

Prof. Dr. Herbert Günther  
Ministerialdirigent a.D.

Deutscher Bundestag  
Expertenkommission  
zur Zukunft der Behörde des BStU

Kommissionsdrucksache

18(28)004

zu TOP 1 am 12.3.2015

04.03.2015

Wiesbaden, den 25. Februar 2015

**Stellungnahme zu archivrechtlichen Themen des Fragenkatalogs  
für die Kommissionsitzung am 12. März 2015**

1. *Wie ist das öffentliche Archivwesen der Bundesrepublik organisiert und welche Aufgaben bei der Sicherung und Erhaltung des Archivguts wie bei seiner Bereitstellung zur Nutzung übernimmt es?*

Vorbemerkung:

In der hier bekannten Diskussion um die Zukunft der Behörde des Bundesbeauftragten scheint weniger deren unveränderter Fortbestand, sondern die Überführung ihrer Bestände entweder ausschließlich an das Bundesarchiv oder deren Abgabe sowohl an das Bundesarchiv wie an die Staatsarchive der Länder im Streit zu sein. Deshalb gehe ich davon aus, dass die Frage - unter Vernachlässigung etwa der kommunalen oder der bundesgesetzlich errichteten Sonder- und Stiftungsarchive - lediglich auf eben diese staatlichen Archive in Bund und Ländern zielt. Ohne einen umfangreichen Vergleich der bundes- und landesrechtlichen Regelungen lässt sie sich nicht beantworten.

Seit jeher gehen die staatlichen Archive bei der Bewertung, Übernahme und Nutzbarmachung staatlichen Schriftgutes beliebigen, nicht notwendig persönlichkeitsrelevanten Inhalts mit personenbezogenen Daten um. Das zunächst aus der Auseinandersetzung mit der elektronischen Datenverarbeitung entstandene Datenschutzbewusstsein der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts und die Datenschutzgesetze jener Zeit haben den Archiven indessen ihre Unbefangenheit im Umgang mit diesem Thema genommen.<sup>1</sup> Dass bei der Benutzung von Archivalien das Persönlichkeitsrecht Betroffener zu beachten sei, war freilich schon zuvor Allgemeingut.<sup>2</sup> Nachdem jedoch das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil vom 15. De-

<sup>1</sup> Vgl. aus dieser Zeit etwa den Zweiten Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz BT-Drs. 8/3570 v. 18.01.1980 S. 14 f., den Vierten Bericht BT-Drs. 9/1243 v. 30.12.1981 S. 50 f. sowie Gallwas, Datenschutz und historische Forschung in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Der Archivar Jg. 39, 1986, Sp. 313; Graf, Datenschutz als Herausforderung für Historiker und Archivare, in: Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs Bd. 8, 1982, S. 75; Granier, Archive und Datenschutz, in: Der Archivar Jg. 34, 1981, Sp. 59; Steinmüller, Datenschutz im Archivwesen, in: Der Archivar Jg. 33, 1980, Sp. 175; zusammenfassend dann z.B. Wyduckel, Archivgesetzgebung im Spannungsfeld von informationeller Selbstbestimmung und Forschungsfreiheit, in: DVBl. 1989 S. 327

<sup>2</sup> S. dazu OVG Koblenz NJW 1984, 1135, auch wiedergegeben bei Oldenhage, Wissenschaftsfreiheit und Persönlichkeitsschutz, in: Der Archivar Jg. 36, 1983, Sp. 271, sowie aus der älteren Literatur etwa Bickelhaupt, Schutz der Persönlichkeitsrechte bei Benutzung von Archiven, in: Der Archivar Jg. 21, 1968, Sp. 209; Höing, Zwischen Informationsanspruch und Persönlichkeitsschutz, in: Archive in Niedersachsen 1983 H. 6 S. 1; Janknecht, Allgemeines Persönlichkeitsrecht und Freiheit der Forschung bei Benutzung von Archiven, in: Der Archivar Jg. 22, 1969, Sp. 271; Lepper, Die staatlichen Archive und ihre Benutzung, in: DVBl. 1963 S. 315, 318 f.

zember 1983<sup>3</sup> schon in der Erhebung, Speicherung und Vernichtung und nicht erst in der Verwendung und Weitergabe persönlicher Daten einen im Hinblick auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Menschenwürde (Art. 1 und 2 Abs. 1 des Grundgesetzes) grundrechtsrelevanten Vorgang erkannt und eine gesetzliche Regelung des von ihm so bezeichneten informationellen Selbstbestimmungsrechts gefordert hatte, erwies sich eine gesetzliche Regelung des staatlichen Archivwesens als unumgänglich. Ohne eine solche gesetzliche Grundlage hätten Behörden und Gerichte ihr nicht mehr benötigtes Schriftgut weder an die zuständigen Archive abgeben noch hätten diese die angebotenen Unterlagen bewerten, wissenschaftlich bearbeiten und im Rahmen der Archivbenutzung zugänglich machen dürfen. Nach wie vor ist es dieser datenschutzrechtliche Hintergrund, der seither die Tätigkeit der öffentlichen Archive und dort insbesondere die Arbeit mit den Archivbeständen bestimmt.

Folgerichtig haben - nach einem Vorläufer in **Baden-Württemberg**<sup>4</sup> - zunächst der **Bund**<sup>5</sup> und danach sämtliche Länder Archivgesetze erlassen und sie in der Folgezeit - was einzelne spätere Daten erklärt - gelegentlich auch neu gefasst.<sup>6</sup> In der Gesetzessystematik und -formulierung, in

---

<sup>3</sup> BVerfGE 65, 1

<sup>4</sup> Landesarchivgesetz v. 27.07.1987 GBl. S. 130, zuletzt geändert durch Gesetz v. 29.07.2014 GBl. S. 378

<sup>5</sup> Bundesarchivgesetz v. 06.01.1988 BGBl. I S. 62, zuletzt geändert durch Gesetz v. 07.08.2013 BGBl. I S. 3154

<sup>6</sup> Dabei handelt es sich um folgende Gesetze:

**Bayern:** Bayerisches Archivgesetz - BayArchivG v. 22.12.1989 GVBl. S. 710, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.12.1999 GVBl. S. 521

**Berlin:** Archivgesetz des Landes Berlin - ArchGB v. 29.11.1993 GVBl. S. 576, zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.10.2001 GVBl. S. 540

**Brandenburg:** Brandenburgisches Archivgesetz - BbgArchivG v. 07.04.1994 GVBl. I S. 94, zuletzt geändert durch Gesetz v. 13.03.2012 GVBl. I Nr. 26

**Bremen:** Bremisches Archivgesetz - BremArchivG v. 07.05.1991 GBl. S. 159, zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.05.2013 GBl. S. 166

**Hamburg:** Hamburgisches Archivgesetz - HmbArchG v. 21.01.1991 GVBl. S. 7, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.06.2005 GVBl. S. 233, 239

**Hessen:** Hessisches Archivgesetz - HArchivG v. 26.11.2012 GVBl. S. 458

**Mecklenburg-Vorpommern:** Landesarchivgesetz - LArchivG M-V v. 07.07.1997 GVOBl. S. 282, zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.07.2006 GVOBl. S. 576

**Niedersachsen:** Niedersächsisches Archivgesetz - NArchG v. 25.05.1993 GVBl. S. 129, zuletzt geändert durch Gesetz v. 05.11.2004 GVBl. S. 402

**Nordrhein-Westfalen:** Archivgesetz Nordrhein-Westfalen - ArchivG NRW v. 16.03.2010 GVBl. S. 188, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.09.2014 GVBl. S. 603

**Rheinland-Pfalz:** Landesarchivgesetz - LArchG v. 05.10.1990 GVBl. S. 277, zuletzt geändert durch Gesetz v. 28.09.2010 GVBl. S. 301

**Saarland:** Gesetz Nr. 1296 - Saarländisches Archivgesetz - SArchG v. 23.09.1992 ABl. S. 1094, zuletzt geändert durch Gesetz v. 01.07.2009 ABl. S. 1386

**Sachsen:** Archivgesetz für den Freistaat Sachsen - SächsArchivG v. 17.05.1993 GVBl. S. 449, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.12.2013 GVBl. 2014 S. 2

**Sachsen-Anhalt:** Landesarchivgesetz - ArchG-LSA v. 28.06.1995 GVBl. S. 190, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.06.2004 GVBl. S. 335

**Schleswig-Holstein:** Landesarchivgesetz - LArchG v. 11.08.1992 GVOBl. S. 444, zuletzt geändert durch Gesetz v. 04.04.2013 GVOBl. S. 143

**Thüringen:** Thüringer Archivgesetz - ThürArchivG v. 23.04.1992 GVBl. S. 139, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.07.2008 GVBl. S. 243

der Organisationsstruktur der Archive und in den Abgabe- und Nutzungsregelungen gehen Bund und Länder durchaus eigene Wege, die hier im Einzelnen nicht nachgezeichnet werden müssen. Lässt man außer Betracht, dass die Länder sich auch mit Themen befassen, die wie das Recht der Kommunal-, der Kirchen- und der Rundfunkarchive (hier mit Ausnahme der Deutschen Welle) ausschließlich in ihre eigene Zuständigkeit fallen, dann stimmen jedenfalls die Regelungsgegenstände in Bund und Ländern weitgehend überein. Als Beispiel mag, soweit in diesem Zusammenhang von Bedeutung, das Bundesarchivgesetz dienen:

- a) Über die **Organisationsform** des Bundesarchivs sagt das Gesetz - anders als beispielsweise das Stasi-Unterlagen-Gesetz zur Behörde des Beauftragten - nichts, auch seiner Begründung ist dazu nichts zu entnehmen. Man wird es daher als obere Bundesbehörde ansprechen dürfen, die seit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. Oktober 1998 (BGBl. I S. 3288) und dessen Vollziehung anstelle des früher zuständigen Bundesministers des Innern dem oder der Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien nachgeordnet ist. Deutlich wird das insbesondere daran, dass es anders als ursprünglich nicht mehr der Bundesminister des Innern, sondern das für Angelegenheiten der Kultur und der Medien zuständige Mitglied der Bundesregierung ist, das nach § 6 BArchivG<sup>7</sup> die Benutzungs- und Gebührenregelung zu erlassen hat.

Die Landesarchivgesetze sind in der Organisationsfrage gelegentlich auskunftsfreudiger: So ist das Landesarchiv Baden-Württemberg in der Nachfolge der früheren Landesarchivdirektion<sup>8</sup> „zuständige Fachbehörde für alle Aufgaben des staatlichen Archivwesens“,<sup>9</sup> das Landesarchiv Berlin dagegen eine nichtrechtsfähige Anstalt,<sup>10</sup> das Brandenburgische Landeshauptarchiv als „Einrichtung“ einer der „rechtlich unselbständige(n), organisatorisch abgesonderte(n) Teile der Landesverwaltung,“<sup>11</sup> und auch die Landesarchive von Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes werden als „Einrichtung“ bezeichnet.<sup>12</sup> Die organisatorische, also die haushaltsrechtliche und aufsichtliche Zuordnung lässt

---

<sup>7</sup> Geändert durch Art. 76 der VO v. 29.10.2001 BGBl. I S. 2785

<sup>8</sup> Hierzu Art. 4 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes v. 01.07.2004 GBl. S. 469

<sup>9</sup> § 1 Abs. 1 LArchG Ba-Wü.; ebenso Art. 4 Abs. 1 BayArchivG, § 4 Abs. 1 SächsArchivG. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege Archiv und zugleich Landesoberbehörde (§ 3 Abs. 1 i.V.m. § 4 LArchivG M-V), Schleswig-Holstein bezeichnet sein Landesarchiv gleichfalls als Landesoberbehörde (§ 4 Abs. 1 LArch S-H).

<sup>10</sup> § 1 Abs. 2 Satz 2 ArchGBerlin

<sup>11</sup> § 14 Abs. 1 BbgArchivG i.V.m. § 13 Abs. 1 des Landesorganisationsgesetzes vom 24.05.2004 GVBl. S. 186

<sup>12</sup> § 3 Abs. 1 ArchivG NRW (in der Sache verweist der Begriff auf § 14 des Landesorganisationsgesetzes v. 10.07.1962 GVBl. S. 421); § 6 SaarlArchG

sich, wenn sie nicht eigens ausgesprochen wird,<sup>13</sup> dem Geschäftsverteilungsplan der Landesregierung oder wie im Bund im Zweifel dem Ermächtigungsadressaten für den Erlass der Benutzungsordnung entnehmen. Das kann die Landesregierung,<sup>14</sup> der Senator für Kultur<sup>15</sup> oder - neutraler - das für das Archivwesen zuständige Mitglied der Landesregierung sein.<sup>16</sup> Den Inhaber der Fach- und Dienstaufsicht wie überhaupt deren Existenz erwähnen die Archivgesetze nur in Ausnahmefällen.<sup>17</sup> Dass sie im Bund und in den übrigen Ländern nicht angesprochen wird, bedeutet indessen nicht, dass es sie dort nicht gäbe. Im Gegenteil:

Das Archivwesen in Bund und Ländern ist nicht überwiegend einheitlich strukturiert, sondern in einer Weise föderalistisch ausdifferenziert, die den unmittelbaren Vergleich nicht eben erleichtert. In den Flächenländern gibt es zum Teil ein zentrales, zum Teil aber auch mehrere Landesarchive, die entweder eigenständig sind oder unter dem Dach einer zentralen Archivverwaltung oder eines einzigen Landesarchivs als organisatorisch unselbständige Außenstellen geführt werden. In jedem Fall haben das Bundesarchiv und die zentralen Landesarchive Behördencharakter, mögen sie auch als Einrichtung oder wie in Berlin als nichtrechtsfähige Anstalt bezeichnet werden, was sie im Hinblick auf ihre Bestände in der Tat gleichfalls sind. Als Bundesober- oder Landesbehörden sind sie einem Regierungsmitglied und dessen Behörde nachgeordnet, ohne dass aus der Vielfalt dieser obersten Aufsichtsbehörden weitergehende Schlüsse etwa auf die rechtliche Eigenstän-

---

<sup>13</sup> *Bayern* gliedert seine staatlichen Archive in die als Behörde der Mittelstufe dem Staatsministerium für Bildung und Kultur, Wissenschaft und Kunst nachgeordnete Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und, dieser wiederum nachgeordnet, das Bayerische Hauptstaatsarchiv und die Staatsarchive (§§ 1 und 2 Abs. 1 der Verordnung über die Gliederung der Staatlichen Archive Bayerns v. 28.05.1990 GVBl. S. 175). In *Berlin* ist das Landesarchiv „der für kulturelle Angelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung... nachgeordnet“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 ArchGB), in *Brandenburg* gehört das Landeshauptarchiv zum Geschäftsbereich des für das Archivwesen zuständigen Ministeriums (§ 14 Abs. 1 BbgArchivG, in *Mecklenburg-Vorpommern* ist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur oberste Archivbehörde (§ 4 Satz 2 LArchivG M-V). In *Nordrhein-Westfalen* gehört das Landesarchiv zum Geschäftsbereich der für das Archivwesen zuständigen obersten Landesbehörde (§ 3 Abs. 1 ArchivG NRW), was in § 5 Abs. 3 LArchG Rh-Pf mit demselben Ergebnis dadurch zum Ausdruck kommt, dass „das für das Archivwesen zuständige Ministerium“ als oberste Aufsichtsbehörde der aus zwei Archiven bestehenden Landesarchivverwaltung *Rheinland-Pfalz* (§ 5 Abs. 1 LArchG Rh-Pf.) bezeichnet wird. In *Sachsen* ist das Staatsministerium des Innern oberste Aufsichtsbehörde des staatlichen Archivwesens (§ 3 Abs. 2 SächsArchivG), in *Thüringen* ist dies das Ministerium für Wissenschaft und Kunst, dem das Hauptstaatsarchiv und die übrigen Staatsarchive „unmittelbar unterstellt“ sind (§ 9 Abs. 1 ThürArchivG), in *Schleswig-Holstein* gehört das Landesarchiv zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz, Kultus und Europa (§ 4 Abs. 1 LArchG S-H.). Das *Saarland* schließlich ordnet sein Landesarchiv dem „Geschäftsbereich von Ministerpräsident und Staatskanzlei“ zu (§ 6 SaarlArchG).

<sup>14</sup> So in *Baden-Württemberg* (§ 6 Abs. 6 Satz 4 LArchG)

<sup>15</sup> So in *Bremen* (§ 9 Abs. 1 BremArchivG)

<sup>16</sup> So in *Hessen* (§ 21 Abs. 2 HArchivG)

<sup>17</sup> Sie liegt in *Brandenburg* für das Landeshauptarchiv bei dem für das Archivwesen zuständigen Landesministerium als oberster Archivbehörde (§ 13 Abs. 1 und 2 BbgArchivG), in *Hessen* bei dem für das Archivwesen zuständigen Ministerium (§ 3 Abs. 1 Satz 3 HArchivG).

digkeit oder den Handlungsspielraum der staatlichen Archive gezogen werden dürften. Als Teil der einheitlichen Bundes- oder Landesverwaltung unterliegen sie derart selbstverständlich der Dienst- und Fachaufsicht, dass die Gesetzgeber sich diese Feststellung vielfach sparen konnten. Tatsächlich gibt es daher keinen Aufgabenbereich der staatlichen Archive, den das Bundes- oder Landesrecht etwa zum Gegenstand der ministerialfreien Verwaltung erklärt hätte. Die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe der Archivgesetze namentlich im Bereich der Bewertung und der Benutzung sind vielmehr offen für eine ministerielle Einwirkung, auch wenn sie, soweit bekannt, in der Praxis eine eher theoretische Bedeutung zu haben scheint; als Zielvorgabe etwa zur Bewältigung von Kapazitätsproblemen und finanziellen Engpässen ist sie aber vorstellbar ganz abgesehen von den - mittelbaren - Einflussmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers.

- b) Mit der **Aufgabenbeschreibung** des § 1<sup>18</sup> gibt das Bundesarchivgesetz dem schon im Kabinettsbeschluss vom 24. März 1950 vorgesehenen Bundesarchiv eine gesetzliche Grundlage, die nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts im Übrigen auch den Staatsarchiven der Länder gefehlt hatte. Zugleich werden die Behörden, Gerichte und sonstigen Stellen des Bundes zur Anbietung und Abgabe ihrer nicht mehr benötigten, gegenständlich näher definierten Unterlagen an das Bundes- oder bei nachgeordneten Stellen mit räumlich begrenzter Zuständigkeit an das zuständige Landesarchiv verpflichtet (§ 2).

Wie das Bundesarchiv mit diesem Schriftgut zu verfahren hat, wird in den Auswahl- und Übernahmekriterien durchweg sehr abstrakt beschrieben.<sup>19</sup> Für den Umgang mit denjenigen Unterlagen, die durch die Bewertungs- und Übernahmeentscheidung des Archivs von Registratur- zu Archivgut umgewidmet worden sind, enthalten die Archivgesetze zur Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts auf der einen und zur Wahrung berechtigter Belange wie insbesondere des wissenschaftlichen Forschungsinteresses auf der anderen Seite eingehende Benutzungsregelungen, deren Einzelheiten noch zu behandeln sein werden. Sie begründen einen Benutzungsanspruch, den der Bund und in ihrer

---

<sup>18</sup> „Das Archivgut des Bundes ist durch das Bundesarchiv auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten.“

<sup>19</sup> § 3 BArchivG: „Das Bundesarchiv entscheidet im Benehmen mit der anbietenden Stelle, ob den Unterlagen bleibender Wert für die Erforschung oder das Verständnis der deutschen Geschichte, die Sicherung berechtigter Belange der Bürger oder die Bereitstellung von Informationen für Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung zukommt.“

Mehrzahl auch die Länder voraussetzungslos gewähren,<sup>20</sup> den einige Länder aber auch von der Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses abhängig machen.<sup>21</sup> Soweit es auf dieses berechnete Benutzungsinteresse ankommen soll, ist es „insbesondere gegeben, wenn die Benutzung zu amtlichen, wissenschaftlichen, heimatkundlichen, familiengeschichtlichen, rechtlichen, unterrichtlichen oder zu publizistischen Zwecken oder zur Wahrnehmung von berechtigten persönlichen Belangen erfolgt“.<sup>22</sup> Wie die Weite der Formulierung zeigt, läuft auch sie in der Sache auf ein Jedermannsrecht hinaus, dessen Voraussetzungen nicht im eigentlichen Sinne glaubhaft zu machen, sondern lediglich nachvollziehbar vorzutragen sind. Einzelheiten der Benutzung, also etwa die Formalien und den Inhalt des Benutzungsantrags, die Entscheidungsmöglichkeiten des Archivs, die Ansprüche und Pflichten der Benutzer und die Folgen von Ordnungsverletzungen regeln die Benutzungsordnungen.

Dass die Archive ihre Bestände zu sichern und zu erhalten haben, gehört schon nach ihrem Selbstverständnis zu ihren Standardaufgaben. Das Bundesarchivgesetz behandelt sie in § 1 deshalb nur lakonisch,<sup>23</sup> andere Archivgesetze beschreiben diesen Auftrag ausdrücklich: „Das Archivgut ist durch die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen vor unbefugter Nutzung, vor Beschädigung oder Vernichtung zu schützen,“<sup>24</sup> „(d)ie staatlichen Archive haben die ordnungs- und sachgemäße Aufbewahrung und Benützbarkeit des Archivguts und seinen Schutz vor unbefugter Benützung oder Vernichtung durch geeignete technische, personelle und organisatorische Maßnahmen si-

---

<sup>20</sup> § 5 Abs. 1 Satz 1 BArchivG: „Das Recht, Archivgut des Bundes aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit zu nutzen, steht jedermann auf Antrag zu ...“. Ähnlich verfahren Berlin (§ 8 Abs. 1 ArchGB: „Alle haben das Recht, das übernommene Archivgut ... zu nutzen“), *Hamburg* (§ 5 Abs. 1 HmbArchivG), *Hessen* (§ 12 Abs. 1 HArchivG), *Niedersachsen* (§ 5 Abs. 1 NArchG), *Nordrhein-Westfalen* (§ 6 Abs. 1 ArchivG NRW), das *Saarland* (§ 11 Abs. 1 SArchG), *Sachsen* (§ 9 Abs. 1 SächsArchivG) und *Schleswig-Holstein* (§ 9 Abs. 1 LArchG).

<sup>21</sup> So *Baden-Württemberg* (§ 6 Abs. 1 LArchG), *Bayern* (Art. 10 Abs. 2 BayArchivG), *Brandenburg* (§ 9 Abs. 1 BbgArchivG), *Bremen* (§ 7 Abs. 1 BremArchivG), *Mecklenburg-Vorpommern* (§ 9 Abs. 1 LArchivG M-V), *Rheinland-Pfalz* (§ 3 Abs. 1 LArchG), *Sachsen-Anhalt* (§ 10 Abs. 1 ArchG-LSA) und *Thüringen* (§ 16 Abs. 1 ThürArchivG).

<sup>22</sup> Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BayArchivG; ähnlich § 9 Abs. 2 BbgArchivG, § 9 Abs. 1 Satz 2 LArchivG M-V, § 10 Abs. 1 Satz 2 ArchG-LSA und § 16 Abs. 2 ThürArchivG.

<sup>23</sup> Die Begründung des Regierungsentwurfs für das Bundesarchivgesetz behandelt diesen Punkt etwas genauer: „Unter den Begriff der „Sicherung“ fallen nicht nur Maßnahmen gegen Zersplitterung oder Veruntreuung von Unterlagen des Bundes, die konservatorische und restauratorische Aufbereitung des Archivguts des Bundes, sondern auch der Schutz gegen unbefugte Benutzung (vgl. § 5)“ (BT-Drs. 11/498 S. 8), sagt damit aber nichts Neues. Vergleichbar knapp formulieren etwa § 4 Abs. 1 BremArchivG, § 2 Abs. 7 i.V.m. § 4 Abs. 1 HArchivG, § 5 Abs. 2 Satz 3 ArchivG NRW, § 9 Abs. 2 LArchG Rh-Pf., § 3 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 SaarlArchG, § 2 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 2 Satz 1 SächsArchivG, § 8 Abs. 2 ArchG-LSA, § 3 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 2 LArchG S-H, § 7 Abs. 1 Satz 2 ThürArchivG.

<sup>24</sup> § 4 Satz 1 LArchG Ba-Wü.

cherzustellen.“<sup>25</sup> Ein von Land zu Land oder im Verhältnis zum Bund unterschiedlicher Schutzstandard ist aus den Formulierungsunterschieden nicht abzuleiten; was die Archive tatsächlich leisten, ist keine Frage der Gesetzesfassung, sondern der Haushaltsmittel.

- c) Die Aufgabenbeschreibung der staatlichen Archive wäre unvollständig ohne die Klarstellung, dass ihnen nach der gegenwärtigen Rechtslage bei der Übernahme und Bewertung der Unterlagen der anbietungs- und abgabepflichtigen Stellen ein weitgehendes Monopol zukommt. Der Bund lässt in § 2 Abs. 1 Satz 3 BArchivG zwar Ausnahmen zu und macht von dieser Möglichkeit vereinzelt auch Gebrauch - wofür er nicht anders als die Landesgesetzgeber auf einen gesetzlichen Vorbehalt nicht einmal angewiesen wäre -, doch geht es dabei um Sonderfälle, die immerhin einer gesetzlichen Anordnung bedürfen und nicht das Ergebnis bloßer Verwaltungspraxis sein können. Es sind also ausschließlich die durch Gesetz oder Verordnung als zuständig bestimmten staatlichen Archive, denen die öffentlichen Stellen von Bund und Ländern ihre nicht mehr benötigten Unterlagen anzubieten und zu überlassen haben. Und es sind, falls der Gesetz- oder Verordnungsgeber nichts anderes geregelt hat, ausschließlich diese Archive, die nach ihren eigenen, gesetzlich vorgegebenen Kriterien über die Archivwürdigkeit und damit über die Fortexistenz oder Vernichtung der Unterlagen entscheiden. Zum Dritten liegt auch die letzte Entscheidung über die Nutzung der Archivbestände zumindest solange allein bei ihnen, wie nicht die Beteiligung der abgebenden Stelle wie etwa in § 5 Abs. 5 Satz 6 BArchivG eigens vorgesehen ist.

2. *Welche Auswirkungen hat die Organisationsform auf die Wahrnehmung der Aufgaben bei Sicherung des Zugangs sowie Übernahme und Erhaltung der Unterlagen?*

Das Bundesarchiv und die staatlichen Archive der Länder gliedern sich als (Ober-) Behörden in den Verwaltungsaufbau ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft ein. In ihrer Eigenschaft als Behörde sind sie nicht rechtsfähig, verfügen zwar über Zuständigkeiten mit der Verpflichtung, sie als Aufgaben auch wahrzunehmen, handeln aber nicht im eigenen Namen, sondern für ihren jeweiligen Träger. Meinungsverschiedenheiten mit abgabepflichtigen Stellen desselben Rechtsträgers haben also den Charakter interner Auseinandersetzungen über die Abgrenzung von Kompetenzen und lassen sich allenfalls mit Hilfe einer gemeinsamen Fachaufsicht und als letztes Mittel am Kabinetttisch beilegen. In ei-

---

<sup>25</sup> Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG; ähnlich § 7 Abs. 1 Satz 1 ArchG Berlin, § 6 Abs. 3 BbgArchivG, § 4 Abs. 1 HmbArchG, § 11 Abs. 1 HArchivG, § 8 Abs. 1 Satz 2 LArchivG M-V und § 4 Satz 1 NdsArchG.

nem rechtlich geregelten Verfahren und im eigenen Namen können staatliche Archive die Anbietungs- und Abgabepflichten der ihnen zugeordneten Behörden, Gerichte und sonstigen Stellen dagegen nicht geltend machen. Folgerichtig haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern davon abgesehen, den Anbietungs- und Abgabepflichten korrespondierende Ansprüche der Archive gegenüberzustellen. Vielmehr haben sie es bei der Begründung unvollkommener, nur von den Inhabern der Dienst- und Fachaufsicht durchsetzbaren Pflichten ihrer nachgeordneten Behörden belassen.<sup>26</sup>

Indessen spricht vieles dafür, dass archivgesetzlich unzulässige Aktenvernichtungen, aber auch Meinungsverschiedenheiten über die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen der Anbietungspflicht - etwa darüber, ob Unterlagen tatsächlich noch benötigt werden oder vielleicht gar nicht angeboten werden dürfen (vgl. nur § 2 Abs. 1 BArchivG) - und Schwächen des Anbietungsverfahrens eher die Ausnahme sind. Ob die Zusammenarbeit der anbietungspflichtigen Stellen mit den Archiven verbessert würde, wenn die rechtliche Selbständigkeit der Archive gestärkt und die Pflicht zur Anbietung notfalls gerichtlich durchsetzbar wäre, erscheint zweifelhaft. Erfahrungen mit einem solchen Modell gibt es, soweit ersichtlich, nicht, und die Annahme, Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Verwaltung ließen sich anstelle aufsichtlicher Verfahren mit gerichtlicher Hilfe dauerhaft beilegen, dürfte wenig lebensnah sein.

Spezifische Auswirkungen der Organisationsform auf den Zugang zum Archivgut sind nicht zu erkennen.<sup>27</sup> Zumal in den letzten Jahren haben die Verwaltungsgerichte sich gelegentlich mit Ansprüchen auf Nutzung von Archivalien und insbesondere mit den von den Archiven vorgebrachten Versagungsgründen befassen müssen.<sup>28</sup> Dass für diese Verwaltungsstreitverfahren und für ihre Ergebnisse die Rechtsform der Archive irgendeine Bedeutung gehabt hätte, ist den Entscheidungen nicht zu entnehmen.

---

<sup>26</sup> Vgl. zu diesem Fragenkreis Günther, *Archive und Verwaltung oder über die Grenzen des Archivrechts*, in: *Archiv-Recht-Geschichte. Festschrift für Rainer Polley*, Marburg 2014, S. 195.

<sup>27</sup> Das entspricht letztlich auch der Einschätzung von Schoch/Kloepfer/Garstka, *Archivgesetz (ArchG-ProfE)*, Berlin 2007, S. 86 f., die zwar das Bundesarchiv als rechtsfähige Anstalt des Öffentlichen Rechts organisieren wollen (ebenda § 4 Abs. 1 und S. 89), die aber lediglich aus Gründen der Gleichstellung mit anderen Archiven und Bibliotheken des Bundes vorschlagen, zumal die gegenwärtige Organisationsform „der Bedeutung des Bundesarchivs in der Informationsgesellschaft nicht (mehr) gerecht“ werde. Einen rechtlich fassbaren Vorzug sehen sie darin augenscheinlich nicht.

<sup>28</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.04.2010 20 F 13/09 BVerwGE 136, 345, v. 23.11.2011 20 F 22/10, v. 10.01.2012 20 F 1/11 AfP 2012, 298, und v. 07.08.2013 20 F 13/12; Urteil v. 27.06.2013 7 A 15/10 NVwZ 2013, 1285 (alle zu § 5 Abs. 6 Nr. 1 BArchivG)

Über den Antrag auf Nutzung von Archivgut und, falls erforderlich, über besondere Nutzungsbedingungen entscheiden die staatlichen Archive stets in eigener Zuständigkeit.<sup>29</sup> Sie prüfen die Einhaltung der Sperrfristen, entscheiden, soweit nötig, über deren Verlängerung oder Verkürzung, über Nutzungseinschränkungen und über das Vorliegen von Versagungsgründen.<sup>30</sup> Eine Zuständigkeitsverlagerung auf Stellen außerhalb der Archivverwaltung ist nirgends vorgesehen. Vereinzelt und für Sonderfälle wird die Nutzungsentscheidung ausnahmsweise dem Fachministerium vorbehalten,<sup>31</sup> und selbst die Verkürzung und Verlängerung von Schutzfristen bleibt Sache der Landesarchivverwaltung, die bei grundsätzlicher Bedeutung das Einvernehmen mit dem Ministerium herzustellen hat.<sup>32</sup> Wenn das Bundesarchivgesetz in § 5 Abs. 5 Satz 6 und auch einige Landesarchivgesetze<sup>33</sup> für die Verkürzung oder Verlängerung von Schutzfristen die Einwilligung der abgebenden Stelle fordern, lässt das nicht Zweifel an der Kompetenz der Archive, sondern den Versuch erkennen, den abgebenden Stellen einen Einfluss auf die Nutzung ihrer früheren Bestände zu erhalten und ihnen damit die Abgabeentscheidung zu erleichtern. Unabhängig davon bleibt den Archiven die Möglichkeit, sich etwa über den Ausschlussgrund, es könnten der Bundesrepublik oder einem ihrer Länder durch die Benutzung wesentliche Nachteile entstehen, von anderen Behörden beraten zu lassen. Auch dann dürfen und müssen sie die abschließende Entscheidung jedoch selbst treffen, im Namen ihres Archivträgers verantworten und notfalls vor Gericht vertreten.

### 3. *Hat sich die Organisationsform bewährt?*

Wie zur ersten Frage dargestellt, bestehen als Ausprägung der föderalen Eigenständigkeit unterschiedliche Organisationsformen des staatlichen Archivwesens. Vermutlich wird der Bund ebenso wie jedes Land seinem Modell bestätigen, dass es sich bewährt habe. Repräsentative, länderübergreifende Wirksamkeitsvergleiche gibt es, soweit bekannt, nicht.

### 4. *Welche Lösungen bieten StUG, Archivrecht und Datenschutzrecht für den Zielkonflikt zwischen informationellem Selbstbestimmungsrecht von Personen, also dem Gebot zum*

---

<sup>29</sup> Vgl. statt aller § 3 Abs. 2 der Bundesarchiv-Benutzungsverordnung vom 29.10.1993 BGBl. I S. 1857

<sup>30</sup> Für das Bundesarchiv ergibt sich ein Anhaltspunkt für diese Zuständigkeit insoweit schon aus dem Gesetz, als es zu seinen Aufgaben gehört, das Archivgut des Bundes „nutzbar zu machen“ (§ 1 BArchivG). Die Abwicklung des Nutzungsverfahrens bleibt danach offen, die Regelung findet sich nur in der Benutzungsverordnung und ließe sich daher im Verordnungswege ändern, wenn und soweit es für sachgerecht gehalten würde.

<sup>31</sup> § 14 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 HArchivG

<sup>32</sup> § 9 Abs. 4 Satz 1 LArchG Rh.-Pf.; § 6 Abs. 2 der Bayerischen Archivbenutzungsordnung vom 16.01.1990 GVBl. S. 6

<sup>33</sup> Art. 10 Abs. 4 Satz 1 und 3 BayArchG und § 5 Abs. 2 der Bayerischen Archivbenutzungsordnung; § 6 Abs. 2 Satz 5 ArchivG NRW

*Schutz der Persönlichkeitsrechte und dem Interesse an Informationen über das eigene Schicksal einerseits und dem Interesse der Gesellschaft an einer Auseinandersetzung mit ihrer Vergangenheit mit Hilfe von authentischem Archivgut andererseits? Wie sind dabei Lösungen wie Schutzfristen, Gegendarstellung und Löschungsanspruch zu bewerten?*

In Reaktion auf die Entwicklung des Datenschutzrechts und sodann die datenschutzrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts lassen sich die Archivgesetze von Bund und Ländern in erster Linie als bereichsspezifisches Datenschutzrecht verstehen. Im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht derjenigen Personen, die aktiv oder passiv an der Entstehung staatlicher Unterlagen beteiligt sind, regeln sie den Sachbereich der Anbietung und Übernahme dieser Unterlagen, ihre Bewertung, Verwahrung, Nutzung und Vernichtung abschließend. Abweichungen von den Datenschutzgesetzen in Bund und Ländern folgen aus der Natur der Sache. Für deren Anwendung lassen sie nur dort Raum, wo sie eigens auf diese verweisen.

- a) Das allgemeine **Datenschutzrecht** kommt als Vergleichsmaßstab für den Umgang mit Archivbeständen und den Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes ohnehin kaum in Betracht. Für die Datenschutzgesetze gilt der Grundsatz der Datensparsamkeit bei der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten,<sup>34</sup> die grundsätzlich zu löschen sind, sobald sie nicht mehr benötigt werden, und erst recht dann, wenn sie gar nicht hätten gespeichert werden dürfen.<sup>35</sup> Mit dem Auftrag der Archive, ihr Archivgut „auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten“<sup>36</sup> - und zwar gerade deshalb, weil „den Unterlagen bleibender Wert ... zukommt“<sup>37</sup> -, ist ein derartiger Umgang mit den darin enthaltenen personenbezogenen Daten<sup>38</sup> offenkundig nicht zu vereinbaren. Für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes gilt schon deshalb nichts anderes, weil sie nach dem Willen des Deutschen Bundestages gleichfalls dauerhaft erhalten werden sollen.<sup>39</sup> Die Archiv- und die Datenschutzgesetzgebung bearbeiten mit der Ausgestaltung

---

<sup>34</sup> § 3a des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) i.d.F. v. 14.01.2003 BGBl. I S. 66

<sup>35</sup> § 20 Abs. 2 Nr. 1 BDSG

<sup>36</sup> § 1 BArchivG

<sup>37</sup> § 3 BArchivG; diesen Gesichtspunkt betonen auch § 2 Abs. 1 Satz 1 LArchG Ba.-Wü.; Art. 2 Abs. 2 BayArchivG; § 3 Abs. 2 ArchGBerlin; § 2 Abs. 6 BbgArchivG; § 2 Abs. 2 Satz 1 BremArchivG; § 2 Abs. 2 Satz 1 HmbArchG; § 2 Abs. 1 HArchivG; § 3 Abs. 3 LArchivG M-V; § 2 Abs. 2 NdsArchG; § 2 Abs. 6 ArchivG NRW; § 1 Abs. 1 Satz 1 LArchG Rh-Pf; § 2 Abs. 3 Satz 1 SaarArchG; § 2 Abs. 3 SächsArchivG; § 2 Abs. 4 ArchG-LSA und § 3 Abs. 3 Satz 1 LArchG S.-H.

<sup>38</sup> Zu diesem Begriff § 3 Abs. 1 BDSG: „Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener).“

<sup>39</sup> Der am 4. Juli 2014 angenommene Antrag auf Einsetzung der Expertenkommission geht davon aus, dass „zukünftige strukturelle Veränderungen ... nicht zu einer Verschlechterung bei der Nutzung der Akten durch Bürgerinnen und Bürger, Forschung, Bildung, Medien und öffentliche Stellen führen (dürfen). Veränderungen dürfen kein Schlussstrich sein.“ Sicherzustellen sei daher unter anderem, „dass ... der Aktenbestand als besondere Er-

des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG) im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zwar dasselbe Thema. Dabei kommen sie aus naheliegenden Gründen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen:

Die Datenschutzgesetzgebung beschäftigt sich mit der Verfahrensweise einer laufenden Verwaltung, die auf der Grundlage und mit Hilfe ihrer Daten ihre Aufgaben wahrnimmt. Für sie ist das Interesse Dritter an diesen Daten – und das gilt auch für die wissenschaftliche Forschung – vielleicht sogar ein Störfaktor, jedenfalls aber ein entschieden nicht intendierter Begleiteffekt der eigenen Datenerhebung und -verarbeitung. Für die Archive und mit ihrem enger gefassten, aber zeitlich ebenfalls unbegrenzten Förderauftrag ebenso für die Behörde des Bundesbeauftragten sind die personenbezogenen Daten ihrer Unterlagen und im Archivgut dagegen keine Hilfsmittel ihrer Verwaltungstätigkeit, sondern deren eigentliches Objekt.

Um vor diesem Hintergrund die Frage nach den Lösungsangeboten des Datenschutzrechts beantworten zu können, wird man differenzieren müssen. Das Verfassungsgebot eines bereichsspezifischen Datenschutzes hat eine Vielzahl von auskunfts- und forschungsrelevanten Einzelregelungen hervorgebracht, die hier unmöglich behandelt werden können.<sup>40</sup> Im Sinne der Fragestellung mag ein Hinweis auf das allgemeine Datenschutzrecht und hier auf das Bundesdatenschutzgesetz jedoch genügen.

Für den Zugriff der Presse und der wissenschaftlichen Forschung auf personenbezogene Daten sieht es ein recht grobes Abwägungsmodell vor:

Sie sind, wenn es nicht um Forschungsvorhaben der für die Datenverarbeitung verantwortlichen Stelle geht, den Medien und dem außenstehenden Forscher zunächst zu übermitteln. Das ist unter der Voraussetzung eines berechtigten Interesses zulässig;<sup>41</sup> berechtigt ist das Übermittlungsinteresse schon dann, wenn es über die bloße Neugier hinaus

---

satzüberlieferung der SED-Diktatur im Ganzen erhalten bleibt, ohne dass durch Bewertungen der Einzelüberlieferungen personenbezogene Daten vernichtet werden“ (BT-Drs. 18/1957 v. 01.07.2004 S. 2). In der Plenarberatung des Antrags bestand in diesem Punkt Einigkeit (Deutscher Bundestag, 18. WP, 47. Sitzung vom 04.07.2014 S. 4400 – 4407).

<sup>40</sup> Beispiele für Übermittlungsvorschriften zum Zweck wissenschaftlicher Forschung finden sich auf Bundesebene und ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit etwa in § 12c Abs. 3 des Atomgesetzes, in § 35a Abs. 5 der Röntgenverordnung, § 112 Abs. 5 der Strahlenschutzverordnung, § 29 Abs. 2-9 des Bundeskriminalamtgesetzes, § 16 Abs. 6 des Bundesstatistikgesetzes, § 42a des Bundeszentralregistergesetzes, § 66 des Personenstandsgesetzes und in § 476 der Strafprozessordnung.

<sup>41</sup> § 16 Abs. 1 Nr. 2 BDSG

ideelle oder wirtschaftliche Ziele verfolgt und auf sachlichen Überlegungen beruht.<sup>42</sup> Demgegenüber bedarf die vom Gesetz geforderte Überzeugung der übermittelnden Stelle, der Betroffene habe ausnahmsweise kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Übermittlung, einer vertieften Begründung. Fällt die so gebotene intensive Abwägung zugunsten des Dritten aus, darf er die Daten grundsätzlich nur für diejenigen Zwecke nutzen, für die er sie erhalten hat.<sup>43</sup>

Eine behördeninterne, auf die Übermittlung der Daten nicht angewiesene Nutzung setzt jedenfalls deren Zweckänderung voraus. Im Ausgangspunkt dürfen Daten nur gespeichert, verändert und genutzt werden, „wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und es für die Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben worden sind.“ Für andere Zwecke dürfen sie nach dem Katalog der Erlaubnisgründe in § 14 Abs. 2 BDSG, soweit die Wissenschaft in Betracht kommt, ohne das tatsächliche oder vermutliche Einverständnis des Betroffenen lediglich dann genutzt werden, wenn „es zur Durchführung wissenschaftlicher Forschung erforderlich ist, das wissenschaftliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens das Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Zweckänderung erheblich überwiegt und der Zweck der Forschung auf andere Weise nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden kann.“<sup>44</sup> Steht also fest, dass es sich um einen Fall wissenschaftlicher Forschung handelt, die hier ebenso wenig definiert wird wie beispielsweise im Archivbenutzungsrecht, dann kommt eine Nutzung dennoch nur in Betracht, wenn sie

- zu deren Durchführung überhaupt erforderlich ist,
- der Forschungszweck sich zudem ohne die erfragten Daten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreichen lässt und
- der Betroffene zwar ein Interesse daran hat zu verhindern, dass seine Daten für andere als Verwaltungszwecke genutzt werden, demgegenüber das wissenschaftliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens jedoch nicht nur überhaupt, sondern erheblich überwiegt.

---

<sup>42</sup> Hinweise hierzu bei Gola/Klug/Körffler/Schomerus, BDSG, 11. Aufl. München 2012, § 16 Rdn. 10

<sup>43</sup> § 16 Abs. 4 BDSG

<sup>44</sup> § 14 Abs. 1 und 2 Nr. 9 BDSG. Werden personenbezogene Daten für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung eigens erhoben oder gespeichert, gilt für deren Verarbeitung und Nutzung die Sonderregelung des § 40 BDSG, auf die hier nicht weiter einzugehen ist.

Die Übermittlung und Nutzung „von besonderen Arten personenbezogener Daten“<sup>45</sup> unterliegt demselben Abwägungsmechanismus. In die Gewichtung der entgegengesetzten Interessen ist im Fall der Übermittlung jedoch das Erfordernis der Rechtswahrung und im Übrigen nicht das bloß wissenschaftliche, sondern das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens einzustellen mit dem klärenden Hinweis, dass das wissenschaftliche im Rahmen des öffentlichen Interesses besonders zu berücksichtigen sei.<sup>46</sup> Daneben bleibt es bei den presserechtlichen Auskunftsansprüchen der Länder,<sup>47</sup> die wegen ihrer Zuständigkeit für das Presserecht auch im Übrigen die bereichsspezifischen Auskunftsregelungen zu treffen haben.<sup>48</sup>

Größere Aufmerksamkeit schenkt das Bundesdatenschutzgesetz den Rechten des Betroffenen: Werden Daten ohne seine Kenntnis erhoben, ist er grundsätzlich davon zu unterrichten. Jederzeit – freilich mit begrenzten Ablehnungsmöglichkeiten – ist ihm Auskunft über Herkunft und Inhalt der über ihn gespeicherten Daten, über deren Adressaten und über den Zweck der Speicherung zu erteilen. Bestreitet er die Richtigkeit, ist dies je nach der Art der Datenverarbeitung zu dokumentieren, soweit die Daten nicht zu sperren sind.<sup>49</sup>

- b) Das **Nutzungsregime der Archivgesetze** unterscheidet sich von dem allgemeinen Datenschutzrecht grundlegend. Dessen Gedanken finden sich zwar im - hier als Beispiel herangezogenen - Bundesarchivgesetz insofern wieder, als dem Betroffenen auf Antrag „Auskunft über die im Archivgut zu seiner Person enthaltenen Daten zu erteilen (ist), soweit das Archivgut durch Namen der Person erschlossen ist. Anstelle einer Auskunft kann das Bundesarchiv Akteneinsicht gewähren“. Sind personenbezogene Angaben unrichtig, ist das in den Unterlagen zu vermerken oder sonst festzuhalten. Bestreitet der Betroffene deren Richtigkeit, hat er die Möglichkeit der Gegendarstellung, die den Unterlagen beizufügen ist.<sup>50</sup> Es ist dann der Nutzer, der die Frage der Richtigkeit jeweils für sich entscheiden

---

<sup>45</sup> Darunter versteht § 3 Abs. 9 BDSG „Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben“.

<sup>46</sup> § 14 Abs. 5 BDSG; aus Gründen der Vollständigkeit mag ergänzend auf § 20 Abs. 7 BDSG über die Nutzung gesperrter Daten zu wissenschaftlichen Zwecken verwiesen werden.

<sup>47</sup> Daneben hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 27.11.2013 6 A 5/13 NJW 2014, 1126 allerdings auch einen bundesrechtlichen Informationsanspruch der Presse unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 GG abgeleitet.

<sup>48</sup> Als Beispiel s. § 35 Abs. 3 des Hessischen Meldegesetzes.

Was die Ausgangsfrage nicht anspricht, was aber nicht völlig außer Acht bleiben sollte, ist der Zugang zu amtlichen Informationen auf Grund der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Ländermehrheit und weiter auf Grund der europarechtlich vorgegebenen Umweltinformationsgesetze.

<sup>49</sup> §§ 19, 19a und 20 Abs. 1 und 4 BDSG

<sup>50</sup> § 4 Abs. 2 und 3 BArchivG

muss; einen eigenständigen Anspruch auf Vernichtung von Archivgut kennt das Bundesarchivgesetz nicht.

Im Übrigen hat sich das Benutzungsrecht von dem allgemeinen Datenschutzrecht jedoch nahezu vollständig emanzipiert und sich auch mit seinen Einschränkungen, wie sich wiederum am Beispiel des Bundesarchivgesetzes zeigen lässt, eigenständig entwickelt.

Bei einigen Archivalien scheidet eine Benutzung schlechthin aus. Zum Teil hat das praktische Gründe, wenn nämlich die Benutzung einen unvermeidbaren Verwaltungsaufwand erfordern oder den Erhaltungszustand des Archivgutes gefährden würde. Der Nutzung können aber auch das Wohl der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder, schutzwürdige Belange Dritter oder besondere Geheimhaltungsvorschriften entgegenstehen.<sup>51</sup> Greifen diese Ausnahmetatbestände nicht ein, dann gilt das Jedermannsrecht auf Nutzung von Archivgut – allerdings nur dann, wenn es „aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit“ stammt.<sup>52</sup> Personenbezogenes Archivgut unterliegt zudem einer weiteren Sperrfrist von 30 Jahren nach dem Tode des Betroffenen und hilfsweise von 110 Jahren nach dessen Geburt,<sup>53</sup> von Gesetzes wegen geheim zu haltende Unterlagen dürfen erst 60 Jahre nach ihrer Entstehung benutzt werden<sup>54</sup> mit Ausnahme der Unterlagen aus der Zeit vor dem 23. Mai 1949, „deren Benutzung für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange erforderlich ist“. Alle diese Schutzfristen gelten indessen nicht, wenn die zu Archivgut gewordenen Unterlagen schon bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren oder vor ihrer Übergabe bereits „einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden“ hatten.<sup>55</sup> Ebenso wenig gelten sie für die Nutzung des je eigenen Archivgutes

---

All das ist, mit Abweichungen in den Einzelheiten, archivgesetzliches Allgemeingut: § 5 LArchG Ba.-Wü. (mit aktualisierungsbedürftigen Verweisungen auf das Landesdatenschutzgesetz); Art. 11 Abs. 1 und 3 BayArchivG; § 9 ArchG Berlin; § 8 BbgArchivG; § 5 BremArchivG; § 6 HmbArchivG; § 15 HArchivG; § 11 LArchivG M-V; § 6 NdsArchG; § 5 Abs. 4, § 6 Abs. 3 ArchivG NRW; § 4 LArchG Rh.-Pf.; § 5 SaarlArchG; § 6 SächsArchivG; § 6 ArchG-LSA; § 11 LArchG S.-H.; § 19 ThürArchivG

<sup>51</sup> § 5 Abs. 6 BArchivG

<sup>52</sup> Für die Bestände der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR gilt diese Frist nicht, im Übrigen weichen deren Benutzungsregeln von denen des Bundesarchivgesetzes nicht wesentlich ab (§ 2a Abs. 4 BArchivG und § 4 des Stiftungserlasses vom 6. April 1992 (GMBl. S. 310); zur Begründung s. BT-Drs. 12/1967 S. 12. Die Länder legen für ihr eigenes Archivgut sowohl die allgemeine wie die Sperrfrist für personenbezogenes Archivgut vereinzelt abweichend fest, der Professoren-Entwurf (Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz [ArchG-ProfE], Berlin 2007, S. 183 f.) hält eine allgemeine Sperrfrist für nicht begründbar und entbehrlich.

<sup>53</sup> § 5 Abs. 2 BArchivG

<sup>54</sup> § 5 Abs. 3 BArchivG

<sup>55</sup> § 5 Abs. 4 BArchivG

durch die abgebenden Stellen – freilich nur bei einer „Nutzung für die Zwecke..., für die diese Unterlagen vor Abgabe an das Bundesarchiv verwendet werden durften“.<sup>56</sup>

In dem nach diesen Ausnahmen verbleibenden Regelfall lassen sich die Schutzfristen je nach den Interessen der Beteiligten flexibel handhaben. Das erreicht der Gesetzgeber dadurch, dass er die Verkürzung und Verlängerung der Fristen in das Ermessen des Bundesarchivs stellt und seine Ausübung vielfach an unbestimmte Rechtsbegriffe knüpft, deren Interpretation und Anwendung dem Archiv gleichfalls einigen Spielraum lässt.<sup>57</sup> In der Eigenart dieser Handlungsanleitungen liegt es, dass sich die Modalitäten der Nutzung und der Verwertung ihrer Ergebnisse nach den Erfordernissen der Sachgerechtigkeit frei gestalten lassen.

- Zunächst kann die allgemeine dreißigjährige Schutzfrist nach dem Ermessen des Bundesarchivs ohne näher benannte Voraussetzungen und Maßgaben verkürzt werden. Dabei geht das Bundesarchiv augenscheinlich und nicht ohne weiteres in Übereinstimmung mit dem Gesetz davon aus, sein Ermessen sei, falls nicht die Versagungsgründe des § 5 Abs. 6 BArchivG entgegenstehen, im Sinne einer Fristverkürzung auf Null reduziert.<sup>58</sup>
- Auch bei Einwilligung des Betroffenen ist das Bundesarchiv berechtigt, aber nicht verpflichtet, diese und darüber hinaus die personenbezogene, ab dem Tode des Betroffenen laufende Schutzfrist zu verkürzen; ein Anspruch auf die sofortige Nutzung des den Nutzer selbst betreffenden Archivgutes besteht also nicht.
- Dieselben Schutzfristen können auch ohne Einwilligung des Betroffenen auf Grund einer besonderen Interessenabwägung dann verkürzt werden, wenn „eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange durch angemessene Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage anonymisierter Reproduktionen, ausgeschlossen werden“ kann. Tatbestandliche Voraussetzungen ist in diesem Fall, dass die Benutzung „für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerlässlich ist, die im überwiegenden Interesse einer anderen Person oder Stelle liegen“. Eine Beteiligung des Betroffenen an der Ent-

---

<sup>56</sup> § 6 der Bundesarchiv-Benutzungsverordnung

<sup>57</sup> Vgl. dazu Günther, Unbestimmte Rechtsbegriffe der Archivgesetze als Aufforderung an die Fachwissenschaft, in: Uhde (Hrsg.), Qualitätssicherung und Rationalisierungspotentiale in der Archivarbeit. Beiträge des 2. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, Marburg 2003, S. 89

<sup>58</sup> Becker/Oldenhave, Bundesarchivgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2006, § 5 Rdn. 59. Zumindest bei wissenschaftlichen Forschungsvorhaben sieht das Manegold, Archivrecht, Berlin 2002, S. 270 f. ebenso.

scheidung sieht das Gesetz ebenso wenig vor wie seine nachträgliche Unterrichtung – dessen Interessen werden allein vom Bundesarchiv wahrgenommen, seine Entscheidungsgrundlagen bezieht es ausschließlich aus dem Benutzungsantrag und seinen Archivalien.

- Betrifft das Archivgut Personen der Zeitgeschichte oder Amtsträger in Ausübung ihres Amtes, kommt eine Schutzfristverkürzung ohne Rücksicht auf deren Einverständnis in Betracht, „wenn die schutzwürdigen Belange des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden“.<sup>59</sup> Auch an dieser Abwägung ist der Betroffene nicht beteiligt, und dass er Gegenstand fremden Nutzungsinteresses ist, erfahren er oder seine Hinterbliebenen nur zufällig.

Alle diese Abwägungsvorgänge spielen sich innerhalb der vom Gesetz als Regelfall vorgegebenen Schutzfrist von 30 Jahren nach der Entstehung der Unterlagen oder nach dem Tode des Betroffenen ab. Diese Frist, die den Zugang zu Archivalien seit jeher begrenzt hat, erhält damit eine neue Funktion: Im Zeitalter des Verwaltungsgeheimnisses schirmte sie die Verwaltung auch nach der Archivierung ihrer Unterlagen gegen unangebrachte Neugier ab.<sup>60</sup> In Zeiten weitgehender Aktenöffentlichkeit begründet sie nunmehr die unwiderlegliche Vermutung, dass die Nutzung der Archivbestände nach Fristablauf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht Betroffener nicht mehr berührt. Eine Fristverlängerung gestattet das Gesetz daher nur noch im öffentlichen und nicht im privaten Interesse.<sup>61</sup> Die Verkürzung der allgemeinen dreißigjährigen Schutzfrist steht dagegen im vom Gesetz nicht weiter angeleiteten Ermessen des Archivs,<sup>62</sup> das bei dessen Ausübung die Interessen des Benutzers zu gewichten und namentlich grundrechtlich relevante Nutzungszwecke zu berücksichtigen hat, ohne dass sich aus ihnen, also etwa aus dem Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) jedoch ein Anspruch auf Fristverkürzung ableiten ließe. Maßstab einer möglichen Schutzfristverkürzung sind die nicht näher benannten schutzwürdigen Belange des Betroffenen, die bei Personen der Zeitgeschichte und Amtsträgern in Ausübung ihres Amtes „angemessen“ zu berücksichtigen sind und deren Beeinträchtigung im Übrigen sogar ausgeschlossen sein oder besondere Maßnahmen erfordern muss, um eine Beeinträchtigung zu verhindern. Nach dem Grund der Betroffenheit und dem Maß der Schutzwürdigkeit unterscheidet das Gesetz nicht, wie es andererseits, die eigens

---

<sup>59</sup> § 5 Abs. 5 BArchivG

<sup>60</sup> S. dazu Granier, Benutzungsgrenzzahre in öffentlichen Archiven, in: Der Archivar Jg. 29, 1976, Sp. 195

<sup>61</sup> § 5 Abs. 5 Satz 5 BArchivG

<sup>62</sup> § 5 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 BArchivG

privilegierte wissenschaftliche Forschung oder die Wahrnehmung berechtigter Belange „im Interesse einer anderen Person oder Stelle“ ausgenommen, die Unterschiedlichkeit der denkbaren Nutzer und der - etwa publizistischen - Nutzungszwecke außer Betracht lässt.<sup>63</sup>

Der Überblick über die Rechtsprechung deutet darauf hin, dass das Bundesarchiv mit diesem System konfliktfrei umgeht und die Bedürfnisse der Nutzer angemessen und beanstandungsfrei berücksichtigt. Das mag seinen Grund vornehmlich in der Praxis einer großzügigen Verkürzung der allgemeinen dreißigjährigen Sperrfrist und im Übrigen darin haben, dass es die Forschungs- und Abwägungsklauseln seines Gesetzes klug zu handhaben weiß.

- c) Das **Stasi-Unterlagen-Gesetz** kennt weder den archivtypischen Filter einer ursprünglichen Bewertung seiner Bestände noch eine wie immer geartete Sperrfrist. Es will „dem Einzelnen Zugang zu den vom Staatssicherheitsdienst zu seiner Person gespeicherten Informationen...ermöglichen, damit er die Einflussnahme des Staatssicherheitsdienstes auf sein persönliches Schicksal aufklären kann“, und ihn davor „schützen, dass er durch den Umgang mit den vom Staatssicherheitsdienst zu seiner Person gespeicherten Informationen in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird.“<sup>64</sup> Schon bei der Vorbereitung des Einigungsvertrages stand fest, dass sich dieser Zweck mit dem neutralen und inhaltlich offenen Auftrag des Bundesarchivs, sich solcher Unterlagen anzunehmen, denen „bleibender Wert für die Erforschung oder das Verständnis der deutschen Geschichte, die Sicherung berechtigter Belange der Bürger oder die Bereitstellung von Informationen für Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung zukommt“,<sup>65</sup> nicht würde vereinbaren lassen. Gerade deshalb blieb es nicht dabei, den Unterlagenbegriff in § 2 Abs. 8 des Bundesarchivgesetzes um solche von „Stellen der Deutschen Demokratischen Republik“ zu erweitern. Vielmehr leuchtete den Vertragsparteien die Notwendigkeit „einer umfassenden gesetzlichen Regelung durch den gesamtdeutschen Gesetzgeber“ derart ein, dass sie sich „anstelle der Vorschriften des Bundesarchivgesetzes“ auf eine vorübergehend gel-

---

<sup>63</sup> § 5 Abs. 5 Satz 3 und 4 BArchivG

<sup>64</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG) i.d.F. v. 18.02.2007 BGBl. I S. 162, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.08.2013 BGBl. I S. 3154; hinzu kommt der umfassende Aufgabenkatalog des Bundesbeauftragten aus § 37 StUG.

<sup>65</sup> § 3 BArchivG

tende, aber umgehend abzulösende Sonderregelung einigten.<sup>66</sup> Mittlerweile ist das Stasi-Unterlagen-Gesetz im Laufe von annähernd 22 Jahren durch 16 Gesetze geändert worden. Legt man seine aktuelle Fassung zu Grunde, lassen sich seine Eigentümlichkeiten gerade im Gegensatz zum Archivrecht, hier zum Bundesarchivgesetz, deutlich machen.<sup>67</sup> Ausgangspunkt ist die spezifische Herkunft dieser Bestände, die nach rechtsstaatlichen Maßstäben, wenn es um ihre Übernahme in das Bundesarchiv ginge, schon vor ihrer Anmietung und ebenso im Fall ihrer Archivierung hätten vernichtet werden müssen.<sup>68</sup> Gerade sie rechtfertigt andererseits das private und öffentliche Interesse an den Unterlagen, die Notwendigkeit differenzierender Zugangsregelungen, die umfassenden gesetzlichen Aufträge für den Bundesbeauftragten und nicht zuletzt seine besondere Rechtsstellung.

Der Bundesbeauftragte ist, was § 35 Abs. 1 StUG klarstellt, eine Bundesoberbehörde, deren Leiter vom Deutschen Bundestag für fünf Jahre in ein besonders ausgestaltetes öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis gewählt wird,<sup>69</sup> wie es dem Bundesrecht sonst fremd und in Grenzen allenfalls mit demjenigen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu vergleichen ist. Er untersteht keiner fachlichen, sondern lediglich der Dienstaufsicht der „für Kultur und Medien zuständige(n) oberste(n) Bundesbehörde“ und der Rechtsaufsicht der Bundesregierung als Kollegialorgan. Parallelen zum Amt des Präsidenten des Bundesarchivs weist dieses Amtsverhältnis ebenso wenig auf, wie sich dessen Behörde mit derjenigen des Bundesbeauftragten vergleichen lässt.

Dass er die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes so vollständig wie möglich zu erfassen hat und von jedermann deren Herausgabe verlangen kann,<sup>70</sup> steht zu den Grundsätzen

---

<sup>66</sup> Anlage I Kapitel II Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 2b zum Einigungsvertrag zum 31.08.1990 BGBl. II S. 889, 912 f. (aufgehoben durch § 47 Abs. 1 StUG); die Begründung dieser Sonderregelung ergibt sich aus den Erläuterungen der Bundesregierung in BT-Drs. 11/7817 vom 10.09.1990 S. 2 f. Wie die Beschlussempfehlung und der Bericht des Ausschusses Deutsche Einheit (BT-Drs. 11/7920 S. 15) erkennen lassen, wollte es die Volkskammer demgegenüber bei ihrem Gesetz vom 24.08.1990 belassen. In der den Einigungsvertrag ergänzenden Vereinbarung vom 18.09.1990 (BGBl. II S. 1239) kam es dann zu einer weiteren Verständigung über die Grundzüge des Gesetzgebungsauftrages.

<sup>67</sup> Einen Überblick gibt auch die Stellungnahme der Bundesbeauftragten vom 11. September 2007 im Anhang 5 zu ihrem Neunten Tätigkeitsbericht vom 26.05.2009 BT-Drs. 16/13020 S. 97, 99-101.

<sup>68</sup> BVerwG, Urteil vom 23.06.2004 3 C 41/03 NJW 2004 S. 2462, 2467: „Die Stasi-Unterlagen unterscheiden sich von den gewöhnlichen Aktenbeständen aus öffentlichen Archiven der Bundesrepublik Deutschland darin, dass sie - auch jenseits einer Verletzung der Privatsphäre und/oder des Rechts am gesprochenen Wort - zu rechtsstaatswidrigen Zwecken und vielfach auf rechtsstaatswidrige Weise erhoben worden sind und dass sie bis zur Auflösung des Staatssicherheitsdienstes auch zu propagandistischen Zwecken verwendet worden sind, was die Gefahr ihrer Manipulation nahe legt. Dies führt dazu, dass sie grundsätzlich unter Verschluss bleiben müssen und dass die Zurverfügungstellung zu Zwecken der Forschung die eng umgrenzte Ausnahme ist und bleiben muss.“

<sup>69</sup> § 35 Abs. 2 bis 6, § 36 StUG

<sup>70</sup> § 8 und 9 StUG

archivarischer Überlieferungsbildung im Widerspruch und zeigt zugleich, dass es um diese hier gar nicht geht.<sup>71</sup> Gleichzeitig erfordert die Entstehung und Herkunft seiner Bestände eine Differenzierung nach Benutzern und deren Bedürfnissen, die dem Bundesarchiv fremd ist:

Das Abwägungsmodell des § 5 BArchivG kennt als Sonderfall des allgemeinen Archivgutes lediglich dasjenige, „das sich auf natürliche Personen bezieht“.<sup>72</sup> Damit ist im Unterschied zu den Sachakten, in denen sich natürliche Personen zumindest als Bearbeiter, aber beispielsweise auch als Antragsteller oder als Verfasser von Eingaben feststellen lassen, solches Archivgut gemeint, das, wie „z.B. Personal-, Prozess-, Steuer- oder Kreditakten“,<sup>73</sup> sich „nach seiner Zweckbestimmung“ auf eine natürliche Person bezieht.<sup>74</sup> Für die Nutzung dieses personenbezogenen Archivgutes und damit für die Verkürzung der regelmäßigen Sperrfristen ist dann ausschließlich und unabhängig von der Person und den Interessen des Nutzers allein die Frage entscheidend, ob sie „für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerlässlich ist, die im überwiegenden Interesse einer anderen Person oder Stelle liegen und eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange durch angemessene Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage anonymisierter Reproduktionen ausgeschlossen werden kann.“<sup>75</sup>

Dem stellt das Stasi-Unterlagen-Gesetz ein differenziertes System von Zugangsrechten gegenüber, das zunächst nach Betroffenen,<sup>76</sup> Dritten,<sup>77</sup> nahen Angehörigen,<sup>78</sup> Mitarbeitern des Staatssicherheitsdienstes<sup>79</sup> und Begünstigten<sup>80</sup> unterscheidet. Ähnlich und nach dem Inhalt der Unterlagen unterschiedlich ist der Zugang öffentlicher und nicht öffentli-

---

<sup>71</sup> Nach § 37 Abs. 1 Nr. 2 StUG gehört zwar die Bewertung „nach archivischen Grundsätzen“ zu den Aufgaben des Bundesbeauftragten. Was der Innenausschuss, auf den diese Formulierung zurückgeht, als „Bewertung“ verstanden hat, lässt sein Bericht (BT-Drs. 12/1540 S. 39 [§ 30 Abs. 1 Nr. 2] und 63) nicht erkennen. Wertende Auswahlentscheidungen im Sinne von § 3 BArchivG mit der Befugnis zur Kassation kann er schwerlich gemeint haben, wenn er gleichzeitig von der Vorgabe von Bewertungskriterien abgesehen hat.

<sup>72</sup> § 5 Abs. 2 BArchivG

<sup>73</sup> So die Regierungsbegründung zu § 5 Abs. 2 BArchivG in BT-Drs. 11/498 S. 11

<sup>74</sup> § 6 Abs. 2 Satz 2 LArchG Ba.-Wü.; § 8 Abs. 3 Satz 1 ArchG Berlin spricht von „Archivgut, das sich nach seinem wesentlichen Inhalt auf eine natürliche Person bezieht“. Die baden-württembergische und die Berliner Formulierung wird heute mehrheitlich alternativ nebeneinander gestellt: § 10 Abs. 3 Satz 1 BbgArchivG; § 7 Abs. 3 Satz 3 BremArchivG; § 5 Abs. 2 Nr. 2 HmbArchivG; § 13 Abs. 2 Satz 1 HArchivG; § 7 Abs. 1 Satz 3 ArchivG NRW; § 10 Abs. 1 Nr. 3 SächsArchivG; § 9 Abs. 3 Satz 3 LArchG S.-H.

<sup>75</sup> § 5 Abs. 5 Satz 3 BArchivG

<sup>76</sup> § 11 Abs. 1 bis 5 i.V.m. § 6 Abs. 3 StUG

<sup>77</sup> § 11 Abs. 6 i.V.m. § 6 Abs. 7 StUG

<sup>78</sup> § 15 StUG

<sup>79</sup> § 16 i.V.m. § 6 Abs. 4 und 5 StUG

<sup>80</sup> § 17 i.V.m. § 6 Abs. 6 StUG

cher Stellen und die Verwendung solcher Unterlagen geregelt,<sup>81</sup> während beispielsweise das Bundesarchiv die amtliche Nutzung durch andere als die abgebenden Stellen einheitlich als Fall der Nutzung seines Archivgutes behandelt und sie damit seinem allgemeinen Abwägungsmodell unterwirft. Zudem differenziert das Stasi-Unterlagen-Gesetz bei der Verwendung von Unterlagen durch nicht-öffentliche und durch unterschiedliche öffentliche Stellen danach, ob sie im Einzelfall personenbezogene Informationen über Betroffene oder Dritte enthalten,<sup>82</sup> fordert also eine individuelle Überprüfung, wie sie ein Archiv mit seiner groben Unterscheidung von personenbezogenem und dem übrigen Archivgut nicht zu leisten braucht. Den Sonderfall der „Forschung zum Zwecke der politischen und historischen Aufarbeitung“<sup>83</sup> kennt das Archivrecht schließlich ohnehin nicht.

Messgröße für die Frage, ob sich diese Zugangsregelungen des Stasi-Unterlagen-Gesetzes bewährt haben, kann für Außenstehende nur deren Streitanzahl sein. Nachdem das Siebte Gesetz zur Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3326) auch in Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juni 2004<sup>84</sup> in zahlreichen Punkten Änderungen gebracht hat, hatten die Verwaltungsgerichte, soweit auf der Grundlage veröffentlichter Entscheidungen feststellbar, nur noch wenig Anlass, sich mit der Auslegung des Gesetzes durch den Bundesbeauftragten zu beschäftigen.<sup>85</sup>

5. *Wie wird der Zugang nach StUG einerseits und Archivrecht andererseits geregelt und wie sind die Möglichkeiten rechtlich zu beurteilen? Wo bestehen Differenzen, sind sie erforderlich oder wie lassen sie sich beheben?*

Ein Überblick über die Unterschiede in den Zugangsmöglichkeiten ergibt sich aus dem Bericht zu Ziffer 4. Danach ist aus der Sicht des Archivrechts ein Änderungs- oder gar ein Anpassungsbedarf an die Systematik des Stasi-Unterlagen-Gesetzes nicht zu erkennen. Die verfassungsrechtlich relevanten Schutzgüter des informationellen Selbstbestimmungsrechts – und damit des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts – auf der einen und der

---

<sup>81</sup> §§ 19 bis 25 StUG

<sup>82</sup> §§ 20 Abs. 1, 21 Abs. 1, 23 Abs. 1 und 25 Abs. 1 StUG

<sup>83</sup> § 32 StUG

<sup>84</sup> 3 C 41/03 BVerwGE 121, 115 = NJW 2004 S. 2462

<sup>85</sup> Einschlägig sind das Urteil des VG Berlin vom 05.09.2012 1 K 381.11 und die Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.06.2013 2 B 71/12 = ZBR 2013 S. 354 und des OVG Berlin-Brandenburg vom 26.08.2014 OVG 12 N 85.12 = NVwZ-RR 2015 S. 8; ergänzend ist aus neuerer Zeit auf die Angaben des Bundesbeauftragten in seinem Zehnten Tätigkeitsbericht für das Jahr 2011 BT-Drs. 17/4700 S.70-73 und in seinem Elften Tätigkeitsbericht für die Jahre 2011 und 2012 BT-Drs. 17/12600 S. 68-71 zu verweisen.

Forschungs- und Pressefreiheit auf der anderen Seite kann der Gesetzgeber kaum anders als durch die Sperrfristen und Abwägungsklauseln des § 5 BArchivG zum Ausgleich bringen.

Was allenfalls in Betracht kommen dürfte, ist eine Vereinfachung der Zugangssystematik des Stasi-Unterlagen-Gesetzes. Sie lässt sich als Versuch verstehen, den von Fall zu Fall unterschiedlichen Interessen privater und dienstlicher Nutzer sowie der Öffentlichkeit durch Bildung von Gruppen und eine ihnen jeweils entsprechende gesetzliche Interessenabwägung gerecht zu werden. Eine abstrakte Betrachtung der beiden gegensätzlichen Regelungsmodelle lässt eindeutige Antworten auf die Frage nach dem Änderungsbedarf nicht zu. Die Begründung des jüngsten, Achten Änderungsgesetzes vom 22. Dezember 2011<sup>86</sup> geht davon aus, dass „der Zugang zu den Stasi-Unterlagen... zu den wichtigsten Instrumenten der Aufarbeitung“ gehört und sich „in der öffentlichen Debatte gezeigt (hat), dass der gesellschaftliche Bedarf an Überprüfungen bestimmter Personengruppen auch in den kommenden Jahren andauern wird.“ Andererseits wird hervorgehoben: „Der Zeitablauf und die praktische Erfahrung erlauben es, die Zugangsmöglichkeiten zu den Stasi-Unterlagen unter Beachtung des Datenschutzes zu erweitern. Davon profitieren vor allem Wissenschaft und Forschung, aber auch Angehörige von früheren Stasi-Opfern. Nicht gezielt zu Personen angelegte Unterlagen sind nun grundsätzlich ohne eine konkrete Zweckbindung nutzbar.“<sup>87</sup> Diese Einschätzung deckt sich mit der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kultur und Medien vom 27. September 2011,<sup>88</sup> war allerdings unter den Sachverständigen, die der Ausschuss angehört hatte, in den daraus für die Regelüberprüfung (§§ 20 und 21 StUG) zu ziehenden Konsequenzen streitig.<sup>89</sup> Dabei ist die Einschätzung des tatsächlichen Aufklärungsbedürfnisses Sache des Gesetzgebers. Ihm wird – gefragt ist nach rechtlichen Kriterien – in Grenzen auch die Festlegung der Zeiträume zu überlassen sein, nach deren Ablauf die in unterschiedlichem Maße Belasteten Anspruch darauf haben, vergessen und von unterschiedlichen Interessenten nicht länger erforscht zu werden; die Dauer der in diesem Zusammenhang gelegentlich genannten Verjährungsfristen hat insoweit nicht mehr als indizielle Bedeutung, lässt aber immerhin

---

<sup>86</sup> BGBl. I S. 3106, berichtigt BGBl. 2012 I S. 442

<sup>87</sup> BT-Drs. 17/5894 S. 6; vgl. dazu auch den Elften Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für die Jahre 2011 und 2012 BT-Drs. 17/12600 S. 15-18

<sup>88</sup> BT-Drs. 17/7170

<sup>89</sup> Ablehnend äußern sich die Ausschussdrucksachen 17 (22) 59b (Bull), 17 (22) 59i (Garstka) und 17 (22) 59g (Kleine-Cosack), entschieden entgegengesetzt: 17 (22) 59h (Knabe), 17 (22) 59d (Lenz), 17 (22) 59j (Poppe), 17 (22) 59c (Reiprich) und 17 (22) 59f (UOKG); differenzierend dagegen 17 (22) 59e (Weberling)

erkennen, dass staatliche und private Rechtsschutz- und Rechtsverfolgungsinteressen zeitbedingt sind und sich mit den Jahren verflüchtigen.

Die Bestimmung solcher Fristen ist freilich in erster Linie ein rechtspolitisches Problem. Von Verfassungswegen wird es sie geben müssen, weil das Recht darauf, sich nach Ablauf einer wie auch immer bemessenen, jedenfalls verhältnismäßigen Zeitspanne nicht mit seiner Vergangenheit konfrontieren lassen zu müssen, vom Allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG umfasst wird. Zugleich werden durch derartige Fristen die Auskunftsmöglichkeiten Betroffener beschränkt. Gegenwärtig erstreckt sich ihr Auskunfts- und Herausgabeanspruch<sup>90</sup> ohne Weiteres auf die personenbezogenen Angaben einschließlich der entschlüsselten Decknamen von Mitarbeitern und Begünstigten; zu anonymisieren sind nur die Informationen über andere Betroffene und Dritte.<sup>91</sup> Ob das Archivrecht einen solchen unbegrenzten Zugang vor Ablauf und ohne Verkürzung der Sperrfristen zuließe, ist mindestens zweifelhaft, die Ermessensentscheidung über die Schutzfristverkürzung könnte es möglicherweise gebieten, die Bedeutung solcher personenbezogenen Angaben in die Abwägung einzustellen.

6. *Welcher Änderungsbedarf im Archivrecht von Bund und Ländern besteht außerhalb der Zugangsregelungen bei einer Übernahme der Verantwortung für die Stasi-Akten durch die öffentlichen Archive, also etwa das Bundesarchiv?*

Die Frage legt die Entscheidung des Bundesgesetzgebers zu Grunde, die Bestände des Beauftragten an die staatlichen Archive abzugeben. Aus Gründen der Gesetzgebungskompetenz kommt dabei nur eine Regelung in Betracht, die die Unterlagen im Bereich des Bundes belässt, sie also an das Bundesarchiv oder eine sonstige Institution überführt, deren Rechtsverhältnisse dem Zugriff des Bundesgesetzgebers unterliegen. Sollte dabei die Möglichkeit ins Auge gefasst werden, einen Teil der Unterlagen an die Länder abzugeben, dann müsste eine Lösung gefunden werden, die an § 2 Abs. 3 BArchivG angelehnt ist. Danach sind Unterlagen - hier von nachgeordneten Stellen des Bundes, deren örtliche Zuständigkeit sich nicht auf den gesamten Geltungsbereich des Bundesarchivgesetzes erstreckt - unter näher beschriebenen Bedingungen dem zuständigen Landesarchiv anzubieten und zu übergeben. Wie die Länder mit diesem Angebot umgehen, entscheiden sie selbst. Durchweg gestatten sie ihren Archiven, auch Archivgut anderer als der ohnehin

---

<sup>90</sup> § 13 StUG

<sup>91</sup> § 13 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 StUG

anbietungspflichtigen Stellen des eigenen Landes zu übernehmen,<sup>92</sup> und treffen die in § 2 Abs. 3 BArchivG geforderten Regelungen zur Wahrung schutzwürdiger Belange Dritter. Hätte der Bund also die Absicht, die zu Bundesarchivgut gewordenen Unterlagen in welchem Umfang den Ländern zur Übernahme anzubieten, müssten hierfür die bundesrechtlichen Voraussetzungen geschaffen und nach deren Maßgabe die Landesarchivgesetze angepasst werden.

Darüber hinaus wäre parallel zu einer Eingliederungsnorm wohl der Aufgabenbereich des Bundesarchivs in § 1 BArchivG neu zu beschreiben. Weitere Änderungen außerhalb des Benutzungsrechts dürften sich im Wesentlichen nach den politischen und fachlichen Vorstellungen darüber bestimmen, wie sich der Übergang der Unterlagen an und deren Einordnung in das Bundesarchiv vollziehen soll. Im Hinblick auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hätten Formulierungsvorschläge zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen außerordentlich spekulativen Charakter. Von ihnen soll daher abgesehen werden.

---

<sup>92</sup> Mitunter finden sich hierfür auch ausdrückliche Erlaubnisnormen wie in § 6 Abs. 4 ArchG Berlin, § 1 Abs. 2 Nr. 1 BremArchivG und in § 5 Abs. 2 LArchivG M-V.