



Ausarbeitung

Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei der Regelung von Schutzfristen für den Zugang zu Archivgut

Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei der Regelung von Schutzfristen für den Zugang zu Archivgut

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 249/16

Abschluss der Arbeit: 22. November 2016

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, inwiefern gesetzlich sichergestellt werden kann, dass (insbesondere eingestufte) Akten zu bedeutenden Ereignissen der jüngeren Zeitgeschichte bereits nach Ablauf einer deutlich geringeren Frist als nach der derzeitigen Rechtslage nach dem Bundesarchivgesetz zugänglich sind. Dabei setzt der Fragesteller voraus, dass bei der Gewährung des Zugangs mögliche entgegenstehende rechtliche Belange berücksichtigt würden.

2. Zugänglichkeit von Archivgut nach dem Bundesarchivgesetz

Das Bundesarchivgesetz (BArchG) enthält in § 5 Abs. 1 ein **Zugangsrecht für jedermann** in Bezug auf Archivgut des Bundes. Beschränkt wird dieses Zugangsrecht nicht nur durch die Regelung über unzulässige Benutzungen in § 5 Abs. 6 BArchG, sondern insbesondere auch durch die Schutzfristen. Das Bundesarchivgesetz trifft in Hinblick auf die Schutzfristen je nach Sachmaterie, Rechtsbereich und Rechtsgut unterschiedliche Regelungen.¹

In Anlehnung an international übliche Regelungen schreibt der Gesetzgeber in § 5 Abs. 1 S. 1 BArchG als **allgemeine Regel** vor, dass Archivgut grundsätzlich erst **nach Ablauf** einer Frist **von 30 Jahren** genutzt werden darf. Die Festlegung dieser Frist soll der Wahrung des Persönlichkeitsschutzes, den staatlichen Sicherheitsinteressen, der Effizienz der Verwaltung sowie der Rechtssicherheit dienen.²

Besonderen Schutzes bedarf Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht (z.B. Personal-, Prozess-, Steuer- oder Kreditakten). Diese Schutzbedürftigkeit **personenbezogener Daten** ergibt sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsschutzes aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Dementsprechend darf nach § 5 Abs. 2 BArchG Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht, grundsätzlich erst **30 Jahre nach dem Tod der Betroffenen** durch Dritte genutzt werden. Ist das Todesjahr nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand festzustellen, endet die Schutzfrist grundsätzlich 110 Jahre nach der Geburt des Betroffenen.

Nach § 5 Abs. 3 BArchG darf Archivgut im Sinne des § 2 Abs. 4 BArchG grundsätzlich erst **60 Jahre nach Entstehen** benutzt werden. Hiervon betroffen sind Unterlagen, die dem Steuergeheimnis nach § 30 Abgabenordnung, dem Sozialgeheimnis nach § 35 Erstes Buch Sozialgesetzbuch, der Schweigepflicht aus § 32 Gesetz über die Deutsche Bundesbank, der Verschwiegenheitspflicht aus § 9 Kreditwesengesetz oder anderen **Rechtsvorschriften des Bundes über die Geheimhaltung** unterliegen. Geschützt wird durch § 5 Abs. 3 BArchG in erster Linie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wirksamkeit der Geheimhaltungsvorschriften.³

¹ Siehe Wyduckel, Archivgesetzgebung im Spannungsfeld von informationeller Selbstbestimmung und Forschungsfreiheit, DVBl 1989, S. 327 (330).

² Siehe die Begründung zu dem der Regelung zugrundliegenden Gesetzentwurf in BT-Drs. 10/3072, S. 11.

³ Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007, § 16 Rn. 26.

Umstritten ist, ob auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung) eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 2 Abs. 4 BArchG darstellt und **Verschlussachen** damit **unter die Schutzfrist von 60 Jahren fallen**. Teilweise wird dies bejaht⁴, teilweise verneint⁵. Der Bundesnachrichtendienst argumentiert in einem Verfahren zur Offenlegung von Archivunterlagen über Adolf Eichmann vor dem Bundesverwaltungsgericht jedenfalls mit einer 60-jährigen Schutzfrist für Verschlussachen aus § 5 Abs. 3 S. 1 BArchG i.V.m. § 2 Abs. 4 Nr. 2 BArchG und § 4 Abs. 2 Sicherheitsüberprüfungsgesetz.⁶

Unstrittig ist hingegen die Bedeutung des **Ausschlussgrundes in § 5 Abs. 6 Nr. 1 BArchG** für Unterlagen, die als Verschlussachen eingestuft sind.⁷ Nach diesem ist die Benutzung von Archivgut nicht zulässig, soweit Grund zu der Annahme besteht, dass das Wohl der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder gefährdet würde. Der Hinweis auf den formalen Fortbestand der VS-Einstufung reicht dabei für eine Versagung der Offenlegung nicht aus. Vielmehr müssen die Rechtmäßigkeit der Einstufung und die Erforderlichkeit ihrer Aufrechterhaltung schlüssig und überprüfbar dargelegt werden.⁸ In Abhängigkeit davon, wie der Begriff der Rechtsvorschriften ausgelegt wird, kann auch der Ausschlussgrund in § 5 Abs. 6 Nr. 5 Alt. 2 BArchG als relevant für Verschlussachen angesehen werden. Danach ist die Benutzung von Archivgut nicht zulässig, soweit die Geheimhaltungspflicht nach „anderen Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung“ verletzt würde.

Die genannten **Schutzfristen können nach § 5 Abs. 5 BArchG** unter bestimmten Voraussetzungen **sowohl verkürzt als auch verlängert werden**, etwa wenn die Benutzung 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.

Aufgrund der oben dargestellten Verknüpfung zwischen dem Archivrecht einerseits und dem Geheimschutzrecht (insb. der VS-Anweisung) andererseits, soll hier auch kurz auf die **Regeln zur Deklassifizierung von Verschlussachen** eingegangen werden. Gemäß § 9 Abs. 3 VS-Anweisung ist eine VS-Einstufung nach 30 Jahren aufgehoben, sofern auf der Verschlussache keine kürzere oder längere Frist bestimmt ist. Die Frist kann nach § 9 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 VS-Anweisung um höchstens 30 Jahre verlängert werden. Für den Bundesnachrichtendienst gelten dabei abweichend Fristen von jeweils 60 Jahren.⁹

4 Granier, Zur Benutzung von Archivgut des Bundes nach dem Bundesarchivgesetz, DA 1989, Sp. 387 (391).

5 Kahlenberg, Zu dem Aufsatz von G. Granier, DA 1990, Sp. 191 (192); wohl auch Oldenhage, Bemerkungen zum Bundesarchivgesetz, DA 1988, Sp. 477 (483), und Manegold, Archivrecht, 2002, S. 335 ff.

6 BVerwG, Beschluss vom 19. April 2010 – 20 F 13/09, NVwZ 2010, S. 905 (905).

7 Siehe BT-Drs. 11/498, S. 12; Becker/Oldenhage, Bundesarchivgesetz, Kommentar, 2007, § 5 Rn. 96.

8 Manegold, Archivrecht, 2002, S. 348 ff.; Becker/Oldenhage, Bundesarchivgesetz, Kommentar, 2007, § 5 Rn. 97.

9 Bundesarchiv, Handbuch zur VS-Nachweisdatenbank, 2015, 1.1.4.5.

3. Rechtslage auf Landesebene und Diskussion der Verkürzung von Schutzfristen

Eine Auswertung der Rechtslage auf Landesebene ergibt, dass **in mehreren Landesarchivgesetzen erheblich kürzere Schutzfristen** als im Bundesarchivgesetz vorgesehen sind.¹⁰

In Berlin gilt etwa eine allgemeine Schutzfrist von grundsätzlich zehn Jahren (§ 9 Archivgesetz des Landes Berlin). Personenbezogenes Archivgut darf grundsätzlich nur mit Einwilligung der Betroffenen zugänglich gemacht werden. Nach dem Tod der Betroffenen bedarf die Benutzung des Archivgutes bis zum Ablauf von zehn Jahren der Einwilligung der Angehörigen. Archivgut, das bundesrechtlichen oder besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt, darf frühestens 30 Jahre nach seiner Entstehung und nur dann zur Benutzung freigegeben werden, wenn ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung nicht entgegensteht. Ähnliche Fristen finden sich in Brandenburg (§ 10 Brandenburgisches Archivgesetz), Mecklenburg-Vorpommern (§ 10 Landesarchivgesetz M-V) und Schleswig-Holstein (§ 9 Landesarchivgesetz S-H).

In den Gesetzesmaterialien zum Archivgesetz des Landes Berlin heißt es zur Bemessung der Schutzfristen:

„Eine gesetzliche Festlegung, wie die Schutzfrist zu bemessen ist, gibt es nicht. Eine grundsätzliche Schutzfrist von dreißig Jahren ist für sämtliches Archivgut, einschließlich ehemaliger DDR-Unterlagen, nicht zwingend erforderlich. Mit der allgemeinen Schutzfrist von zehn Jahren erfolgt eine Abwägung zwischen dem Schutz der Daten Betroffener und dem grundgesetzlich garantierten Informationsrecht. Eine Verkürzung der allgemeinen Schutzfrist auf zehn Jahre dient außerdem dem Ziel, den Zugang zu Wissen und Information grundsätzlich zu erleichtern und damit die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns für die Bürgerinnen und Bürger weiter zu fördern und für die Forschung den Zugang zu Archivgut zu erleichtern. [...]“¹¹

Die Länge der **Schutzfristen** ist auch in der archivrechtlichen Literatur in der Diskussion. Insbesondere aus der Sicht der Forschungsfreiheit werden sie als zu lang kritisiert.¹² Teilweise finden

10 Siehe hierzu auch den Überblick bei Schreckenbach, Archivgesetze in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, LKV 1998, S. 289 (293 f.).

11 Abgh-Drs.17/2402, S. 19.

12 Siehe z.B. Nadler, Die Archivierung und Benutzung staatlichen Archivgutes nach den Archivgesetzen des Bundes und der Länder, 1995, S. 165 ff.; Freys, Das Recht der Nutzung und des Unterhalts von Archiven, 1989, S. 98 ff.; Manegold, Archivrecht, 2002, S. 271; Schoch/Kloepfer/Garsika, Archivgesetz (ArchG-ProFE), 2007, § 14 Rn. 10 f.; König, Die Archivgesetze des Bundes und der Länder: Fluch oder Segen? – Zum Nutzen und Schaden der Archivgesetze für die Erforschung des Nationalsozialismus, in: Polley (Hrsg.), Archivgesetzgebung in Deutschland, 1991, S. 227 (244 f.); Granier, Zur Abhandlung von A. Freys, DA 1991, Sp. 353 (357); Bizer, Postmortaler Persönlichkeitsschutz? – Rechtsgrund und Länge der Schutzfristen für personenbezogene Daten Verstorbener nach den Archivgesetzen des Bundes und der Länder, NVwZ 1993, S. 653 (655 f.).

sich aber auch – insbesondere wohl wegen der beschränkten personellen Ressourcen der Archive – Befürworter des bestehenden Schutzfristensystems.¹³

Ebenfalls **diskutiert werden die Fristen für die Deklassifizierung von Verschlussachen** nach dem Geheimschutzrecht.¹⁴ Im Jahr 2011 forderte etwa die Fraktion DIE LINKE. die Schaffung einer gesetzlichen Regelung zum Umgang mit Verschlussachen, nach der unter anderem eine automatische Deklassifizierung von sämtlichen Verschlussachen nach 20 Jahren ab der Einstufung erfolgen soll und sämtliche Unterlagen, die mittelbar oder unmittelbar im Zusammenhang mit den Verbrechen der NS-Vergangenheit stehen, unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstellung, sofort deklassifiziert werden sollen.¹⁵

4. Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei Regelung der Schutzfristen

Bei der Regelung des Ablaufs der Schutzfristen besteht ein erheblicher gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum.¹⁶ Die im geltenden Recht anzutreffenden **Fristen sind verfassungsrechtlich nicht vorgegeben.**¹⁷

Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Zugänglichkeit von Archivgut verschiedene verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.¹⁸ Geprägt wird das Archivrecht von dem Spannungsverhältnis zwischen dem **Auswertungsinteresse des Benutzers** und den **Rechten der davon Betroffenen**.¹⁹ Auf der Ebene des Verfassungsrechts stehen sich dabei die Grundrechtspositionen aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG (Informationsfreiheit) und Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG (Forschungsfreiheit) einerseits und der grundrechtliche Schutz von personenbezogenen Daten durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG andererseits gegenüber. Der Schutz der betroffenen Personen ergibt sich darüber hinaus aus dem postmortalen Persönlichkeitsschutz aus Art. 1 Abs. 1 GG. Zudem können Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sein, deren Schutz durch die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet wird.²⁰

Hinzu tritt das **Interesse des Staates an der Wahrung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen (Archiv-)Verwaltung**, das in dem Schutz der Verwaltung gemäß dem Rechtsstaatsprinzip eine

13 Siehe Becker/Oldenhage, Bundesarchivgesetz, Kommentar, 2007, § 5 Rn. 14 f.

14 Siehe Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007, § 15 Rn. 5 und Rn. 11, m.w.N.

15 BT-Drs. 17/6128, S. 2.

16 Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007, § 16 Rn. 13.

17 Wyduckel, Archivgesetzgebung im Spannungsfeld von informationeller Selbstbestimmung und Forschungsfreiheit, DVBl 1989, S. 327 (336); Manegold, Archivrecht, 2002, S. 274 f.

18 Siehe hierzu Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007, Einleitung Rn. 15 f.

19 Günther, Rechtsprobleme der Archivbenutzung, in: Polley (Hrsg.), Archivgesetzgebung in Deutschland, 1991, S. 120 (121).

20 Vgl. BVerfGE 128, 1 (56 f.).

verfassungsrechtliche Grundlage hat.²¹ Eine weitere Schranke ergibt sich aus der **Sicherheit des Staates**, etwa im Zusammenhang mit Archivgut, dass nach der VS-Anweisung eingestuft ist. Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte sind für die äußere Sicherheit des Staates Art. 12a Abs. 1, Art. 24, Art. 73 Nr. 1 und Art. 87 Abs. 1 GG.²² Die innere Sicherheit ist dagegen nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt. Auch sie ist jedoch mit dem sich aus der objektiv-rechtlichen Funktion der Grundrechte ergebenden Schutzpflichtgedanken verfassungsrechtlich verankert.²³

Überwiegen im Einzelfall die genannten privaten Interessen und öffentlichen Belange das Informationsinteresse, müssen Regelungen eine Begrenzung bzw. einen Ausschluss des Anspruchs auf Zugang zum Archivgut ermöglichen. Ob dieser **Schutz mittels Schutzfristen und Ausnahmetatbeständen oder allein durch Ausnahmetatbestände** gewährleistet wird, ist dem Gesetzgeber überlassen und letztlich eine Frage des Verwaltungsaufwandes. Sollen nur für bestimmte Ereignisse die Schutzfristen nicht greifen, ist sicherzustellen, dass die Regelung den verfassungsrechtlichen Geboten der Rechtsklarheit und Bestimmtheit entspricht.²⁴

21 Vgl. Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-Proff), 2007, Einleitung Rn. 16.

22 Mayen, Der grundrechtliche Informationsanspruch des Forschers gegenüber dem Staat, 1992, S. 211.

23 Manegold, Archivrecht, 2002, S. 128; Götz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 85 Rn. 21 ff.; siehe vertiefend zu den grundrechtlichen Schutzpflichten Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, 1987, S. 186 ff.

24 Siehe zu diesen Elementen des Rechtsstaatsprinzips Sachs, in: (ders.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 123 ff.