

# Entwicklung von Strategien zur Überlieferung der Versorgungsverwaltung nach der Kommunalisierung 2008

von Nicola Bruns

## Allgemeines

Fünf Jahre sind nun schon seit der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung<sup>1</sup> in Nordrhein-Westfalen ins Land gegangen. Die Kreise, die kreisfreien Städte und die beiden Landschaftsverbände nehmen seit dem 1. Januar 2008 im Wesentlichen die Aufgaben der Versorgungsverwaltung wahr. Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sind für die Aufgaben der Kriegsopferversorgung und des Sozialen Entschädigungsrechts nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und Nebengesetzen zuständig.<sup>2</sup> Die Kreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben nach dem Schwerbehindertenrecht wahr und sind Ansprechpartner für Fragen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG). Einige Aufgabenbereiche sind in der Zuständigkeit des Landes verblieben und bei den Bezirksregierungen gebündelt worden.<sup>3</sup>

Da die Kommunalisierung auch eine Verlagerung der archivischen Zuständigkeiten von den Abteilungen des Landesarchivs NRW hin zu den Archiven der Landschaftsverbände sowie zu den Archiven der Kreise und kreisfreien Städte bedeutet, veranstaltete das LWL-Archivamt für Westfalen bereits im Februar 2008 in den Räumlichkeiten des Landesarchivs NRW Abteilung Westfalen in Münster einen ersten gemeinsamen Workshop zu archivfachlichen Fragen hinsichtlich der bei der Versorgungsverwaltung entstehenden Unterlagen.<sup>4</sup>

Das Thema der Überlieferungsbildung im Bereich der Versorgungsverwaltung wurde seitens des Archivs des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (Archiv LWL) zu Beginn des Jahres 2012 wieder aufgenommen. Eine intensive Beschäftigung mit der beim LWL-Versorgungsamt entstehenden Überlieferung zum Sozialen Entschädigungsrecht im Rahmen der Bestandsbildung sowie das deutlich gewachsene Forschungsinteresse an der Auswertung personenbezogener Einzelfallakten aus dem sozialen Bereich ließen es sinnvoll erscheinen, den 2008 begonnenen Dialog fortzusetzen. Am 11. September 2012 fand daher auf Einladung des LWL-Archivamtes für Westfalen zunächst ein Erfahrungsaustausch zur Überlieferung der Versorgungsämter im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts zwischen Vertretern des Landesarchivs NRW und den Archiven der Landschaftsverbände<sup>5</sup> statt, um sowohl Aspekte der Archivwürdigkeit als auch der Abgrenzung der Überlieferung des Sozialen Entschädigungsrechts zu besprechen und eine gemeinsame Lösung zu entwickeln.<sup>6</sup> Dabei wurden die einzelnen Aktengruppen der Registraturen des LWL-Versorgungsamtes betrachtet und mit den bereits durch das Landesarchiv NRW verwahrten Beständen verglichen.

Da der Großteil der Aufgaben der Versorgungsverwaltung mit der Kommunalisierung den Kreisen und kreisfreien

Städten übertragen wurde, erschien es sinnvoll, die Fragestellung hinsichtlich der Überlieferungsbildung anschließend auch auf die Archive der Kreise und kreisfreien Städte auszudehnen. Auf der Sitzung des Arbeitskreises der nordrhein-westfälischen Kreisarchive (AKKA) beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) am 8. November 2008 in Münster wurde den anwesenden Kolleginnen und Kollegen der Vorschlag unterbreitet, eine Arbeitsgruppe<sup>7</sup> zu bilden, die sich mit der Fragestellung der Archivwürdigkeit der bei den Kreisen und kreisfreien Städten entstehenden Überlieferung der Versorgungsverwaltung auseinandersetzen sollte. Der Vorschlag fand große Resonanz.

Der Beitrag möchte nun im Folgenden die in den einzelnen Bereichen der Versorgungsverwaltung entstehende Überlieferung sowie die entwickelten Strategien zur archivistischen Überlieferungsbildung vorstellen.

## Abstimmung der Überlieferung des Sozialen Entschädigungsrechts zwischen dem Landesarchiv NRW und dem Archiv LWL

### Aufgaben und Zuständigkeiten im Sozialen Entschädigungsrecht

Die Landschaftsverbände sind seit Beginn des Jahres 2008 Ansprechpartner für alle Fragen des sozialen Entschädi-

- <sup>1</sup> Vgl. Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt NRW 2007, S. 482 ff.). Die bis dahin existierenden staatlichen Versorgungsämter in Aachen, Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Münster, Köln, Soest, Wuppertal wurden im Rahmen der Kommunalisierung der Aufgaben der Versorgungsverwaltung aufgelöst.
- <sup>2</sup> Dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe wurde darüber hinaus die Zuständigkeit für die Zentralstelle für den Bergmannversorgungsschein in Gelsenkirchen übertragen.
- <sup>3</sup> Die Bezirksregierungen sind seitdem für den Bereich der Arbeitsmarktprogramme zuständig. Sonderzuständigkeiten haben die Bezirksregierung Düsseldorf als Ansprechpartnerin für die sozialpolitische Förderung sowie die Bezirksregierung Münster mit der Bewilligung des Erziehungsgeldes und der Erstattung von Kosten bei Schwangerschaftsabbrüchen übernommen.
- <sup>4</sup> Vgl. Annette Hennigs und Christoph Schmidt, Die Überlieferung der Versorgungsverwaltung im Zeichen der Verwaltungsmodernisierung. Workshop des LWL-Archivamtes für Westfalen am 26.2.2008 in Münster, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 69 (2008), S. 53 f.
- <sup>5</sup> Teilnehmer für das Landesarchiv NRW waren Dr. Karoline Rienecker (Fachbereich Grundsätze), Dr. Wolfgang Bender (Abteilung Ostwestfalen-Lippe), Anne Potthoff (Abteilung Rheinland) und Dr. Annette Hennigs (Abteilung Westfalen), für das Archiv des Landschaftsverbandes Rheinland (Archiv LVR) Rudolf Kahlfeld sowie für das Archiv des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (Archiv LWL) Nicola Bruns, Hans-Jürgen Höötman und Katharina Tiemann.
- <sup>6</sup> Vgl. Katharina Tiemann, Überlieferung im Verbund am Beispiel der Versorgungsverwaltung, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 77 (2012), S. 63 f.
- <sup>7</sup> Mitglieder des Arbeitskreises sind Ursula König-Heuer (Kreisarchiv Coesfeld), Ute Knopp (Stadtarchiv Hamm), Wilhelm Grabe (Kreisarchiv Paderborn), Dr. Stephen Schröder (Archiv des Rhein-Kreises Neuss), Frau Pusch und Frau Zwitzers (Kreisarchiv Soest) sowie Nicola Bruns und Hans-Jürgen Höötman (LWL-Archivamt für Westfalen).

gungsrechts. Wer einen körperlichen oder psychischen Schaden erleidet, für dessen Folgen die Gemeinschaft einsteht, hat ein Recht auf Versorgungsleistungen. Dabei handelt es sich um Leistungen, die notwendig sind, um die Gesundheit der Betroffenen zu erhalten, zu bessern oder wiederherzustellen, Betroffene angemessen wirtschaftlich zu versorgen oder Hinterbliebene (Witwen, Witwer, Lebenspartner, Waisen und Eltern) zu versorgen. Die einzelnen Leistungen erstrecken sich dabei beispielsweise von Grund- und Ausgleichsrenten über Pflege- und Schwerstbeschädigtenzulagen bis hin zur Übernahme von Heil- und Krankenbehandlungen. Die zentrale Rechtsgrundlage für die Gewährung dieser Leistungen ist das *Bundesversorgungsgesetz (BVG)*<sup>8</sup>. Das BVG regelt seit dem 1. Oktober 1950 die Versorgung der Personen, die durch Kriegereignisse Gesundheitsschäden erlitten haben. Leistungsempfänger sind vor allem Soldaten des zweiten Weltkrieges, aber auch Zivilpersonen, die durch Bombenangriffe, Flucht oder Vertreibung gesundheitliche Schäden davongetragen haben.

Neben der zentralen Rechtsgrundlage des Bundesversorgungsgesetzes existiert im Sozialen Entschädigungsrecht eine Reihe von Nebengesetzen, die den Empfängerkreis für die Leistungen des BVG erweitern. Die Nebengesetze bilden dabei die Anspruchsgrundlagen für weitere Personengruppen, die dann ebenfalls Entschädigungsleistungen nach dem BVG erhalten: Das *Opferentschädigungsgesetz (OEG)*<sup>9</sup> ist seit 1976 Anspruchsgrundlage für die Zahlung von Entschädigungsleistungen nach dem BVG an Personen, die Opfer einer Gewalttat geworden sind. In Deutschland ist der Staat dafür verantwortlich, Verbrechen zu bekämpfen und die in Deutschland lebenden Menschen vor kriminellen Handlungen zu schützen. Wer dennoch Opfer einer Gewalttat wird, hat unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Entschädigung. Diese Voraussetzungen sind im OEG geregelt. Ziel des OEG ist es, die körperliche und seelische Gesundheit der Betroffenen so weit wie möglich wiederherzustellen, damit diese in den Beruf und in die Gesellschaft zurückkehren können. Die Versorgung von Grundwehrdienst- und Zivildienstleistenden, die bei der Ausübung ihrer Pflichten gesundheitliche Schäden erlitten haben, wird durch das *Soldatenversorgungsgesetz (SVG)*<sup>10</sup> und das *Zivildienstgesetz (ZDG)*<sup>11</sup> geregelt. Das *Infektionsschutzgesetz (IfSG)*<sup>12</sup> ermöglicht zwei Personengruppen, Entschädigungsleistungen nach dem BVG zu beziehen. Zum einen handelt es sich bei den Berechtigten um Menschen, die durch vorgeschriebene oder öffentlich empfohlene Schutzimpfungen gesundheitlich geschädigt wurden. Die zweite Gruppe der Anspruchsberechtigten umfasst Personen, denen für eine bestimmte Zeit die Erwerbstätigkeit untersagt wird, weil sie Krankheitserreger aufgenommen haben, übertragen oder ausscheiden können<sup>13</sup> und dadurch einen Verdienstaufschlag erleiden. Deutsche und deren Hinterbliebene, die aus politischen Gründen in der ehemaligen DDR, im ehemaligen Ostberlin oder in den im Bundesvertriebenengesetz genannten Vertrei-

lungsgebieten inhaftiert waren und dadurch eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben, sind nach dem *Häftlingshilfegesetz (HHG)*<sup>14</sup> anspruchsberechtigt. Gleiches gilt nach dem *Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG)*<sup>15</sup> für Personen, die eine gesundheitliche Schädigung infolge rechtsstaatswidriger strafrechtlicher Entscheidungen oder rechtsstaatswidriger Einweisungen in eine psychiatrische Anstalt erlitten haben. Hinterbliebene werden auch hier in den Kreis der Versorgungsberechtigten mit einbezogen. Nach dem *Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG)*<sup>16</sup> können Leistungen bewilligt werden, wenn infolge einer rechtsstaatswidrigen Verwaltungsmaßnahme der DDR-Organen Betroffene oder deren Hinterbliebene gesundheitliche und/oder wirtschaftliche Schäden erlitten haben. Soweit der Ausgleich gesundheitliche Schäden betrifft, richten sich die Ansprüche auch hier nach dem Bundesversorgungsgesetz.

### Aktenüberlieferung des Sozialen Entschädigungsrechts beim LWL-Versorgungsamt

Die Aktengliederung innerhalb der laufenden wie auch der Altregistratur war bereits vor 2008 bei allen Versorgungsämtern des Landes NRW einheitlich organisiert und wurde vom LWL-Versorgungsamt unverändert übernommen. Sie entspricht den Rechtsgrundlagen nach Bundesversorgungsgesetz und den jeweiligen Nebengesetzen bzw. sich den daraus ergebenden Empfängerkreisen.

Der Aufbau der Akten aller Aktengruppen ist standardisiert: Zunächst enthalten die Akten den Antrag auf Entschädigungsleistungen sowie Unterlagen, die im Zuge der Sachverhaltsaufklärung angefordert oder eingereicht werden, wie beispielsweise ärztliche Gutachten oder Verhandlungsniederschriften. Daran schließen sich Vermerke zur Entscheidungsbegründung an, denen dann der Bescheid

8 Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz – BVG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 22. Januar 1982, BGBl. I S. 21.

9 Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz – OEG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 7. Januar 1985, BGBl. I S. 1.

10 Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (Soldatenversorgungsgesetz – SVG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 16. September 2009, BGBl. I S. 3054.

11 Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz – ZDG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 17. Mai 2005, BGBl. I S. 1346, ber. S. 2301.

12 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten bei Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000, BGBl. I S. 1045.

13 Beispielsweise aufgrund einer Infektion mit Salmonellen oder Viren, wie etwa dem Influenza-A-Virus H1N1.

14 Gesetz über Hilfemaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden (Häftlingshilfegesetz – HHG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 2. Juni 1983, BGBl. I S. 838.

15 Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz – StrRehaG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 17. Dezember 1999, BGBl. I S. 2664.

16 Gesetz über die Aufhebung rechtsstaatswidriger Verwaltungsentscheidungen im Beitrittsgebiet und die daran anknüpfenden Folgeansprüche (Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz – VwRehaG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 1. Juli 1997, BGBl. I S. 1620.

folgt. Gab es ein Widerspruchs- oder Klageverfahren, ist der jeweiligen Akte eine Rechtsakte vorgeheftet. Trotz der Unterstützung der Fallbearbeitung durch den Einsatz eines elektronischen Fachverfahrens und der dadurch bedingten hybriden Aktenführung sind die analogen Akten einheitlich gut strukturiert und dokumentieren umfassend den Stand des Verfahrens, da alle wesentlichen Dokumente Eingang in die analogen Akten finden.

Mengenmäßig überwiegen bei der Masse der Einzelfallakten die Fälle nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) und dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Während die Fallzahlen nach dem OEG stetig steigen, sind bei den BVG-Fällen, bedingt durch den demographischen Wandel, sinkende Fallzahlen zu verzeichnen. In einigen Jahren werden die Leistungen der Kriegsoferversorgung komplett auslaufen. Zu den übrigen Nebengesetzen entstehen insgesamt weniger Akten. Wegen der Aussetzung der Wehrpflicht ist die Anzahl der Zahlungsfälle nach dem Zivildienstgesetz (ZDG) und dem Soldatenversorgungsgesetz (SVG) ebenfalls rückläufig. Während im Bereich des ZDG in der nächsten Zeit keine neuen Antragsstellungen mehr zu erwarten sind, werden in reduzierter Menge weiterhin Versorgungsfälle nach dem SVG anfallen, da neben den Grundwehrendienstleistenden auch Zeitsoldaten unter die Regelungen dieses Gesetzes fallen<sup>17</sup>. Die Zahl der Entschädigungsfälle nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) ist nicht immer stabil. Im Nachgang zur H1N1-Welle in den Jahren 2009 und 2010 waren in diesem Bereich beispielsweise leicht steigende Fallzahlen zu verzeichnen. Im Vergleich zu den Zahlungsfällen nach dem BVG und dem OEG ist die Menge an IfSG-Fällen aber insgesamt eher gering. Am wenigsten Zahlungsfälle gibt es bei den Entschädigungsleistungen nach dem Häftlingshilfegesetz (HHG), dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG) und dem Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz (VwRehaG). Hier handelt es sich wie bei den Fällen der Kriegsoferversorgung um einen auslaufenden Versorgungszweig.

Die Aufbewahrungsfristen für die Versorgungsfälle im sozialen Entschädigungsrecht sind durch ein Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Aufbewahrung und Vernichtung von Versorgungsakten vom 8. Februar 2013<sup>18</sup> bundeseinheitlich geregelt und betragen je nach Leistungsempfänger und Grund der Aktenschließung bzw. Zahlungseinstellung ein bis 30 Jahre. Aktenaussonderungen erfolgen wegen des hohen Aktenaufkommens regelmäßig.

Beim LWL-Versorgungsamt fallen ausschließlich personenbezogene Einzelfallakten zu den Empfängern der Entschädigungsleistungen an. Eine übergreifende Überlieferung in Form einer geordneten Sachaktenregistratur entsteht dort nicht.

### **Prüfung der Archivwürdigkeit der Einzelfallakten des sozialen Entschädigungsrechts**

Zur Feststellung der Archivwürdigkeit der Akten des sozialen Entschädigungsrechts wurden zunächst die Akten der

Kriegsoferversorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) gesichtet. Bei diesen Einzelfallakten wird grundsätzlich zwischen Betroffenen-Akten und Hinterbliebenen-Akten unterschieden. Liegt eine Betroffenen-Akte vor, so beantragen die Beschädigten selbst Entschädigungsleistungen. Bei den Hinterbliebenenakten beantragen bzw. empfangen vor allem Witwen Kriegsbeschädigter Leistungen nach dem BVG. Häufig erfolgt die Antragsstellung bei den Hinterbliebenen-Akten aufgrund des Todes des Kriegsbeschädigten, der bereits Leistungen erhalten hat. In diesem Fall ist die Hinterbliebenen-Akte als Fortsetzung der Betroffenen-Akte zu verstehen. Hinterbliebene können aber auch Erstantragssteller sein.

Wie oben bereits beschrieben sind die Akten der Kriegsoferversorgung standardisiert aufgebaut, inhaltlich jedoch sehr unterschiedlich. Die Betroffenen-Akten scheinen in Auswahl archivwürdig zu sein. Hier werden zum Teil recht ausführlich die persönlichen Schicksale von der Schädigung bis zum Lebensende nachgezeichnet. Dadurch werden die Auswirkungen der Schädigung auf den Lebensalltag sowie gegebenenfalls auftretende Spätfolgen deutlich. Zudem liefern die Akten durch regelmäßig angeforderte medizinische Gutachten auch unter medizinhistorischer Sicht interessante Informationen, die eine Archivierung aus Sicht des Archivs LWL in Auswahl sinnvoll erscheinen lassen. Die Hinterbliebenenakten hingegen besitzen eine solche Aussagekraft nicht. Hier dokumentiert sich vor allem eine reine Leistungsabwicklung. Daher kann aus Sicht des Archivs LWL auf eine Übernahme der Hinterbliebenen-Akten verzichtet werden.

Die Fälle nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) und dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) scheinen ebenfalls in Auswahl archivwürdig zu sein. Grundsätzlich archivwürdig erscheinen auch die Häftlingshilfe- bzw. Rehabilitierungsfälle. Hier spielt der historische Kontext noch einmal eine besondere Rolle. Für den Bereich der Nebengesetze müssen zur eindeutigen Feststellung der Archivwürdigkeit und der Festlegung von Auswahlkriterien noch weitere Aktenrichtungen erfolgen.

### **Abstimmung einer Strategie zur Überlieferungsbildung im Verbund**

Bisher sind in den Beständen des Landesarchivs Leistungsakten seit Beginn des 19. Jahrhunderts an überliefert, allerdings nicht flächendeckend. Bei den überlieferten Einzelfallakten handelte es sich vor allem um Akten der Kriegsofener- und Soldatenversorgung.

<sup>17</sup> Voraussichtlich wird durch Inkrafttreten eines neuen Gesetzes zum 1. Januar 2015 die Zuständigkeit für die Versorgung der Zeitsoldaten auf die Bundeswehr übertragen, so dass ab 2015 auch nach dem SVG keine neuen Antragsstellungen mehr bei den Versorgungsämtern der Landschaftsverbände zu erwarten sind.

<sup>18</sup> Vgl. Rundschreiben Soziale Entschädigung Vb2 – 54038-2 vom 02.08.2013. Demnächst abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Soziale-Entschädigung/Rundschreiben-Soziale-Entschädigung/inhalt.html> [Stand: 12.03.2013, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten]

## Übereinkunft zur Überlieferungsbildung im Bereich der Versorgungsverwaltung

Im Rahmen der Auflösung der ehemals staatlichen Versorgungsämter zum 1. Januar 2008 und der damit verbundenen Kommunalisierung von Aufgaben der Versorgungsverwaltung sind Aufgaben der Kriegsopferversorgung und des sozialen Entschädigungsrechtes auf die Landschaftsverbände übertragen worden.

Um eine Zersplitterung der Überlieferung zu vermeiden und eine für die Nutzung eindeutige und überschaubare Quellenlage zu schaffen, wird aus Praktikabilitätsgründen zwischen dem Landesarchiv NRW und dem LWL-Archivamt für Westfalen folgende Übereinkunft getroffen:

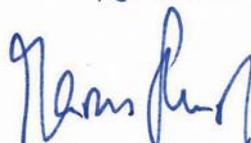
1. Das Landesarchiv NRW ist auch über das Stichdatum des 1. Januar 2008 hinaus für die Überlieferung im Bereich der Kriegsopferversorgung bis zum Ablauf dieser Maßnahme zuständig.
2. Das Archiv des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe als Einrichtung des LWL-Archivamtes für Westfalen ist auch für die vor dem 1. Januar 2008 entstandene Überlieferung von Versorgungsakten aus den Bereichen der Opferentschädigung (OEG), der Entschädigung für Soldaten und Zivildienstleistende (SVG/ZDG), der Entschädigung nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) und der Häftlingshilfe bzw. der straf- und verwaltungsrechtlichen Rehabilitation (HHG/StrRehaG/VwRehaG) zuständig.
3. Diese Übereinkunft gilt mit sofortiger Wirkung. Änderungen und Ergänzungen sind nur verbindlich, wenn sie schriftlich vereinbart werden.

Düsseldorf, 13. Februar 2013



(Prof. Dr. Wilfried Reininghaus, Präsident des Landesarchivs NRW)

Münster, 8. Februar 2013



(Dr. Marcus Stumpf, Leiter des LWL-Archivamtes für Westfalen)

### Übereinkunft zur Überlieferungsbildung im Bereich der Versorgungsverwaltung

Da die oben beschriebenen Überlieferungen zeittypischen Phänomenen unterworfen sind, ergibt sich hinsichtlich des durch die Kommunalisierung bedingten Aufgabenwechsels bei der weiteren Übernahme der Akten in die zuständigen Archive unter strenger Einhaltung des Provenienzprinzips folgende Zeitschnittproblematik: Wegen der stetig sinkenden Fallzahl bei der Kriegsopferversorgung nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) würden beim Beginn einer Auswahlarchivierung ab dem Stichdatum 1. Januar 2008 in den Archiven der Landschaftsverbände nur noch wenige „Restfälle“ überliefert werden. Genau entgegengesetzt verhält es sich bei den Einzelfällen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1976 steigen die Fallzahlen stetig an. Bei einer Überlieferung entsprechender Fälle aus dem Zeitraum 1976–2008 durch die Abteilungen des Landesarchivs käme es hier allerdings ebenfalls nur zu einer Archivierung einer geringen Anzahl an Fallakten. Dadurch entstünden sowohl bei den Archiven der beiden Landschaftsverbände als auch bei den Abteilungen des Landesarchivs nicht aussagekräftige Rumpfüberlieferungen.

Um eine Zersplitterung der Bestände zu vermeiden, wurde zwischen dem Landesarchiv NRW und dem Archiv LWL vereinbart, hinsichtlich der betroffenen Aktentypen vom Provenienzprinzip wie folgt abzuweichen: Das Landesarchiv ist auch über das Stichdatum des 1. Januar 2008 bis zur vollständigen Einstellung der Kriegsopferversorgung für die Überlieferung dieses Versorgungszweiges zuständig. Im Gegenzug ist das Archiv LWL für alle Versorgungsfälle nach den Nebengesetzen auch schon vor dem Stichdatum 1. Januar 2008 zuständig. Eine entsprechende Vereinbarung wurde vom Präsidenten des Landesarchivs NRW und dem Leiter des LWL-Archivamtes unterzeichnet.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Dienstakte des LWL-Archivamtes (Az. 721510).

## Archivische Bewertung der Unterlagen der Versorgungsverwaltung bei den Kreisen und kreisfreien Städten

### Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Schwerbehindertenrecht und Bundeselterngeld

Seit der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung sind die Kreise und kreisfreien Städte für die Aufgaben des Schwerbehindertenrechts sowie des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes zuständig. Dabei wurden die Aufgaben vom Land an die Kommunen delegiert. Die Fachaufsicht für beide Bereiche der Versorgungsverwaltung wird zentral für ganz Nordrhein-Westfalen von der Bezirksregierung Münster wahrgenommen.

Im Bereich des Schwerbehindertenrechts sind die Kreise und kreisfreien Städte die ersten Ansprechpartner, wenn es darum geht, Menschen mit Behinderung eine selbstständige und gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Zentrale Rechtsgrundlage ist hier das *Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)*<sup>20</sup>, das seit dem 1. Juli 2001 die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen regelt. Das Schwerbehindertenrecht findet sich mit den „Besondere[n] Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen“ im 2. Teil des Gesetzes. Die Kreise und kreisfreien Städte sind für die Feststellung einer Behinderung und ihres Grades zuständig. Auf Antrag wird auf Grundlage eines sozialmedizinischen Gutachtens ein entsprechender Feststellungsbescheid erstellt, der zunächst nur für den Antragssteller und nicht zur Vorlage bei öffentlichen Stellen bestimmt ist, da dieser unter anderem medizinische Informationen enthält. Als zusätzliches Dokument wird daher ein entsprechender Ausweis ausgestellt, über den behinderte Menschen auch an anderen Stellen nachweisen können, dass sie Anspruch auf bestimmte Leistungen haben. Die Verlängerung dieses Ausweises liegt ebenfalls in der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte. Die Erstellung eines sozialmedizinischen Gutachtens zur Feststellung einer Behinderung und ihres Grades ist durch entsprechende Richtlinien des Bundessozialministeriums<sup>21</sup> reglementiert, so dass der Ermessensspielraum der Kommunalverwaltungen im Einzelfall sehr begrenzt ist.

Durch das Elterngeld, das bei den Kreisen und kreisfreien Städten beantragt werden kann, soll die wirtschaftliche Situation von Familien verbessert werden. Das *Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)*<sup>22</sup> regelt seit dem 1. Juli 2007 die Zahlung von Transferleistungen für Eltern, die wegen der Betreuung eines Kindes nicht oder nicht voll erwerbstätig sind oder ihre Erwerbstätigkeit für die Betreuung ihres Kindes unterbrechen. Im Bereich des Elterngeldes erfolgt die Antragsstellung, deren Prüfung und die Gewährung bzw. Ablehnung der Leistung in der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte. Die Höhe des Elterngeldes ist dabei immer abhängig vom Einkommen der Eltern vor der Geburt des Kindes. Der Antragsbearbeitung auf Gewährung des Elterngeldes liegen Vorgaben der Bezirksregierung als zuständige Fachaufsicht zugrunde, so dass der Er-

messensspielraum der Kommunalverwaltung auch hier im Einzelfall begrenzt ist.

### Aktenüberlieferung zum Schwerbehindertenrecht und Elterngeld bei den Kreisen und kreisfreien Städten

Die Aktenführung erfolgt in beiden Bereichen personenbezogen. Die den jeweiligen Kreis bzw. die jeweilige kreisfreie Stadt betreffenden Akten sind in der Regel vom ehemaligen Versorgungsamt übernommen worden. Trotz des Einsatzes eines elektronischen Fachverfahrens bei der Fallbearbeitung ist die Papierakte zurzeit noch die führende und rechtsgültige Aktenform, in die alle wesentlichen Informationen Eingang finden.

Die Schwerbehinderten-Akten enthalten zunächst den Antrag, der Angaben zur Person, zur Gesundheitsstörung und zur bisherigen ärztlichen Behandlung umfasst. Dem Antrag folgen ärztliche Gutachten<sup>23</sup>, die von den behandelnden Ärzten und Einrichtungen im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung eingeholt werden. Nach der Sachverhaltsaufklärung wird durch den sozialmedizinischen Dienst des Kreises bzw. der Stadt oder durch bestellte externe Mediziner ein sozialmedizinisches Gutachten erstellt, auf dessen Grundlage anschließend ein entsprechender Feststellungsbescheid ergeht. Gegebenenfalls erfolgte Widerspruchs- oder Klageverfahren dokumentieren sich ebenfalls in den Einzelfallakten. Im Fall eines sozialgerichtlichen Verfahrens ist dem Aktenband eine Prozessakte vorgeheftet.

Eine übergreifende Überlieferung in Form von Sachakten gibt es im Bereich des Schwerbehindertenrechts nicht. Statistische Informationen zu den Fällen im Bereich des Schwerbehindertenrechts finden sich in den entsprechenden jährlichen Verwaltungsberichten des Kreises<sup>24</sup> bzw. der Stadt wieder. Bei der Bezirksregierung Münster sind neben Statistiken auch die Ausführungsbestimmungen, die im Rahmen der Fachaufsicht als Verfügungen an die Kreise und kreisfreien Städte gegangen sind, sowie Urteilssammlungen zu erwarten.<sup>25</sup> Da es sich bei der Feststellung einer Behinderung und ihres Grades um eine grundlegende Entscheidung handelt, die Ansprüche auf weiterführende Leistungen begründet, gibt es inhaltlich Berührungspunkte mit anderen Dienststellen des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt sowie der Landschaftsverbände, die Leistungen

20 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (SGB IX) vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047.

21 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertenrecht (SGB IX Teil 2), 2008. Abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Rundschreiben-SE/Anhaltspunkte-aerztliche-Gutachtertataetigkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Rundschreiben-SE/Anhaltspunkte-aerztliche-Gutachtertataetigkeit.pdf?__blob=publicationFile).

22 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) vom 5. Dezember 2006, BGBl. I S. 2748.

23 Die Akten enthalten vor allem Anamnesen, Diagnosen, Epikrisen, Medikationen, Behandlungsverläufe, Aufnahmebefunde und Therapieberichte.

24 Beispielsweise in den Kreisgesundheitsberichten.

25 Zunächst sind durch den Arbeitskreis nur die auf kommunaler Seite anfallenden Unterlagen gesichtet worden. Die bei der Bezirksregierung in Münster entstehende Überlieferung muss noch geprüft werden. Ein entsprechender Termin bei der Bezirksregierung ist geplant.

für den gleichen Personenkreis gewähren.<sup>26</sup> Aufgrund der differenzierten Aufgabenwahrnehmung kann bei der von diesen Stellen entstehenden Überlieferung allerdings nicht von einer Parallelüberlieferung gesprochen werden.

Die personenbezogenen Einzelfallakten zum Elterngeld stellen insgesamt eine extrem gleichförmige Überlieferung dar. Sie enthalten den Antrag auf Gewährung von Elterngeld mit Nachweisen zum Einkommensverhältnis der Eltern sowie den Bescheid über die Gewährung bzw. Ablehnung der Leistungen. Ferner dokumentiert sich im Fall einer Leistungsgewährung deren finanzielle Abwicklung. Widerspruchs- und Klageverfahren finden ebenfalls Eingang in die Akte. Klageverfahren, die vor dem Bundessozialgericht geführt werden, haben aufgrund der bundeseinheitlichen Regelungen zur Gewährung des Elterngeldes bundesrechtlich Relevanz. Hierbei handelt es sich aber um wenige Sonderfälle, so dass diese Aktengruppe mengenmäßig nicht ins Gewicht fällt.

Eine übergreifende Überlieferung in Form von Sachakten gibt es im Bereich des Bundeselterngeldes nicht. Bei der Bezirksregierung Münster dürften sich auch hier neben Statistiken, die an die Kreise bzw. kreisfreien Städte ergangene Verfügungen sowie Urteilssammlungen befinden.<sup>27</sup>

Die Aufbewahrungsfristen richten sich in beiden Bereichen nach Vorgaben der Bezirksregierung Münster. Die Schwerbehinderten-Akten werden zwei Jahre nach Tod des Betroffenen bzw. nach Antragsablehnung sowie beim Vorliegen einer geringen Behinderung sechs Jahre nach Aktenschluss aufbewahrt. Die Aufbewahrungsfrist für die Elterngeld-Akten beträgt fünf Jahre nach Aktenschluss.

### **Prüfung der Archivwürdigkeit der Einzelfallakten des Schwerbehindertenrechts und Bundeselterngeldes**

Die Elterngeld-Akten besitzen aufgrund ihrer Standardisierung und der daraus resultierenden starken Gleichförmigkeit nur einen sehr geringen Informationswert. Auf eine Überlieferung der Akten kann daher grundsätzlich verzichtet werden. Etwas aussagekräftiger sind einzelne Sonderfälle, wie beispielsweise die vor dem Bundessozialgericht verhandelten Streitverfahren, die exemplarisch überliefert werden könnten.

Anders stellt sich die Situation bei den Schwerbehinderten-Akten dar: Bei der Feststellung des Grades einer Behinderung handelt es sich um eine grundlegende Entscheidung, die sich in Nordrhein-Westfalen in dieser Form nur bei den Kreisen und kreisfreien Städten dokumentiert. Wird eine Schwerbehinderung festgestellt, ist der Feststellungsbescheid Anspruchsgrundlage für weiterführende Leistungen, wie zum Beispiel Kündigungsschutz, Sozialhilfe oder Wohngeld, die der betroffenen Person durch andere Stellen gewährt werden. Bei einem Antrag auf Feststellung des Grades einer Behinderung hat die Kommune von Amts wegen den Sachverhalt aufzuklären und auf Weisung der Bezirksregierung Münster umfangreiche Ermittlungen durchzuführen, die sich in den Akten dokumentieren. Aus den

im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung angeforderten medizinischen Berichten lassen sich zum Teil recht ausführlich persönliche Hintergründe und Schicksale der Antragssteller nachvollziehen. In Verbindung mit den Entscheidungen der Kommunalverwaltung hinsichtlich der Anerkennung einer Behinderung bzw. Schwerbehinderung bilden sich in dieser Überlieferung sozialpolitische Phänomene hinsichtlich



*Schwerbehindertenakten im Zwischenarchiv des Kreises Soest (Foto: LWL-Archivamt).*

der gesellschaftlichen Integration schwerbehinderter Menschen ab. Durch eine Auswahlarchivierung könnten Längsschnittuntersuchungen zur Umsetzung normativer Vorgaben durch die öffentliche Verwaltung ermöglicht werden. Ferner bieten die medizin- und sozialgeschichtlichen Informationen einen Einblick in die Lebensverhältnisse schwerbehinderter Menschen und den gesellschaftlichen Umgang mit Krankheitsbildern. Insgesamt ist die Aussagekraft der Einzelfälle je nach Ursache und Art einer Behinderung unterschiedlich. Inhaltlich am aussagekräftigsten sind die Einzelfallakten, in denen sich ein Streitverfahren dokumentiert.

### **Diskussion einer Überlieferungsstrategie für die Einzelfallakten des Schwerbehindertenrechts**

Da es sich beim SGB IX als Rechtsgrundlage für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schwerbehindertenrechts um eine bundeseinheitliche Regelung handelt und

<sup>26</sup> Beispielsweise die kommunalen Gesundheits- und Sozialämter sowie die Integrations- und Versorgungsämter und Sozialhilfestellen der Land-schaftsverbände.

<sup>27</sup> Wie Anmerkung 25.

auch die sozialmedizinischen Richtlinien bundeseinheitlich Geltung haben, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Überlieferung in allen Bundesländern grundsätzlich einheitlich gestaltet. Das wirft zunächst die Frage auf, ob vor diesem Hintergrund alle Archive der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen in die Überlieferungsbildung einsteigen müssen oder beispielsweise eine zentrale Überlieferung in einem Landesarchiv im Bundesgebiet ausreichend ist. Eine nicht repräsentative Nachfrage bei einigen staatlichen Archivverwaltungen hat gezeigt, dass bisher nur das Brandenburgische Landeshauptarchiv mit der Überlieferungsbildung bei personenbezogenen Akten im Bereich der Versorgungsverwaltung begonnen hat.<sup>28</sup>

Durch die Schaffung einer zentralen Überlieferung würde die Dokumentation lokaler bzw. regionaler Schwerpunkte hinsichtlich der Art und Ursache der Behinderung verloren gehen. Denkbar wären beispielsweise das verstärkte Auftreten von Schwerbehinderungen aufgrund von Lungen- und Atemwegkrankungen im Ruhrgebiet sowie vergleichsweise hohe Fallzahlen von Schwerbehinderungen aufgrund von Alkoholmissbrauch oder Drogenabhängigkeit in sozialen Brennpunkten. Hier ist allerdings zunächst noch die Frage zu klären, welche Informationen die Statistiken nach Art- und Ursachenschlüssel bei der Bezirksregierung Münster enthalten und welche Aussagen hinsichtlich lokaler oder regionaler Besonderheiten sich daraus für die Kreise und kreisfreien Städte ergeben.<sup>29</sup>

Um in Anbetracht der in der Verwaltung entstehenden Aktenmassen die Übernahmemenge zu reduzieren, sollte neben der Möglichkeit der Übernahme in Zeitschnitten auch überlegt werden, bei einer Auswahlarchivierung nach einem Buchstabenmodell oder durch die Ziehung einer Stichprobe nur die Klagefälle als aussagekräftigeren Teil der Überlieferung zu berücksichtigen. Da die Aussagekraft der Akten auch stark von der Art der Behinderung der antragstellenden Person abhängt, wäre auch erwägenswert, nur bestimmte Fälle – wie beispielsweise die unter regionalspezifischen Gesichtspunkten durch die Dokumentation des sozialen Milieus möglicherweise inhaltlich sehr aussagekräftige Anerkennung einer Schwerbehinderung aufgrund einer bestehenden Drogensucht – zu überliefern und auf andere Fälle ohne offensichtliche regionale Relevanz – wie etwa der in der Regel sehr standardisierten Anerkennung einer Schwerbehinderung aufgrund eines Wirbelsäulenschadens – zu verzichten. Wegen der unterschiedlichen inhaltlichen Aussagekraft der Einzelfälle sollte eine Auswahlarchivierung insgesamt auch nicht die Abbildung eines repräsentativen Querschnitts über die Art der Behinderungen zum Ziel haben. Vielmehr soll eine Auswahl an Einzelfällen als illustrierendes Element für die oben bereits geschilderten archivwürdigen Aspekte der Aktenüberlieferung dienen. Für die reine Dokumentation lokaler oder regionaler Besonderheiten dürften die wie auch immer gearteten Statistiken und Verwaltungsberichte ausreichend sein.

Die vielen offenen Fragestellungen zeigen, dass die Diskussion zur kommunalen Überlieferungsbildung im Bereich der Versorgungsverwaltung noch nicht abgeschlossen ist. Der bisherige Weg hat aber schon gezeigt, dass es aufgrund der Komplexität des Themas kein allgemeingültiges Archivierungsmodell für die Schwerbehindertenakten in nordrhein-westfälischen Kommunalarchiven geben kann.

### Fazit

Beide Beispiele haben gezeigt, dass durch einen aktiven Austausch über Fragen der Archivwürdigkeit Synergieeffekte genutzt werden können, um eine aussagekräftige Überlieferung zu schaffen. Sie stärken damit den Gedanken der Überlieferungsbildung im Verbund.<sup>30</sup> Die Ergebnisse des jeweiligen Fachaustausches können aufgrund der landes- und vermutlich auch bundesweit sehr einheitlich strukturierten Überlieferung im Versorgungsbereich von anderen Archiven nachgenutzt werden.

Durch die archivspartenübergreifende Absprache zwischen dem Landesarchiv NRW und dem Archiv LWL hinsichtlich der Überlieferung des sozialen Entschädigungsrechts konnte zudem die Aussagekraft der einzelnen Überlieferungen erhöht werden. Gleichzeitig ergibt sich so eine nutzerfreundliche Überlieferungssituation durch die von den beteiligten Archiven bereinigten Folgen im Bereich relativ kurzfristig wirkender Verwaltungsumstrukturierungen. Auch wenn der Austausch über die Überlieferung der Schwerbehindertenakten bei den Kreisen und kreisfreien Städten noch nicht abgeschlossen ist, so geben die ersten Überlegungen bereits einen Überblick über Aspekte, die bei einer strukturierten Überlieferungsbildung berücksichtigt werden sollten und bieten so eine Hilfestellung für andere Archive, die sich dem Thema ebenfalls annehmen möchten. ■



**Nicola Bruns**  
LWL-Archivamt für Westfalen  
nicola.bruns@lwl.org

<sup>28</sup> Das Brandenburgische Landeshauptarchiv übernimmt seit 2003 im Rahmen einer Auswahlarchivierung Einzelfälle über die Ziehung einer Stichprobe nach Zufallszahlen und besondere Fälle von den brandenburgischen Versorgungämtern. In der Aktenauswahl befinden sich unter anderem auch Akten nach dem Schwerbehindertenrecht. Die übrigen Nachfragen bezüglich der Überlieferungsbildung im Bereich der Versorgungsverwaltung wurden an das Niedersächsische Landesarchiv, das Staatsarchiv Bremen, das Landesarchiv Berlin und das Landesarchiv Baden-Württemberg gerichtet. Anzumerken ist an dieser Stelle noch, dass die Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg bereits im Jahr 2005 kommunalisiert worden ist. Allen Kolleginnen und Kollegen, die sachkundige Informationen zur Bewertungs- und Überlieferungslage beigesteuert haben, sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

<sup>29</sup> Der Aspekt der lokalen bzw. regionalen Besonderheiten wird noch durch den Arbeitskreis geklärt und bei belastbarem Ergebnis publiziert werden.

<sup>30</sup> Vgl. dazu auch: Andreas Pilger, Ein neues Positionspapier des VdA-Arbeitskreises „Archivische Bewertung“ zur Überlieferungsbildung im Verbund, in: Der Archivar 65 (2012), Heft 1, S. 6–11.