



VBOB

Verband der Beschäftigten
der obersten und oberen
Bundesbehörden e.V.

im dbb beamtenbund und tarifunion

STELLUNGNAHME

des Verbandes der Beschäftigten der obersten und
oberen Bundesbehörden (VBOB)

anlässlich

der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien
im Deutschen Bundestag
am 27. Juni 2011

zum Gesetzesentwurf eines Achten Gesetzes zur
Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG)
BT-Drs. 17/5894

Bundesgeschäftsstelle
Dreizehnmorgenweg 36
53175 Bonn
Telefon (0228) 9579653
Telefax (0228) 9579654
Mail vbob@vbob.de

Hauptstadtbüro
Friedrichstraße 169/170
10117 Berlin
Telefon (030) 4081-6900
Telefax (030) 4081-6930
Mail vbob.berlin@dbb.de

Bankverbindung
Postbank Köln
Konto-Nr. 124671-508
BLZ 370 100 50

Allgemein

I. Die Entwicklung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz ist auch mehr als zwanzig Jahre nach dem Ende der Deutschen Demokratischen Republik immer noch als wesentlich zu kennzeichnen für die Bemühungen zur vollständigen Wiederherstellung der Deutschen Einheit. Ursprünglich wurde das Gesetz geschaffen, um die aus rechtsstaatlicher Sicht schwierige Frage zu beantworten, wie man mit Aktenbergen von mehr als einhundert Kilometern Umfang aus einem Staatssystem umgeht, in dem die Verletzung von Persönlichkeitsrechten von Millionen Bürgern über 40 Jahre systematisch dokumentiert wurde. Akten mit rechtsstaatswidrigen Inhalten, die es in der Bundesrepublik eigentlich gar nicht geben dürfte. Dieser Zweck gilt bis heute fort und motiviert zweifelsohne den Gesetzgeber auch zu der 8. Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes. Allerdings ergaben sich im Laufe der vergangenen zwanzig Jahre im Umgang mit diesen Unterlagen allmählich Veränderungen, die am ehesten mit dem Zusammenwachsen der Menschen aus beiden gesellschaftlichen Systemen in West und Ost beschrieben werden können. Zwanzig Jahre nach der äußeren Herstellung der Deutschen Einheit sind an Stelle der friedlichen Revolution der Menschen in der Deutschen Demokratischen Republik und die darauf folgende Wendezeit mit all ihren schwierigen Prozessen die gesellschaftliche Normalität eines bundes- und gesamtdeutschen sozialen Rechtsstaates getreten, die den Gesetzgeber auch bei der Weiterentwicklung dieses schwierigen Gesetzes leiten sollten.

Folgerichtig wurden im Lauf der vergangenen sieben Änderungen des Stasi-Unterlagen-Gesetzes die Zwecke und Grundlagen des ursprünglichen Gesetzes im Spannungsfeld zwischen dem Informationsrecht jedes Einzelnen über gesammelte Daten zur eigenen Person, dem kollektiven Informationsinteresse zur Aufarbeitung eines Rechts- und Gesellschaftssystems unter Wahrung der allgemeinen Regeln zur Verjährung und der damit verbundenen Speicherfristen im Bundeszentralregistergesetz allmählich angepasst. Insbesondere auch die Einschränkung der Überprüfungsmöglichkeiten mit der letzten Novellierung verdeutlicht diese beschriebene Veränderung. Sie ist zu unterscheiden, von dem langfristigen wissenschaftlichen, insbesondere historischen Anspruch einer umfassenden Aufarbeitung all dessen, was die Deutsche Demokratische Republik mit den Stasi-Akten hinterlassen hat. Steigende Antragszahlen bei der Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR belegen gerade dieses Auskunftsinteresse.

Der vorliegende Entwurf der 8. Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes führt nun wieder das Erfordernis zu „neuen Regelungen“ für Zwecke der Überprüfung von bestimmten in gesellschaftlich und politisch herausgehobener Position tätigen Personengruppen an. Es wird allerdings auch

– trotz des Hinweises auf die öffentliche Debatte und den vorgeblich daraus folgenden gesellschaftlichen Bedarf – nicht genügend deutlich, warum die Überprüfungsmöglichkeiten im Gegensatz zu der oben aufgezeigten Entwicklung zwanzig Jahre nach der deutschen Einheit auf breiter Basis wieder derart ausgeweitet werden sollen, um „das notwendige Vertrauen in öffentliche Institutionen und politische Gremien zu stärken“. Vor dem beschriebenen Hintergrund wird die Angemessenheit der Fristverlängerung und der Ausweitung des überprüfbaren Personenkreises in dem im Entwurf vorgesehenen Umfang bezweifelt.

Der VBOB beschränkt sich in dieser Stellungnahme im Wesentlichen auf die Bewertung der mit der Ausweitung der Überprüfungsmöglichkeiten verbundenen Fragestellungen:

II. Ausweitung des überprüfbaren Personenkreises

Bis zur 6. StUG-Novellierung griff der Gedanke der Resozialisierung, wonach Verfehlungen nach 15 Jahren nicht mehr vorzuhalten sind und danach ein Verwendungsverbot herrscht. Das orientierte sich an der Handhabung des Bundeszentralregisters. Folglich sah § 20 Abs. 3 StUG vor, dass die Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst dem Mitarbeiter nach Ablauf von 15 Jahren seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes »im Rechtsverkehr nicht mehr vorgehalten und nicht zu seinem Nachteil verwertet werden« darf, wenn nicht eine der Ausnahmen des § 52 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundeszentralregister vorliegt¹. Der entscheidende Stichtag ist der 29. Dezember 2006. Nach dem Bericht des Innenausschusses des Bundestages wird damit der Rechtsgedanke aufgegriffen, der auch den zeitlich begrenzten Auskunftsrechten des Bundeszentralregistergesetzes zugrunde liegt². Die Vorschrift wendet sich in erster Linie an den Empfänger von Informationen aus Stasi-Unterlagen. Ist die Frist von 15 Jahren verstrichen, besteht jedoch auch für den Bundesbeauftragten ein Verwendungsverbot in Gestalt eines Übermittlungsverbotes, es sei denn, die Voraussetzungen von § 52 BZRG liegen vor.“

In der Presse wurde seinerzeit teilweise gemutmaßt, dass es sich hierbei indirekt um einen Schlusstrich handeln könnte, den es zu verhindern galt. Die Schlusstrichdebatte ist bis heute nicht beendet.

Die erste Fassung des Gesetzentwurfes zur 7. Novelle ging ebenfalls nur von einer Verdachtsüberprüfung aus³, ähnlich dem jetzigen Änderungsantrag von SPD / Bündnis 90/ Die Grünen und den ersten StUG-Entwürfen aus den 90er Jahren. Mit der 7. StUG-Novellierung wurde dieser Gedanke letztlich wegen der Befürchtung aufgegeben, dass das Bewertungs- und Ver-

¹ Stoltenberg, Kommentar Deutsche Gesetze. StUG § 20 Abs. 3.

² Erl. zu § 16 Abs. 6 Nr. 6, BT-Drs. 12/1540

³ BT-Drs. 16/2969

wendungsverbot auf die Rechte der Presse und Medien durchschlägt. Das Korrektiv des Presserechts wurde nicht berücksichtigt, wonach das Verwendungsverbot nicht die zwangsläufige Folge sein musste.

In der Gesetzesbegründung zur 7. StUG-Novelle wurde die komplette Streichung des Vorhalte- und Verwertungsverbot wie folgt begründet: „Das Vorhalteverbot ist zu streichen. Ob und inwieweit jemandem seine frühere Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst in arbeits- oder dienstrechtlichen Rechtsverhältnissen vorgehalten werden kann, ist im Einzelfall zu prüfen. Die im öffentlichen Interesse erfolgende publizistische und wissenschaftliche Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes nach den §§ 32 bis 34 StUG bleibt davon unberührt⁴.“ Näher äußerte man sich zu diesem Punkt, insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Problemen einer fehlenden „Verjährung“ nicht. Letztendlich ist das Vorhalte- und Verwertungsverbot durch die 7. Novelle nie zur Anwendung gekommen.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält im Gegensatz zur Fassung des 1. StUG zwar eine tatbestandliche Einschränkung, jedoch ist die zeitliche Befristung noch einmal verlängert worden, was so ursprünglich nie gedacht war. **Verfassungsrechtliche Begründungen, wieso keine arbeits- und dienstrechtliche „Verjährung“ für etwas eintreten kann, das im Normalfall noch nicht einmal strafbar ist, erfolgten leider nicht. Dieser Punkt stellt jedoch den rechtswissenschaftlichen Kern dieser Verlängerung dar und bedarf daher eingehender verfassungsrechtlicher Absicherung und Begründung.** Interessant ist insbesondere die Konstellation bei West-IM: die Spionage ist nunmehr verjährt, ein Ersuchen beim BStU jedoch weiterhin möglich.

Fehl ginge das Argument, die Verlängerung ist wegen des Erschließungsstandes nötig, denn die personenbezogenen Erschließungen sind sehr weit fortgeschritten. Die Überprüfung dient aktuell in vielen Fällen lediglich der Transparenz, da arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen häufig wegen des Zeitablaufes ausscheiden. Ob allein dieser Punkt diesen weitgehenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht rechtfertigt, müsste ebenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht diskutiert werden. Der frühere vorrangige Zweck, die Verwaltungen, Kommunen etc. von ehemaligen Mitarbeitern frei zu halten, um das Vertrauen in die Demokratie zu stärken, erscheinen hingegen viel stärker geeignet, den Eingriff in die Grundrechte der überprüften Personen zu rechtfertigen.

III. Einführung einer Opferkategorie

Problematisch ist, dass der allgemeine Teil der Begründung zum Gesetzentwurf erstmals den Begriff „Stasi-Opfer“ und in der Einzelbegründung zu § 26 des Entwurfs den Begriff „Opferschutz“ verwendet. Das verwundert in zweierlei Hinsicht:

⁴ BT-Drs. 16/3638, S. 11

1. Angehörige Vermisster oder Verstorbener haben – nun verbesserte – Zugangsrechte zu Stasi-Unterlagen unabhängig davon, ob der Vermisste / Verstorbene MfS-Mitarbeiter oder Betroffener war. Die Begründung lautet jedoch: „Davon profitieren ... auch Angehörige von früheren Stasi-Opfern.“

2. Das StUG (§ 6) kennt als Kategorien nur
 - Betroffene
 - Begünstigte
 - Mitarbeiter des MfS
 - Dritte

Es darf nicht übersehen werden, dass das StUG dem Grunde nach bereichsspezifisches Datenschutzrecht darstellt, dessen Anwendung die Aufgabe der BStU-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist. Je nach dem, zu welcher dieser Kategorien eine Akte geführt wurde, ist der Datenschutz in unterschiedlicher Weise zu beachten und einzuhalten. Dabei genießen Mitarbeiter des MfS in ihrer Mitarbeiter-Eigenschaft und die Begünstigten geringeren Datenschutz als Betroffene oder Dritte. Maßgeblich ist, mit welcher Zielrichtung die Informationen in die Unterlagen aufgenommen wurden (§ 6 Abs. 8 StUG). In der Datenschutz-Praxis sind Stasi-Opfer eine Teilmenge der Betroffenen. Zudem wirkt sich die Kategorisierung auch bei den Kosten aus.

Mit dem moralischen Opfer-Begriff nutzt der Gesetzgeber erstmals eine neue Kategorie, was überdies auch in jüngsten Presseverlautbarungen des BStU - Beirats-Mitgliedes Professor Wilke seinen Ausdruck gefunden hat, wenn er äußert, „dass die BStU-Behörde den Stasi-Opfern Genugtuung verschaffen müsse“. Aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ergibt sich nicht in welcher Weise die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim BStU diesem Anspruch gerecht werden sollen. Wenn der Gesetzgeber die durch ihn vorgegebene Kategorisierung erweitert, so möge er den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beim BStU auch entsprechende Hilfestellungen an die Hand geben, wie sie den Antragstellern gegenüber damit umgehen sollen.

Antwort auf Einzelfragen:

5) Wie bewerten Sie die Erweiterung des überprüfbaren Personenkreises in Bezug auf

- **Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ab der Besoldungsgruppe A 13 / Entgeltgruppe EG 13, die eine leitende Funktion ausüben? Ist dieser Personenkreis hinreichend konkret definiert? (§ 20, 21 Abs. 1 Nr. 6d)**

Der Regelungsentwurf beinhaltet die tatbestandliche Erweiterung und Konkretisierung im Unterschied zum geltenden Recht. Hierzu gilt aus unserer Sicht Folgendes:

Nach geltendem Recht können nur solche Mitarbeiter überprüft werden, die vor Februar 1972 geboren wurden, die also bei der Auflösung des MfS im Februar 1990 schon 18 Jahre alt oder älter waren – d.h. aktuell müssen sie mind. ca. 39 Jahre alt sein. Sofern eine MfS-Tätigkeit unterhalb dieser Altersgrenze erfolgte, hat eine Mitteilung zu unterbleiben. Der Kreis zu überprüfender Personen verringert sich demzufolge mit fortschreitendem Zeitablauf. Es gab bereits viele Jahre lang die Möglichkeit der Überprüfung, die Transparenz im öffentlichen Dienst könnte demnach längst hergestellt sein. Die Verlängerung erscheint damit weniger demokratischen Bemühungen, als eher vergangenen Versäumnissen in der Aufarbeitung geschuldet. Dies stellt jedoch keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die Grundrechte der von der Überprüfung Betroffenen dar.

Die nochmalige Verlängerung der Überprüfungsmöglichkeit wird einerseits mit Einzelfällen, aber hier auch ganz konkret mit den neueren Erkenntnissen im Brandenburgischen Landtag begründet. Bis zum Jahr 2003 existiert keine nach Bundesländern aufgeteilte behördliche Überprüfungsstatistik. Offizielle Darstellung zur Bilanz der Überprüfungen enthält der 8. BStU-Tätigkeitsbericht, der dem Deutschen Bundestag im Jahr 2007 vorgelegt wurde. Danach ergibt sich zum damaligen Zeitpunkt folgendes Bild:

„1.2 Bilanz der Überprüfungen

(...) Seit Bestehen der BStU wurden im Zusammenhang mit Überprüfungen rund 1,75 Millionen Ersuchen bearbeitet. Fast alle bezogen sich auf Beschäftigte aus den neuen Bundesländern einschließlich Berlin. Der Umfang der in den neuen Bundesländern erfolgten Überprüfungen war sehr unterschiedlich. Die Länder Thüringen und Sachsen und mit geringem Abstand dahinter auch Sachsen-Anhalt überprüften ihre im öffentlichen Dienst Beschäftigten recht umfassend. Das Land Brandenburg überprüfte seine Beschäftigten in einem erheblich geringeren Ausmaß, die wenigsten Nachfragen gingen aus dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern in der Behörde ein. Das Land Berlin lag hier im Mittelfeld.

Auch sonst gab es ein unterschiedliches Bild: In manchen Behörden und überprüfbaren Institutionen gab es vollständige und wiederholte Personalüberprüfungen, in anderen wurden Überprüfungen auf bestimmte Mitarbeitergruppen beschränkt. Einzelne öffentliche Arbeitgeber verzichteten ganz auf eine Auseinandersetzung mit möglichen MfS-Verstrickungen ihrer Mitarbeiter.“

Zahlen, die die Berliner Zeitung gerade veröffentlichte (24.06.2011, S. 2. Artikel von Andreas Förster: Unterschiedliche Kriterien) geben Auskunft darüber, wie viele Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in den einzelnen neuen Bundesländern überprüft wurden und wie viele MfS-belastete Mitarbeiter nach der Überprüfung weiterbeschäftigt wurden⁵. Sie lassen jedoch keine Rückschlüsse darauf zu, wie hoch der Anteil der Überprüften an der Gesamt-Beschäftigtenzahl ist.

Anzahl	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
überprüfte MA		63.000	73.000	240.000	100.000	
MfS-Hinweise bei ÜP	7,3 %	4.300	knapp 5.000	8.700	5.500	4.220
aus dem Dienst ausgeschieden		jeder Dritte	1.800	jeder Zweite	jeder Dritte	2.220
MfS-Belastete, die im Dienst verblieben	50 %	68 %	64 %	50 %	66 %	48 %

Die Verlängerung der Überprüfung birgt daneben das Risiko einer Verengung der Aufarbeitung auf den Bereich „Staatssicherheit“. Wissenschaftler und Aufarbeitungsinstitutionen, die sich mit der DDR-Geschichte befassen, beanstanden immer wieder die starke Fokussierung auf das Stasi-Thema, obwohl das MfS doch lediglich „Schild und Schwert der Partei“ war und die Rolle der SED z.B. ebenso intensiv untersucht werden müsste.

Die Beschränkung auf Tätigkeiten ab Besoldungsgruppe A 13 / Entgeltgruppe EG 13 mit Leitungsfunktion unabhängig von der Bedeutung der Tätigkeit erscheint nur vordergründig sachgerecht. Dieser Tatbestand erleichtert nämlich in Teilen die Anwendung. Denn gerade im Bereich der

⁵ Überprüfung der Landesbediensteten– die Zahlen stammen lt. Berliner Zeitung aus einer Studie von Dr. Müller-Enbergs (1998)

Polizei oder bei Justizvollzugsbediensteten etc. gibt es in den unteren Besoldungsgruppen eine hohe Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, denen etwa die Anwendung unmittelbaren Zwanges gestattet ist und die sich möglicherweise gegenüber Häftlingen in einer besonderen Garantenstellung befinden. Hier erscheint eine Überprüfung an vielen Punkten dringender als z.B. in beliebigen Landesbehörden. Eine bereichsspezifische Überprüfung wäre – allein aus diesem Grund – auch schon unter Beachtung datenschutzrechtlicher Maßnahmen - die nachvollziehbarere Lösung gewesen.

Die Überprüfungspraxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass das Bedürfnis nach Transparenz an erster Stelle der Motivkette steht. Auch wenn jetzt weitere tatbestandliche Merkmale den neuen Überprüfungsmaßstab bilden, muss sichergestellt werden, dass die allgemeinen Anforderungen an ein Gesetz eingehalten werden, namentlich der Kreis der von dem möglichen Grundrechtseingriff Betroffenen bestimmbar ist und die Maßnahmen des Gesetzgebers auch geeignet erscheinen, den Zweck des Gesetzes unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu sichern.

Hieran bestehen nicht unerhebliche Zweifel. Faktisch wird tatbestandlich eine „anlasslose Regelüberprüfung“ eingeführt, die zunächst nur mit einem nicht näher bezeichneten gesellschaftlichen Bedürfnis und dem Hinweis auf Einzelfälle begründet wird. Der Kreis der vom Gesetz Betroffenen ist auf diese Weise nicht eindeutig bestimmbar, wenn die Antwort des Gesetzgebers auf eine Einschränkung des möglicherweise abstrakt betroffenen Personenkreises durch Besoldungs-/Entgeltgruppe und Leitungsfunktion erfolgt.

Jedenfalls in Bezug auf die Leitungsfunktion ergeben sich hier Widersprüche zwischen dem Gesetzentwurf und der beamtenrechtlichen Rechtslage. Nach § 24 Abs. 5 BBG sind „Ämter mit leitender Funktion, Ämter der Besoldungsgruppen B 6 bis B 9 in obersten Bundesbehörden sowie die der Besoldungsordnung B angehörenden Ämter der Leiterinnen und Leiter der übrigen Bundesbehörden sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, wenn sie keine richterliche Unabhängigkeit besitzen. Ausgenommen sind das Amt der Direktorin und des Direktors beim Bundesverfassungsgericht sowie die den Funktionen der stellvertretenden Direktorin und des stellvertretenden Direktors des Bundesrates zugeordneten Ämter“ (wegen der besonderen Rechtsstellung nach § 129 BBG).

Dem entspricht der Text des Entwurfs jedoch in seiner Zielsetzung nicht. Unter Berücksichtigung der Einbringungsreden vom 26. Mai 2011⁶ ergibt sich das z. B. aus den Ausführungen des MdB Herrn Reiner Deutschmann. Offenbar ist etwas anderes gewollt, das jedenfalls für den Bundesbereich unter Berücksichtigung der dienstrechtlichen Regelung so nicht erreicht werden kann. Zu

⁶ BT-Protokoll der 111. Sitzung, S. 12773-12777 und Anlage 4

den landesrechtlichen Regelungen, die auf der Grundlage des Beamtenstatusgesetzes durchaus sehr unterschiedlich ausfallen, wollen wir uns in diesem Zusammenhang als Bundesbeamtenge- werkschaft nicht äußern. Die Regelung ist nach unserer Auffassung jedenfalls schon aus diesen Gründen nicht geeignet, den Zweck des Gesetzes zu erreichen. Offen bleiben kann damit auch die Frage nach Personal, das auf Führungspositionen auf Zeit beschäftigt wird, weil auch dieses Personal im Bundesbereich nach unserer Erkenntnis weit oberhalb der Besoldungsgruppe A 13 in Ämtern der Besoldungsordnung B verwendet wird.

Dem nach unserer Auffassung für den Bereich des Bundes nicht näher bezeichneten Überprü- fungsbedürfnis im Gesetzentwurf vermag daher die vorgesehene Regelung nicht zu entsprechen. Für den Fall eines solchen berechtigten Bedürfnisses ist nach unserer Auffassung folglich ein anderer geeigneter und angemessener Maßstab eines Grundrechtseingriffs heran zu ziehen. Hier erscheint die von den Fraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen in ihrem Änderungsan- trag⁷ getroffene Formulierung eines „auf Tatsachen gestützten Verdachtes“ nach unserer Auffas- sung geeigneter, den Gesetzeszweck zu erreichen.

- **Beschäftigte von Unternehmen, die in öffentlicher Trägerschaft stehen? Ist dieser Perso- nenkreis hinreichend konkret definiert? (§ 20 Abs. 1 Nr. 6d)**

Fraglich ist, wieso Beschäftigte in Einrichtungen, bei denen sich die absolute Mehrheit der Antei- le oder die absolute Mehrheit der Stimmen in öffentlicher Hand befindet, überprüft werden sollen. Der Gesetzentwurf erhärtet in Text und amtlicher Begründung das Überprüfungsbedürf- nis nicht zweifelsfrei. Die ordnungspolitische Entscheidung zu privatrechtlicher Organisations- form und/oder Aufgabenerfüllung zieht privatrechtliche Beschäftigungsverhältnisse nach sich, für die ein zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer – ggfls. auch aufgrund einseitiger Willensbil- dung der Arbeitgeberseite - begründete vertragliche Grundlage die Regel ist. Die im vorliegen- den Gesetzentwurf zugrunde gelegten Maßstäbe bei Beschäftigten des öffentlichen Dienstes können schon wegen der typischen Aufgabenerledigung öffentlicher Aufgaben nicht ohne weite- res auf den privatrechtlich organisierten Bereich übertragen werden. Dies wird regelmäßig wohl eher im Ausnahmefall geschehen dürfen. Ein Hinweis findet sich auch in der Begründung des Änderungsantrages von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen.

- **Soldaten auf mit der Besoldungsgruppe A 13 oder höher bewerteten Dienstposten? Ist dieser Personenkreis hinreichend konkret definiert? (§ 20, 21 Abs. 1 Nr. 6f)**

⁷ Siehe BT-Drs. 17/(22) 59

Hier wäre zu prüfen, inwiefern überhaupt die bestehende Regelung genutzt wurde. Der 10. Tätigkeitsbericht der Behörde nennt ausdrücklich keine entsprechenden Ersuchen, d.h. sie lagen entweder sehr selten oder gar nicht vor. Sollte letzteres tatsächlich so sein, wäre die Fortführung und sogar Ausweitung der Norm unverhältnismäßig. Zumal für sicherheits-relevante Bereiche und in Ordensangelegenheiten weiterhin überprüft werden kann.

- **Bewerber um Wahlämter? Ist dieser Personenkreis hinreichend konkret definiert? (§ 20, 21 Abs. 1 Nr. 6h)**

Hier wird eine vorherige Änderung (nämlich keine Überprüfung mehr) wieder rückgängig gemacht. Es kann bezweifelt werden, dass es große Verwerfungen durch die fehlende Möglichkeit der Überprüfung in der Vergangenheit gegeben hat. Wohl war dieses ein großes Praxisproblem. Ob es durch die Einführung einer Überprüfungsmöglichkeit gelöst wird, bleibt abzuwarten. Die Begründung, „um Bewerber um Wahlämter nicht gegenüber Bewerbern für den öffentlichen Dienst zu privilegieren“ scheint nicht plausibel, denn gewählte Mandatsträger können vom Wähler, wenn dieser getäuscht wurde, zum Rücktritt aufgefordert werden, was für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst so nicht gilt.

- **Alle Beschäftigten, ehrenamtliche Mitarbeiter und Gremienmitgliedern von Institutionen, die sich überwiegend mit der Aufarbeitung des MfS, der DDR oder der SBZ befassen? Ist dieser Personenkreis hinreichend konkret definiert? (§ 21 Abs. 1 Nr. 7e)**

In der Begründung wird u.a. ausgeführt: „Einrichtungen ... haben nunmehr die Möglichkeit ... zu überprüfen, weil sich gezeigt hat, dass nicht nur unmittelbar mit der Aufarbeitung betraute Mitarbeiter sensible Aufgaben wahrnehmen, die mit einer früheren Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst unvereinbar sind.“

Die bisherige Praxis war die, dass der/die BStU die Mitteilungen über Stasi-Zusammenarbeit an die ersuchende Stelle herausgab und diese Stelle dann selbst entschied, ob sie im Falle einer Belastung den Mitarbeiter weiterbeschäftigen will oder nicht. Und, wie bekannt ist, gibt es auch beim BStU ehemalige MfS-Mitarbeiter, auf deren Mitarbeit man bisher nicht verzichtet hat. Mit der Begründung, dass das unvereinbar ist, wird die Entscheidung der Aufarbeitungsinstitutionen schon vorweg genommen.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass stets, basierend auf den Grundrechten (u. a. dem Recht auf Anhörung bzw. des rechtlichen Gehörs) auch in dieser Personengruppe auf Einzelfallprüfung abzustellen ist. D.h., die jeweilige Personalentscheidung kann nur in der jeweiligen Dienststelle getroffen werden. Insofern ergibt sich allein aus der (nicht rechtskonformen) Begründung der Koa-

lition kein gesetzlicher Handlungszwang. Nicht einmal für die Überprüfung selbst besteht eine Pflicht.

7) Wie bewerten Sie die vorgesehene Erweiterung des überprüfbaren Personenkreises in Bezug auf die mit dieser Ausweitung verbundenen zusätzlichen Kosten und die gesellschaftliche Notwendigkeit der geplanten Ausweitung? Ist diese Ausweitung des überprüfbaren Personenkreises – insbesondere mit Blick auf die Besoldungsstufe und den Verzicht auf tatsächliche Anhaltspunkte – verhältnismäßig und hinreichend bestimmt?

Der Gesetzentwurf führt unter D. Kosten / II. Vollzugaufwand aus: „Etwaige Mehrkosten aufgrund der Verlängerung und Erweiterung der Überprüfungsmöglichkeiten sowie wegen der erweiterten Zugangsrechte sind nicht bezifferbar und können teilweise durch erhöhte Gebühreneinnahmen kompensiert werden. Ein verbleibender Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Etat des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ausgeglichen werden.“

Hier werden die größten praktischen Probleme liegen, denn weder ist prognostiziert, wie groß der Personal-Mehrbedarf beim BStU sein wird noch in welchen finanziellen Dimensionen man sich bewegt. Bereits jetzt müssen Antragsteller wieder zwei Jahre bis zur Akteneinsicht warten, weil der derzeitige Personalbestand in den Bereichen Archiv und AES stärker zurückgegangen ist als die Antragszahlen. Allgemein gilt, dass infolge des am 8. Juni 2010 durch die Bundesregierung beschlossenen Zukunftsprogramms bis zum Ablauf des Jahres 2014 jährlich 1,9 Prozent der vorhandenen Stellen linear einzusparen sind. Die in der Behörde des BStU daneben vorhandene Kw Problematik verschärft diese Situation zusätzlich. Erhält der BStU zusätzliche Aufgaben, so bedeutet das erst einmal Verlängerung der Wartezeiten, bis dann der Ausgleich an Stellen und Finanzmitteln durch den BKM erfolgt ist, was einen Verstoß gegen die genannte Einsparauflage darstellen würde.

Zu bedenken ist ferner, welche Kapazitäten in den Behörden gebunden werden, die ihr Personal überprüfen lassen – d.h. die Ersuchen formulieren, die Daten zusammenstellen, die Rückläufe auswerten und entsprechende Konsequenzen ziehen.

8) Welche Folgen hat diese Ausweitung der Überprüfungsmöglichkeit (§§ 20, 21 Abs. 1 Nr. 6d) hinsichtlich möglicher Neuentdeckungen früherer Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR im Verhältnis zum Aufwand sowie hinsichtlich arbeits- und beamtenrechtlicher Belange?

Die statistischen Größenordnungen von wirklichen belastenden Neuentdeckungen wird sich vermutlich im einstelligen Prozentbereich bewegen – wahrscheinlich unter einem Prozent, und damit statistisch nicht signifikant sein. Die Überprüfung dient vermutlich in vielen Fällen lediglich der Transparenz, da arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen häufig wegen des Zeitablaufes ausscheiden.

Ob überhaupt arbeits- und beamtenrechtlichen Folgen daraus resultieren, hängt vom Einzelfall ab. Die beantragende Stelle, die die Überprüfung-Ergebnisse vom BStU erhält, kann nach Prüfung des Falls – wie schwer die Verfehlung ist, was davon schon vorher bekannt war usw. – festlegen, wie sie damit umgehen will. Keineswegs ist zwangsläufig und immer mit Entfernung aus dem Dienst zu rechnen. Das war auch bisher nicht die unausweichliche Folge. Zudem gewinnt mit zunehmendem Zeitablauf eine ggf. tadellose Dienstführung immer stärker an Gewicht gegenüber immer weiter zurückliegenden Verfehlungen. Auch arbeitsrechtlich wird es immer schwieriger, gerichtsfeste Konsequenzen aus neuen Stasi-Erkenntnissen zu ziehen.

Um doch noch neuen Enthüllungen über die Presse vorzubeugen, könnten ja besonders sensible Bereiche des öffentlichen Dienstes wissenschaftlich aufgearbeitet werden. Vielleicht wäre das sogar eine Aufgabe, derer sich die Landesbeauftragten annehmen könnten, deren Zugangsrechte in dieser Novellierung gestärkt werden.

9) Wie beurteilen Sie die beschränkte Ausweitung des Personenkreises in §§ 20,21 Abs. 1 Nr. 6, die der Alternativentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen vorsieht, insbesondere hinsichtlich der Voraussetzung von „tatsächlichen Anhaltspunkten“, der Definition „leitender Funktionen“ nach Landes- und Bundesbeamtengesetzen und der Frage der Verhältnismäßigkeit?

Ursprünglich sollte es die Überprüfungen im öffentlichen Dienst selbst zu Beginn der Regelungen nur im Verdachtsfalle geben und wenn sie „wegen der Bedeutung der Funktion der zu überprüfenden Person die Feststellung [...] von erheblicher Bedeutung ist“⁸. Dies war im damaligen § 16 Abs. 2 StUG-Entwurf⁹ für den öffentlichen Dienst und noch weitere Personengruppen wie Notare oder Vorstandsmitglieder vorgesehen. Im Entwurf BT-Drs. 12/1093 ist diese doppelte Einschränkung Verdacht/ Bedeutung der Funktion immer noch enthalten.

⁸ siehe BT-Drs. 12/ 723

⁹ Die Reihenfolge der Paragraphen hat sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geändert, die heutigen §§ 20/ 21 waren zunächst § 16.

Zu beachten ist, dass nach Streichung dieser beiden sehr weitgehenden inhaltlichen Einschränkungen jedoch neu das Vorhalte- und Verwertungsverbot als zeitliche Einschränkung durch den Innenausschuss eingefügt wurde, siehe BT-Drs. 12/ 1540, § 16 Abs. 5. Dieses stellt ebenfalls eine neue, wenn auch nicht inhaltliche so aber sehr weitgehende zeitliche Einschränkung dar. Jedoch dachte zu diesem Zeitpunkt niemand an eine Verlängerung dieser Frist, vielmehr wurde schon in der Begründung durch den Innenausschuss gerade gegenteilig auf die Möglichkeit einer Verkürzung in folgenden Novellierungen hingewiesen, denn in den Diskussionen wurden bereits die 15 Jahre scharf angegriffen. Die Überprüfung im öffentlichen Dienst wurde im Übrigen bereits Anfang der 90er Jahre mit einer eingeschränkten Intention diskutiert: erst inhaltlich, dann aber zeitlich. Eine Verlängerung dieser Frist schien damals undenkbar. Die Überprüfung selbst wurde kaum diskutiert, Schwerpunkt der Beratungen und Anhörungen waren damals eher Nutzung durch die Nachrichtendienste sowie Presse und Medien.

Eine weitgehende verdachtsabhängige Überprüfungsmöglichkeit auch für die Zukunft gesetzlich zu verankern, erscheint sinnvoll, da Presse und Medien weiterhin einen unbefristeten Zugang genießen und der Arbeitgeber bzw. Dienstherr ohne Material kaum Stellung nehmen kann, sollte ein Fall öffentlich diskutiert werden.

10) Welche Bedeutung messen Sie dem Instrument der Überprüfungsmöglichkeit zukünftig und perspektivisch bei und welchen gesellschaftlichen Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte der SED-Herrschaft und zur Befriedung der Gesellschaft erwarten Sie?

Die Überprüfung bestimmter Personengruppen entsprach einem gesellschaftlichen Bedürfnis nach dem Ende der DDR.

Mit fortschreitendem Zeitablauf ist festzustellen, dass die Stasi-Unterlagen ihre tagespolitische Brisanz immer mehr verlieren und an historischer Bedeutung gewinnen. In dieser Novellierung wird die wissenschaftliche Aufarbeitung durch Verkürzung von Schutzfristen erleichtert. Parallel dazu erhalten auch Angehörige Vermisster oder Verstorbener bessere Zugangsmöglichkeiten zu den Unterlagen.

Diesen Wandel von tagespolitischer zu historischer Bedeutung wird der Gesetzgeber in den künftigen Novellierungen beachten müssen.

11) Wie bewerten Sie den vereinfachten Zugang für nahe Angehörige zu den Akten Verstorbener oder Vermisster? Bleiben die Persönlichkeitsrechte der Verstorbenen bzw. Vermissten ausreichend gewahrt? Sehe Sie rechtliche Bedenken (§ 15)?

Historiker und Archivare stehen den nahen Angehörigen von Verstorbenen, die sich mit der eigenen Familiengeschichte befassen, häufig sehr distanziert oder ablehnend gegenüber. Ein immer wiederkehrendes Argument ist, dass es sich bei dem Auskunftsinteresse nur um die Befriedigung persönlicher Neugier handeln würde, wodurch familiäre Motive diskreditiert werden.

Doch wenn mit dieser Novellierung die Fristen für Medien und Wissenschaft verkürzt werden sollen, so ist es nur zu begrüßen, wenn die Rechte derjenigen Benutzergruppe, die sich z.B. für die posthume Rechte eines durch Medien oder Wissenschaft belasteten Menschen einsetzen könnten, gestärkt werden.

Hier sollte auch die Glaubhaftmachung des berechtigten Interesses naher Angehöriger gestrichen werden. Der Zugang sollte völlig zweckfrei erfolgen. Das Überwiegen schutzwürdiger Interessen der verstorbenen nahen Angehörigen würde genügen. Denn schon die bestehende Norm ist schwer umzusetzen, bedarf eines sehr hohen zeitlichen Beratungsaufwandes und ist Gegenstand vieler Widersprüche. Zudem ist es unklar, wie der nahe Angehörige etwas glaubhaft machen soll, da er den Inhalt der Akten doch noch gar nicht kennt. Genau dieser nahe Angehörige, der hier Restriktionen unterliegt, soll als Kläger den postmortalen Persönlichkeitsschutz geltend machen. Damit wiese ihm die Rechtsordnung gleichzeitig die Rolle des Rechtsverletzers und –bewahrsers zu. Dies widerspricht sich und ist daher abzulehnen. Auch die Landesbeauftragten berichten von den Problemen mit dem restriktiven Umgang der bestehenden Regelung durch die Mitarbeiter des BStU.

Außerdem ist nicht zu begründen, wieso hier nach der 30-Jahresregelung des § 32 Abs. 1 Nr. 6 Forschern die Unterlagen zugänglich gemacht werden, den nahen Angehörigen aber nicht. Als Kompromiss wäre ein unbeschränkter Zugang 10 oder 30 Jahre nach dem Tod des nahen Angehörigen denkbar.

Unlogisch ist diese Regelung auch im Kontext des allgemeinen Archivrechts: Im Bundesarchiv werden nach dem Tod die jeweiligen Angehörigen des/der Verstorbenen um die Einwilligung zur Zugänglichmachung durch Forscher gebeten, da sie wie bereits erläutert den postmortalen Persönlichkeitsschutz gerichtlich geltend machen müssten. Der Angehörige nimmt damit die Rechte des Verstorbenen wahr und nicht das Archiv. Also kann man den nahen Angehörigen die Unterlagen auch beim BStU ohne weiteres zugänglich machen.

12) Wie bewerten Sie die Verkürzung der Schutzfrist für Unterlagen Verstorbener für Forschung und Medien auf bis zu 10 Jahren? Bleiben die Persönlichkeitsrechte der Verstorbenen ausreichend gewahrt? Sehen Sie rechtliche Bedenken (§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6)?

Medien und Wissenschaft gegenüber möchte der Gesetzgeber den Zugang zu den Akten erleichtern. Die Fristverkürzung erscheint überfällig, da moderne Landesarchivgesetze von vornherein nur 10 jährige Schutzfristen angeben. Das Einsichtsrecht in unanonymisierte Unterlagen für die Landesbeauftragten erscheint sinnvoll, da sie bisher nicht genannt waren, jedoch viele Forschungen vertrauensvoll vornahmen.

13) Wie bewerten Sie die Möglichkeit, dass Unterlagen zu Auskünften und Mitteilungen nun auch den kommunalen Archiven anzubieten sind? Für welche praktischen Anwendungsbeispiele ist dies sinnvoll (§ 20, 21 Abs. 3 Satz 2)?

Dies entspricht eher dem archivarischen Vorgehen; es widerspricht jedoch der Zweckbindung der Mitteilungen, d.h. dem allgemeinen Verwendungsverbot. Wozu sollen kommunale Archive die Unterlagen verwenden, wenn nicht zu Zwecken außerhalb des Erlaubnisvorbehaltes nach StUG?

14) Wie bewerten Sie die Aufhebung der Zweckbindung für sämtliche Unterlagen, die vom MfS nicht gezielt zu Personen angelegt wurden? Welche Auswirkungen hat diese Änderung insbesondere für Forschung, Medien und politische Bildung (§ 26)?

Der Gesetzentwurf lautet wie folgt: *„Unterlagen, die nicht gezielt zu natürlichen Personen angelegt worden sind, dürfen auch für andere Zwecke verwendet werden, soweit sie keine überwiegenden schutzwürdigen personenbezogenen Informationen enthalten.“*

Der bisherige Gesetzestext besagt, dass im § 26 solche Unterlagen gemeint sind, die keine personenbezogenen Informationen enthalten. Nun variiert der neue Absatz 2 den Inhalt dahingehend, dass es sich um Unterlagen handeln soll, „die nicht gezielt zu natürlichen Personen angelegt worden sind“. Der Zugang zu den Unterlagen soll über diesen Weg ohne Zweckbindung erfolgen. Was das zukünftig in der Praxis bedeutet, wird sich zeigen.

Es gibt ja zahlreiche MfS-Unterlagen, die zu einem Sachthema oder zu einem besonderen Ereignis (z.B. 17. Juni 1953, Volkskammerwahlen 1989), nicht aber gezielt zu einer Person angelegt wurden, jedoch personenbezogene Informationen enthalten, weil soziale oder politische Ereignisse mit dem Handeln von Personen oder Personengruppen einhergehen. Dann wird wohl der Interpretationsspielraum ausgelotet werden, ob diese Informationen vom MfS gezielt oder nicht

gezielt zu Personen angelegt wurden. Eine Konkurrenz zu den §§ 32 und 34 ist denkbar. Die Lösung der Zweckbindung bei Sachakten wäre daher systematisch besser bei den §§ 32 ff erfolgt. Da aber für jede Information gesondert festzustellen ist, welche Personenkategorie sie betrifft, mag die Novellierung jedoch in ihrer Auswirkung unproblematisch sein.

Auch in dieser Gesetzesbegründung zum § 26 (S. 11 le. Abs.) ist wieder vom „Opferschutz“, statt vom Persönlichkeitsschutz oder dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Rede.

16) Wie bewerten Sie die vorgesehene Neuregelung der geltenden Verordnung zur Erhebung von Kosten für Amtshandlungen, und ist durch die vorgeschlagene Neuregelung Ihrer Ansicht nach sichergestellt, dass Akteneinsicht und –reproduktion für Betroffene und Wissenschaftler erschwinglich bleiben?

Keine Einwände. Insbesondere die Kostenregelung muss erneuert werden, da die neue StUkostV aufgrund der alten Regelung nicht in Kraft treten konnte

17) Wie bewerten Sie die Wiedereinführung der „Jugendsündenregelung“ (§ 20 Abs. 1 Nr. 11 und 12; § 21 Abs. 1 Nr. 8 und 9)?

Lt. Gesetzesbegründung war die „Jugendsünderegelung“ – d.h. MfS-Tätigkeit vor Vollendung des 18. Lebensjahres wird nicht beauskunftet – durch einen redaktionellen Fehler entfallen (durch die Umstrukturierungen bei der 7. Novelle entstanden). Diesen zu korrigieren ist sinnvoll und notwendig.

18) Wie bewerten Sie die Einführung von Benachrichtigungsverfahren auch bei Medienanträgen?

Die §§ 32 und 34 behandeln die Anträge durch Wissenschaft (32) und Medien (34). § 33 regelt das Verfahren. Später wurde der § 32 a eingefügt, der die Notwendigkeit der Vorab-Benachrichtigung regelt, ohne den § 34 daran anzupassen. Vorab-Benachrichtigung bedeutet, dass die betreffenden Personen (nicht aber MfS-Mitarbeiter) vor der Veröffentlichung benachrichtigt werden sollen und damit Gelegenheit erhalten, Einwände vorzubringen. Eine Veröffentlichung kann erst zwei Wochen später erfolgen. Benachrichtigt werden musste bisher nur vor wissenschaftlichen Veröffentlichungen.

Die neue Formulierung, dass für den § 34 (Medien) die §§ 32 bis 33 gelten (statt bisher §§ 32 und 33), bezieht auch für die Medienanträge die Benachrichtigungspflicht gem. § 32 a mit ein. Mit der notwendigen zweiwöchigen Wartefrist können sich für die Presse Schwierigkeiten erge-

ben, wenn sie auf aktuelle Ereignisse schnell reagieren wollen. Das nimmt der Gesetzgeber offensichtlich zugunsten des Persönlichkeitsschutzes in Kauf – eine Auffassung, der man sich je nach eigener Betroffenheit anschließen wird oder nicht.