grundsatz der Normenklarheit widersprechen, in § 84 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ausdrücklich die Löschung zu regeln und eine der Löschung personenbezogener Daten möglicherweise vorangehende Abgabe an das Archiv in dieser Vorschrift nicht zu erwähnen.

21. Zu § 10 a (neu)

Nach § 10 ist folgender § 10 a einzufügen:

"§ 10 a

Unterlagen, die anderen als den in den §§ 8 und 10 genannten Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung oder Vernichtung unterliegen, dürfen von anderen als den in § 2 Abs. 1 genannten Stellen öffentlichen Archiven zur Übernahme angeboten und übergeben werden, wenn die schutzwürdigen Belange Betroffener durch geeignete Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden."

Begründung:

In der Praxis des Anbieters- und Übergabeverfahrens in den Ländern hat sich gezeigt, daß andere als in § 2 Abs. 1 genannte abgabepflichtige Stellen sich durch andere als in den §§ 8 und 10 genannte Rechtsvorschriften des Bundes über die Geheimhaltung oder Vernichtung gehindert sehen, Unterlagen öffentlichen Archiven anzubieten und zu übergeben. Der vorgeschlagene neue § 10 a beinhaltet die erforderliche bundesrechtliche Regelung, um diese Hindernisse auszuräumen. Er ergänzt zugleich § 2 Abs. 3.