

Hans Altendorf

Berlin, den 5.2.2015

**Deutscher Bundestag**  
**Expertenkommission**  
**zur Zukunft der Behörde des BStU**

Kommissionsdrucksache

**18(28)002**

zu TOP 2 am 12.2.2015

6.2.2015

Arbeitspapier für die Expertenkommission des Deutschen Bundestages zur Zukunft der Behörde des BStU

zu den Fragen, „ob es grundlegende Unterschiede zwischen den Stasi-Akten und dem bisherigen Archivgut des Bundesarchivs (gibt), welcher Art sie sind und wie diese Unterschiede ggf. in der Gesetzgebung berücksichtigt werden müssten, wenn das Stasi-Archiv organisatorisch anders eingebunden werden soll“ (Anschreiben des Vorsitzenden der Kommission vom 16.1.1015)

## 1. Vorbemerkungen

1.1 Stasi-Unterlagen sind Schriftgut des Bundes, das mit dem Stasi-Unterlagen-Gesetz in die Verwahrung des BStU gegeben worden und dort so lange zu verwahren ist, wie der Gesetzgeber dies vorsieht. Die Besonderheit des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen (BStU) bzw. seiner Behörde bezieht sich nicht nur auf den spezifisch geregelten Zugang zu den Unterlagen (dazu später), sondern auch auf die weiteren gesetzlichen Aufgaben, die über die Archivtätigkeit hinaus weisen (vgl. § 37 Abs. 1 StUG). Diese Gesamtkonstruktion gibt dem BStU und seiner Behörde das besondere Gepräge und macht die öffentliche Rolle des BStU wesentlich aus. Hervorzuheben sind neben den archivischen Aufgaben i.e.S. die „Erteilung von Auskünften, Mitteilungen aus Unterlagen ...“ (Nr.4), die „Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes über Struktur, Methoden und Wirkungsweise...“ (Nr.5) und die „Einrichtung und Unterhaltung von Dokumentations- und Ausstellungszentren“ (Nr. 8)

1.2 Archivfachliche Einordnungen der vom Bundesarchiv verwalteten Überlieferung kann ich mangels eigener Expertise nicht vornehmen. Ich beschränke mich bei der Kurzdarstellung auf öffentlich zugängliche Quellen.

1.3 Soweit mir bekannt, gibt es jedenfalls keine öffentlich zugängliche, umfassende rechtlich und archivisch fundierte vergleichende Betrachtung der Zugänge zu den Akten nach Bundesarchivgesetz (BArchG) und Stasi-Unterlagen-Gesetz

(StUG). Diese müsste sich sowohl auf die gesetzliche, untergesetzliche (Richtlinien, Benutzerordnung etc.) als auch die praktische Ebene beziehen. Ich versuche insoweit, die mir wesentlichen Differenzen der beiden „Rechtsordnungen“ zu skizzieren, darauf hinzuweisen, welche Qualität diese aufweisen und ob sie von Bedeutung sein könnten bei organisatorischen Veränderungen. Nicht in dem Sinne, dass sie organisatorischen Veränderungen im Wege stünden, sondern dass Spezifika ggf. in geänderter Form, aber materiell unverändert (oder nur angepasst) fortgelten sollten oder müssten.

2. Zu grundlegenden Unterschieden zwischen dem Archivgut des Bundesarchivs und der vom BStU verwalteten Überlieferung

2.1 Charakteristika/Differenzen der Überlieferungen

2.1.1 Bundesarchiv

Das Bundesarchiv hat den gesetzlichen Auftrag, das Archivgut des Bundes auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Die historische Bandbreite reicht vom Heiligen Römischen Reich über das Deutsche Reich bis zur DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Die Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO) sichert das Archivgut der zentralen Leitungsebenen der Parteien, Gewerkschaften und Massenorganisationen der DDR. Die Bestände sind – wie sich schon aus der Weite des Auftrages ergibt – sehr heterogen beschaffen.

2.1.2 BStU

Der BStU ist nach seinem gesetzlichen Auftrag mit der Erfassung, Verwahrung, Verwaltung und Verwendung der Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der DDR beauftragt.

Dies ist einerseits eine thematisch eingegrenzte Aufgabe, andererseits handelt es sich bei den Stasi-Unterlagen um eine sehr umfängliche und in sich heterogene Überlieferung (archivische Ablage des MfS, sog. Bündel, zerrissene Unterlagen, audiovisuelle Medien ...), vgl. insoweit 10. Tätigkeitsbericht des BStU, S. 17 f.

Typisch ist ein starker Personenbezug; Daten sind nicht rechtsstaatlich erhoben, sondern Resultat der geheimpolizeilichen Tätigkeit in einer Diktatur. Vielfach sind Informationen nicht „nur“ rechtsstaatswidrig erhoben, sondern beruhen erkennbar auf Menschenrechtsverletzungen (Abhörmaßnahmen etc.).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Kohl-II-Entscheidung 2004 zusammenfassend festgestellt:

„Die Stasi-Unterlagen unterscheiden sich von den gewöhnlichen Aktenbeständen aus öffentlichen Archiven der Bundesrepublik Deutschland darin, dass sie auch jenseits einer Verletzung der Privatsphäre und/oder des Rechts am gesprochenen Wort zu rechtsstaatswidrigen Zwecken und vielfach auf rechtsstaatswidrige Weise erhoben worden sind und dass sie bis zur Auflösung des Staatssicherheitsdienstes auch zu propagandistischen Zwecken verwendet worden sind, was die Gefahr ihrer Manipulation nahe legt. Dies führt dazu, dass sie grundsätzlich unter Verschluss bleiben müssen und dass die Zurverfügungstellung zu Zwecken der Forschung die eng umgrenzte Ausnahme ist und bleiben muss.“

Diese auf Herausgaben für die Forschung und die Medien bezogenen Aussagen sind durchaus kritisch zu beurteilen und keine Setzung für künftige gesetzgeberische Weiterentwicklungen; als einschlägige höchstrichterliche Entscheidung verdienen sie jedoch besondere Erwähnung. Zu ergänzen ist, dass auch in den MfS - Unterlagen eine große Bandbreite an Informationen vorhanden ist: Von ohne Zweifel Offenkundigem und einer Fülle z.B. ausgewerteter Zeitungen bis zum Abhörprotokoll und Informationen zum Intimen.

## 2.2 Gemeinsamkeiten

- Sowohl beim Bundesarchiv wie beim BStU wird staatliches Archivgut der DDR verwaltet.
- Die DDR-Bestände sind nicht nur bezogen auf das MfS keine „rechtsstaatliche Überlieferung“, sondern diese müssen grundsätzlich mit besonderer Sensibilität behandelt werden, da Verletzungen von Persönlichkeitsrechten auch in anderen Bereichen staatlichen Handelns der DDR Grundlage der Informationserhebung waren.
- Auch im Bundesarchiv und den Landesarchiven befinden sich datenschutzrechtlich hoch sensible Unterlagen ( NS: Gestapo, SS, RSHA, KZ-Verwaltungen; DDR: Partei-, Justiz- und Polizeiakten; und jenseits der Diktaturen: Gesundheitsakten, Adoptionsakten, Personalakten, dem Geheimschutz unterliegende Akten etc.), mit denen im Rahmen der Rechtsregeln des allgemeinen Archivwesens verfassungskonform umzugehen ist und umgegangen wird.

3. Müssten die Unterschiede ggf. in der Gesetzgebung berücksichtigt werden, wenn organisatorische Veränderungen erfolgten?

3.1 Grundsätzlich: Nicht das organisatorische „Gehäuse“, in dem eine grundrechtsrelevante staatliche Aufgabe – hier: der Umgang mit den Stasi-Unterlagen – erledigt wird, ist entscheidend, sondern ob es inhaltlich, materiell, von der Sache her notwendig ist, ggf. Sonderregelungen vorzuhalten, die zum Schutz von Persönlichkeitsrechten in Abwägung zu den Interessen der Öffentlichkeit und den Rechten von Forschung und Medien geboten sind.

3.2 Zur Entstehungsgeschichte des StUG: Im Einigungsvertrag (Anl.I, Kap.II, Abschnitt II, Ziff. 2 b; zit. nach Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagengesetz, 2006, S.295) heißt es:

„Die Aufbewahrung, Nutzung und Sicherung dieser Unterlagen bedarf wegen der damit verbundenen erheblichen Eingriffe in Grundrechtspositionen einer umfassenden gesetzlichen Regelung durch den gesamtdeutschen Gesetzgeber.“

Die gesetzliche Sonderregelung erfolgte also insbesondere deshalb, um den besonderen Gefahren für die Persönlichkeitsrechte durch die besondere Beschaffenheit der Unterlagen einerseits und andererseits dem Anliegen, zeitnah persönliche Akteneinsicht und gesellschaftliche Aufarbeitung zu ermöglichen, Rechnung zu tragen. Zudem sollten die Rechte der Mitarbeiter und Begünstigten des MfS anders ausgestaltet werden als die der Betroffenen und Dritten; deshalb fand die – insoweit nicht differenzierende – Betroffenenkategorie des BArchG keine Anwendung. Zudem ist dem BStU (siehe 1.1) mit dem StUG ein explizites aufarbeitungs-politisches Mandat übertragen, das dem Bundesarchiv fremd ist. Diesen besonderen Anforderungen trug das BArchG nicht Rechnung.

Zu klären ist, ob sich dieser entstehungsgeschichtliche Begründungszusammenhang inzwischen ganz, teilweise oder gar nicht verflüchtigt hat, ob – und wenn ja, welche – es Gründe für eine insoweit veränderte Betrachtung gibt.

3.3 Auch Begründungszusammenhänge unterliegen dem Wandel: Die Novellierungen des StUG zeigen neben Einschränkungen, die im Gefolge der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts erfolgten und modifizierten Verlängerungen der Überprüfungs-tatbestände (insbesondere für den Öffentlichen Dienst), behutsame Erleichterungen des Zugangs insbesondere für die Forschung, die in mehreren Schritten vorgenommen wurden. Diese Entwicklungen sind z.T. angelehnt an die bundes- und landesrechtlichen Regelungen des Archivrechts (z.B. Zugang zu den Unterlagen Verstorbener).

3.4 Langfristig dürfte m.E. diese Orientierung an den allgemeinen archivrechtlichen Vorschriften auch für die Stasi-Unterlagen gelten – mit Sonderregelungen nur noch in einem jeweils zu bestimmenden Umfang. Der Natur der Sache nach müssen allgemeine archivrechtliche Regelungen geeignet sein, der großen Heterogenität der Unterlagen hinsichtlich des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Rechnung zu tragen. Nicht jede archivistische Spezialmaterie verlangt eine spezielle Regelung.

3.5 Aktuell zu bewerten ist die Frage, ob dieser Zeitpunkt bereits erreicht ist oder die Regelungen des StUG, die sich auf die Unterlagen der Stasi und deren Verwendung beziehen, mittelfristig angesichts ihres Wesensgehalts und der Eigenarten ihrer Inanspruchnahme im Wesentlichen Bestand haben müssten oder sollten.

3.6 Bevor unter 3.7 auf die Besonderheiten des StUG eingegangen wird, ist die grundsätzlich unterschiedliche Wesensart der diskutierten rechtlichen „Regime“ zu benennen: Während das BArchG generell die Nutzung der Unterlagen ermöglicht (mit Einschränkungen dort, wo die Persönlichkeitsrechte gefährdet sind, ist das StUG wegen der Eigenart der Überlieferung ein Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt: Erst ein differenzierter Katalog von Verwendungszwecken ermöglicht den Zugang (zu persönlichkeitsrelevanten Unterlagen). In diesem Sinne ist das StUG von Beginn an auch als ein „Aktenöffnungsgesetz“ zu verstehen. (Die unter 2.1.2 zitierte BVerwG-Entscheidung halte ich insoweit für zu eng bzw. einseitig.)

3.7 Insbesondere bestehen in folgenden Punkten Besonderheiten gegenüber dem BArchG, das die Zugangsrechte im Wesentlichen in Gestalt von Generalklauseln regelt:

Das StUG

- differenziert für die persönliche Akteneinsicht und die anderen Verwendungszwecke die Zugangsrechte nach Personengruppen (Betroffene/Dritte, Begünstigte, Mitarbeiter des MfS).
- sieht für die Forschung differenzierte Zugangsrechte vor, gleiches gilt – davon z.T. unterschieden – für den Zugang der Medien; dazu gehört ein besonderes Benachrichtigungsverfahren vor der Herausgabe von Unterlagen für Personen der Zeitgeschichte (§ 32 a).

- enthält besondere und differenzierte Zugangsrechte von nahen Angehörigen Vermisster und Verstorbener.
- kennt einen besonderen Anspruch Betroffener und Dritter auf Decknamenentschlüsselung.
- regelt differenziert den Zugang und die Verwendung von Unterlagen zu diversen Einzelzwecken (§§ 19 ff.), von denen nur die Überprüfung des Öffentlichen Dienstes pp. (§ 20 Abs. 1 Nr.6) bis 2019 befristet ist.
- kennt keine Ansprüche von Betroffenen auf die Löschung von Daten (mehr).
- sieht i.d.R. klare Rechtsansprüche ohne Sperrfristen, nur im Ausnahmefall Ermessensentscheidungen vor.

Die erwähnten Punkte kennzeichnen die Grundregeln des Zugangs zu den Stasi-Unterlagen von Beginn an; z.T. sind sie in intensiven Novellierungsrunden weiter entwickelt worden (s.o. 3.3).

Ergänzend ist noch zu bemerken, dass es eine eigene Kostenverordnung zum StuG gibt, die u.a. für die Akteneinsicht Betroffener, für die öffentliche Forschung und für Medienanträge öffentlich-rechtlicher Anstalten im Wesentlichen Kostenfreiheit vorsieht.

3.8 Zur Stellung des BStU im staatsrechtlichen Gefüge: Im Unterschied zu den anderen Oberen Bundesbehörden (weitere Ausnahme (noch): die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) unterliegt der BStU nicht der ministeriellen Fachaufsicht, sondern (lediglich) der Rechtsaufsicht der Bundesregierung (nicht: eines Ministeriums). Dies ist entstehungsgeschichtlich plausibel und m.E. richtig und notwendig gewesen. De lege ferenda halte ich diese Sonderstellung für die Verwaltung dieses staatlichen Archivguts nicht für geboten.

#### 4. Zusammenfassende Bemerkungen

4.1 Die Beschaffenheit der Stasi-Unterlagen und die - archivuntypisch - immer noch massenhafte Wahrnehmung der Einsichts- und Verwendungsrechte erfordern auch mittelfristig gesetzliche Spezialregelungen, die den Besonderheiten dieser Überlieferung Rechnung tragen.

4.2. Die Anwendung der gegenwärtigen Regeln des BArchG auf die Stasi-Unterlagen trügen dem Gebot eines rechts- und verfahrens-sicheren Umgangs mit dieser sehr spezifischen Überlieferung, die datenschutzrechtlich in wesentlichen Teilen hoch sensibel ist, jedenfalls auf mittlere Sicht nicht Rechnung.

4.3 Man muss die Ansicht nicht teilen, aber hinzuweisen ist noch einmal auf die Kohl-II-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes: " ...die Weitergabe (stellt) zugleich einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Dies ist nicht generell zu verbieten, sondern zu Forschungszwecken nach Maßgabe einer Abwägung im Einzelfall zu gestatten, ist dem Betroffenen zumutbar. Allerdings darf die Abwägung nicht nach dem Vorbild des allgemeinen Archivrechts erfolgen (§ 5 Abs.5 Sätze 3 und 4 BArchG). "

4.3 Die Ziffern 4.1 und 4.2 beziehen sich auf die Verwendung der Stasi-Unterlagen, nicht auf die übrigen, dem BStU nach StUG zugewiesenen Aufgaben und das institutionelle Gefüge. Dies ist gesondert zu bewerten und zu entscheiden und nicht Gegenstand der Fragestellung.

4.4 Um dem Anliegen des Deutschen Bundestages, „sicher (zu) stellen, dass der Aktenzugang in der Weise, wie das StUG ihn derzeit gewährt, grundsätzlich erhalten bleibt“ (Einsetzungsbeschluss vom 1.7.2014, BT-Drs. 18/1957), zu entsprechen, sollten für den Fall, dass die Expertenkommission Strukturänderungen vorschlägt, die materiellen und verfahrensmäßigen Regelungen des StUG jedenfalls im Wesentlichen inhaltsgleich so übertragen werden, dass nicht der Anschein erweckt wird, bewährte Zugangsregelungen seien infrage gestellt. Stabilität und Verlässlichkeit in diesem Punkt sind gerade dann geboten, wenn Veränderungen in strukturell-organisatorischer Hinsicht empfohlen werden sollten.

4.5 Ob und - wenn ja - in welcher Hinsicht eine Weiterentwicklung der gegenwärtigen StUG-Regelungen zur Verwendung der Unterlagen angezeigt sein könnte, sollte jedenfalls zunächst StUG-immanent diskutiert werden. Eine solche Diskussion ist (wie bei den vorangegangenen Novellierungen) unabhängig von einem Paradigmenwechsel hin zum BArchG sinnvoll. Nach bald 25 Jahren Erfahrung mit dem StUG erscheint es auch angezeigt, nicht nur die bis 2019 befristete Überprüfung für den öffentlichen Dienst, sondern auch andere Verwendungszwecke auf ihre weitere Notwendigkeit hin zu prüfen. In dem Maße, in dem die im StUG geregelten archivuntypischen Aufgaben entfallen, wächst die Nähe zum den Regelungsgegenständen des BArchG.

Es dürfte zudem ratsam sein, den Verlauf der Debatte zur anstehenden Novellierung des BArchG zu beobachten.

4.6 Es bliebe - nach Strukturentscheidungen des Deutschen Bundestages - eine sorgfältig zu prüfende und m.E. erst mittelfristig zu entscheidende Frage, ob und wann es eine „archivrechtliche Normalität“ für die Stasi-Unterlagen geben kann bzw. welchen Besonderheiten auch langfristig aus verfassungsrechtlichen und / oder praktischen Gründen Rechnung getragen werden müsste oder sollte.