

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Ulle Schauws, Christian Kühn (Tübingen), Dr. Harald Terpe, Hans-Christian Ströbele, Irene Mihalic, Katja Dörner, Kai Gehring, Dr. Franziska Brantner, Maria Klein-Schmeink, Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9633, 18/10813 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesarchivrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1) Der Gesetzentwurf verfehlt in mehreren Punkten das dringend notwendige Ziel der Stärkung des Bundesarchivs als Gedächtnis der Gesellschaft, um Verwaltungshandeln im Nachhinein nachvollziehbar, kontrollierbar und einfach zugänglich zu machen.

Der spätestens seit der Schaffung des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes 2006 eingeläutete Paradigmenwechsel in der Verwaltung – weg vom Arkanprinzip und hin zu mehr Transparenz und Offenheit öffentlicher Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat durch Aktenöffentlichkeit – wird an entscheidenden Stellen verkannt. Das belegen insbesondere die dem Bundestag vorgelegten schriftlichen Stellungnahmen mehrerer Fachleute und Verbände sowie die öffentliche Anhörung des Bundestages vom 19. Oktober 2016.

So wird das Verhältnis zum geltenden Informationsfreiheitsgesetz sogar noch verschlechtert. Zwar wird einerseits der erleichterte Zugang zu Archivunterlagen auf alle Fälle eines vor der Übergabe an das Archiv eröffneten gesetzlichen Informationszugangs ausgeweitet. Andererseits soll sich dieser erleichterte Zugang ausschließlich auf Unterlagen beziehen, die von einer abgebenden Stelle bereits einmal tatsächlich zugänglich gemacht worden sind. Mit dieser deutlichen Verschlechterung gegenüber der bestehenden Regelungslage würde Behörden sogar die Möglichkeit eröffnet, Unterlagen entgegen den bestehenden informationsfreiheitsrechtlichen Bestimmungen durch Abgabe an das Bundesarchiv vor Ablauf der Regelabgabefrist gezielt wieder der Öffentlichkeit zu entziehen. Diese Möglichkeit einer Flucht ins Amtsgeheimnis wirft auch verfassungsrechtliche Fragen auf.

2) Abhelfen könnte insoweit auch eine deutlichere Verkürzung der Regelschutzfrist, wie sie bereits in mehreren Landesarchivgesetzen umgesetzt wurde. Der Gesetzentwurf verkürzt zwar die Regelschutzfrist von Archivalien von 60 Jahren auf 30 Jahre, doch besteht auch für diese nach wie vor sehr lange Regelschutzfrist kein Bedarf mehr. Denn soweit der Gesetzentwurf mit dieser 30-jährigen Frist pauschal mögliche Zugangsversagungsgründe berücksichtigen will, tut dies das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes mit seinen differenzierten, eher restriktiven Zugangsregeln bereits hinreichend. Dem sich abzeichnenden Konflikt zwischen Informationsfreiheitsrecht und Archivrecht sollte durch eine deutlichere Absenkung der Regelschutzfrist Rechnung getragen werden.

3) Zudem sind für bedeutende Ereignisse der jüngeren Zeitgeschichte auch die dazu vorhandenen, zumeist eingestufteten Akten nach einer deutlich kürzeren Frist in einem geeigneten Verfahren spätestens nach 20 Jahren zu öffnen. Ereignisse der jüngeren Zeitgeschichte wie das Attentat auf das Oktoberfest, die Folterungen und Ermordungen in Colonia Dignidad oder auch die Mordserie des NSU sind von besonderer Bedeutung für die Konstitution und das Selbstverständnis unseres demokratischen Gemeinwesens. Sie bleiben jedoch aufgrund der typischen Praxis der Einstufung als Verschlussachen regelmäßig über Jahrzehnte vollkommen unzugänglich. Die prägende Wirkung des öffentlichen Diskurses zu solchen Ereignissen mit hervorgehobener Wirkung verlangt jedoch eine möglichst frühzeitige, umfängliche Öffnung der dazu vorhandenen Akten für Forschung und interessierte Öffentlichkeit. Die Offenlegung kann sowohl der Mythenbildung in Kreisen der Gesellschaft als auch dem Entstehen von Verschwörungstheorien entgegenwirken als auch einseitige politische Geheimhaltungsinteressen einhegen, um der demokratischen Öffentlichkeit einen faktenbasierten, zeitnahen Diskurs etwa zur Rolle verschiedener staatlicher Akteure zu ermöglichen und auf eine Wissensparität der Öffentlichkeit gegenüber dem Wissen staatlicher Institutionen hinzuwirken.

4) Sämtliche Sachverständige der o. g. öffentlichen Anhörung, auch die Informationsfreiheitsbeauftragte des Bundes, bewerten die im Gesetzentwurf vorgesehene modifizierte Anbieterspflicht für Unterlagen, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs- oder Löschungspflicht unterliegen, als deutlichen Rückschritt hinter die bestehende Rechtslage und als grob sachwidrig. Mit dieser gänzlich inakzeptablen Regelung bräuchten künftig Unterlagen der Geheimdienste wie etwa des Bundesnachrichtendienstes praktisch überhaupt nicht mehr dem Bundesarchiv angeboten und abgegeben werden. Für diese vorgesehene Regelung können keinesfalls Sicherheitsbedenken ins Feld geführt werden. Denn die fraglichen Unterlagen würden schon derzeit in den Archiven in gesonderten VS-Registern gesichert, da die bereits bestehenden Geheimhaltungsvorschriften ordnungsgemäß umgesetzt werden. Daher würde die im Gesetzentwurf geplante Sonderregelung bezüglich des geheimdienstlichen Behördenhandelns eine Erinnerungslücke im gesellschaftlichen Gedächtnis verursachen.

5) In den Archivgesetzen nahezu aller Bundesländer wird die Pflicht zur Anbieters- und Überlieferung von Archivgut auch dadurch gesichert, dass eigentlich zu löschende bzw. vernichtende Unterlagen ebenfalls anzubieten sind und die Löschung bzw. Vernichtung durch eine datenschutzkonforme Archivierung ersetzt werden kann. Dieses gesetzlich zugelassene Löschungssurrogat wird jedoch für die Bundesbehörden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht, weil dieser Gesetzentwurf dafür konkrete spezialgesetzliche Regelungen voraussetzt. Hingegen müsste das Bundesarchivgesetz selbst oder das derzeit novellierte Bundesdatenschutzgesetz solche Löschungssurrogate vorsehen.

6) Ein wesentliches, nicht allein die Archive betreffendes Problem behördlichen Handelns besteht in der Unvollständigkeit der angebotenen Unterlagen aufgrund fehlender

organisatorischer und technischer Vorgaben. So entscheiden etwa Bearbeiterinnen und Bearbeiter dienstlicher Vorgänger eigenständig, welche Teile ihres dienstlichen Mail-Verkehrs zur Akte genommen werden. Hierbei entstehen durch selektive Veraktung erfahrungsgemäß große Lücken in der Darstellung von Vorgängen. Nachträgliche parlamentarische Überprüfungen einzelner Vorgänge etwa durch Untersuchungsausschüsse des Bundestages begründen den Verdacht, dass Bundesbehörden nicht nur des Sicherheitsbereichs heikle bzw. rechtswidrige Vorgehensweisen möglichst nicht schriftlich dokumentieren, jedenfalls nicht in eine geordnete Akte überführen. Die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze der Aktenwahrheit, Aktenvollständigkeit und Aktenklarheit bedürfen hier entsprechender untergesetzlicher organisatorischer und technisch abgesicherter Bestimmungen, um die Einbindung behördeninterner Vorgänge und Kommunikation in die Akte sicherzustellen.

7) Der Gesetzentwurf hält entgegen den anderslautenden Regelungen in den Ländern und entgegen der einhelligen Auffassung unter den Sachverständigen der öffentlichen Anhörung daran fest, für Anträge auf ausnahmsweise Verkürzung von Schutzfristen zwingend die Einwilligung der abgebenden Stelle einzuholen. Damit wird die Demokratie- und Transparenzfunktion der Archive unter einen allgemeinen und nicht zu rechtfertigenden Vorbehalt gestellt. Auch die Forschungsarbeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern wird hierdurch stark behindert, da die Einholung der Einwilligung der abgebenden Stelle sich mehrere Monate hinziehen kann. Forschungsprojekte werden hierdurch verzögert oder gar zum Scheitern verurteilt, da sowohl bei wissenschaftlichen Abschlussarbeiten als auch bei Drittmittelprojekten bestimmte Fristen eingehalten werden müssen. Da die Bundesregierung die Verbesserung der Nutzer- und Wissenschaftsfreundlichkeit als erklärtes Ziel formuliert hat, muss das Gesetz an dieser Stelle unbedingt angepasst werden.

8) Das Bundesarchivgesetz regelt zudem die Archivierung deutscher Kinofilme. Um das deutsche Filmerbe möglichst umfangreich für die Nachwelt zu erhalten, ist hierfür eine deutlich weitere Definition von „Film“ vonnöten. Statt sich bei der Archivierung auf Kinofilme zu beschränken, die im Kino oder auf Festivals gezeigt oder nach dem Filmförderungsgesetz gefördert wurden, sollen Kriterien entwickelt werden, nach denen auch Filmmaterial aus Fachbereichen wie dem Landwirtschafts- oder Medizinfilm sowie zeitgeschichtlich relevantes Filmmaterial wie Fernsehbeiträge oder Privatfilme als Teil des nationalen Filmerbes archiviert werden können. Denn auch Fernsehbeiträge zu Bundestagswahlen oder ein verwackeltes Handyvideo einer brennenden Flüchtlingsunterkunft sind wichtige zeitgeschichtliche Zeugnisse. Ebenso sollen Kriterien für eine Archivauswahl an Filmmaterial bei den Neuproduktionen für den deutschen DVD- und Heimvideomarkt formuliert werden. Denn auch zum Beispiel Dokumentationen stellen Filmmaterial dar, das wichtige Aufschlüsse über die Zeitgeschichte geben kann, aber in der derzeitigen engen Definition nicht erfasst ist.

Aus der frühen Zeit des Films ist nur noch sehr wenig Filmmaterial erhalten. Für die gesamte zeitliche Periode vor 1949 soll das Bundesarchiv daher einen aktiven Sammlungsauftrag erhalten. Das bedeutet: Das gesamte Filmmaterial aus dieser Zeit soll vom Bundesarchiv gesucht und archiviert werden. Nichts von diesem historisch wertvollen Filmmaterial darf vom Bundesarchiv vernichtet werden. Der Sammlungsauftrag für diese Zeitperiode soll sich auch auf Rohmaterial erstrecken, das für die Produktion eines Kinofilms oder Fernsehbeitrags produziert, aber nicht in die Endfassung eingeschnitten wurde, denn dieses kann eine wichtige Informationsquelle für die Forschungswelt sein. So spielt zum Beispiel ungeschnittenes und ungesendetes Material, das für die Wochenschauen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft gedreht wurde, für die Forschung eine wichtige Rolle.

Für die Periode von 1949 bis zum Ende des Analogfilmzeitalters, also ca. 2000, liegt eine sehr große Menge an analogem Filmmaterial vor. Dem Bundesarchiv kommt wie

bei allem anderen Archivmaterial die Aufgabe zu, aus diesem Filmmaterial auszuwählen, was archiviert und für die Nachwelt erhalten werden soll. Hierfür müssen von filmwissenschaftlichen Expertinnen und Experten sowie von Historikerinnen und Historikern Bewertungskriterien inhaltlicher sowie technischer Art entwickelt werden. Das heißt: Was für eine Art von Film liegt vor und ist eine Bewahrung inhaltlich relevant? Und: In welcher Qualität und in welcher Art von Kopie liegt das Ausgangsmaterial vor? Solange im Rahmen der Pflichtregistrierung, welche der Gesetzentwurf vorsieht, nur der Ort der Aufbewahrung eines Films angegeben werden muss, kann dieses Filmmaterial nicht angemessen gesichert und bewahrt werden. Analog zum Verfahren der Deutschen Nationalbibliothek soll daher im Bundesarchivgesetz statt einer Pflicht nur zur Registrierung eine Pflicht zur Abgabe des betreffenden Films an ein Filmarchiv verankert werden. Nur so kann das deutsche Filmerbe im größtmöglichen Umfang erhalten und bewahrt werden.

9) Je nachdem, wie die Filme im Bundesarchiv abgegeben werden, sollten sie sowohl in digitaler als auch in analoger Form erhalten werden. Die Digitalisierung analogen Filmerbes darf nicht zur Rechtfertigung der Vernichtung von analogem Filmmaterial verwendet werden, denn die Digitalisierung kann den Originalerhalt nicht ersetzen. Hinzu kommt, dass die langfristige Aufbewahrung analogen Filmmaterials bereits erprobt ist und die rein digitale Sicherung mit unbekanntem Risiken und hohen Kosten verbunden ist. Es muss eine größere Transparenz hergestellt werden, was die Auswahl und Bewertung von „archivwürdigem“ Material von kultur- und filmhistorischer Relevanz betrifft. Auf keinen Fall darf hinter verschlossenen Türen und ohne die Einschätzung filmwissenschaftlicher Fachleute die unwiederbringliche Vernichtung von analogem Filmmaterial betrieben werden.

Da derzeit noch kein digitales Standardarchivformat für Filme in Deutschland existiert, muss dieses entwickelt und im Gesetz festgeschrieben werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass digitales Filmmaterial in zahllosen unterschiedlichen Standards archiviert wird und schon innerhalb kürzester Zeit nicht mehr abspielbar ist. Ziel der Archivierung des Filmerbes ist aber nicht das reine Aufbewahren, sondern die Zugänglichmachung der Filme auch für die Nachwelt.

10) Um seinem Gewährleistungsauftrag als Bundesarchiv sachgerecht entsprechen zu können, bedarf es hinreichender Distanz und Unabhängigkeit des Bundesarchivs gegenüber politischer Einflussnahme bzw. bereits dem möglichen Anschein hiervon. Dabei werden in Analogie etwa zur Deutschen Nationalbibliothek die Beschränkung auf eine bloße Rechtsaufsicht sowie zumindest die gesetzlich verankerte Weisungsfreiheit des Bundesarchivs diskutiert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

einen überarbeiteten Gesetzentwurf vorzulegen; dieser soll:

1. gesetzlich sicherstellen, dass bereits nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zugängliche Unterlagen durch die Anbieten ans Bundesarchiv nicht ihre bereits erreichte Zugänglichkeit wieder verlieren,
2. die allgemeine Schutzfrist für Archivgut des Bundes auf zehn Jahre reduzieren,
3. für bedeutende Ereignisse der jüngeren Zeitgeschichte gesetzlich sicherstellen, dass die dazu vorhandenen, zumeist eingestuften Akten spätestens nach Ablauf von 20 Jahren zu öffnen sind. Der Zugang nach Ablauf dieser 20-Jahresfrist wird auf Antrag in einem geeigneten Verfahren, unter Berücksichtigung möglicher entgegenstehender rechtlicher Belange, gewährt,

4. die Anbieterspflicht für Unterlagen etwa von Geheimdiensten, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs- oder Löschungspflicht unterliegen, nicht aufweichen, sondern in vollem Umfang ebenso sicherstellen wie deren Überlieferung,
5. die Anbieterspflicht eigentlich zu vernichtender oder zu löschender Akten als Löschungssurrogat anerkennen und im Bundesarchivgesetz, Bundesdatenschutzgesetz oder in einem anderen Querschnittsgesetz regeln,
6. durch organisatorische, technische und personelle Regelungen sowie Maßnahmen die Grundsätze der Aktenwahrheit, -vollständigkeit und -klarheit in allen Bundesbehörden wirksam durchsetzen,
7. im Novellierungsentwurf zum Bundesarchivgesetz das Einwilligungserfordernis der abgebenden Stellen bei Schutzfristverkürzungen und Schutzfristverlängerungen streichen,
8. eine möglichst vollständige Archivierung der deutschen Filmproduktionen sicherstellen und hierfür im Novellierungsentwurf zum Bundesarchivgesetz eine weitreichendere Filmdefinition verankern und das Bundesarchiv mit der Entwicklung von Kriterien für die Auswahl von Filmmaterial beauftragen, das nicht für eine Kinoleinwand produziert wurde, dem Bundesarchiv eine aktive Sammelaufgabe für Filmmaterial aus der Zeit vor 1949 erteilen und für die Periode von 1949 bis 2000 film- und geschichtswissenschaftliche Kriterien für die Bewahrung von analogem Filmmaterial entwickeln und neben der bisherigen Pflichtregistrierung auch eine Pflicht zur Abgabe eines jeden veröffentlichten Kinofilms an das Bundesarchiv festschreiben,
9. die Archivierung der zu sichernden Filme sowohl in analoger als auch in digitaler Form gewährleisten, je nachdem, in welcher Form die Filme abgegeben wurden, die Kassationspraxis nach erfolgter Digitalisierung im Bundesarchiv stoppen und für die digitalen Filme ein digitales Standardarchivformat festlegen sowie
10. im Novellierungsentwurf zum Bundesarchivgesetz ergänzend die Weisungsfreiheit des Bundesarchivs vorsehen, um dessen Unabhängigkeit gegen politische Einflussnahme jenseits berechtigter aufsichtlicher Kontrolle abzusichern.

Berlin, den 14. Dezember 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

