

**Wohlfahrt und Soziales
als kommunalarchivische Überlieferungsfelder**

Texte und Untersuchungen zur Archivpflege 34

Texte und Untersuchungen zur Archivpflege

Band 34

LWL-Archivamt für Westfalen

Marcus Stumpf/Katharina Tiemann (Hg.)

**Wohlfahrt und Soziales
als kommunalarchivische Überlieferungsfelder**

Beiträge des 26. Fortbildungsseminars der
Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK)
in Hildesheim vom 29. November – 1. Dezember 2017

Münster 2018

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

© 2018 Landschaftsverband Westfalen-Lippe, LWL-Archivamt für Westfalen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Vergütungsansprüche des § 54 Abs. 1 UrhG werden durch die Verwertungsgesellschaft Wort wahrgenommen.

Titelbildnachweis:

links Roemer- und Pelizaeus-Museum Hildesheim, Foto: ©RPM, Foto: Sh. Shalchi (Ausschnitt)

Mitte Schematische Darstellung der Struktur- und Detailanalyse,

Stadt Nürnberg: AG Aktenplan und Ablagestruktur

rechts Demonstration gegen das Frankfurter Reiseurteil 1980, Foto: Walter Pehle,
Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe, Dortmund (Ausschnitt)

Gestaltung: Markus Bomholt, Münster

Satz: Markus Schmitz, Büro für typographische Dienstleistungen, Altenberge

Druck und Verarbeitung: DruckVerlag Kettler GmbH, Bönen

ISSN 0944-2421

ISBN 978-3-936258-28-8

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Marc von Miquel</i> Den Sozialstaat erforschen. Gegenstand, Forschungsfelder, Quellen	9
<i>Ulf Möhle</i> Die kommunalen Registraturbildner im Bereich Soziales – Überblick über Aufgaben und Quellengruppen	25
<i>Michael Häusler</i> Wohlfahrtsverbände als unverzichtbare Säulen des Sozialstaates – gefährdete Überlieferungen?	35
<i>Thomas Scharf-Wrede</i> Relevante Quellengruppen zum Bereich Wohlfahrt und Soziales in kirchlichen Archiven	43
<i>Walter Bauernfeind / Marius Pfaller</i> Aktenverwaltung und Records Management im Bereich „Soziale Angelegenheiten“	53
<i>Sigrid Unger</i> Bewertung von Massenakten am Beispiel der Sozialhilfe: Wie praxistauglich sind statistische Auswahlverfahren?	65
<i>Heiner Schüpp</i> Überlieferung der Arbeitsverwaltung am Beispiel der Optionskommune Landkreis Emsland	80
<i>Nasrin Saef</i> Flüchtlinge und andere Migranten in der amtlichen Überlieferung. Strategien zur Erfassung der gesamten Bandbreite migrantischen Lebens in der Kommune	90

Birgit Rothenberg / Wolfgang Wilkop

Die Überlieferungen der politischen Behindertenselbsthilfe unter besonderer Berücksichtigung des kommunalen Raums 106

Katharina Tiemann

Bürgerschaftliches Engagement im Sozialbereich – ein Handlungsfeld für Kommunalarchive im Rahmen der Überlieferungsbildung? 115

Michael Scholz

Ein Bruch des Sozialgeheimnisses? Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung personenbezogener Sozialunterlagen im Archiv 130

Andreas Nestl

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung und ihre Auswirkungen auf die Archive 141

Autorenverzeichnis 152

Vorwort

Das in dem vorliegenden Band dokumentierte 26. Fortbildungsseminar der Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK), das wie immer in Kooperation mit der Fachgruppe 2 des Verbandes deutscher Archivarinnen und Archive und dem LWL-Archivamt für Westfalen durchgeführt wurde, setzte thematisch und methodologisch die Fortbildungsseminare der Jahre 2013, 2014 und 2016 fort. Es war das vierte Seminar, bei dem die kommunalarchivische Überlieferungsbildung im Mittelpunkt stand. Das 22. Fortbildungsseminar in Weimar hatte unter dem Titel „Häuser, Straßen, Plätze“ städtische Räume und damit insbesondere die bauliche Stadtentwicklung und die Topografie behandelt. 2014 folgten in Potsdam die bevölkerungsgeschichtlichen Quellen in Kommunalarchiven, 2016 in Kassel war schließlich die archivische Überlieferungssituation zur Unternehmens- und Wirtschaftsgeschichte aus der kommunalen Perspektive Thema.

Ausgangspunkt, Orientierung und roter Faden dieser Reihe von Fortbildungsseminaren sind die vom BKK-Unterausschuss Überlieferungsbildung erarbeiteten „Kategorien lokaler Lebenswelten“. Ziel des Unterausschusses war es mit der 2009 publizierten Arbeitshilfe zur Erstellung eines Dokumentationsprofils für Kommunalarchive, das Feld potenzieller Quellen für Kommunalarchive zu gliedern: Weg von der Fixierung auf die amtliche Überlieferung, weg von der ungenügend reflektierten Bewertungspraxis und dem Glauben, mit der Übernahme amtlicher Akten der Dokumentationspflicht für die Nachwelt Genüge zu tun. Stattdessen soll und muss versucht werden – so die Forderung in der Arbeitshilfe zur Erstellung eines Dokumentationsprofils – das reale Leben und die Stadtgesellschaft in allen ihren Facetten ganzheitlich zu betrachten und in der kommunalarchivischen Überlieferung abzubilden. Denn Stadtgesellschaft ist nicht nur die ‚Bourgeoisie‘, die städtische Oberschicht und deren gesellschaftlicher, kultureller und politischer Diskurs, sondern zur Stadtgesellschaft gehören genauso auch die anderen gesellschaftlichen Gruppen und deren spezifische (Sub-)Kultur, deren Protest und deren Widerstand.

Das 26. BKK-Seminar, das vom 29.11. bis 1.12. in Hildesheim stattfand, widmete sich daher gezielt den Überlieferungsfeldern „Wohlfahrt und Soziales“. Denn gerade auf diesen Feldern dokumentieren sich menschliche Lebenswelten, dokumentiert sich Interaktion von Menschen und deren gesellschaftliches Miteinander, Nebeneinander, Füreinander und auch Gegeneinander.

Bei der Überlieferungsbildung im Kommunalarchiv, speziell bei der Erarbeitung eines Dokumentationsplans Wohlfahrt und Soziales, besteht der erste Ansatz richtigerweise zunächst in der Analyse, was an amtlicher Überlieferung entsteht, etwa in

den Fachbereichen Jugend, Soziales oder auch Gesundheit. Diese liefern – bildlich gesprochen – das Überlieferungsskelett. Dieses Skelett muss aber ergänzt werden, es muss Fleisch ansetzen, und das geht nicht ohne nichtamtliche Überlieferung, denn gerade Wohlfahrt und Soziales waren nie und sind bis heute nicht nur Gegenstand hoheitlicher Aufgabenerledigung, sondern waren und sind auch Felder bürgerlichen und kirchlichen Engagements.

Das BKK-Seminar diskutierte daher die Überlieferung städtischer Ämter und Einrichtungen ebenso wie die anderer Träger, insbesondere der Kirchen, Wohlfahrts- und Sozialverbände. Daneben ist aber auch, wie die einschlägigen Referate der Tagung eindrucksvoll belegen, der Blick von der anderen Seite wichtig. In amtlichen Akten der Sozialhilfe, der Migrantinnen- und Migrantenhilfe und der Versorgungsämter sind Menschen ‚Fälle‘ oder ‚Vorgänge‘. Vor allem mit Hilfe von Unterlagen der Interessenvertretungen der Betroffenen (also Beratungsstellen, Lobby- und Selbsthilfegruppen, bürgerschaftliche Initiativen und Vereine) werden diese als Individuen greifbar. Insofern müssen Unterlagen nichtamtlicher Herkunft unbedingt auch Gegenstand der archivischen Überlieferungsbildung im Verbund sein.

Gerade bei dem Überlieferungsfeld Wohlfahrt und Soziales ist zu bedenken, dass eine breite Überlieferungsbildung hier nicht nur der historischen Forschung in der Zukunft dient, sondern auch von besonderer gesellschaftlicher Relevanz sein kann: Wenn heute Fehlentwicklungen und Versäumnisse in Fürsorgeeinrichtungen der 1950er- bis 1970er-Jahre aufgearbeitet und breit diskutiert werden, wenn Menschen, die z. B. in Erziehungsheimen Unrecht und Ausbeutung erlebt haben, Entschädigungen erhalten können, dann ist es die Arbeit der Archive und deren Überlieferungsbildung, die dafür das Fundament und die gesellschaftliche Aufarbeitung ermöglicht! Dass im Bereich Soziales besonders sensible Unterlagen entstehen, und dass damit auch ein besonders sensibler archivischer Umgang mit diesen von der Übernahme bis hin zur Nutzung nötig ist, versteht sich von selbst.

Ich danke den Autorinnen und Autoren dieses Bandes, den Mitgliedern des Unterausschusses Aus- und Fortbildung der BKK für ihre programmatische Mitarbeit und meinen Kolleginnen Susanne Heil und Katharina Tiemann, den seit vielen Jahren bewährten Schrittmacherinnen der BKK-Seminare, für die hervorragende Tagungsorganisation und die Begleitung der Drucklegung dieses Bandes.

Münster, im November 2018

Dr. Marcus Stumpf
Leiter des LWL-Archivamtes für Westfalen

Den Sozialstaat erforschen. Gegenstand, Forschungsfelder, Quellen

von Marc von Miquel

Unangepasstheit, Disziplinverweigerung und Außenseitertum stehen im Zentrum des literarischen Werkes von Heinrich Böll, dessen hundertster Geburtstag sich im Dezember 2017 jährte. Dass Böll auch selbst ein leidenschaftlicher Nonkonformist war, stellte er in seinen öffentlichen Reden unter Beweis, etwa 1966 in Wuppertal, als er erklärte, er brauche keinen Staat, sondern nur eine gut funktionierende Müllabfuhr.¹ Prägnanter und – gemessen an der empörten Resonanz – provozierender hat selten jemand eine Absage an die tradierte deutsche Staatsgläubigkeit formuliert. Und zugleich spiegelt die Aussage auch die Alltagserfahrung der Menschen, dass sich die Funktionsfähigkeit des Staates vorrangig daran bemisst, ob elementare Verwaltungsstrukturen bereitgestellt und aufrechterhalten werden. Stabilität ist erst dann gegeben, wenn die Haushalte mit Strom versorgt werden, die Polizei bei Straftaten einschreitet, die Steuern eingezogen werden – und eben auch der Müll entsorgt wird.

Der von Böll indirekt angesprochene Dualismus von „Staat“ als Wertbegriff, dessen Deutung im öffentlichen Diskurs stets umstritten ist, und staatlicher Verwaltung als eine Strukturbildung der Moderne, die sich aus Rechtsordnungen, Institutionen und Dienstleistungen zusammensetzt, findet seine Entsprechung, wenn es um das Verständnis von Sozialstaatlichkeit geht. Um den Begriff „Sozialstaat“ gruppieren sich gleich eine ganze Reihe von Leitideen und Wertvorstellungen; die prominentesten sind Sicherheit, Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität. Die Akteure des Sozialstaats in Politik, Verwaltung und Verbänden reagieren insofern auf vorgefundene soziale Lagen und erzeugen zugleich in einem Prozess der Sinnstiftung deren soziale Wirklichkeit, die je nach institutionellen Interessen und sozialpolitischer Programmatik konserviert, reformiert oder – wie in den revolutionären Anfängen der Arbeiterbewegung – umgestürzt werden soll.²

Im Folgenden soll zunächst und in gebotener Kürze der Sozialstaat als politische Ordnung und gesellschaftliche Formation dargestellt werden. Anschließend werden mit Politik und Verwaltung zwei zentrale Ebenen sozialstaatlichen Handelns vor-

1 Christian Lindner, *Das Schwirren des heranfliegenden Pfeils. Heinrich Böll. Eine Biographie*, Berlin 2009, S. 486.

2 Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe – Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt am Main 2003.

gestellt, verbunden mit einer Einführung in Forschungsstand, Trends und neue Erkenntnisinteressen in der Geschichtswissenschaft. Und schließlich werden exemplarisch Quellenbestände erörtert – und die Frage aufgegriffen, welche archivistische Überlieferungsbildung angestrebt werden kann, um dem Auftrag der öffentlichen Archive, Gesellschaft und Lebenswirklichkeit angemessen abzubilden, hinsichtlich der Dimension des Sozialen näherzukommen. Selbstverständlich erhebt der Aufsatz keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder erschöpfende Antworten, sondern will aus der Perspektive eines forschenden Spartenarchivs – der Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger – einen Diskussionsbeitrag leisten.

Der Sozialstaat als gesellschaftliche Formation

Blickt man auf die Forschungskonjunktoren zum Sozialstaat, so löste dessen vielbeschworene Krise Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre einen regelrechten Boom von Forschungsprojekten und Publikationen in Deutschland aus. Geforscht wurde in den Finanz- und Wirtschaftswissenschaften, in den Gesundheits- und Rechtswissenschaften. An vorderster Stelle standen die Sozialwissenschaften, die mit ihrem methodischen Instrumentarium den Sozialstaat als Ganzes oder in seinen Teilsystemen und sektoralen Krisenphänomenen beschrieben, vermaßen und diskutierten. Franz-Xaver Kaufmann, Nestor der Sozialstaatsforschung, sprach 1997 vom „Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ und verstand darunter, dass die historisch gewachsenen Systeme der sozialen Sicherung in Deutschland und Westeuropa ihre vormalige Funktions- und Leistungsfähigkeit eingebüßt hatten.³ Umbrüche konstatierte er auf allen Ebenen, vom Souveränitätsverlust nationalstaatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik über zu hohe Sockelarbeitslosigkeit und Staatsverschuldung bis zum demographischen Wandel. Zwanzig Jahre später hat dieser Krisendiskurs – zumindest in Deutschland – an gesellschaftspolitischer Dringlichkeit verloren und zeigt im Rückblick, in seiner mittlerweile selbst gealterten Krisen- und Reformsemantik, eines deutlich: Die politische Ordnung und gesellschaftliche Formation, die wir Sozialstaat nennen, war und ist der Ort, an dem unsere Gesellschaft ihre sozialen Konflikte verhandelt und in staatliche Interventionen überführt.

Der Horizont sozialstaatlichen Handelns ist weit gespannt und erstreckt sich über die Systeme der sozialen Sicherung auf die Familien-, Wohnungs- und Bildungspolitik und letztlich auf die gesamte Erwerbs- und Sozialstruktur der Gesellschaft. Denn es hängt von sozialpolitischen Entscheidungen ab, wie das Verhältnis zwischen

³ Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997, S. 49ff.

Erwerbseinkommen und staatlichen Transferzahlungen, den beiden wichtigsten Einkommensquellen privater Haushalte, austariert wird. Insofern ist der Sozialstaat ein komplexer Mechanismus materieller Umverteilung zwischen Erwerbstätigen und Empfängern von Renten, Pensionen, Kindergeld, Grundsicherungsleistungen und anderem. Hinzu kommen Sach- und Dienstleistungen etwa der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, die den Sozialstaatsbürger buchstäblich von der Wiege bis zur Bahre, vom Kreißaal bis zum Altersheim begleiten. Im Sozialstaat werden, um es auf den Punkt zu bringen, Versorgungslagen und Lebenschancen zugeteilt, nach denen sich kollektive Handlungsorientierungen und individuelle Verhaltensweisen ausrichten.

In analytischer Hinsicht unterscheidet der Soziologe Stephan Lessenich vier Ebenen, in denen der Staat als sozialstaatlicher Akteur auftritt: In der Gewährung von sozialen Rechten und Auferlegung von Pflichten bezieht er sich erstens auf „soziale Probleme“ wie Krankheit und Alter, Armut und Arbeitslosigkeit. Zweitens führt dieses Handeln dazu, dass gesellschaftliche Phänomene – welcher Art auch immer – als „soziale Probleme“ definiert werden. Drittens tragen die staatlichen Leistungsprogramme zur Entstehung und Fortentwicklung von Sozialfiguren wie den „Patienten“, die „Rentnerin“, den „Armen“ und die „Arbeitslose“ bei. Und viertens agiert der Sozialstaat im Namen der gesellschaftlichen „Gesamtheit“ und erhebt gegenüber seinen Adressaten den Anspruch, sie vor sozialen Risiken zu schützen, Sicherheit zu gewähren und zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu befähigen. Zugleich unterliegen diese „sozialen“ Ziele spezifischen Wertvorstellungen und laufen daher unvermeidlich auf Verhaltenssteuerung hinaus, auf Prozesse der Normierung, Normalisierung und Disziplinierung.⁴ Es handelt sich also um eine historisch gewachsene Konstellation, in der Institutionen, Individuen und Klientelgruppen vielfache Formen wechselseitiger Verpflichtung und Unterstützung eingehen, und der sich auch die geschichtswissenschaftliche Forschung intensiv zugewandt hat.

Politik des Sozialen

Wie kenntnisreich und elaboriert unser fachhistorisches Wissen über die neuere Sozialpolitik ist, demonstrieren die elf Bände des Forschungsprojekts „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“. Zwischen 2001 und 2008 vom Bundesarchiv und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegeben,

⁴ Stephan Lessenich, *Theorien des Sozialstaats*, Hamburg 2012, S. 11; Franz-Xaver Kaufmann, *Schutz – Sicherung – Befähigung. Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 55 (2009), S. 13–23.

versammelt die Publikationsreihe ausgewiesene Sozial- und Sozialstaatshistoriker, zudem, wie es dem interdisziplinären Forschungskontext entspricht, Expertinnen und Experten aus den Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Untersucht werden die getrennten Wege der Sozialstaatlichkeit in Ost- und Westdeutschland von der Notsituation der Anfangsjahre über die Expansion der 1960er- und 1970er-Jahre bis zur deutschen Einheit.⁵ Bis heute setzen die Bände Maßstäbe für die wissenschaftliche Forschung, wenngleich der Handbuchcharakter einer breiten Rezeption eher im Wege stand. Konsequenterweise haben einige der Autoren ihre Forschungen in monographische Darstellungen überführt, am prominentesten darunter das Buch „Der Preis der Einheit“ über die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats aus der Feder von Gerhard A. Ritter, dem Altmeister der deutschen Sozialstaatsgeschichte.⁶

Wie Ritter hat auch sein Münchner Kollege Hans Günter Hockerts grundlegende empirische Studien zur westdeutschen Sozialpolitik vorgelegt, die Traditionslinien, Brüche und internationale Verflechtungen beleuchten und herausstellen, dass sozialpolitische Entscheidungen auf lange Sicht zu den wichtigsten Zäsuren in der Geschichte der Bundesrepublik zählen.⁷ Dies gilt vor allem für die Rentenreform von 1957, die einer Neuerfindung des Sozialstaats gleichkam. Bot die gesetzliche Rente zuvor kaum mehr als einen kargen Zuschuss zum Lebensunterhalt, diente sie fortan dazu, den in der Erwerbsphase erzielten Lebensstandard für die Zeit des Ruhestands aufrechtzuerhalten. Die sogenannte Dynamisierung der Rente zielte zudem auf die gleichberechtigte Teilhabe der Nichterwerbstätigen am gesellschaftlichen Wohlstand. Hier wurde ein neuer Umverteilungsmodus begründet, der die individuellen Risiken der industriellen Lohnarbeit vergesellschaftete und epochale Wohlstandsgewinne für Arbeiter, in geringerem Maße auch für Arbeiterinnen zur Folge hatte. Die Wirkungskraft der Rentenreform von 1957 bemisst sich nicht nur daran, dass ihre Leitbilder anschließend auf andere Sozialleistungen übertragen wurden, von den Renten in der Unfallversicherung und Kriegsopferversorgung bis zum Krankengeld. Sie zeigt sich gleichsam im Rückblick. Denn die Neugestaltung der Alterssicherung durch die 2001 verabschiedete Riester-Reform und das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitgesetz 2004 wird erneut als epochale Zäsur gedeutet, mit der eine Abkehr von den Prinzipien

5 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden 2001–2008.

6 Gerhard A. Ritter, Der Preis der Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats, München 2006.

7 Hans Günter Hockerts, Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945. Göttingen 2011.

der Lebensstandardsicherung und gleichberechtigten Wohlstandsteilhabe jenseits der Erwerbstätigkeit vollzogen wurde.⁸

Der 1929 geborene Gerhard A. Ritter und Hans Günter Hockerts, Jahrgang 1944, stehen stellvertretend für zwei Generationen deutscher Sozialstaatshistoriker, die sich in ihrer wissenschaftlichen Laufbahn der empirischen Sozialgeschichte, dem interdisziplinären Austausch und internationalen Vergleich gewidmet haben. Im Kern aber sind ihre Studien politikgeschichtlich orientiert. Indem politische Konstellationen identifiziert, Einflussnahmen, Interessenlagen und Ideenwelten kritisch rekonstruiert werden, vermitteln sie, dass der demokratische Prozess im Prinzip offen ist und einer intensiven politischen Teilhabe bedarf. Hierzu zählt nicht zuletzt die nachträgliche Analyse durch die Geschichtswissenschaft.

Irritierend ist der Befund, dass der wirtschaftsliberale Umbau des deutschen Sozialmodells von den 1990er- bis Ende der 2000er-Jahre mit einer zunehmenden Marginalisierung der historischen Sozialstaatsforschung einherging. Ehemals wichtige regionale Forschungsschwerpunkte an den Universitäten in München, Berlin und in der Rhein/Main-Region verzeichneten im Zuge des Generationenwechsels einen erheblichen Ressourcenverlust, der die gesamte Sozialpolitikforschung betraf.⁹ Während in den Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften inzwischen wieder gegengesteuert wird und auf die Schwächung vormaliger Forschungsverbünde Neuansätze der Reinstitutionalisierung folgen, weist die Geschichtswissenschaft nach wie vor Defizite auf. Absehbar ist gleichwohl, dass auch die Sozialstaatsgeschichte an den Universitäten einen Wiederaufschwung nehmen wird. Blickt man auf die Aktivitäten des wissenschaftlichen Nachwuchses und an den außeruniversitären Forschungsinstituten, hier insbesondere am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam, so präsentiert sich eine vitale Forschungslandschaft. Unter den vielen Themenstellungen, die erforscht und diskutiert werden, seien an dieser Stelle zwei knapp skizziert – eine Zeitgeschichte „nach dem Boom“ und eine international vergleichende und transnational ausgerichtete Sozialpolitikgeschichte.

Die Diskussion um die Deutung der jüngeren Zeitgeschichte nach der westeuropäischen „Boomphase“, die mit der ersten Ölpreiskrise 1973 endete, dient nicht

8 Hans Günter Hockerts, Abschied von der dynamischen Rente, in: Der deutsche Sozialstaat (wie Anm. 7), S. 294–324. Als Einführung: Marc von Miquel, Der gezähmte Kapitalismus. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung des westdeutschen Sozialmodells, in: Justizministerium des Landes NRW (Hg.), Weichenstellungen im Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik, Düsseldorf 2013, S. 24–47, URL: http://www.sv-dok.de/downloads/Der_gezaehmte_Kapitalismus.pdf [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

9 Winfried Süß, Die Geschichte der Sozialpolitik als Teil der Neueren und Neuesten Geschichte/Zeitgeschichte, in: Deutsche Rentenversicherung 2 (2017), S. 224–236.

nur der innerwissenschaftlichen Selbstverständigung, sondern zugleich dem Anliegen, zur Selbstbeschreibung unserer gegenwärtigen Gesellschaft beizutragen. Erkennbar haben die etablierten Deutungsmuster der Sozial- und Politikgeschichtsschreibung für die Geschichte der Bundesrepublik zunehmend an Überzeugungskraft verloren, scheinen die großen Erklärungsmodelle der Modernisierung, Liberalisierung und Verwestlichung nur bis zur Phase der 1970er-Jahre zu tragen. Die Zeit von Mitte der 1970er-Jahre bis zur jüngsten Vergangenheit bleibt dagegen in ihrer Vielschichtigkeit unbestimmt. Mit der These eines „Strukturbruchs“ im Anschluss an die Ölpreiskrise wurde versucht, die Konturen einer umfassenden Zäsur in der westeuropäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte auszuleuchten.¹⁰ Die damaligen Konjunkturerbrüche seien demnach mit dem Aufkommen neuer sozial-ökonomischer Phänomene verknüpft gewesen, so der Massenarbeitslosigkeit, eines postfordistischen Produktionsregimes und der Entstandardisierung der Erwerbsbiografien und Lebensmodelle. In Hinsicht auf die Sozialpolitik haben neuere Forschungsergebnisse allerdings die Akzentsetzung wieder verschoben und auf die gleitenden Übergänge zwischen der „alten“ Phase des Wirtschaftsaufschwungs und der Unsicherheits- und Krisenerfahrung der 1970er-Jahre verwiesen. Und wichtiger ist noch die Erkenntnis, dass der maßgebliche Umbau des deutschen Sozialmodells im Unterschied etwa zu Großbritannien erst ab den 1990er-Jahren erfolgte und viele seiner historisch gewachsenen Eigenheiten als „konservativer“ Wohlfahrtsstaat, so die bekannte Typologie des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen, beibehalten hat.¹¹

Wie das deutsche Sozialmodell im internationalen Vergleich erklärt und eingeordnet werden kann, treibt die Geschichtswissenschaft seit den Anfängen der Sozialstaatsforschung um. Offensichtlich ist, dass die Errichtung des Bismarck'schen Sozialversicherungssystems ein nationalstaatliches Projekt war, und Sozialpolitik auch im Zuge des europäischen Einigungsprozesses vorrangig eine Domäne nationalstaatlicher Gesetzgebung geblieben ist. Gleichwohl sind die Erkenntnisgewinne er-

10 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven der Zeitgeschichte nach 1970, Göttingen 2008; Morten Reitmayer/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom, München 2014; Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, Göttingen 2016.

11 Winfried Süß, Von der Reform in die Krise. Der westdeutsche Wohlfahrtsstaat in der Großen Koalition und der sozialliberalen Ära, Göttingen 2018; Winfried Süß, Ein Jahrhundert der Sicherheit? Aufstieg und Krisen des Sozialstaats, in: Martin Sabrow/Peter Ulrich Weiß (Hrsg.), Das 20. Jahrhundert vermessen. Signaturen eines vergangenen Zeitalters, Göttingen 2017, S. 241–264; zur Typologie der Wohlfahrtsstaaten: Gøsta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990.

heblich, wenn die deutsche Gesundheits-, Armut- und Rentenpolitik nach 1945 in einen international vergleichenden Kontext gestellt wird.¹² So vermag der komparative Ansatz, gerade auch im deutsch-deutschen Vergleich, den „komplexen Eigensinn sozialstaatlicher Arrangements“ genauer zu erfassen.¹³ Darüber hinaus greifen zahlreiche Studien transnationale Aspekte auf und untersuchen den Transfer von Deutungsmodellen und sozialpolitischen Agenden, oft mit einem Schwerpunkt auf einer Wissensgeschichte des Sozialen, die sich wechselseitiger Sozialstaatsbeobachtung, internationalen Organisationen und Expertenkulturen widmet.¹⁴

Klagen über lückenhafte oder mangelhaft erschlossene Quellenbestände sind unter denjenigen, die sich mit der Geschichte der neuesten Sozialpolitik beschäftigen, nicht verbreitet. Vielmehr sind auch hier die üblichen Komplikationen anzutreffen, mit denen die gesamte Politikgeschichtsschreibung konfrontiert ist, seien es archivrechtliche Schutzfristen, eine unzureichende Aktenführung der zu untersuchenden Behörde oder wachsende Materialfülle in Zeiten der Kopiergeräte. Und auch in Bezug auf die Sozialpolitikgeschichte lässt sich ein Anliegen an die Adresse des Bundesarchivs und der Landesarchive richten: Es geht um die gezielte Akquise von Nachlässen jener Akteure, die nicht im Rampenlicht der politischen Arena standen, für die Entscheidungsfindung im politischen Prozess aber maßgeblich waren.¹⁵ So bliebe die Geschichte der Rentenreform 1957 unvollständig, hätte nicht das Bundesarchiv den umfangreichen und rege genutzten Nachlass des „Vaters

12 Zur Gesundheitspolitik: Malte Thießen, Vergleichende, verfeindete und verflochtene Gesellschaften. Transnationale Zusammenhänge einer bundesdeutschen Geschichte der Gesundheit, in: Sonja Levens/Cornelius Torp (Hrsg.), *Wo liegt die Bundesrepublik? Vergleichende Perspektiven auf die westdeutsche Geschichte*, Göttingen 2016, S. 124–141; zur Armutspolitik: Christiane Reinecke, Wohlstand verpflichtet oder die Internationale der Moralisten. Urbane Armut und translokaler Aktivismus in den 1960er Jahren, in: ebd., S. 232–254; Eva Gajek/Christoph Loerke (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit im Visier. Wahrnehmung und Deutung von Armut und Reichtum seit 1945*, Frankfurt am Main 2016; Winfried Süß, *Armut im Wohlfahrtsstaat*, in: Hans Günter Hockerts/Winfried Süß (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik und Großbritannien im Vergleich*, München 2010, S. 19–42; zur Rentenpolitik: Cornelius Torp, *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute*, Göttingen 2015.

13 Hans Günter Hockerts, *Sozialstaat* (wie Anm. 7), S. 277.

14 Sandrine Kott, *Germany globalized? German social policy and the international labor organization, 1900–1950*, in: Thomas Lindenberger/Martin Sabrow (Hrsg.), *German Zeitgeschichte. Konturen eines Forschungsfeldes*, Göttingen 2016, S. 58–80; Thomas Mergel/Christiane Reinecke (Hrsg.), *Das Soziale ordnen. Sozialwissenschaften und gesellschaftliche Ungleichheit im 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2012; Martin Lengwiler, *Konjunktoren und Krisen der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik im europäischen 20. Jahrhundert*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 50 (2010), S. 47–68; Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hrsg.), *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin 2004.

15 Zur Diskussion: Ein neues Positionspapier des VdA-Arbeitskreises „Archivische Bewertung“ zur Überlieferungsbildung im Verbund, in: *Archivar* 65 (2012), S. 6–11.

der dynamischen Rente“ Wilfrid Schreiber eingeworben.¹⁶ Bedeutende Expertinnen und Experten, Netzwerker und Lobbyisten kennt die Sozialpolitik viele. Um deren Vor- und Nachlässe zu sichern, bedarf es einer ausreichenden Expertise des jeweiligen Akteursfeldes und nicht zuletzt auch persönlicher Kontakte. Es wäre wünschenswert, dass die Archive von Bund und Ländern in Hinsicht auf die Nachlassakquise – auch wenn die Ressourcen notorisch knapp sind – den Kontakt zur Forschung aufnehmen und im Sinne ihrer Leitlinien und Dokumentationsprofile die Sicherung solcher privaten Sammlungen anstreben.

Verwaltungen der sozialen Entschädigung und sozialen Sicherung

Schon der Soziologie-Klassiker Max Weber wusste: „Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung.“¹⁷ Legislative, Exekutive und Judikative bilden im demokratischen Verfassungsstaat die drei Gewalten, das Handeln des (Sozial-)Staats vollzieht sich jedoch maßgeblich in den Apparaten der Verwaltung. Es existieren mehrere Ansätze, die historisch gewachsene Formation der deutschen Sozialverwaltung systematisch zu ordnen. Weitgehend durchgesetzt hat sich die Konzeption des Rechtswissenschaftlers Hans Friedrich Zacher, der ausgehend von dem ab 1976 neu kodifizierten Sozialrechts eine Unterteilung in die drei Systeme der Vorsorge, der Entschädigung und des Ausgleichs entwarf.¹⁸ Zur Vorsorge zählen demnach die gesetzliche Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Unfallversicherung, zudem die Beamtenversorgung, die berufsständische Versorgung, weitergehende betriebliche Sozialleistungen und die private Versicherung sozialer Risiken. Entschädigungssysteme dienen dem Ausgleich von individuellen Schäden, für die das Gemeinwesen Verantwortung übernimmt. Zu nennen sind hier aus historischer Perspektive vor allem die Leistungsprogramme der Kriegsoferversorgung und der Entschädigung von NS-Verfolgten. Vergleichsweise kleiner ist der Personenkreis jener, die Leistungen als Opfer von Gewalttaten und Impfschäden erhielten. Die Formen des sozialen Ausgleichs untergliedern sich wiederum in Systeme der Förderung wie der Familienleistungsausgleich, die Ausbildungs- und Arbeitsförderung und die sozialen Hilfen. Unter letzteren werden die Leistungen der Sozialhilfe und für Arbeitssuchende gefasst, ferner Wohngeld und Hilfen für Kinder und Jugendliche. Hinzu kommen all jene

16 Bundesarchiv Koblenz, N 1331; Winfried Schmähl/Wilfrid Schreiber: Vom Journalisten zum „Vater der dynamischen Rente“. Eine verheimlichte Biographie und eine Hypothese zur Vorgeschichte der Rentenreform, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 98 (2011), S. 423–441.

17 Zur Einführung in die Verwaltungssoziologie Max Webers: Wolfgang Seibel, Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Frankfurt am Main 2016, S. 49 ff.

18 Hans F. Zacher, Grundtypen des Sozialrechts, in: Bernd von Maydell/Eberhard Eichenhofer (Hrsg.), Hans F. Zacher. Abhandlungen zum Sozialrecht, Heidelberg 1993, S. 257–272.

Verwaltungsstrukturen von Bund, Ländern und Kommunen, die jenseits des sozialrechtlichen Leistungs- und Verfahrensrechts agieren und vom Arbeitsschutz bis zur Gesundheitsversorgung, vom Bildungswesen bis zum sozialen Wohnungsbau reichen. Die bloße Aufzählung lässt bereits das immense Spektrum von Forschungsthemen und archivfachlichen Fragestellungen erahnen. Deshalb sei an dieser Stelle gar nicht erst der Versuch eines Gesamtüberblicks unternommen, zumal sich weitere Aufsätze in diesem Band mit der Geschichte und Archivierung von kommunalen Sozialleistungen eingehend beschäftigen. Im Folgenden wird stattdessen auf zwei zentrale Systeme der Sozialverwaltung eingegangen – auf die Entschädigung von NS-Verfolgten und Kriegsgesopfern sowie auf die Zweige der Sozialversicherung.

Mit keinem Teilbereich der westdeutschen Sozialverwaltung hat sich die historische Forschung bislang so intensiv auseinandergesetzt wie mit der sogenannten Wiedergutmachung von NS-Unrecht. Der Fokus richtete sich dabei zunächst auf die politischen Entscheidungsprozesse und die zentralen Verfolgtengruppen, später auch auf die Verwaltungspraxis der Entschädigung. Es liegen regionale wie transnationale Fallstudien vor, Untersuchungen zu den beteiligten Berufsgruppen der Verwaltungsangestellten, Anwälte, Rechtshilfeorganisationen, Gutachter und Richter und zu den angrenzenden Rechtsgebieten der Rückerstattung und Sozialversicherung.¹⁹ Und nicht zuletzt erfuhr das Thema eine Musealisierung, verbunden mit Programmen der historischen Bildung.²⁰ All dies lässt sich den Bemühungen um eine kritische Nachgeschichte des Nationalsozialismus zuordnen, die die Folgewirkungen der nationalsozialistischen Diktaturerfahrung im deutschen und internationalen Kontext in den Blick nimmt.

Festzuhalten ist, dass es bei der Wiedergutmachung nie ausschließlich um Fragen der finanziellen Kompensation ging, sondern stets auch um die Rehabilitierung der vormals Verfolgten und um die Bewertung der NS-Verfolgungsmaßnahmen durch den demokratischen Rechtsstaat. Wie eng die hier angesprochenen materiellen,

19 Norbert Frei/José Brunner/Constantin Goschler (Hrsg.), *Die Praxis der Wiedergutmachung. Geschichte, Erfahrung und Wirkung in Deutschland und Israel*, Göttingen 2009; Hans Günter Hockerts/Claudia Moisel/Tobias Winstel (Hrsg.), *Grenzen der Wiedergutmachung. Die Entschädigung für NS-Verfolgte in West- und Osteuropa 1945–2000*, Göttingen 2006; Constantin Goschler, *Schuld und Schulden. Die Politik der Wiedergutmachung für NS-Verfolgte seit 1945*, Göttingen 2005; Jürgen Lillteicher, *Raub, Recht und Restitution. Die Rückerstattung jüdischen Eigentums in der frühen Bundesrepublik*, Göttingen 2007; Darius Harwardt/Marc von Miquel, *Die Wiedergutmachung in der Sozialversicherung*, in: Justizministerium des Landes NRW (Hrsg.), *Sozialgerichtsbarkeit und NS-Vergangenheit*, Düsseldorf 2016, S. 211–229.

20 Marc von Miquel/Julia Volmer-Naumann, *Wiedergutmachung als Auftrag. Eine Einführung in die Ausstellung*, in: Alfons Kenkmann u. a. (Hrsg.), *Wiedergutmachung als Auftrag. Begleitband zur Dauerausstellung der Villa ten Hompel*, Essen 2005, S. 25–35.

sozialen, politischen und normativen Dimensionen in der Praxis der Entschädigung miteinander verbunden sind, veranschaulichen nicht zuletzt verwaltungshistorische Fallstudien. Wenn beispielsweise 12.000 ehemals Verfolgte aus dem Regierungsbezirk Münster zwischen 1954 und 1968 beim zuständigen Dezernat für Wiedergutmachung einen Antrag auf Entschädigung nach dem Bundesentschädigungsgesetz stellten, waren die Verwaltungsangestellten an Gesetze und Vorschriften gebunden, verfügten zugleich aber über einen Handlungsspielraum, der die Praxis der Entschädigung und Rückerstattung mitprägte. Sie erfüllten insofern, in Anlehnung an den Verwaltungswissenschaftler Wolfgang Seibel, mehrere Funktionen – als effiziente „Werkzeuge“ des Gesetzgebers, als Instanzen der gesellschaftlichen Integration und Stabilisierung, als Organe partikularer Interessenlagen und als autonome Institutionen mit eigenem Selbstverständnis und Berufsethos.²¹ Kennzeichnend für den gesellschaftlichen Kontext, in dem sich die Verwaltung der Entschädigungsverfahren vollzog, war die ablehnende Haltung der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, den Maßgaben der alliierten „Reeducation“ zu folgen und sich mit den Massenverbrechen der NS-Diktatur, mit Täterschaften und Verfolgenschicksalen auseinanderzusetzen. Entschädigung hieß in diesem Sinne Entpolitisierung und ein zumeist eng begrenzter materieller Ausgleich sozialer Notlagen, dem keine öffentliche Schadensaufnahme vorausging.

Ohne über ausreichendes Kontextwissen zu verfügen, ging die Forschung häufig davon aus, dass die rigiden Vorgaben der Sparpolitik, die unzureichende Ausstattung der Verwaltungsapparate, ja ein Handeln, das auf grundsätzliche Anspruchsabwehr ausgerichtet schien, ein Spezifikum der Wiedergutmachung darstellte. Neuere Untersuchungen zur Entschädigung von Kriegsoptionen nach dem Bundesversorgungsgesetz haben indessen diese Einschätzung relativiert. Auf einer empirischen Basis, die auch Verfahrensakten der Versorgungsverwaltung und Sozialgerichtsbarkeit einbezieht, ergibt sich das Bild einer Verwaltungs- und Rechtspraxis gegenüber Kriegsversehrten, die hinsichtlich Austerität und Leistungsvermeidung der Entschädigung von NS-Verfolgten kaum nachsteht.²² Eine Verwaltungskultur des Misstrauens gegenüber den Antragsstellern traf dabei mit dem öffentlichen

21 Wolfgang Seibel, *Verwaltung. Als Fallstudien: Julia Volmer-Naumann, Bürokratische Bewältigung. Entschädigung für nationalsozialistisch Verfolgte im Regierungsbezirk Münster, Essen 2012; Tobias Winstel, Verhandelte Gerechtigkeit. Rückerstattung und Entschädigung für jüdische NS-Opfer in Bayern und Westdeutschland, München 2006.*

22 Darius Harwardt, *Die Versorgung der Kriegsoptionen*, in: Justizministerium des Landes NRW (Hrsg.), *Sozialgerichtsbarkeit und NS-Vergangenheit (wie Anm. 19)*, S. 107–187; Goltermann, Svenja, *Die Gesellschaft der Überlebenden. Deutsche Kriegsheimkehrer und ihre Gewalterfahrungen im Zweiten Weltkrieg*, München 2009.

Diskurs über die „Rentenneurose“ bei Kriegsheimkehrern zusammen. Hinzu kam die Eigenlogik der herrschenden medizinischen Lehre, die noch keinen Begriff davon hatte, was wir heute posttraumatische Belastungsstörung nennen. Im Ergebnis scheint es, dass der Anspruch auf Kriegsoferversorgung in der frühen Bundesrepublik bei den zuständigen Behörden auf hohe Anerkennungshürden stieß – gerade in Bezug auf psychische Leiden oder solche, deren Ursache umstritten war. Gleichwohl stehen diese Ergebnisse unter Vorbehalt. Erst durch weiterführende qualitative und quantitative Erhebungen kann eine konzise Geschichte der Versorgungsverwaltung und der einzelnen Gruppen der militärischen und zivilen Kriegsversehrten geschrieben werden. Und erst wenn empirische Studien zum Handeln weiterer Leistungsverwaltungen, etwa der kommunalen Fürsorge²³ und der gesetzlichen Rentenversicherung vorliegen, ließe sich durch Vergleiche und Kontextualisierung die Entschädigung von NS-Verfolgten und Kriegsoffern in die westdeutsche Gesellschaftsgeschichte angemessen einordnen.

Dem herausgehobenen Quellenwert der Wiedergutmachungsakten hat das öffentliche Archivwesen Rechnung getragen, indem 1998 eine Arbeitsgruppe der Archivreferentenkonferenz des Bundes und der Länder (heute Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder) eingesetzt wurde. Deren 2009 veröffentlichter Abschlussbericht stellte fest: Die Einzelfallakten der Entschädigungsbehörden seien „grundsätzlich vollständig archivwürdig, da ihnen als Ersatzüberlieferung für die weitgehend verloren gegangenen unmittelbaren Quellen zu Verfolgungsmaßnahmen des NS-Regimes und als Dokumentation der bundesdeutschen Entschädigungspraxis ein hervorragender Wert zukommt. Außerdem sind die Entschädigungsakten als Quellen für personengeschichtliche Forschungen zu den durch das NS-Regime Verfolgten unentbehrlich.“²⁴ Die damit formulierte Selbstverpflichtung zur Vollarchivierung korrespondiert mit einer erfreulich guten Überlieferungslage, die auf die Laufzeiten der Entschädigungsrenten und die oft nicht erfolgten Aktenaussonderungen in den Registraturen zurückzuführen ist. Die Archivwürdigkeit von Fallakten der Kriegsoferversorgung und der

23 Eine empirische Auswertung der kommunalen Fürsorgeakten sieht das laufende Promotionsprojekt von Dorothee Lürbke vor: Armut und Armutspolitik im interkommunalen Vergleich, 1955–1975, Universität Freiburg; zur Fürsorgepolitik allgemein: Wilfried Rudloff, Würdigkeit, Bedürftigkeit, Wertigkeit. Zum Wechselspiel von Armutsbildern, Armutspolitiken und Armutsregimen in Deutschland 1880–1960, in: Günther Schulz (Hrsg.), Arm und Reich. Zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ungleichheit in der Geschichte, Stuttgart 2015, S. 249–265; Eva Gajek/Christoph Lorke, Soziale Ungleichheit (wie Anm. 12).

24 Abschlussbericht der ARK-Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wiedergutmachung“, Düsseldorf 2009, URL: https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/wiedergutmachung-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile

Kriegsopferfürsorge wurde dagegen in der Archivlandschaft bislang wenig erörtert. Die Aufgabe, überzeugende exemplarische und repräsentative Stichproben für die Auswahlarchivierung zu erstellen, ist vermutlich ähnlich komplex wie bei Fallakten der Sozialhilfe, über deren Bewertung intensiv debattiert wird.²⁵ Auch die Tatsache, dass die Kriegsopferversorgung zu den finanziell umfangreichsten Sozialleistungen der frühen Bundesrepublik zählt, spricht dafür, dass hierzu weitere Anstrengungen erfolgen und eine fundierte Quellenüberlieferung für die künftige Erforschung dieses Feldes der sozialen Entschädigung gewährleistet wird.²⁶

Im Unterschied zur Entschädigungsverwaltung sind die Institutionen der Sozialversicherung als rechtlich selbstständige und selbstverwaltete Verwaltungseinheiten verfasst, die zugleich der staatlichen Aufsicht unterliegen. Derzeit existieren 110 Krankenkassen mit angegliederten Pflegekassen, 42 Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, 16 Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitslosenversicherung. Letztere fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundesarchivs, was die Sachaktenüberlieferung der Zentrale und der übergeordneten Stellen betrifft, und der Länderarchive für die regionalen Registraturbildner. Die Schriftgutarchivierung folgt einem Archivierungsmodell, das die Arbeitsgruppe „Arbeitsverwaltung“ der Archivreferentenkonferenz des Bundes und der Länder seit den 1990er-Jahren erarbeitet und 2014 um Bewertungsempfehlungen für elektronische Akten ergänzt hat.²⁷ Auch für die Kranken-, Renten- und Unfallversicherung hat die Archivreferentenkonferenz eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Bewertungsempfehlung von 1999 im Kern darauf hinauslief, die Überlieferungsbildung auf die staatlichen Aufsichtsbehörden zu beschränken, ergänzt um eine Auswahlarchivierung von personenbezogenen Leistungsakten der Träger.²⁸

25 Katharina Tiemann (Hrsg.), *Bewertung personenbezogener Sozialhilfeakten – ein Praxisleitfaden für Kommunalarchive*, Münster 2015.

26 Johann Zilien, *Bewertung der Unterlagen der Versorgungsverwaltung, dargestellt am Beispiel Hessen*, in: *Archivalische Zeitschrift* 83 (2000), S. 73–92; kritisch hierzu: Anna Schnädelbach, *Kriegerwitwen. Lebensbewältigung zwischen Arbeit und Familie in Westdeutschland nach 1945*, Frankfurt am Main 2009, S. 31 f.; zur Situation in Nordrhein-Westfalen: Nicola Bruns, *Entwicklung von Strategien zur Überlieferung der Versorgungsverwaltung nach der Kommunalisierung 2008*, in: *Archivpflege in Westfalen-Lippe* 78 (2013), S. 6–9; Nicola Bruns/Hans-Jürgen Höötman, *Bewertung und Erschließung von Einzelfallakten der Kriegsopferfürsorge*, URL: <http://archivamt.hypothesen.org/5875>

27 Zwischenbericht der ARK-Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Arbeitsverwaltung“ 2003, URL: www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/zwischenbericht-arbeitsgruppe.pdf; Bewertung elektronischer Akten im SGB III-Bereich und in den Familienkassen, ARK-Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Arbeitsverwaltung“, URL: https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/zwischenbericht-arbeitsgruppe.pdf?__blob=publicationFile

28 Katharina Tiemann, *Archivierung von Quellen der Sozialversicherungsträger*, in: Marc von Miquel/Marcus Stumpf (Hrsg.), *Historische Überlieferung der Sozialversicherungsträger*, Münster 2012, S. 82 ff.

Dass gleichwohl die Generalakten der Sozialversicherungsträger einen erheblichen Quellenwert aufweisen, wies ein Pionierprojekt des LWL-Archivamtes für Westfalen nach, das in Zusammenarbeit mit Kommunalarchiven und der AOK Nordwest Bestände der Ortskrankenkassen in Westfalen-Lippe bewertete und archivierte. Für die Regionalgeschichte sind diese Unterlagen in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung: Sie dokumentieren die Entwicklung der Gesundheitsversorgung vor Ort ab 1884, als das flächendeckende Netz der Ortskrankenkassen geschaffen wurde. Zudem sind sie ein wichtiges Zeugnis der Arbeiterbewegungsgeschichte, standen doch an der Spitze von Selbstverwaltung und Geschäftsführung bis 1933 in der Regel Sozialdemokraten und Vertreter der christlichen Arbeiterbewegung. Hinzu kommen die Überlieferungen zur regionalen Gewerbestruktur und zu Beschäftigungsverhältnissen, zumal von Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeitern in der NS-Zeit.²⁹

In Zusammenarbeit mit dem LWL-Archivamt für Westfalen konnte auch die 2009 gegründete Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger (sv:dok) ihre archivische Aufgabenstellung erweitern und professionalisieren. Als Arbeitsgemeinschaft nach dem Sozialgesetzbuch, der 16 Träger der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung angehören, untersteht die sv:dok der Aufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen und damit auch dem landeseigenen Archivgesetz. Seit 2011 hat dieses neue Spartenarchiv schrittweise die erforderliche Infrastruktur aufgebaut, um für mittlerweile sechs Sozialversicherungsträger als Archivträger zu fungieren, so für die AOK Nordwest, die Berufsgenossenschaften Rohstoffe und Chemische Industrie (BG RCI), Energie, Textil, Elektro, Medienerzeugnisse (BG ETEM), die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, die Deutsche Rentenversicherung Nord und die Deutsche Rentenversicherung Westfalen.³⁰ Hinzu kommen weitere amtliche und nichtamtliche Überlieferungen sowie ein derzeit im Aufbau befindliches Filmarchiv der Unfallversicherungsträger.³¹

Der zeitliche Schwerpunkt des mittlerweile 800 lfm. umfassenden Archivgutes der sv:dok liegt auf der Zeit nach 1945. In Teilen ausreichend dokumentiert ist zudem die NS-Zeit, während die Anfangsphase der Sozialversicherung von den 1880er- bis

29 Hans-Jürgen Höötman, Das Archivierungsprojekt zur Erschließung und Erhaltung regionaler Bestände der Ortskrankenkassen in Westfalen Lippe, in: Miquel/Stumpf, Historische Überlieferung (wie Anm. 28), S. 138–155; Marc von Miquel, Von Bismarcks „Wechselbalg“ zu Adenauers Rentenreform. Einführung in die Institutionen- und Politikgeschichte der Sozialversicherung, in: ebd., S. 11–31.

30 Gerhilt Dietrich, Das Archiv der Sozialversicherungsträger in Bochum, in: Archivar 68 (2015), S. 41–43.

31 URL: www.sv-dok.de/archiv.html

1920er-Jahre nur ausschnittsweise überliefert ist. Neben Generalakten archiviert die sv:dok auch personenbezogene Einfallakten. In Anlehnung an ein 1988 vom Bundesarchiv für die Berufsgenossenschaften entwickeltes Archivierungsmodell, das nur rudimentär umgesetzt wurde, übernimmt die sv:dok die Fallakten von Versicherten, die am 10./11./12. Mai geboren wurden. Angesichts der Tatsache, dass in den Registraturen der Sozialversicherungsträger permanent Aussonderungen vorgenommen wurden, sind die bislang übernommenen Fallaktenbestände gering. Entsprechend wurden aus Restakten der überlieferten älteren Geburtsjahrgänge größere Stichproben ausgewählt.

Die bereits gesicherten, erschlossenen und zugänglichen Bestände der sv:dok bieten eine Quellengrundlage, mit der die administrative Praxis der sozialen Sicherung empirisch neu vermessen werden kann. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik kommt der Absicherung der sozialen Risiken Alter, Hinterbliebene, Krankheit und Invalidität eine Vorrangstellung zu. Im Jahr 2016 entfielen hierauf 720 Mrd. Euro und damit über ein Fünftel der Wirtschaftskraft.³² Hinter diesen bloßen Zahlen verbirgt sich ein enges Geflecht von Institutionen, Infrastrukturen, Interventionen und Dienstleistungen mit erheblichem Einfluss auf Lebenslagen und Chancenverteilung. Als Kostenträger übernehmen diese Institutionen maßgebliche Steuerungsaufgaben, unterhalten zudem eigene Versorgungsstrukturen und tragen im Schnittfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit maßgeblich zur Fortentwicklung des sozialstaatlichen Arrangements bei. All dem hat die zeithistorische Forschung bislang kaum Aufmerksamkeit gewidmet.³³

Exemplarisch lässt sich die Akteursrolle der Sozialversicherungsträger im sozialstaatlichen Handlungsfeld der Rehabilitation verorten. Unter der Ägide der gesetzlichen Rentenversicherung wurde das rehabilitative Versorgungssystem ab den 1970er-Jahren reformiert und tiefgreifend modernisiert. Das Kliniknetz wurde erweitert, die stationären Behandlungsangebote flexibilisiert, die Anschlussheilbehandlung ausgebaut und neue Versorgungsbereiche wie die Rehabilitation bei Abhängigkeitserkrankungen erschlossen. Dieser Strukturwandel vom traditionellen Kurwesen zur systematischen Rehabilitation ist eng mit der Zunahme chronischer Erkrankungen, dem demographischen Wandel und der Verlängerung der Lebensarbeitszeit verknüpft. Wie gleichwohl die Prozesse der Institutionalisierung und Professionalisierung ausgestaltet wurden, welche Infrastrukturen aufgebaut,

³² Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2017, Berlin 2017, S. 200 ff.

³³ Als Pionierstudie für die Schweiz: Martin Lengwiler, Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung (1870–1970), Köln 2006.

Ressourcen bereitgestellt und Leitbilder vermittelt wurden, stand vorrangig in der Verantwortung der Sozialversicherungsträger.³⁴

Eine zusätzliche Forschungsperspektive richtet sich auf die Erfahrungsgeschichte von Patientinnen und Patienten, von Rentnern und Rentnerinnen. Um die Reichweite der sozialstaatlichen Interventionen ermessen zu können, ist nach Erwartungen und Rationalitäten, nach Handlungsmustern und Eigensinn der Versicherten zu fragen. Hinzu kommen die Interaktionen zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, in denen Bedarfe, Rechtsansprüche und Verhaltenserwartungen verhandelt wurden. In der Regel erstreckt sich dies über die wechselseitige Kommunikation zwischen Versicherern und Versicherten hinaus auf Dritte, die als Vertreter von Krankenhäusern, Heil- und Pflegeberufen oder Erbringer sozialer Dienstleistungen in das Versorgungsgeschehen einbezogen sind.

Von einer asymmetrischen Kommunikation ist in Bezug auf die Leistungsverwaltung und die Adressaten des Verwaltungsaktes immer auszugehen. Gleichwohl unterliegt das Handeln der Verwaltung einem historischen Wandel, der in seinem Verhältnis von Befähigung und Bevormundung, Privilegierung und Marginalisierung zu analysieren ist. Symptomatisch für eine normative Aufladung sozialstaatlicher Intervention sind die Umbrüche in der Präventionspolitik. Auf den Bedeutungsverlust der Verhältnisprävention der 1970er-Jahre, die sich an Unterschichten orientierte, folgten die Hinwendung zu verhaltensorientierten Ansätzen für die Mittelschicht, die am Leitbild der individuellen Selbstoptimierung ausgerichtet waren. Dies bedeutete auch, dass das sozialstaatliche Sicherungsversprechen von der Gesellschaft auf das Individuum übertragen wurde – mit neuen Formen der Selbstsorge. Auch im Dienste ökonomischer Kalküle stand das „präventive Selbst“, das in ständiger Selbstbeobachtung darauf zielte, die eigene Gesundheit zu erhalten und zu verbessern.³⁵

Ein solches Programm der Selbstoptimierung wäre dem Kettenraucher Heinrich Böll fremd gewesen, möglicherweise sogar Anlass für öffentliche Interventionen. Auch Bölls eingangs zitierte Wutrede gegen den Obrigkeitsstaat postnational-sozialistischer Prägung, der auf den Müllhaufen der Geschichte gehört, und seine

34 Zur Geschichte der Rehabilitation seit den 1970er-Jahren führt die sv:dok aktuell ein Forschungsprojekt durch, das Christoph Wehner bearbeitet.

35 Martin Lengwiler/Jeanette Madarász, Präventionsgeschichte als Kulturgeschichte der Gesundheitspolitik, in: Dies. (Hrsg.), *Das präventive Selbst. Eine Kulturgeschichte moderner Gesundheitspolitik*, Bielefeld 2010, S. 11–28; Malte Thießen, *Gesundheit erhalten, Gesellschaft gestalten. Konzepte und Praktiken der Vorsorge im 20. Jahrhundert. Eine Einführung*, in: *Zeithistorische Forschungen* 10 (2013), S. 354–365, URL: <https://zeithistorische-forschungen.de/3-2013/id=4730>; Stephan Lessenich, *Theorien des Sozialstaats*, Hamburg 2012, S. 123 ff.

Fürsprache für eine Gesellschaft, die ihre Müllabfuhr selbst in die Hand nimmt, erscheinen unter den Voraussetzungen des aktivierenden Sozialstaats merkwürdig obsolet. Wie Müllbeseitigung in der Ära der „Beschäftigungsförderung“ funktioniert, liest sich beispielsweise so: „„Team Saubere Stadt‘ nennt sich die Gruppe von 50 Langzeitarbeitslosen im westfälischen Münster, die seit Januar 2007 für Sauberkeit und Ordnung sorgt. In gelber Arbeitskleidung machen sie sich jeden Morgen mit Greifzangen und Handwagen auf den Weg und sammeln als Ein-Euro-Jobber Unrat auf. Eine Arbeit, die von den Bürgern gewürdigt wird und den Beteiligten hilft, den Kontakt zur Arbeitswelt nicht zu verlieren.“³⁶ Auch dies, so sei hier abschließend bemerkt, wäre ein Aspekt sozialstaatlichen Handelns, der eine historische Erforschung verdient.

36 URL: www.sozialleistungen.info/news/16.03.2007-in-muenster-werden-ein-euro-jobber-individuell-qualifiziert

Die kommunalen Registraturbildner im Bereich Soziales – Überblick über Aufgaben und Quellengruppen

von Ulf Möhle

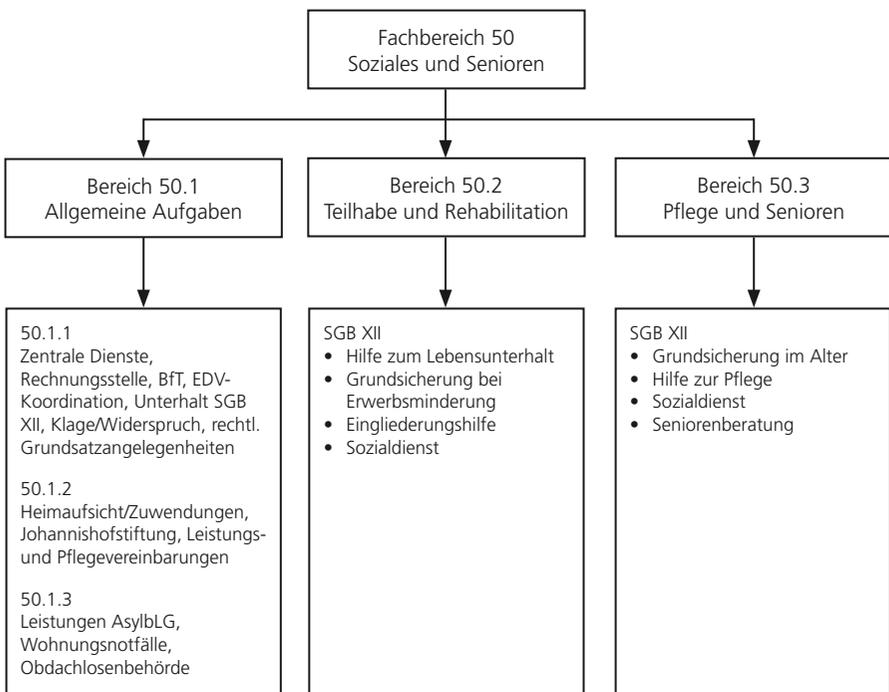
Mit meinem Beitrag möchte ich veranschaulichen, welche Archivmaterialien durch die tägliche Arbeit unseres Fachbereichs auf das städtische Archiv zukommen. Um dies gut nachvollziehen zu können, werde ich zunächst Einiges über die Zuständigkeiten unseres Fachbereiches sagen und darstellen, welche Aufgaben er wahrnimmt und welche Hilfen er gewährt, für welche Menschen er da ist und wie er personell und finanziell ausgestattet ist. Aus dieser Darstellung wird sich im weiteren Verlauf des Beitrages ergeben, welches Archivgut auf diese Weise ‚produziert‘ wird.

Zuständigkeiten und Organisation des Fachbereichs Soziales und Senioren

Der Fachbereich ist eine Organisationseinheit innerhalb der Stadtverwaltung Hildesheim. Hildesheim hat nach der Gemeindeordnung den rechtlichen Charakter einer „großen selbstständigen Stadt“, rund 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Erstwohnsitz leben hier. Der Fachbereich ist nicht zuständig für die erwerbsfähigen Menschen, d.h. Personen, die mindestens drei Stunden am Tag arbeitsfähig sind. Dieser Personenkreis geht zum Jobcenter, einer Behörde, die die Agentur für Arbeit und der Landkreis Hildesheim in einer Trägergemeinschaft gebildet haben. Das Jobcenter erbringt die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II, das im Volksmund als „Hartz IV“ bekannt ist. Dabei ist in der Trägergemeinschaft die Agentur für Arbeit dafür zuständig, den Menschen die Regelleistung für den Lebensunterhalt bereitzustellen, sie für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren und dorthin zu vermitteln, der Landkreis ist verantwortlich für die Kosten der Unterkunft. Im Umkehrschluss ist der Fachbereich Soziales und Senioren zuständig für diejenigen Menschen, die vorübergehend oder dauerhaft nicht mehr erwerbsfähig sind; diese erhalten Sozialhilfe nach dem SGB XII. Über die einzelnen Hilfearten dieses Sozialgesetzbuches werde ich nachher noch mehr berichten. Weiterhin ist der Fachbereich mit dem großen Personenkreis der ausländischen Menschen befasst, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Dabei ist eigentlich der Landkreis Hildesheim Träger für die Aufgaben nach dem SGB XII

und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie für die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Er hat jedoch von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit der Stadt Hildesheim eine kreisangehörige Kommune zur Aufgabenwahrnehmung per Vereinbarung heranzuziehen. In den Vereinbarungen sind auch Regelungen zur Kostenerstattung getroffen.

Der Fachbereich Soziales und Senioren ist in drei Bereiche aufgeteilt: Während 50.1 für allgemeine Aufgaben, Heimaufsicht, Flüchtlinge und Hilfen für Wohnungslose zuständig ist, kümmert sich 50.2 um behinderte und 50.3 um pflegebedürftige Menschen, für die fachliche Leistungen und Lebensunterhaltsleistungen erbracht werden. Die genaue Aufgabenverteilung stellt das folgende Organigramm dar:



Aufgabenverteilung im Fachbereich Soziales und Senioren

Im Fachbereich Soziales und Senioren sind rund 75 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig, ein Teil davon in Teilzeit. Zwei unterschiedliche Professionen arbeiten im Fachbereich zusammen, die Verwaltungskräfte – das sind Diplom-Verwaltungswirte und Verwaltungsfachangestellte – und Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen.

Gesetzliche Leistungen des Fachbereichs Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung/Hilfe zum Lebensunterhalt

Unser ‚Hauptgesetz‘ ist das SGB XII, das den Titel „Sozialhilfe“ trägt. Nach dem SGB XII werden Lebensunterhalts- und fachliche Leistungen erbracht. Ich beginne bei den Lebensunterhaltsleistungen: Dies sind die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt. Menschen, deren Einkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten, erhalten bei vorübergehender Erwerbsunfähigkeit Hilfe zum Lebensunterhalt. Ist die Erwerbsminderung dauerhaft oder haben die Menschen die gesetzliche Altersgrenze überschritten, wird ihnen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gewährt. Es wird ein monatlicher Regelsatz für den Lebensunterhalt bewilligt, von dem die Ausgaben für Ernährung, Bekleidung, Strom, Haushaltsführung, Gesundheitspflege, Verkehr, Freizeit und anderes bestritten werden können. Außerdem werden die Kosten für die Unterkunft inklusive Heizung übernommen. Personen mit speziellen Bedarfen, z. B. für kostenaufwändige Ernährung bei bestimmten Krankheitsbildern, erhalten zusätzlich einen Mehrbedarf bereitgestellt. Auch werden einmalige Bedarfe gewährt, z. B. für die Erstausrüstung einer Wohnung. Derzeit erhalten in Hildesheim 2.520 Menschen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, davon leben 1.960 Menschen außerhalb einer Einrichtung, 560 Menschen innerhalb einer Einrichtung (d. h. z. B. ein stationäres Pflegeheim oder eine Einrichtung der Behindertenhilfe). 200 Menschen außerhalb von Einrichtungen erhalten Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Diese wichtige Hilfeart nehmen jährlich 1.450 Personen in Hildesheim in Anspruch. Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen und zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern. Dabei sind die Behinderungsarten unterschiedlich, sie können sowohl körperlich, geistig als auch seelisch sein. Es zählen hierzu auch chronisch mehrfache Abhängigkeiten. Leistungen der Eingliederungshilfe umfassen zum einen das Wohnen, d. h. die betreffenden Menschen leben entweder in einer stationären Einrichtung (zurzeit 430 Personen) oder mit ambulanter Betreuung in einer eigenen Wohnung (400 Personen). Letzteres nimmt zu, denn im Rahmen der Inklusion wird zunehmend die Zielsetzung verfolgt, behinderten Menschen ein Leben in der Mitte der Gesellschaft zu ermöglichen. Im Rahmen der Eingliederungshilfe wird auch dafür Sorge getragen, dass

die Menschen einen sinnvollen und erfüllten Tagesablauf haben. Behinderte Menschen arbeiten häufig in einer speziellen Werkstatt (in Hildesheim derzeit rund 400 Personen), und wenn sie dazu aufgrund der Intensität der Behinderung nicht in der Lage sind, nehmen sie in der Regel an einer Maßnahme der Tagesstruktur teil (210 Personen). Ganz wichtig ist die Förderung von Kindern, damit bereits möglichst früh erkannten Beeinträchtigungen entgegengewirkt werden kann. Durch die neuen diagnostischen Methoden konnte diese Förderung in den vergangenen Jahren intensiviert werden. Sie umfasst die ambulante heilpädagogische Förderung bereits ab dem Kleinkindalter, insbesondere die Frühförderung (110 Personen), den Besuch einer integrativen Gruppe im Regelkindergarten (90 Kinder) oder eines Sonderkindergartens (60 Kinder), die Unterstützung durch Integrationshelfer in den Regelschulen (50 Kinder) oder den Besuch einer Förderschule (130 Kinder). Wichtig zu wissen ist, dass alle Maßnahmen der Eingliederungshilfe gemeinsam im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens entwickelt werden, bei dem sich die betreffenden Menschen mit ihren rechtlichen Betreuern und dem Fachpersonal der Stadt zusammensetzen, um gemeinsam Bedarfe und Maßnahmen miteinander abzusprechen.

Hilfe zur Pflege

Die zweite wichtige Hilfe des SGB XII ist die Hilfe zur Pflege. Sie tritt ein, wenn Pflegebedürftigkeit besteht und die Leistungen der Pflegeversicherung allein nicht ausreichen, um den Menschen diese Bedarfe zu erfüllen. Pflegebedürftig sind Personen, die gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch andere bedürfen. Hilfe zur Pflege wird entweder ambulant gewährt, wenn die betreffenden Menschen noch in der Lage sind, in ihrer Wohnung zu verbleiben, aber dort der Unterstützung durch Angehörige oder eines ambulanten Dienstes bedürfen; derzeit sind dies 160 Fälle. Oder es stehen, wenn dieses Angebot nicht mehr ausreicht, stationäre Einrichtungen zur Verfügung, deren Angebotspalette in den vergangenen Jahren differenzierter geworden ist. So gibt es in Hildesheim 14 Pflegeheime, eine Fachpflegeeinrichtung, 6 Tagespflegeeinrichtungen, 2 Kurzzeitpflegeeinrichtungen, 2 Altenheime (mit hauswirtschaftlichem Angebot und Verpflegung, aber ohne Pflege) sowie 6 Wohngemeinschaften. Für diese Einrichtungen, soweit sie im Stadtgebiet liegen, übt unser Fachbereich auch die ordnungsrechtliche Aufgabe der Heimaufsicht aus.

Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten

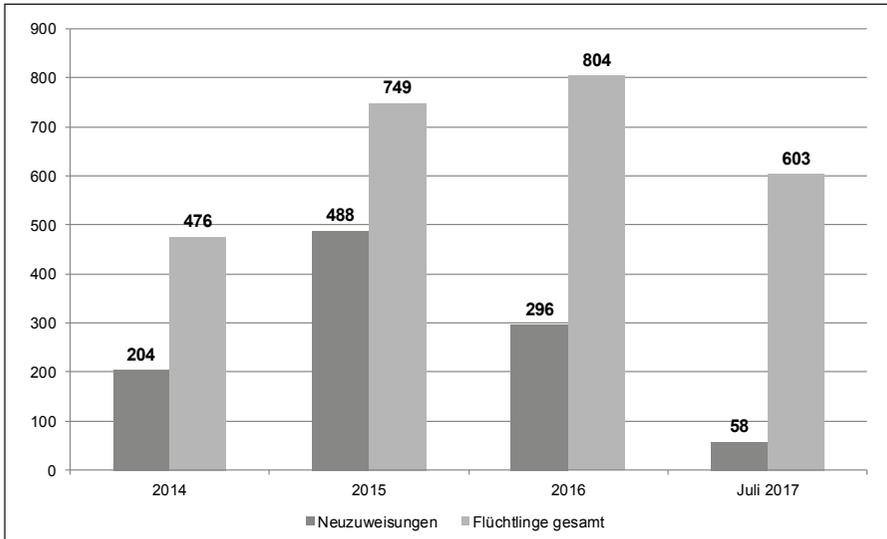
Diese weitere Hilfeart des SGB XII wird für Personen erbracht, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. Die Personen sind zur Überwindung dieser Schwierigkeiten aus eigener Kraft nicht fähig. Hierbei handelt es sich z. B. um Obdachlose, die mit einer stationären Unterbringung in die Lage versetzt werden sollen, wieder sesshaft zu werden – derzeit sind dies 44 Fälle. Aber auch z. B. Haftentlassene können bei ihrem Neustart auf diese Weise ambulant unterstützt werden (zurzeit 15 Fälle). Wir arbeiten hier eng mit der ambulanten Hilfe für Wohnungslose zusammen, die für uns die Tagessätze – die täglichen Barleistungen – an wohnungslose Personen auszahlt und zusätzliche Beratungs- und Unterstützungsangebote vorhält.

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Hier werden finanzielle Leistungen gewährt, damit Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringem Einkommen Zugang zu Bildung haben und am sozialen Leben teilhaben können. Es werden z. B. Kita- und Schulausflüge sowie Klassenfahrten finanziert, ein Betrag für Schulbedarf von 100 € einmal im Jahr bereitgestellt und die Schülerbeförderung ab Klasse 11 ermöglicht. Auch werden Maßnahmen der Lernförderung bewilligt, die Kosten von Mittagsverpflegung übernommen und ein monatlicher Betrag zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben bereitgestellt, der z. B. für den Sportvereinsbeitrag oder Musikunterricht verwendet werden kann. Leistungsberechtigt sind Kinder und Jugendliche aus Familien, die entweder Wohngeld, Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Sozialhilfe nach dem SGB XII beziehen, derzeit sind dies rd. 400 Kinder und Jugendliche. Natürlich haben auch die Kinder und Jugendlichen aus „Hartz IV-Familien“ Zugang zu diesen Leistungen, aber diese Fälle werden im Jobcenter bearbeitet.

Leistungen für Asylsuchende

Ein weiterer großer Aufgabenschwerpunkt des Fachbereichs Soziales und Senioren betrifft das Thema Flüchtlinge. Die Stadt Hildesheim ist dafür zuständig, Menschen, die in Deutschland Asyl suchen, für die Dauer ihres Asylverfahrens finanzielle Leistungen zu gewähren und ihre Unterkunft sicherzustellen – eine Aufgabe, die in den vergangenen Monaten und Jahren aufgrund des erheblichen Zustroms besonders ab dem zweiten Halbjahr 2015 eine große Herausforderung für den Fachbereich war. Dies wird aus der folgenden Grafik deutlich, die die Neuzuweisungen ab dem Jahr 2014 und den laufenden Bestand an Leistungsempfängern pro Jahr darstellt.

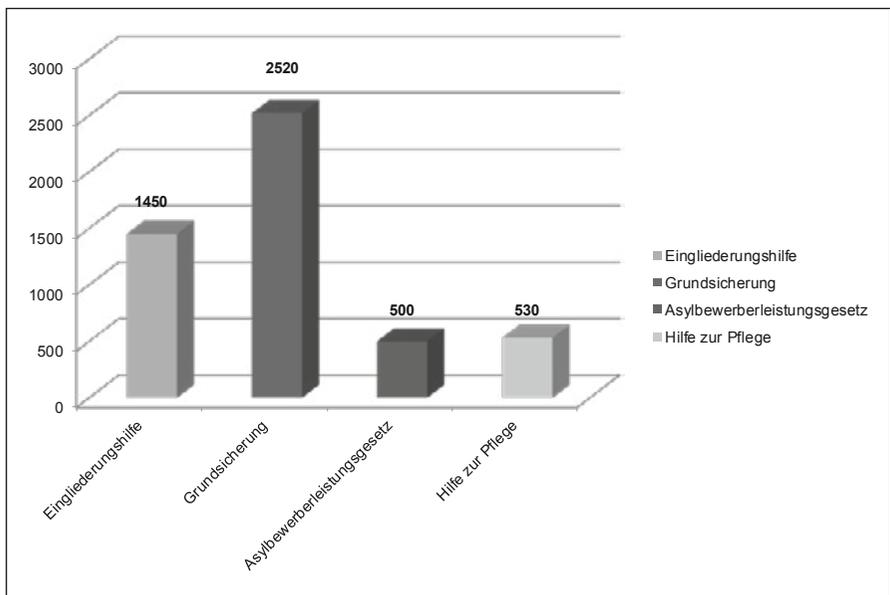


Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Solange die betreffenden Menschen im Asylverfahren sind – und teils auch danach, falls ihr Asylantrag abgelehnt ist, sie aber aus unterschiedlichen Gründen noch eine Duldung zum weiteren Aufenthalt in Deutschland besitzen – haben sie Anspruch auf Leistungen: Das ist der Regelsatz für den Lebensunterhalt, die Unterkunft, aber auch die Finanzierung von Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. Zudem können Flüchtlinge im Asylverfahren in gemeinnützige Arbeit eingewiesen werden, um ihre Integration zu fördern und sie zugleich eine Tätigkeit im Allgemeinwohl erbringen zu lassen. Eine große Herausforderung war und ist die Unterbringung der Flüchtlinge, denn in einer – wenn auch kleinen – Großstadt ist es nicht einfach, ausreichend Unterbringungskapazitäten zur Verfügung zu stellen. Die Stadt verfährt hier nach einem 3-Stufen-Konzept: Die Flüchtlinge verbringen die ersten 6 Monate in einer Gemeinschaftsunterkunft, wo sie intensiv betreut und beraten werden zu allen relevanten Themen wie Schul- und Kita-Besuch, Spracherwerb, Bildung und Erwerbstätigkeit, Alltagsleben und Sozialeistungen. Nach dieser Zeit ziehen sie in eine dezentrale, von der Stadt angemietete Wohnung um, wo sie durch den Verein Asyl im Auftrag der Stadt weiter betreut werden. Nach erfolgter Anerkennung können die Flüchtlinge sich schließlich selbst eine Wohnung anmieten. Derzeit hat die Stadt Hildesheim 770 Flüchtlinge auf diese Weise untergebracht; davon beziehen allerdings nur noch 433 Personen Leistungen nach

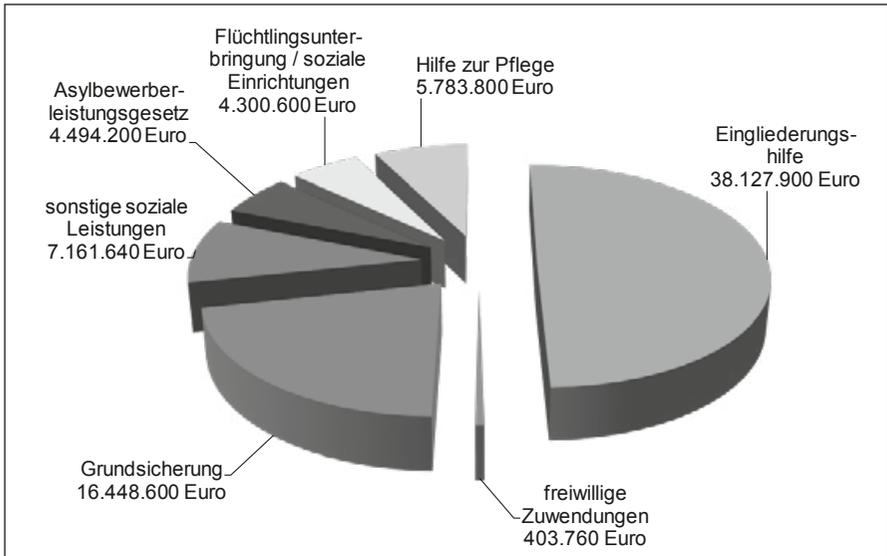
dem Asylbewerberleistungsgesetz. Viele Flüchtlinge, die bereits anerkannt und zur Anmietung einer eigenen Wohnung berechtigt sind, verbleiben trotzdem in den kommunalen Unterkünften, weil sie auf dem enger werdenden Wohnungsmarkt nicht fündig werden. Dies bedeutet für die Stadt eine zusätzliche Herausforderung. Denn Aufgabe des Fachbereiches ist es auch, Wohnungslosigkeit zu verhindern. Diese Aufgabenstellung, die uns das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgibt, betrifft Flüchtlinge wie auch deutsche Bürgerinnen und Bürger und alle diejenigen Menschen, die bereits lange in Hildesheim leben, in gleicher Weise: Wenn Wohnungslosigkeit droht, hat die Stadt für eine Unterkunft zu sorgen. Hierfür werden zusätzliche Unterbringungskapazitäten für alleinstehende Personen, differenziert nach Frauen und Männern, und für Familien vorgehalten. Ursache für drohende Wohnungslosigkeit ist insbesondere der Verlust der Wohnung nach einer Zwangsräumung.

Bevor ich zu den Dingen komme, die für Archivarinnen und Archivare von besonderem Interesse sind, möchte ich noch zwei zusammenfassende Grafiken präsentieren. Die folgende Darstellung zeigt auf, wie sich aktuell die Fallzahlen unserer größten Hilfearten darstellen.



Fallzahlen der größten Hilfearten

Und das folgende Diagramm mit seinen ‚Tortenstücken‘ verdeutlicht, wie sich die Ausgaben unseres Fachbereichs auf die einzelnen Hilfearten verteilen. Das Gesamtvolumen aller Aufwendungen beträgt 76.720.500 € (Haushaltsplanung 2018).



Gesamtaufwendungen für einzelne Hilfearten

Personenbezogene Fallakten: Inhalte, Aufbewahrungsfristen, Buchstabenauswahl

Ich habe erläutert, welche Hilfearten der Fachbereich Soziales und Senioren erbringt und wie er seine Arbeit wahrnimmt. Doch was bedeutet dies für Archivarinnen und Archivre? Welche Unterlagen entstehen bei dieser Arbeit, und in welchem Umfang und in welcher Weise werden sie Gegenstand der archivischen Überlieferung? Die Hauptunterlagen in unserem Fachbereich sind die personenbezogenen Fallakten. Was findet sich in der Regel in einer solchen Fallakte? Dies ist insbesondere

- der Sozialhilfegrundantrag mit Anlagen,
- Einkommens- und Vermögensnachweise,
- Mietverträge,
- Gutachten des Rentenversicherungsträgers zur Erwerbsfähigkeit,
- Gutachten des Gesundheitsamtes oder von Fachärzten sowie Pflegegutachten,
- Hilfeplanverfahren inklusive ihrer Fortschreibungen,

- Bescheide (Bewilligungen und Ablehnungen),
- Widersprüche und
- Klagen.

Bei derart vielen Hilfearten bedarf es eines Systems, um die jeweiligen Akten gut auseinanderzuhalten. Dieses System sieht bei der Stadt Hildesheim wie folgt aus:

- Die Fälle nach dem „Asylbewerberleistungsgesetz“ haben blaue Akten.
- Die Akten zu lebensunterhaltssichernden Leistungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt) sind orange.
- In roten Aktenheftern werden alle diejenigen Fälle gesammelt, die die Beseitigung von Wohnungslosigkeit betreffen, dies beinhaltet auch Mietrückstandsübernahmen.
- Die Unterlagen zu den fachlichen Leistungen werden in gelben Aktenheftern aufbewahrt. Dies betrifft die Eingliederungshilfe, die Hilfe zur Pflege, die Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten sowie die ergänzenden ‚kleineren‘ Hilfen wie Blindenhilfe, Landesblindengeld und Bestattungskosten.
- Die Fälle der Leistungen für Bildung und Teilhabe schließlich werden in grauen Akten dokumentiert.

Die Akten befinden sich zunächst einmal in den Büros der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Ist ein Fall eingestellt, so wird er im „Zwischenarchiv“ gesammelt – das ist der Aktenkeller unseres Dienstgebäudes. Dort werden die Akten der eingestellten Fälle für einen bestimmten Zeitraum vorgehalten, wobei sich die Aufbewahrungsfristen an den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) orientieren. Daher bewahren wir alle Fallakten 10 Jahre nach der letzten geleisteten Zahlung auf. Bei abgelehnten Anträgen sind es lediglich 5 Jahre. Akten in sogenannten „Nichtzahlfällen“ werden nur 1 Jahr aufgehoben; dies sind z.B. Akten, bei denen Anträge nicht abschließend gestellt oder wieder zurückgezogen wurden.

Übernahme von Einzelfallakten durch das Stadtarchiv

Und was geschieht nun, wenn die Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist? Mit unserem Stadtarchiv haben wir uns auf eine Verfahrensweise verständigt, nach der alle Akten des Buchstabens „H“ dem Stadtarchiv zugeliert werden. Auf diese Weise erhält das Stadtarchiv einen repräsentativen Querschnitt von Fallgestaltungen aus allen Hilfearten. Die Akten der anderen Buchstaben werden der Vernichtung zugeführt – dabei wird natürlich darauf geachtet, ob es auch dort Einzelfälle gibt, die

mit Blick auf die betreffende Person oder aufgrund der besonderen Fallkonstellation als archivwürdig anzusehen sind.

Archivwürdigkeit von General- und Sachakten

Neben den Fallakten werden im Fachbereich auch General- und Sachakten geführt, die in der Regel archivwürdig sind. Diese General- und Sachakten sind insbesondere:

- die Grundlagen für das Handeln des Fachbereichs, z. B. die Heranziehungsvereinbarungen mit dem Landkreis, die die Aufgabenwahrnehmung erst ermöglichen,
- Vergütungsvereinbarungen mit Diensten und Einrichtungen, z. B. bei ambulant betreutem Wohnen oder Frühförderung,
- Verträge, z. B. über die Betreuung von Flüchtlingen,
- Objektakten von Unterkünften für Flüchtlinge oder Wohnungslose,
- Einrichtungsakten der Heimaufsicht über die einzelnen stationären Pflegeeinrichtungen,
- Grundsatzakten, gesammelte Fachbereichsverfügungen, Protokolle von Dienstbesprechungen,
- Unterlagen über die Finanzbeziehungen, z. B. Abrechnungen über die Sozialleistungen mit Bund, Land und Landkreis,
- Statistiken über Fälle und finanzielle Leistungen,
- Vereinbarungen über finanzielle Förderung mit Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege sowie
- Unterlagen zu sozialen Projekten.

Von diesen General- und Sachakten ist sicherlich der überwiegende Teil archivwürdig, aber auch hier erfolgt die Ablieferung nach Individualbewertung durch das Stadtarchiv.

Wohlfahrtsverbände als unverzichtbare Säulen des Sozialstaates – gefährdete Überlieferungen?

von Michael Häusler

Wann ist jemand unverzichtbar? Wenn es ohne ihn oder sie nicht geht – oder, bezogen auf Organisationen: Wenn die von ihnen erbrachten Leistungen für das Funktionieren eines Systems unerlässlich sind. Soziale Leistungen werden – und das unterscheidet sie von der Masse anderer Produkte in einer zunehmend automatisierten Welt – zu allererst von Menschen erbracht. Und die Zahl der Menschen, die im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege tätig sind, ist in der Tat enorm:

Im Jahr 2012 bestanden in Deutschland 105.295 Einrichtungen und Dienste mit insgesamt 3.702.245 Betten bzw. Plätzen. In ihnen waren 1.673.861 hauptamtliche Mitarbeitende beschäftigt, die zusätzlichen Honorarkräfte nicht eingerechnet. Daneben engagierten sich weitere 2,5 bis 3 Millionen Menschen ehrenamtlich in den sozialen Hilfswerken, Initiativen und angeschlossenen Selbsthilfegruppen.¹

Die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege im Gesundheitswesen, in der Jugendarbeit und in den offenen Sozialdiensten ist somit unübersehbar und tatsächlich unverzichtbar. Ihre Position war in der Vergangenheit sogar noch stärker, bevor mit der Pflegeversicherung 1995 die sozialen Dienste für den Markt geöffnet wurden, beginnend mit der ambulanten Pflege. Wenn wir uns hier mit der archivischen Dokumentation dieses Bereichs sozialer Leistungen und Akteure befassen, müssen wir zuerst die Organisationsformen der Freien Wohlfahrtspflege in den Blick nehmen: Wo entstehen relevante Unterlagen, und wo sind sie in der Vergangenheit entstanden?

Organisation der Freien Wohlfahrtspflege

Im Grundsatz ist die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland föderal von unten nach oben organisiert. Das ist historisch begründet. Deshalb steht am Beginn dieser Ausführungen ein kurzer Überblick über die Entwicklung der vom Staat unabhängigen sozialen Organisationen:

¹ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, Gesamtstatistik 2012, Berlin 2014.

Die Freie Wohlfahrtspflege entstand lange bevor Staat oder Kirche das soziale Handeln für das Wohlergehen des Einzelnen als ihre Aufgabe erkannten. Wichtigster Auslöser für das Entstehen wohlthätiger Vereine war der Pauperismus als Folge von Bauernbefreiung und Frühindustrialisierung. Zentrale Motive waren die christliche Nächstenliebe und der konservative Wille zum Erhalt der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung, also die Verhinderung einer sozialen Revolution.²

Die Diakonie oder Innere Mission, wie man bis Mitte des 20. Jahrhunderts allgemein sagte, entstand neben der Amtskirche und zum Teil im Widerspruch zu deren Staatsnähe als Initiative freier Vereine von christlich und sozial engagierten Bürgern evangelischen Bekenntnisses.³ Entsprechendes gilt für die Caritas, wobei die katholische Kirche sich stärker um die kirchliche Einbindung dieser Initiativen bemühte.⁴ Maßgeblich beigetragen zu diesen Gründungen haben Pioniere wie Johann Hinrich Wichern, der in Horn bei Hamburg die Erziehungsanstalt „Rauhes Haus“ gründete und leitete, oder Adolf Kolping, der zuerst in Köln einen katholischen Gesellenverein gründete und ein Handwerkerhospiz errichtete. Es bildeten sich Trägervereine stationärer Einrichtungen in den Bereichen Erziehungsfürsorge, Kranken- und Behindertenpflege, der Wandererfürsorge, und später auch der Altenpflege. Daneben gab es Vereine für die offene, also nicht-stationäre Arbeit in den Bereichen Jugendpflege, Sittlichkeitsarbeit, Bildungsarbeit und Volksmission. All diese Einrichtungen und Vereine arbeiteten selbstständig und traten je nach Bedarf in Verbindung mit kommunalen und staatlichen Stellen sowie mit anderen, verwandten Vereinen der Inneren Mission bzw. Caritas.

Lokale und regionale Zusammenschlüsse der Inneren Mission dienten anfangs lediglich der Koordination der diakonischen Arbeit und hatten keine Vertretungs- oder gar Weisungsbefugnis gegenüber den selbstständigen Einrichtungen. Auf diese Weise entstanden seit Mitte des 19. Jahrhunderts Stadt- und Landesvereine bzw. Provinzialausschüsse der Inneren Mission. Bereits seit 1849 bestand der Central-Ausschuss für Innere Mission in Berlin, der sich die Förderung und Koordinierung der gesamten diakonischen Arbeit im deutschsprachigen Raum zum Ziel gesetzt

2 Weiterhin Standardwerk für die Entwicklung von Freier und Öffentlicher Wohlfahrtspflege in Deutschland: Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, 4 Bde., Stuttgart/Berlin/Köln 1980 – 2012.

3 Beste neuere Überblicksdarstellung zur Diakonieggeschichte: Ursula Röper/Carola Jüllig (Hrsg.), *Die Macht der Nächstenliebe. Einhundertfünfzig Jahre Innere Mission und Diakonie 1848 – 1998*, im Auftrag des Deutschen Historischen Museums und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, 2., unveränd. Aufl. Berlin 2007.

4 Hans-Josef Wollasch, „Soziale Gerechtigkeit und christliche Caritas“. Leitfiguren und Wegmarkierungen aus 100 Jahren Caritasgeschichte, Freiburg 1996.

hatte; sein Rechtsnachfolger ist die Diakonie Deutschland, zu der unser Archiv gehört. Der Deutsche Caritasverband entstand lange nach seinen Regionalvereinen im Jahr 1897.

Der Erste Weltkrieg änderte die Lage grundlegend. Die staatlichen Eingriffe in das gesellschaftliche Leben zur Organisation des Kriegseinsatzes einerseits und das immense Ausmaß der Not andererseits schufen ein neues Staatsverständnis, das auch das Soziale als öffentliche Aufgabe einschloss.⁵ Die nachfolgende Republik von Weimar verstand sich erstmals dezidiert als Wohlfahrtsstaat.

Mit der Wohlfahrtsgesetzgebung der Weimarer Republik setzte eine rechtliche und organisatorische Änderung ein. Durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips im sozialen Sektor wurde die Freie Wohlfahrtspflege im sozialen System rechtlich verankert.⁶ Um für Staat und Kommunen ein verlässlicher, berechenbarer Partner zu sein, organisierten sich die selbstständigen Träger der Freien Wohlfahrtspflege nun in einer festen Verbandsstruktur, die im Wesentlichen noch heute Bestand hat. Heutzutage haben sich die kleineren lokalen Einrichtungen zu Kreisverbänden der Diakonie zusammengeschlossen, etwa dem Diakonischen Werk des Kirchenkreisverbandes Hildesheim. Diese wiederum bilden mit den größeren regionalen Einrichtungen Landesverbände, in diesem Fall das Diakonische Werk in Niedersachsen. Bei der Caritas orientieren sich die Regionalstrukturen an den Bistümern, sie heißen folgerichtig Diözesancaritasverbände.

Neben den Landesverbänden, in denen sämtliche diakonische Arbeitsfelder einer Region zusammengeschlossen sind, gibt es auch noch Fachverbände der Diakonie, die bundesweit agieren, aber auf ein Arbeitsgebiet beschränkt sind, z. B. den Bundesverband Evangelische Behindertenhilfe, die Deutsche Seemannsmission oder den Deutschen Evangelischen Krankenhausverband. Die 17 Landesverbände und 67 Fachverbände der Diakonie bilden gemeinsam die Diakonie Deutschland.⁷

Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege stehen Diakonie und Caritas nicht allein. Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, die Arbeiter-

5 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, 2., verb. u. erw. Aufl. Stuttgart/Berlin/Köln 1998.

6 Entscheidende rechtliche Bedeutung kam dabei dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und der Fürsorgepflichtverordnung von 1924 zu, in denen das subsidiäre Handeln der öffentlichen Hand gegenüber den freien Trägern festgeschrieben wurde. Der bedingte Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege wurde im Bundessozialhilfegesetz von 1962 für den Bereich der Bundesrepublik bestätigt. Siehe dazu: Hans Muthesius, *Die Wohlfahrtspflege. Systematische Einführung auf Grund der Fürsorgepflichtverordnung und Reichsgrundsätze*, Berlin 1925; Sachße/Tennstedt, *Armenfürsorge* (wie Anm. 2).

7 Die Diakonie stellt sich vor, URL: www.diakonie.de/auf-einen-blick/ [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

wohlfahrt, das Deutsche Rote Kreuz und der Paritätische Wohlfahrtsverband sind die Verbände der anderen konfessionellen und weltanschaulichen Ausrichtungen, mit denen diese in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten.⁸ Sämtliche staatlich anerkannten Vereine und Verbände der Wohlfahrtspflege sind einem dieser Spitzenverbände angeschlossen, wobei sie in der Öffentlichkeit als selbstständige Marken auftreten und diese Zugehörigkeit oft nicht gleich erkennbar ist. So zählen die Seniorenheime der Augustinum-Gruppe zur Diakonie, die Malteser sind Teil der Caritas, während die Volkssolidarität, der Arbeiter-Samariterbund, die SOS-Kinderdörfer und die Beratungsstellen von Pro Familia allesamt unter dem Dach der Paritätär organisiert sind.

Schriftgut der Freien Wohlfahrtspflege

Die sechs Spitzenverbände besitzen entsprechend ihrer Größe ähnlich aufwendige Verbandsstrukturen, wie sie hier anhand der Diakonie beschrieben wurden. Die folgenden Ausführungen über das Schriftgut und die Archive der Diakonie können also exemplarisch für den gesamten Bereich der Freien Wohlfahrtspflege verstanden werden.

Die organisatorische Vielfalt der Freien Wohlfahrtspflege ist eine Stärke im Hinblick auf die schnelle und individuelle Hilfe in seelischer Bedrängnis und sozialer Not – sie ist aber auch das entscheidende Hindernis auf dem Weg zu einem geordneten Archivwesen der Wohlfahrtsverbände. In der Regel sind Archive nur mit solchen Institutionen verbunden, die eine ausreichende Gewähr für Dauerhaftigkeit und Stabilität bieten. Auf die meisten Beratungsstellen, Notunterkünfte und Selbsthilfegruppen trifft das von vornherein nicht zu. Aber auch andere diakonische Einrichtungen an der Basis verfahren nicht nach den Regeln einer geordneten Schriftgutverwaltung – zum Teil, weil sie es nicht müssen, zum Teil, weil sie es nicht können.

Rechtlich gesehen gelten die selbstständigen Organisationen der Diakonie als Einrichtungen privater Wohltätigkeit; sie sind zumeist als eingetragener Verein, Stiftung oder zunehmend als GmbH verfasst und unterliegen hinsichtlich der Schriftgutverwaltung nur den zurückhaltenden Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts. Archivgesetze, die eine Aufbewahrung überlieferungswürdigen Schriftguts zur Pflicht machen, gelten für sie in der Regel nicht. So kommt es, dass vielfach nur jene

8 Die genauen Bezeichnungen und die Gründungsjahre lauten: Diakonie Deutschland (1848), Deutscher Caritasverband (1897), Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (1917), Arbeiterwohlfahrt (1919), Deutsches Rotes Kreuz (1921), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (1924), URL: www.bagfw.de/ueber-uns/mitgliedsverbaende

Akten besondere Beachtung erhalten, für die gesetzliche oder behördliche Aufbewahrungsfristen gelten, also etwa Abrechnungen über Pflegekostenzuweisungen und andere Finanzierungen sowie selbstverständlich personenbezogene Akten von Patienten, Klienten und Personal. Allgemeine Sachakten, für deren Führung keine besonderen Bestimmungen erlassen wurden, werden hingegen oft unsystematisch und unvollständig geführt und nach Abschluss vernachlässigt. Den einzelnen aktenführenden Mitarbeitern ist dabei meist kein persönlicher Vorwurf zu machen, denn sie haben fast nie eine Verwaltungsausbildung absolviert und versehen die Schriftgutverwaltung vielfach nur als notwendige, aber lästige Begleiterscheinung ihrer Tätigkeit als Erzieher, Kaufmann oder Sozialarbeiterin. Gerade bei den Sozialberufen führt die erhöhte Sensibilisierung für den Datenschutz oftmals zu der Tendenz, berufliches Handeln im Beratungsbereich gar nicht erst aktenkundig werden zu lassen.⁹ Und schließlich führt der Kostendruck im Sozialbereich zu einer Minimierung des Verwaltungshandelns.

Angesichts dieser Ausgangslage in den Einrichtungen an der karitativen Basis ist es fast überflüssig zu betonen, dass dort fast nie nach einem Aktenplan gearbeitet wird. Zentrale Registraturen kommen fast nirgends vor und sind für eine aus vielen Einzelhäusern bestehende Einrichtung auch nicht praktikabel. Auch Abteilungsregistraturen sind nicht üblich; es herrscht fast durchweg das Prinzip der Sachbearbeiterablage ohne Aktenplan bzw. dessen elektronisches Äquivalent, die willkürlich geordnete Ablage von Dateien auf einzelnen PCs und Laufwerken.

Die Tendenz zur Einhaltung und Fortentwicklung von Aktenplänen ist auch dort rückläufig, wo sie einmal bestanden haben – eine Erfahrung, die vermutlich auch im kommunalen Zuständigkeitsbereich gemacht wird. Dabei hatte es in den 1950er-Jahren sogar Versuche zur Einführung eines Einheitsaktenplans für die Anstalten der Inneren Mission gegeben.¹⁰ Sie waren aber wohl von vornherein zum Scheitern verurteilt, denn zum einen war das Verständnis von den Vorteilen einer geordneten Schriftgutverwaltung auf den entscheidenden Ebenen zu gering ausgeprägt, und zum anderen hatten der Central-Ausschuss für Innere Mission und später die Diakonischen Werke keinerlei rechtliche Handhabe, einen solchen Einheitsaktenplan

⁹ Zu den Interessen und Zielkonflikten zwischen diakonischen Einrichtungen, Archiven und historischer Forschung hat der Verband kirchlicher Archive bereits vor 20 Jahren Tagungsergebnisse publiziert: Dietrich Meyer/Bernd Hey, Akten betreuter Personen als archivische Aufgabe. Beratungs- und Patientenakten im Spannungsfeld von Persönlichkeitsschutz und historischer Forschung (Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft der Archive und Bibliotheken in der evangelischen Kirche 25), Neustadt/Aisch 1997.

¹⁰ Central-Ausschuss für die Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche, Aktenplan für Anstalten und Einrichtungen der Inneren Mission vom 1. Januar 1955, Bethel bei Bielefeld [o. J.].

auch durchzusetzen. Das unterscheidet die Diakonie ganz wesentlich von der verfassten Kirche, die entsprechende Vorschriften für die Kirchengemeinden erlassen kann.

Archive der Diakonie

Der Zustand der Schriftgutverwaltung hat unmittelbare Auswirkungen auf das Archivwesen. Die Archivlandschaft der Diakonie ist von den beiden hier beschriebenen Bedingungen geprägt: von der bunten Vielfalt diakonischer Einrichtungen und von der Uneinheitlichkeit und mangelnden Qualität der Schriftgutverwaltung.

Gemessen an der Gesamtzahl von ca. 25.000 selbstständigen Einrichtungen der Diakonie, besitzt nur eine sehr kleine Zahl diakonischer Anstalten und Vereine ein eigenes Archiv. Dabei handelt es sich vor allem um große stationäre Einrichtungen mit einer bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Tradition, wie etwa Diakonissenanstalten, und allmählich gewachsene Werke mit verschiedenen Heimen der Erziehungshilfe und Behindertenfürsorge. Manche von diesen – wie etwa Bethel, Kaiserswerth oder das Rauhe Haus¹¹ – haben ein hauptamtlich betreutes Archiv, etwa 60 andere Einrichtungsarchive werden nebenamtlich verwaltet.¹²

Das Archivgut der übrigen Einrichtungen ist aber nicht zwangsläufig dem Verfall preisgegeben. Im häufigsten Fall wird es in Altaktenkellern deponiert, wobei der Ordnungszustand durch die regelmäßigen Umzüge leidet und Aktenverluste fast nie rekonstruierbar sind. Verschiedene Vorstände, die sich des Wertes der Unterlagen bewusst sind, aber den Aufbau eines eigenen Archivs nicht leisten zu können meinen, geben das Schriftgut an bestehende Archive ab. So findet Archivgut einzelner diakonischer Einrichtungen seinen Weg in die Archive von Kirchengemeinden und Landeskirchen, zumeist entsprechend der lokalen oder regionalen Bedeutung der abgebenden Stellen. Manche Einrichtungen, deren Geschichte eng mit der ihrer Kommune verbunden ist, wie etwa besonders alte Waisenhäuser und Pflegeheime (Hospitäler), entscheiden sich auch zur Abgabe an das Stadtarchiv, um den Verbleib am Ort sicherzustellen.

Anders verhält es sich mit den Landesverbänden der Diakonie. Sie sollen keine soziale Basisarbeit leisten, sondern diakonische Interessen koordinieren und ver-

11 Von Bodelschwingsche Stiftungen Bethel, Bielefeld (1867): größte diakonische Einrichtung in Deutschland mit Schwerpunkt Behindertenhilfe (www.bethel.de); Kaiserswerther Diakonie, Düsseldorf (1833): Zentrum der Diakonissen-Bewegung (www.kaiserswerther-diakonie.de); Das Rauhe Haus, Hamburg: Vorreiter der stationären Sozialpädagogik und der Diakonen-Gemeinschaften (www.rauheshaus.de).

12 Übersicht der hauptamtlich betreuten Diakoniearchive im Verband kirchlicher Archive, URL: www.evangelische-archiv.de > Mitglieder.

treten; sie versehen also überwiegend administrative Funktionen. Obwohl deren Geschäftsstellen zum Teil mehr als 100 Mitarbeitende zählen, gibt es heute kein hauptamtlich betreutes Archiv eines Diakonie-Landesverbandes mehr. Als selbstständige Werke ihrer Landeskirchen geben die meisten Diakonischen Werke ihr archivreifes Schriftgut an das landeskirchliche Archiv ab, so auch hier im Bereich der hannoverschen Landeskirche.

Zuletzt bleibt noch der Blick auf mein eigenes Archiv in Berlin.¹³ Diese Ausführungen haben gezeigt, dass es nicht, wie immer wieder vermutet wird, das Zentralarchiv der Diakonie in Deutschland ist – das verbietet die Eigenständigkeit der diakonischen Einrichtungen, und das könnte es auch nicht im Entferntesten leisten. Das Archiv für Diakonie und Entwicklung ist zuständig für die Unterlagen seines Trägers, also des Bundesverbandes der Diakonie, und all seiner Vorgängereinrichtungen; also des Central-Ausschusses für Innere Mission seit 1849 und des Zentralbüros des Hilfswerks der EKD seit 1945, sowie des Diakonischen Werkes der evangelischen Kirchen in der DDR. Über diese Zuständigkeit hinaus besitzt es – zum Teil als Deposita – die archivischen Unterlagen etlicher Fachverbände. Auf diese wurde hier bisher nicht näher eingegangen. Viele Fachverbände haben nur eine sehr kleine Geschäftsstelle und geben deshalb ihre Akten an unser Archiv ab; z. B. der für Jugendhilfe zuständige Evangelische Erziehungsverband oder der Deutsche Evangelische Krankenhausverband. Manche Fachverbände besitzen gar keine eigene Geschäftsstelle und lassen ihre Geschäfte von den zuständigen Fachreferent/innen der Diakonie Deutschland wahrnehmen. Das führt dazu, dass die Fachverbandsakten zusammen mit den Referatsakten an das Archiv abgegeben werden und eine Trennung der Provenienzen nahezu unmöglich ist.

Gefährdete Überlieferungen?

Damit ist das Ende dieser Tour d'horizon durch das Archivwesen der Diakonie erreicht. Welche Schlüsse lassen sich daraus für die Beantwortung der Fragestellung im Vortragstitel ziehen? Handelt es sich um wertvolle und um gefährdete Überlieferungen?

Wie die Zahlen der Einrichtungsplätze und Mitarbeitenden und der knappe historische Überblick gezeigt haben, besitzt Deutschland ein historisch gewachsenes,

¹³ Das Archiv für Diakonie und Entwicklung, Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin, ist darüber hinaus für die Unterlagen des Werkes Brot für die Welt und dessen Vorgängereinrichtungen im Bereich der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit zuständig, denn Diakonie Deutschland und Brot für die Welt bilden gemeinsam das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung, URL: www.diakonie-archiv.de

duales System der freien und öffentlichen Wohlfahrtspflege, das in dieser Form einzigartig in Europa und darüber hinaus ist. Entsprechend wichtig ist es, dass die archivische Überlieferung dieses Bereichs gesichert ist, denn diese Unterlagen zeugen von einer Seite des sozialen Lebens, die von Quellen staatlicher und kommunaler Provenienz nicht oder nur am Rande erfasst wird. Die dargestellte Vielfalt der Organisationsformen zeigt allerdings, dass das Archivgut der Freien Wohlfahrtspflege durchaus gefährdet ist – und zwar umso mehr, wo es die operative Arbeit an der Basis, in den Beratungsstellen und stationären Einrichtungen, abbildet. Halbwegs befriedigend stellt sich nur die archivische Überlieferung der Regional- und Fachverbände sowie der Spitzenverbände der konfessionellen Wohlfahrtspflege dar. Bei der Arbeiterwohlfahrt, der jüdischen Wohlfahrt und dem Deutschen Roten Kreuz gilt dies zumindest für die Unterlagen der Bundeszentralen, die sich im Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung, im Zentralarchiv zur Erforschung der Geschichte der Juden in Deutschland bzw. im verbandseigenen Archiv der Berliner DRK-Zentrale befinden.

Auf der lokalen Ebene bestehen die größten Defizite und die größten Herausforderungen – und an dieser Stelle kommen die Kommunalarchive ins Spiel. Selbstverständlich besteht für Kommunalarchive kein Auftrag zur Übernahme archivischer Unterlagen aus privatrechtlich verfassten Sozialeinrichtungen, und angesichts der zumeist begrenzten Möglichkeiten der Stadt- und Kreisarchive wird eine breit angelegte Archivierung des Schriftgutes karitativer Einrichtungen auch kaum zu leisten sein. Aber im Rahmen eines Dokumentationsprofils, das auf die Vielfalt des gesellschaftlichen Lebens in der Kommune zielt, sollte der Blick auch auf die freien sozialen Institutionen gerichtet sein. Insbesondere die traditionsreicheren Einrichtungen sind oft von besonderer lokalgeschichtlicher Bedeutung. Daneben lohnt sicher auch die Überlieferung zeittypischer Sozialeinrichtungen wie Suppenküchen oder Stadtteilzentren. Wo eine Übernahme nicht in Frage kommt, ist oft schon eine archivische Beratung hilfreich, um eine Einrichtung auf ihre Verantwortung zur Bewahrung des kulturellen Erbes hinzuweisen.

Wie das im Einzelnen aussehen könnte, lässt sich diskutieren. Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass diese Tagung den Fokus auf die Bedeutung und die Herausforderungen der Quellen der Freien Wohlfahrtspflege richtet. Mit dem Dank für die Aufmerksamkeit der Tagungsteilnehmenden verbindet sich der Wunsch, dass diese den sozialen Diensten und ihrem Archivgut erhalten bleibt.

Relevante Quellengruppen zum Bereich Wohlfahrt und Soziales in kirchlichen Archiven

von *Thomas Scharf-Wrede*

Das Kirchenjahr endet für die evangelischen Christen mit dem „Ewigkeitssonntag“ und für die katholischen Christen mit dem „Christkönigsfest“. In der evangelischen Kirche stand 2017 eine Textstelle aus der Geheimen Offenbarung des Johannes im Mittelpunkt, in der vom „Neuen Himmel“ und der „Neuen Erde“ gesprochen wird, von einer Zeit bzw. einer Realität ohne Leiden und Schmerz, ohne Trennung und Tränen. In der katholischen Kirche erinnerte eine Stelle aus dem Evangelium nach Matthäus (Mt 25, 31–46) sehr nachdrücklich daran, dass wir alle zur tätigen Nächstenliebe beauftragt resp. verpflichtet sind; den Hungrigen und Durstigen die notwendige Nahrung zu geben, die Fremden und Obdachlosen aufzunehmen sowie die Kranken zu versorgen: „Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan. [...] Was ihr aber nicht getan habt, das habt ihr auch mir nicht getan.“

Beide Konfessionen konstatieren also in der ihnen eigenen „versöhnten Verschiedenheit“ – so hieß es im Luther-Jahr 2017 oft – ganz deutlich: Wir müssen für die Menschen, die der Hilfe bedürfen, etwas tun. Ein Grundauftrag, der übrigens in der evangelischen Kirche auch in der auf das große Reformations-Jubiläumshin führenden „Luther-Dekade“ immer wieder thematisiert worden ist, u. a. 2011 unter der Überschrift „Reformation und Freiheit“ und in besonderer Weise im Jahr 2016 unter dem Titel „Reformation und die eine Welt“. In der Katholischen Kirche war eben dieses Jahr 2016 das „Jahr der Barmherzigkeit“, was Papst Franziskus u. a. so erläutert hat: „Der Tragebalken, der das Leben der Kirche stützt, ist die Barmherzigkeit. Ihr gesamtes pastorales Handeln sollte umgeben sein von der Zärtlichkeit, mit der sie sich an die Gläubigen wendet; ihre Verkündigung und ihr Zeugnis gegenüber der Welt können nicht ohne Barmherzigkeit geschehen. Die Glaubwürdigkeit der Kirche führt über den Weg der barmherzigen und mitleidenden Liebe. Die Kirche ‚empfindet einen unerschöpflichen Wunsch, Barmherzigkeit anzubieten.‘“¹

1 Papst Franziskus, *Misericordiae vultus*. Verkündigungsbulle des Außerordentlichen Jubiläums der Barmherzigkeit, 11. Mai 2015 (Verlautbarungen des Päpstlichen Stuhl 200), URL: https://w2.vatican.va/content/francesco/de/apost_letters/documents/papa-francesco_bolla_20150411_misericordiae-vultus.pdf [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten], S. 7.

Das Zweite Vatikanische Konzil hat das in seiner Konstitution „Lumen Gentium“ so ausgedrückt: „[...] alle müssen ihren Nächsten ohne Ausnahme als ein ‚anderes ich‘ ansehen, vor allem auf sein Leben und die notwendigen Voraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens bedacht.“² Was nichts anderes heißt, als dass „Wohlfahrt und Soziales“ existentielle Kernverpflichtungen der Kirche sind: der Institution Kirche wie jedes einzelnen Kirchenmitglieds.

Regelwerke für Archive

Wie sich dieser Auftrag in der archivischen Arbeit der evangelisch-lutherischen Landeskirchen wie auch der katholischen Bistümer widerspiegelt, steht im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen. Die zentralen Archive der beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonie werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt.³ Die Ausführungen zu Überlieferungen im katholischen Bereich konzentrieren sich weitgehend auf das eigentlich nicht so wirklich bedeutende Bistum Hildesheim.

Die Arbeit der kirchlichen Archive ist grundsätzlich geregelt durch das jeweilige kirchliche Archivgesetz. Im Kirchengesetz der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen über die Sicherung und Nutzung kirchlichen Archivgutes⁴ von 1999 heißt es grundlegend:

- § 3 Abs. 1: „Die kirchlichen Körperschaften errichten und unterhalten Archive für das bei ihren Organen, Ämtern, Diensten, Werken und Einrichtungen entstandene Archivgut. Sie können durch Rechtsakt gemeinsame Archive für mehrere Rechtsträger einrichten oder ihr Archivgut einem anderen kirchlichen Archiv im Geltungsbereich dieses Kirchengesetzes als Depositum zur Verwahrung übergeben.“
- § 3 Abs. 2: „Die kirchlichen Archive haben die Aufgabe, das Archivgut in ihrem Zuständigkeitsbereich 1. festzustellen, zu erfassen, zu bewerten und aufzunehmen, 2. auf Dauer zu verwalten, zu sichern, instandzusetzen und zu erhalten, 3. zu erschließen, nutzbar zu machen, für die Benutzung bereitzustellen und auszuwerten.“

2 LG 2. Kapitel, 27, URL: http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_ge.html

3 Vgl. Michael Häusler, Wohlfahrtsverbände in diesem Band (S. 35 ff.).

4 Anordnung über die Sicherung und Nutzung der Archive der katholischen Kirche (Kirchliche Archivordnung – KAO) v. 18.11.2013, URL: <https://www.kirchenrecht-evlka.de/pdf/20992.pdf>

Ähnlich formuliert dies die Anordnung über die Sicherung und Nutzung der Archive der katholischen Kirche (KAO) von 2013⁵:

- KAO § 1 Abs. 1: „Diese Anordnung gilt unbeschadet der Bestimmungen des gesamtkirchlichen Rechts für die Archivierung von Unterlagen aller kirchlichen Rechtsträger und deren Einrichtungen, unabhängig von ihrer Rechtsform, im Gebiet der Diözese, insbesondere der Diözese selbst, der Pfarreien, der Kirchengemeinden und Kirchenstiftungen, der Verbände von Pfarreien und Kirchengemeinden sowie des Diözesancaritasverbands und seiner Gliederungen.“

Der begrifflichen Erläuterung, was kirchliche Archive eigentlich sind, was man unter „Unterlagen“ sowie „archivwürdig“ zu verstehen hat und was „Archivierung“ eigentlich meint (KAO § 3, Abs. 1–6), folgt in § 4 die Verankerung der Archivierungspflicht aller katholisch-kirchlichen Einrichtungen, die auf zweierlei Weise erfüllt werden kann:

- KAO § 4 Abs. 2: „Sie erfüllen diese Archivierungspflicht durch 1. Errichtung und Unterhalt eigener Archive oder Übertragung auf eine für Archivierungszwecke geschaffene Gemeinschaftseinrichtung oder 2. Übergabe des Archivguts zur Archivierung an das Diözesanarchiv oder [...] an ein anderes kirchliches Archiv“.

Bezüglich des letzten Teilsatzes „an ein anderes kirchliches Archiv“ darf ich anmerken, dass wir katholischerseits in unserem aktuellen Archivgesetz den Diözesanarchiven aufgrund von Erfahrungen in der Vergangenheit eine besondere Bedeutung zugewiesen haben:

- KAO § 12 Abs. 2: „Das Diözesanarchiv nimmt die Aufsicht des Diözesanbischofs über alle gemäß § 1 Absatz 1 zugeordneten kirchlichen Archive wahr. Im Rahmen dieser Fachaufsicht prüft oder veranlasst es die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Archivierungsmaßnahmen und koordiniert im Rahmen der Geschäftsverteilung die erforderliche Einbindung weiterer Organisationseinheiten.“

Überlieferungsbildung in der Praxis – Caritasverbände

Doch was heißt das nun in der Praxis bzw. für die Praxis: Wie sieht es realiter um die Überlieferung zum Thema „Wohlfahrt und Soziales“ in den kirchlichen Archiven aus? Für den Bereich der Diakonischen Werke möchte ich es bei der Anmerkung

5 https://www.bistum-magdeburg.de/upload/amtsblatt/2014/Januar/Abl_Bistum_Magdeburg_Anl_4.pdf

belassen, dass das Spektrum archivischer Realitäten recht weit gefächert ist: Von einem bloßen ‚Nebeneinander‘ wie etwa in der Evangelischen Landeskirche von Kurhessen-Waldeck, wo die Abteilungen der Diakonie je eigene Aktenpläne und Keller- bzw. Magazinräumlichkeiten haben und es keine reale Anbindung an das Landeskirchliche Archiv in Kassel gibt über immerhin mehr oder wenige regelmäßige Abgaben des Diakonischen Werks der Landeskirche Hannovers – zumindest teilweise erstellt auf der Basis eines Aktenplans aus dem Jahr 1955 – an das dortige Landeskirchliche Archiv bis hin zu einer strukturierten, systematischen Kooperation wie in der Evangelischen Kirche der Pfalz.

Seitens der katholischen Archive haben wir uns in der Bundeskonferenz der kirchlichen Archive in den letzten knapp 20 Jahren immer wieder mit der Frage der archivbezogenen Zusammenarbeit zwischen Bistumsarchiven und Diözesancaritasverbänden beschäftigt. Ausgehend von einem ernüchternden Erfahrungsaustausch auf der Jahrestagung 2010 gab es dann unter den Bistumsarchiven eine kleine Umfrage, die natürlich einhellig den „großen historischen und kulturellen Wert der Caritas-Überlieferung“ konstatierte; gleichwohl zeigten sich aber auch erhebliche Unterschiede, nicht nur im archivischen Umgang mit diesen Quellen, sondern hinsichtlich ihrer Existenz in Bistumsarchiven überhaupt!⁶ Übernahmen von Akten des jeweiligen Diözesancaritasverbandes gab es demnach in den Bistümern Aachen, Augsburg, Berlin, Köln, Limburg, Münster, Passau, Regensburg und Würzburg. Im Bistumsarchiv Münster handelt es sich um 236 Akteneinheiten mit einer Laufzeit bis in die 1970er-Jahre, im Historischen Archiv des Erzbistums Köln 278 Verzeichnungseinheiten mit einer Laufzeit bis ungefähr 1960 und im Bistumsarchiv Hildesheim 2.157 Verzeichnungseinheiten mit einer Laufzeit von 1945/46 bis 1995/96. Vom Diözesanarchiv Würzburg wurden zwischen 2003 und 2007 rund 6.500 Akten des Diözesancaritasverbands übernommen, von denen im Jahr der Umfrage 441 Akteneinheiten (bis 2001) archivisch verzeichnet und die restlichen rund 6.000 Akten anhand von Ablieferungslisten immerhin bedingt zugänglich waren.

„In mehreren Diözesen“, so heißt es wörtlich im Umfrage-Ergebnisbericht, „wandte sich in den vergangenen Jahren der dortige Caritasverband an das betreffende Bistumsarchiv und bekam häufig eine ablehnende bzw. ausweichende oder hinhaltende Antwort. Dabei spielte auch der – zuweilen vom Bischöflichen Generalvikariat selbst – geäußerte Vorwurf eine Rolle, der Diözesancaritasverband betone stets seine Eigenständigkeit, nun könne er das von ihm produzierte Schrift-

⁶ Heinz Mestrup/Gabriele Witolla, Ergebnisse der Umfrage, Protokoll der Bundeskonferenz 2011, Anlage.

gut nicht so einfach an andere Stellen abschieben, sondern sei dafür selbst verantwortlich, und das bedeute die Bereitstellung eigener personeller und materieller Ressourcen. Auf ein weiteres Problem muss noch hingewiesen werden: Bei der Übergabe von Akten an das betreffende Bistumsarchiv handelt es sich mitunter um eine unsystematische Aussonderung von Unterlagen, um Platz in den eigenen Räumlichkeiten zu schaffen. Es stellt sich zuweilen die Frage, ob tatsächlich immer alle Altakten abgegeben werden oder ob sich im Zuge späterer Akzessionen Unterlagen finden, die mehrere Jahrzehnte alt sind und eigentlich schon viel früher den Weg ins Archiv hätten finden müssen.“

Eine caritasverbandseigene Archivarbeit gab und gibt es natürlich auch in einigen deutschen Bistümern; vorbildlich sicherlich im Erzbistum München und Freising, wo der Diözesancaritasverband 2002 ein eigenes Archiv eingerichtet und mit 2,5 Mitarbeiterstellen besetzt hat. Die Dienstaufsicht liegt beim Direktor des Verbands, die Fachaufsicht beim Leiter des Archivs des Erzbistums. Auch in Magdeburg, Paderborn und Passau gibt es eigene Caritasverbandsarchive, wobei deren Aufbewahrung und Erschließung noch deutlich verbessert werden muss. Der Begriff „Archiv“ ist nicht geschützt und daher bisweilen ‚dehnbar‘, wofür der hiesige Hildesheimer Stadtcaritasverband als Beispiel dient. Vor einigen Jahren wandte er sich im Vorfeld seines 100. Geburtstags mit der Bitte an mich, eine kleine Festschrift zu erstellen, wozu man mir selbstverständlich das verbandseigene Archiv frei zur Verfügung stellen werde: Faktisch wurden zwei Waschkörbe mit Unterlagen aus der Zeit von 1910 bis 1990 präsentiert, bei denen es sich zumeist um Kopien aus dem Bistumsarchiv handelte. Unlängst war auch die Erstellung einer dem Wirken und der Bedeutung des Verbands angemessenen Festschrift aus Anlass des 100. Geburtstags des Hildesheimer Diözesancaritasverbands kein einfaches Unterfangen – trotz der bereits erwähnten gut 2.000 verzeichneten Akten des Diözesanverbands. Da man, wie in vielen anderen Bistümern auch, die verbandseigene Aktenüberlieferung aus Platzgründen immer wieder eigenständig ‚ausgedünnt‘ hatte, indem das mehr oder wenig chronologisch in den Magazinkeller gelangende Schriftgut komplett vernichtet wurde, beschränkt sich die Überlieferung weitgehend auf die 1960er-/1970er-Jahre.

Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass wir bezüglich der Überlieferung zum Thema „Wohlfahrt und Soziales“ resp. zum diesbezüglichen Beitrag der Kirchen in den Archiven der Caritas und Diakonie realiter nur bedingt fündig werden können; und es versteht sich gewiss von selbst, dass eine Veränderung dieses Missstands natürlich eine eminent wichtige Aufgabe aktueller und zukünftiger kirchlicher Archivarbeit ist.

Überlieferungsbildung in der Praxis – sonstige kirchliche Quellen

Gehen wir also einen Schritt weiter und schauen darauf, wo kirchlicherseits weitere Quellen zum Thema aufbewahrt werden resp. zugänglich sind.

Die „Sorge um den Nächsten“, so die kirchliche Umschreibung von Wohlfahrt bzw. Wohlfahrtspflege, ist eine Grundaufgabe der Institution Kirche und eines jeden einzelnen Mitglieds. Insofern möchte ich zunächst auf die kleinsten kirchlichen Einheiten schauen, in der Unterlagen zu diesem Thema entstehen können bzw. entstanden sind: die Pfarreien. Im Zuge einer Recherche in einschlägigen Archivportalen und archivischen Beständeübersichten stößt man allenthalben auf Akten zu bzw. von kirchengemeindlich organisierten sozial-karitativen bzw. diakonischen Vereinen und Arbeitskreisen. Im katholischen Bereich ist hier z. B. der Elisabeth-Verein zu nennen. Er wurde im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts in den meisten deutschen Bistümern gegründet. Seine Mitglieder kümmerten sich durch „persönliche Aufopferung“ um die Menschen, die in der jeweiligen Pfarrei bzw. Stadt ohne Hilfe Dritter nicht leben konnten, beispielsweise organisierten die Vereinsmitglieder sogenannte Suppenküchen.⁷ Oder nehmen wir, um einen zweiten Frauenverein zu nennen, den Marienverein, gewissermaßen das ‚Gegenstück‘ zu dem von Adolf Kolping gegründeten Gesellenverein, der wie dieser in vielen größeren Städten Wohnheime unterhielt und so jungen berufstätigen Frauen eine günstige und „sittlich einwandfreie“ Wohnmöglichkeit bot. Zu nennen sind auch die vielen Vinzenz-Konferenzen, deren Mitglieder – hier in Hildesheim übrigens seit 1859 – aus ihren Vereinsbeiträgen einen Teil der Wohnungsmiete bedürftiger Familien finanzierte. In diesem Zusammenhang darf auch der Volksverein für das katholische Deutschland⁸ Erwähnung finden, dem zwischen 1890 und 1920/30 eine erhebliche Bedeutung in der innerkirchlichen resp. gesellschaftlichen Diskussion um die Soziale Frage zukam; zum Hintergrund: 1891 veröffentlichte Papst Leo XIII. seine große Sozialenzyklika „Rerum Novarum“.

Eine Vielzahl an Informationen zu Fragen der Wohlfahrtspflege lassen sich vor Ort in den Pfarreien resp. pfarrlichen Überlieferungen in der Quellengattung Jahresrechnungen und sonstigen Kassenübersichten finden. Beispielsweise sind auch die Ergebnisse der verschiedenen Kollekten aufgeführt, die nicht selten Aufschluss über besondere gemeindliche Sozialprojekte geben. Ebenfalls dürfen die Kirchen-

7 Thomas Scharf-Wrede, Das Bistum Hildesheim 1866–1914. Kirchenführung, Organisation, Gemeindeleben, Hannover 1995, S. 379. Zum Vereinswesen im Bistum Hildesheim insgesamt: S. 346–383.

8 Der in diesem Zusammenhang ebenfalls relevante Bonifatiusverein als innerkirchliches Unterstützungswerk für die Diaspora soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

bücher nicht außer Acht gelassen werden, anhand derer sich so etwas wie ein ‚Sozialprofil‘ einer Pfarrei erstellen lässt und die darüber hinaus bisweilen auch chronikalische Ausführungen enthalten, womit ich dann auf eine weitere wichtige pfarrliche Quellengattung hinweisen darf: die Pfarrchronik. Sie beinhaltet den durch den jeweiligen Chronisten, zumeist den Pfarrer, erstellten (subjektiven) Jahresrückblick; zumindest im Bistum Hildesheim wird in den Chroniken immer wieder ‚Karitatives‘ angesprochen.

Als durchweg problematisch möchte ich die Überlieferung der sozialen Einrichtungen auf Pfarrei- bzw. Kirchengemeindeebene bezeichnen: Aus kaum einem Kindergarten/einer Kindertagesstätte, einem Alten- und Pflegeheim oder einer Sozialstation sind bislang die archivreifen und aus archivischer Sicht archivwürdigen Akten tatsächlich in die zuständige Pfarrei gelangt. Zu den potenziell archivwürdigen Unterlagen zählen primär diejenigen, die Auskunft über die inhaltliche Arbeit der jeweiligen Einrichtung und ihre Organisationsstruktur geben. Grund hierfür war und ist zumeist deren erhebliche sachlich-inhaltliche Eigenständigkeit, wie auch – zumindest im katholischen Bereich – der häufige Träger- resp. Zuständigkeitswechsel: von einer Ordensgemeinschaft zur Pfarrei und von dieser zum Stadt- oder Diözesancaritasverband. Diese grundständige Lückenhaftigkeit der Überlieferung kann aus fachlicher Sicht nicht einfach hingenommen werden. Ob sich in näherer Zeit etwas verändert, wird man sehen müssen. Seitens der katholischen Archive sind wir durchaus hoffnungsvoll, dass uns das in der Kirchlichen Archivordnung (KAO) enthaltene Löschungssurrogat einen neuen ‚Anpack‘ bietet. Über die allgemeine – und realiter häufig missachtete – archivische Anbietungspflicht aller aktenführenden Stellen der katholischen Kirche hinaus verpflichtet § 2 der KAO eben diese dazu, auch diejenigen Unterlagen an das zuständige Archiv (Pfarrarchiv oder Bistumsarchiv) abzugeben, die nach der Kirchlichen Datenschutzordnung oder anderen kirchlichen oder staatlichen Vorschriften eigentlich zu löschen wären, „wenn die Archivierung so erfolgt, dass Persönlichkeitsrechte des Betroffenen oder Dritter nicht beeinträchtigt werden“⁹. Auch die Archive haben wir hier neu in die Pflicht genommen: Binnen eines Jahres müssen sie über eine Übernahme entscheiden, andernfalls können die aktenführenden Stellen das uns angebotene Schriftgut eigenständig kassieren.¹⁰

Nähere Auskunft über die Quellenlage zum Thema „Wohlfahrt und Soziales“ in den Landeskirchlichen Archiven und Diözesan- bzw. Bistumsarchiven bieten die

⁹ Kirchliche Archivordnung – KAO (wie Anm. 4) § 2 Abs. 3.

¹⁰ Kirchliche Archivordnung – KAO (wie Anm. 4) § 6, Abs. 9.

einschlägigen Bestandsübersichten und Archivportale, am leichtesten auffindbar über die Webseiten des Verbands Evangelischer Archive¹¹ bzw. der Bundeskonferenz der kirchlichen Archive in Deutschland¹². Über die Sachinformation im engeren Sinn hinaus ist es m. E. immer wieder lohnend, diese oder ähnliche Seiten einmal ‚querzulesen‘ und festzustellen, dass im Hinblick auf die Verzeichnungsqualität die Kolleginnen und Kollegen auch nur ‚mit Wasser kochen‘. Eine mäßige Verzeichnungsqualität nützt den Benutzerinnen und Benutzern mehr als der komplette Verzicht auf Erschließungsinformationen im Netz!

Archivtektoniken im Vergleich

Dass die Grundstruktur bzw. Archivtektonik der Landeskirchlichen Archive wie der Diözesan- bzw. Bistumsarchive weithin identisch ist, versteht sich von selbst:

- Oberste Leitungs- und Verwaltungsorgane, v. a.
 - evang.: Bischofskanzlei, Landeskirchenamt, Landesuperintendenturen
 - kath.: Bischöfliche Kurie, Domkapitel, Ordinariat
- Mittelbehörden, v. a.:
 - evang.: Kirchenkreise
 - kath.: Generalvikariat
- Für beide Kirchen identisch: Kirchengemeinden
- kirchliche Einrichtungen, z. B.
 - evang.: Arbeitsgemeinschaften, Diakonisches Werk, Studienseminare, Schulen
 - kath.: Ordensgemeinschaften, Diözesancaritasverband, Ortscharitasverbände
- Für beide Kirchen identisch: Nachlässe, Vereine und Verbände, Sammlungen sowie Urkundenbestände und Kirchenbücher, die evangelischerseits schon in erfreulich großer Zahl online verfügbar sind, die katholische Seite zieht langsam nach.

Relevant für das Thema „Wohlfahrt und Soziales“ sind grundsätzlich alle Tektonikgruppen, allerdings mit differenzierter ‚Stufung‘. Von erheblicher Bedeutung ist hierbei die jeweilige „Archivische Gesamtstruktur“:

- Hat das Archiv im Zweiten Weltkrieg erhebliche, einige oder nur minimale Verluste erlitten?
- Verfolgen die Landeskirche bzw. das Bistum eine eher dezentrale Archivpolitik, d. h. verzichten sie auf eine Übernahme von Pfarrarchiven und archivwürdigen

11 www.evangelische-archiv.de

12 www.katholische-archiv.de

Unterlagen von kirchlichen Einrichtungen oder werden sie im jeweiligen Landeskirchlichen Archiv bzw. Bistumsarchiv zentralisiert?

Archivgut zum Thema „Wohlfahrt und Soziales“ im Bistumsarchiv Hildesheim

Das Bistumsarchiv Hildesheim ist im Zweiten Weltkrieg trotz der so massiven Zerstörung der Stadt Hildesheim im März 1945 nahezu verlustfrei geblieben. Inzwischen hat es knapp 90 % aller Pfarrarchive des Bistums erschlossen und hält diese an seinen drei Standorten vor.

Wesentliche, grundlegende Informationen zum Thema enthält bis etwa 1945/60 unsere Bestandsgruppe „Bischöfliche Kurie“, in der in verschiedenen Ordnungspunkten die entsprechenden staatlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen abgebildet sind, einschließlich der überdiözesanen „Verabredungen“, Stichwort Bischofskonferenz und Generalvikarekonferenz: Auch darin finden sich in nicht geringer Zahl die kirchenoberlichen Genehmigungen für sozial-karitative Projekte, von der Gründung entsprechender Vereine bis hin zur Gründung des Diözesancaritasverbands im Jahr 1917. In der Bestandsgruppe Generalia, die bei uns in drei Unterteilungen den Zeitraum von etwa 1790 bzw. 1824 – in dem Jahr wurde das Bistum Hildesheim durch die Zirkumskriptionsbulle „Impensa Romanorum Pontificum“ neu umschrieben – bis etwa 1990 abdeckt, finden sich u. a. für das Thema relevante Satzungen, Geschäftsordnungen, Protokolle, Jahresberichte und auch wichtige Personalialia, gegliedert nach den jeweiligen Organisationen oder Einrichtungen.

„Kleinteiliger“ sind die Informationen in der vielleicht interessantesten Bestandsgruppe unseres Hauses, den sogenannten Ortsakten, die – in zwei bzw. demnächst drei Unterteilungen – mit einer Gesamtlaufzeit von etwa 1650 bis etwa 1990/2000 die Organisation sowie das reale Leben und Tun in den Kirchengemeinden des Bistums Hildesheim abbilden. Von hier aus spannt sich der Informationsbogen zu den bereits erwähnten Pfarrarchiven, in denen manches noch ‚dichter‘ überliefert ist. Selbst in der katholischen Kirche berichten die Pfarrer und andere Verantwortlichen nicht alles nach ‚oben‘, was sich in ihrem Zuständigkeitsbereich ereignet.

Aus diesem Gesamtbild lassen sich dann, wie ich 2017 bei der Arbeit an einer Publikation zur Geschichte des Hildesheimer Diözesancaritasverbands feststellen konnte, zwar nicht alle, aber doch die meisten Fragen zum Engagement der Kirche bzw. ihrer Mitglieder im gesamtgesellschaftlich so wichtigen Themenkomplex „Wohlfahrt und Soziales“ beantworten.

Was zumindest ich mir wünschen würde: Dass sich die professionellen Protagonisten kirchlicher Wohlfahrtspflege ihrer Verantwortung für die Dokumentation ihres in vielerlei Hinsicht segensreichen Tuns (noch) stärker bewusst würden, und dass wir von Seiten der Archive nicht mehr so oft hinter den historisch relevanten Unterlagen ‚herlaufen‘ müssten. Die Einführung und Anwendung des Instrumentariums einer modernen Schriftgutverwaltung wäre dabei sicherlich sehr hilfreich!

Aktenverwaltung und Records Management im Bereich „Soziale Angelegenheiten“

von Walter Bauernfeind / Marius Pfaller

Der erste Teil des Beitrags widmet sich der Gründung und Aufgabenstellung des Arbeitskreises Archivische Bewertung der Arbeitsgemeinschaft bayerischer Kommunalarchive, speziell des Unterarbeitskreises EAPI-Hauptgruppe „4 – Soziale Angelegenheiten“. Im zweiten Teil berichten wir über die grundlegende Überarbeitung der Obergruppe „50 – Soziales“ des KGSt-Aktenplanes für die digitale Aktenführung der Stadt Nürnberg.

Arbeitskreis Archivische Bewertung der Arbeitsgemeinschaft bayerischer Kommunalarchive



Logo der Arbeitsgemeinschaft bayerischer Kommunalarchive

Der in der kommunalarchivischen Fachwelt allgegenwärtige Wunsch, möglichst konkrete Arbeitsinstrumente zur archivischen Bewertung an der Hand zu haben, führte in Bayern im Jahr 2010 zur Bildung eines Arbeitskreises Archivische Bewertung. Der Arbeitskreis wurde im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft bayerischer Kommunalarchive auf Initiative der beiden Stadtarchive Nürnberg und Augsburg eingerichtet und setzte sich zum Ziel, „einen Leitfaden zu entwickeln, an dem sich Archive bei der Übernahme von behördlichem Schriftgut im Rahmen der Aussonderung orientieren können.“¹

¹ Arbeitsgemeinschaft bayerischer Kommunalarchive/Michael Stephan, Bewertungsempfehlungen anhand des bayerischen Einheitsaktenplanes/Vorwort, URL: http://kommunalarchive-bayern.de/fileadmin/Allgemeine_Dateiverwaltung/Webseite_Kommunalarchive/Bewertungsempfehlungen_Kommunalarchive_Bayern_17.03.17.pdf [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

Die Bewertungsempfehlungen wurden am 17. März 2017 auf der 50. Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft vorgestellt und sind seitdem auf der Website www.kommunalarchive-bayern.de veröffentlicht.

Da bei den bayerischen Kommunalverwaltungen weit überwiegend der Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter (EAPI)² eingesetzt wird, diente dieser als alleinige Grundlage für unseren Arbeitskreis. Zwar setzen gerade die größten bayerischen Städte nicht den EAPI, sondern den KGSt-Aktenplan ein, da dieser wesentlich früher ausgearbeitet worden war; die Empfehlungen sollten sich aber gerade an kleinere und mittelgroße Archive richten. Insofern war die Orientierung am EAPI folgerichtig, wenn sie auch für manche Arbeitskreismitglieder eine Umstellung zum Arbeitsalltag erforderte.

Anhand der Hauptgruppen des viergliedrigen EAPI wurden Bewertungskataloge³ erarbeitet, die für die Kolleginnen und Kollegen in den Kommunalarchiven erste Anhaltspunkte für die Überlieferungsbildung in den jeweiligen Aufgabenbereichen einer bayerischen Kommunalverwaltung bieten sollen.⁴

Der Gesamt-Bewertungskatalog umfasst alle 10 Hauptgruppen⁵ des Einheitsaktenplans, die einschließlich knapper Vorworte und Bemerkungen im Einzelnen von Unterarbeitsgruppen erarbeitet wurden. Bei der Bewertungsempfehlung wurde zwischen den Vorschlägen *Archivierung*, *Vernichtung*, *Prüfung*, *Auswahlarchivierung* (exemplarische oder modellhafte Archivierung) und *dauerhafte Aufbewahrung aufgrund gesetzlicher Vorschriften* unterschieden.

Unterarbeitskreis EAPI-Hauptgruppe „4 – Soziale Angelegenheiten“

Im Folgenden soll ein Einblick in die Arbeitsweise und Ergebnisse des Unterarbeitskreises gegeben werden. Die detaillierten Bewertungsempfehlungen finden sich im Gesamtkatalog.⁶

2 Bayerischer Gemeindetag/Bayerischer Städtetag/Bayerischer Landkreistag/Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter mit Verzeichnis der Aufbewahrungsfristen, Stand 1.4.2011, URL: <https://gda.bayern.de/publikationen/einheitsaktenplan/>

3 Bewertungskataloge als Instrument der Überlieferungsbildung haben in der Diskussion der Bewertungstheorie ihre Schwächen, was an dieser Stelle jedoch nicht diskutiert werden kann.

4 Bei abweichenden Ordnungskriterien sollte möglichst eine sachliche Übernahme der erarbeiteten Empfehlungen für die unterschiedlichen kommunalen Verwaltungszweige möglich sein.

5 Der Bewertungskatalog für den Bereich Schulverwaltung wurde anstatt auf Grundlage der EAPI-HG 2: Schulwesen auf Grundlage des Aktenplans für die Registraturen der Schulen in Bayern, bearb. von Horst Gehringer, 3. Ausg., Rechtsstand: 1.9.2003, Kronach 2003 erstellt. Für die EAPI-HG 2 wurde bis zum Stand 17.3.2017 noch kein Bewertungskatalog erstellt.

6 Siehe Anm. 1.

Der Unterarbeitskreis für die Erarbeitung von Bewertungsempfehlungen zur EAPI-Hauptgruppe „4 – Soziale Angelegenheiten“⁷ setzte sich aus der Kollegin Kerstin Lengger und den Kollegen Thomas Schreiner (beide Stadtarchiv Augsburg), Dr. Walter Bauernfeind und Marius Pfaller (beide Stadtarchiv Nürnberg) zusammen. Wie bei den anderen Unterarbeitskreisen orientierte sich die Bearbeitung an der Arbeitspraxis. Die Aktenplantitel des Einheitsaktenplanes wurden vorhandenem Archivgut oder – soweit sich noch keine einschlägige Überlieferung im Haus befindet oder befand bzw. diese (bislang) nicht als archivwürdig eingestuft worden war – Registraturgut zugeordnet.

Anhand der Zuordnung bzw. Analyse wurden anschließend Bewertungsempfehlungen abgeleitet. Die Aktenplantitel des EAPI sind – wie für einen Aktenplan typisch – teilweise sehr abstrakt und leider unterschiedlich tief gegliedert. Die Beschäftigung mit dem Thema brachte unter anderem folgende Erkenntnisse:

Die Sozialverwaltung ist eine der haushalts- und personalintensivsten Verwaltungszweige der Kommunen, insbesondere in den kreisfreien Städten und Landkreisen, wobei auch in den kreisangehörigen Kommunen viel Schriftgut der Sozialverwaltung anfallen dürfte. Das führt aus Sicht der archivischen Überlieferungsbildung dazu, dass hier außergewöhnlich viel und meist personenbezogenes Schriftgut erzeugt wird, das aufgrund der Datenschutzbestimmungen regelmäßig zur Aussonderung anfällt.

Schriftgut entsteht – je nach Größe der Kommunalverwaltung bzw. deren Ausdifferenzierung in Ämtern, Dienststellen etc. – zum Beispiel bei den Jugendämtern, den Sozialämtern, den Seniorenämtern und den Jobcentern; letztere sind im Regelfall als Arbeitsgemeinschaft zwischen der Bundes- und Kommunalverwaltung tätig. Die rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen hier einem starken Wandel, sodass bei der Überlieferungsbildung darauf zu achten sein wird, welches Schriftgut tatsächlich unter den vergebenen Aktenzeichen abgelegt wurde.

Außerdem waren in der vorliegenden EAPI-Fassung einige aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen der Sozialverwaltung (z. B. Übergang des BSHG zum SGB XII) noch nicht ausreichend berücksichtigt, weshalb bei der Bewertung vor Ort darauf zu achten sein wird, welche Aufgabenwahrnehmung tatsächlich unter möglicherweise nicht zutreffenden Aktentiteln dokumentiert wurde. Als Beispiel sei hier die Untergruppe „411 – Sozialhilfeempfänger“ genannt, die sich bis 2005 in kommunaler Trägerschaft befand, danach aber als staatliche Sozialleistung behandelt wird.

⁷ Der EAPI ist viergliedrig aufgebaut: Hauptgruppe (z. B. 4 – Soziales), Gruppe (z. B. 48 – Soziale Einrichtungen, Heime, Heimaufsicht), Untergruppe (z. B. 481 – Einrichtungen für Senioren, Seniorinnen) und Sachgruppe (z. B. 4810 – Heime, Pflegeheime).

Problematisch für eine Katalogbewertung anhand des EAPI ist, dass einige Aufgabenbereiche stark ausdifferenziert sind, andere Bereiche mit teils hohem Schriftgutanfall aber kaum untergliedert sind. Ein Beispiel für eine recht flache Gliederung des Aktenplans ist die Gruppe „48 – Soziale Einrichtungen, Heime, Heimaufsicht“. Der Verwaltungszeitung Einrichtungen für Seniorinnen und Senioren wird mit lediglich zwei Sachgruppen wiedergegeben, nämlich „4810 – Heime, Pflegeheime“ und „4811 – Sonstige Wohnformen“.

48	Soziale Einrichtungen, Heime, Heimaufsicht
480	Rechtsgrundlagen
481	Einrichtungen für Senioren, Seniorinnen
4810	Heime, Pflegeheime
4811	Sonstige Wohnformen

EAPI-Aktenplanauszug Gruppe „48 – Soziale Einrichtungen, Heime, Heimaufsicht“

Die sehr flache Gliederung macht es hier nahezu unmöglich, eine Bewertungsempfehlung auszusprechen. Nicht nur in einer Großstadt mit mehreren verwaltungseigenen ambulanten Pflegediensten, stationären Einrichtungen der Altenpflege inklusive einer übergeordneten Verwaltungseinheit als Aufsichtsbehörde ist es unmöglich, das gesamte Schriftgut der Sachgruppe 4810 aufgrund einer Katalogbewertung mit archivwürdig oder kassabel zu begutachten. Wenn man aber ständig die Empfehlung *Prüfung* ausspricht, dann stellt sich schnell die Sinnfrage des Arbeitskreises.

In anderen Bereichen macht die Verwaltungspraxis der Aktenführung eine Einordnung des Schriftguts in den Aktenplan durch eine zu ausführliche Gliederung schwierig. Dies ist etwa im Bereich der Gruppe „41 – Leistungen der Sozialhilfe“ der Fall. Der Aktenplan unterscheidet Einzelfälle der Sozialleistungsverwaltung nach einzelnen Leistungsbereichen (z.B. Sozialhilfe/Grundsicherung im Alter/Grundsicherung für Arbeitssuchende/Hilfe bei Krankheit, Krankenversorgung nach Lastenausgleichsgesetz/Sonstige Leistungen).

In der Verwaltungspraxis wird jedoch regelmäßige Einzelfallschriftgut zu Leistungsmehrfachbeziehern und/oder Bedarfsgemeinschaften in einer gemeinsamen (Familien-)Akte geführt. Auch bei der Aktenführung zu langfristig Sozialleistungen in Anspruch nehmenden Personen/Familien (zum Teil über mehrere Generationen) dürfte es fraglich sein, ob bei einem Wechsel der Leistungsart oder sogar des

Rechtsrahmens tatsächlich eine ‚Umhängung‘ der Akte auf ein neues Aktenzeichen erfolgt.

41	Leistungen der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge, nach dem Schwerbehindertenrecht, sonstige Leistungen
411	Sozialhilfeempfänger, Sozialhilfeempfängerinnen – Einzelfälle
412	Kriegsopfer, schwerbehinderte Menschen
4120	Kriegsopfer – Einzelfälle
4121	Schwerbehinderte Menschen – Einzelfälle
413	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – Einzelfälle
414	Grundsicherung für Arbeitsuchende – Einzelfälle
415	Hilfe bei Krankheit, Krankenversorgung nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG)
4150	Hilfe bei Krankheit
4151	Krankenversorgung nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG)
416	Sonstige Leistungen
4160	Winterbeihilfen
4161	Weihnachtsbeihilfen
4162	Rundfunkgebührenermäßigungen, Fernsehgebührenermäßigungen
4163	Leistungen nach dem Häftlingshilfegesetz
4164	Leistungen an Asylbewerber, Asylbewerberinnen
4165	Weitere der Sozialhilfeverwaltung übertragene Aufgaben

EAPI-Aktenplanauszug Gruppe „41 – Leistungen der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge, nach dem Schwerbehindertenrecht, sonstige Leistungen“

Einzelfallakten (Sonderakten) aus dem Bereich der Sozialverwaltung, die in Auswahl als archivwürdig bewertet werden, sollten über alle Massenakten-Arten hinweg nach dem gleichen Bewertungsmodell (z.B. Stichprobenverfahren, Buchstabenprobe oder Geburtstagen im Monat)⁸ übernommen werden.

⁸ Die verschiedenen Möglichkeiten der Sample-Bildung werden bereits an anderer Stelle in diesem Band vorgestellt, u. a. Unger (S. 65 ff.), Saef (S. 90 ff.).

Insgesamt kam der Unterarbeitskreis zu der Erkenntnis, dass die Bewertung nach einem am EAPI orientierten Bewertungskatalog im Bereich der Sozialverwaltung nur als erste Hilfestellung auf dem Weg zu einer eigenen Bewertungsentscheidung betrachtet werden kann. Klassische und neuere Formen der Entscheidungsfindung zur archivischen Bewertung sind weiterhin unverzichtbar.

Digitales Records Management im Bereich der KGSt-Aktenplan Obergruppe „50 – Soziales“

Das Stadtarchiv Nürnberg kann mittlerweile auf gut zehn Jahre intensive Aktivitäten im Bereich „digitales Records Management“ bei der Einführung eines zentralen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems in der Stadtverwaltung zurückblicken.⁹ Im Rahmen der DMS-Einführung bei den ca. 65 städtischen Dienststellen berät das Stadtarchiv die Kolleginnen und Kollegen unter anderem bei der Erarbeitung ihrer Ablagestruktur. Rückgrat der Ablagesystematik des städtischen DMS ist der an den kommunalen Aufgaben orientierte, hierarchisch gegliederte Gesamtaktenplan nach Vorschlag der KGSt.¹⁰

Die DMS-Roll-Out-Strategie der Stadt Nürnberg sieht ein aufgaben- und prozessbezogenes Einführungsszenario vor, bei dem vor allem für die Stadtverwaltung neue Themen bzw. neue gesetzliche Aufgaben unmittelbar im DMS abgebildet werden sollen. Folgerichtig war im Aufgabenbereich Soziales zunächst die Abteilung Bildung und Teilhabe des Bereichs Wirtschaftliche Hilfen Pilot für die Einführung des zentralen DMS im Sozialamt der Stadt Nürnberg. Als weiterer Pilot des Sozialamtes arbeitet die Fachstelle für Flüchtlinge des Bereichs Wohnungsvermittlung und Wohngeld mit dem DMS. Mittelfristig sollen weite Teile des Sozialamtes ihre Ablage und teilweise Vorgangsbearbeitung im DMS abbilden.

Der Verwaltungsleitung unseres Sozialamtes konnte aber schon beim ersten Projekt vermittelt werden, dass man sinnvollerweise ‚ihre‘ gesamte Obergruppe „50 – Soziales“ in den Blick nimmt, und nicht nur die Einzelaufgabe Bildung und Teilhabe.

9 Ausführliche Beiträge zu den genannten Aktivitäten im Allgemeinen sind an anderer Stelle erschienen, zuletzt: Walter Bauernfeind, Digitale Revolution im Archiv – Einsatz von Datenbanken, Retrokonversion von Findmitteln, Digitalisierung von Beständen und modernes Records Management, in: Dorit-Maria Krenn/Michael Stephan/Ulrich Wagner (Hrsg.), Kommunalarchive – Häuser der Geschichte. Quellenvielfalt und Aufgabenspektrum, Würzburg 2015, S. 419–447; Marius Pfaller, Eine Zukunft für die kommende Vergangenheit – Die vorarchivischen Aufgaben des Stadtarchivs Nürnberg in der Nürnberger Schriftgutverwaltung (Records Management), in: Michael Diefenbacher/Horst-Dieter Beyerstedt/Ulrike Swoboda/Steven M. Zahlaus, 150 Jahre Stadtarchiv Nürnberg. Begleitband zur Ausstellung des Stadtarchivs Nürnberg, Nürnberg 2015, S. 97–104.

10 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [jetzt: Verwaltungsmanagement] (Hrsg.), KGSt-Bericht Nr. 3/2003 mit Anhang.

Mit der frühzeitigen Beteiligung konnte das Stadtarchiv in den Einführungsphasen zudem erreichen, durch die archivische Gesamtsicht ‚von außen‘ eventuellen Fehlentwicklungen in der Ablagesystematik – Stichwort ‚Betriebsblindheit‘ – vorzubeugen.

Der an den kommunalen Aufgaben orientierte, hierarchisch gegliederte Aktenplan ist für die Dienststellen, Eigenbetriebe usw. der Stadt Nürnberg verbindlich und sieht eine fünfgliedrige Hierarchie vor.¹¹ Nach der Geschäftsanweisung für die Schriftgutverwaltung der Stadt Nürnberg (Aktenordnung) ist das Stadtarchiv im Bereich des zentralen DMS-Aktenplans für die „Aufstellung und Änderung des Aktenplanes bis zur hierarchischen Gliederungsebene Aktenuntergruppe (4. Ziffer) [...] unter Mitwirkung der Schriftgut erzeugenden Stelle zuständig.“¹²

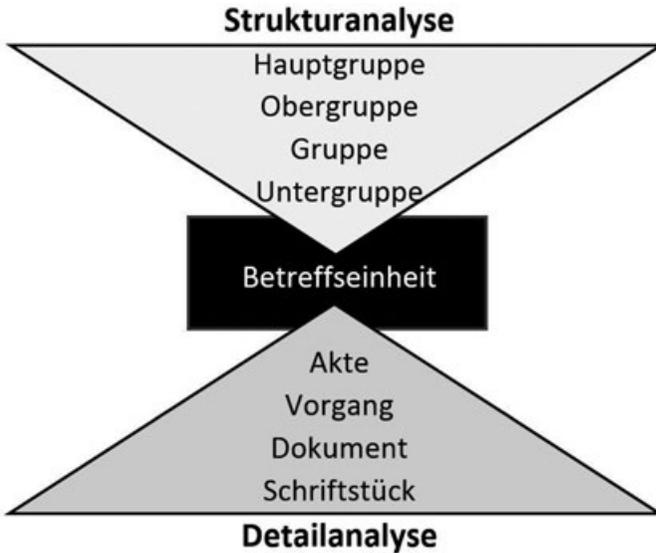
Aufbau des Aktenplans							
Ebenen im Aktenplan	Aktenplaneintrag						
1. Hauptgruppe	5						Soziales, Jugend, Gesundheit
2. Obergruppe	5	0					Soziales
3. Gruppe	5	0	3				Leistungsrecht (sonstiges)
4. Untergruppe	5	0	3	0			Bildung und Teilhabe (BuT)
5. Betreffseinheit	5	0	3	0	0	0	Anträge auf Sozialleistungen

Aufbau des KGSt-Aktenplans anhand eines Beispiels aus dem Sozialleistungsbereich „Bildung und Teilhabe“

Die mittlerweile als Linienaufgabe verankerte DMS-Einführung bei der Stadt Nürnberg sieht die Aufsetzung einzelner Teilprojekte für einzelne Prozesse und/oder Dienststellen vor. Die Teilprojekte werden doppelköpfig geleitet (je 1 Teilprojektleiter aus dem DMS-Kompetenzteam und aus der jeweiligen Fachdienststelle) und verfolgen das Ziel, die Einführungsprojektarbeit in Linienarbeit zu überführen. Das Gesamtprojekt wird darüber hinaus durch verschiedene Arbeitsgruppen, unter anderem durch die vom Stadtarchiv geleitete AG Aktenplan und Ablagestruktur, begleitet.

¹¹ Stadt Nürnberg, Geschäftsanweisung für die Schriftgutverwaltung der Stadt Nürnberg (Aktenordnung – AktO) vom 2.5.2013 (innerdienstliche Vorschrift), hier: Tz. 2.1.2.

¹² Ebd., hier: Tz. 2.1.2.2 Abs. 1.

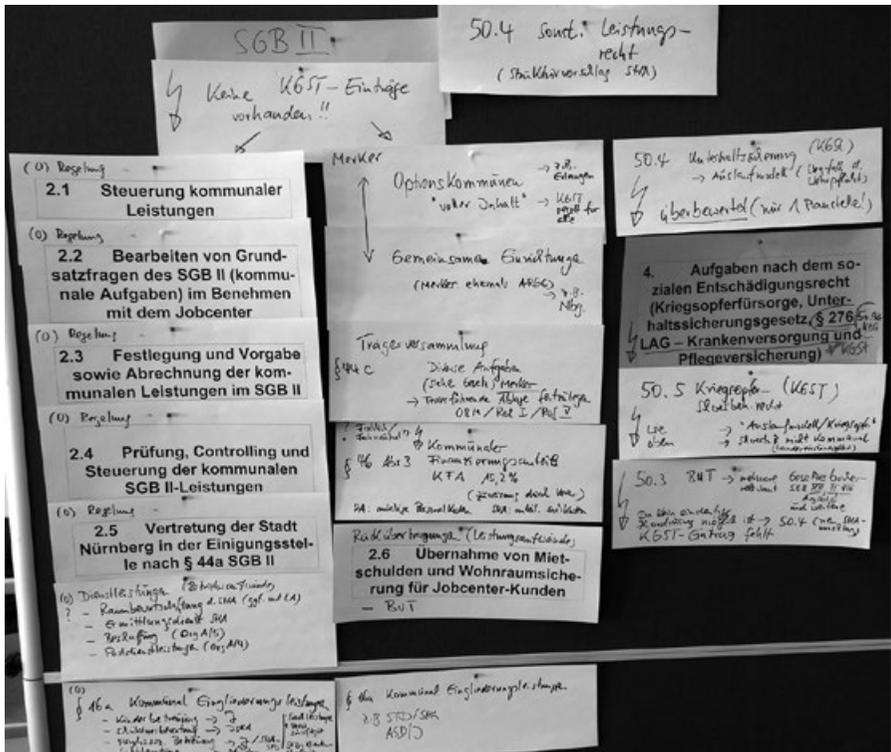


Schematische Darstellung der Struktur- und Detailanalyse aus der Arbeitshilfe „Vorgehensmodell“ der AG Aktenplan und Ablagestruktur

Zur Einführung einer aktenplanmäßigen DMS-Ablage in den städtischen Dienststellen hat die AG Aktenplan und Ablagestruktur verschiedene umfangreiche Arbeitshilfen erarbeitet. Das „Vorgehensmodell“ zur Erarbeitung einer Aktenplanstruktur empfiehlt ein mehrstufiges Verfahren, das in Grob- und Detailanalysen die Aufgaben einer Organisationseinheit untersucht. Der „Leitfaden Aktenplan und Ablagestruktur“ soll vor allem bei der Arbeit mit einem zentral verwalteten Aktenplan unterstützen.

Durch die Beteiligung am Unterarbeitskreis zur Erstellung eines Bewertungskataloges für den EAPI-Hauptgruppenbereich „4 – Soziale Angelegenheiten“ wurden bereits Erkenntnisse zur Aktenführung im Sozialamtswesen gewonnen, welche auch für die Pflege und Überarbeitung der bei der Stadt Nürnberg verwendeten KGSt-Aktenplanvorlage im Bereich der Obergruppe „50 – Soziales“ hilfreich waren.

Bei der Bearbeitung der Vorlage standen die Anpassung der Ablagestruktur an die aktuelle Rechtslage im Sozialbereich sowie konkret die aktuellen gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben des Sozialamtes im Fokus. Die Gliederung wurde – mit Ausnahme der beiden sich bereits im Produktivbetrieb befindlichen Aufgabenbereiche – zunächst bis zur Ebene der Untergruppen überarbeitet.



Brainstorming: Entwicklung einer Aktenplanstruktur in der Aktengruppe 50.4

Grundsätzlich bietet das Stadtarchiv Unterstützung bei der Ablagesystematik an; das Organisationsamt unterstützt durch seine Abteilungen Allgemeine Organisation und Informationstechnik bei der Arbeitsorganisation bzw. Prozessoptimierung und in IT-Fragen.

Die Fachlichkeit, bezogen auf die konkret wahrzunehmenden Aufgaben und den rechtlichen Rahmen, liegt aber bei den jeweiligen Dienststellen, die ihre Aufgaben- und Ablagegliederung schwerpunktmäßig definieren und ggf. evaluieren müssen. Bei gemeinsamen Terminen kristallisiert sich eine gangbare Lösung für ein Ablagekonzept heraus, die sowohl die städtische Gesamtheit der Aufgaben als auch die örtliche Workflow- und Ablagetechnik im Blick hat.

Ein Grund für die erforderliche Sicht ‚von außen‘ ist der Umstand, dass in denselben Aktenplanräumen möglicherweise mehrere Dienststellen und Eigenbetriebe ihr Schriftgut ablegen werden; im Bereich der Obergruppe 50 kommen beispiels-

weise das Sozialreferat, der Eigenbetrieb NürnbergStift oder das Seniorenamt in Betracht. Bei der Benennung und Nummerierung der Aktenplaneinträge muss daher darauf geachtet werden, die Einträge nicht allzu organisationsbezogen vorzunehmen, aber auch mögliche Weiterentwicklungen der Ablagestruktur sowie Aufgabenzuwächse nicht zu verbauen.

In nachfolgender Gegenüberstellung finden sich die Ergebnisse der Aktenplanüberarbeitung im Bereich Soziales, die gemeinsam vom Stadtarchiv und vom Sozialamt der Stadt Nürnberg erarbeitet wurden. Titel, die als „nicht genutzt“ gekennzeichnet sind, werden entweder nicht (mehr) benötigt oder werden für die Nutzung durch andere Organisationseinheiten der Stadt freigelassen. An einigen Stellen wurden bisher im KGSt-Vorschlag nicht besetzte Untergruppen-Positionen neu belegt, was an den entsprechenden Stellen kenntlich gemacht wurde.

Das Stadtarchiv Nürnberg steht bei Fragen gern zur Verfügung, gegebenenfalls kann auch Kontakt zu den mit der Ablagestruktur arbeitenden Kolleginnen und Kollegen aus dem Amt für Existenzsicherung und soziale Integration – Sozialamt hergestellt werden.

Gegenüberstellung der Ergebnisse der Aktenplanüberarbeitung im Bereich Soziales

Aktenzeichen	Titel alt	Titel neu
50	Soziales	Soziales
50.1	Allgemeine Sozialhilfeangelegenheiten	Sozialhilfe
50.10	Allgemeines Sozialrecht (soweit nicht fachneutral erfasst)	Allgemeine Vorschriften und Regelungen
50.11	Andere sozialrechtliche Vorschriften und weitere Bestimmungen	Grundsätze der Leistungen
50.12	Nachrang der Sozialhilfe	Anspruch der Leistungen
50.13	Verfahren in Sozialhilfeangelegenheiten	Regelungen zu den Leistungen der Sozialhilfe
50.14	Maßnahmen gegen den Missbrauch der Sozialhilfe	[nicht genutzt]
50.15	Zusammenarbeit und Arbeitsteilung mit der freien Wohlfahrtspflege	[nicht genutzt]
50.16	Sammlungen und Spenden, Stiftungen	[nicht genutzt]
50.17	Kostenabrechnung	[nicht genutzt]
50.18	Sozialarbeiterischer Dienst	[nicht genutzt]
50.2	Hilfe zum Lebensunterhalt	Kommunale Leistungen (Grundsicherung für Erwerbsfähige)
50.20	Bar- und Sachleistungen	Allgemeine Vorschriften und Regelungen

Akten- zeichen	Titel alt	Titel neu
50.21	Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit	Steuerung
50.22	Nichtsesshaftenhilfe	Leistungen
50.23	[kein KGSt-Vorschlag]	Abrechnung des kommunalen Trägers
50.24	[kein KGSt-Vorschlag]	Dienstleistungen durch den Träger
50.25	[kein KGSt-Vorschlag]	Rückübertragungen durch den Träger
50.3	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Leistungsrecht (sonstiges)
50.30	Allgemeines, Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage	Bildung und Teilhabe (BuT)
50.31	Vorbeugende Gesundheitshilfe einschließlich Kur- und Erholungsmaßnahmen, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen	Leistungen für Flüchtlinge
50.32	Hilfe für Menschen mit Behinderungen außerhalb von Einrichtungen	Soziales Entschädigungsrecht
50.33	Hilfe für Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen	Blindengeld nach BayBlindG
50.34	Tuberkulosehilfe (soweit noch Akten vorliegen)	[nicht genutzt]
50.35	Blindenhilfe	[nicht genutzt]
50.36	Hilfe zur Pflege	[nicht genutzt]
50.37	Hilfe zur Weiterführung des Haushalts	[nicht genutzt]
50.38	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	[nicht genutzt]
50.39	Altenhilfe	[nicht genutzt]
50.4	Unterhaltssicherung	Wohnungs- und Obdachlose
50.40	Rechtsgrundlagen (soweit nicht bei den Fachneutralen Angelegenheiten)	Allgemeine Vorschriften und Regelungen
50.41	Leistungen	Vorbeugende Obdachlosenhilfe
50.42	[kein KGSt-Vorschlag]	Nichtsesshaftenhilfe
50.43	[kein KGSt-Vorschlag]	Obdachlosenwohnungen
50.44	[kein KGSt-Vorschlag]	Heime
50.45	[kein KGSt-Vorschlag]	Flüchtlingsunterkünfte
50.5	Kriegsopfer- und Schwerbehindertenrecht	Soziale Integration
50.50	Rechtsgrundlagen (soweit nicht bei den Fachneutralen Angelegenheiten)	Sozialpädagogischer Fachdienst
50.51	Wirtschaftliche Fürsorge für Behinderte und Hinterbliebene	Armutsprävention
50.52	Erziehungs- und Berufsfürsorge	Integration
50.53	Gesundheitsfürsorge	Migration
50.54	Wohnungshilfe	Inklusion
50.55	Sonderfürsorge	Nürnberg Pass
50.56	Ausweise und Vergünstigungen	Einrichtungen
50.57	Heimkehrer	[nicht genutzt]
50.58	Schwerbehindertenschutz	[nicht genutzt]

Akten- zeichen	Titel alt	Titel neu
50.6	Vertriebene, Flüchtlinge, Evakuierte, polit. Häftlinge, Zuwanderer	Aufgaben nach dem Betreuungsgesetz
50.60	Rechtsgrundlagen (soweit nicht bei den fachneutralen Angelegenheiten)	Allgemeine Vorschriften und Regelungen
50.61	Ausweise und Bescheinigungen	Betreuungsgerichtshilfe nach dem BtBG
50.62	Aufenthaltsgenehmigung	Vorführungs- und Unterbringungsaufgaben nach dem FamFG
50.63	Eingliederungshilfen	Querschnittsaufgaben/Netzwerkarbeit nach dem BGB bzw. BtBG
50.64	Unterkünfte und Heime	Führung von Betreuungen und Verfahrenspflegschaften nach dem BGB i.V.m. dem FamFG
50.65	Hilfe für Besucher aus den deutschen Ostgebieten (entfallend)	[nicht genutzt]
50.66	Leistungen an politische Häftlinge	[nicht genutzt]
50.67	Besondere Betreuung	[nicht genutzt]
50.68	Eingliederung junger Zuwanderer	[nicht genutzt]
50.7	Verwaltung eigener Sozialeinrichtungen	Förderung der Wohlfahrtspflege
50.70	Gemeinsame Angelegenheiten	Allgemeine Vorschriften und Regelungen
50.71	Säuglingsheime	Zuschüsse
50.72	Kinderheime, Kindererholungsheime	[nicht genutzt]
50.73	Altenheime, Altenbegnungsstätten, Altenwohnheime	[nicht genutzt]
50.74	Pflegeheime	[nicht genutzt]
50.75	Obdachlosenwohnungen	[nicht genutzt]
50.76	Wohnheime, sonstige Heime	[nicht genutzt]
50.77	Altenpflegeschoolen	[nicht genutzt]
50.8	Förderung fremder Einrichtungen der Sozialhilfe	[nicht genutzt]
50.9	Sonstige Sozialleistungen	[nicht genutzt]

Bewertung von Massenakten am Beispiel der Sozialhilfe: Wie praxistauglich sind statistische Auswahlverfahren?

von Sigrid Unger

Einleitung

Am 1. Januar 1996 entstand der Vogtlandkreis aus den fünf ehemaligen Landkreisen Auerbach/V., Klingenthal, Oelsnitz/V., Plauen(-Land) und Reichenbach/V. Seitdem sind auch die damaligen fünf Kreisarchive zu einem Archiv, dem Historischen Archiv des Vogtlandkreises, zusammengeschlossen. Seit 2005 befinden sich die Archive an einem Standort: Schloß Voigtsberg in Oelsnitz/Vogtl.

Das Historische Archiv des Vogtlandkreises einschließlich kommunaler Archivpflege bildet zusammen mit einem Zwischenarchiv, dem sogenannten Verwaltungsarchiv des Landratsamtes Vogtlandkreis, das Sachgebiet Archiv, welches dem Haupt- und Personalamt zugeordnet ist. Zum Zwischenarchiv gehören noch das Bauakten- und das Patientenaktenarchiv.

Das Sachgebiet Archiv verwahrt mittlerweile etwa 13,5 km Akten. Aus Platzgründen wurde im Dezember 2016 ein großer Teil des Verwaltungsarchivs im zentralisierten Landratsamtsgebäude in Plauen untergebracht, um auch in den nächsten Jahren genügend Raumkapazitäten für das Verwaltungsarchiv und das Historische Archiv vorhalten zu können. In Vorbereitung dieses Umzuges gelangten Bewertung und Kassation von Unterlagen stärker ins Blickfeld.¹

Wir hielten an der schon vor Jahren getroffenen Entscheidung fest, bei der Bewertung von Massenakten im sozialen Bereich eine Auswahlarchivierung vorzunehmen, und zwar die „variantenreiche Auswahl“. Bei dieser Methode wird eine Buchstabenauswahl mit einer Zufallsstichprobe mit Zufallszahlen kombiniert.²

Im vorliegenden Beitrag werden vor allem die Erfahrungen dargestellt, die bei der praktischen Umsetzung der Stichprobenziehung gesammelt wurden. Dies ge-

1 Aufgrund der Vielzahl der Archivanfragen und der Personalsituation gerieten manche Archivaufgaben etwas in den Hintergrund.

2 Vgl. Sigrid Häbeler, Bewertung von Massenakten am Beispiel der Wohngeldstelle des Vogtlandkreises, in: Übernahme und Bewertung von kommunalem Schriftgut, Datenmanagement-Systeme (Texte und Untersuchungen zur Archivpflege 12), Münster 2000, S. 99–112. Die Frage nach dem Archivwert der Überlieferung ist nicht Schwerpunkt dieses Vortrages und wird daher nur marginal behandelt.

schieht anhand der Bewertung von Sozialhilfeakten des Landratsamtes Vogtlandkreis aus den Jahren 1996 bis 2004.

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) regelte von 1962 bis 2004 Art und Umfang der Sozialhilfe für hilfebedürftige Einwohner der Bundesrepublik Deutschland. Seit 1976 war das Bundessozialhilfegesetz Bestandteil des Sozialgesetzbuches (SGB). Seither fanden und finden die allgemeinen Regelungen des Sozialgesetzbuch, insbesondere SGB I und SGB X, auch auf die Sozialhilfe Anwendung.

In der DDR wurde mit der Bildung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 ein System der Sozialhilfe eingeführt, das den Regelungen im BSHG der Bundesrepublik Deutschland nachgebildet war. Ab 1. Juli 1990 trat das Gesetz über den Anspruch auf Sozialhilfe – Sozialhilfegesetz (SHG) in Kraft, welches bereits zum 31. Dezember 1990 nach Ablösung durch das BSHG am 1. Januar 1991 außer Kraft trat.“³

2003 wurde das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) eingeführt, um der „versteckten Altersarmut“ entgegenzuwirken.

Die Bestimmungen des BSHG und des GSiG sind ab 1. Januar 2005 von den Bestimmungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abgelöst worden.⁴

Weitere rechtliche Grundlagen für Leistungen der Sozialhilfe in Sachsen waren:

- Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (SächsAGSGB) in der jeweils geltenden Fassung und
- entsprechende Verwaltungsvorschriften.

Sozialhilfe wurde im Rahmen der Leistungsverwaltung durch das Landratsamt (LRA) gezahlt. Das Landratsamt Vogtlandkreis war nach BSHG §§ 96, 97 und 99 örtlicher Träger und sachlich zuständig für die Sozialhilfe. Die Aufgaben wurden nicht an kreisangehörige Kommunen abgegeben.

Akteninhalt und Quellenwert, Bewertungsentscheidung

Das Sozialamt erfüllte die o. g. Aufgaben als Weisungsaufgaben, wobei die Sachbearbeiter konkrete Vorgaben und fast keinen Entscheidungsspielraum hatten.

Es wurde unterschieden zwischen

3 <https://publicus.boorberg.de/50-jahre-bundessozialhilfegesetz-bshg/> [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

4 <https://de.wikipedia.org/wiki/Bundessozialhilfegesetz>

- Hilfe zum Lebensunterhalt: laufende Hilfe sowie einmalige Beihilfen bei wirtschaftlichen Notlagen,
- Hilfe in besonderen Lebenslagen: vor allem Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und
- bedarfsorientierter Grundsicherung (ab 2003).

Die Hilfe zum Lebensunterhalt wurde anhand des Bedarfs festgestellt. Der Bedarf errechnete sich grundsätzlich aus den je nach Bundesland unterschiedlichen Regelsätzen aller im Haushalt lebenden Personen, ggf. Mehrbedarfszuschlägen (z. B. für Schwangere), ggf. Absetzbeträgen und den Unterkunftskosten samt Heizkosten. Dem Bedarf wurden die Einkünfte gegenübergestellt, z. B. Kindergeld, Arbeitseinkommen, Unterhalt oder Rente. Reichte das Einkommen nicht aus, um den Bedarf zu decken, so wurde der Differenzbetrag als Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt.

Wichtiger Grundsatz war der sog. Nachrang der Sozialhilfe, d. h. eigenes Vermögen musste vorrangig für den Lebensunterhalt verwendet werden, Ansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern, Unterhaltsansprüche etc. mussten geltend gemacht werden, zumutbare Arbeit musste angenommen werden.⁵

Das Sozialamt des LRA Vogtlandkreis handelte federführend, eine Gegenüberlieferung existiert nicht. In manchen Fällen spiegelt sich lediglich die Höhe der gezahlten Sozialhilfe in anderen Akten der Leistungsverwaltung wider, z. B. im Bereich Wohngeld. Eine Überlieferung jenseits der personenbezogenen Einzelfallakten liegt nur in Form von Berichten und Statistiken vor. Die Aktenüberlieferungen der Amtsleitung deckt dabei, von kleineren Lücken abgesehen, fast den gesamten Zeitraum 1996 bis 2004 ab. Dem Statistischen Landesamt in Kamenz wurden regelmäßig anonymisierte Datenträger zugeleitet, die das Landesamt dann meist jahresweise aufbereitete. Die so entstandenen Statistiken lassen lediglich Rückschlüsse bis auf die Kreisebene zu und sind sehr abstrahiert.

Es gibt demnach zu den personengebundenen Einzelfallakten der Sozialhilfe keine Doppelüberlieferung. Sie sind die einzigen Unterlagen, die die Bedürftigkeit und Armut der Menschen sowie ihre Lebenslage im Kontext von Familie, Partnerschaft und Gesellschaft umfassend dokumentieren.⁶

5 Wie Anm. 3.

6 Vgl. auch: Matthias Buchholz, *Archivische Überlieferungsbildung im Spiegel von Bewertungsdiskussion und Repräsentativität*, 2., überarbeitete Auflage, hrsg. v. d. Archivberatungsstelle Rheinland (Archivhefte 35), Köln 2011.

Aussagen zum Quellenwert der Sozialhilfefakten sind nicht Schwerpunkt des Beitrages und werden daher nicht ausführlicher erläutert.⁷ Auch die Bewertungsentcheidung stand, wie eingangs erläutert, schon fest: Auswahlarchivierung in Form der „variantenreichen Auswahl“.

Auswahlverfahren – Grundsätzliches

Bei der „variantenreichen Auswahl“ wird erst eine Zufallsstichprobe mit Zufallszahlen gezogen, danach erfolgt eine Buchstabenauswahl. Für das Historische Archiv des Vogtlandkreises wurden die Buchstaben O – T – G ausgewählt. Beide Auswahlverfahren sind getrennt zu dokumentieren.

Die Zufallsstichprobe gewährleistet eine hohe Repräsentativität der Auswahl, also die Möglichkeit einer nahezu authentischen Darstellung der jeweiligen Verhältnisse, die bei ca. 95 Prozent liegt. Aber ohne ausreichende Dokumentation, ohne Angaben zu Grundgesamtheit und Stichprobengröße, kann die Wahrscheinlichkeit durch zukünftige Forscher nicht rekonstruiert werden.

Die Buchstabenauswahl wiederum ermöglicht der Forschung sogenannte „Längsschnitte“. Zusätzlich zu diesen beiden Auswahlverfahren kann in Rücksprache mit dem Fachamt auch das „Besondere“ archiviert werden.

Bewertungsgegenstand waren Sozialhilfefakten aus dem Zeitraum 1996 bis 2004. Die Unterlagen aus dieser Zeit bilden ein abgeschlossenes Untersuchungsfeld. Denn ab 1. Januar 2005 trat die sogenannte Hartz IV-Gesetzgebung in Kraft und löste damit die Bestimmungen von BSHG und GSiG ab. Die Akten waren per 31.12.2004 zu schließen. Die 10-jährige Aufbewahrungsfrist für Sozialhilfefakten war demzufolge auch für die bis 2004 geführten Unterlagen bereits abgelaufen.

Aufgrund der Fülle dieser Unterlagen entschieden wir uns, in einem ersten Schritt nur die personenbezogenen Einzelfallakten des ehemaligen Sachgebietes Hilfe zum Lebensunterhalt (laufende Hilfe sowie einmalige Beihilfen bei wirtschaftlichen Notlagen), mittlerweile Sachgebiet I im Sozialamt, in dieses Auswahlverfahren aufzunehmen. Die Bewertung der Unterlagen der anderen Sachgebiete folgt voraussichtlich in 2018.

Vor Beginn der Arbeiten wurde geprüft, ob sich noch personengebundene Einzelfallakten aus den Jahren 1996 bis 2004 in den aktenführenden Stellen befinden.

⁷ Vgl. dazu: Katharina Tiemann (Hrsg.), Bewertung personenbezogener Sozialhilfefakten – ein Praxisleitfaden für Kommunalarchive (Texte und Untersuchungen zur Archivpflege 31), Münster 2015; Bewertungsempfehlungen der Arbeitsgruppe „Archivische Bewertung“ der Arbeitsgemeinschaft bayerischer Kommunalarchive (ab 17.03.2017), URL: <http://www.kommunalarchive-bayern.de/3357.html>

Das war nicht der Fall. Damit war die Vollständigkeit der Aktenabgaben gewährleistet. Es handelte sich dabei um etwa 300 lfm. Akten. Die Leitungsebene im Sozialamt wurde über die Bewertungsentscheidung und das angewandte Auswahlverfahren informiert. In einem Gespräch mit der betroffenen Sachgebietsleiterin konnten nochmals Fragen zur Aktenführung geklärt werden, vor allem zum Ablauf der Aktenschließung 2004. Dabei wurde auch nach dem „Besonderen“ gefragt und auf die Möglichkeit der Bewertungsvorschläge durch das Fachamt hingewiesen.

Vorarbeiten

Für die Ermittlung einer Grundgesamtheit im Rahmen der Zufallsstichprobe, aber auch für die Ermittlung aller Familiennamen im Rahmen der Buchstabenauswahl waren Vorarbeiten unerlässlich. Diese Vorarbeiten gehörten zu den arbeitsintensivsten Phasen der Auswahlarchivierung. Gründe dafür lagen in der mangelnden Qualität der Abgabelisten an das Verwaltungsarchiv, mangelnder Kontrolle bei Übernahmen ins Verwaltungsarchiv und manchmal auch an Fehlern bei der Zuordnung der Abgaben. Daraus ergaben sich beispielsweise folgende Probleme:

Abb. 1 (S. 74)

- Einige Akten beginnen schon vor 1996:
Hierbei handelt es sich um Fälle, die zur Kreisreform nicht abgeschlossen, sondern über den 31. Dezember 1995 hinaus weitergeführt wurden (z. B.: lfd. Nr. 30 und 31).
- Akten, die vor der Kreisreform abgeschlossen, aber nicht den Beständen des jeweiligen Altlandkreises zugeordnet wurden:
Diese Abgabelisten oder Abgabepositionen wurden bei der Auswahlarchivierung nicht berücksichtigt (z. B.: Eibisch oder Herrmann).
- Akten, die mehrere Einzelfälle betreffen und diese wenigstens namentlich angegeben sind:
Jeder Einzelfall wurde unabhängig von der Zugangsnummer durchnummeriert. Wir wählten dafür die dritte Spalte der Abgabeliste aus (z. B.: Nr. 30 bis 45).

Abb. 2 (S. 75) und 3 (S. 76)

- Akten, die mehrere Einzelfälle betreffen und diese nur als Buchstabenbereich angegeben sind. Bei diesen Akten kam erschwerend dazu, dass es noch mehrere Bände pro Zugangsnummer gab. ‚Glück im Unglück‘ war hier der Umstand, dass die übernehmende Archivmitarbeiterin wenigstens auf jedem Band die Namen der Betroffenen angegeben hatte:

Das Deckblatt der Akte wurde kopiert, um aufwändiges Abschreiben zu vermeiden. Dann wurde jeder Einzelfall auf dem kopierten Aktendeckblatt durchnummeriert, der Nummernrahmen wurde zudem auf der Abgabeliste vermerkt. Eine Auflösung des Namens war in diesen Fällen auch für die spätere Buchstabenauswahl erforderlich (z. B.: lfd. Nr. 924–940).

Abb. 4 (S. 77)

- Akten, die mehrere Einzelfälle enthalten und diese nur als Buchstaben-Zahlen-Kombination angegeben sind. (Anm.: Bedauerlicherweise waren die aktenführenden Stellen bei der Gestaltung der Abgabelisten erfinderisch.):
Auch hier wurde jeder Einzelfall durchnummeriert. Eine Auflösung des Namens war nicht erforderlich, da der Anfangsbuchstabe des Familiennamens erkennbar war (z. B.: Nrn. 1632 bis 1638).

Abb. 5 (S. 78)

- Akten, die ausgeliehen waren und später mit einer neuen Zugangsnummer nochmals abgegeben wurden:
Die Einzelfallakte wurde nur unter der gültigen (neuen) Zugangsnummer erfasst (z. B.: Zugangsnummer 44307, neu: 95152).

Abb. 6 (S. 79)

- Wenige Akten, die offensichtlich für eine Bedarfsgemeinschaft geführt wurden und unterschiedliche Namen aufführen:
Die Akte bekam nur eine Nummer (z. B.: Zugangsnr. 40339; lfd. Nr. 7660).
- Einige Akten, die nach dem Namen als Teil I, II oder gar Teil III gekennzeichnet waren:
Da die Aktenteile meist nicht zusammen abgegeben wurden und aufgrund der Fülle der Akten keine vorherige Zusammenführung möglich war, wurde jeder Aktenteil durchnummeriert (z. B.: Zugangsnummer 40337; lfd. Nr. 7647 ff.).

Abgabelisten mit anderen Inhalten als personenbezogenen Einzelfallakten, z. B. Statistiken, Berichte, Buchungsunterlagen u. ä., wurden nicht berücksichtigt. Außerdem wurden Einzelfallakten zu Asylbewerbern, Heizkostenzuschüssen, Unterhaltssicherung während des Wehr-/Zivildienstes, Einzelfallakten zur Grundsicherung und Klageverfahren bei diesem Auswahlverfahren nicht berücksichtigt.

Des Weiteren befanden sich in den zwei Aktenordner umfassenden Abgabelisten vereinzelt auch Abgaben des Sachgebietes Hilfe in besonderen Lebenslagen, später Sachgebiet II. Diese Listen wurden umgeheftet.

Die erwähnten Probleme kämen bei einer einwandfreien Übergabe bzw. Übernahme ins Verwaltungsarchiv größtenteils erst gar nicht auf.

Trotzdem braucht die Durchnummerierung aller relevanten Einzelfallakten ihre Zeit. In unserem Fall waren dies ca. 30 Stunden für die Ermittlung der Grundgesamtheit von 20.587 Einzelfallakten. Dieser Aufwand kann durch den Einsatz eines Archivprogrammes sicherlich deutlich reduziert werden. Wir konnten von diesem Vorteil leider nicht profitieren, da wir erst seit 2006 ein gemeinsames Archivprogramm nutzen. Daher sind die Akten erst ab Zugangsnummer 70.000 elektronisch erfasst, die Akten aus den ersten Übernahmejahren werden sukzessive nachgetragen.

Zufallsstichprobe mit Zufallszahlen

Für die Ermittlung der Stichprobengröße wird die ermittelte Grundgesamtheit von 20.587 Akten in die „Buchholz’sche Formel“ gesetzt:

$$384 \times (1 - 384 : 20.587) = \text{rund } 377 \text{ Akten}$$

Die Stichprobengröße von 377 Akten entspricht etwa 1,85 % der gesamten Aktenmenge – nicht viel, aber aufgrund des statistischen Auswahlverfahrens trotzdem mit einer hohen Repräsentativität.

Die Zufallszahlen haben wir wie folgt mit Hilfe einer Excel-Tabelle ermittelt:

- Öffnen einer Excel-Tabelle
- Eingabe folgender Formel in die oberste Eingabezeile:
= RUNDEN(ZUFALLSZAHL()*20587;0)
- Bestätigung mit Enter, anschließend mit der rechten Maustaste auf die untere rechte Ecke des Kästchens gehen, Taste gedrückt halten und von Zeile 1 bis Zeile 377 herunterziehen
- Ergebnis: Entsprechend unserer Stichprobengröße erschienen 377 Zufallszahlen, die ausgedruckt wurden. Bitte nicht wundern, wenn beim nächsten Öffnen der gespeicherten Datei andere Zahlen erscheinen: Es handelt sich um Zufallszahlen!

Allerdings erschienen bei der ersten Stichprobenziehung zwei Zufallszahlen doppelt, erst der nächste Versuch gelang. Bei einer späteren Rücksprache mit Matthias Buchholz empfahl dieser dankenswerterweise zur Vermeidung von doppelten Zufallszahlen die Internetseite:

<https://www.matheretter.de/rechner/zufallszahlengenerator> mit folgender Anleitung:

- herunterscrollen bis zum Auswahlmenü „Beliebig viele Zufallszahlen (ohne Wiederholung)“, dann Eingabe:
- Anzahl der Zahlen: 377
- Zahlenspanne von 1 bis 20.587
- nach Größe sortieren

Diese Ermittlung von Zufallszahlen ist deutlich komfortabler.

Die Liste mit den ausgedruckten Zufallszahlen wurde mit den entsprechenden Verwaltungsarchiv-Zugangsnummern ergänzt und schließlich als Aussonderungsliste bzw. Abgabeliste an das (End-)Archiv verwendet; gleichzeitig dient sie der Dokumentation der Stichprobenziehung. Anschließend wurden die ausgewählten Einzelfallakten im Verwaltungsarchiv gezogen und im Historischen Archiv des Vogtlandkreises dauerhaft archiviert.

Buchstabenauswahl

Im Jahr 2000 ermittelten wir für eine Buchstabenauswahl die Buchstaben O, T und G, die damals etwa 10 % der Bevölkerung abdeckten.⁸ Seitdem verfahren wir danach. Die oben beschriebenen Vorarbeiten ermöglichen nun auch die Buchstabenauswahl. Diese steht leider noch aus. Daher kann ich derzeit nicht sagen, wie viele Akten im Rahmen der Buchstabenauswahl übernommen werden.

Besondere Unterlagen

Durch das Fachamt wurden keine dementsprechenden Vorschläge unterbreitet.

Dokumentation der Bewertungsentscheidung

All unsere Bemühungen wären umsonst, wenn wir unsere Entscheidungen und die Durchführung des Bewertungsverfahrens nicht dokumentieren! Diese Dokumentation ist für eine Auswertung durch zukünftige Forscher unbedingt erforderlich. Ohne Angaben zu Grundgesamtheit und Stichprobengröße kann die Wahrscheinlichkeit nicht rekonstruiert werden. Alle bei der Stichprobenziehung auftretenden Probleme sollen in der Dokumentation benannt werden. Forscher und nachfolgende Archivare können nur so das Bewertungsverfahren nachvollziehen und hoffentlich auch verstehen.

⁸ Sigrid Häbler, Bewertung von Massenakten (wie Anm. 2).

Wie praxistauglich sind statistische Auswahlverfahren?

Des Weiteren sind auch wir Archivare der ‚gläsernen Verwaltung‘ verpflichtet, auch unsere Entscheidungen müssen nachvollziehbar sein.

Fazit

Das statistische Auswahlverfahren in Form der Zufallsstichprobe mit Zufallszahlen erscheint zwar hinsichtlich der Vorarbeiten aufwändig, lohnt sich aber! Bei den Vorarbeiten erhielten wir Unterstützung durch eine Praktikantin der FH Potsdam. Dadurch konnten wir die Vorarbeiten relativ schnell erledigen. Auch solche Möglichkeiten sollten in Erwägung gezogen werden.

Der Auswahlsatz, d. h. die Stichprobengröße, wird mit zunehmender Aktenanzahl immer geringer und garantiert trotzdem eine hohe, ca. 95%ige Sicherheitswahrscheinlichkeit. Von 20.587 Sozialhilfeakten aus den Jahren 1996 bis 2004 wurden lediglich 377 Akten zur dauerhaften Archivierung ausgewählt.

Bei einer vermutlich weniger aufwändigen Stichprobenziehung jeder 10. Akte kämen beispielsweise 2.059 Akten zur dauerhaften Archivierung infrage, einschließlich aller damit anfallenden Aufgaben wie etwa Erhaltung und Erschließung. Auch das sollte im Vergleich berücksichtigt werden.

LPA Vogellandkreis Registrator/Diener				X ABLIEFERUNGSVERZEICHNIS*				
Sozialhilfeverwaltung Asterfährstraße				BEWERTUNGSENTSCHEIDUNG*				
				KASSATIONSNACHWEIS*				
				Liste Nr.: VLK 8				
Zugangsnummer	Lfd. Nr.	Aktentitelnummer	Aktentitel bzw. Inhalt	Band Nr.	Zeitlicher Umfang von - bis	Aufzuheben bis	Bearbeitungsstück	Abgabevermerk Archivsignatur Kassationsvermerk
1	2	3	4	5	6	7	8	9
VLK 40	1	423	Hr [redacted]		1995 - 1996	2006		
		31	Hr [redacted]		1995 - 1996	2006		
		32	Zou [redacted]		1996	2006		
		23	Zou [redacted]		1996	2006		
		30	Zou [redacted]		1996	2006		
		3	Blect [redacted]		1996	2006		
		36	Zir [redacted]		1995 - 1996	2006		
		37	Zou [redacted]		1991 - 1996	2006		
41	2	38	Der [redacted]		1996	2006		
		39	De [redacted]		1995 - 1996	2006		
			Eibisch [redacted]		1995	2006		
			Eibisch [redacted]		1995	2006		
			Frank [redacted] H. Frau [redacted] v. A. G. P. Streiden		1995	2006		
		40	Ge [redacted]		1995 - 1996	2006		
42	3	41	Ge [redacted]		1996	2006		
		42	He [redacted]		1996	2006		
			Herrmann [redacted]		1992 - 1995	2006		
43	4	43	Hö [redacted]		1995 - 1996	2006		
		44	Hr [redacted]		1996	2006		
		45	Hr [redacted]		1996	2006		

10409 - VV Freiburg Ag 207/BU/11/10 Nr. 6581 & 22428

Abb. 1

Wie praxistauglich sind statistische Auswahlverfahren?

Landratsamt Vogtlandkreis Außenstelle Auerbach				X ABLIEFERUNGSVERZEICHNIS*				
Registrierbuch				BEWERTUNGSENTSCHEIDUNG*				
Sozialamt, SG Offene Hilfen				KASSATIONSNACHWEIS*				
Abliefernde Stelle				Liste Nr.: <u>AE 752</u> <u>VL 4 563</u>				
Zugangsnummer	Lfd. Nr.	Alternanzummer	Alternanz bzw. Inhalt	Band Nr.	Zeilicher Umfang von - bis	Aufnahmezeitraum	Beurteilung	Abgabemark Archivsignatur Kassationsvermerk
1	2	3	4	5	6	7	8	
VL 2860	87	423.1	Hilfe zum Lebensunterhalt A-B0 (Treuen) ³²⁴⁻³⁴⁰	1996	2006			
VL 2861	88	"	Hilfe zum Lebensunterhalt C-G0 (Treuen) ³⁴¹⁻³⁵⁵	1996	"			
VL 2862	89	"	Hilfe zum Lebensunterhalt H-L (Treuen) ³⁶⁰⁻³⁷⁵	1996	"			
VL 2863	90	"	Hilfe zum Lebensunterhalt M-R (Treuen) ³⁸⁰⁻³⁹⁵	1996	"			
VL 2864	91	"	Hilfe zum Lebensunterhalt S-Z (Treuen) ¹⁰⁰⁰⁻¹⁰²¹	1996	"			
VL 2865	92	"	Einmalige Hilfen B-Z (Treuen) ¹⁰²²⁻¹⁰³⁵	1996	"			
VL 2866	93	"	abgelehnte einmalige Hilfen B-W (Treuen) ¹⁰³⁶⁻¹⁰⁵¹	1996	"			
VL 2867	94	"	Ablehnungen SH-Anträge B-W (Treuen) ¹⁰⁵²⁻¹⁰⁵⁸	1996	"			
VL 2868	95	"	Sozialhilfe B-K ¹⁰⁵⁹⁻¹⁰⁷⁴	1996	"			
VL 2869	96	"	Sozialhilfe A-F ¹⁰⁷⁵⁻¹⁰⁹⁸	1996	"			
VL 2870	97	"	Sozialhilfe G-J ¹⁰⁹⁹⁻¹¹²⁸	1996	"			
VL 2871	98	"	Sozialhilfe K-L ¹¹²⁹⁻¹¹⁴⁸	1996	"			
VL 2872	99	"	Sozialhilfe M-R ¹¹⁴⁹⁻¹¹⁸³	1996	"			
VL 2873	100	"	Sozialhilfe S-T ¹¹⁸⁴⁻¹¹⁹³	1996	"			
VL 2874	101	"	Sozialhilfe V-Z ¹¹⁹⁴⁻¹¹⁹⁵	1996	"			
VL 2875	102	"	Einmalige Hilfe A-H (Auerbach) ¹²⁰⁶⁻¹²⁰⁹	1996	"			
VL 2876	103	"	Einmalige Hilfe J-M (Auerbach) ¹²¹⁰⁻¹²²³	1996	"			
VL 2877	104	"	Einmalige Hilfe P-Z (Auerbach) ¹²³⁰⁻¹²⁴⁵	1996	"			

Besondere Anmerkungen: Bei Vervielfachung der Besondere Anmerkungen sind die Abgabenvermerke anzugeben. Bei Vervielfachung der Besondere Anmerkungen sind die Abgabenvermerke anzugeben. Bei Vervielfachung der Besondere Anmerkungen sind die Abgabenvermerke anzugeben.

Abb. 2

Dienststelle/Firma

Aktenführende Stelle: Sozialamt, Offener Hilfen

Aktenzeichen:

Akzentitel bzw. Akteninhalt:

Hilfe zum Lebensunterhalt

Be [redacted] W [redacted] 931

Be [redacted], [redacted] 932

Be [redacted], [redacted] 933

Be [redacted], W [redacted] 934

Be [redacted], [redacted] 935

Bandnummer: 2

Zeitlicher Umfang: 1996

Aufzubewahren bis:

Archivsignatur:

VLK 2860

Abbildung: Archivsignatur, Archivnummer, Bandnummer, Zeitlicher Umfang, Akzentitel, Aktenzeichen, Dienststelle/Firma, Aktenführende Stelle

Abb. 3

44258	24	8570	H	[REDACTED]	05.07.66		92-99	2015		
44259	25	8570	U	[REDACTED]	28.06.79		98-99	2012		
44260	25	8570	K	[REDACTED]	14.08.55		96-97	2012		
44261	25	8570	L	[REDACTED]	12.06.37		95-96	2012		
44262	25	8570	R	[REDACTED]	09.10.58		94-97	2012		
44263	25	8570	K	[REDACTED]	10.01.76 /20.03.7		99-02	2012		
44264	26	8570	H	[REDACTED]	30.08.71		95-99	2011		
44265	26	8570	H	[REDACTED]	07.06.59		96-99	2011		
44266	26	8570	K	[REDACTED]	13.10.66		00	2011		
44267	26	8570	K	[REDACTED]	01.05.51		00-01	2011		
44268	27	8570	K	[REDACTED]	02.05.66		00-01	2012		
44269	27	8570	K	[REDACTED]	14.08.63		98-02	2012		
44270	27	8570	H	[REDACTED]	07.03.76		95-99	2012		
44271	27	8570	M	[REDACTED]	19.08.72		00-01	2012		
44272	27	8570	H	[REDACTED]	26.01.80		00	2012		
44273	28	8570	W	[REDACTED]	05.06.55 /21.10.5		96-99	2013		
44274	28	8570	S	[REDACTED]	18.04.79		00	2013		
44275	28	8570	H	[REDACTED]	27.10.81		01-02	2013		
44276	28	8570	S	[REDACTED]	05.11.59		96-98	2013		
44277	28	8570	H	[REDACTED]	07.05.61		96-02	2013		
44278	28	8570	M	[REDACTED]	26.09.84		02-03	2013		
44279	28	8570	A	[REDACTED]	09.11.51		92-99	2013		
44280	28	8570	B	[REDACTED]	11.01.66		91-92	2013		ist LRA RC
44281	28	8570	Z	[REDACTED]	05.11.69		91-97	2013		
44282	29	8570	G	[REDACTED]	12.04.50		93-98	2009		2 Bände
44283	29	8570	S	[REDACTED]	01.04.70		96-99	2009		
44284	29	8570	V	[REDACTED]	22.05.53		97-99	2009		
44285	29	8570	J	[REDACTED]	08.05.78		98-99	2009		
44286	29	8570	M	[REDACTED]	10.05.70		95	2009		ist LRA RC
44287	30	8570	S	[REDACTED] I-II	22.02.68		97-02	2013		
44288	30	8570	M	[REDACTED]	10.11.47		99-03	2013		
44289	30	8570	J	[REDACTED]	28.10.73		99-02	2013		
44290	30	8570	K	[REDACTED]	12.03.78		98	2013		
44291	31	8570	H	[REDACTED]	14.09.61		98-99	2010		
44292	31	8570	S	[REDACTED]	28.05.77		97-99	2010		
44293	31	8570	S	[REDACTED]	10.10.59		96-98	2010		
44294	31	8570	K	[REDACTED]	10.06.79		00	2010		
44295	31	8570	K	[REDACTED]	08.01.58		99-00	2010		
44296	31	8570	S	[REDACTED]	08.02.71		97	2010		
44297	32	8570	A	[REDACTED]	04.12.59		99-01	2012		
44298	32	8570	W	[REDACTED]	24.12.69		00-02	2012		
44299	32	8570	W	[REDACTED]	20.11.74		01-02	2012		
44300	32	8570	F	[REDACTED]	31.12.72		96-99	2012		
44301	32	8570	A	[REDACTED]	20.07.61		97	2012		
44302	33	8570	M	[REDACTED] I	20.04.58		01-02	2012		
44303	33	8570	S	[REDACTED]	26.06.35		98-99	2012		
44304	33	8570	M	[REDACTED]	15.10.55		93-99	2012		
44305	33	8570	V	[REDACTED] III	22.05.53		99-00	2012		
44306	33	8570	W	[REDACTED]	24.08.83		02	2012		
44307	33	8570	M	[REDACTED]	14.08.83 /02.11.5		96-00	2012		

Joseph Unger
8570

Abb. 5

Überlieferung der Arbeitsverwaltung am Beispiel der Optionskommune Landkreis Emsland

von Heiner Schüpp

Die Überlieferung der Arbeitsverwaltung ist eine Aufgabe, bei der es naheliegt, nach bundesweit entwickelten oder abgestimmten Verfahren vorzugehen. Die Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK) und die Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder (KLA) haben deshalb die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe angeregt, die ein entsprechendes Bewertungsmodell erarbeiten soll.¹

Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende sind zwei Organisationsformen für die Leistungsgewährung möglich. Das Jobcenter kann entweder als gemeinsame Einrichtung einer Kommune und der Agentur für Arbeit oder in einer Optionskommune in alleiniger Trägerschaft einer Kommune aufgestellt sein. Der Landkreis Emsland hat sich entschieden, zum 1. Januar 2005 als Optionskommune zu fungieren. Das hier angewendete Modell der Optionskommune unterscheidet sich allerdings in einigen Punkten vom im Kreis Steinfurt praktizierten Modell, das in der Studie des LWL-Archivamtes untersucht worden ist. Insoweit kann die Aussage von Hans-Jürgen Höötman nur bestätigt werden, dass zwar die Rahmenbedingungen bundesweit in allen Optionskommunen vergleichbar sind, allerdings in jedem Fall gesondert zu analysieren ist, wie sich die Organisations- und Delegationsmöglichkeiten auf die Aktenüberlieferung aus-

1 Der Verfasser gehört als Mitglied der BKK und als Vertreter einer Optionskommune dieser AG an. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags im Dezember 2017 hatte sich die AG allerdings noch nicht konstituiert. Sie dürfte aber auf den Ergebnissen der KLA Arbeitsgruppe „Arbeitsverwaltung“ aufbauen, die im Februar 2014 ihren Abschlussbericht „Bewertung der elektronischen Akten im SGB III-Bereich und bei den Familienkassen“ vorgelegt hat, URL: http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/abschlussbericht-bewertung-elektronischer-akten.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten]. Der Beitrag beruht deshalb auf eigenen Erkenntnissen auf der Basis des bei der Optionskommune Landkreis Emsland seit 2004 entstandenen Schriftguts und den Ergebnissen, welche die Kollegen vom LWL-Archivamt in Münster am Beispiel des Kreises Steinfurt erarbeitet haben. Diese finden sich in Katharina Tiemann (Hrsg.), Bewertung personenbezogener Sozialhilfeakten. Ein Praxisleitfaden für Kommunalarchive (Texte und Untersuchungen zur Archivpflege 31), Münster 2015. Heranzuziehen ist auch Hans-Jürgen Höötman, Bewertungsempfehlungen bei personenbezogenen Massenakten in den Leistungsbereichen von SGB II (Optionskommunen) und SGB XII, in: Archiv-Nachrichten Niedersachsen 20 (2016), S. 92–102.

wirken. Die gesetzlichen Grundlagen sind in der Literatur ausreichend dargestellt worden, deshalb kann in diesem Beitrag darauf verzichtet werden.²

Optionskommune Landkreis Emsland

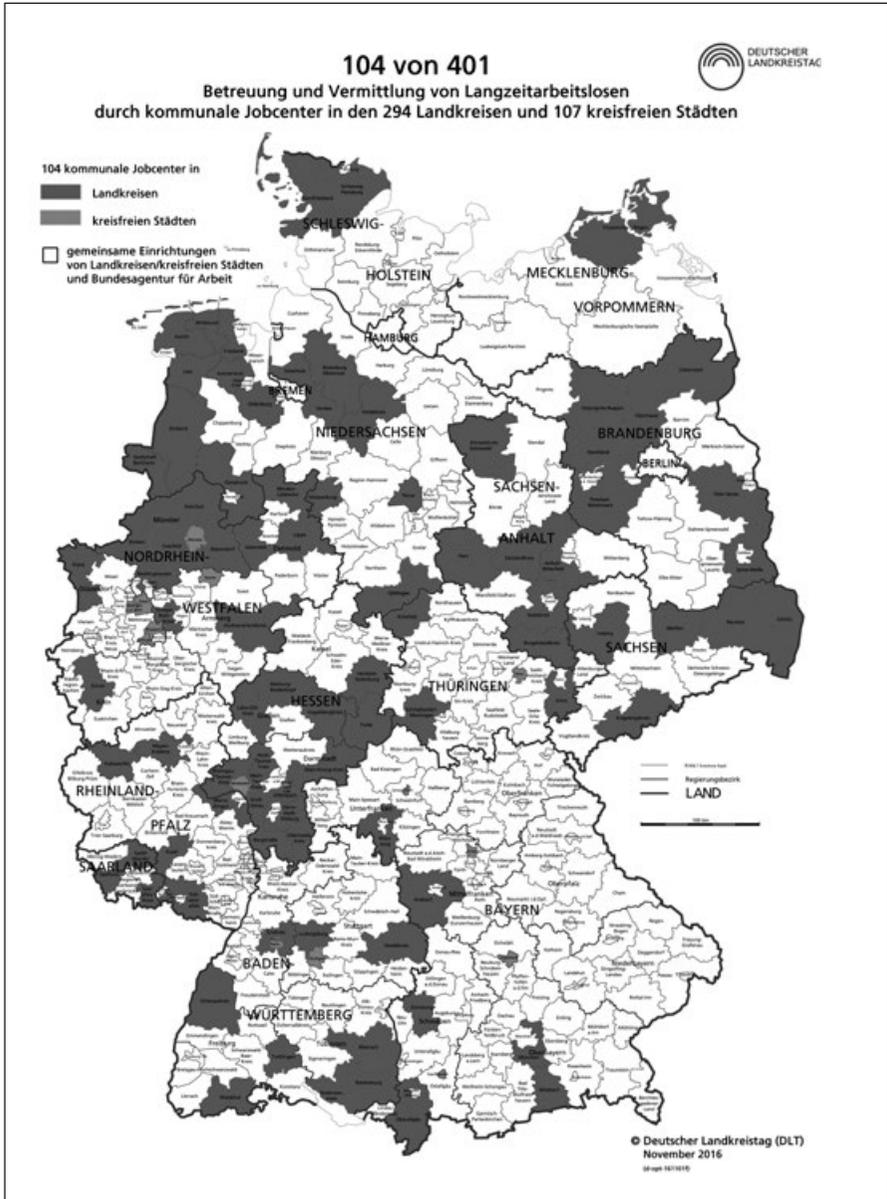
Der Landkreis Emsland liegt im Nordwesten Niedersachsens. Er wurde im Rahmen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen am 1. August 1977 aus den Kreisen Aschendorf-Hümmling, Meppen und Lingen gebildet. Er erstreckt sich über 2.882 km² von der nordrhein-westfälischen Landesgrenze bei Rheine bis zur Grenze Ostfrieslands bei Papenburg. Er ist flächenmäßig der größte Landkreis Niedersachsens, zählt zu den größten in der Bundesrepublik Deutschland und ist insgesamt größer als das Bundesland Saarland. Nachbarn im Westen sind die Niederlande, zu denen über eine rund 60 km lange gemeinsame Staatsgrenze hinweg vielseitige wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen bestehen. Im Osten grenzen die Landkreise Cloppenburg und Osnabrück, im Südwesten der Landkreis Grafschaft Bentheim an das Emsland. Aktuell leben in den 19 Städten, Samtgemeinden und Gemeinden des Landkreises Emsland rund 322.000 Einwohner. Davon sind rund 132.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigt.³

Durch die Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kommunalträger-Zulassungsverordnung – KomtrZV) vom 24. September 2004 ist der Landkreis Emsland zunächst für die Zeit vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2010 an der Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistungen nach SGB II zugelassen worden. Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 wurde die Zulassung der kommunalen Träger unbefristet verlängert. Dem Landkreis Emsland wurde die Aufgabenwahrnehmung dauerhaft übertragen. Seit dieser Zeit tritt der Fachbereich Arbeit als Jobcenter auf. Stand November 2016 sind 104 Kommunen im ganzen Bundesgebiet Optionskommunen.

Als Optionskommune ist der Landkreis Emsland für seinen Zuständigkeitsbereich damit alleiniger Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Zu den Aufgaben gehören die Leistungsverwaltung, die Abwicklung der Sozialversicherungsangelegenheiten für Bezieher von Leistungen nach dem SGB II, die

2 Dazu zuletzt Nicola Bruns, Massenakten aus dem Bereich des Sozialrechts – Überblick und Einführung, in: Archiv-Nachrichten Niedersachsen 20 (2016), S. 81–91.

3 Dazu Heiner Schüpp, Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Der Landkreis Emsland. Geographie – Geschichte – Gegenwart. Eine Kreisbeschreibung, im Auftrag des Landkreises Emsland hrsg. v. Werner Franke/Josef Grave/Heiner Schüpp/Gerd Steinwascher, Meppen 2002, S. 528–552 und Emsland-Statistik Ausgabe 12/17, Kreisarchiv Emsland Rep 1 Nr. 1876.



Karte der Optionskommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Stand November 2016
(Quelle: Deutscher Landkreistag, URL: <https://www.kommunale-jobcenter.de/>)

Bereitstellung von Eingliederungsmaßnahmen sowie insbesondere die Arbeitsvermittlung für Arbeitslosengeld-II-Bezieher.

Die Entscheidung ist 2004 vor allem vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosenzahlen gefallen. Die Quote betrug über Jahre hinweg zeitweise mehr als 10 %. Man wollte die durch die sogenannten Hartz-Gesetze eröffneten Möglichkeiten nutzen, Bewegung in den Arbeitsmarkt zu bringen – auf kommunaler Ebene koordiniert zwischen Politik und Wirtschaft. Die Erwartung war, dies besser zu machen als die staatliche Arbeitsverwaltung, zumal schon seit den 1990er-Jahren Erfahrungen aus erprobten Modellen wie Beschäftigungsinitiativen, Arbeit statt Sozialhilfe und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch erweiterte Schulangebote vorlagen.

Nach mehr als 10 Jahren Erfahrung kann dazu festgestellt werden, dass das Modell erfolgreich war. Die Arbeitslosenquote betrug im Oktober 2017 im Emsland 2,6 %, bester Bezirk war Meppen mit 2,3 %. Zum Vergleich betrug die Quote in Niedersachsen 5,5 % und im Bundesgebiet 5,4 %.⁴ Dabei kann selbstverständlich nicht beurteilt werden, ob die Zahlen bei Fortführung des alten Modells nicht genauso ausgesehen hätten. Das darf allerdings bezweifelt werden.

Organisation der Optionskommune Landkreis Emsland und archivische Überlieferung

Die 19 kreisangehörigen Städte, Samtgemeinden und Gemeinden sind wie schon zu Zeiten der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in die Aufgaben erledigung eingebunden. Die Leistungsgewährung nach SGB II, die sogenannten passiven Leistungen, hat der Landkreis auf sie übertragen. Darüber werden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen. Für die Aufgabenübernahme erhalten die Kommunen eine Kostenerstattung. Sie betrug z. B. 2017 rund 3,1 Mio. €.

Die aktiven Leistungen, also die Bereitstellung von Eingliederungsmaßnahmen und die Arbeitsvermittlung, werden durch z. Zt. 83 Fallmanager erbracht. Die Leitung und Organisation befindet sich im Kreishaus in Meppen. Die Fallmanager wiederum sitzen in den Rathäusern der kreisangehörigen Kommunen. Ausnahmen sind die Städte Papenburg, Meppen und Lingen, wo sich die Anlaufstellen in den Außenstellen der Kreisverwaltung bzw. dem Kreishaus in Meppen befinden. Die Dezentralität erspart der Kundschaft lange Wege und eröffnet die Chance, über ortsnahe Kenntnisse und Verbindungen zu potenziellen Arbeitgebern bessere Vermittlungsergebnisse zu erzielen.

4 Meppener Tagespost vom 2.11.2017.

Die Fachaufsicht über die kommunalen Leistungserbringer liegt beim Landkreis Emsland, der auch die Widerspruchsverfahren bearbeitet. Hier wird auch die Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II geführt. Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang, dass die Leistungen nach SGB III, also die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld I und die Statistik der Arbeitslosenzahlen, weiterhin durch die örtlichen Arbeitsagenturen der Bundesagentur für Arbeit für ihren Zuständigkeitsbereich erfolgt, denen allerdings das Jobcenter die notwendigen ergänzenden Zahlen liefert.

Aus der Konstruktion Optionskommune ergibt sich, dass das Kreisarchiv alleine für die archivische Überlieferung zuständig ist. Eine Abstimmung mit dem Landesarchiv ist nicht erforderlich. Gleichwohl gibt es mehrere Registraturbildner, wie sich aus der dargestellten Konstruktion ergibt. Strukturell ist das Schriftgut in folgende Gruppen einzuteilen:

Allgemeine Akten

Enthalten sind Akten, die den politischen Prozess abbilden, der zur Entscheidung geführt hat, Optionskommune sein zu wollen, darin auch Stellungnahmen bzw. Einflussnahmen auf den Gesetzgebungsprozess, zu Organisation und Aufbau des Jobcenters, Vereinbarungen mit den Kommunen, Zielvereinbarung mit dem Land. Diese Akten werden vollständig bei der Kreisverwaltung geführt.

Einzelfallakten

Die Masse machen die Fallakten aus. Sowohl auf der passiven Seite, also der Leistungserbringung, wie der aktiven, also der Vermittlung, werden die personenbezogenen Fallakten alphabetisch nach Namen angelegt.

Die bei den Gemeinden geführten Akten enthalten den Antrag auf Arbeitslosengeld II und die zu dessen Bearbeitung erforderlichen Belege und Nachweise. Hierbei handelt es sich um persönliche Angaben, Angaben zur Unterkunft, Einkommens- und Versicherungsnachweise sowie sonstige gegebenenfalls für die Bearbeitung relevante Unterlagen. Neben dem Regelbedarf zur Sicherstellung des Lebensunterhalts umfasst der Leistungskanon auch Mehrbedarfe z. B. bei Schwangerschaft und Alleinerziehung, Kosten für Unterkunft und Heizung, einmalige Leistungen z. B. Erstausrüstungen für die Wohnung, für Bekleidung und Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Akten werden geschlossen, wenn die Antragsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen bzw. der Leistungsbezieher in eine andere Kommune verzieht.

Die organisatorische Hoheit über die Art der Aktenführung liegt bei den beauftragten Gemeinden. Sie sind also Registraturbildner für diesen Bereich. Es gibt

keine Vorgaben seitens des Landkreises Emsland. Das ist aus den Zeiten des BSHG so übernommen worden, wo schon sogenannte Heranziehungsverträge geschlossen wurden. Allerdings sorgen die Fachaufsicht des Landkreises Emsland und das bei fast allen Gemeinden eingesetzte elektronische Fachverfahren LÄMMkom der Firma Lämmerzähl dafür, dass ein hoher Grad von Einheitlichkeit herrscht. Festzuhalten bleibt, dass die Akten trotz elektronischen Fachverfahrens aus rechtlichen Gründen bislang parallel in Papierform angelegt werden.

Ausnahmen gibt es allerdings bei den Städten Meppen und Haren sowie den Samtgemeinden Lengerich und Spelle, wo SAPERION als DMS zum Einsatz kommt, was zur Folge hat, dass dort hybride Akten entstehen können. Das ist aus archivi-scher Sicht problematisch, aber lösbar.

Während die Gemeinden für die Leistungssachbearbeitung zuständig sind und in diesem Rahmen die Grundsicherung für Arbeitsuchende gewährleisten, ist der Fachbereich Arbeit für die aktive Vermittlung und den Einstieg der SGB-II-Klienten in den Arbeitsmarkt verantwortlich. Hierzu stehen verschiedene Leistungsangebote zur Verfügung. Dazu zählen u. a. individuelle Fördermaßnahmen und Bildungsangebote, so zum Beispiel die Vermittlung von Praktika, Probearbeit und Qualifizierungsmaßnahmen, Hilfen bei sonstigen vermittlungshemmenden Problemen, Gesundheitsförderung und Gewährung von Eingliederungszuschüssen.

Die Kontaktaufnahme der Antragsteller erfolgt in der Regel über die Gemeinden, die zur Vorsprache bei den zuständigen Fallmanagern im Rahmen der Leistungsgewährung auffordern. Die Fallmanager sitzen wie beschrieben vor Ort. Sie erstellen eine Stärken-Schwächen-Analyse, die Angaben zu den persönlichen, familiären, gesundheitlichen und finanziellen Verhältnissen sowie der Wohnsituation enthält. Die Analyse beinhaltet aber noch ergänzende Informationen zu Ausbildung und Beruf, zu Kompetenzen und Erscheinungsbild sowie gegebenenfalls zum Migrationshintergrund. Zum Standard gehört auch eine Eingliederungsvereinbarung.

Eingesetzt wird das elektronische Fachverfahren comp.ASS der Firma prosozial. Auch hier wird parallel eine Papierakte geführt. Grundsätzlich besteht für die Fallmanager die Vorgabe, den Einzelfall lückenlos zu dokumentieren. Deshalb sind alle Vorgänge, von Gesprächsnotizen über Kontakte zu Beratungsstellen, Bildungseinrichtungen etc. bis hin zu Vermittlungsergebnissen, in der Akte vorhanden, wobei die jeweilige Qualität der Eintragungen, gerade im Bereich der Gesprächsdokumentation, sehr vom Bearbeitungsstil der Sachbearbeiter abhängig ist.

Beide Fachverfahren haben ihre Stärken im jeweiligen Einsatzfeld. Die Sachbearbeiter haben dabei gegenseitigen Zugriff auf die Fälle, für die Gegenseite aber nur eine Leseberechtigung, bearbeitungsberechtigt sind sie nur für ihre eigene Seite.

Nach Auskunft der Anbieter, aber auch des Leiters des Jobcenters, werden die genannten Fachverfahren bundesweit in vielen Kommunen eingesetzt. So ist der Wunsch nach einem einzigen elektronischen Fachverfahren aufgekommen. Die Firma Lämmerzahl hat deshalb LÄMMkom weiterentwickelt. LISSA, wie das neue Programm heißt, soll auch die Funktionen von comp.ASS enthalten.

Die Aktenüberlieferung beim Landkreis umfasst darüber hinaus die zentrale Bearbeitung von Widerspruchs- und Klageverfahren, Unterhaltsangelegenheiten sowie den Ermittlungsdienst, von dem Leistungsmisbrauch und Bußgeldverfahren bearbeitet werden.

Statistik

Beim Landkreis werden zudem Leistungsakten zu Arbeitsvermittlungs- und Eingliederungsmaßnahmen geführt. Hierbei handelt es sich vor allem um statistische Erhebungen und Auswertungen. Sie dienen dazu, die eigenen Maßnahmen und Ziele prüfend zu begleiten und weiterzuentwickeln. Sie sind ein Steuerungsinstrument und ermöglichen ebenfalls den Vergleich mit anderen Optionskommunen. Auf Landesebene sind sie grundlegend für die Evaluation der getroffenen Zielvereinbarung. Auf dieser Basis erscheint monatlich ein Arbeitsmarktbericht, in dem das Jobcenter sehr differenziert eine Reihe von Kennzahlen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, der regelleistungsberechtigten Flüchtlinge, der Entwicklung der Arbeitslosenquoten gestaffelt nach Altersgruppen, arbeitsmarktpolitische Aktivitäten und vieles mehr darstellt.

Quellenwert und Bewertung

Die soziale Grundsicherung ist ein politisch-gesellschaftliches Kernthema. Sie gehört zum Kanon kommunaler Aufgaben und hat historisch ihre Wurzeln in der Armen- und Krankenfürsorge. In Anbetracht des Stellenwertes und der damit verbundenen finanziellen Leistungen gehört sie zum Kern des Leistungsangebots der Kommunen. Beispielsweise wurden im Jahr 2017 etwa 70 % der 550 Mio. € des Gesamthaushaltes des Landkreises Emsland im Bereich „Soziales“ ausgegeben, davon 100 Mio. € für den Teil SGB II.⁵ Schon daraus ergibt sich, dass Akten aus diesem Kontext, zumal in einer Optionskommune, exemplarisch in die Archive übernommen werden sollten, um anhand von Einzelfällen sowohl die Einbettung in den gesetzlichen Kontext als auch den Verfahrensablauf insgesamt abzubilden.

⁵ Haushaltsplan des Landkreises Emsland für das Jahr 2017, Kreisarchiv Emsland Rep 1 Nr. 1877, S. 58 ff. und 579–601.

Die Akten der Arbeitsverwaltung ermöglichen Einblicke in die lokale Gesellschaft und Lebenswirklichkeit. Sie liefern vielfältiges Material für die Mikro- und Makrogeschichte und sozialwissenschaftliche Forschungen. Sie belegen zugleich den Prozess der Verwirklichung der gesetzlichen Vorgaben und damit den Umgang der Verwaltung mit bedürftigen Mitgliedern der Gesellschaft.

Der tatsächliche Quellenwert der Akten ist jedoch nur durch Autopsie zu ermitteln. Die wesentlichen Akteninhalte wurden bereits genannt. Die beiden Aktenstränge der Fallakten, also die der Leistungssachbearbeitung wie die der Fallmanager, müssen dabei als Einheit gesehen werden. Nur so kann die ganze Breite der Lage der Antragsteller und die Entwicklung ihrer Lebensumstände im Verlaufe des Hilfebezugs abgebildet werden und zwar sowohl hinsichtlich des Alters, der sozialen Herkunft, der familiären Strukturen, der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Verhältnisse sowie der Integrations- und Fördermaßnahmen.

Die zu erwartende Höhe des Aktenaufkommens kann anhand einiger Zahlen beschrieben werden. Die genaue Zahl aller vorhandenen Fallakten im Landkreis Emsland konnte aktuell noch nicht festgestellt werden, da sie sich an den genannten verschiedenen Standorten befinden. Einen Anhaltspunkt liefert aber etwa der Arbeitsmarktbericht des Jobcenters vom Oktober 2017. Daraus geht hervor, dass 13.813 Personen in 7.368 Bedarfsgemeinschaften Regelleistungen nach SGB II erhielten. Der Vergleich zum Oktober 2016 mit 10.000 zu 7.349 zeigt die hohe Fluktuation, die durch die Vermittlungsquote von rund 25 % in den 1. Arbeitsmarkt unterstrichen wird. Das sagt zwar noch nichts über die Zahl aller angefallenen Akten, gibt aber einen Hinweis auf die Fallzahlen. Für Niedersachsen kann korrespondierend eine Orientierung geboten werden. Bezogen auf die Gruppe der Erwerbsfähigen im Alter von 15 bis 65 Jahren beträgt die Quote der Regelleistungsempfänger im Landkreis Emsland 5,5 %, landesweit beträgt sie rund 10 %, d.h. hier gibt es entsprechend mehr Fallakten. Die Zahlen werden sich durch die wachsende Zahl an regelleistungsberechtigten Ausländern erhöhen, also in Masse Flüchtlingen und Asylbewerbern. Im Landkreis Emsland sind sie im Vergleich zum Oktober 2016 um 50 % gestiegen.

Im Vergleich dazu fallen die rund 4 lfdm. der erwähnten allgemeinen Akten nicht ins Gewicht. Ähnliches gilt für die Widerspruchs- und Klageakten, die Akten des Ermittlungsdienstes sowie die Unterhaltsakten. Diese Aktengruppen können als ergänzende Überlieferung zu den ursprünglichen Leistungsakten angesehen werden und umfassen nur relativ geringe Fallzahlen.

Aus dem Genannten ergeben sich die im Folgenden aufgeführten Überlegungen zur Bewertung:

1. Angesichts der bundesweit ähnlich strukturierten Aktenüberlieferung bietet sich ein Bewertungsmodell an. Für die Optionskommunen liegt der Fall dabei wegen der unmittelbaren Zuständigkeit der Kommunalarchive einfacher. Die Chance, so eine gleichartig strukturierte Überlieferung zu bilden, eröffnet der historischen und sozialwissenschaftlichen Forschung gute Quellengrundlagen.
2. Wegen des vergleichsweise geringen Umfangs sind die allgemeinen Akten, die Widerspruchs- und Klageakten, die Akten des Ermittlungsdienstes, die Unterhaltsakten sowie die statistischen Unterlagen vollständig in das Archiv zu übernehmen. Es ist dabei zu prüfen, ob die zu diesen Fällen gehörigen Akten des Leistungs- und Vermittlungsbereiches unabhängig vom Auswahlmodell zusätzlich heranzuziehen sind.

Soweit allgemeine Abrechnungsunterlagen enthalten sind, sind diese nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren kassabel, da sich die Zahlen in den Haushaltsunterlagen und der Statistik wiederfinden.

3. Inhaltliche wie praktische Erwägungen sprechen für eine Auswahlarchivierung durch eine Buchstabenstichprobe. Eine Buchstabenauswahl, die aufgrund der Ordnungsstruktur in den Registraturen nach Namensalphabet sehr praktikabel ist, bildet gezielt familiäre Zusammenhänge ab und ermöglicht die Verfolgung von Biographien über den gesamten Zeitraum von Leistungsbeantragung bis Leistungsbeendigung. Darüber hinaus können sowohl Längs- als auch Querschnittuntersuchungen angestellt werden.
4. In der angeführten LWL-Studie hat die Arbeitsgruppe nach Auswertung der Beispielkommune Kreis Steinfurt vorgeschlagen, den Buchstaben O/Ö zu wählen. Es muss offen bleiben, ob dieser Vorschlag unter den Aspekten der wachsenden Zuwanderung aus dem nichteuropäischen Sprachraum weiterhin die gewünschte repräsentative Auswahl sichert.⁶
5. Gegenüber einer repräsentativen Auswahl bietet dieses Verfahren den Vorteil, alle beschriebenen Stränge der Fallakten zu überliefern. Nur eine Buchstabenauswahl ermöglicht eine Verzahnung der Überlieferungen. Dies gilt gerade dann, wenn verschiedene Registraturbildner beteiligt sind. Es würde damit ebenfalls bei Nichtoptionskommunen etwa beim Modell „Überlieferung im Verbund“ praktikabel sein und damit die Überlieferung insgesamt für vergleichende

⁶ In anderen Vorträgen der Tagung und verschiedenen Diskussionsbeiträgen wurden andere Buchstabenauswahlen – jeweils wohl begründet und teilweise schon lange in Anwendung – genannt. Eine bundesweit einheitliche Buchstabenauswahl dürfte deshalb kaum durchzusetzen sein.

Forschungen nutzbar machen. Weitergedacht sollte es für die Überlieferung des gesamten Feldes „Soziales“ anwendbar sein. Letztlich ist eine Buchstabenauswahl sowohl für die Registraturbildner als auch für die Archive leicht handhabbar.

Fazit

Seit 2005 werden die gesetzlichen Grundlagen des SGB II angewendet. Die Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren dürfte für die ersten Fallakten also bereits abgelaufen sein. In den Registraturen muss Platz geschaffen werden. Es muss also zügig ein Bewertungsmodell entwickelt werden, damit die beschriebene erwünschte Struktur der Überlieferung gebildet werden kann. Die Übernahme der elektronisch geführten Akten in ein digitales Langzeitarchiv kann dabei helfen.

Flüchtlinge und andere Migranten in der amtlichen Überlieferung. Strategien zur Erfassung der gesamten Bandbreite migrantischen Lebens in der Kommune

von *Nasrin Saef*

Flucht und Migration sind Themen, die in den letzten beiden Jahren die öffentliche Debatte stark geprägt haben. Sie wurden häufig kontrovers und auch simplifizierend diskutiert, und wer heute von Flüchtlingen und Migranten spricht, riskiert, die davon geprägten Bilder hervorzurufen. Zur Überlieferung von Migration im Archiv jedoch sind ein umfassender Blick auf das Thema und ein über die aktuelle Migrationsbewegung hinausgehendes Gedächtnis nötig. Dieser Beitrag versucht daher, solche Vereinfachungen aufzubrechen und das Thema Migration in seiner Komplexität greifbar zu machen. Dabei wird die amtliche Überlieferung im Fokus stehen.

Zu diesem Zweck wird zunächst ein Dokumentationsprofil zum Thema Migration vorgestellt, welches die Grundlage des Beitrags bildet. Anschließend werden Sachakten mit Migrationsbezug thematisiert, mit besonderem Fokus auf Themen mit Migrationsbezug in fachfremden Behörden. Darauf folgt eine Erörterung von Ansätzen zum Umgang mit Massenakten, die Migration als Kriterium berücksichtigen. Zuletzt werden Strategien zur ganzheitlichen Überlieferung von Migration im Kommunalarchiv anhand von Beispielen aus dem Dokumentationsprofil diskutiert.

Das Dokumentationsprofil Migration im Überblick

Die Basis für die folgenden Ausführungen ist das Dokumentationsprofil Migration.¹ Dabei handelt es sich um eine Arbeitshilfe für rheinische Kommunalarchivare, die von mir im Jahr 2013 in Zusammenarbeit mit dem Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland e. V. und dem Landschaftsverband Rheinland erarbeitet wurde. Es basiert auf dem Leitfaden der Bundeskonferenz der

¹ Nasrin Saef, Dokumentationsprofil Migration. Eine Arbeitshilfe zur gezielten Überlieferung von Migration in Kommunalarchiven, 2014, URL: <https://docplayer.org/17202488-Dokumentationsprofil-migration.html> [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

Kommunalarchive² und besteht somit aus einer Beschreibung des Themenkomplexes Migration, Dokumentationszielen und einem Quellen- und Registraturbildnerkataster mit relevanten Unterlagen, ihren Registraturbildnern und dem zuständigen Archiv. Da das Dokumentationsprofil nicht für eine spezifische Kommune erarbeitet wurde, enthält es außerdem eine Auflistung der relevanten Unterlagen nach idealtypischem Ressort sortiert anstatt nach konkreten Ämtern. Zudem finden sich im Dokumentationsprofil Überlegungen dazu, wie Migranten gezielt in Massenakten überliefert werden können.

Zwei Punkte in der obigen Beschreibung des Dokumentationsprofils könnten zu Problemen führen: die Erarbeitung im Jahr 2013 und der Fokus auf das Rheinland. Gesellschaftlich und politisch hat sich seit 2013 einiges im Themenfeld Migration geändert. Dies hat sich auch in der Verwaltung niedergeschlagen, zum Beispiel durch die Vergrößerung von Behörden wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder Verfahrensänderungen zur Beschleunigung von Asylentscheidungen. Diese Änderungen betreffen aber nur die Bundesebene. Auf kommunaler Ebene wurden mancherorts Kompetenzen gebündelt und zentrale Einrichtungen geschaffen, die grundlegenden Aufgaben aber sind unverändert und das Dokumentationsprofil somit weiterhin anwendbar.

Der Fokus auf rheinische Kommunen führt dazu, dass die folgenden Ausführungen nicht eins zu eins auf alle deutschen Städte und Kreise übertragbar sind. Aber auch wenn die genauen Organisationsstrukturen abweichen: Die Sortierung der Unterlagen nach idealtypischen Ressorts sollte dazu führen, dass vergleichbare Unterlagen überall in Deutschland einfach identifiziert werden können.

Wenn man die Überlieferung von Migranten in amtlichem Schriftgut betrachten möchte, stellt sich als erstes die Frage, welche Personen unter diesen Begriff fallen. Im Dokumentationsprofil Migration und auch in diesem Beitrag wird mit der Definition des Statistischen Bundesamts gearbeitet, da diese formal überprüfbare Kriterien nennt. Einen Migrationshintergrund haben demnach „[...] alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland

2 Bundeskonferenz der Kommunalarchive (Hrsg.), Erstellung eines Dokumentationsprofils für Kommunalarchive, 2009, URL: http://www.bundeskonferenz-kommunalarchive.de/empfehlungen/Arbeitshilfe_Dokumentationsprofil.pdf

geborenen Elternteil“³. Diese Definition fasst über zwanzig Prozent der Bevölkerung, in Großstädten zum Teil deutlich mehr.⁴ Das ist der erste wichtige Punkt dieses Beitrags: Man kann Migration nicht nicht überliefern. Auch wenn das Schriftgut der eigenen Verwaltung ohne jegliche Rücksicht auf Migration oder Migranten bewertet wird, werden Menschen mit Migrationshintergrund (im Folgenden verkürzt Migranten genannt) und durch Migration verursachte Phänomene in den übernommenen Unterlagen vorkommen. Was aber angestrebt werden kann, ist eine gezieltere Überlieferungsbildung zu dem Thema und ein Bewusstsein darüber, welche Aussagekraft die übernommenen Unterlagen haben können. Es kann aktiv an einem vollständigeren Bild der Migration in der eigenen Kommune gearbeitet werden, anstatt es dem Zufall zu überlassen.

Aufgrund der Allgegenwärtigkeit des Themas wird im Folgenden eine Unterscheidung von drei Typen von Unterlagen mit Migrationsbezug getroffen:

- Sachakten fachspezifischer Ämter und Institutionen
- Sachakten der allgemeinen Verwaltung
- Massenhaft gleichförmige personenbezogene Akten

Sachakten mit Migrationsbezug in der amtlichen Überlieferung

Bei den Sachakten mit Migrationsbezug ist eine Unterscheidung zwischen zwei der oben genannten Typen sinnvoll: den Akten fachspezifischer Ämter und Institutionen und den Akten mit Migrationsbezug in der allgemeinen Verwaltung.

Typische Fachbehörden und -einrichtungen in nordrhein-westfälischen Kommunen sind:

- die Ausländerbehörde (entweder als eigenes Amt oder beim Ordnungsamt angesiedelt)
- die Integrationsbeauftragte
- der Integrationsrat und/oder der Ausländerbeirat
- das Kommunale Integrationszentrum

Die Unterlagen dieser Behörden stellen konzentrierte Quellen dar, die zur Überlieferung der Migration im Ort unerlässlich sind. Sie sollen aber gerade aus diesem

³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, 4.5.2007, URL: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00003982/2010220057004.pdf;jsessionid=EEEEA64DF08AA4904BD32D9EDBA6D7954

⁴ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung mit Migrationshintergrund um 8,5 % gestiegen, 1.8.2017, URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_261_12511.html

Grund hier nicht im Fokus stehen; ihre Relevanz für den Themenkomplex Migration ist offensichtlich.

Komplizierter wird es bei den Sachakten der allgemeinen Verwaltung. Migrationsthemen treten an vielen Stellen auf, manchmal auch komplett unerwartet. Erschwerend kommt hinzu, dass Verwaltungsstrukturen je nach Land und Bezirk unterschiedlich sind, weshalb die bereits erwähnte Orientierung an Ressorts erfolgt. Aus diesen Gründen folgt keine vollständige Aufzählung der relevanten Unterlagen.⁵ Stattdessen soll anhand einiger Beispiele aufgezeigt werden, welche Erkenntnisse aus Unterlagen ohne konkreten Migrationsbezug gewonnen werden können, und es sollen Schlaglichter auf Migrationsthemen in fachfremden Behörden geworfen werden.

Konzentrierte und zusammenfassende Quellen finden sich außer bei den Fachbehörden auch bei der Öffentlichkeitsarbeit und dem Einwohnermeldeamt. Bei letzterem sind Einwohner- und eventuell Ausländerstatistik zu nennen. Bei ersterer können beispielweise Broschüren und Flyer zu Integrationsprojekten der Stadt oder Informationsmaterialien für Migranten entstehen, die einen guten Überblick über die Integrationsarbeit in der Kommune geben. In der vom Einwohnermeldeamt geführten Einwohnerstatistik finden sich außerdem nicht nur Hinweise darauf, wie viele Migranten es in der Kommune gibt, es lässt sich auch ablesen, wo sie wohnen. Sind sie gleichmäßig auf die Stadtviertel verteilt oder leben sie konzentriert an bestimmten Orten? Unterscheidet sich die Verteilung je nach Herkunftsland, verschiebt sie sich mit der Zeit?

Das Finanzamt führt Gewerbe- und Grundsteuerakten. Migranten haben eine überdurchschnittlich hohe Selbstständigkeitsquote, die Gewerbesteuer liefert somit ansonsten schwer im Archiv zu überliefernde Einblicke in ihr Berufsleben. Die Grundsteuer ist in zweierlei Hinsicht interessant: Zunächst einmal vervollständigt sie das Bild der Wohnbedingungen von Migranten und bildet ein wichtiges Gegengewicht zur Überlieferung der Leistungsverwaltung. Zusätzlich symbolisiert Grundeigentum – besonders angesichts der im europäischen Vergleich niedrigen Eigentumsquote in Deutschland – das Angekommensein in der neuen Heimat.

Ein etwas weniger offensichtliches, aber genauso relevantes Beispiel ist die Friedhofsverwaltung: In den dort entstehenden Akten können nichtchristliche Bestattungsriten thematisiert werden.

⁵ Eine umfassende Liste kann im Dokumentationsprofil Migration (wie Anm. 1) ab S. 28 gefunden werden.

Sehr typisch dagegen ist das Hochbauamt, welches für den Bau und die Verwaltung von Asylbewerberwohnheimen zuständig ist.

Beim Ordnungsamt findet sich unter anderem die Gewerbeaufsicht, die aus dem gleichen Grund wie die Gewerbesteuerunterlagen interessant sein kann. Eine seltenere, aber potentiell sehr informative Quelle des Ordnungsamtes sind Akten zu Namensänderungen, da diese ausführliche Begründungen für den Wunsch nach der Namensänderung enthalten. Es gibt Fälle, in denen Migranten explizit zur Reflektion ihrer Integration in Deutschland einen deutschen Namen annehmen wollen, und diesen Wunsch in den entsprechenden Akten detailliert ausführen.

Das Schulamt führt Untersuchungen zur Feststellung des Sprachstands durch und pflegt zusammenfassende Unterlagen über Ein- und Umschulungen. Diese können die demographischen Merkmale der Schulen und Schulformen im Ort auf eine ähnliche Weise aufzeigen wie die Meldeunterlagen. Sie zeigen, auf welche Schulen und Schulformen die Migrantenkinder gehen.

Diese Aufzählung ist bei Weitem nicht vollständig, sie soll aber an dieser Stelle beendet werden. Kaum eine der oben beschriebenen Quellen hat einen konkreten Migrationsbezug, doch sie alle lassen Rückschlüsse über Migranten und Migration in der Kommune zu. Viele von ihnen werden völlig unabhängig von ihrer Aussagekraft für Migration übernommen oder mit gutem Grund kassiert. Ziel des vorangegangenen Abschnittes war nicht zwingend, eine Neubewertung dieser Unterlagen herbeizuführen, sondern das Eröffnen neuer Perspektiven auf sie.

Migration als Kriterium bei der Bewertung von Massenakten

Ein komplexeres Thema als das Erkennen der Migrationsperspektive in Sachakten ist die Bewertung von Massenakten unter Berücksichtigung des Migrationsstatus der Betroffenen. Im Folgenden werden zunächst die Vor- und Nachteile einiger Stichprobenverfahren hinsichtlich der Erfassung von Migranten aufgezählt. Danach wird detailliert besprochen, wie Migration als Kriterium bei Namensstichproben berücksichtigt werden kann.

Stichprobenverfahren im Überblick

Bei der Aussonderung massenhaft gleichförmiger personenbezogener Akten werden in der Regel Stichproben gezogen. Formal überprüfbare Kriterien personenbezogener Akten, die auf einen Migrationshintergrund hinweisen, sind Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Name. Die ersten beiden sind belastbare Kriterien, stehen aber selten als Auswahlkriterium zur Verfügung. Der Name dagegen ist am häu-

figsten verfügbar, kann aber nur mit Einschränkungen genutzt werden, die noch im Detail besprochen werden.

Gängige Stichprobenverfahren sind die repräsentative Stichprobe, die Quotenauswahl, die Geburtstags- und die Namensstichprobe. Die Vor- und Nachteile dieser Methoden insbesondere hinsichtlich der Überlieferung von Migration werden nachfolgend umrissen.

Die repräsentative Stichprobe ist im Kontext von Migration unkompliziert. Ihr großer Vorteil ist die Repräsentativität, insofern ist auch die Überlieferung der in den Akten vorkommenden Migranten sichergestellt. Ihre Nachteile sind die hohe Mindestgröße, der (zumindest bei Papierakten) große Aufwand, und, dass Einzelpersonen nicht über mehrere Jahrgänge hinweg nachverfolgt werden können.

Eine Quotenauswahl ist einfach durchzuführen und hat eine fest bestimmbare Größe. Allerdings kann ihr Inhalt nicht gesteuert werden, und auch hier können keine Einzelpersonen nachverfolgt werden. Zur Überlieferung von Migration ist sie daher wenig geeignet.

Deutlich interessanter sind Namens- und Geburtstagsstichproben. Es mag zunächst überraschen, dass der Geburtstag ein migrationspezifisches Kriterium sein soll. Aber die Zeiträume, in denen besonders viele Kinder geboren werden, hängen mit kulturellen Gegebenheiten zusammen.⁶ Die Untersuchungen von Schach und Schach haben ergeben, dass in den ersten drei Monaten des Jahres mehr Menschen mit Migrationshintergrund Geburtstag haben.⁷ Außerdem gibt es eine Spitze der Geburtstage am 31. Januar, weil dieser Tag häufig willkürlich als Geburtstag von Einwanderern, die ihren Geburtstag nicht kennen, festgelegt wird. Nicht in Deutschland geborene Migranten geben außerdem häufiger den 05., 10., [...] und 30. des Monats als ihren Geburtstag an. Die Geburtstagsstichprobe ist natürlich immer noch zufällig, es kann nicht genau gesteuert werden, welche Personengruppen an welchen Tagen wie stark vertreten sind. Aber würden beispielsweise Akten zu am 15. und am 31. Januar geborenen Personen überliefert werden, wäre die Migrantenquote in den übernommenen Unterlagen voraussichtlich deutlich erhöht. Ungerade Daten im Spätsommer dagegen würden sie vermutlich senken.

6 Das Landesarchiv Nordrhein-Westfalen zum Beispiel hat Daten für Geburtstagsstichproben explizit mit dem Ziel ausgewählt, „die außergewöhnlich geburtenreichen Zeiträume neun Monate nach Weihnachten und nach Karneval zu vermeiden“ (Landesarchiv Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Abschlussbericht der Projektgruppe Archivierungsmodell Personalverwaltung, Düsseldorf 2009, S. 26).

7 Die folgenden Ausführungen zu Geburtstagsstichproben nach Elisabeth Schach/Siegfried Schach, Pseudoauswahlverfahren bei Personengesamtheiten II: Geburtstagsstichproben, in: Allgemeines Statistisches Archiv 63 (1979), S. 108–122.

Über Geburtstagsstichproben können Personen außerdem am zuverlässigsten über lange Zeiträume verfolgt werden.

Als letztes Stichprobenverfahren bleibt das sowohl am häufigsten genutzte als auch im Kontext von Migration interessanteste: Die Namensstichprobe. Da Nachnamen sowohl insgesamt als auch abhängig von der Nationalität und der ethnischen Herkunft unterschiedlich über das Alphabet verteilt sind, können die Stichprobengröße und ihr Inhalt über die Buchstabenauswahl grob gesteuert werden. Einzelschicksale können langfristig verfolgt werden (von Fällen wie Namensänderung bei Heirat einmal abgesehen). Aus Migrationsperspektive ist hier besonders wichtig, dass die Auswahl der Buchstaben die in der Stichprobe vertretenen Nationalitäten beeinflusst. Das muss im Vorfeld berücksichtigt werden, denn es verzerrt die Stichprobe in jedem Fall. Dies ist ein zentraler Punkt beim Besprechen von Namensstichproben und ihren Auswirkungen auf die Überlieferung von Migration: Egal, welche Buchstaben ausgewählt werden, das Ergebnis ist immer zugunsten bestimmter Herkunftsländer verzerrt. Durch eine sorgfältige Auswahl der Buchstaben kann dem zwar zu einem gewissen Grad entgegengewirkt werden. Problematisch ist aber, dass kaum Daten darüber zugänglich sind, wie sich die Nachnamen welcher Nationalität auf das Alphabet verteilen.

Steuerung der Nationalitäten in einer Namensstichprobe durch die Buchstabenauswahl

Matthias Buchholz zitiert in seiner Dissertation zu Stichprobenverfahren Daten zur Namensverteilung der deutschen und ausländischen Bevölkerung in der BRD und in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1977 und 1996 (vgl. Abb. 1). Er unterscheidet aber erstens nur zwischen den Kategorien „Deutscher“ und „Ausländer“, ohne Rücksicht darauf, dass die Verteilung beispielsweise osteuropäischer Nachnamen und türkischer Nachnamen auf das Alphabet sehr unterschiedlich ist. Und zweitens sind die Daten zwanzig Jahre alt, in diesem Zeitraum haben sich zum Beispiel durch die Osterweiterung der EU und die jüngste Fluchtbewegung aus dem arabischen Raum Veränderungen an der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ergeben. Man kann also nicht davon ausgehen, dass diese Daten ohne Weiteres übernommen werden können.

Aktuellere Zahlen finden sich zum Beispiel in den Wirtschaftswissenschaften, im vorliegenden Beispiel in einer Untersuchung des Effekts der Initialen auf akademischen und wirtschaftlichen Erfolg. Dort wurden für ausgewählte Nationen die häufigsten Anfangsbuchstaben von Nachnamen ermittelt (vgl. Abb. 2). Diese Daten sind zwar aktuell und nach Nationalität aufgeschlüsselt, zu in Deutschland interes-

	<i>BRD</i> (insges.) ¹ 1977	<i>BRD</i> (deutsche Bev.) ¹ , 1977	<i>BRD</i> (ausländ. Bev.) ¹ , 1977	<i>NRW</i> (insges.) ² , 1996	<i>NRW</i> (deutsche Bev.) ² , 1996	<i>NRW</i> (ausländ. Bev.) ² , 1996
A	1,99	1,91	4,52	2,90	1,93	11,66
B	9,85	9,91	7,86	9,73	9,93	7,90
C	1,02	0,85	6,07	1,74	1,11	7,48
D	3,38	3,33	4,88	3,80	3,61	5,58
E	2,46	2,48	1,92	2,24	2,14	3,19
F	3,96	3,98	3,32	3,38	3,51	2,24
G	5,25	5,23	5,72	5,00	5,00	4,96
H	9,06	9,22	4,10	7,83	8,43	2,38
I	0,34	0,33	0,85	0,46	0,35	1,46
J	1,79	1,78	2,17	2,08	2,18	1,16
K	9,81	9,91	6,95	10,81	10,85	10,42
L	4,56	4,57	4,36	4,53	4,78	2,22
M	6,76	6,69	8,70	6,28	6,38	5,38
N	2,04	2,04	2,16	2,14	2,25	1,10
O	1,26	1,24	1,86	1,69	1,34	4,85
P	3,87	3,77	6,98	4,29	4,37	3,57
Q	0,11	0,11	0,15	0,13	0,13	0,07
R	5,39	5,41	4,91	4,78	5,11	1,78
S	14,92	15,05	11,18	13,59	14,16	8,43
T	2,30	2,24	3,89	2,87	2,67	4,71
U	0,53	0,53	0,55	0,62	0,50	1,70
V	1,26	1,21	2,55	1,44	1,41	1,73
W	6,60	6,74	2,37	5,96	6,55	0,71
X	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,04
Y	0,02	0,01	0,37	0,42	0,02	4,03
Z	1,47	1,46	1,55	1,29	1,29	1,25
gesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Abb. 1: Zitiert nach Matthias Buchholz, Stichprobenverfahren bei massenhaft gleichförmigen Einzelfallakten. Eine Fallstudie am Beispiel von Sozialhilfefakten, in: Zentrum für Historische Sozialforschung e. V. (Hrsg.), *Historical Social Research* 27 (2002), Heft 1, S. 221

santen Herkunftsregionen wie der Türkei, dem Nahen Osten oder Nordafrika gibt es aber keine Informationen. Außerdem ist die Datengrundlage mit knapp 3.300 Namen klein und somit nur bedingt aussagekräftig.

Abseits der Wissenschaft lassen sich zum Beispiel in Zensusdaten Informationen finden. Es ist jedoch meist kein gangbarer Weg, die Bevölkerungsstatistiken der für die eigene Kommune wichtigsten Herkunftsländer auszuwerten. Denn sobald es um Regionen geht, in denen die Zensusdaten nicht erhoben oder veröffentlicht werden, sobald Sprachbarrieren das Verständnis erschweren oder die Daten nur in

Table 3. Most common surname initials by nationality

<u>Father's national/ethnic background</u>	<u>First</u>	<u>Frequency</u>	<u>Second</u>	<u>Frequency</u>	<u>Third</u>	<u>Frequency</u>	<u>N</u>
British	S	0.104	H	0.096	C	0.087	357
Eastern European	B	0.106	K	0.099	S	0.099	370
French	D	0.132	L	0.132	B	0.105	152
German	S	0.153	B	0.104	K	0.096	1,606
Irish	M	0.167	C	0.097	D	0.083	216
Mediterranean	R	0.137	S	0.137	B	0.117	51
Polish	S	0.196	K	0.139	B	0.1	209
Scandinavian	S	0.102	J	0.096	H	0.085	469
Minority	C	0.177	H	0.177	P	0.118	17
Missing	B	0.117	H	0.116	B	0.093	44

Abb. 2: Zitiert nach Alexander S. Cauley/Jeffrey S. Zax, Alphabetism. The effects of surname initial and the risk of being otherwise undistinguished, 2017, S. 18

nicht-lateinischen Alphabeten vorliegen und zunächst einheitlich transkribiert werden müssen, stößt dieses Vorgehen an seine Grenzen.

Das Problem der Transkription fällt in Online-Namensdatenbanken weg, von denen es inzwischen eine ganze Reihe gibt. Häufig sind auch die Datenmengen, die dort vorliegen, groß genug, um ein repräsentatives Bild zu ergeben, sie stützen sich auf Zensusdaten, Telefonbücher, Namensbücher und andere verlässliche Quellen. Die Daten sind aber in der Regel Eigentum der Datenbankbetreiber und stehen weder unter einer freien Lizenz zur Verfügung, noch können sie einfach heruntergeladen und weiterverarbeitet werden.

Als leicht zugängliche Quelle, die diese Probleme umgeht, bleibt der Aktenbestand der eigenen Verwaltung. Für das Dokumentationsprofil Migration wurde deshalb ein Zwischenarchivbestand der Stadt Hürth genutzt, um Tendenzen in der Namensverteilung zu erheben. Dieses Vorgehen wird im Folgenden beschrieben; es ist aber eher als Denkbeispiel als als Musterlösung gedacht, da auch diese Methode mit Problemen einhergeht.

Im ersten Schritt wurden anhand der Zensusdaten von 2011 der Ausländeranteil im Rhein-Erft-Kreis aufgeschlüsselt nach Nationalität ermittelt und so die größten Ausländergruppen identifiziert.⁸ Danach erfolgte auf Grundlage der Hürther Zwischenarchivdaten eine grobe Schätzung, wie sich die Nachnamen der verschiedenen Herkunftsgruppen auf das Alphabet verteilen.⁹ Zuletzt wurde nach Buchstabenkombinationen gesucht, die die Verteilung der Migrantengruppen im Kreis

⁸ Besser wären Anteil und Herkunft der Personen mit Migrationshintergrund gewesen, dafür lagen aber keine frei zugänglichen Daten vor.

⁹ Die Zuordnung der Namen zu Herkunftsregionen erfolgte manuell mit Hilfsmitteln wie den oben genannten Namensdatenbanken.

ungefähr widerspiegeln und eine Stichprobengröße von 5 bis 10 Prozent des Gesamtbestandes ergeben.

Mit diesem Vorgehen konnten Buchstabenkombinationen identifiziert werden, die für die Berücksichtigung von Migranten im untersuchten Rhein-Erft-Kreis vielversprechend sind. Vor der Vorstellung der Ergebnisse müssen aber einige Einschränkungen betont werden: Das Vorgehen ist nicht wissenschaftlich belastbar, sondern eher eine Schätzung. Es beruht auf einer subjektiven und somit fehleranfälligen Zuordnung von Namen zu Kulturkreisen. Osteuropäer sind in der Aufstellung mit Sicherheit überrepräsentiert, da viele Deutsche aufgrund lange zurückliegender Migration osteuropäisch klingende Nachnamen haben. Außerdem ist es ohne Expertenwissen nahezu unmöglich, die Namen aus den verschiedenen Ländern in beispielsweise Osteuropa oder dem Nahen Osten zu unterscheiden, weshalb nur eine grobe regionale Einordnung vorgenommen werden konnte. Die Datenbasis ist nicht repräsentativ. Zu guter Letzt: Die Verteilungen sind nicht stabil, mindestens Teile des Verfahrens müssten vermutlich in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, sobald die Verteilung der Ausländergruppen sich ändert. Mit diesen Einschränkungen im Hinterkopf konnten unter anderem folgende Buchstabenkombinationen ermittelt werden:

Buchstaben	Zahl/Anteil Migranten (gesamt)	Verhältnis D:M	Araber	Italiener	Osteuropäer	Türken
C	59/2,39 %	37:63	5 %	16 %	32 %	32 %
C, D, V	203/8,22 %	55:45	9 %	11 %	36 %	33 %
D, O, T	208/8,5 %	59:41	21 %	5 %	25 %	32 %
D, U, V	166/6,72 %	63:37	10 %	7 %	36 %	33 %
T	73/2,96 %	51:49	22 %	3 %	22 %	22 %

Abb. 3: Größte Ausländergruppen im Rhein-Erft-Kreis im Jahr 2011

Die in der Tabelle aufgeführten Gruppen sind die größten Ausländergruppen im Rhein-Erft-Kreis im Jahr 2011. Das Ziel war es, Buchstabenkombinationen zu finden, die ihre Verteilung auf die Bevölkerung ungefähr widerspiegeln. Eine sehr gute Kombination dafür war D – U – V: Sie ist mit unter 7 Prozent des Gesamtbestands nicht zu groß, gibt genau das Verhältnis Deutsche – Ausländer aus den Akten von 63 zu 37 wieder und ist nah an den Zielwerten 10 Prozent Araber, 10 Prozent Italiener, 30 Prozent Osteuropäer und 30 Prozent Türken. Außerdem wurden

die Buchstaben der Landesarchive Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen exemplarisch überprüft. Bei der baden-württembergischen Buchstabenkombination D – O – T fällt auf, dass sie (zumindest für die Verteilung im Rhein-Erft-Kreis) arabischstämmige Menschen überrepräsentiert, genau wie das nordrhein-westfälische T, welches zusätzlich die anderen großen Migrantengruppen unterrepräsentiert (aber dafür zu einer sehr ausgeglichenen Zusammensetzung führt: 50 zu 50 Deutsche und Migranten und ungefähr gleich viele Angehörige der verschiedenen Migrantengruppen).¹⁰

Zum Abschluss des Themas Massenakten erfolgt noch ein kurzer Blick in die Zukunft. Sobald tatsächlich die führenden Unterlagen digital sind und aus Datenbank- oder Records Management-Systemen kommen, bei denen problemlos andere Kriterien als der Aktentitel zur Auswahl herangezogen werden können, sind all die hier aufgeführten Überlegungen obsolet. Dann können Merkmale wie die Staatsangehörigkeit oder das Geburtsland als Auswahlkriterium herangezogen werden oder Buchstabendaten wesentlich leichter und zuverlässiger aus den eigenen Beständen ermittelt werden. Auch repräsentative Stichproben würden dadurch enorm erleichtert. Bis das aber Realität ist, muss weiterhin überlegt werden, wie die Wahl des Buchstabens das Ergebnis einer Namensstichprobe beeinflusst.

Strategien zur Überlieferung von Migration in all ihrer Komplexität

Bis zu diesem Punkt wurden hauptsächlich Schlaglichter auf kleine Teile des Gesamtkomplexes Migration geworfen. Es wurden beispielhaft Unterlagen vorgestellt, die aus Migrationsperspektive wertvolle Informationen enthalten, und Ansätze zum Umgang mit Massenakten diskutiert. Wie aber kommt man an eine umfassende Strategie zur Überlieferung von Migration in der eigenen Kommune?

Dieser Beitrag basiert auf einem Dokumentationsprofil, und es läge nahe, nun die Erstellung eines ebensolchen oder die Anwendung des Dokumentationsprofils Migration zu empfehlen. Der damit verbundene Arbeitsaufwand macht dies aber unrealistisch. Die Erarbeitung eines vollständigen Dokumentationsprofils für ein einzelnes Thema von vielen würde vielerorts die vorhandenen Ressourcen sprengen.

Man kann sich aber der Methoden des Dokumentationsprofils bedienen, ohne sie vollständig abzuarbeiten. Denn im Kern geht es um die Frage, was überliefert werden soll. Ein erster Schritt, um dies zu entscheiden, ist die Formulierung von Zielen, deren Ausgestaltung und Umfang sich je nach Kommune unterscheiden.

¹⁰ Eine detaillierte Aufschlüsselung mit Daten zu allen Buchstaben findet sich im Dokumentationsprofil Migration (wie Anm. 1) ab S. 78.

Im Dokumentationsprofil Migration sind die folgenden umfassenden Dokumentationsziele¹¹ definiert:

1. Alle Personen mit Migrationshintergrund sowie gegebenenfalls ihre Ankunft in Deutschland und Integration in den hiesigen Alltag sollen dokumentiert werden.
2. Die Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund am sozialen, politischen, religiösen und kulturellen Leben soll dokumentiert werden.
3. Bildungswege und Arbeitsleben der Personen mit Migrationshintergrund sollen dokumentiert werden.
4. Wohnbedingungen und (Alltags-, Familien-) Leben der Personen mit Migrationshintergrund sollen dokumentiert werden.
5. Grundlegende Informationen zum Alltag der deutschen Bevölkerung und Beziehungen zwischen Deutschen ohne und Personen mit Migrationshintergrund sollen dokumentiert werden.

Anhand zweier dieser Ziele sollen Ansätze zur Überlieferung von Migration vorgeschlagen und einige Punkte aufgezeigt werden, die dabei beachtet werden sollten. Dafür werden nachfolgend Auszüge aus dem Quellenkataster des Dokumentationsprofils Migration zu den Teilzielen vorgestellt, die sich mit der Ankunft und Unterbringung von Migranten beschäftigen.

Grundsätzlich kann das Auffinden von Unterlagen zu diesen Themen auf zwei Wegen erfolgen: ausgehend von Verwaltungsstruktur, Organigrammen und Aktenplänen oder anhand von Aktensichtung und bereits übernommenen Archivalien.

Das erstgenannte Vorgehen wurde angewandt, um die Unterlagen zur Ankunft von Migranten in Deutschland zu identifizieren. Über die Webseiten und Informationsmaterialien von beispielsweise dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der kommunalen Ausländerbehörde wurde eine Aufgabenanalyse durchgeführt, die in Tabelle 1 (vgl. Abb. 4) resultierte.

Beim Betrachten der Tabelle fallen verschiedene Punkte auf. Zum einen ist fast der gesamte Prozess in der Zuständigkeit des Bundes oder des Landes. Nur der finale Schritt, die Unterbringung von Asylbewerbern in einer kommunalen Unterkunft, erfolgt auf kommunaler Ebene. Die Dokumentation von Migration kann also nur im Verbund erfolgen.

Außerdem zeigt sie die Heterogenität des Themenkomplexes Flucht und Migration. In der aktuellen Debatte stehen Asylbewerber und Geflüchtete im Mittel-

11 Ebd., S. 14f.

1.2.2 Aufnahme der Einwanderer		
Dokumentationsgrad: mittel	Anerkennung als Spätaussiedler	Bundesverwaltungsamt
	Anträge der Asylbewerber und Flüchtlinge	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
	Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
	Aufnahme von Flüchtlingen im Resettlement-Verfahren	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
	Aufnahme von Zuwanderern zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik	Bundesministerium des Innern
1.2.3 Unterbringung der Neuankömmlinge		
Dokumentationsgrad: mittel	Erstunterbringung der Asylbewerber in den zentralen Unterbringungseinrichtungen	Bezirksregierung
	Unterbringung der Asylbewerber in einer kommunalen Asylbewerberunterkunft	Kommune (z. B. Ausländeramt)
	Zuweisung der Asylbewerber an eine Kommune	Bezirksregierung
	Zuweisung der Spätaussiedler, jüdischen Zuwanderer und aus humanitären Gründen aufgenommenen Einwanderer an eine Kommune	Kompetenzzentrum für Integration bei der Bezirksregierung Arnsberg

Abb. 4: Dokumentationsprofil Migration, Ankunft und Unterbringungen der Migranten (Saef, wie Anm. 1, S. 60f.)

punkt. Aber es gab und gibt vielfältige Formen der Migration nach Deutschland¹², und nur weil momentan eine der Gruppen zahlenmäßig überwiegt, sollten die anderen nicht in Vergessenheit geraten. Denn zwischen den Erfahrungen, Bedürfnissen und Schwierigkeiten von Spätaussiedlern, jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion und syrischen Kriegsflüchtlingen existieren wichtige Unterschiede. Und auch wenn momentan letztere die größte Gruppe an Neuankömml-

¹² Inklusive mancher, die in Tabelle 1 (Abb. 4) nicht aufgeführt werden, wie zum Beispiel der Anwerbeabkommen in den 1950er- und 1960er-Jahren, oder heutzutage der Blauen Karte EU.

lingen stellen, haben die anderen unsere Kommunen genauso geprägt und müssen berücksichtigt werden.

Neben der Aufgabenanalyse, die sich insbesondere für Fachbehörden mit Migrationsbezug wie die Ausländerbehörde oder den Integrationsbeauftragten anbietet, ist ein weiterer Ansatz, sich jeweils vor einer Aussonderung die zuvor festgelegten Ziele in Erinnerung zu rufen. Diese Ziele können während der Aussonderung berücksich-

Dokumentationsziel 4.1			
Die Wohnbedingungen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund			
4.1.1 Asylbewerber und Flüchtlinge			
Dokumentationsgrad: mittel	Bau und Verwaltung der Flüchtlings- und Asylbewerberwohnheime	Hochbauamt	
	Überwachung der örtlichen Beschränkung von Asylbewerbern	Ausländerbehörde	
	Unterbringung von Asylbewerbern	Ausländerbehörde, Sozialamt	
4.1.2 Unterstützung Bedürftiger			
Dokumentationsgrad: mittel	SGB-II („Hartz IV“)	Agentur für Arbeit	Landesarchiv
	Sozialwohnungen	Sozialamt, Amt für Wohnungswesen	
	Wohnberechtigungsschein	Sozialamt, Amt für Wohnungswesen	
	Wohngeld	Sozialamt, Amt für Wohnungswesen	
4.1.3 Wohneigentum			
Dokumentationsgrad: mittel	Förderung von Wohneigentum	Amt für Wohnungswesen	
	Grundbuch	Grundbuchamt beim Amtsgericht	Landesarchiv
	Grundsteuer	Finanzamt (kommunal)	

Abb. 5: Dokumentationsprofil Migration, Wohnbedingungen der Migranten (Saef, wie Anm. 1, S. 73)

tigt und alle interessanten Funde notiert werden, sodass mit der Zeit ein Katalog an Themen und Aufgaben mit Migrationsbezug in der allgemeinen Verwaltung entsteht.

Nach Aufgabenanalyse der Ausländerbehörde und Aussonderungen bei Hochbauamt und Amt für Wohnungswesen könnte eine Liste ähnlich zu Tabelle 2 (vgl. Abb. 5) entstanden sein. Auch hier darf die Diversität des Themas – in diesem Fall Wohnbedingungen von Migranten – nicht unterschlagen werden: In der aktuellen Debatte wird hauptsächlich die Unterbringung von Geflüchteten thematisiert. Weiterhin naheliegend ist der Gedanke an die Leistungsverwaltung, schließlich ist die Fürsorge für die Bürger eine der wichtigsten und umfangreichsten Aufgaben des Staats und der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Kontext dieser Tagung, die sich mit Wohlfahrt befasst. Migranten aber nur als Leistungsempfänger zu überliefern (oder nur als Kriminelle und Problemverursacher oder nur als uns bereichernde Gäste) wäre zu kurz gegriffen. Es geht, wie eingangs erwähnt, um mehr als 20 Prozent der Bevölkerung. Eine Überlieferung der Wohnbedingungen von einem Fünftel der Einwohner Deutschlands wäre unvollständig, wenn nicht auch Wohneigentum als Gegenpol zu Asylbewerberwohnheimen und der staatlichen Leistungsverwaltung dokumentiert würde.

Migration ist ein Themenkomplex mit vielen Facetten. Zugleich ist er medial sehr präsent, und es ist eine Herausforderung, dieses Thema in all seiner Komplexität zu denken, statt in den vereinfachten Kategorien des öffentlichen Diskurses. Es profitiert daher enorm davon, mit etwas Ruhe und Abstand in seiner gesamten Bandbreite betrachtet zu werden. Dann kann Stück für Stück das Gesamtbild der Migration in der eigenen Kommune in all seiner Komplexität zusammengesetzt und wiedergegeben werden.

Eine Musterlösung für diesen Prozess gibt es nicht. Dafür ist jeder Ort zu unterschiedlich, gibt es zu individuelle Strukturen, Projekte und Herausforderungen. Es hilft aber, ein paar Grundsätze im Hinterkopf zu behalten. Erstens: Man kann Migration nicht überliefern. Denn zweitens: Es geht im Schnitt um 20 Prozent der Bevölkerung. Drittens: Es geht um eine sehr heterogene Gruppe. Was verbindet einen in den 1960er-Jahren angeworbenen Portugiesen mit einer in den 1990er-Jahren immigrierten russischen Jüdin, mit einem syrischen Kriegsflüchtling, mit den Kindern und Kindeskindern all dieser Menschen, die als einzige Heimat Deutschland kennen? All diese Personen unter dem Begriff „Migrant“ zu fassen und zu erwarten, dass sie vergleichbar und ihre Geschichten austauschbar sind, würde der Situation nicht gerecht werden.

Am Ende ist Migration ein Bestandteil des deutschen Alltags. Und während die damit befassten Spezialbehörden eine Seite der Medaille abbilden, nämlich, dass

Menschen aus anderen Ländern hierherkommen, sich um sie gekümmert werden muss, dass damit besondere Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden sind, zeigt die übrige Verwaltung ihre Kehrseite: Dass Migranten Bestandteil des normalen Lebens sind, dass sie wie alle anderen auch zur Schule gehen, Steuern zahlen, Häuser bauen, Hunde halten, Jagdscheine machen und falschparken. Nur eine der beiden Seiten zu überliefern, würde diesem komplexen Thema nicht gerecht werden. Das ist kein Plädoyer für die Übernahme von Hundesteuerakten und Angelscheinen – aber dafür, Migration über die Ausländerbehörde und die Leistungsverwaltung hinaus zu denken.

Die Überlieferungen der politischen Behindertenselbsthilfe unter besonderer Berücksichtigung des kommunalen Raums

von Birgit Rothenberg / Wolfgang Wilkop

Die emanzipatorische Behindertenbewegung hat durch spektakuläre Aktionen insbesondere im Jahr 1981 die Aufmerksamkeit der Massenmedien und der Öffentlichkeit erreicht. Aktionen bei der Eröffnungsveranstaltung des „UNO-Jahres der Behinderten“ in den Dortmunder Westfalenhallen und „Krüppelschläge für den Bundespräsidenten“ auf der REHA-Messe in Düsseldorf folgten der großen Demonstration gegen das diskriminierende Reiseurteil¹ 1980 in Frankfurt (vgl. Abb. 1). Lokale und regionale Demonstrationen folgten in den nächsten Jahren, die insbesondere Barrieren anprangerten und Teilhabemöglichkeiten z. B. im Öffentlichen Nahverkehr forderten: „Bus und Bahn für Alle“. Zahlreiche andere Aktivitäten von Mitgliedern und lokalen Gruppierungen der politischen Behindertenbewegung fanden keine mediale Aufmerksamkeit – die Bewegung wurde ‚unsichtbarer‘. Aber die Belege einer aktiven emanzipatorischen Behindertenbewegung lassen sich finden. Von der radikalen Kritik der bestehenden institutionalisierten Aussonderung und Bevormundung Behinderter in den 1970er-Jahren ausgehend hat sie eigene Konzepte für ein selbstbestimmtes Leben Behinderter entwickelt und verwirklicht und sich vehement in gesellschaftliche Diskurse z. B. zum „Lebensrecht Behinderter“ und einer „neuen Euthanasie-Diskussion“ eingebracht. Die Mobilität Behinderter im Alltag und ihre Wohnsituation waren wichtige Themen insbesondere im kommunalen Raum, wobei die Überlieferung der emanzipatorischen Behindertenbewegung in diesem Zusammenhang eine wichtige Quelle zur Analyse der konkreten Lebenssituation Behinderter² ist.

1 Im Mai 1980 demonstrierten mehrere Tausend behinderte Männer und Frauen aus dem gesamten Bundesgebiet gemeinsam mit vielen solidarischen nichtbehinderten Protestierenden gegen das sogenannte Reiseurteil, mit dem ein deutsches Gericht einer Urlauberin die Erstattung eines Teils ihres Reisepreises zugesprochen hatte, weil sie sich durch die Anwesenheit von behinderten Urlaubern im Speisesaal des Hotels in ihrem Reisegenuss beeinträchtigt sah; siehe Ernst Klee, *Behinderte im Urlaub*, Frankfurt 1980.

2 Der ‚politisch korrekte‘ Begriff lautet aktuell „Menschen mit Behinderungen“ oder auch „Menschen mit Beeinträchtigungen“. Mitglieder der politischen Behindertenbewegung setzen den Begriff des „Behinderten“ ein, wenn sie die gesellschaftlich verursachte Benachteiligung und Ausgrenzung von



Abb. 1: Frankfurter Demonstration; Foto: Ernst Herb, 1981 (Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe)

Initiativen für ein Gedächtnis der Behindertenbewegung

In den letzten Jahren kam es zu verstärkten Bemühungen, die Geschichte der in den 1970er-Jahren entstandenen emanzipatorischen Behindertenbewegung zu erzählen und zu erforschen. Schwerpunkt war hierbei die Einordnung der emanzipatorischen Behindertenbewegung in die Neuen Sozialen Bewegungen und die Darstellung der Positionen ihrer wichtigsten Strömungen, der Clubs Behinderter und ihrer Freunde (CeBeeF), der am VHS-Kurs „Bewältigung der Umwelt“ orientierten Gruppen sowie der Krüppelgruppen.³ Trotzdem musste ein deutlicher Mangel bei der Überlieferung der in den 1970er-Jahren entstandenen emanzipatorischen Behindertenbewegung/politischen Behindertenselbsthilfe im deutschsprachigen Raum konstatiert werden, und auch aus diesem Grunde entstanden verschiedene

Menschen im Zusammenhang mit einer Beeinträchtigung kennzeichnen wollen; siehe auch Hans-Walter Schmuhl, Exklusion und Inklusion durch Sprache – Zur Geschichte des Begriffs Behinderung. IMEW Expertise 11 (2010).

³ Siehe u. a. Swantje Köbsell, Towards Self-Determination and Equalization: A short History of the German Disability Rights Movement in: Disability Studies Quarterly 26,2 (2006); Jan Stoll, The German Disability Movement as a Transnational, Entangled New Social Movement, Moving the Social 53 (2015).

„Initiativen für ein Gedächtnis der Behindertenbewegung“⁴. Das Archiv der Behindertenbewegung konzentriert sich auf die Digitalisierung von Zeitschriften der Bewegung und präsentiert Materialien im Internet.⁵ Das Dokumentationsarchiv zur Geschichte der Behindertenbewegung in Österreich hat ein deutlich von der Zeitzeugenperspektive geprägtes Selbstverständnis.⁶ Das Dortmunder Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe orientiert sich am Provenienzprinzip und gibt Findbücher heraus.⁷ Es ist 2013 aus der Sichtung eines Arbeitsarchivs entstanden, das sich Gusti Steiner (1938–2004), einer der wichtigsten Vordenker und Aktivisten der emanzipatorischen Behindertenbewegung, beim Verein MOBILE – Selbstbestimmtes Leben Behinderter in Dortmund zu Beginn der 2000er-Jahre zur Unterstützung seiner politischen und ehrenamtlichen Aktivitäten angelegt hatte. Es enthält u. a. Vorarbeiten und Manuskripte zu seinen zahlreichen Veröffentlichungen, aber auch Materialien zu den Protesten im UNO-Jahr der Behinderten 1981. Wegen der inhaltlichen Bedeutung dieses Arbeitsarchivs und weiterer u. a. von Gusti Steiner angelegter umfangreicher Sammlungen zur emanzipatorischen Behindertenbewegung wurde das Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe gegründet. Gusti Steiner, der seit den 1970er-Jahren auf verschiedenen Feldern und in verschiedenen Zusammenhängen gegen die Aussonderung Behinderter kämpfte, unterstützte politische Selbsthilfeaktivitäten und legte besonderen Wert auf Aktionen vor Ort. Darin begründet liegt einer der aktuellen Schwerpunkte des Archivs der behindertenpolitischen Selbsthilfe auf Materialien aus dem kommunalen Raum.

4 Siehe Forschungsstand der Behindertenbewegung im deutschsprachigen Raum, URL: <http://bidok.uibk.ac.at/projekte/behindertenbewegung/> [Stand: 9.9.2018, gilt auch für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

5 <http://archiv-behindertenbewegung.org>

6 „Die Idee des Archivs ist es, zeitgeschichtliche Ereignisse dem Vergessen zu entreißen und der österreichischen SELBSTBESTIMMT LEBEN BEWEGUNG ein Gedächtnis zu verleihen, das vermittelt durch die Gegenwart in die Zukunft reichen soll. Von Beginn an war klar, dass dieser Anspruch nicht nur durch die Anhäufung und Sammlung von Einzeldokumenten, Film- und Tonaufnahmen eingelöst werden kann. Im Sinne eines partizipativen Prozesses und in Anlehnung an die Oral History sollten deshalb Vertreter und Vertreterinnen aus der Gründungsphase der Bewegung selbst zur Sprache kommen, um ihre eigene Geschichte in Verbindung mit der SELBSTBESTIMMT LEBEN BEWEGUNG aus heutiger Perspektive neu zu erzählen und zu reflektieren.“ Einleitungstext zum Archiv zur Geschichte der Behindertenbewegung – SELBSTBESTIMMT LEBEN BEWEGUNG in Österreich von 1945 bis 2008, URL: <http://bidok.uibk.ac.at/projekte/behindertenbewegung/geschichte.html>

7 Das Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe ist im Portal der Archive NRW repräsentiert, URL: <http://www.archive.nrw.de/politischeArchive/index.php>. Es unterscheidet zwischen Personenbeständen, Gruppenbeständen und Sammlungen. Die Bestände werden folgendermaßen zitiert: Nachlass Gusti Steiner AdbS P1/lf. Nr., Nachlass Rolf Steltzer AdbS P2/lfd. Nr., Bestand Aktionskreis „Der behinderte Mensch in Dortmund“ AdbS G1/lfd. Nr.

Grundlagen und Entwicklung der emanzipatorischen Behindertenbewegung

Die emanzipatorische Behindertenbewegung/politische Behindertenselbsthilfe wurde durch spektakuläre über die Massenmedien verbreitete bundesweite Aktionen bekannt, die sich gegen die Aussonderung und Bevormundung Behinderter richteten. Genannt werden können u. a. die Demonstration gegen das Frankfurter Reiseurteil im Mai 1980 und die Aktionen gegen das UNO-Jahr der Behinderten im Jahr 1981 (vgl. Abb. 2).

Solche Aktionen gab es auch im kommunalen Raum. Schon Ende der 1970er-Jahre haben sich Behinderteninitiativen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalpolitik und Verwaltung auseinandergesetzt, nicht selten kam es auch zur Zusammenarbeit. Ein gutes Beispiel dafür ist der Frankfurter VHS-Kurs „Bewältigung der Umwelt“, der im Jahre 1974 einen gewichtigen Grundstein für die politische Behindertenselbsthilfe in der Bundesrepublik Deutschland legte.⁸ Bei Aktivitäten des Kurses in der Innenstadt kam es bei Versuchen, als Rollstuhlnutzer die nicht barrierefreie Bahn zu nutzen, zur ersten, der „Frankfurter Straßenbahnblockade“ durch behinderte Mitglieder der Gruppe.⁹ Der Kurs diskutierte im selben Jahr mit einem Vertreter der Planungsgruppe für die Behindertenfragen der Frankfurter Bauverwaltung und stellte einen „Katalog für die baulichen Veränderungen“ für das Hochbauamt auf.¹⁰

Die politische Behindertenselbsthilfe hatte stets den Anspruch, die reale Situation von Behinderten zu erfassen, sichtbar zu machen und diese konkret zu verändern. Dafür steht das „Krüppeltribunal – Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat“, das zum Ende des UNO-Jahrs 1981 in Dortmund-Scharnhorst durchgeführt wurde. Gruppen aus dem Bundesgebiet hatten Belege für Missstände, Ausgrenzung und Menschenrechtsverletzungen zusammengetragen und brachten diese Anklagepunkte vor: Unwürdige Zustände in Heimen und Psychiatrien und fehlende ambulante Angebote, die Ausgrenzung aus dem Alltag durch Ausschluss aus öffentlichen Verkehrsmitteln, die Situation in Behindertenwerkstätten, die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen. Daneben wurden u. a. Erfahrungsberichte von Antragstellern für Sozialleistungen und von Mitarbeitenden aus Sozialämtern vor-

8 Siehe VHS-Dokumentation „Bewältigung der Umwelt“. Zur Integration der Körperbehinderten (Hrsg.), Volkshochschule Frankfurt am Main, Redaktion Wolfram Helmer/Ernst Klee/Gusti Steiner; Ernst Klee, Behinderten-Report II „Wir lassen uns nicht abschieben“. Bewusstwerdung und Befreiung der Behinderten, ergänzte Auflage, Frankfurt am Main 1980 (AdbS P1/2,3,4,5,6,7).

9 Siehe AdbS P1/5,6.

10 Siehe AdbS P1/3.



Abb. 2: Demonstration gegen das Frankfurter Reiseurteil; Foto: Walter Pehle, 1980
(Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe)

getragen, um den Anklagepunkt der „Behördenwillkür“ zu untermauern, bei dem „die Verweigerung von Leistungen [...] Ziel des gesamten Systems“ [sei].¹¹

Die Überlieferung der politischen Behindertenselbsthilfe am Beispiel des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“

Die Überlieferung der politischen Behindertenselbsthilfe im kommunalen Raum soll am Beispiel des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“¹² veranschaulicht werden. Der Aktionskreis wurde 1973 im Rahmen der vom Diakonischen Werk Dortmund veranstalteten „Woche des behinderten Menschen“ gegründet.¹³

11 Susanne von Daniels/Theresia Degener/Andreas Jürgens/Frajo Krick/Peter Mand/Anneliese Mayer/Birgit Rothenberg/Gusti Steiner/Oliver Tolmein, Krüppel-Tribunal Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat, Köln 1983, S. 34; zur Vorbereitung des Anklagepunktes „Behördenwillkür“ durch eine Dortmunder Vorbereitungsgruppe (AdbS P1/32, 203, 33, 34).

12 Quellen zum Aktionskreis „Der behinderte Mensch in Dortmund“ finden sich in drei Beständen des Archivs der behindertenpolitischen Selbsthilfe. Schwerpunkt bildet der Bestand des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“ ergänzt durch die Nachlässe von Gusti Steiner und Rolf Steltzer.

13 Siehe AdbS G1/45.

Er war und ist ein offenes Gremium aus Betroffenen, Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen von Verbänden, Behörden und Einrichtungen mit monatlichen Treffen.¹⁴ Der Aktionskreis „Der behinderte Mensch in Dortmund“ arbeitet problemorientiert. Durch seine Arbeitsmaterialien liegt eine kontinuierliche Überlieferung zu behindertenrelevanten Themen seit den 1970er-Jahren vor, u. a. zum Fahrdienst für Behinderte, zum Auf- und Ausbau der Frühförderung für behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder, zu Entwicklungen im Bereich der Pflege, zur Geschichte der Integration behinderter Kinder in Kindergarten und Schule. Im Aktionskreis „Der behinderte Mensch in Dortmund“ bildeten sich schon in den 1970er-Jahren Arbeitsgruppen, in denen Themen und Projekte genauer behandelt und durchdrungen wurden.¹⁵ Am deutlichsten von der politischen Behindertenselbsthilfe geprägt waren die von Gusti Steiner im Rahmen seiner Tätigkeit bei der Ambulanten Behindertenarbeit (Ludwig-Steil-Haus)¹⁶ organisierten Arbeitsgruppen „Kultur, Verkehr, Freizeit“¹⁷ und „Wohnen“.¹⁸

Wohnen und Mobilität Behinderter

Die AG „Kultur, Verkehr, Freizeit“ behandelte Fragen der Barrierefreiheit und Mobilität von Behinderten im Alltag. Sie setzte sich zum Beispiel grundsätzlich und kontinuierlich mit dem Dortmunder Fahrdienst für Behinderte auseinander.¹⁹ Mitglieder der Gruppe testeten beispielsweise die seit Ende der 1980er-Jahre in Dortmund

14 Siehe „Politik für den gelebten Alltag der Gleichstellung behinderter Bürger und Bürgerinnen“. Selbstdarstellung des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“, 2 S., o. D. (2005) (AdbS G1/18).

15 Ein frühes Beispiel für eine Arbeitsgruppe ist die AG „Ambulanzzentrum“. Die Errichtung eines Frühdiagnose- und Therapiezentrums war eines der wichtigsten Projekte des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“ in den 1970er-Jahren (AdbS G1/54,55).

16 Die Ambulante Behindertenarbeit des Diakonischen Werkes in Dortmund wurde 1973 gegründet. Gusti Steiner arbeitete dort von 1977 bis zu seinem Renteneintritt 2003. Das Ludwig-Steil-Haus hatte ein durch Gusti Steiner und die emanzipatorische Behindertenbewegung geprägtes Verständnis von Behinderung: „Die Lähmung ist nicht die Behinderung“. Es gab drei Arbeitsbereiche: die Frühförderung, die allgemeine Behindertenberatung und die Öffentlichkeitsarbeit/politische Arbeit (AdbS P1/170,172,173).

17 Die Arbeitsgruppe „Kultur, Verkehr, Freizeit“ hatte ihre konstituierende Sitzung am 17.11.1977 und wurde nach dem Tode von Gusti Steiner 2004 zunächst weitergeführt. In der Sitzung des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“ am 25.1.2011 wurde bekanntgegeben, dass die AG „Kultur, Verkehr, Freizeit“ ihre Arbeit einstellt (AdbS G1/13,77).

18 Die Arbeitsgruppe „Wohnen“ hatte ihre konstituierende Sitzung am 13.12.1977 und konnte nach dem Tod von Gusti Steiner 2004 nicht weitergeführt werden (AdbS G1/61,67).

19 Siehe u. a. AdbS G1/20.



Abb. 3: Plakat „Bus und Bahn für alle“ (Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe)

und im Ruhrgebiet neu eingeführte und für Gehbehinderte zugängliche Busse im ÖPNV (vgl. Abb. 3).²⁰

In den seit 1986 jährlich stattfindenden und auch von lokalen Medien beachteten Stadtbegehungen²¹ überprüften Mitglieder der Gruppe beeinträchtigungsübergreifend in ausgewählten Dortmunder Stadtvierteln und Stadtteilen u. a. die Zugänglichkeit öffentlicher und privater Gebäude. Neben der Auflistung von Mängeln und Barrieren wurden stets auch konkrete Vorschläge zur Abhilfe formuliert. So ist ein zum Teil durch umfangreiches Fotomaterial ergänztes Bild von Dortmunder Quartieren und Stadtteilen aus der Sicht behinderter Bürger und Bürgerinnen entstanden. Die Arbeitsgruppe „Wohnen“ stand für die kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Erfahrung, keine für Behinderte geeignete Wohnungen oder Wohnformen zu finden. Die AG „Wohnen“ entwickelte eigene Konzepte²², führte

²⁰ Siehe AdbS G1/7, 41.

²¹ Siehe AdbS P1/183–189, AdbS G1/84.

²² Siehe Bauen – Wohnen Behinderter, Materialsammlung zusammengestellt von Birgit Rothenberg und Gusti Steiner, Dortmund, September 1993, enthält u. a. Wohnen Diskussionsgrundlage für ein dezentrales Wohnmodell, erarbeitet von den Mitgliedern des Arbeitskreises „Wohnen“ des

eigene Befragungen und Untersuchungen durch²³ und erfragte und hinterfragte offizielle Zahlen zum Wohnen behinderter Dortmunder und Dortmunderinnen.²⁴ Sie kämpfte um die Berücksichtigung der Bedürfnisse Behinderter bei geplanten Neubaumaßnahmen, was sich in umfangreichen Korrespondenzen mit kommunalen Ämtern und mit Wohnungsbaugesellschaften niederschlagen hat.²⁵

Fazit und Ausblick

Das Beispiel des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“ und seiner Arbeitsgruppen zeigt, dass es durchaus, wie von der „Disability History“ und anderen gefordert, umfangreiche Quellen zum Thema Behinderung aus der Perspektive Behinderter gibt.²⁶ Diese Überlieferungen gehen deutlich über die Sammlung von Flugblättern, Plakaten oder Protokollen von Initiativtreffen hinaus, die als kennzeichnend für die Bestände in den Archiven der Neuen Sozialen Bewegungen gesehen werden.²⁷

Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“, 5 S., 25.4.1979 (AdbS P1/176).

23 Siehe u. a. Arbeitsgruppe „Wohnen“ des Aktionskreises „Der behinderte Mensch in Dortmund“, Befragung der beim Wohnungsamt Dortmund gemeldeten Bewerberinnen und Bewerber für eine behindertengerechte Wohnung in Dortmund, Stand Februar März 1997, Auswertung Birgit Rothenberg/Gusti Steiner, Stand 6.1.1997, 13 S. (AdbS P1/177).

24 Siehe u. a. Stadtamt für Wohnungswesen, Beantwortung eines an das Sozialamt gerichteten Schreibens der Arbeitsgruppe „Wohnen“ vom 2.7.1987 zu behindertengerechten Wohnungen in Dortmund, u. a. Bewerbungen für behindertenfreundliche und behindertengerechte Wohnungen beim Wohnungsamt, Zahl der behindertengerechten Sozialwohnungen, 1 S. mit Markierungen, 2.10.1987 (AdbS G1/62).

25 Siehe u. a. Aktionskreis „Der behinderte Mensch in Dortmund“, Arbeitsgruppe „Wohnen“ i. A., Gusti Steiner, Kettenbrief an alle Wohnungsbaugesellschaften in Dortmund mit beigefügtem Konzept „Bedingungen für Planung und Bau von Wohnungen, die für Behinderte und alte Menschen umgebaut werden können“, 26.1.1989 (AdbS P1/178).

26 „... bisher legte die Forschung ihr Augenmerk vor allen Dingen auf das staatliche Handeln gegenüber Menschen mit Behinderung oder generell auf das Handeln von nichtbehinderten Menschen gegenüber behinderten Menschen. Diese Top-down-Perspektive ist bereits vielfach kritisiert worden, dennoch besteht weiterhin ein Nachholbedarf in Bezug auf Arbeiten, die dezidiert die Perspektive von Menschen mit Behinderung einnehmen. Dieses Manko mag allerdings auch der Quellenlage geschuldet sein: Während in den Archiven umfangreiche Dokumente zu finden sind, welche die Perspektive der Regierenden und politisch Verantwortlichen, der Verwaltungen oder auch der wissenschaftlichen Experten wiedergeben, besteht ein Mangel an Materialien, die etwa in Form von Egodokumenten Bottom-up-Analysen ermöglichen.“ Zitiert nach Gabriele Lingelbach/Sebastian Schlund, Disability History, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 8.7.2014, URL: http://docupedia.de/zg/lingelbach_schlund_disability_history_v1_de_2014

27 Siehe Stefan Sudmann, ‚Archive von unten‘, die Überlieferung der Neuen Sozialen Bewegungen und der schlanke Staat – eine Herausforderung für öffentliche Archive? Transferarbeit zum Abschluss des Referendariats für den Höheren Archivdienst Landesarchiv Baden-Württemberg/Hauptstaatsarchiv Stuttgart, 40. Wissenschaftlicher Kurs der Archivschule Marburg, 2007, S. 4.

Die emanzipatorische Behindertenbewegung ist eine eher dezentrale, locker vernetzte Bewegung. Ihre Überlieferung im kommunalen Raum erschließt sich daher zum Beispiel aus den Berichten von Gruppen auf bundesweiten Initiativtreffen²⁸ und aus Überlieferung einzelner Behindertengruppen, wobei aktuell die umfangreichsten Überlieferungen im Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe aus Dortmund und dem Ruhrgebiet stammen.²⁹ Das Archiv bemüht sich weiterhin aktiv um Sammlungen und Bestände von Behindertenaktivistinnen und -aktivisten aus dem ganzen deutschsprachigen Raum.

Franz-Werner Kersting hatte schon 2001 auf die Bedeutung und die Besonderheiten der Emanzipationsbewegung der Behinderten hingewiesen und die Unterstützung von Betroffeneninitiativen und ihren Archivprojekten gefordert.³⁰ Das Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe bemüht sich seit 2013 um eine sichere und nachhaltige Überlieferung der emanzipatorischen Behindertenbewegung, gerade weil die Verantwortlichen des Archivs diese auch als eine wichtige Quelle zum Verständnis der gesellschaftlichen und politischen Situation von Behinderten seit den 1970er-Jahren aus der Perspektive der Betroffenen heraus begreifen.

28 Bei den Protokollen zu den bundesweiten Treffen von Behindertengruppen (Bundesweiter Zusammenschluss der Krüppel- und Behinderteninitiativen) in den 1980er- und 1990er-Jahren waren die Berichte aus den einzelnen Städten ein ständig wiederkehrender Bestandteil (AdbS P2/2,3,4,5).

29 Neben den Überlieferungen zum Beispiel zum Aktionskreis „Der behinderte Mensch in Dortmund“ gibt es durchaus Überlieferungen aus anderen Behindertengruppen. So verfügt das Archiv über umfangreiche Materialien zu dem für die emanzipatorische Behindertenbewegung und für Aktionen im kommunalen Raum grundlegenden Frankfurter VHS-Kurs „Bewältigung der Umwelt“ aus dem Jahr 1974 (AdbS P1/2.3,4,5,6,7). Auch die Materialien zu dem 1978 gegründeten Verein Roll-In, Club Behinderter und Nichtbehinderter aus Mannheim im Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe weisen eindeutig darauf hin, dass die Gruppe sich in den 1970er- und 1980er-Jahren kontinuierlich mit der Mobilität Behinderter (Fahrdienst, behindertengerechter ÖPNV) auseinandergesetzt hat und auch einen Arbeitskreis „Bauen/Wohnen“ hatte (AdbS P2/5,18).

30 Franz-Werner Kersting, Demokratisierung der Überlieferung? Die Archive sozialer Bewegungen, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 55 (2001), S. 7 f.

Bürgerschaftliches Engagement im Sozialbereich – ein Handlungsfeld für Kommunalarchive im Rahmen der Überlieferungsbildung?

von Katharina Tiemann

Vorbemerkung

Grundsätzlich ist den Kommunalarchiven die Dokumentation von bürgerschaftlichem Engagement vertraut, schließlich überliefern sie bereits mit langer Tradition Unterlagen z. B. von Heimat- und Schützenvereinen, Sportvereinen etc.

Im Rahmen der Konzeption des BKK-Seminars drängte sich im Programmausschuss die Frage nach der Relevanz des bürgerschaftlichen Engagements im Sozialbereich auf. Ausgehend vom persönlichen Erfahrungshorizont, ohne konkrete Zahlen zu kennen, waren die Ausschussmitglieder einhellig der Meinung, dass das Ehrenamt bzw. bürgerschaftliche Engagement gerade im sozialen Bereich von erheblicher Bedeutung, teilweise für das Gemeinwesen sogar unverzichtbar sei, wenn zunehmend Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zurückgefahren werden.

Wie weit reicht das ehrenamtliche Engagement im Bereich Soziales? Werden vormals hauptamtlich wahrgenommene Aufgaben möglicherweise ausschließlich ehrenamtlich erledigt? Welche Organisationsstrukturen kennt das bürgerschaftliche Engagement (u. a. Ehrenamt in Wohlfahrtsverbänden, in eigenständigen Organisationen/Netzwerken) etc.

Und wie reagieren Archive auf diese gesellschaftliche Entwicklung? Ist die Dokumentation des bürgerschaftlichen Engagements im Sozialbereich bereits als Ziel in den Dokumentationsprofilen formuliert? Unseres Wissens wurden dazu in den einschlägigen Fachorganen bislang noch keine Beiträge publiziert.

Auch wenn, wie eingangs dargestellt, Archive Erfahrungen bei der Dokumentation von bürgerschaftlichem Engagement mit der Übernahme von Vereinsunterlagen haben, schien eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen Aktivitäten im Sozialbereich empfehlenswert.

Mein Beitrag zielt darauf ab, erste Überlegungen anzustellen, ob bzw. inwieweit das bürgerschaftliche Engagement im Sozialbereich ein Handlungsfeld für Kommunalarchive im Rahmen der Überlieferungsbildung sein kann bzw. sein sollte. Die

Situation in der Stadt Münster habe ich dabei beispielhaft zugrunde gelegt, selbstverständlich nach vorheriger Rücksprache mit dem Stadtarchiv Münster, in dessen archivischer Zuständigkeit mein Untersuchungsgebiet liegt.

Der Beitrag soll sich nicht darauf beschränken, das vielfältige bürgerschaftliche Engagement in Münster in Einzelheiten zu beschreiben. Vielmehr geht es darum, Recherchestrategien zu erläutern sowie die vorgefundenen Strukturen in Bezug auf das bürgerschaftliche Engagement zu skizzieren und entsprechende Handlungsoptionen für die archivische Überlieferungsbildung abzuleiten. Von den zahlreichen Akteuren, die sich in Münster ehrenamtlich engagieren, konnten nur wenige Beispiele ausgewählt werden. Der Beitrag kann daher kein fertiges Konzept liefern. Die aus den Recherchen abgeleiteten Thesen zur archivischen Überlieferungsbildung verstehen sich vielmehr als Diskussionsgrundlage, sie sind im archivischen Alltag auf Praxistauglichkeit zu testen und weiterzuentwickeln. Die nichtamtliche Überlieferung steht im Mittelpunkt meines Beitrages, wohl wissend, dass sich Überlieferungen ebenso in den amtlichen Registraturen (z. B. Amt des Rates und des Oberbürgermeisters) finden.

Eckdaten zum bürgerschaftlichen Engagement bundesweit und lokal in Münster

„Ehrenamt“, „bürgerschaftliches Engagement“, „Freiwilligentätigkeit“ sind allesamt Begriffe, die das freiwillige Engagement der Bürgerinnen und Bürger in unserer Gesellschaft, wenn auch mit unterschiedlichen Ausprägungen, beschreiben. Bevor Archive in Erwägung ziehen, dieses im Rahmen der Überlieferungsbildung abzubilden, ist auf der Grundlage konkreter Fakten zunächst der Stellenwert des bürgerschaftlichen Engagements in unserer Gesellschaft zu ermitteln. Dieser lässt sich u. a. daran festmachen, wie viele Menschen sich in Deutschland freiwillig engagieren, ob es sich also tatsächlich, wie angenommen, um eine breit angelegte Bewegung handelt. Zur Beantwortung der Frage habe ich die Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014¹ herangezogen. Der Deutsche Freiwilligensurvey (FWS), gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen

1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*, 644 S., Berlin 2016, URL: <https://www.bmfsfj.de/blob/93916/527470e383da76416d6fd1c17f720a7c/freiwilligensurvey-2014-langfassung-data.pdf> [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten]; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014*, 19 S., Berlin 2016, URL: <https://www.bmfsfj.de/blob/93914/e8140b960f8030f3ca77e8bbb4cee97e/freiwilligensurvey-2014-kurzfassung-data.pdf>

und Jugend (BMFSFJ), ist eine repräsentative Befragung zum freiwilligen Engagement in Deutschland, die sich an Personen ab 14 Jahren richtet. Freiwillige Tätigkeiten und die Bereitschaft zum Engagement werden in telefonischen Interviews erhoben und können nach Bevölkerungsgruppen und Landesteilen dargestellt werden. Außerdem können die Engagierten und Personen, die sich nicht bzw. nicht mehr engagieren, beschrieben werden. An dieser Stelle können nur einige wenige Ergebnisse vorgestellt werden, die für die Fragestellung erheblich sind:

- 43,6 % der Wohnbevölkerung Deutschlands engagiert sich freiwillig. Damit ist die Quote in den letzten 15 Jahren um knapp zehn Prozentpunkte gestiegen. Der Anstieg lässt sich laut Erhebung darauf zurückführen, dass die Anzahl von Menschen mit hohem Bildungsabschluss gestiegen ist, die Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die Zahl von Vereinen und Organisationen zugenommen hat, in denen sich Menschen engagieren können (vgl. Abb. 1).

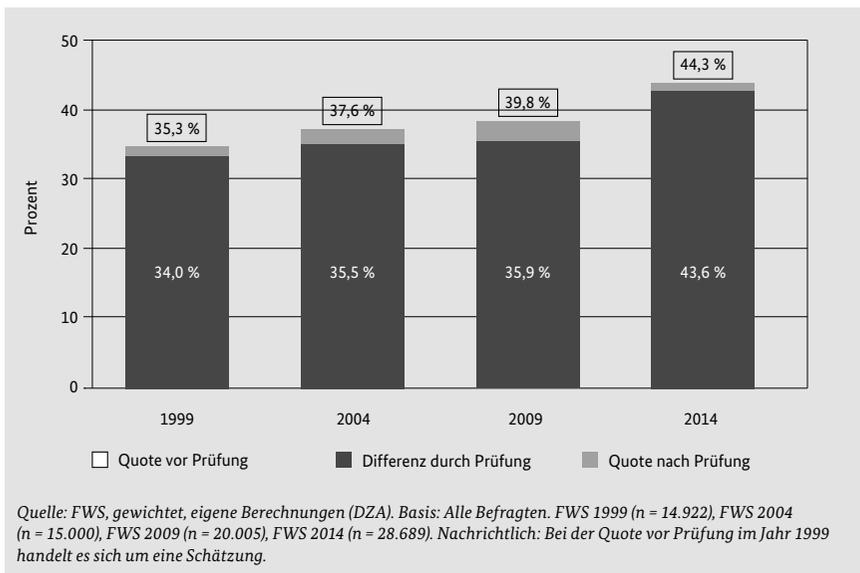


Abb. 1: Anteile freiwillig engagierter Personen (Quelle: Deutscher Familiensurvey 2014, Kurzfassung S. 4)

- Der soziale Bereich steht mit 8,5 % an vierter Stelle. Die für unsere Fragestellung zumindest teilweise relevanten Bereiche „Kirchliches und Religiöses“ sowie der „Gesundheitsbereich“ werden mit 7,6 % bzw. 2,5 % separat geführt (vgl. Abb. 2).

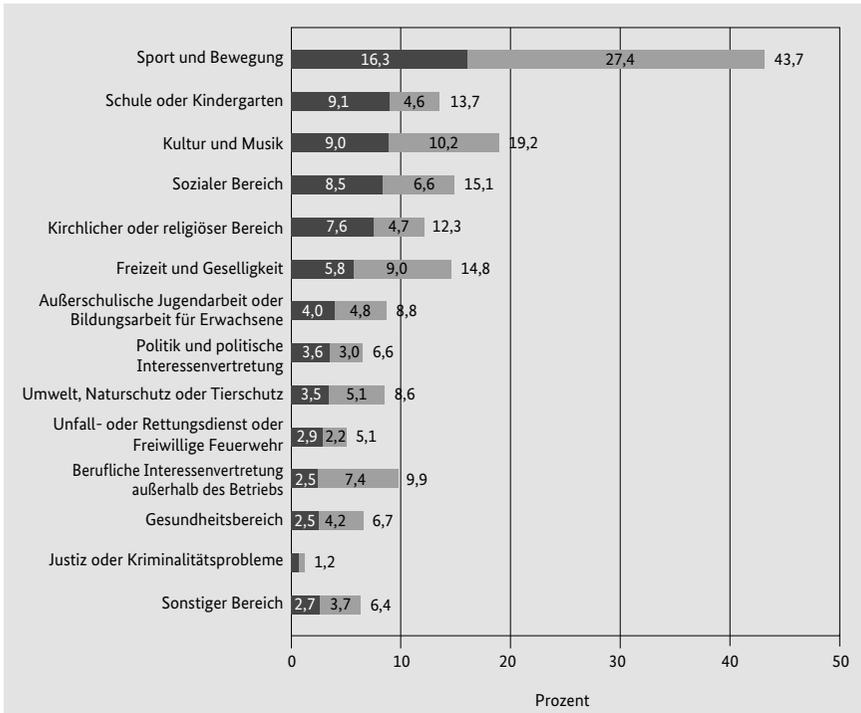


Abb. 2: Anteile Engagierter in gesellschaftlichen Bereichen (Quelle: Deutscher Familiensurvey 2014, Kurzfassung S. 6)

- Bestimmte Gesellschaftsgruppen sind unterdurchschnittlich beteiligt, da sie nicht über notwendige individuelle und gesellschaftliche Ressourcen verfügen: Personen mit niedriger Bildung, Menschen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, Personen in höherem Lebensalter sowie Menschen mit Migrationshintergrund.

Doch nicht nur die Ergebnisse der Befragung belegen die gesellschaftspolitische Relevanz des bürgerschaftlichen Engagements. Die kontroverse Diskussion vor allem über das Ehrenamt im Sozialbereich ist für die Ausgangsfragestellung der Archive

sehr aufschlussreich. So zeigt beispielsweise die Politikwissenschaftlerin und Journalistin Claudia Pinl in ihrem Beitrag „Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik“ die Schattenseiten des gern propagierten und gelobten Ehrenamtes auf: „Meist erinnern sich Politik und Verwaltung an die ‚Aktivbürgerschaft‘, wenn es mit den Kommunal финанzen bergab geht oder das unterfinanzierte Pflegesystem seine Aufgaben nicht mehr erfüllen kann.“² Freiwilligenarbeit also als Lösung für Finanznot und Personalmangel? Das Thema Ehrenamt ist demnach unter verschiedenen Gesichtspunkten mitten in der bundesrepublikanischen Gesellschaft angekommen.

Wenn es um die lokale Überbildungsbildung der Kommunalarchive geht, ist in einem zweiten Schritt die Relevanz des ehrenamtlichen Engagements in der Kommune zu untersuchen. Für Münster war es möglich, Erhebungen einer Bürgerumfrage zu übernehmen, die die Stadt ebenfalls im Jahr 2014 zum bürgerschaftlichen Engagement durchgeführt hat.³ Sicherlich können Schätzwerte auch in der Verwaltung abgefragt werden, wenn in einer Kommune keine Ergebnisse aus einer Bürgerumfrage vorliegen.

6.500 Fragebögen wurden an zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger in Münster verschickt, 1.300 Bögen kamen zurück. Dies entspricht einer Rücksendequote von 20 %.

- Danach sind in Münster sogar 47 % der Befragten ehrenamtlich aktiv: Mit 11,3 % steht der „soziale Bereich“ an dritter Stelle. 12,9 % engagieren sich in „Kirche und religiösem Bereich“, 4 % im Bereich „Gesundheit und Selbsthilfe“ (vgl. Abb. 3 u. 4).
- 19 % der Befragten spielen mit dem Gedanken, ehrenamtlich aktiv zu werden, Interessenschwerpunkte liegen primär im „sozialen Bereich“ und im Bereich „Sport und Bewegung“ (vgl. Abb. 5 u. 6).
- Die genannten Motive für das bürgerschaftliche Engagement (Menschen helfen; Spaß, Abwechslung, Kontakt; Fähigkeiten und Erfahrungen einbringen und erweitern; Nützlich für die Gemeinschaft tun) wertet der zuständige Dezernent Thomas Paal wie folgt: „Bürgerschaftliches Engagement ist kein Lückenbüßer

2 Claudia Pinl, Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 27.3.2015, URL: <http://www.bpb.de/apuz/203553/ehrenamt-statt-sozialstaat-kritik-der-engagementpolitik?p=all>

3 Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung, Geschäftsstelle Kommunale Stiftungen, Berichtsvorlage V/0992/2014 v. 19.12.2014, Bürgerumfrage 2014: Bürgerschaftliches Engagement in Münster – Zentrale Ergebnisse und weiteres Vorgehen, URL: https://www.stadt-muenster.de/fileadmin/user_upload/stadt-muenster/61_stadtentwicklung/pdf/umfrage/bu2014_v0992.pdf; Anlage 1: Grafiken, URL: https://www.stadt-muenster.de/fileadmin/user_upload/stadt-muenster/61_stadtentwicklung/pdf/umfrage/bu2014_v0992_anlage1.pdf

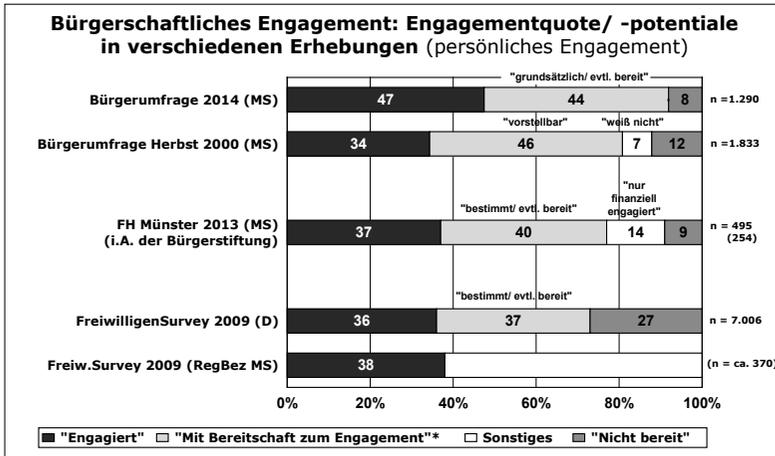


Abb. 3: Engagementquote (Quelle: Ergebnisse Bürgerumfrage 2014, Anlage 1, Folie 5, vgl. Anm. 3)

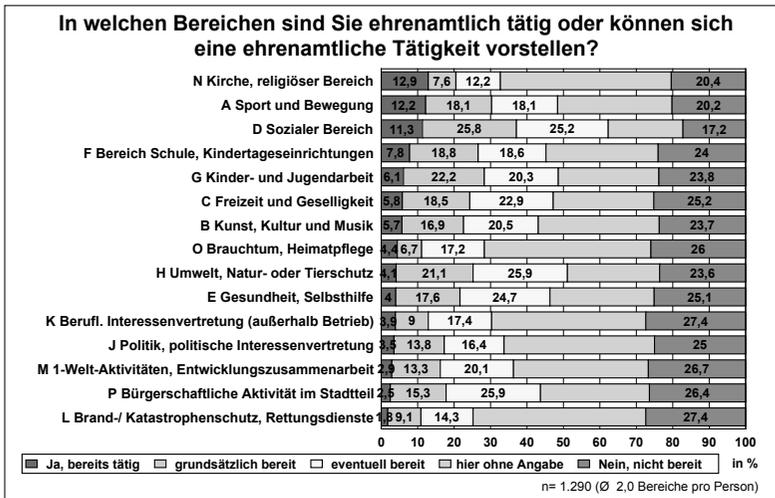


Abb. 4: Bereiche ehrenamtlicher Tätigkeit (Quelle: Ergebnisse Bürgerumfrage 2014, Anlage 1, Folie 1, vgl. Anm. 3)

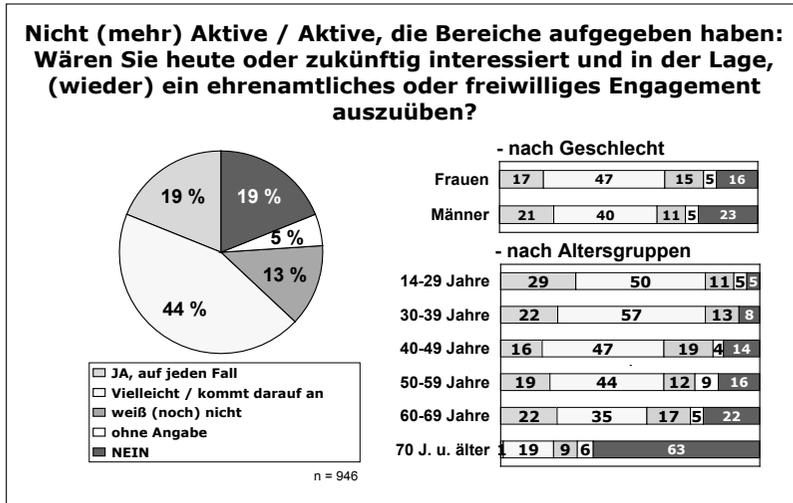


Abb. 5: Interesse an ehrenamtlichem Engagement (Quelle: Ergebnisse Bürgerumfrage 2014, Anlage 1, Folie 11, vgl. Anm. 3)



Abb. 6: Denkbare Bereiche (Quelle: Ergebnisse Bürgerumfrage 2014, Anlage 1, Folie 12, vgl. Anm. 3)

in Bereichen, die denen die Stadt nicht aktiv ist. Es ist vielmehr Ausdruck einer lebendigen Stadtgesellschaft.“⁴

Münster ist bekanntermaßen eine Verwaltungs- und Universitätsstadt, die ermittelten Zahlen bestätigen einmal mehr die hohe Relevanz des bürgerschaftlichen Engagements. Eine erste wichtige Recherche für die Ausgangsfragestellung ist damit abgeschlossen.

Informationsbeschaffung

Wie lässt sich nun herauszufinden, wo sich Menschen in Münster schwerpunktmäßig im sozialen Bereich engagieren? Das Vereinsregister beim Amtsgericht ist nicht relevant, da die eingetragenen Vereine nicht inhaltlichen Bereichen zugewiesen werden.

Wiederum startete ich eine Internetrecherche, und zwar auf den Seiten der Stadt Münster. Unter verschiedenen Menüpunkten entdeckte ich nicht nur die FreiwilligenAgentur Münster, die als Kompetenzzentrum fungiert. Auch der Verein Bürgernetz e. V.⁵ fand meine Aufmerksamkeit, der seit 1995 Vereinen, Initiativen, Schulen und Bürgergruppen aus Münster auf dem Weg ins Internet hilft. Über 900 Vereine und Initiativen sind im Bürgernetz verlinkt und präsentieren ihre Tätigkeitsschwerpunkte.

Die Informationsvielfalt auf der Homepage der Stadt Münster ist beeindruckend, fast schon erdrückend, und stellte mich zugleich konkret vor die Schwierigkeit, für meine Fragestellung passende Beispiele herauszufiltern. Ich entschied mich daher, die für das Thema einschlägigen Amtsleitungen der Arbeitsagentur (ARGE), des Rechts- und Ausländeramtes sowie des Sozialamtes anzuschreiben, die Freiwilligen-Agentur nahm ich ebenfalls in meinen Mailverteiler auf. Nach und nach erhielt ich Antworten, die empfohlenen Einrichtungen bzw. Initiativen stehen beispielhaft für bestimmte Strukturtypen:

- Einrichtungen mit der Aufgabe, das bürgerschaftliche Engagement in der Stadt zu stärken:
 - FreiwilligenAgentur Münster
 - Förderung der Selbsthilfe (Arbeitsbereich Kommunale Stiftungen Münster)

4 Münster will bürgerschaftliches Engagement weiter stärken, Pressemitteilung v. 9.1.2015, URL: https://www.muenster.de/stadt/preseservice/pressemeldungen/web/frontend/show/897887%20_blank

5 <https://buergernetz-muenster.de/>

- Vereine mit bürgerschaftlichem Engagement:
 - Begegnungszentrum Kinderhaus e. V.
 - Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) e. V.
- Initiativen:
 - Flüchtlingshilfe Südviertel
- Exkurs: Kirchliche Einrichtungen:
 - Diakonie Münster e. V.
 - Caritasverband für die Stadt Münster e. V.

Kirchliche Einrichtungen zählen nicht zum Zuständigkeitsbereich eines Kommunalarchivs. Dass der Blick auf diese Organisationen dennoch von Interesse sein kann, wird bei der Beschäftigung mit den potenziellen Registraturbildnern und ihren Überlieferungen deutlich.

Kontaktaufnahme mit Einrichtungen: Struktur und Dokumentation

Alle Einrichtungen verfügen über informative Internetseiten, sodass ich zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme schon einen guten Überblick über die Aktivitäten hatte. Bei meinen Besuchen wollte ich daher vor allem erfahren, welche Unterlagen in den Einrichtungen entstehen, wie sie ablegt und vorgehalten werden.

FreiwilligenAgentur Münster⁶

Ich beginne mit der Einrichtung, die seit 1999 die Aufgabe hat, sektor- und institutionsübergreifende Anlaufstelle für Freiwillige in Münster und Kompetenzzentrum für alle Fragen rund um freiwilliges Engagement zu sein: die FreiwilligenAgentur Münster. Eine solche Einrichtung wird es vermutlich in vielen Städten geben. Lediglich die Organisationsform kann unterschiedlich sein: Die FreiwilligenAgentur Münster ist eine Einrichtung der Stiftung Siverdes, der größten Sozialstiftung Münsters (seit 1768). Die Stiftung ist rechtlich selbstständig und wird von der Stadt verwaltet. Die FreiwilligenAgentur arbeitet mit drei hauptamtlichen Mitarbeiterinnen auf 1,6 Stellen. Sie führt pro Jahr ca. 150 persönliche Einzelberatungen durch, beantwortet etwa 5.000 E-Mail Anfragen bzw. Telefonate und pflegt eine Online-Datenbank mit etwa 400 bis 500 Angeboten. Darüber hinaus führt sie Veranstaltungen durch und bietet jährlich über die FreiwilligenAkademie ein umfassendes Fortbildungsprogramm für Freiwillige und Hauptamtliche an. In ihrer Funktion als zentrale Anlaufstelle sollte die FreiwilligenAgentur Münster bei der archivischen

6 <https://www.freiwilligenagentur-muenster.de/>

Überlieferungsbildung auf jeden Fall Berücksichtigung finden. Folgende Unterlagen entstehen in dieser Einrichtung:

- gedruckte Infobroschüren
- Jahresberichte
- Statistiken
- Korrespondenz
- Protokolle zu Teamsitzungen/Netzwerktreffen
- Datenbank (Angebote u. Gesuche) nach dem Prinzip der Datensparsamkeit

Die FreiwilligenAgentur arbeitet weitgehend papierlos. Protokolle waren bereits nicht mehr vollständig abgespeichert. Im Gespräch wurde deutlich, dass die vorhandene Dokumentation ausschließlich aktuellen Fragestellungen dient. Ein Bewusstsein der Akteure dafür, dass die entstehenden Informationen zu einem späteren Zeitpunkt von Relevanz sein könnten, um Entwicklungen aufzuzeigen, war nachvollziehbarerweise nicht vorhanden. Da die Stiftungen von der Stadt Münster verwaltet werden und sowohl Oberbürgermeister, Sozialdezernentin und Hauptausschuss mit Stiftungsfragen befasst sind, ist zu prüfen, welche Informationen in den einschlägigen amtlichen Überlieferungen zur FreiwilligenAgentur zu finden sind.

Kommunale Stiftungen: Förderung der Selbsthilfe⁷

Im Bereich „Förderung von Selbsthilfegruppen durch die Stiftung Siverdes“ fand ich eine Vielzahl von Einrichtungen/Projekten, die weitgehend ehrenamtlich getragen werden und eine finanzielle Unterstützung auf Antrag erhalten. Ca. 80 % der Förderungen gehen an medizinische Selbsthilfegruppen, die übrigen Förderungen kommen u. a. Einrichtungen wie „Anti Rost e. V.“ (Seniorenarbeit), Projekt „Arbeitslose brauchen Medien“, interkultureller Arbeitskreis“, Obdachlosenzeitung „draußen“, „Multikulturelles Frauenforum“ zugute. Die zuständige Mitarbeiterin führt je geförderter Einrichtung eine umfangreiche Papierakte, die über Jahresberichte und Verwendungsnachweise detaillierte Auskünfte über das Tätigkeitsspektrum der Initiativen etc. gibt. Eine Archivwürdigkeit ist grundsätzlich gegeben.

⁷ Kommunale Stiftungen Münster, URL: <https://www.stiftungen-muenster.de/de/die-stiftungen---/die-kommunalen-stiftungen/>

Vereine mit bürgerschaftlichem Engagement, Schwerpunkt Stadtteilarbeit: Begegnungszentrum Kinderhaus e. V.⁸

Ein Mitarbeiter des Sozialamtes riet mir, mit dem Begegnungszentrum Kinderhaus e. V. Kontakt aufzunehmen. Kinderhaus ist ein Stadtteil von Münster mit rund 15.000 Einwohnern. Der Bezirk Brüningheide, dort wo das Begegnungszentrum liegt, gilt als sozialer Brennpunkt. Ca. 70 % der dort lebenden Menschen haben eine Migrationsvorgeschichte. Der Zweck des Vereins wird laut Satzung u. a. wie folgt formuliert: „[...] Die Räumlichkeiten des Begegnungszentrums Kinderhaus sollen für soziale Aufgabenfelder, Integrationsmaßnahmen, Offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und als Bildungs- und Kommunikationsstätte zur Verfügung stehen. Für Arbeitslose sollen Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen erschlossen werden.“⁹

In vielen Archiven werden Bestände von Stadtteilvereinen archiviert, dies ist erst einmal nichts Besonderes. Mit der sozialen Ausrichtung des Begegnungszentrums, das korporatives Mitglied der Arbeiterwohlfahrt ist, und dem vielfältigen ehrenamtlichen Engagement hat der Stadtteilverein jedoch ein Alleinstellungsmerkmal.

Der Jahresbericht 2016 benennt neben 20 Nebenamtlichen, 6 Hauptamtlichen und 9 Teilnehmenden am Bundesprogramm Teilhabe am Arbeitsmarkt 125 Ehrenamtliche mit ca. 1.100 Stunden monatlich. Das Besondere: Ca. 30 % der ehrenamtlich Tätigen sind Migranten, eine eigentlich laut Deutschem Freiwilligensurvey 2014 unterrepräsentierte Gruppe. Der Geschäftsführer und drei ehrenamtlich Tätige erhofften sich von meinem Besuch wichtige Tipps, wie sie ‚Ihr Archiv‘ (Bewusstsein!) gut aufstellen können. In einem Kellerraum fand ich eine Altregistratur im Umfang von mehr als 160 Aktenordnern mit Jahresberichten, Protokollen von Nutzertreffen, Unterlagen zu Personal, Finanzen, Projekten, Presseberichte etc. sowie Fotos und Plakate. Ein Großteil der Presseberichte ist gescannt und lässt sich über eine Datenbank verschlagwortet abrufen. Die ehrenamtlich Tätigen werden in einer Netzwerkliste geführt. Über die Dokumentation der Projekte wird das ehrenamtliche Engagement sichtbar. Der beachtliche Umfang der Registratur zeigt das Interesse an Nachhaltigkeit. Da trotz ausgeprägtem Engagement die Möglichkeiten der fachgerechten Archivierung der archivwürdigen Unterlagen begrenzt sind, sollte unbedingt eine Zusammenarbeit mit dem Stadtarchiv aufgebaut werden.

⁸ <http://www.bgz-kinderhaus.de/>

⁹ Vgl. Ziel und Zweck, Satzung § 2 Nr. 1, URL: <http://www.bgz-kinderhaus.de/ein-profil-im-ueberblick/vereinsatzung-3/>

Vereine mit bürgerschaftlichem Engagement, Schwerpunkt Flüchtlingsarbeit: Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) e. V.¹⁰

Die GGUA unterstützt seit knapp 40 Jahren Flüchtlinge und Asylsuchende in Münster. Neben der Flüchtlingsberatung verfolgt die Gesellschaft auch das Ziel, die Geflüchteten bei der Integration zu unterstützen und für Akzeptanz und Verständnis in der Bevölkerung zu werben. Die GGUA, die mit 33 Hauptamtlichen arbeitet, unterhält verschiedene Projekte (Patenschaften, Frauencafé, Kinderförderung, Bildungsprojekt etc.). Für ihre Arbeit wirbt sie aktiv Ehrenamtliche ein. Derzeit liegt die Zahl der Aktiven bei 180 Personen. Aufgrund der Größe der Gesellschaft befasst sich eine Sozialpädagogin ausschließlich mit der Einwerbung, Begleitung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen. Zwecks Professionalisierung der Ehrenamtsbetreuung hat sie verschiedene Info- und Profilbögen entwickelt. Schulungen, z. T. mit anderen Partnern, sind ebenfalls ein wichtiges Element. Eine aussagekräftige Dokumentation, die Ausrichtung und Stellenwert des ehrenamtlichen Engagements dokumentiert, erfolgt hybrid. Zahlreiche Infolyer werben für die GGUA und ihre Arbeit. Auch hier entsteht eine potenziell archivwürdige Überlieferung.

Initiativen: Flüchtlingshilfe Südviertel¹¹

Mit der Ankunft der großen Zahl von Flüchtlingen im Jahr 2015 gründeten sich auch zahlreiche bürgerschaftliche Initiativen. Mich interessierte, ob und wie eine Initiative ihre Arbeit dokumentiert. In meinem Wohnviertel stieß ich auf die „Flüchtlingshilfe Südviertel“. Über die Homepage hatte ich bereits erfahren können, dass Ehrenamtliche sich insbesondere bei Sprachkursen, als Dolmetscher, in der Hausaufgabenhilfe und anderen Einzelprojekten einbringen oder auch eine Patenschaft übernehmen können. Ein Telefonat mit dem Koordinator der Initiative, einem Diakon, brachte Klarheit: Die bei den Koordinationssitzungen formlos geführten Protokolle werden bei ihm aufbewahrt. Die Personen seien sehr engagiert, allerdings, durch häufigen Wechsel bei den Akteuren sei nicht immer Kontinuität gegeben. Über das Internet kann ein Pressespiegel abgerufen werden. In den Stadtteilen leisten die Initiativen eine wichtige Integrationsarbeit. Aufgrund des Organisationsgrades fällt nur wenig schriftliche Überlieferung an, deren archivwürdige Teile möglichst gesichert werden sollten.

¹⁰ <https://www.ggua.de/startseite/>

¹¹ Übersicht über Flüchtlingsinitiativen in Stadtteilen, URL: https://www.muenster.de/fluechtlinge_initiativen.html

Exkurs: Kirchliche Einrichtungen: Diakonie Münster e. V., Caritasverband für die Stadt Münster e. V.

Die zu Beginn meiner Recherche angefragten Amtsleitungen wiesen mich unisono auf die zahlreichen Einrichtungen und Aktivitäten von Diakonie und Caritas hin, die auf lokaler Ebene sehr wichtige Player und damit stadtprägend seien. Ein Gespräch mit einer Mitarbeiterin einer stationären Senioreneinrichtung der Diakonie bestätigte die Unverzichtbarkeit von ehrenamtlichem Engagement. Ehrenamtliche übernehmen die Aufgaben, die im zeitlich eng getakteten Pflegealltag keinen Platz haben (u. a. Gespräche führen, Vorlesen, Begleitung bei Spaziergängen). Ob die Dokumentation über Adressverteiler Ehrenamtlicher, Einladungen zu Dankesveranstaltungen und ggf. Schulungsveranstaltungen hinausgehe, konnte sie nicht mit Sicherheit sagen.

Welches Archiv hat die Aufgabe, Unterlagen der kirchlichen Wohlfahrtsverbände auf lokaler Ebene zu bewerten und zu übernehmen und verfügt auch über entsprechende Personal- wie Platzressourcen?¹² Für Münster kann ich zusammenfassen, dass das ehemals hauptamtlich und später nebenamtlich geführte Archiv der Diakonie in Münster als Depositum an das Landeskirchliche Archiv in Bielefeld abgegeben wurde. Von dort kann es nur schwerlich bis gar nicht aktiv weiterbetrieben werden. Das Bistumsarchiv in Münster kümmert sich mit den vorhandenen Ressourcen bestmöglich um die Überlieferung der Caritas, die sich selbst nicht in der Verantwortung sieht, für eine Archivierung zu sorgen.

Fazit und Handlungsoptionen

Ein engagierter Mitarbeiter des Sozialamtes wies mich zu Beginn meiner Recherche darauf hin, dass im Bereich Ehrenamt wenig Schriftlichkeit bzw. Dokumentation zu erwarten sei. Mein Fazit:

- Kompetenzzentren wie beispielsweise die FreiwilligenAgentur Münster bieten mit ihren Unterlagen einen aussagekräftigen Überblick über ehrenamtlich Tätige und die Institutionen, die diese beschäftigen. Schulungsprogramme und Tagungen geben Aufschluss über den jeweiligen Bedarf an ehrenamtlichen Kräften (z. B. Thema Flüchtlingsarbeit).
- Sicherlich keine überraschende Erkenntnis: Institutionen mit teilweise hauptamtlichen Akteuren sind professioneller aufgestellt und dokumentieren ihre Aktivi-

¹² Vergleiche in diesem Band auch die Beiträge von Michael Häusler (S. 35 ff.) und Thomas Scharf-Wrede (S. 43 ff.).

täten umfassender. Kurzfristig gebildete Initiativen leisten so gut wie keine Dokumentation ihrer Arbeit, hier steht die Aktion für die Sache im Vordergrund.

- Papierunterlagen entstehen vor allen Dingen noch dort, wo Projekte finanziert werden. Ansonsten ist eindeutig ein Trend erkennbar, die Internetpräsenz auszubauen und intern mit Fileablagen zu arbeiten. Der Umgang mit Mails konnte nicht nachvollzogen werden.
- Um für eine Institution in der Öffentlichkeit zu werben, sind nach wie vor Broschüren und Flyer im Einsatz.
- Von einer Ausnahme abgesehen, konnten meine Kontaktpersonen wenig mit öffentlichen Archiven und ihrem Auftrag anfangen. Das Bewusstsein, Informationen für die Zukunft erhalten zu wollen, fehlt in den meisten Fällen. Hier sollten Archive noch stärker durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit wirken.

Doch wie lässt sich diese Aufgabe bewältigen? Klar ist, dass die Einrichtungen nicht auf die Archive zukommen werden, vielmehr müssen die Archive aktiv werden. Die Fülle der Aufgaben, die Archive zu bewältigen haben, ist übergroß. Die Überlieferungsbildung in diesem Bereich ist nur eine Aufgabe unter vielen. Ein Handlungsfaden muss daher praxistauglich sein. Ich habe eine solche Vielfalt an Vereinen/Initiativen ermittelt, dass es nur mit Hilfe eines Dokumentationsprofils gelingen kann, eine Handlungsstrategie zu entwickeln. Es empfiehlt sich, zeitig mit der Erstellung eines Dokumentationsprofils zu beginnen, das die in Frage kommenden amtlichen Registraturbildner ebenso benennt wie die zahlreichen nichtamtlichen Vereine, Gruppen und Initiativen, die nach Kategorien strukturiert werden sollten (z. B. Engagement für Senioren, für Menschen mit Behinderungen, für Obdachlose, stadtteilbezogenes Engagement etc.), um kategorienweise eine Auswahl treffen zu können.

Als Informationsquelle für die Erstellung eines Dokumentationsprofils dienen das Internet und die beachtliche Menge an Flyern, die zumindest in Münster an zentralen Punkten (Stadtinformation, Gesundheitshaus etc.) ausliegen und von den Archiven regelmäßig eingesammelt und archiviert werden sollten.

- Es versteht sich von selbst, dass die aktive Überlieferungsbildung nicht in allen Bereichen gleichzeitig erfolgen kann. Bei der Priorisierung sollte aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Das Thema „Flüchtlinge“ hat immer noch oberste Priorität. Eine Auswahl unterschiedlicher Organisationsformen und inhaltlicher Ausrichtungen ist völlig ausreichend.

- „Oral History“: Interviews mit den unterschiedlichen Akteuren sind gerade vor dem Hintergrund, dass die schriftliche Überlieferung Lücken aufweist, unverzichtbar. In Interviews können u. a. der persönliche Hintergrund, die Motivation sowie Erfahrungen mit dem bürgerschaftlichen Engagement abgefragt werden. Kontakte können z. B. bei städtischen Dankveranstaltungen, bei der Verleihung von Bürgerpreisen geknüpft werden, aber selbstverständlich auch direkt über die Vereine und Initiativen.
- Der Übergang zu rein elektronischen Ablagesystemen (u. a. Fileablagen), der auch im amtlichen Bereich erkennbar ist, erfordert einmal mehr den Einstieg der Archive in die elektronische Langzeitarchivierung. Die Fülle an Informationen, die von und über Vereine/Initiativen im Internet und teilweise nur im Internet zu finden waren, fordert die Archive zugleich auf, schlüssige Konzepte für die Webarchivierung zu entwickeln.
- Der von den städtischen Amtsleitungen empfohlene Kontakt zu kirchlichen Einrichtungen wie Caritas und Diakonie zeigt einmal mehr, wie wichtig der archivpartenübergreifende Austausch ist. Ich werbe an dieser Stelle nicht dafür, dass die Kommunalarchive, die teilweise auch an den Grenzen ihrer Kapazitäten angelangt sind, Defizite abfangen, die in den Einrichtungen selbst schon angelegt sind, wenn sie nicht für eine Archivierung sorgen. Im Zuge der Überlieferungsbildung müssen die Kommunalarchive aber wissen, ob es überhaupt archivische Zuständigkeiten anderer Sparten für die lokale Ebene gibt, wenn sie ihren Auftrag ernstnehmen, die Lebenswirklichkeit vor Ort abzubilden. Aufgrund der Bedeutung der zahlreichen Einrichtungen von Diakonie und Caritas für die Stadt, dürfen sich das Stadtarchiv und die Kirchenarchive nicht auf ihren jeweiligen Status quo zurückziehen (keine Zuständigkeit bzw. fehlende Personal- und Raumressourcen). Je nach Bedeutung der Einrichtungen der beiden großen Wohlfahrtsverbände halte ich es nicht für ausgeschlossen, ein arbeitsteiliges Überlieferungskonzept zu erarbeiten, um zumindest die wichtigsten Quellen mit lokalem Bezug auf Dauer zu sichern.

Das bürgerschaftliche Engagement im sozialen Bereich ist äußerst vielfältig. Mit der Übernahme aussagekräftiger Unterlagen wird nicht allein das Ehrenamt dokumentiert. Vielmehr handelt es sich um wichtige gesellschaftspolitische Themen, die die Stadtgesellschaft prägen und die es durch die Archive abzubilden gilt.

Ein Bruch des Sozialgeheimnisses? Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung personenbezogener Sozialunterlagen im Archiv

von Michael Scholz

Die Nutzung von personenbezogenen Sozialdaten in kommunalen Archiven führt immer wieder zu Irritationen innerhalb der Verwaltungen. Insbesondere aus der Sicht der für die Leistungsverwaltung zuständigen Stellen stellt sich dann die Frage, ob eine Anbietung von personenbezogenen Unterlagen an die Archive überhaupt zulässig ist, wenn diese doch für die öffentliche Benutzung bereitgestellt werden. Handelt es sich hierbei nicht um einen Bruch des Sozialgeheimnisses? Und wenn eine Übergabe der Daten schon zulässig ist: Müsste dann nicht die abgebende Stelle ihre Genehmigung zur Benutzung der Unterlagen geben und dabei prüfen, ob das Sozialgeheimnis berührt ist? Die Unsicherheit bei den abgebenden Stellen wundert wenig, wenn man bedenkt, dass sich etwa im Text der Broschüre der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit „Sozialdatenschutz – Rechte der Versicherten“ kein Hinweis auf eine mögliche Archivierung findet.¹ Aber auch in den Archiven kommt es nicht selten zu Unsicherheiten, ob nicht die anbietende Stelle für die Benutzungsgenehmigung zu beteiligen ist.²

Das Sozialgeheimnis

Um das Verhältnis von Sozialgeheimnis und archivrechtlichen Benutzungsvorschriften näher zu beleuchten, empfiehlt es sich, zunächst einen Blick darauf zu werfen, wie der Gesetzgeber Ersteres definiert. § 35 Abs. 1 Satz 1 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB I) regelt den Anspruch jeder Person darauf, dass die sie betreffenden Sozialdaten von den Leistungsträgern nicht unbefugt erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Dieses Recht wird ausdrücklich als Sozialgeheimnis

1 Sozialdatenschutz – Rechte der Versicherten, Hg. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI-Info 3), Bonn ⁵2017, URL: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO3.pdf?__blob=publicationFile&v=12 [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

2 Zum behandelten Themenbereich vgl. auch aus neuerer Zeit: Christian Reinhardt, Die wissenschaftliche Nutzung von Archivgut mit Sozial- und Steuerdaten, in: *Archivar* 66 (2013), S. 439–443.

bezeichnet. Zur Wahrung des Sozialgeheimnisses gehöre, so das Gesetz weiter, „die Verpflichtung, auch innerhalb des Leistungsträgers sicherzustellen, daß die Sozialdaten nur Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden“ (Satz 2). Dieser Anspruch der Betroffenen richtet sich nicht nur gegen die Leistungsträger selbst – also Krankenkassen, Rentenversicherer, Arbeitsagenturen und Jobcenter oder die Sozialämter der Kommunen –, sondern auch gegen alle anderen Stellen, soweit sie Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch wahrnehmen. Genannt werden ausdrücklich die Verbände der Leistungsträger, die Arbeitsgemeinschaften der Leistungsträger und ihrer Verbände, die Datenstelle der Rentenversicherung, die im SGB genannten öffentlich-rechtlichen Vereinigungen, gemeinsame Servicestellen, Integrationsfachdienste, die Künstlersozialkasse, die Deutsche Post AG (!), die Behörden der Zollverwaltung, die Versicherungsämter und Gemeindebehörden sowie die anerkannten Adoptionsvermittlungsstellen (Satz 4).

Nicht genannt werden in dieser Aufzeichnung der Verpflichteten die zuständigen öffentlichen Archive. Auch können kommunale Archive nicht ohne Weiteres als Teil der Gemeindebehörden im Sinne von § 35 Abs. 1 Satz 4 SGB I angesehen werden, denn schließlich nehmen sie keine Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch wahr. Allenfalls könnte dies für Zwischenarchive gelten, die im Auftrag der kommunalen Leistungsträger Sozialunterlagen verwahren und damit in die Aufgabenwahrnehmung nach SGB einbezogen sind. Allerdings verpflichtet § 78 Abs. 1 des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB X) Personen oder Stellen, die nicht in § 35 des Ersten Buches genannt und denen Sozialdaten übermittelt worden sind, zum selben Umfang der Geheimhaltung wie die in § 35 Genannten.³ Insofern würde auch für öffentliche Archive das Sozialgeheimnis ohne weitere Einschränkungen gelten, wenn nicht spezielle Rechtsvorschriften, nämlich die Archivgesetze des Bundes und der Länder, hier gesonderte Regelungen trafen. Inwiefern das Sozialgeheimnis dennoch Einfluss auf die Benutzung der betreffenden Unterlagen im Archiv hat, wird im Folgenden die Betrachtung der archivgesetzlichen Vorschriften zeigen.

Zunächst ist jedoch zu klären, was überhaupt unter Sozialdaten im Sinne des Sozialgeheimnisses zu verstehen ist. Eine Definition finden wir in § 67 Abs. 2 Satz 1 SGB X. Hiernach sind Sozialdaten „personenbezogene Daten (Artikel 4 Nummer 1 der Verordnung (EU) 2016/679), die von einer in § 35 des Ersten Buches genannten Stelle im Hinblick auf ihre Aufgaben nach diesem Gesetzbuch verarbeitet werden.“ Sozialdaten im rechtlichen Sinne sind damit nur Daten, die in Ausführung des So-

³ Vgl. Tim Husemann, Der Schutz des Sozialgeheimnisses, in: Laurenz Mülheims u. a. (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, Wiesbaden 2015, S. 977–990, hier S. 985.

zialgesetzbuches erhoben worden sind. Finden sich in anderen Unterlagen Angaben über soziale Verhältnisse einzelner Personen – beispielsweise in Personalakten oder im allgemeinen Schriftverkehr von Behörden –, sind diese vom Sozialgeheimnis nicht umfasst.⁴ Für Archive stellt sich damit die Frage, wie es sich mit historischen Unterlagen verhält, die vor Inkrafttreten des Sozialgesetzbuches entstanden sind. Bereits die Vorgängervorschrift des Sozialgesetzbuches, die Reichsversicherungsordnung von 1911, kannte allerdings mit ihrem § 141 (Schweigepflicht) eine Vorschrift, die dem späteren Sozialgeheimnis nahekam.⁵ Unabhängig vom strengen Wortlaut des § 67 Abs. 1 Satz 1 SGB X ist davon auszugehen, dass auch ältere personenbezogene Daten in Sozialunterlagen als Sozialdaten im Sinne des SGB anzusehen sind.

Das Sozialgesetzbuch in seiner aktuellen Fassung umfasst Regelungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende – „Hartz IV“ – (SGB II), Arbeitsförderung (SGB III), gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V), Rentenversicherung (SGB VI), Unfallversicherung (SGB VII), Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX), sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) sowie zur Sozialhilfe, worunter vor allem die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu verstehen ist (SGB XII). Als besondere Teile des Sozialgesetzbuches gelten nach § 68 SGB I einige Spezialgesetze, die noch nicht ins SGB eingegliedert worden sind. Hierzu zählen das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte, das Bundesversorgungsgesetz (mit einigen anderen Bestimmungen, die seine entsprechende Anwendung vorsehen), das Bundeskindergeldgesetz, das Wohngeldgesetz, das Adoptionsvermittlungsgesetz, das Unterhaltsvorschussgesetz, der Erste bis Dritte Abschnitt des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes, das Altersteilzeitgesetz sowie der Fünfte Abschnitt des Schwangerschaftskonfliktgesetzes. Das Verwaltungsverfahren richtet sich auch in diesen Fällen, soweit nichts anderes bestimmt ist, nach den Vorschriften des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch.

Dürfen Archive Sozialdaten übernehmen?

Zunächst ist zu fragen, ob eine Übernahme von Unterlagen, die dem Sozialgeheimnis unterliegen, durch öffentliche Archive, insbesondere durch kommunale Archive, überhaupt zulässig ist oder ob nicht bereits die Übergabe durch die Leistungsträger

⁴ Vgl. Husemann, Schutz (wie Anm. 3), S. 981.

⁵ Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 nebst dem Einführungsgesetz. Handausgabe mit Einleitung, Erläuterungen, Anhang und Sachregister, [bearb.] von Fritz Stier-Somlo, München 1913, S. 101–103.

einen Verstoß gegen das Sozialgeheimnis darstellt. Obwohl Archive seit jeher Sozialunterlagen verwahren, wird die Anbietungspflicht gerade in neuerer Zeit durch verschiedene Leistungsträger immer wieder bestritten.⁶

Von wünschenswerter Klarheit waren in dieser Hinsicht die Bestimmungen des Bundesarchivgesetzes von 1988. So regelte § 2 Abs. 4, dass auch solche Unterlagen anzubieten und zu übergeben waren, „die 1. dem § 30 der Abgabenordnung, dem § 35 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, dem § 32 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank oder dem § 9 des Gesetzes über das Kreditwesen unterliegen oder 2. anderen als den in Nummer 1 genannten Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung unterliegen“ (Hervorhebung durch Verfasser).

Gleichzeitig wurde auch dafür Sorge getragen, dass nicht nur dem Bundesarchiv, sondern auch Landes- und Kommunalarchiven Sozialunterlagen angeboten werden durften. § 10 BArchG 1988 enthielt eine Ergänzung von § 71 Abs. 1 SGB X, wonach eine Offenbarung personenbezogener Daten für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten zur Sicherung und Nutzung von Archivgut nach dem Bundesarchivgesetz oder entsprechenden gesetzlichen Vorschriften der Länder, die die bundesrechtlichen Schutzfristen nicht unterschritten, zulässig wurde. Da die in der Folge verabschiedeten Landesarchivgesetze diese Bedingung durchweg erfüllten, wurde Landes- und Kommunalarchiven damit die Möglichkeit gegeben, Sozialunterlagen zu übernehmen.⁷ § 11 BArchG 1988 dehnte diese Übergabebefugnis auch auf alle anderen Unterlagen aus, die Vorschriften des Bundes über Geheimhaltung unterlagen, aber nicht bei Stellen des Bundes entstanden waren.

Aus diesen Vorschriften wird deutlich, dass der Gesetzgeber ausdrücklich bezweckte, alle Unterlagen, die einer besonderen Geheimhaltungsvorschrift unterlagen, in die allgemeine Anbietungspflicht einzubeziehen.⁸ Leider ist diese Klarheit in den Diskussionen der folgenden Zeit wieder in den Hintergrund gerückt⁹, und

6 Dies geschieht vor allem mit Hinweis auf bestehende gesetzliche Lösungsgebote. Vgl. zu diesem Komplex auch Michael Scholz, *Löschung oder Archivierung? Rechtliche Probleme bei der Übernahme personenbezogener Daten*, in: Marcus Stumpf/Katharina Tiemann (Hrsg.), *Personen- und bevölkerungsgeschichtliche Quellen in Kommunalarchiven*, Beiträge des 23. Fortbildungsseminars der Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK) in Potsdam vom 12.–14. November 2014 (Texte und Untersuchungen zur Archivpflege 30), Münster 2015, S. 24–39.

7 Vgl. hierzu auch Bartholomäus Manegold, *Archivrecht. Die Archivierungspflicht öffentlicher Stellen und das Archivzugangsrecht des historischen Forschers im Licht der Forschungsfreiheitsverbürgung des Art. 5 Abs. 3 GG* (Schriften zum Öffentlichen Recht 874), Berlin 2002, S. 230f.

8 Zur Notwendigkeit einer solchen Regelung vgl. Manegold: *Archivrecht* (wie Anm. 7), S. 139f.

9 So auch schon bei Schäfer, nach dessen Auffassung für die Übernahme von Unterlagen, die einer qualifizierten Geheimhaltungsvorschrift des Bundes unterliegen, eine hinreichende Öffnungsklausel im Spezialgesetz notwendig ist: Udo Schäfer, *Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung sowie Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse im Sinne der Archivgesetze des Bundes und der*

auch die Novellierung des Bundesarchivgesetzes von 2017 kann in dieser Hinsicht nicht überzeugen. Zwar wurden auch hier Unterlagen, die Rechtsvorschriften des Bundes über die Geheimhaltung unterliegen, in die allgemeine Anbietungspflicht der Stellen des Bundes einbezogen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BArchG 2017). Die missglückte Formulierung von § 6 Abs. 4 BArchG 2017, mit der die Anbietungspflicht an Landes- und Kommunalarchive geregelt werden sollte, zeigt jedoch, dass man die Intentionen von 1988 nur noch bedingt verstanden hat.¹⁰

Für die Befugnis der Übernahme von Sozialdaten in die Archive spielt dieser gesetzgeberische Fauxpas aber keine Rolle, denn die 1988 eingefügte „Kollisionsvorschrift“ blieb im SGB X erhalten. Der heutige § 71 Abs. 1 Satz 3 lautet nach Anpassung an das Bundesarchivgesetz 2017: „Eine Übermittlung von Sozialdaten ist zulässig, soweit sie erforderlich ist für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten zur Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes nach § 1 Nummer 8 und 9, § 3 Absatz 4, nach den §§ 5 bis 7 sowie nach den §§ 10 bis 13 des Bundesarchivgesetzes oder nach entsprechenden gesetzlichen Vorschriften der Länder, die die Schutzfristen dieses Gesetzes nicht unterschreiten.“ Damit bleiben Unterlagen, die aus der Erfüllung von Aufgaben nach den Büchern und den besonderen Teilen des Sozialgesetzbuches entstanden sind, in vollem Umfang anbietungspflichtig.¹¹

Die Nutzung von Sozialunterlagen nach den Archivgesetzen des Bundes und der Länder

Die Kehrseite der allgemeinen Anbietungspflicht für Unterlagen, die Geheimhaltungsvorschriften des Bundes unterliegen, war die Festlegung einer speziellen

Länder – Grundzüge einer Dogmatik, in: Rainer Polley (Hrsg.), Archivgesetzgebung in Deutschland – Ungeklärte Rechtsfragen und neue Herausforderungen, Beiträge des 7. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 38), Marburg 2003, S. 39–69, hier S. 62.

¹⁰ Der entsprechende Absatz lautet: „Unterlagen, die den Rechtsvorschriften des Bundes über die Geheimhaltung oder dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung unterliegen oder Angaben über Verhältnisse eines anderen oder fremde Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, dürfen dem Bundesarchiv oder, im Fall des § 7, dem zuständigen Landes- oder Kommunalarchiv auch von anderen Stellen als den öffentlichen Stellen des Bundes zur Archivierung angeboten und abgegeben werden.“ – § 7 regelt jedoch die Anbietung und Übergabe von Unterlagen gerade durch *Stellen des Bundes* an Landes- und Kommunalarchive. Der Widerspruch in den Formulierungen ist nur auflösbar, wenn man § 6 Abs. 4 BArchG 2017 im Sinne des alten § 11 interpretiert. Die Gesetzesbegründung weist ebenfalls in diese Richtung (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9633, 15.09.2016, S. 61 f., URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809633.pdf>).

¹¹ Vgl. auch Barbara Kuchler, Übermittlung (Anbietung) von Unterlagen, die dem Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I unterliegen, an ein Archiv, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2015, H. 4, S. 127–131.

Schutzfrist für diese im Bundesarchivgesetz 1988. Zusätzlich zu den Vorschriften für personenbezogenes Archivgut wurde für diese Unterlagen in § 5 Abs. 3 eine längere allgemeine Schutzfrist von 80 Jahren festgelegt, die nicht verkürzt werden konnte. 2002 wurde diese Frist auf 60 Jahre herabgesetzt; seit 2017 kann sie nun nach 30 Jahren verkürzt werden (§ 11 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 3 BArchG 2017).¹²

Für die Nutzung von Sozialunterlagen ist diese längere allgemeine Schutzfrist auch in Ländern und Kommunen zwingend anzuwenden. Um die Vorgaben von § 71 SGB X zu erfüllen, haben die Landesarchivgesetze diese entweder direkt oder in Form eines Verweises übernommen. So verweist etwa das Niedersächsische Archivgesetz gerade in Hinblick auf Archivgut, das dem Sozialgeheimnis unterliegende Daten enthält, auf die Schutzfristen des Bundesarchivgesetzes (§ 5 Abs. 3 NArchG). Eine ähnlicher Verweis, allerdings bezogen auf alle Unterlagen, die Geheimhaltungsvorschriften des Bundes unterliegen, findet sich in Bayern (Art. 10 Abs. 3 Satz 5 BayArchivG), Brandenburg (§ 12 Abs. 2 BbgArchivG), Hamburg (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 HmbArchG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 10 Abs. 5 LArchivG M-V), Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 4 Satz 2 ArchivG NRW) und Sachsen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 SächsArchivG).¹³ Dagegen findet sich die längere allgemeine Schutzfrist von 60 Jahren im Archivgesetz Baden-Württemberg ebenso wie in Hessen direkt im Text der Bestimmungen über die Schutzfristen (§ 6 Abs. 2 Satz 2 LArchG B-W; § 13 Abs. 1 Satz 2 HArchivG).¹⁴ Eine Besonderheit sind die Bestimmungen des Berliner Archivgesetzes von 2016. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 ArchGB beträgt die längere allgemeine Schutzfrist für Archivgut, das bundesrechtlichen oder besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt, lediglich 30 Jahre und unterschreitet damit die Frist des Bundesarchivgesetzes erheblich. Auch das Landesarchivgesetz Schleswig-Holstein kennt nur eine längere allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren ohne Differenzierung zwischen Geheimhaltungsvorschriften des Landes und des Bundes (§ 9 Abs. 3 Satz 2 LArchG S-H). Es ist fraglich, ob unter diesen Umständen die Kollisionsvorschrift aus § 71 Abs. 1 Satz 3 SGB X überhaupt noch greift.¹⁵

12 Zur längeren allgemeinen Schutzfrist vgl. auch Christine Axer, Schutzfristen, in: Archivrecht für die Praxis. Ein Leitfaden, hg. von Irmgard Christa Becker und Clemens Rehm, München 2016, S. 141–151, hier S. 144 f.

13 In einigen Fällen sind die Landesvorschriften noch nicht an die Novellierung des Bundesarchivgesetzes von 2017 angepasst.

14 Ähnlich in Bremen (§ 7 Abs. 3 Satz 2 BremArchivG), Rheinland-Pfalz (§ 3 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 2 LArchG Rh-Pf), Saarland (§ 11 Abs. 2 SArchG), Sachsen-Anhalt (§ 10 Abs. 3 Satz 3 ArchG LSA) und Thüringen (§ 17 Abs. 3 ThürArchivG).

15 In diese Richtung auch Manegold, Archivrecht (wie Anm. 7), S. 231.

In der archivischen Praxis sind die längere allgemeine Schutzfrist und die Fristen für personenbezogene Unterlagen stets gemeinsam anzuwenden. In Falle von personenbezogenen Unterlagen ist also zu prüfen, welche Frist den längeren Schutz gewährt, und nach dieser ist über die Einsichtnahme zu entscheiden. In den Ländern, in denen auf die Fristen des Bundesarchivgesetzes verwiesen wird, ist zusätzlich darauf zu achten, dass eine Schutzfristverkürzung erst möglich ist, wenn 30 Jahre nach der Entstehung der Unterlagen abgelaufen sind.

Zwischenfazit

Nach dem bisher Ausgeführten lassen sich für Kommunalarchive, die mit Sozialunterlagen konfrontiert sind, somit folgende Feststellungen treffen:

- Unterlagen, die Sozialdaten enthalten, dürfen nach den Bestimmungen des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch und der Archivgesetze von Kommunalarchiven übernommen werden.
- Die Benutzung von Sozialunterlagen im Archiv richtet sich nach den archivgesetzlichen Vorschriften.
- Für diese Unterlagen gilt die längere allgemeine Schutzfrist nach § 6 Abs. 4 BArchG (60 Jahre nach Entstehung) oder eine entsprechende landesrechtliche Regelung.
- Zusätzlich ist die Schutzfrist für personenbezogene Unterlagen zu beachten. Die längere allgemeine Schutzfrist nach Bundesarchivgesetz kann seit 2017 nach 30 Jahren verkürzt werden.

Weitergehende Einsichtsrechte nach SGB?

Die bis 2017 in vielen Ländern nicht verkürzbare Schutzfrist von 60 Jahren hat gelegentlich zu der Frage geführt, ob nicht Einsichtsrechte außerhalb des Archivrechts in bestimmten Fällen eine frühere Nutzung dennoch möglich machen könnten. Das Bundesarchivgesetz in seiner aktuellen Fassung regelt in § 10 Abs. 1 Satz 2: „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über die Nutzung von Unterlagen (...) bleiben unberührt.“ Solche oder ähnliche Bestimmungen kennen auch viele Landesarchivgesetze.¹⁶ Eine derartige Kollisionsvorschrift im Archivrecht ist der Absicht des Gesetzgebers geschuldet, dass Einsichtsrechte, die der Bürger gegenüber der abgebenden Stelle hatte geltend machen können, nicht durch die Abgabe in ein Archiv während der Schutzfrist erlöschen sollten. Einfacher gesagt: Was in der Behörde zugänglich war, soll auch im Archiv zugänglich bleiben. Dass dies durch-

¹⁶ Vgl. hierzu generell Udo Schäfer, Rechte auf Zugang zu Archivgut außerhalb der Archivgesetze, in: Der Archivar 52 (1999), S. 20–26.

aus keine selbstverständliche Erkenntnis und allgemeine Auffassung ist, zeigen die langjährigen Diskussionen über das Verhältnis von Informationsfreiheitsrecht und archivischer Schutzfrist¹⁷, die noch im Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Bundesarchivgesetzes kurzzeitig wieder auflebten.¹⁸

Es stellt sich nun also die Frage: Gibt es Vorschriften im SGB, die über die archivrechtlichen Regelungen über die Benutzung hinausgehen? Und tatsächlich finden sich bereits im Ersten Buch Sozialgesetzbuch Regelungen zu Sozialdaten Verstorbener, die das Sozialgeheimnis für diese Daten erheblich einschränken. So lautet § 35 Abs. 5 SGB I: „Sozialdaten Verstorbener dürfen nach Maßgabe des Zweiten Kapitels des Zehnten Buches verarbeitet oder genutzt werden. Sie dürfen außerdem verarbeitet oder genutzt werden, wenn schutzwürdige Interessen des Verstorbenen oder seiner Angehörigen dadurch nicht beeinträchtigt werden können.“

Die Regelung trägt der Tatsache Rechnung, dass das Sozialgeheimnis eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes ist, das nach dem Tode des Betroffenen als postmortales Persönlichkeitsrecht nur noch bedingt fortlebt. Zwar sind die schutzwürdigen Interessen des Verstorbenen weiterhin zu berücksichtigen, doch kann dies auch auf andere Weise als durch die Geheimhaltung der Daten geschehen. So ähneln die Bestimmungen des SGB I zu Sozialdaten Verstorbener den archivgesetzlichen Vorschriften über Unterlagen, deren Schutzfrist verkürzt worden ist. Auch hier sind die schutzwürdigen Belange der Betroffenen zu berücksichtigen, was im Falle wissenschaftlicher Benutzung in der Regel durch das Anonymisierungsgebot bei der Veröffentlichung geschieht. Schwieriger zu bestimmen sind die schutzwürdigen Interessen der Angehörigen. Allein die Tatsache, dass Angehörige eine Einsichtnahme nicht wünschen, dürfte zur Erfüllung dieses Tatbestandes nicht ausreichen.

17 Zur damaligen Problemstellung vgl. z. B. Rickmer Kießling, Das Informationsfreiheitsgesetz NRW (IFG-NRW) und seine unmittelbaren Auswirkungen auf kommunale Archive, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 57 (2002), S. 62 f.; Klaus Oldenhage, Bundesarchivgesetz und Informationsfreiheitsgesetz, in: Der Archivar 58 (2005), S. 291 f.

18 So sollten nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung in § 11 Abs. 5 Nr. 2 BArchG 2017 die Schutzfristen auf Archivgut des Bundes nicht anzuwenden sein, „soweit es aus Unterlagen besteht, die vor der Übergabe an das Bundesarchiv nach einem Informationszugangsgesetz *zugänglich gemacht worden sind*“ (Hervorhebung durch Verfasser). Diese Formulierung hätte den Wegfall der Schutzfrist an die tatsächliche Einsichtnahme geknüpft – eine Auffassung, die bereits bei Verabschiedung der ersten Informationsfreiheitsgesetze Ende der 1990er-Jahre erwogen (vgl. etwa für das Land Brandenburg: Erste Hinweise zur Anwendung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes des Ministeriums des Innern vom 17. Juli 1998, in: Amtsblatt für das Land Brandenburg 1998, S. 842, URL: <http://bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-216482>, Nr. 1.5), später aber verworfen wurde. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens kehrte man zur alten Formulierung „offengestanden haben“ zurück.

§ 35 Abs. 5 SGB I kennt keine Schutzfrist für Sozialdaten Verstorbener. Infolgedessen gibt es auch keine Auffangfrist, wenn das Datum des Todes nicht bekannt ist. So ist für die Einsichtnahme in Sozialdaten Verstorbener nach dieser Vorschrift ein sicheres Wissen über deren Tod notwendig, was die praktische Umsetzung einer solchen Einsichtnahme sehr erschweren dürfte. Nach der Novellierung des Bundesarchivgesetzes 2017 und der Einführung der Verkürzbarkeit der längeren allgemeinen Schutzfrist dürfte die Bedeutung von § 35 Abs. 5 SGB I für die Archive nur mehr marginal sein.

Eine weitere Möglichkeit der Nutzung von Sozialdaten für die Forschung eröffnet § 75 SGB X: „Eine Übermittlung von Sozialdaten ist zulässig“, heißt es dort, „soweit sie erforderlich ist für ein bestimmtes Vorhaben

1. der wissenschaftlichen Forschung im Sozialleistungsbereich oder der wissenschaftlichen Arbeitsmarkt- und Berufsforschung oder
2. der Planung im Sozialleistungsbereich durch eine öffentliche Stelle im Rahmen ihrer Aufgaben und schutzwürdige Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Forschung oder Planung das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person erheblich überwiegt. Eine Übermittlung ohne Einwilligung der betroffenen Person ist nicht zulässig, soweit es zumutbar ist, ihre Einwilligung einzuholen. (...)“ (§ 75 Abs. 1 SGB X).

Ganz offenkundig handelt es sich in diesem Fall nicht um Sozialdaten Verstorbener, sodass die Grenzen sehr eng gezogen sind.¹⁹ Zum einen hat der Gesetzgeber den Zweck des zulässigen wissenschaftlichen Vorhabens auf den Sozialleistungsbereich oder die Arbeits- und Berufsforschung beschränkt. Es ist hier also an Forschungen innerhalb des Sozialbereiches gedacht, an eine Verwendung, die dem ursprünglichen Erhebungszweck nahe ist.²⁰ Nur in seltenen Fällen werden derartige Forschungsvorhaben auf Sozialdaten zurückgreifen, die bereits archiviert sind.

Zeitgeschichtliche Forschung dürfte nicht zur hier privilegierten Forschung gehören. Mit Blick auf die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG erscheint

19 Vgl. zu diesem Gebiet ausführlich und mit Checkliste Reinhardt, Nutzung (wie Anm. 2), S. 441–443.

20 Als Beispiel können hier zwei Studien dienen, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zum Thema „Kindeswohl und Umgangsrecht“ in Auftrag gegeben wurden und für die von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages 2016 ein Sachstandsbericht zu den datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen gegeben wurde: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand Akteneinsicht durch Dritte und Übermittlung von Daten an Dritte im jugendamtlichen und familiengerichtlichen Verfahren (WD 7 – 3000 – 173/16), 9. Dezember 2016, URL: <https://www.bundestag.de/blob/487694/4ec0e4dbc7f2abbc89e0d182d33826b5/wd-7-13-16-pdf-data.pdf>, bes. S. 9–11.

allerdings die Privilegierung bestimmter Themenbereiche durch den Gesetzgeber als nicht unproblematisch.

Andere Bedingungen erinnern an die Voraussetzung für eine Schutzfristverkürzung.²¹ So muss die Erforderlichkeit gegeben sein, d. h., das Vorhaben muss auf die begehrten Daten für seine Durchführung zwingend angewiesen sein. Im Zuge der Forschung und insbesondere bei der Verbreitung der Ergebnisse ist darauf zu achten, dass die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen nicht beeinträchtigt werden, was oft auf ein striktes Anonymisierungsgebot hinausläuft, das in § 67c Abs. 5 SGB X noch einmal ausdrücklich formuliert ist. Schließlich spielt die Einwilligung des Betroffenen eine deutlich größere Rolle als im Archivrecht. Grundsätzlich ist sie vor einer Übermittlung der Daten einzuholen, soweit dies für den Forschenden zumutbar ist. Eine besonders große Hürde stellt dazu § 75 Abs. 4 Satz 1 SGB X dar, wonach die Übermittlung der vorherigen Genehmigung durch die oberste Bundes- oder Landesbehörde bedarf, die für den Bereich, aus dem die Daten herrühren, zuständig ist.

Aus den zitierten Bestimmungen wird deutlich, dass sich die Privilegien vor allem auf eigene Forschungen der Leistungsträger oder auf solche in ihrem Auftrag bezieht. Für Archive dürften sie, wenn überhaupt, dann nur in seltensten Ausnahmefällen praktische Bedeutung erlangen. Eine historische Forschung ist eben im SGB nicht vorgesehen. Das vermeintliche weitergehende Einsichtsrecht erweist sich in unserem Fall als bedeutungslos. Diese Tatsache enthebt uns auch der Überlegung, ob eine Einsichtnahme nach SGB überhaupt für Unterlagen in Frage kommt, die einer Lösungspflicht unterlagen haben und nur aufgrund der Rolle der Archivierung als „Löschungssurrogat“ erhalten geblieben sind.

Fazit

Die voranstehenden Überlegungen haben gezeigt, dass das Sozialgeheimnis zwar durch die Archivierung theoretisch durchbrochen wird, praktisch aber im Archiv durch die längere allgemeine Schutzfrist nach § 11 Abs. 3 BArchG seine Fortsetzung findet. Beachtet man diese, ist eine Nutzung von Sozialunterlagen im Archiv nach den üblichen archivgesetzlichen Vorschriften möglich. Während der ersten 30 Jahre nach Entstehung der Unterlagen gibt es nur sehr wenige Fälle, in denen ein Archiv Sozialdaten bereitstellen darf. Weitergehende Einsichtsrechte sind nur für Daten Verstorbener von Belang.

21 So schon Reinhardt, Nutzung (wie Anm. 2), S. 442.

Noch offen ist, wie sich die künftige Rechtsentwicklung nach Inkrafttreten der neuen EU-Datenschutz-Grundverordnung ab 25. Mai 2018 gestalten wird. Aber dies ist schon ein anderes Thema.²²

²² Vgl. hierzu den Beitrag von Andreas Nestl in diesem Band (S. 141 ff.).

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung und ihre Auswirkungen auf die Archive

von *Andreas Nestl*

Einleitung

Die Datenschutz-Grundverordnung hat eine lange und umstrittene Entstehungsgeschichte. Mehr als 4 Jahre wurde um einen Kompromiss gerungen, ein Entwurf aus dem Jahre 2013 zuerst vollständig verworfen. Kritik kam insbesondere an der stark ausgeprägten Lobbyarbeit auf, die vor allem von Seiten US-amerikanischer Unternehmensverbände ausging und auf eine Abschwächung der vorgesehenen strengen Schutzregeln zielte. Aber auch die Archive haben von Beginn an intensive Lobbyarbeit betrieben und in internationaler Zusammenarbeit eine weitreichende Privilegierung der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Archivzwecken erreichen können. Am 26. April 2016 wurde die Verordnung schließlich verabschiedet, am 25. Mai 2018 trat sie europaweit in Kraft. Der Beitrag stellt im Folgenden einige zentrale Inhalte der Verordnung, Abweichungen zugunsten der Archive und die Auswirkungen auf die archivrechtlichen Regelungen sowie die archivische Praxis vor.

Die Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union – Inhalt und Ausnahmen

Überblick

Die Datenschutz-Grundverordnung vereinheitlicht den Datenschutz zum ersten Mal auf europäischer Ebene. Insbesondere der Schutz personenbezogener Daten, die Rechte Betroffener und die Möglichkeiten und Grenzen der Verarbeitung personenbezogener Daten werden europaweit harmonisiert. Die Verordnung hat unmittelbare Geltung in den Mitgliedsstaaten; anders als bei einer europäischen Richtlinie bedarf es keines weiteren Umsetzungsaktes. Wegen des Anwendungsvorranges des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht geht die Verordnung den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder vor.¹ Eine Abweichung von den Regeln der Verordnung auf der Ebene der Mitgliedsstaaten ist damit grundsätzlich unzulässig, soweit nicht die Verordnung selbst die Mitgliedsstaaten zu abweichenden Regelungen ermächtigt.

¹ Vertrag von Lissabon, Anhang, Erklärung zum Vorrang Nr. 17, URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0005.01/DOC_19

Insgesamt wurden die Rechte der Betroffenen gestärkt, die bisherigen Rechte werden, wie durch das nun auch als Anspruch formulierte Recht auf Datenlöschung, ergänzt. Neu ist auch die Möglichkeit, Verstöße gegen Verpflichtungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Bußgelder zu sanktionieren.² Das verleiht der Einhaltung des Datenschutzes und besonders auch der Dokumentation der Verarbeitungsprozesse ein neues Gewicht; wobei die Umsetzung der Bußgeldbewehrung für öffentliche Stellen in den Ermessensbereich des Mitgliedsstaates fällt.³

Allerdings enthält die Verordnung zahlreiche Öffnungsklauseln und Ermächtigungen, wie die noch näher zu behandelnde „Archivklausel“ des Art. 89 Abs. 3 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Hier kann der Bundes- bzw. Landesgesetzgeber tätig werden und abweichende Regelungen treffen. Solche sind in den Datenschutz- bzw. Archivgesetzen des Bundes und der Länder inzwischen auch vorgesehen. Daher wird sich an der bisher bewährten Praxis bei der Archivierung und der Vorlage personenbezogener Archivguts wenig bis nichts ändern.

Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Der Anwendungsbereich wird in Art. 2 DSGVO definiert. Die Verordnung gilt demnach für personenbezogene Daten, die ganz oder teilweise automatisiert verarbeitet werden oder alternativ in einem Datenbanksystem gespeichert werden sollen.⁴ Bereits auf dieser Ebene ist zu erkennen, dass die Archive betroffen sein werden: Die in den Archivgesetzen mit der Archivierung anfallenden Arbeitsprozesse der Übernahme, Erschließung, Erhaltung und Nutzbarmachung von Archivgut fallen, soweit personenbezogene Daten im Archivgut enthalten sind, in den Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung.

Die Verordnung gilt allerdings nur für die Daten noch lebender Personen.⁵ Archivgut, das sich ausschließlich auf bereits verstorbene Personen bezieht, ist demnach unabhängig von der Laufzeit der postmortalen Schutzfrist nicht erfasst. Allerdings kann die öffentliche Zugänglichmachung im Internet dennoch gegen den postmor-

2 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO), Amtsblatt der Europäischen Union L 119/2 v. 4.5.2016, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DE> [Stand: 9.9.2018, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten], hier Art. 83.

3 DSGVO, Art. 83 Abs. 7.

4 DSGVO, Art. 2 Abs. 1.

5 DSGVO, Erwägungsgrund Nr. 27.

talen Persönlichkeitsschutz der Verstorbenen oder die Persönlichkeitsrechte Dritter, insbesondere naher Angehöriger, verstoßen.⁶

Die Verordnung sieht zudem in Art. 2 Abs. 2 DSGVO weitere unmittelbare Ausnahmen vom Geltungsbereich vor, insbesondere für eine Verarbeitung personenbezogener Daten zu persönlichen oder familiären Zwecken.

Bereits die Eröffnung des Anwendungsbereichs enthält einige unbestimmte Rechtsbegriffe⁷ wie die der *personenbezogenen Daten* oder der *Verarbeitung*, die einer näheren Bestimmung bedürfen. In Art. 4 DSGVO finden sich Legaldefinitionen zentraler Begriffe des Datenschutzrechts, die auch für die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder verbindlich sind. Anderslautende Definitionen dürfen in den Gesetzen des Bundes, der Länder und auch den Satzungen der Kommunen nicht verwendet werden.

Personenbezogene Daten werden definiert als „alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen identifiziert werden kann, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind“.⁸ Wie bisher sind auch die „bestimmbaren“ Personen erfasst, also solche, deren Identifizierung auch vermittels weiterer, nicht unmittelbar dem Archivgut entnommenen Informationen erfolgen kann.

Der Begriff der Verarbeitung ist ebenfalls umfassend formuliert als „jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführter Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung“⁹. Die Verordnung ist technologieneutral gefasst; auch analoge Verarbeitungsprozesse fallen unter den Anwendungsbereich der DSGVO, soweit diese einem Ordnungs-

6 Vgl. hierzu den 27. Tätigkeitsbericht des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz, 2016, Nr. 6.2, S. 104–107, URL: <https://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb27/tb27.pdf>

7 Zum Begriff: Ferdinand Kopp/Ulrich Ramsauer, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 15. Auflage, 2015, § 40, Rn. 24.

8 DSGVO, Art. 4 Nr. 1.

9 DSGVO, Art. 4 Nr. 2.

system unterliegen. Lediglich für Aktensammlungen oder Deckblätter, die nicht nach bestimmten Kriterien geordnet sind, soll die Verordnung nicht gelten.¹⁰

Wie oben bereits angedeutet, sind mithin folgende Arbeitsprozesse im Rahmen der Archivierung unter den Verarbeitungsbegriff zu subsumieren:

- Erfassung und Übernahme von Archivgut (das gesamte Anbieterverfahren, das mit der Übernahme als archivwürdig bewerteter Unterlagen abschließt),
- Sicherung von Archivgut (Vervielfältigung und Speicherung v. a. elektronischer Unterlagen), Erschließung (Verzeichnung unter Verwendung von Identifizierungsmerkmalen) und
- Nutzbarmachung (Zugänglichmachung von Archivgut oder Findmittel).

Zu Klarstellungszwecken gibt die Datenschutz-Grundverordnung ausdrücklich vor, dass deren Bestimmungen auch „für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Archivzwecken gelten“ solle.¹¹

Einzelne Bestimmungen der Verordnung

a) Grundsätze

Art. 5 DSGVO enthält Grundsätze in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Grundtenor aus den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder bereits bekannt ist. Nach Art. 5 Abs. 1 a) DSGVO müssen personenbezogene Daten „auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden“. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nach dem in Art. 5 Abs. 1 c) DSGVO statuierten Grundsatzes der Datenminimierung zudem auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß zu beschränken. Sie dürfen grundsätzlich nur für den Zweck verwendet werden, für den sie erhoben wurden (Art. 5 Abs. 1 b DSGVO; Grundsatz der Zweckbindung) und müssen nach Art. 5 Abs. 1 d) DSGVO in einer Form gespeichert werden, die eine Aufhebung der Identifizierbarkeit natürlicher Personen ermöglicht (Grundsatz der Speicherbegrenzung).

Sollen Daten für im „öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke“ vorgehalten und weitergegeben werden, entfallen die Grundsätze der Zweckbindung und Speicherbegrenzung und ermöglichen so grundsätzlich die Archivierung personenbezogener Daten.¹²

¹⁰ DSGVO, Erwägungsgrund Nr. 15.

¹¹ DSGVO, Erwägungsgrund Nr. 158.

¹² DSGVO, Art. 5 Abs. 1 b) und e).

b) Besondere Kategorien personenbezogener Daten

Generell verboten ist die Verarbeitung von personenbezogenen Daten besonderer Kategorien, solcher Daten, „aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie (...) genetische Daten, biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung“.¹³

Um eine Archivierung von Unterlagen, die solche besonders sensiblen Daten enthalten auch weiterhin zu ermöglichen, räumt die Verordnung dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, Ausnahmenvorschriften für eine Verarbeitung zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken zu schaffen. Eine solche Regelung muss allerdings „angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person“ vorsehen.¹⁴ Die Schutzmaßnahmen sollen dabei das gegenüber regulären personenbezogenen Daten gesteigerte Schutzniveau berücksichtigen.¹⁵

c) Rechte Betroffener

Art. 14 DSGVO sieht eine Informationspflicht vor, wenn personenbezogene Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden. Beispielsweise bei der Übernahme personenbezogener Daten müsste das Archiv die Betroffenen von der Archivierung ihrer Daten in Kenntnis setzen. Glücklicherweise sieht die Verordnung auch hier eine unmittelbare Ausnahme für die Archivierung im öffentlichen Interesse vor, zumindest soweit sich die Erteilung dieser Informationen als unmöglich erweist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde.¹⁶ Dies dürfte anhand der Mengen der übernommenen personenbezogenen Daten und der fehlenden Kenntnis der heutigen Kontaktdaten der betroffenen Personen beinahe grundsätzlich der Fall sein; ein Unterlassen der Informationsweitergabe muss allerdings bei jeder Übernahme konkret begründet und dokumentiert werden.

Art. 15 DSGVO gibt dem Betroffenen ein Recht auf Auskunft, ob und wie ihn betreffende Daten verarbeitet werden. Das Auskunftsrecht erstreckt sich gemäß Art. 15 Abs. III DSGVO auch auf die Fertigung und Versendung von Kopien der ihn betreffenden Informationen. Zudem muss der Betroffene über seine Rechte auf

¹³ DSGVO, Art. 9 Abs. 1.

¹⁴ DSGVO, Art. 9 Abs. 2 j).

¹⁵ In Art. 22 Abs. 2 BDSG hat der Bundesgesetzgeber einen Beispielkatalog an technischen und organisatorischen Maßnahmen aufgelistet.

¹⁶ DSGVO, Art. 14 Abs. 5 b.

Widerspruch und Löschung aufgeklärt werden. Im Gegensatz zu den bisherigen Regeln in den Datenschutz- und Archivgesetzen der Länder gilt das Auskunftsrecht unbeschränkt;¹⁷ lediglich bei der Überlassung von Kopien müssen die Rechte weiterer Betroffener berücksichtigt werden.

Das Recht auf Berichtigung ist in Art. 16 DSGVO geregelt. Gemäß dieser Vorschrift hat der Betroffene einen Anspruch auf unverzügliche Berichtigung der ihn betreffenden unrichtigen Daten. Sind die personenbezogenen Daten unvollständig, so kann der Betroffene die Vervollständigung der ihn betreffenden Daten verlangen. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Berichtigungsrecht, wie es in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder sowie in den Archivgesetzen verankert ist.¹⁸ Auch wenn Art. 16 DSGVO selbst keine Ausnahmen vorsieht, dürfte der verfassungsrechtliche Grundsatz der Aktenvollständigkeit¹⁹ bei personenbezogenen Daten, die in Behördenakten geführt werden, zu einer Beschränkung des Berichtigungsrechts auf die bereits in den Datenschutz- und Archivgesetzen angeführte Ergänzung der Akten um die Richtigstellung ergänzt werden.²⁰

Art. 17 DSGVO statuiert mit dem „Recht auf Vergessenwerden“ die zentrale Anspruchsnorm des von der Datenverarbeitung Betroffenen. Die Vorschrift gewährt ein eigenes subjektives Recht auf Löschung. Gleichzeitig regelt Art. 17 DSGVO eine Löschungsverpflichtung unter den Voraussetzungen, die den bisherigen allgemeinen Löschungsgeboten der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder entsprechen.²¹ Für archivierte oder anzubietende personenbezogene Daten sieht die Verordnung allerdings eine unmittelbare Ausnahme vor: Ein Löschungsrecht besteht nicht, soweit die Löschung den Archivierungszweck unmöglich macht oder ernsthaft beeinträchtigt.²² So hilfreich die Vorschrift auch ist, verpflichtet sie die Archive allerdings, sich mit der Erforderlichkeit der Archivierung auch des konkreten Einzelfalls auseinanderzusetzen und ihre Bewertungsentscheidung, gerade hinsichtlich der Übernahme personenbezogener Daten in nicht-pseudonymisierter bzw. nicht-anonymisierter Form nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

17 Bspw. § 19 Abs. 4 BDSG, Bundesdatenschutzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097), URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/BDSG.pdf

18 Bspw. § 20 BDSG; Art. 11 BayDSG, Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) vom 15. Mai 2018 (GVBl. S. 230, BayRS 204-1-1).

19 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6.6.1983, Az. 2 BvR 244, 310/83.

20 Jürgen Kühling/Benedikt Buchner, Kommentar zur Datenschutz-Grundverordnung, München 2017, hier Art. 16, Rn. 19.

21 Bspw. §§ 20 Abs. 2, 35 Abs. 2 Satz 2 BDSG.

22 DSGVO, Art. 17 Abs. 3 d) DSGVO.

Art. 18 DSGVO gewährt dem Betroffenen einen Anspruch auf Einschränkung der Verarbeitung ihn betreffender Daten, soweit die Richtigkeit der Daten bestritten wird, die Verarbeitung unrechtmäßig ist, die Daten von der datenführenden Stelle nicht mehr benötigt werden oder der Betroffene Widerspruch gegen die Verarbeitung eingelegt hat. Inhaltlich entspricht die Einschränkung der Verarbeitung der datenschutzrechtlichen Sperrung.²³ Die Daten dürfen nur noch zu bestimmten Zwecken bzw. unter Einwilligung des Betroffenen verarbeitet werden.

Art. 19 DSGVO verpflichtet den Verantwortlichen, Maßnahmen nach Art. 16, 17 oder 18 DSGVO (Berichtigung, Löschung oder Einschränkung) denjenigen Personen oder Stellen anzuzeigen, denen diese Daten bereits offengelegt und bei denen die Daten noch vorliegen könnten, um einen Durchgriff der Betroffenenrechte bei allen datenverwahrenden Stellen zu gewährleisten. Aus Sicht der Archive müssten beispielsweise Dokumentationsstellen oder Forschungsinstitute, denen Reproduktionen von personenbezogenem Archivgut überlassen wurden, über die Ansprüche der Betroffenen in Kenntnis gesetzt werden

Art. 21 Abs. 1 DSGVO räumt dem Betroffenen ein Widerspruchsrecht ein, soweit die Verarbeitung im öffentlichen Interesse oder zur Wahrung des berechtigten Interesses des Verarbeitenden oder eines Dritten erfolgt. Beispielsweise bei der Übernahme personenbezogener Daten zur dauernden Aufbewahrung könnte der Betroffene Widerspruch einlegen mit der Folge, dass eine Archivierung nicht erfolgen darf.

Zusammenfassend ist feststellen, dass bei Anwendung insbesondere des Auskunftsrechts, des Rechts auf Einschränkung der Verarbeitung und des Widerspruchsrechts die Anbietetung, Übernahme, Sicherung, Erschließung und Vorlage personenbezogener Unterlagen mindestens erheblich beeinträchtigt wird.

d) Ausnahmen für die Archivierung im öffentlichen Interesse

Dies hat auch der europäische Gesetzgeber erkannt und die Verarbeitung zu „Archivzwecken im öffentlichen Interesse“ an mehreren Stellen unmittelbar oder mittelbar privilegiert. Bereits in den Erwägungsgründen stellt er fest, dass es den Mitgliedstaaten erlaubt sein sollte, „unter bestimmten Bedingungen und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die betroffenen Personen Präzisierungen und Ausnahmen in Bezug auf die Informationsanforderungen sowie der Rechte auf Berichtigung, Löschung, Vergessenwerden, zur Einschränkung der Verarbeitung, auf Datenübertragbarkeit sowie auf Widerspruch bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

²³ Bspw. § 20 Abs. 7 BDSG alte Fassung.

zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken vorzusehen“.²⁴ Die Verordnung stellt zudem das gesellschaftliche Bedürfnis einer institutionalisierten Überlieferungsbildung im Sinne eines öffentlichen Archivierungsauftrags fest: „Behörden oder öffentliche oder private Stellen (...), die Aufzeichnungen von öffentlichem Interesse führen, **sollten** gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet sein, Aufzeichnungen von bleibendem Wert für das allgemeine öffentliche Interesse zu erwerben, zu erhalten, zu bewerten, aufzubereiten, zu beschreiben, mitzuteilen, zu fördern, zu verbreiten sowie Zugang dazu bereitzustellen.“²⁵

Hierfür sieht die Verordnung unmittelbare Ausnahmen für die Archivierung personenbezogener Daten von den Art. 5, 14 und 17 DSGVO vor (s. o.). Zudem werden die Mitgliedsstaaten zur Regelung weiterer Ausnahmen ermächtigt. Die „Archivklausele“ des Art. 89 Abs. 3 erlaubt es dem Bund und den Ländern, in den Datenschutz- bzw. Archivgesetzen Ausnahmen von den Rechten gemäß der Artikel 15, 16, 18, 19, 20 und 21 vorzusehen, soweit diese Rechte voraussichtlich die Verwirklichung der spezifischen Zwecke unmöglich machen oder ernsthaft beeinträchtigen und solche Ausnahmen für die Erfüllung dieser Zwecke notwendig sind. Allerdings steht diese Derogationsmöglichkeit unter dem Vorbehalt „geeigneter Bedingungen und Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“.²⁶

Die privilegierte Verarbeitungssituation erfasst die „Archivierung im öffentlichen Interesse“. Darunter fallen alle öffentlichen Archive, aber auch Privatarchive von Bedeutung für die Gesellschaft, soweit deren Bestände der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sind, beispielsweise große Firmenarchive, aber auch regional bedeutsame Adelsarchive. Damit werden zum ersten Mal auch Privatarchive auf höherrangiger Ebene privilegiert und deren Bedeutung für die Gesellschaft anerkannt.

Es müssen in den vom Gesetzgeber zu schaffenden Ausnahmenvorschriften geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorgesehen werden. Diese Garantien bestehen gemäß Art. 89 Abs. 1 DSGVO beispielsweise aus technischen und organisatorischen Maßnahmen, mit denen insbesondere die Achtung des Grundsatzes der Datenminimierung gewährleistet wird, sowie aus der Pseudonymisierung personenbezogener Daten.²⁷ Weiterhin muss der Gesetzgeber prüfen, ob die Beibehaltung der Schutzrechte den Archivierungsauftrag unmöglich

24 DSGVO, Erwägungsgrund Nr. 156.

25 DSGVO, Erwägungsgrund Nr. 158.

26 DSGVO, Art. 89 Abs. 1 Satz 1.

27 DSGVO, Art. 89 Abs. 1 Satz 2.

macht oder ernsthaft beeinträchtigen würde. Zudem müssen die Ausnahmen von den Schutzregelungen der Verordnung zur Wahrnehmung des Archivierungsauftrags notwendig sein.

Das Archiv muss sich also zukünftig mit der Erforderlichkeit der Archivierung personenbezogener Daten auseinandersetzen, ebenso mit der Frage, ob die betroffenen Personen mit ihren Identifizierungsmerkmalen archiviert werden müssen oder eine Übernahme personenbezogener Daten in anonymisierter Form ausreicht.²⁸ Die Bewertungsentscheidung muss zudem transparent gemacht und genau dokumentiert werden. Überhaupt müssen bei der Archivierung personenbezogener Daten zukünftig genaue Prüfungsschritte hinsichtlich der Menge und Form der zu übernehmenden Daten in den Anbieter- und Übernahmeprozess eingebaut werden. Auch für die bei der Verzeichnung personenbezogener Daten gewählte Erschließungstiefe sowie für die Zugänglichmachung von Findmitteln muss eine Erforderlichkeitsprüfung vorgenommen und dokumentiert werden. Bei der Vorlage von personenbezogenen Unterlagen muss zudem im Einzelfall geprüft werden, ob eine Benutzung von anonymisierten bzw. pseudonymisierten Reproduktionen ausreicht. Bei der Prüfung von Verkürzungsanträgen personenbezogener Schutzlisten müssen – wie bisher auch – die Rechtsgüter des Antragstellers und des Betroffenen miteinander abgewogen werden. Die Abwägungsgründe sind zu dokumentieren. Archivierte personenbezogene Daten müssen Zugangs- und Zutrittskontrollen unterliegen.²⁹ Zur Feststellung der technischen und organisatorischen Maßnahmen, um die Rechte und Freiheiten betroffener Personen zu garantieren, empfiehlt sich eine Orientierung an den in den Datenschutzgesetzen verankerten Katalogen.³⁰ Zudem wird die Rolle des behördlichen Datenschutzbeauftragten gestärkt, dessen Ernennung obligatorisch ist.³¹ Zudem müssen die Übernahme, die Erschließung und die Nutzung personenbezogener Daten samt den vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz Betroffener in ein Verarbeitungsverzeichnis gemäß Art. 30 DSGVO aufgenommen werden.

e) Umsetzung in das deutsche Recht

Um von den Rechten Betroffener abweichen zu können, sind die Bundes- und Landesgesetzgeber mittlerweile aktiv geworden und haben die vorliegende Ermäch-

28 Kühling/Buchner (wie Anm. 19), Art. 89, Rn. 17.

29 Kühling/Buchner (wie Anm. 19), Art. 89, Rn. 19.

30 Bspw. Maßnahmenkatalog des Art. 7 Abs. 2 BayDSG bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten.

31 DSGVO, Art. 37 bis 39.

tigung genutzt, um Ausnahmen für die Archivierung im öffentlichen Interesse zu schaffen.³²

Mit dem Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz vom 30. Juni 2017 hat der Bund den Anfang gemacht und das Bundesdatenschutzgesetz der Verordnung angeglichen. § 28 greift die Ermächtigungsnorm des Art. 89 Abs. 3 auf.³³ Die Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Einschränkung der Verarbeitung, Datenübertragung und Widerspruch werden modifiziert und den Bedürfnissen der Archivverwaltungen angepasst. Zudem wird die Archivierung besonderer Kategorien von personenbezogenen Daten ermöglicht. Ähnliches wurde auch in den Ländern vollzogen.³⁴ Wichtig ist allerdings, nach wie vor ein „Löschungssurrogat“ zu verankern, also den grundsätzlichen Vorrang der Anbietetung zur Archivierung personenbezogener Daten vor der Löschung.

Die Abweichungsvorschriften in den Bundes- und Landesgesetzen zugunsten der Archivierung im öffentlichen Interesse gelten unmittelbar auch für die Kommunalarchive, da die Umsetzung der europäischen Ermächtigungsnorm wegen ihres Eingriffscharakters nur in Form eines formellen Gesetzes, also eines Parlamentsgesetzes erfolgen kann. Die kommunalen Archivsatzungen müssen daher lediglich redaktionell angepasst werden. Die Kommunalarchive können somit auch nach Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung personenbezogene Daten wie bisher archivieren und für die Benutzung zugänglich machen.

Zusammenfassung

Die Datenschutz-Grundverordnung gilt auch für Archive. Diese verarbeiten bei der Anbietetung, Bewertung, Übernahme, Erschließung, Sicherung und Zugänglichmachung von Archivgut personenbezogene Daten im Sinne der Verordnung. Somit sind auch grundsätzlich sämtliche Betroffenenrechte gegenüber den Archiven anwendbar. Die Archivierung personenbezogener Daten würde durch die Anwendung der oben angeführten Schutzvorschriften und Betroffenenrechte erheblich erschwert oder gar verunmöglicht werden. Sollten das Recht auf Auskunft und das

32 Gerade hinsichtlich der Rechte auf Auskunft und Widerspruch war die bisherige Rechtslage nicht ausreichend, da diese Ansprüche weitreichender formuliert sind als die bisher in den Datenschutzgesetzen gewährten Rechte. Selbiges gilt für die Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO.

33 § 28 BDSG-neu: Datenverarbeitung zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken.

34 Z. B. in Bayern: Novellierung des Bayerischen Datenschutzgesetzes, Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung vom 12. Dezember 2017, Landtags-Drucksache 17/19628, URL: https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000012500/0000012823.pdf

Widerspruchsrecht auf Archivgut angewendet werden, ist eine umfassende, die historische Authentizität des Verwaltungsschriftguts erhaltende Überlieferungsbildung nicht gewährleistet. Daher hat der europäische Gesetzgeber weitreichende Privilegierung für die Archivierung personenbezogener Daten im öffentlichen Interesse vorgesehen. Teils in die Verordnung selbst, teils als Auftrag an den nationalen Gesetzgeber, sieht die Verordnung eine Abweichung von großen Teilen der Betroffenenrechte vor. Um diese Betroffenenrechte zu dispensieren, ist eine Anpassung der geltenden Rechtslage erfolgt. Spürbare Veränderungen wird es in der Praxis allenfalls bei datenschutzrechtlichen Kontroll- und Dokumentationspflichten geben, v. a. bei Übernahme und Zugänglichmachung personenbezogener Daten, sowie im unmittelbaren Verkehr mit den Archivbenutzern, die gemäß Art. 13 DSGVO bei der Datenerhebung im Rahmen des Antragsverfahrens über die Verarbeitungsprozesse und ihre Rechte informiert werden müssen. Zwar bestehen bereits heute ähnliche Verpflichtungen; gerade in Deutschland wird ein weitreichender Datenschutz gewährt. Allerdings sind diese Verpflichtungen mit Geltung der Datenschutz-Grundverordnung besser durchsetzbar und als subjektive Rechte der Betroffenen formuliert; Verstöße können zudem sanktioniert werden.³⁵ Die Auswirkungen der DSGVO beschränken sich nach der Umsetzung der Abweichungsmöglichkeiten durch die Gesetzgeber des Bundes und der Länder vornehmlich auf eine erhöhte Pflicht zu Transparenz und Dokumentation. An der bewährten Praxis bei der Übernahme, Erschließung und Zugänglichmachung personenbezogener Daten kann festgehalten werden.

35 Wobei der Gesetzgeber öffentliche Stellen weitestgehend von der Verhängung von Bußgeldern ausgenommen hat, z. B. § 43 Abs. 3 BDSG.

Autorenverzeichnis

Dr. Walter Bauernfeind
Stadtarchiv Nürnberg

Dr. Michael Häusler
Archiv für Diakonie und Entwicklung, Berlin

Dr. Marc von Miquel
sv.dok, Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger,
Bochum

Ulf Möhle
Stadt Hildesheim, Fachbereich Soziales und Senioren

Andreas Nestl
Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München

Marius Pfaller
Stadtarchiv Nürnberg

Dr. Birgit Rothenberg
Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe, Dortmund

Nasrin Saef
Köln

Dr. Thomas Scharf-Wrede
Bistumsarchiv Hildesheim

Prof. Dr. Michael Scholz
FH Potsdam, Fachbereich Informationswissenschaften

Heiner Schüpp
Kreisarchiv Emsland, Meppen

Katharina Tiemann
LWL-Archivamt für Westfalen, Münster

Sigrid Unger
Historisches Archiv des Vogtlandkreises, Oelsnitz/Vogtl.

Wolfgang Wilkop M. A.
Archiv der behindertenpolitischen Selbsthilfe, Dortmund