

Stefan Haupt und Andreas Nestl^{*}

Tagungsbericht

– Fachtag Archivrecht im Landesarchiv NRW am 29.11.2023 in Duisburg –

I. Einführung

Auf Einladung des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen sowie des Landesarchivs NRW trafen sich am 29. November 2023 Expertinnen und Experten zur Veranstaltung „Funktion, Position, Auftrag und Außenbeziehungen im Archivgesetz NRW – Fachtag Archivrecht NRW“ im Landesarchiv NRW. Anlass für die Tagung war die Umsetzung von Art. 89 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in das Landesarchivgesetz sowie dessen geplante Integration in das Kulturgesetzbuch NRW.

II. Zum Archivrecht

1. Archivrecht als Teil des Verwaltungsrechts

Das Archivgesetz ist ein Teil des Verwaltungsrechts, das die Sicherung und Nutzung des dokumentarischen Erbes regelt. Es umfasst Querschnittsaufgaben für alle Behörden, insbesondere die Anbietung von Unterlagen an Archive. Diese Aufgabe ist eng mit den Regelungen zur Nutzung von Archivgut verbunden. Das Archivrecht ist integraler Bestandteil des Informationsverwaltungsrechts und sichert die Qualität und Effizienz des Records Managements der öffentlichen Verwaltung. Normenkollisionen werden innerhalb des Archivgesetzes gelöst, wofür es eine klare, einheitliche Struktur bietet.

* Prof. Dr. Stefan Haupt ist selbstständiger Rechtsanwalt in Berlin, Honorarprofessor für Urheberrecht an der Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig und Herausgeber der Schriftenreihe Berliner Bibliothek zum Urheberrecht, in der 2017 „Archivrecht für die Praxis“ (Becker/Rehm, Verlag Medien und Recht, München) erschien. Von 2012 bis 2022 hatte er einen Lehrauftrag an der Archivschule Marburg inne. Andreas Nestl ist Leiter des Referats Archivrecht bei der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und Lehrbeauftragter an der Bayerischen Archivschule.

2. Archivrecht als Teil des Informationsverwaltungsrechts

Das Archivrecht ist, genauer, Bestandteil des Informationsverwaltungsrechts. E-Government wird dazu führen, dass zukünftig nur noch digitale Unterlagen existieren. Dazu gehören dann beispielsweise Datenbanken, Webseiten, E-Mails, Text- und Sprachnachrichten über Messenger-Dienste, Daten aus elektronischen Fachverfahren und E-Akten, die alle perspektivisch mittels KI ausgewertet werden können.

In jedem Fall ist eine ordnungsgemäße Aktenführung, d. h. eine hohe Qualität der Informationsverwaltung, von elementarer Bedeutung. Das Archiv wird dabei zum Treuhänder für die Daten der öffentlichen Verwaltung. Das gilt auch für die Archivierung von unzulässig gespeicherten Daten. Dabei sind einerseits das Recht auf Vergessen (Art. 17 Abs. 1 DSGVO) und andererseits das Recht auf Erinnern zu berücksichtigen. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Entscheidungsprozesse – wie z. B. im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise, der Corona-Pandemie, des Krieges in der Ukraine, der Energiekrise als auch bei Fake News – nachvollzogen werden können. Es muss also eine Demenz der Gesellschaft verhindert werden. Zudem gibt es eine Wechselwirkung zwischen Archivgesetz und Informationsfreiheitsgesetz.

In Bezug auf den Zugang geht es sowohl um die Nutzung der Informationen zu Primärzwecken, z. B. im Rahmen von gerichtlichen Verfahren, als auch um die Nutzung zu sekundären Zwecken sowie die Weiterverwendung, z. B. für Forschungsvorhaben.

In praktischer Hinsicht sind drei Forderungen zur Verbesserung der Überlieferungslage zu konstatieren. Das sind:

1. Die Landesarchive müssen stärker als Teil der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden.
2. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen Behörden muss verbessert werden.
3. Die Anbietungspflicht muss durchgesetzt werden. Das heißt, dass sich alle abgebenden Stellen ihrer Anbietungspflicht gegenüber dem Landesarchiv bewusst sein müssen.

Die Anbietungspflicht betrifft alle öffentlichen Stellen, z. B. Gerichte, Gesundheitsämter, Landeskriminalämter, Hochschulen und Universitäten. Die Übergabe an das Archiv ist notwendig, damit Themen wie beispielsweise

- die Arbeit der Gestapo,
- Notare in der NS-Zeit,
- die Vernichtung der Akten im Zusammenhang mit dem Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) am 11.11.2011,
- der Missbrauch von Schutzbefohlenen,
- die Massenpanik während der Loveparade in Duisburg am 24.07.2010 oder
- die Kommunikation im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe im Ahrtal (Rheinland-Pfalz) am 10.07.2021

aufgearbeitet werden können. In Bezug auf die Anbietungspflicht relevante Aspekte sind in dem durch Stefan Mappus, dem ehemaligen Ministerpräsidenten des Landes

Baden-Württemberg, geführten Verfahren deutlich geworden. Darin ging es um die Löschung seines ihm vom Staatsministerium zur Verfügung gestellten E-Mail-Postfachs (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30.07.2014 – 1 S1352/13). Der VGH hat hier den Vorrang der Anbietung an das zuständige Archiv festgestellt.

Normenkollisionen zwischen Archiv- und sonstigem Fachrecht resultieren vor allem aus Unkenntnis, einer fehlenden Wahrnehmung der Archivgesetze oder einer unzureichenden Kommunikation zwischen den Entscheidungsträgern.

In der Verwaltungspraxis stellen Personalwechsel sowie Regierungswechsel eine große Herausforderung dar. Die Bewertung von auszusonderndem Verwaltungsschriftgut sollte keinesfalls durch fachfremde Personen erfolgen. Zudem kennen neue Behördenmitarbeiter oft nicht die erforderlichen historischen Zusammenhänge, die für eine Bewertung erforderlich sind. Eine hohe Qualität der Überlieferung kann aber nur gesichert werden, wenn entsprechend qualifiziertes Archivpersonal diese Aufgabe erfüllt.

Allein die Option, Geschichte nachvollziehen zu können, erklärt, wie wichtig es ist, dass Archive in Bezug auf den Datenbestand (analog und digital) vollständig und für jedermann zugänglich sind. Letzteres ist notwendig, damit heute nachvollzogen werden kann, warum gestern die zwischenzeitlich umstrittene Entscheidung getroffen wurde.

III. Ablauf

Die Tagung eröffnete Udo Schäfer mit einem Impulsvortrag zur legislatorischen Verortung des Archivrechts als multirelationales Rechtsgebiet. Schäfer erwähnte die Integration des Archivgesetzes in das Kulturgesetzbuch von Nordrhein-Westfalen sowie das wissenschaftliche Konzept eines Informationsgesetzbuchs. Zudem werden rechtliche Beziehungen zu anderen Gesetzen, wie dem E-Government-Gesetz, der Datenschutzgrundverordnung und dem Datennutzungsgesetz des Bundes erläutert. Die Möglichkeit einer weiteren Reform des Archivrechts wird diskutiert, wobei ein Modell eines Querschnittsgesetzes vorgeschlagen wird, das die intermediäre Position des Archivrechts angemessen berücksichtigt.

Nach einer kurzen Diskussion, die vor allem die von Schäfer im Anschluss vorgeschlagene Aufteilung der heute unter Archivbenutzung firmierenden Handlungen im Zugang zu Archivgut, Verwendung des Archivguts und Nutzung bzw. Weiterverwendung der aus dem Archivgut gewonnenen Informationen sowie die Unterscheidung in primäre und sekundäre Nutzungszwecke thematisierte, wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in verschiedene Arbeitsgruppen aufgeteilt, um einzelne Schwerpunkte intensiver diskutieren zu können.

Konkret befassten sich die Arbeitsgruppen mit den Themen „Funktionen des Archivrechts“, „Normensystematik und Normenkollisionen. Position des Archivrechts“ sowie „Anforderungen zwischen Datenschutz, Open Access und Forschung“.

Die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppen wurden mit jeweils zwei Impulsreferaten eingeleitet.

IV. Einzelne Aspekte

Anschließend wurden die Ergebnisse der Arbeitsgruppen vorgestellt und im Kreis aller Teilnehmer diskutiert. Für Diskussionsstoff sorgen vor allem die folgenden Punkte:

1. Einsatz von Big Data und KI im Archiv

Im Hinblick auf die rechtliche Einordnung des Einsatzes von Big Data und KI im Archiv wurde diskutiert, ob hierfür eine eigenständige Rechtsgrundlage erforderlich ist. Gemäß Artikel 6 Abs. 1 e DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig, wenn sie für die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt. Darüber hinaus regeln die Archivgesetze allgemein die Aufgaben der Sicherung und Nutzbarmachung sowie Erschließung von Archivbeständen. Diese allgemeinen Aufgabenzuweisungen können den Einsatz von Big Data und KI in bestimmten Kontexten abdecken, ohne dass eine spezifische Rechtsgrundlage erforderlich ist.

2. Verbesserte Wahrnehmung archivfachlicher Interessen im Normsetzungsprozess

Die Einführung einer Archivverträglichkeitsprüfung im Kontext des Gesetzgebungsprozesses könnte sicherstellen, dass Gesetzesentwürfe den Anforderungen an Archivierung und Langzeitverfügbarkeit von Informationen gerecht werden. Diese Prüfung könnte entweder explizit im Archivgesetz verankert werden oder – was als vorzugs würdig erachtet wird – in den allgemeinen Bestimmungen zur Normsetzung oder ähnlichen Rechtsvorschriften. Die Integration einer solchen Archivverträglichkeitsprüfung in den Gesetzgebungsprozess ermöglicht eine proaktive Herangehensweise, die die langfristige Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Gesetzesmaterialien sicherstellt und somit einen wichtigen Beitrag zur Transparenz und Rechtsstaatlichkeit leistet.

Die Umbenennung der Archivgesetze mit dem Ziel einer verbesserten Wahrnehmung seitens der Verwaltung kann einen wesentlichen Beitrag zur Klarstellung der Zwecke und Zuständigkeiten im Umgang mit archiviertem Material leisten. Ein Beispiel hierfür wäre das Gesetz in Nordrhein-Westfalen, das von „Gesetz zur Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts“ zu „Gesetz zur Führung, Anbietung und Archivierung von Unterlagen öffentlicher Stellen“ umbenannt werden könnte. Diese Umbenennung verdeutlicht den Fokus auf die aktive Verwaltung von Unterlagen durch öffentliche Stellen und betont die Bedeutung der Anbietung und Archivierung von Unterlagen für die Sicherung und Verfügbarkeit von Archivgut. Eine klare und präzise Formulierung im Gesetzestext kann dazu beitragen, Missverständnisse zu ver-

meiden und die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in der Verwaltungspraxis zu erleichtern.

3. Auflösung von Normenkollisionen

Die Auflösung von Kollisionsnormen im Archivrecht selbst, insbesondere im Rahmen der Anbietungspflicht, ist von entscheidender Bedeutung für eine effektive Überlieferungsbildung im Archiv. Daten, die unrechtmäßig verarbeitet wurden, sollten beispielsweise der Anbietungspflicht unterfallen und ggf. gesondert zu kennzeichnen sein (so z. B. geregelt in § 5 Abs. 2 SächsArchivG). Eine Konsequenz wäre dann der Ausschluss des Rückgriffes zu den Primärzwecken, für die die Daten ursprünglich verarbeitet wurden (vgl. Art. 5 Abs. 1 b DSGVO). Es besteht zudem bereits jetzt die Möglichkeit, längere Schutzfristen zu vereinbaren, insbesondere, wenn schutzwürdige Interessen der Betroffenen dies erforderlich machen. Die Anbietungspflicht sollte ausschließlich an die zuständigen staatlichen Archive erfolgen, um die Bildung von Behördenarchiven zu vermeiden, wobei auf die Erfahrungen im Rahmen der Umsetzung der Langzeitsicherung nach den Vorschriften des Geologiedatengesetzes verwiesen wird. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, eine vollständige und transparente Überlieferungsbildung und gleichzeitig die Integrität und Verfügbarkeit von Archivgut zu gewährleisten sowie gleichzeitig den Schutz der Rechte und Interessen der Betroffenen zu respektieren.

4. Unabhängigkeit und Durchsetzung archivfachlicher Entscheidungen

Die Stärkung der Funktionalität der staatlichen Archive erfordert die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten und die Einräumung von Weisungsunabhängigkeit. Das kann auf verschiedene Weise erfolgen, beispielsweise durch eine Stellung ähnlich den Datenschutzbeauftragten, wobei sowohl Datenschutz als auch Archivierung gleichrangig abgebildet werden müssen, da Archivrecht eben kein reines Datenschutzrecht ist. Alternativ könnte für das Bundes- und die Landesarchive eine ähnliche Position wie bei den Rechnungshöfen vorgesehen werden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine klare Regel im Archivgesetz zu verankern, in der festgelegt wird, dass die staatlichen Archive im Rahmen der Bewertung von Unterlagen weisungsunabhängig sind. Die Bewertung von Archivgut sollte keinesfalls durch fachfremde Personen erfolgen. Durch die Gewährleistung von Sanktionsmöglichkeiten und Weisungsunabhängigkeit können staatliche Archive effektiver agieren und ihre Aufgaben im Bereich der Archivierung und Langzeitverfügbarkeit von Informationen effektiv erfüllen.

5. Forschungsdaten

Die Integration einer Anbietungspflicht für Forschungsdaten in das Archivgesetz ist von essenzieller Bedeutung, um parallele Strukturen im rechtsfreien Raum bei der

Anbietung und Übernahme von Forschungsdaten zu vermeiden. Durch die Regelung zur Anbietungspflicht im Archivgesetz ist sichergestellt, dass auch Forschungsdaten, die von öffentlichen Stellen erzeugt oder verwendet werden, systematisch erfasst, bewertet und archiviert werden können. Diese Anbietungspflicht gewährleistet nicht nur die Langzeitverfügbarkeit und Zugänglichkeit von Forschungsdaten für die wissenschaftliche Gemeinschaft und die Öffentlichkeit, sondern trägt auch zur Vermeidung von Redundanzen und ineffizienten Strukturen im Bereich der Datenarchivierung bei. Durch eine entsprechend klare und ausnahmslose Anbietungspflicht wird ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen der beteiligten Akteure klar definiert und somit die Transparenz und Rechtsstaatlichkeit im Umgang mit Forschungsdaten stärkt.

V. Ergebnis

Die über 30 Teilnehmer waren sich dahingehend einig, dass ein starkes Archivgesetz wichtig ist. Sie waren sich außerdem weitestgehend einig, dass das Archivgesetz in seiner Struktur und den inhärenten Zusammenhängen bestehen bleiben soll; einer vorgeschlagenen „Filetierung“ der Aufgaben in passende Regelwerke zur Vereinheitlichung der Begrifflichkeit wurde eine Absage erteilt. Das bedeutet, dass die Aufgaben der Anbietung, Nutzung, Sicherung und des Bestandschutzes sowie der Schriftgutverwaltung weiterhin im Rahmen des Archivgesetzes zusammengeführt werden sollen, anstatt sie auf verschiedene Gesetze zu verteilen.

Es wurde jedoch festgestellt, dass es erforderlich ist, die Begrifflichkeiten der Archivgesetze enger an andere Rechtsvorschriften wie das Forschungsdatengesetz, die DSGVO und die Datennutzungs- und Informationsfreiheitsgesetze anzugeleichen. Dieses Vorhaben wird allerdings als herausfordernd angesehen, da auch diese Normwerke teilweise unterschiedliche Terminologien verwenden und sich zentrale Begriffe aus dem Archivrecht, insbesondere der Unterlagenbegriff, über Jahrzehnte bewährt haben.

Zusammenfassung: Am 29. November 2023 fand in Duisburg eine Fachtagung zum Thema Archivrecht statt, organisiert vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes sowie dem Landesarchiv Nordrhein-Westfalen. Schwerpunkt war die Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung in das Landesarchivgesetz und dessen mögliche Integration in das Kulturgesetzbuch des Landes. Diskutiert wurden vor allem die Rolle des Archivrechts im Kanon des Informationsverwaltungsrechts sowie die Herausforderungen für die Aufgaben des Landesarchivs im Zuge der digitalen Transformation. Die Veranstaltung hob die Bedeutung eines eigenständigen Archivgesetzes und der ausnahmslosen Durchsetzung der Anbietungspflicht für eine funktionierende Überlieferungsbildung hervor.

Summary: On November 29, 2023, a conference on archival law took place in Duisburg, organized by the Ministry of Culture and Science of the State and the State Archives of Nordrhein-Westfalen. The focus was on the implementation of the General Data Protection Regulation into the State Archives Act and its possible integration into the state's Cultural Code. Discussions primarily addressed the role of archival law within the framework of information management law and the challenges faced by the State Archives in the context of digital transformation. The event emphasized the importance of an independent and standalone archival law and the strict enforcement of the obligation to provide records for archival purposes.



© Stefan Haupt und Andreas Nestl