



Ausschussdrucksache 18(22)209f

14.10.2016

Prof. Dr. Hanns Jürgen Küsters

Hauptabteilungsleiter Wissenschaftliche Dienste, Archiv für
Christlich-Demokratische Politik, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung am 19. Oktober 2016, 14.30 – 16.30 Uhr, PLH E.300

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesarchivrechts

BT-Drucksache 18/9633

Archive der Politischen Stiftungen in Deutschland

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Gesetz zur Neuregelung des Bundesarchivrechts

Die Archive der Politischen Stiftungen begrüßen die Novellierung des Gesetzes zur Neuregelung des Bundesarchivrechts. In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (DS 18/9633) vom 18.09.2016 werden viele offene Fragen und Aktualisierungen, beispielsweise zur Sicherung und Archivierung digitaler Unterlagen oder auch die Archivierung medialer Überlieferung, angesprochen. Mit Blick auf die Archivierung politischer Prozesse, wie wir sie in der Gesellschaft vorfinden, haben die Archive der Politischen Stiftungen Monita vorzubringen. Diese werden im Folgenden dargestellt und Vorschläge zur Heilung unterbreitet.

A. Aufgaben der Archive der Politischen Stiftungen

1. Die Archive der Politischen Stiftungen in Deutschland haben den Auftrag, zur politischen Willens- und Meinungsbildung beizutragen. Sie sind von den ihnen nahe stehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig und werden überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert. Ihr Bildungsangebot und ihre wissenschaftlichen Einrichtungen stehen für jedermann offen. Auftrag und Aufgaben der Archive der Politischen Stiftungen sind in dem „Stiftungsurteil“ des BVerfG vom 14. Juli 1986, in der Gemeinsamen Erklärung der Politischen Stiftungen aus dem Jahr 1998 sowie in der jeweiligen Satzung oder Geschäftsordnung verankert.
2. Viele politische Vorgänge und Entscheidungen, die im staatlichen exekutiven und legislativen Raum von Politikern und Parlamentariern erörtert und entschieden werden, haben ihren Ursprung in den Aktivitäten und Initiativen der Parteien. Unterlagen der Parteien, ihrer führenden Repräsentanten und Mandatsträger stellen eine historische Quelle dar und sind im Gesamtkontext ihrer Überlieferungen unverzichtbar für biographische Arbeiten, um Handlungen, Motive und das persönliche Umfeld der Akteure beurteilen und verdeutlichen zu können. Sie bilden eine wichtige Komponente im Kontext der amtlichen resp. behördlichen Überlieferungen.

B. Kompetenzerweiterungen des Bundesarchivs gegenüber Archiven der Politischen Stiftungen

1. In der Gesetzesnovellierung werden in § 1 Nr. 2. als Archivgut des Bundes „Unterlagen von bleibendem Wert“ bezeichnet, „die das Bundesarchiv nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen dauerhaft übernommen“ hat. Eine nähere Spezifizierung ist in § 1 Nr. 10. a) und b) vorgenommen. Damit eignet sich das Bundesarchiv gesetzlich auch Unterlagen der politischen Parteien an, die es in der Vergangenheit erworben hat. Eine Übermittlung solcher Unterlagen an die zuständigen Par-

teiarhive ist nicht vorgesehen, sollte jedoch bei einer strikten Trennung von amtlichen Unterlagen des Bundes und Unterlagen von nichtöffentlichen Einrichtungen, wie Parteien sie darstellen, erfolgen.

2. In § 3 Abs. 3 wird dem Bundesarchiv das Recht eingeräumt, „auch Unterlagen nichtöffentlicher Einrichtungen und natürlicher Personen als Archivgut des Bundes“ zu „übernehmen oder erwerben“, vorausgesetzt, es hat „den bleibenden Wert dieser Unterlagen festgestellt“. Damit erhielt das Bundesarchiv das gesetzlich verankerte Recht zur Übernahme und zum Erwerb von Parteiakten, sofern diese „bleibenden Wert“ besitzen.
3. In § 5 Abs. 1 wird festgelegt, dass die „öffentlichen Stellen des Bundes“ dem Bundesarchiv „alle Unterlagen, die bei ihnen vorhanden sind, in ihr Eigentum übergegangen sind oder ihnen zur Nutzung überlassen worden sind, zur Übernahme anzubieten“ haben.
4. Diese Regelung bekommt besonderes Gewicht in Verbindung mit § 9, der ein Veräußerungsverbot von Archivgut des Bundes vorsieht. Rechtlich wird zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und Beamten unterschieden. Nach altem § 61 Abs. 3, nach der Novellierung 2009 § 67 Abs. 4 BBG, und § 2 des derzeit gültigen BArchG hat der Beamte nach Beendigung des Beamtenverhältnisses nicht automatisch, sondern nur „auf Verlangen des Dienstvorgesetzten oder des letzten Dienstvorgesetzten amtliche Schriftstücke“ nachträglich „herauszugeben“. Diese Verpflichtung betrifft auch seine Hinterbliebenen und Erben. Ausgenommen sind persönliche Aufzeichnungen, Notizen etc. Bei Mitgliedern der Bundesregierung sieht das Gesetz über die Rechtsverhältnisse (BMinG) keine Regelung über den Verbleib von Unterlagen vor. Zwar bestimmt § 6 Abs. 1 BMinG die Verschwiegenheitspflicht nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses. Das trifft jedoch ausdrücklich nicht für „Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind und ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen“, zu. Nach § 67 Abs. 4 BBG obliegt es im Ermessen des Amtsinhabers, über die Vernichtung oder Verwahrung diesbezüglicher Handakten zu entscheiden. Das Bundesarchiv hat somit keinen Rechtsanspruch auf die Archivierung, der nunmehr in der Novellierung des Gesetzes hergeleitet wird. Zumindest wird keine diesbezügliche Unterscheidung getroffen.
5. Darüber hinaus genießt die parteipolitische Sphäre der Amtsinhaber einen rechtlichen Vertrauensschutz. Politiker sind keine Beamten, sie unterliegen daher auch nicht dem Beamtengesetz. Andererseits existieren ähnliche Verschwiegenheitsverpflichtungen. § 6 BMinG und § 67 BBG weisen zwar große Ähnlichkeiten in ihren Bestimmungen hinsichtlich der Genehmigungspflicht bei Aussagen vor Gericht über dienstliche Angelegenheiten und die Anzeigepflicht bei Straftaten und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf. Sie unterscheiden sich jedoch in einem wichtigen Punkt. Beamte haben nach § 67 Abs. 3 BBG „auf Verlangen“, wenn also ein solches geltend gemacht wird seitens des Dienstvorgesetzten oder des letzten Dienstvorgesetzten, „amtliche Schriftstücke“ sowie „Aufzeichnungen jeder Art über dienstliche Vorgänge, auch soweit es sich um Wiedergaben handelt, herauszugeben“. In § 6 BMinG fehlt ein entsprechender Absatz. Daraus lässt sich schlussfolgern: Ein Minister hat entweder grundsätzlich solche Schriftstücke nicht in seinem Besitz – was realitätsfern ist – oder er ist nicht verpflichtet, diese auch bei Verlangen der Bundesregierung herauszugeben. Das trifft umso mehr für Handakten von Ministern zu. Diese Regelung hat es den Archiven der Politischen Stiftungen auch rechtlich ermög-

licht, in Nachlässen von Politikern den parteipolitischen und amtlichen Überlieferungskontext zu wahren.

C. Probleme aufgrund der Novellierung

1. Aus der Kombination der Definition dessen, was das Archivgut des Bundes ist (Unterlagen von bleibendem Wert, § 1 Nr. 2 und Nr. 10), dem allumfassenden Anspruch darauf, mit der Übernahme diese als Bundeseigentum zu erklären (§ 3 Abs. 3), dem Gebot der Unveräußerlichkeit (§ 9) und der Perspektive, die Anbietungspflicht für alle in einer Bundesbehörde vorhandenen Unterlagen (nicht Akten) (§ 5 Abs. 1) und dazugehörigen Zugriffsbestimmungen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2, § 5 Abs. 2) wird de facto eine Lage geschaffen, als privat definiertes Material in die Anbietungspflicht zu nehmen und qua Übernahme zu einem unveräußerlichen Bestandteil staatlichen Archivguts zu überführen.
2. Das Bundesarchiv erhält, nach genereller Zugangsermöglichung durch die Dienstbehörde (§ 5 Abs. 2), Einsicht in die Unterlagen jedes Bundesministeriums, mithin auch der Hausleitung, und hat nach § 5 Abs. 1 die Erlaubnis, alle Unterlagen, die sich dort befinden, durchzusehen und zu entscheiden, was in das Bundesarchiv zu überführen ist. Die Ausnahme besteht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 in Unterlagen, die noch benötigt werden – nach Vorgehensweise müssten diese benannt werden, um für die Archivmitarbeiter erkennbar zu sein. Eine Einschränkung dieser Ausnahmen erfolgt durch § 5 Abs. 1 Nr. 2, der auf besondere Rechtsvorschriften rekurriert. Damit würde die Vorgehensweise in der Anbietung von Unterlagen umgekehrt werden können. Während § 5 Abs. 1 Nr. 2 Handakten als besondere Akten ausweisen könnte, die nicht einfach zu übernehmen wären, könnte § 6, insb. Abs. 3, wiederum zur Aushebelung des Ministergesetzes interpretiert werden, um Handakten aus dem Ministerbüro als staatliches Archivgut zu definieren. De facto würden damit Unterlagen, die herkömmlich durch die betroffenen Personen als Nachlassunterlagen definiert würden, als staatliches Archivgut erkannt und als unveräußerliches Archivgut des Bundes übernommen werden können, ohne dass Minister ggf. Einschränkungsmöglichkeiten zur Hand hätten. Dies wäre auch für Unterlagen nichtstaatlicher Organisationen denkbar, die sich aus Gründen sich überschneidender Funktionen, staatlich und parteipolitisch, von Amtsinhabern in den Büros befinden könnten.

D. Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf

Konkret werden folgende Ergänzungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum „Gesetz zur Neuregelung des Bundesarchivrechts“ vorgeschlagen:

1. Ergänzung des § 3 Abs. 3 Satz 1 (fett markiert):

„Das Bundesarchiv kann auch Unterlagen anderer als der in § 1 Nummer 8 genannten öffentlichen Stellen sowie Unterlagen nichtöffentlicher Einrichtungen und natürlicher Personen als Archivgut des Bundes nur übernehmen oder erwerben, wenn es den bleibenden Wert dieser Unterlagen festgestellt hat **und sofern für die Unterlagen nichtöffentlicher Einrichtungen keine einschlägigen Archive bestehen.**“

2. Ergänzung des § 3 Abs. 3 um Satz 2 (fett markiert):

„Unterlagen der in § 1 Nummer 8 genannten öffentlichen Stellen, die sich bereits in nichtöffentlichen Einrichtungen und bei natürlichen Personen befinden, können bei Überlieferung in den einschlägigen Archiven nichtöffentlicher Einrichtungen verbleiben.“

3. Ergänzung des § 3 Abs. 3 um Satz 3 (fett markiert):

„Das Bundesarchiv ist verpflichtet, sofern sich in den in § 1 Nr. 8 genannten öffentlichen Stellen des Bundes Unterlagen befinden, die Eigentum von nichtöffentlichen Einrichtungen oder natürlichen Personen sind, diese zu informieren und die Unterlagen auf Verlangen der Eigentümer an sie herauszugeben.“