

Einsichtgewährung in Archivbestände

Von Christian Freiberger

Vorbemerkung der Archivdirektion:

Der folgende Beitrag ist gedacht als Diskussionsanregung zu einem auch in Archivfachkreisen noch durchaus nicht abgeschlossenen Themenbereich, der auch im internationalen Rechtsnetzwerk von Bedeutung ist. Zur Zeit ist eine teilweise weit über die bisherigen Gepflogenheiten und Benützerordnungen österreichischer Archive hinausgehende Empfehlung des Europarates über die Demokratisierung des Zuganges zu Archiven im Begutachtungsstadium. Der Beitrag von Mag. Freiberger deckt sich nicht in allen Punkten mit den bisher gehandhabten Archivordnungen oder dem gegenwärtigen Stand der Überlegungen im Rahmen eines möglichen Archivgesetzes, doch werden von der Archivdirektion viele Positionen Freibergers als überdenkenswert erachtet. Sie stellen eine anregende Bereicherung in der aktuellen Diskussion um die Ausarbeitung eines Archivgesetzes für das Steiermärkische Landesarchiv dar.

Einleitung

Archive erfüllen in der heutigen Zeit wesentliche Funktionen. Sie sind nicht nur Grundlage für Entscheidungsprozesse im öffentlichen Sektor, sondern auch unentbehrlicher Bestandteil des Kulturerbes einer Nation. In diesem Sinne ist das Archiv eine unverzichtbare Quelle für die Geschichtsschreibung, einer der wenigen Orte, an denen wir der Vergangenheit begegnen können.¹ Es ist daher notwendig, die Archivalien nutzbar zu machen, sie Historikern, aber auch Einzelpersonen mit berechtigtem Interesse zur Einsicht zu öffnen, nimmt doch das Interesse an der Geschichte der jüngsten Vergangenheit und deren Erforschung noch immer zu. Gleichzeitig muß jedoch beachtet werden, daß diesen Wünschen nicht lückenlos entsprochen werden kann, ist doch mit der Einsicht meist auch die Weitergabe von Informationen verbunden, die nicht immer für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Da Archivbestände der jüngsten Vergangenheit Personen betreffen, die noch am Leben sind, können Geheimhaltungsinteressen die-

¹ BORIS GROYS, Die Zukunft der Archive, IFK news 1/97, 24.

ser Personen, ebenso aber die der Nachkommen von Verstorbenen oder von Gebietskörperschaften mit diesen Wünschen in Widerspruch stehen.

Die Möglichkeiten und Grenzen der Einsichtnahme in Archivalien sind in verschiedenen Rechtsinstituten geregelt. In Betracht kommen dabei insbesondere archivalische Sperrfristen, die Amtsverschwiegenheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und das Grundrecht auf Datenschutz. Es soll im folgenden – gegliedert nach den einzelnen rechtlichen Bereichen – diesen Möglichkeiten und Grenzen nachgegangen und das Verhältnis der einzelnen Regelungen zueinander untersucht werden.

Archivsperrre

Archivgesetze, Archivordnungen oder Benützungordnungen für Archive sehen in den meisten Fällen sogenannte „Sperr- oder Schutzfristen“ vor, innerhalb derer die Benützung der Archivalien (zumindest für private Personen, also nichtamtliche Zwecke) ausgeschlossen wird.² Da aber in einzelnen Fällen eine Einsichtnahme dennoch gerechtfertigt ist, sehen diese Bestimmungen wiederum Ausnahmeregelungen vor. Andererseits unterliegen der allgemeinen Sperrfrist Akten auch dann, wenn ein Geheimhaltungsinteresse nicht erkannt werden kann und eine Bekanntgabe des Inhalts der Archivalien keine wie immer gearteten Interessen verletzen könnte. Oft erweckt die Verschlossenheit von Archiven den Eindruck, die Behörden oder Gebietskörperschaften hätten etwas zu verbergen oder sie wollten die Arbeit der Zeitgeschichtler behindern und die Nutzbarmachung von Archivbeständen unterbinden. Auch im Archivwesen soll man den neuen rechtlichen Entwicklungen im Hinblick auf Geheimhaltungsvorschriften Rechnung tragen und daher durchaus die Sinnhaftigkeit derartiger Schutzfristen hinterfragen. Im weiteren wird also auch der Frage nachgegangen werden, ob nicht die bestehenden Verschwiegenheitspflichten und sonstigen rechtlichen Vorgaben ausreichen und Schutzfristen nicht überhaupt entbehrlich sind. Gleichzeitig soll dabei auch überlegt werden, ob die derzeitigen Archivvorschriften den gewünschten Anforderungen entsprechen oder ob nicht eine Änderung erforderlich wäre.

Die Benützerordnung des Stmk. Landesarchivs

Ausgangspunkt für meine Überlegungen ist die Benützerordnung des Steiermärkischen Landesarchivs. Diese wurde von der Steiermärkischen Landesregierung am 20. März 1978 beschlossen. Kundgemacht wurde

² Die neueste Regelung ist das Kärntner Landesarchivgesetz, LGBl. für Kärnten Nr. 40/1997.

diese Vorschrift nicht, sie gilt somit als interne Anweisung, als Erlaß. Dennoch hat diese Benutzerordnung Auswirkungen auf Einsichtswerber: Es wird geregelt, daß Ansuchen notwendig sind, wo diese einzubringen wären, daß die Archivdirektion über die Zulassung der nichtamtlichen Benützung entscheidet und daß eine Benützungsbewilligung widerrufen werden kann. Aus dieser Textierung ist nun nicht eindeutig erkennbar, ob die Direktion des Archivs hoheitlich tätig wird oder ob es sich lediglich um eine privatwirtschaftliche Tätigkeit handelt. Folgt man der Meinung des Verfassungsgerichtshofes, so weist die Textierung eindeutig auf eine hoheitliche Regelung hin: Mit einer derartigen Wortfolge werden demnach einseitig Rechte potentieller Benutzer geregelt, und es wird somit in ihre Rechtssphäre eingegriffen. Die Benutzerordnung stellt eine – einseitig erlassene – generelle Norm dar, die ihrem objektiven Gehalt nach Benutzerrechte für Archivalien teils einräumt, teils verweigert. Dies würde aber bedeuten, daß die Benutzerordnung in Wahrheit eine Verordnung – und keine interne Anweisung – darstellt, die aus zwei Gründen verfassungswidrig ist: einerseits weil sie als Verordnung nicht kundgemacht wurde, andererseits weil für die Erlassung einer derartigen Verordnung keine gesetzliche Grundlage vorliegt.⁵ Eine Neuregelung wäre somit schon aus diesem Grunde notwendig, aber auch deswegen, um endlich klarzustellen, in welcher Rechtsform die Archivdirektion zu handeln hat.

Im weiteren sollen kurz die Möglichkeiten der Einsichtnahme in das Steiermärkische Landesarchiv dargelegt werden. Gemäß Abschnitt I § 2 Benutzerordnung (BO) gilt für die Benützung zu nichtamtlichen Zwecken die gleitende Archivsperrung. Sie schließt jene Archivalien von der Benützung aus, die jünger als 50 Jahre sind; diese bleiben dem amtlichen Gebrauch vorbehalten. Für einzelne Archivaliengruppen kann diese Frist auf 80 Jahre ausgedehnt werden, wenn öffentliche Interessen es erfordern, Rücksicht auf Lebende geboten erscheint oder Bestimmungen der das Archivmaterial abtretenden Behörden oder Übergabevereinbarungen dies verlangen. Da aber für einzelne Fälle eine Einsichtnahme dennoch gerechtfertigt ist, gibt es auch Ausnahmestimmungen vom Verbot der nichtamtlichen Einsichtgewährung, die in einem Abschnitt II (Bestimmungen für gesperrte Bestände) enthalten sind. Ausnahmen sind dabei insbesondere zulässig

⁵ Diese Ausführungen stützen sich auf das Erkenntnis des VfGH vom 7. Dezember 1990, V 171/90, mit dem er die Benützerrichtlinien für die vom Österreichischen Staatsarchiv verwahrten Archivalien aus eben den genannten Gründen aufgehoben hat. Ein Textvergleich zeigt, daß die Formulierungen der behobenen Benützungsrichtlinien und der Stmk. Benutzerordnung ähnlich sind, wodurch die analoge Auslegung gerechtfertigt scheint.

- für Forschungsanliegen mit ausschließlich wissenschaftlicher Zielsetzung an vertrauenswürdige Personen,
- für Personen, die ein sonstiges rechtliches Interesse nachweisen können,
- für Ansuchen um Akteneinsicht von Parteien und Beteiligten im Sinne des AVG 1950 (nunmehr 1991).

Bei jeder Einsichtgewährung sind jedoch immer die Rechte Dritter und die Interessen des Landes zu beachten. Was darunter zu verstehen ist, wird nicht festgelegt: Es wird sich dabei wohl um die Beachtung des Datenschutzes (das Datenschutzgesetz war allerdings bei Beschlußfassung noch nicht in Kraft) und die Amtsverschwiegenheit handeln. Das bedeutet aber: Einsichtgewährung ist immer nur zulässig, wenn und solange Geheimhaltungspflichten nicht verletzt werden. Eine derartige Verletzung kann aber auch noch nach Ablauf der Schutzfrist erfolgen. Immer wieder wird behauptet, nach Ablauf der Schutzfrist sei eine Ausnahmegenehmigung nicht mehr erforderlich, auch Privatpersonen darf (immer) Einsicht gewährt werden. Dies kann aber nur so verstanden werden, daß eine speziell nach der Benützungordnung zu erteilende Ausnahmegenehmigung nicht mehr erforderlich ist, keinesfalls darf davon ausgegangen werden, daß nach Ablauf der Schutzfrist keine Geheimhaltungsinteressen mehr bestehen können und alle Bestände gleichsam öffentlich sind. Die Aspekte des Datenschutzes und der Amtsverschwiegenheit können – wenn auch vielleicht nur mehr in eingeschränktem Ausmaß – zum Tragen kommen und eine Einschau verhindern.⁴ Dies bedeutet aber, daß der Zeitpunkt des Ablaufs der Archivsperrfrist nicht als genereller Veröffentlichungszeitpunkt angesehen werden kann. Was während der Frist zur Wahrung berechtigter Interessen geprüft werden mußte, muß auch nach deren Ablauf geprüft werden.

Mit jeder Schutzfrist wird ausgedrückt, daß die dieser Sperre unterliegenden Archivalien Inhalte aufweisen, die nicht für die Allgemeinheit bestimmt sind. Dabei wird in aller Regel nicht geprüft, ob tatsächlich ein Geheimhaltungsinteresse besteht oder ob ein solches gar nicht vorliegt. Bestände werden somit einfach ohne Prüfung gehortet und der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht, obwohl in vielen Fällen weder ein Interesse einer Gebietskörperschaft noch eines Dritten an einer Nichtveröffentlichung besteht. Wenn ein derartiges Interesse gar nicht vorliegt, worin liegt dann der Zweck einer Schutzfrist?

⁴ Von dieser Sicht geht auch das Kärntner Landesarchivgesetz aus, wenn es in § 13 normiert, daß auch nach Ablauf der Schutzfrist öffentliche Archivalien aus bestimmten, ausdrücklich aufgezählten Gründen von der Benützung auszuschließen sind.

Auskunft

Auf einen Aspekt soll noch kurz eingegangen werden, der zwar juristisch noch nicht geklärt, aber dennoch von Bedeutung ist: die Frage, ob die Einsichtnahme rechtlich faßbar ist. Dies scheint auf den ersten Blick unbedeutend, hat aber große Auswirkungen. Es ist einerseits denkbar, daß das Begehren auf Einsicht ein Wunsch ist, der nach Belieben gewährt oder abgelehnt werden kann. Möglich ist aber andererseits auch, daß der Wunsch auf Einsicht ein Begehren auf Auskunft im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) ist. Mit dem Steiermärkischen Auskunftspflichtgesetz – als Ausführung zur B-VG-Novelle 1988 (Art. 20 Abs. 4) – wurde nämlich jedermann das subjektive Recht verliehen, also ein Rechtsanspruch zuerkannt, Auskunft über Tatsachen von Verwaltungsorganen aus ihrem jeweiligen Wirkungsbereich zu erhalten. Entscheidend dabei ist, daß die Auskunft nur dann verweigert werden darf, wenn eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht besteht; bei Verweigerung der Auskunft hat das verweigernde Organ (unter bestimmten Voraussetzungen) einen Bescheid zu erlassen, somit einen hoheitlichen Akt zu setzen.

Bei der Beurteilung, ob das Einsichtsbegehren tatsächlich ein Auskunftsbegehren ist, tritt eine Vielzahl von noch nicht gelösten Fragen auf: Tatsachen entsprechen einem gesicherten Wissen (im Gegensatz zu Willenserklärungen), das bereits bekannt ist; auch Akten und deren Inhalte stellen Tatsachen dar. Ist der Akteninhalt aber tatsächlich gesichertes Wissen? Immerhin muß man davon ausgehen, daß der Inhalt von Akten, obwohl er feststeht und schriftlich dokumentiert ist, keinem Organ aktuell bekannt sein muß und deswegen auch nicht abrufbar ist. Oft wird die Fragestellung nicht so detailliert sein können, wie es eigentlich notwendig wäre, um eine konkrete Auskunft zu geben. Auch wird Auskunft in der Regel von einem Verwaltungsorgan erteilt und nicht dadurch, daß eine Person sich aus verschiedenen Akten ein Ergebnis zusammensucht. Umstritten ist ebenso der Wirkungsbereich des Archivs: Archivierung und Evidenthaltung von Akten sind als Aufgabe des Archivs unumstritten. Gehört aber die Kenntnis aller Akteninhalte (in unterschiedlichsten Materien) auch in den Wirkungsbereich? Praktikabel scheint derartiges nicht zu sein; in der Realität scheint dies aber stillschweigend vorausgesetzt zu werden, denn wie sonst käme das Archiv in die Lage, Einsicht unter bestimmten Voraussetzungen zu gewähren oder auszuschließen, wobei der Akteninhalt entscheidendes Beurteilungskriterium ist?

Auf weitere, allzu juristische Argumentationen möchte ich hier gar nicht eingehen. Eine Klärung dieser Fragen wird aber in Zukunft vonnöten sein. Wenn nämlich Einsicht als Auskunft zu werten ist, haben die Archive

die entsprechenden Auskunftspflichtgesetze anzuwenden. Da das Recht auf Auskunft einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch darstellt, muß darüber hinaus auch bei jeder Schaffung einer neuen Archivregelung dieser Punkt bedacht werden.

Amtsverschwiegenheit

Organe von Gebietskörperschaften stehen immer im Spannungsfeld zwischen den berechtigten Informationsinteressen einerseits und den berechtigten Geheimhaltungsbedürfnissen andererseits. Es ist Aufgabe der Rechtsordnung, dem Organ jenes rechtliche Instrumentarium in die Hand zu geben, mit dem es derartige Konflikte lösen kann. Die österreichische Bundesverfassung hat zu diesem Zweck das Rechtsinstitut der Amtsverschwiegenheit vorgesehen. Nach Art. 20 Abs. 3 B-VG sind alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung in ausdrücklich aufgezählten Interessen der Gebietskörperschaft oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist. Dabei gilt die Amtsverschwiegenheit sowohl für den Bereich der Hoheits- als auch den der Privatwirtschaftsverwaltung.

Gegenstand, und somit Schutzobjekt, sind „Tatsachen“. Dieser Begriff wird in der Regel weit interpretiert; so erfaßt er jedenfalls auch Akten und Aktenteile. Diese Tatsachen müssen dem Organ ausschließlich aus seiner „amtlichen Tätigkeit“ bekannt sein. Eine Verschwiegenheitspflicht besteht somit nicht, wenn Tatsachen dem Organwahrer auch außerhalb oder nicht im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit – also im Zusammenhang mit seiner Privatsphäre – bekannt geworden sind. Darüber hinaus müssen diese Tatsachen „geheim“ sein. Ihre Kenntnis muß sich somit auf einen geschlossenen oder schließbaren Personenkreis beschränken;⁵ eine Geheimhaltungsverpflichtung wird deshalb nicht mehr bestehen, wenn sie mittlerweile allgemein bekannt geworden ist.

Geheimhaltungsinteressen

Nicht jedes Interesse einer Gebietskörperschaft berechtigt zur Geheimhaltung, sondern nur die ausdrücklich aufgezählten. Dazu zählen:

- die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit;

⁵ ROBERT WALTER/HEINZ MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien 1996), Rz 583.

- die umfassende Landesverteidigung: dieser Tatbestand umfaßt insbesondere die Bereiche „nationale Sicherheit“ und „Territoriale Unversehrtheit“, aber auch die Vorsorge zum Schutz der Zivilbevölkerung oder die Vorsorge für Maßnahmen gegen kriegsbedingte Störungen der Wirtschaft.⁶ Es geht primär um die Abwehr von Gefahren von außen; Vorgänge im Staatsinneren sind nur insoweit erfaßt, als sie im Zusammenhang mit von außen drohenden Gefahren stehen;
- die auswärtigen Beziehungen: ein Geheimhaltungsinteresse liegt nur vor, wenn dieses zwingenden sozialen Bedürfnissen einer demokratischen Gesellschaft entspricht;
- das wirtschaftliche Interesse einer Körperschaft öffentlichen Rechts: Dieses liegt dann vor, wenn eine Veröffentlichung Auswirkungen auf die wirtschaftliche Stellung einer Körperschaft im Geschäftsleben als Träger von Privatrechten hat, wenn etwa das Vertrauen der Kunden in die Verschwiegenheit des Unternehmens erschüttert würde;
- die Vorbereitung einer Entscheidung (dies kommt für den Bereich des Archivs nicht in Betracht, da ja bereits entschiedene und somit abgeschlossene Akten übermittelt werden).

Von besonderem Interesse ist aber das „überwiegende Interesse der Parteien“. Der Begriff „Partei“ ist dabei im weitesten Sinne zu sehen; darunter sollen alle Personen angesehen werden, die aus irgendeinem Anlaß mit Behörden in Berührung kommen und ihnen Mitteilungen machen (müssen).⁷ Geschützt werden – mangels gesetzlicher Eingrenzung – Interessen jeglicher Art, also nicht nur rechtliche, sondern auch wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politische. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, daß den Parteien durch die Amtsverschwiegenheit kein subjektives öffentliches Recht auf Geheimhaltung der sie berührenden Interessen zukommt⁸; Art. 20 B-VG ist lediglich eine Organisationsvorschrift, die nur Verpflichtungen für die Verwaltungsorgane normiert. Ein entsprechendes korrelierendes subjektives Recht garantiert jedoch das Grundrecht auf Datenschutz.

Für die Einsichtgewährung ist entscheidend, daß die Amtsverschwiegenheit nicht ewig gilt. In vielen Fällen wird sie bereits unmittelbar nach Abschluß eines Aktes nicht mehr vorliegen, in wenigen Fällen wird sie längerfristig zu beachten sein (wobei eine Endfrist festgesetzt werden könnte, nach deren Ablauf davon ausgegangen wird, daß ein Geheimhaltungs-

⁶ Vgl dazu näher BETTINA PERTHOLD-STOITZNER, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsorgane (Wien 1993), 148f.

⁷ STEGFRIED GRIGG, Amtsverschwiegenheit – Schutz der Parteien – Amtshaftung, ZfV 1982, 15, mwN.

⁸ VfSlg 3005, 7455. Dagegen jedoch PERTHOLD-STOITZNER (wie Anm. 6), 139.

interesse einer Gebietskörperschaft nicht mehr vorliegt).⁹ Eine rechtliche Regelung könnte dabei Klarheit schaffen.

Archivsperrre als Ausdehnung der Amtsverschwiegenheit?

Der Gesetzesvorbehalt zu Art. 20 Abs. 3 B-VG („soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist“), erweckt den Eindruck, daß die Amtsverschwiegenheit in jede Richtung geändert werden könnte, was sowohl zu einer Lockerung als auch zu einer Ausdehnung führen würde. Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch eindeutig klargestellt, daß diese Bestimmung nur zur Einschränkung der Verschwiegenheitspflicht, nicht aber zu deren Ausdehnung ermächtigt (VfSlg 6288, 9657).

Eine gesetzliche Regelung einer Sperrfrist bedeutet zweierlei: erstens das Verbot für einen Dritten, in einen Akt, der der Sperrfrist unterliegt, Einsicht nehmen zu dürfen, und zweitens ein Verbot für ein Verwaltungsorgan, eben denselben Akt nicht der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Liegt aber nun kein Kriterium vor, das ein Geheimhaltungsinteresse gemäß Art. 20 Abs. 3 begründet, heißt dies, daß die Sperrfrist dem Verwaltungsorgan eine Verschwiegenheitspflicht auferlegt, die über die in der Verfassung festgelegte hinausgeht: dies ist aber auf Grund der Judikatur des VfGH unzulässig und bedeutet – aller Wahrscheinlichkeit nach – die Verfassungswidrigkeit der Bestimmung über die Schutzfrist. Ist eine derartige Regelung nicht gesetzlich getroffen, sondern liegt nur eine interne Dienstanweisung vor (wie z. B. in der Steiermark ein als Erlaß geltender Regierungsbeschluß, der nur Organe, nicht aber Dritte binden kann), so ist von einer rechtswidrigen Weisung auszugehen.

Akteneinsicht gemäß § 17 AVG

Diese Akteneinsicht unterscheidet sich von der allgemein möglichen Einsichtnahme: § 17 AVG (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) hat nur dann Bedeutung, wenn es sich um Akten eines Verwaltungsverfahrens handelt. Nach § 17 Abs. 1 AVG hat die Behörde, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, den Parteien Einsicht in die ihre Sache betreffenden Akten oder Aktenteile zu gewähren. Die Parteien können sich davon an Ort und Stelle Abschriften selbst anfertigen oder nach Maßgabe der vorhandenen technischen Möglichkeiten auf ihre Kosten Kopien herstellen lassen.

⁹ WALTRAUD KOTSCHY/OLIVER RATHKOLB, Archivsperrre und Datenschutz, in: *Historicum*, Sommer 1993, 24, meinen: „Nach 30 Jahren – was kann der Republik da noch viel geschehen?“

Entscheidend ist, daß der Begriff „Partei“ dabei wesentlich enger ist als bei der Amtsverschwiegenheit. Parteien sind in diesem Zusammenhang nicht alle mit der Behörde in Kontakt stehenden Personen, sondern nur die Parteien eines konkreten Verfahrens. Diesen Personen steht allerdings ein Rechtsanspruch, somit ein subjektives Recht, auf Akteneinsicht zu. Anderen Beteiligten und darüber hinaus jedem Interessenten kann die Behörde Akteneinsicht gewähren; diese Personen besitzen jedoch keinen Rechtsanspruch. Es besteht jedoch kein Zweifel, daß die Amtsverschwiegenheit auch bei der Einsichtgewährung in Verfahrensakten aufrecht bleibt. Auch zu diesem Zweck sieht § 17 Abs. 3 vor, daß bestimmte Aktenteile ausgenommen sind; diese Regelung enthält somit eine Präzisierung der allgemeinen Verschwiegenheitspflicht.¹⁰

Für das Archiv bedeutend ist, daß Akteneinsicht auch noch nach Abschluß eines Verfahrens gewährt werden kann, denn erst dann wird ein Akt im Archiv liegen.

Grundrecht auf Datenschutz

Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹¹ gewährleistet jedermann ein nicht näher bestimmtes Recht auf Achtung seines Privat- und Familienlebens. Nach EVERS¹² schützt diese Bestimmung die physischen, geistigen und seelischen Befindlichkeiten der Person als materielle und immaterielle Gegebenheit sowie jene ihrer Beziehungen, Handlungen und Unterlassungen, die sich in einer noch von ihr beherrschten Sphäre der Nichtöffentlichkeit ereignen, die Beziehungen zwischen Eheleuten und zwischen Eltern und Kindern inbegriffen, vor staatlichen Maßnahmen, die sich als Nicht-Achtung der Integrität dieser Lebensbereiche darstellen. Darunter fallen nicht nur die sichtbaren Merkmale einer Person, sondern z. B. auch ihre Geschichte und ihre Selbsteinschätzung.

Auf diesen im Art. 8 EMRK dem Privat- und Familienleben zuerkannten Schutz baut das Grundrecht auf Datenschutz auf, indem es die in der EMRK enthaltenen Grundsätze fortführt und erweitert in Richtung auf ein

¹⁰ ROBERT WÄLTER/HEINZ MAYER, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts (Wien 1995), Rz 180.

¹¹ BGBl. Nr. 1958/210. Die Konvention steht auf Grund des BVG BGBl. Nr. 1964/59 im Verfassungsfang.

¹² HANS-ULRICH EVERS, Der Schutz des Privatlebens und das Grundrecht auf Datenschutz in Österreich, EuGRZ 1984, 290.

grundsätzliches Informationsrecht des Betroffenen über seine verarbeiteten Daten. Die maßgeblichen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes 1978 (DSG)¹³, die das Grundrecht normieren, § 1 Abs. 1 und 2, lauten:

„(1) Jedermann hat Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit er daran ein schutzwürdiges Interesse, insbesondere im Hinblick auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, hat.

(2) Beschränkungen des Rechts nach Abs. 1 sind nur zur Wahrung berechtigter Interessen eines anderen oder auf Grund von Gesetzen zulässig, die aus den im Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten genannten Gründen notwendig sind. Auch im Falle solcher Beschränkungen muß der vertraulichen Behandlung personenbezogener Daten Vorrang gegeben werden.“

Reichweite des Grundrechts

Das Grundrecht auf Datenschutz gilt für jedermann, unabhängig von der Staatsbürgerschaft und gleichermaßen für Menschen, juristische Personen und als Betroffene in Frage kommende Personengemeinschaften. Aus der Einbeziehung von juristischen Personen in den Anwendungsbereich des DSG ergibt sich, daß der Datenschutz weit über die Sphäre des Privat- und Familienlebens hinausreicht und sich auch auf Bereiche des Wirtschaftslebens und der Geschäftsgeheimnisse erstreckt. Das Grundrecht ist ein höchstpersönliches Recht; es steht daher nur lebenden Personen oder existierenden juristischen Personen zu, kann also nicht z. B. im Namen eines Verstorbenen ausgeübt werden. Daraus aber schließen zu wollen, daß Akten von Verstorbenen jederzeit ohne weitere Kontrolle zur Verfügung gestellt werden können, ist voreilig. In derartigen Akten könnten Daten enthalten sein, die ein schutzwürdiges Interesse von Nachfahren begründen können; dies müßte vor allgemeiner Zugänglichkeit geprüft werden. Nur dann, wenn in den Akten keine Daten vorkommen, die sich auf noch lebende Personen beziehen, oder diese nicht schutzwürdig sind, fallen personenbezogene Daten aus Nachlässen nicht unter den Gewährleistungsumfang des Grundrechts auf Datenschutz.

Die Geheimhaltungsverpflichtung gilt unabhängig von der technischen Form der Informationssammlung und Verarbeitung, also unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Computer erfolgt. Der grundrechtliche Anwendungsbereich erstreckt sich somit auch auf den Verkehr mit konventionellen, d. h. nicht automationsunterstützt verarbeiteten Daten. Es ist

¹³ Bundesgesetz vom 18. Oktober 1978 über den Schutz personenbezogener Daten, BGBl. Nr. 565/1978, inkraftgetreten am 1. Jänner 1980.

somit von § 1 Abs. 1 DSGVO auch die Verwendung von nur in Handkarteien oder Akten gesammelten Daten erfaßt. Dies ist in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben, da gerade in Archiven vorkommende Daten im überwiegenden Ausmaß in Akten oder sonstigen Schriftstücken enthalten sind und nur selten automationsunterstützt verarbeitet worden sind. Aus diesem Grunde werde ich auf die im Datenschutzgesetz enthaltenen Bestimmungen über automationsunterstützt verarbeitete Daten (das ist der gesamte einfachgesetzliche Bereich des Datenschutzgesetzes) nicht eingehen und mich im weiteren nur auf die grundrechtlichen Bestimmungen konzentrieren.

Am Rande sei darauf hingewiesen, daß nicht nur staatliche Stellen zur Geheimhaltung verpflichtet werden, sondern daß das Grundrecht auf Datenschutz auch von Privatpersonen oder privaten Institutionen zu wahren ist (sog. Drittwirkung des Grundrechts). Dies bedeutet, daß auch ausgegliederte Rechtsträger, wie z. B. das Kärntner Landesarchiv, zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz verpflichtet sind.

Personenbezogene Daten

Der Grundrechtsschutz bezieht sich auf personenbezogene Daten. Das sind gemäß § 3 Z 1 DSGVO „auf einem Datenträger festgehaltene Angaben über bestimmte oder mit hoher Wahrscheinlichkeit bestimmbare Betroffene“. Der Begriff der „personenbezogenen Daten“ wurde bewußt sehr weit gefaßt, da davon ausgegangen wird, daß eigentlich jedes individuell-konkrete Datum allein oder im Verbund mit anderen Daten letztlich Aussagen über Menschen oder über juristische Personen enthält und eine negative Abgrenzung zu die Privatsphäre nicht berührenden Daten nicht möglich ist. Die Frage, wann ein Datum personenbezogen ist, ist relativ einfach beantwortbar, wenn es sich um eindeutige Angaben über physische oder juristische Personen handelt: Name, Adresse, Geburtsdatum, Geschlecht, Religion, Gesundheit, Leumund, Vermögen, Umsatz oder ähnlich konkrete Angaben.

Da das Datenschutzgesetz aber auch Daten über nur „mit hoher Wahrscheinlichkeit bestimmbare Betroffene“ unter seinen Anwendungsbereich subsumiert, muß hier eine Klarstellung erfolgen. Entscheidend ist, daß an sich jedes Merkmal, das einem Menschen zugeschrieben wird, zur Erkennbarkeit seiner Identität dient. Dabei geht es nicht nur um jene Merkmale, durch welche bei Anlegung einer Durchschnittsbetrachtung eine Identifizierung sofort erfolgt, sondern um solche, die für sich alleine noch nicht aussagekräftig sind und erst in Verbindung mit anderen Identifikationsmerkmalen dazu führen, daß eine Person eindeutig identifiziert werden kann. So ist z. B. eine Grundstücksnummer personenbezogen, da der

Eigentümer des Grundstücks über Nachfrage beim Grundbuchsgericht leicht feststellbar ist. Wie viele und welche Identifikationskriterien zur sicheren oder zumindest wahrscheinlichen Identifizierung einer Person im Einzelfall notwendig sind, kann unterschiedlich sein; es hängt von der Aussagekraft der einzelnen Merkmale ab.

Statistische Daten sind dann keine personenbezogenen Daten und unterliegen nicht dem DSG, wenn sie so aggregiert und anonymisiert sind, daß sie vom Benutzer der Statistik (dem Ersteller oder einem Dritten) mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht auf personenbezogene Einzeldaten zurückgeführt werden können. Die Datenschutzkommission hat verschiedene Kriterien für die Beurteilung der Daten als statistische (und somit nicht rückführbare) entwickelt.¹⁴ Der Einfachheit halber wird in der Regel davon ausgegangen, daß für die Nicht-Identifizierbarkeit eines Mitgliedes einer statistischen Menge die Gesamtheit nicht weniger als drei Mitglieder umfassen darf. Dennoch kann daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß derartige Statistiken jedenfalls immer aus dem Anwendungsbereich des DSG fallen.

Schutzwürdiges Interesse

Nach dem Datenschutzgesetz besteht ein Anspruch auf Geheimhaltung nur, insoweit der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse, insbesondere im Hinblick auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, geltend machen kann. Durch diese Regelung ist der Bereich der geheimzuhaltenden Daten insofern relativiert, als Daten nur dann geheimzuhalten sind, wenn jemand, d. h. eine natürliche oder juristische Person, an ihrer Geheimhaltung ein von der Rechtsordnung als schutzwürdig anerkanntes Interesse geltend machen kann. Dieses ist abzulehnen, wenn Daten nicht mehr „geheim“ sind, wenn sie also allgemein zugänglich, in einem Medium oder einem öffentlichen Register rechtmäßigerweise enthalten sind, wie z. B. Grundbuch, Handelsregister, Telefon- oder Adreßbücher, im Buchhandel erhältliche Handbücher, öffentliche Publikationen wie Amtsblätter oder Berufs- und Branchenverzeichnisse. Dabei haben Daten wohl nicht nur als geheim zu gelten, wenn sie niemandem außer dem Betroffenen und dem durch das Grundrecht Verpflichteten bekannt sind, sondern auch dann, wenn sie nur einem begrenzten Personenkreis bekannt oder zugänglich sind. In diesem Zusammenhang kann auch der Wille des Betroffenen, eine Information nicht über einen begrenzten Personenkreis hinaus gelangen zu lassen, von Bedeutung sein.¹⁵

¹⁴ Bescheid vom 27. August 1987, GZ 120.109, ZfVBDat 1989/6/7.

¹⁵ Vgl. dazu MANFRED MATZKA/WALTRAUD KOTSCHY, Datenschutzrecht für die Praxis, Kommentar zu § 1, 3.

Eine Verletzung schutzwürdiger Interessen wird auch dann nicht angenommen werden können, wenn der Betroffene zu erkennen gegeben hat, daß er auf eine Geheimhaltung von Daten keinen Wert legt oder sogar deren Publizität wünscht. Jedermann hat ein Selbstbestimmungsrecht über die ihn betreffenden Informationen (sog. informationelles Selbstbestimmungsrecht). Mit der Erklärung, einer Datenweitergabe zuzustimmen, wird eine ansonsten unzulässige Datenweitergabe rechtlich möglich. Im Bereich der konventionellen Datenverwendung reicht nach *Singer* eine schlüssige, d. h. stillschweigende Zustimmung aus.¹⁶

Die Schutzwürdigkeit eines Geheimhaltungsinteresses ist oft schwierig zu beurteilen. Es kann nicht immer auf das Wollen des Betroffenen abgestellt werden, sondern es ist ein objektiver Maßstab anzulegen¹⁷. Es kommt also darauf an, ob bei einer Durchschnittsbetrachtung ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse einer Datenübermittlung entgegensteht. Nach den Grundrechtsbestimmungen selbst ist schutzwürdig jedenfalls jedes Datum, dessen Bekanntwerden typischerweise Beeinträchtigungen des Privat- und Familienlebens mit sich bringen könnte; dies betrifft insbesondere die Bereiche Wohnung, Briefverkehr, Sexualeben, psychiatrische Untersuchungen, erkennungsdienstliche Materialien. Schutzwürdig müssen aber – dies deutet der Gebrauch des Wortes „insbesondere“ an – auch noch andere Geheimhaltungsinteressen außerhalb des Privat- und Familienlebens sein. Hier liegt es nahe, jedenfalls alle von der Rechtsordnung anerkannten diesbezüglichen Interessen zur Auslegung heranzuziehen, etwa das Steuergeheimnis oder Bankgeheimnis, oder jene Bereiche, in denen auf einfachgesetzlicher Ebene ausdrückliche Geheimhaltungsansprüche normiert werden (z. B. Berufsgeheimnisse). Zur Auslegung der Schutzwürdigkeit muß neben rechtlich positivierten Geheimhaltungsinteressen aber ebenso die in der Gesellschaft allgemein anerkannte Wertordnung herangezogen werden.¹⁸

Die Schutzwürdigkeit kann aber immer nur anhand der konkreten Umstände im Einzelfall beurteilt werden. Maßstab für die Beurteilung des Vorliegens der Schutzwürdigkeit sind das Naheverhältnis der einzelnen Informationen zur Privatsphäre oder ähnlichen Lebensbereichen. Zu berücksichtigen ist auch der Zusammenhang, in dem die Information gesammelt und verwendet wird, insbesondere auch die Verbindung mit Zusatz-

¹⁶ CHRISTIAN SINGER, Das Grundrecht auf Datenschutz, in: HEINZ WITTMANN (Red.), Datenschutzrecht im Unternehmen (Wien 1991), 31.

¹⁷ DSK 13. Oktober 1993, 120.434, ZfVBDat 1994/2/5.

¹⁸ MICHAEL POTACS, Wissenschaftsfreiheit und Grundrecht auf Datenschutz, ZfV 1986, 12, mwN.

informationen. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß man gerade auf Grund dieser Wertung nicht immer ein einheitliches Schutzniveau anerkennen kann, sondern nach betroffenen Kreisen differenzieren muß. Bei physischen Personen hängt die Schutzwürdigkeit unter anderem auch von der Stellung des Betroffenen in der Gesellschaft ab: So können Personen, die im öffentlichen Leben stehen, nur einen geringeren Schutzbereich für sich in Anspruch nehmen.

In der Praxis des Datenschutzes werden Informationen aus folgenden Bereichen als grundsätzlich schutzwürdig qualifiziert, d. h. es wird hinsichtlich derartiger Daten grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an Geheimhaltung angenommen: religiöse Anschauung, politische Überzeugung, Intelligenzquotient, Leumund, Lebens- und Freizeitgewohnheiten, Gesundheit, Intimdaten, Einkommen, Vermögen, Gewinn, Umsatz, Beschäftigtenzahl.

Einschränkung des Geheimhaltungsanspruches

Der bisher umschriebene Geheimhaltungsanspruch wird vom DSGVO nicht absolut, sondern nur mit Einschränkungen gewährt. Ausnahmen von der Geheimhaltung sind in zwei Fällen denkbar: erstens zur Wahrung berechtigter Interessen eines Dritten und zweitens auf Grund von Gesetzen, die aus den in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Gründen notwendig sind. § 1 Abs. 2 letzter Satz DSGVO ordnet jedoch an, daß der vertraulichen Behandlung der personenbezogenen Daten Vorrang zu geben ist, was zweierlei bedeutet: Zum einen sind die Grundrechtsbeschränkungen im Zweifel restriktiv zu interpretieren; zum anderen ist in jedem Einschränkungsfall jene Form, konkrete Gestaltung, Durchführung zu wählen, die – bei gleichem Ergebnis – die geringste Grundrechtseinschränkung mit sich bringt.¹⁹ Damit ist klargestellt, daß jede zulässige Beschränkung der vertraulichen Behandlung personenbezogener Daten auf das unbedingt notwendige Ausmaß zu beschränken ist (Verhältnismäßigkeitsprinzip von Grundrechtsbeschränkungen).

Aus der Formulierung des Abs. 2 ergibt sich, daß Beschränkungen nur zur Wahrung „berechtigter Interessen“ zulässig sind. Dies bedeutet, daß nicht jedes Interesse zu einer Einschränkung führen kann. Berechtigtes Interesse bedeutet „rechtlich anerkanntes“ Interesse; dies macht eine rechtliche (wenn auch nicht unbedingt gesetzliche) Basis erforderlich. Ein berechtigtes Interesse eines Privaten wird insbesondere dann angenommen, wenn dieser die Daten für die Durchsetzung eines bestehenden Rechtsanspruches (z. B. Klagebehrens) benötigt und andere Möglichkeiten, auf

¹⁹ MATZKA/KOTSCHY (wie Anm. 15), 7.

legalem Weg die benötigte Information zu erhalten, nicht bestehen oder nicht zumutbar sind. Bloß wirtschaftliche Interessen werden jedenfalls nicht ausreichen.

Die zweite Einschränkung ergibt sich aus Gesetzen, die an den Kriterien, die Art. 8 Abs. 2 EMRK aufstellt, zu messen sind. In diesem Zusammenhang reicht es aus, darauf hinzuweisen, daß dann, wenn ein Gesetz die Beschränkung ermöglicht, diese auch zulässig sein wird (ob den Kriterien der EMRK entsprochen wird, wird im Gesetzgebungsverfahren zu klären sein).

Einsichtnahme durch Forscher

Die Einsichtnahme in Archivbestände wird im überwiegenden Maße von Historikern begehrt. Es ist daher auf diesen Personenkreis besonders einzugehen.

Art. 17 Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger normiert das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit und damit auch ein Grundrecht auf freie Forschung. Bei der Bewertung der Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten ist daher in Rechnung zu stellen, inwieweit durch eine Kenntnisnahme derartiger Daten durch einen Forscher eine Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen zu gewärtigen ist. Dabei kann angenommen werden, daß eine derartige Beeinträchtigung im allgemeinen nicht durch die Kenntnisnahme dieser Informationen durch den Forschenden, sondern erst dann eintreten kann, wenn die Daten publiziert, d. h. einer größeren Zahl von Personen zugänglich gemacht werden (die Datenschutzgefahr liegt nicht so sehr im Zugang, sondern in dem, was aus dem Material gemacht wird).

Die Datenschutzkommission²⁰ und das Bundeskanzleramt²¹ haben ebenfalls zu dieser Frage Stellung genommen und folgende strenge Kriterien für die Beschränkung des Grundrechts herausgearbeitet:²² Ein berechtigtes Interesse wird dann anzunehmen sein, wenn es sich bei dem Einsichtswerber um anerkannte Wissenschaftler(innen), insbesondere um Universitätslehrer, oder anerkannte private Forschungseinrichtungen handelt (die Verlässlichkeit eines etablierten Forschers im Hinblick auf die Nichtverwendung wird höher anzusetzen sein als bei jemandem, der diese Verlässlichkeit noch in keiner Weise bewiesen hat). Es muß sichergestellt sein, daß

²⁰ Bescheid vom 27. Juni 1985, Zl. 211.061, ZfVBDat 1987/2/5.

²¹ Gutachten BKA Zl. 810.018/13-V/1a/85.

²² Es sei darauf hingewiesen, daß dadurch noch keine rechtlich einwandfreie Lösung erreicht wurde. POTACS (wie Anm. 18), 15, legt dar, daß auch das Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit gesetzlich beschränkbar ist und durch das Grundrecht auf Datenschutz beschränkt werden kann.

die erwünschten Informationen nur für einen bestimmten Forschungszweck verwendet werden. Die Daten (Informationen) müssen beim Einsichtswerber vor mißbräuchlicher Einsichtnahme durch Unbefugte sicher aufbewahrt werden. Nach Abschluß der Forschungsarbeiten bzw. Publikation empfiehlt sich die Anonymisierung oder Vernichtung der Daten (diese Erfordernisse sind notwendig, da § 1 Abs. 2 auch bei zulässigen Übermittlungen die vertrauliche Behandlung der Informationen gebietet). Der Zweck der Forschung, für den die Daten verwendet werden sollen, ist eindeutig darzulegen. Aus diesem Grund sind auch die erforderlichen Daten zu umschreiben. Es gibt auch für Forscher keine generelle Erlaubnis, alle von ihm verlangten Auskünfte ohne weitere Prüfung einzusehen. Vielmehr werden nur konkrete untersuchungsbezogene Erlaubnisse gegeben werden können. Es ist durch die Weitergebenden dafür Sorge zu tragen, daß nur jene personenbezogenen Daten an die Einsichtswerber übermittelt werden, die von diesen konkret umschrieben wurden. Es darf beim Einsichtswerber nämlich kein von seinem berechtigten Forschungszweck nicht gedecktes „Ballastwissen“ entstehen.

Die Veröffentlichung von Aktenteilen, die personenbezogene Daten enthalten, ist jedoch anders zu sehen. Die Veröffentlichung ist nur dann zulässig, wenn die Daten entweder anonymisiert wurden (z. B. in Art von allgemeinen Berichten in statistischer Form) oder bei Informationen, die das Privatleben des Betroffenen berühren, grundsätzlich nur mit Zustimmung des Betroffenen. Sollte der Betroffene verstorben sein, ist zu prüfen, ob es Angehörige gibt, die ein Interesse an der Geheimhaltung der Daten haben könnten. Trifft dies zu, wäre vor einer Veröffentlichung deren Zustimmung einzuholen.

Verschiedentlich ist vorgeschlagen worden, einen Verpflichtungskatalog, der die zuvor genannten Kriterien enthält, zu entwickeln, den jeder Einsichtswerber unterschreibt. Sollte der Forscher diese Verpflichtungen nicht einhalten, würden sich daran rechtliche Konsequenzen knüpfen; so könnte er z. B. auf eine „watch list“ gesetzt werden, was für Historiker den Verlust des Rufs bei Kollegen zur Folge hätte und de facto einem Berufsverbot gleichkäme.²³

Auswirkungen für Archive

Faßt man die vorstehenden Ausführungen zusammen, so zeigt sich mehreres: erstens, daß die Benutzerordnung des Steiermärkischen Landesarchivs rechtlich bedenklich ist. Für die Anwender hat dies jedoch keine

²³ So z. B. MARTIN MOLL, Archivzugang, in: *Historicum*, Sommer 1993, 16, oder KOTSCHY/RATHKOLB (wie Anm. 9), 23.

Auswirkungen: Auch rechtswidrige Rechtsvorschriften, und somit auch rechtswidrige (nicht jedoch strafgesetzwidrige) Weisungen, sind zu befolgen, solange sie nicht durch die erlassende Stelle selbst oder durch Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof aus dem Rechtsbestand beseitigt sind. Die Bediensteten des Archivs haben somit die Benützungserordnung anzuwenden. Dennoch kann es nicht im Sinne eines Archivs sein, daß rechtlich zweifelhafte Vorschriften angewendet werden müssen; es wird daher notwendig sein, eine rechtlich einwandfreie Lösung zu schaffen.

Zweitens zeigt sich, daß die Schutzfrist nicht erforderlich und darüber hinaus rechtlich bedenklich ist. Die Archivsperrung stellt einen Anachronismus dar, der dem Obrigkeitsdenken vergangener Tage zu entspringen scheint und der Verschwiegenheit oft gerade dort am rigidesten zum Durchbruch verhilft, wo sie am wenigsten hilfreich ist. Die Harmonisierung und Abgrenzung der bereits bestehenden Rechtsinstitute untereinander und zu den einzelnen Rechtsgütern (z. B. Datenschutz und Amtsverschwiegenheit vs. Freiheit der Forschung und Wahrung sonstiger berechtigter Interessen) ist ausreichend und erfüllt alle Voraussetzungen, auch bei Öffnung der Archive die berechtigten Geheimhaltungsinteressen zu schützen. Die Schutzfrist geht in diesen zuvor besprochenen Rechtsinstituten auf und kann keinen Zweck erfüllen, der über den des Datenschutzes oder der Amtsverschwiegenheit hinausgeht.

Drittens ergibt sich, daß die Abwägung zwischen Interessen an Information und somit an der Öffnung der Archive einerseits und Geheimhaltungsbedürfnisse andererseits ausgesprochen komplex ist. Dies führt zwangsläufig dazu, daß die Ermessensproblematik, also die Frage der Herausgabe von Archivbeständen, Archivbedienstete oft überfordert. Dies liegt nicht in der mangelnden Bereitschaft, sich mit derartigen Fragen zu beschäftigen, sondern schlicht in der Unkenntnis des Akteninhaltes im Hinblick auf seine Sensibilität und der – auch für Experten – oft schwierigen Beurteilung. Wie sollte sich auch ein Archivar in allen (zu berücksichtigenden) Materien auskennen und beurteilen können, ob ein Akteninhalt sensible Daten enthält oder Interessen des Landes bei einer Weitergabe unzulässig berührt werden, insbesondere dann, wenn gleichzeitig Einsicht in eine Vielzahl von Akten begehrt wird und jeder in Hinblick auf Schutzbedürfnisse durchleuchtet werden müßte?

Um in Zukunft dieses Problems Herr werden zu können, dürfte die einzige Möglichkeit sein, eine Trennung der Archivbestände hinsichtlich ihrer Sensibilität vorzunehmen.²⁴ Dabei muß jedoch davon ausgegangen werden, daß Bedienstete des Archivs bereits mit der Frage der Trennung

²⁴ Auf diese Möglichkeit verweisen KOTSCHY/RATHKOLB (wie Anm. 9), 24, ausdrücklich.

überfordert sein werden; keinem Archivar ist es zuzumuten, eine entsprechende Beurteilung für tausende jährlich einlangende Akten vorzunehmen. Es bietet sich daher als naheliegendste Möglichkeit eine Beurteilung durch die abliefernde Stelle an: nur diese kennt den Akteninhalt genau und kann diesen in Hinblick auf schutzwürdige Aspekte rasch und einfach durchleuchten und das Ergebnis mit geringem Aufwand, z. B. auf einem Formular, festhalten. (Für den bisher angesammelten Bestand wird diese Lösung jedoch nicht greifen.)

Dabei ist eine Grobgliederung in mehrere Bereiche denkbar:

- Bestände, die keine Inhalte, die der Amtsverschwiegenheit unterliegen, oder keine schutzwürdigen personenbezogenen Daten aufweisen und somit von Anfang an frei zugänglich sind;
- Bestände, die erst nach einer bestimmten Frist frei zugänglich werden: Dazu zählen vor allem Akten, die personenbezogene Daten lebender Personen enthalten; diese sind zuerst nicht frei, sondern erst dann, wenn die Person verstorben ist. Dazu kann eine Schätzung auf Grund des Durchschnittsalters vorgenommen werden. Akten werden aber dann nicht mit dem Tod frei, wenn Interessen von Nachkommen beeinträchtigt werden könnten; hier wären wiederum andere Fristen zu setzen. Zweitens zählen dazu Akten, die auf Grund der Amtsverschwiegenheit nicht allgemein zugänglich sind. Es ist davon auszugehen, daß die Fristen bei der Amtsverschwiegenheit eher kurz bemessen sind; in den meisten Fällen werden jedoch von vornherein keine Gründe für die Amtsverschwiegenheit vorliegen (Diese Fristen gelten nicht als Sperrfrist, sondern sind eine interne Hilfestellung des Abliefernden für das Archiv bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Inhalts);
- Bestände, die nie frei zugänglich werden: Dies kann nur den Fall von Akten mit hochsensiblen Inhalt betreffen, wird jedoch kaum vorkommen.

Eine derartige Untergliederung des Archivbestandes (allenfalls auch nur ein Hinweis im jeweiligen Akt) könnte helfen, die Kritik an der restriktiven Handhabung der Archivalien zurückzudrängen und den Historikern eine Menge Suchen, Fragen, Korrespondenzen zu ersparen und Material zu liefern, das ihnen bei dem derzeitigen auf Zufällen beruhenden System zwangsläufig entgeht.²⁵ Gleichzeitig kann das leidige Problem gemildert werden, daß die Archivbediensteten jeden gewünschten Akt inhaltlich auf die Herausgabemöglichkeit prüfen müssen. Inwieweit es tatsächlich zu einer Liberalisierung und damit Entbürokratisierung kommt, wird die Zukunft weisen. Im Interesse der Zeitgeschichte und der Aufarbeitung der Vergangenheit liegt dies jedenfalls.

²⁵ Vgl. z. B. MOLL (wie Anm. 23), 16.