

Dr. Susanne Olbertz

Bonn, 4. März 2015

## **Stellungnahme für die Expertenkommission zur Zukunft des BStU**

### **Hier: Stand der Novellierung des Bundesarchivgesetzes in Bezug auf die unterschiedlichen Zugangsregelungen nach BArchG und Stasi-Unterlagen-Gesetz und in Bezug auf die Aufsicht über das Bundesarchiv**

#### **I. Auftrag**

Der Auftrag zur Novellierung des BArchG findet sich im aktuellen Koalitionsvertrag S. 92: „Die Koalition wird das Bundesarchivgesetz novellieren, insbesondere durch Verbesserung der Nutzer- und Wissenschaftsfreundlichkeit. Das Bundesarchiv muss in die Lage versetzt werden, die E-Verwaltung einführen zu können.“ Zur Vorgeschichte gehört u.a. ein fraktionsübergreifender Beschluss des Deutschen Bundestags in der letzten Legislaturperiode (Drucksache 17/11001 vom 16. Oktober 2012), der im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit in der Bundesverwaltung explizit eine „wissenschaftsförderliche“ Novellierung des BArchG - unter Bewahrung schutzwürdiger Belange - gefordert hatte. Das Gesetzgebungsverfahren befindet sich derzeit noch in einer internen Abstimmungsphase; der nächste offizielle Schritt wird die Einleitung der Ressortabstimmung sein.

#### **II. Ausgangslage: BArchG im Kontext der Informationsfreiheitsgesetzgebung**

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den Informationszugang zu Akten des Bundesarchivs zu verbessern. Dazu gehört eine Harmonisierung mit den - ebenfalls dem Datenschutz verpflichteten - Informationszugangsgesetzen des Bundes.<sup>1</sup> Dieser Ansatz wird in einem Professorenentwurf zum BArchG von Schoch, Kloepfer und Garstka aus dem Jahr 2007 verfolgt. Rechtssystematisch bestehende Wertungswidersprüche zwischen dem verhältnismäßig neuen Informationsfreiheitsgesetz (IFG) von 2006 und dem alten BArchG von 1988 sollen danach aufgelöst werden. Derzeit unterfallen Unterlagen, die vor Abgabe an das Bundesarchiv in der laufenden Verwaltung grundsätzlich nach IFG zugänglich waren, mit dem Moment der Umwidmung zu Archivgut einer allgemeinen (und verlängerbaren) Schutzfrist von 30 Jahren, obwohl sie aus Sicht des Nutzers lediglich den Aufbewahrungsort wechseln. Zwar besteht bereits im aktuellen BArchG eine Verzahnungsvorschrift.<sup>2</sup> Diese gilt jedoch nur

---

<sup>1</sup> Zu diesen Gesetzen gehört insbesondere das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG); weitere Informationszugangsgesetze auf Bundesebene sind das Umweltinformationsgesetz, das Verbraucherinformationsgesetz, das Geodatenzugangsgesetz oder das Informationsweiterverwendungsgesetz.

<sup>2</sup> § 5 Absatz 4 BArchG: Die Schutzfristen der Absätze 1 bis 3 gelten nicht für solche Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren. Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe

für Archivgut, das nach Inkrafttreten des IFG am 1. Januar 2006 entstanden ist. Für älteres Archivgut gibt es dagegen keine erleichterten Zugangsbedingungen, obwohl sich der Anwendungsbereich des IFG rückwirkend auf sämtliche Unterlagen in der laufenden Verwaltung erstreckt (d. h. auch auf solche, die vor dem Inkrafttreten des IFG entstanden sind).

Obwohl dem IFG Spezialgesetze vorgehen, strahlt es unter dem Aspekt der „Einheit der Rechtsordnung“ auf andere Bereiche des Informationszugangs aus. Daher wirkt die allgemeine 30jährige Schutzfrist trotz Verkürzungsmöglichkeit im Ermessensweg anachronistisch. Denklogisch gibt es verschiedene Lösungsmöglichkeiten:

- ▶ Vollständige Streichung der 30jährigen allgemeinen Schutzfrist für Sachakten als konsequenteste Lösung,<sup>3</sup>
- ▶ Streichung der Schutzfrist (nur) pro futuro,
- ▶ Verkürzung der allgemeinen Schutzfrist, z.B. von 30 auf 10 Jahre,
- ▶ Wegfall sämtlicher Schutzfristen für Unterlagen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über einen entsprechenden Antrag beim Bundesarchiv nach einem Informationszugangsgesetz zugänglich wären.

Mit Rücksicht auf Vorbehalte in der Bundesverwaltung wird in dem Entwurf, der für die Ressortabstimmung vorgesehen ist, an der 30jährigen allgemeinen Schutzfrist grundsätzlich festgehalten. Dem Nutzerinteresse<sup>4</sup> soll durch Verfahrenserleichterungen Rechnung getragen werden, im Übrigen durch Veränderungen bei den sonstigen Schutzfristen:

- ▶ Verzicht auf Beteiligung der abgebenden Stelle bei Schutzfristverkürzungen nach dem Vorbild der Landesarchivgesetze,
- ▶ Verkürzung der personenbezogenen Schutzfrist von 30 auf zehn Jahre (so bereits die Archivgesetze der Länder; vgl. auch § 32 Absatz 1 Nr. 6 sowie Absatz 3 Nr. 5 StUG),
- ▶ Wegfall der personenbezogenen Schutzfrist für Amtsträger in Ausübung ihrer Ämter und Personen der Zeitgeschichte, soweit nicht ihr schutzwürdiger privater Lebensbereich betroffen ist,

---

an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.

<sup>3</sup> So der Professorenentwurf für ein Archivgesetz des Bundes von Schoch/Klöpfer/Garstka (2007).

<sup>4</sup> Generell ist das Nutzerinteresse auf folgendes gerichtet: Aufbewahrung der Akten aus logistischen und inhaltlichen Gründen möglichst am selben Ort (Erschließung im sog. Erstehungszusammenhang); im Falle einer Dislozierung: Zugang nach möglichst einheitlichen Kriterien; möglichst ungehinderter Zugang, d.h. keine oder nur kurze Schutzfristen, wenige und übersichtliche Ausnahmetatbestände; einfache Verfahrensabläufe.

► Möglichkeit einer Verkürzung der 60jährigen Schutzfrist für Archivgut, das Geheimhaltungsvorschriften des Bundes unterliegt, auf 30 Jahre.

Ob und inwieweit diese Planungen im Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden, ist nicht absehbar. Mit deutlichen Änderungen sowohl in der Ressortabstimmung als auch im parlamentarischen Verfahren ist zu rechnen. Verbesserungen für Wissenschaft und Forschung sind aber politische Zielsetzung aller Beteiligten.

### **III. Verhältnis BArchG/StUG**

#### **1. Stasi-Unterlagen als Unterlagen im Sinne des BArchG**

Mit dem Einigungsvertragsgesetz aus dem Jahre 1990<sup>5</sup> wurde durch Änderung in § 2 Absatz 8 BArchG klargestellt, dass zu den anbieterpflichtigen Unterlagen im Sinne des BArchG auch Unterlagen gehören, die bei Stellen der DDR entstanden sind. Daher sind die Stasi-Unterlagen seit dem 3. Oktober 1990 Unterlagen (nicht Archivgut!) im Sinne des BArchG,<sup>6</sup> das allerdings durch das StUG als Spezialgesetz verdrängt wird.<sup>7</sup> Die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit/des Amtes für nationale Sicherheit der DDR unterliegen der Anbietungs- und Übergabepflicht an das Bundesarchiv, sobald sie von der Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU) nicht mehr zur Erfüllung von dessen öffentlichen Aufgaben benötigt werden; diese sind im StUG im Einzelnen festgelegt.

#### **2. Strukturelle Unterschiede zwischen BArchG und StUG**

Zwischen BArchG und StUG existieren erhebliche strukturelle Unterschiede. Das BArchG ist ein Informationszugangsgesetz, das StUG hingegen ein Opferschutzgesetz. Insofern enthält das BArchG eine grundsätzliche Zugangserlaubnis mit Verbotsvorbehalten, das StUG ein grundsätzliches Zugangsverbot mit Erlaubnisvorbehalten.<sup>8</sup> Das generelle Zugangsverbot des StUG wird vor allem zugunsten der Opfer durch - nach Personengruppen differenzierte - Erlaubnisvorbehalte durchbrochen. Das BArchG hingegen bietet unabhängig vom jeweiligen Nutzungszweck ein grundsätzliches Zugangsrecht für jedermann an, das - je nach Schutzwürdigkeit der betref-

---

<sup>5</sup> BGBl. II, S. 885, 912 unter „Besondere Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht gemäß Art. 8 und 11 des Vertrages“, Kap. II BMI, Sachgebiet B: Verwaltung, Abschnitt II, 2b.

<sup>6</sup> Becker/Oldenhage, Bundesarchivgesetz, Handkommentar, 2006, zu § 2, Rdnr. 79, m. w. N. u. a. zur Kommentierung von Geiger/Klinghardt zum StUG.

<sup>7</sup> In dem vorstehend zitierten Abschnitt des Einigungsvertragsgesetzes wurde auch festgelegt, wie mit den Stasi-Unterlagen bis zu einer endgültigen gesetzlichen Regelung umzugehen sei. Für die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen Sorge tragen sollte ein bis spätestens zum 2. Oktober 1990 von der Bundesregierung zu berufender Sonderbeauftragter, als dessen ständiger Vertreter der Präsident des Bundesarchivs eingesetzt wurde.

<sup>8</sup> Dementsprechend kann das StUG nicht als „das erste IFG“ bezeichnet werden!

fenden Unterlagen einschließlich dem Recht Betroffener auf informationelle Selbstbestimmung - durch verschiedene Schutzmechanismen (Schutzfristen, Ausnahmetatbestände, Interessenabwägungen, Gegendarstellungsoption) eingeschränkt wird.

Das umgekehrte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen BArchG und StUG beruht auf der Besonderheit der Stasi-Unterlagen, die zu einem großen Teil personenbezogene, überdies nicht regulär, sondern mit teilweise menschenrechtswidrigen Geheimdienstmethoden erhobene Daten enthalten. In dieses Gesamtverständnis muss eine vergleichende Betrachtung beider Gesetze gebettet sein. Gleichwohl gibt es nicht unwesentliche Gemeinsamkeiten: Beide Gesetze enthalten Abwägungsklauseln, beide enthalten weitgehend uneingeschränkten Zugang für persönlich Betroffene und beide enthalten privilegierte Zugangsregelungen für Forscher, im StUG allerdings begrenzt auf die Aufarbeitung der kommunistischen und der NS-Vergangenheit.

Im Wesentlichen kann an dieser Stelle auf die Darstellung in der Stellungnahme von Hans Altendorf<sup>9</sup> verwiesen werden. Ein cursorischer Vergleich der Zugangsregelungen beider Gesetze führt zu folgenden Ergebnissen:

#### **a) Zugang zu nicht personenbezogenen Unterlagen**

BArchG: Grundsätzlich Geltung der Schutzfristen nach dem BArchG, die nach Maßgabe des § 5 Absatz 5 BArchG im Einzelfall verkürzt werden können. Die allgemeine 30jährige Schutzfrist gilt nicht für Unterlagen der SAPMO; für sonstige DDR-Akten wird sie in der Praxis nahezu ausnahmslos auf Antrag aufgehoben.

StUG: Für bestimmte Personengruppen (Forschung und politische Bildung sowie Medien) Zugang zu den Stasi-Unterlagen im Rahmen der Zweckbindung des § 32 Absatz 1 StUG. Aufgrund der letzten Novellierung inzwischen auch Zugangsrechte für jedermann zu nicht gezielt zu natürlichen Personen angelegten Unterlagen gemäß § 26 Absatz 2 StUG (betr. neben Organigrammen, Richtlinien u. ä. gemäß Absatz 1 auch Synthesen und Analyseberichte).

#### **b) Zugang zu personenbezogenen Unterlagen (nach Nutzergruppen)**

##### **► Betroffene**

Die Zugangsrechte persönlich Betroffener zu den sie betreffenden personenbezogenen Unterlagen sind im Ergebnis vergleichbar ausgestaltet (im Ergebnis sofortiger Zugang zu insoweit vorhandenen und erschlossenen Unterlagen).

---

<sup>9</sup> Siehe Ausschussdrucksache 18(28)001.

► Außenstehende Dritte/Bürger

BArchG: Zugangsrecht für jedermann, allerdings grundsätzlich erst nach Ablauf der Schutzfrist des § 5 Absatz 2 BArchG (30 Jahre nach dem Tod des Betroffenen), wobei Ausnahmen nach § 5 Absatz 5 BArchG möglich sind (bei Einwilligung des Betroffenen oder aufgrund einer Interessenabwägung).

StUG: Nutzung außerhalb der enumerativ aufgeführten Fallgruppen (z. B. Angehörige, Begünstigte) nicht zugelassen.

► Forschung, Bildung, Medien

BArchG: Privilegierter Zugang für Forscher nach § 5 Absatz 5 BArchG während der grundsätzlich auch hier geltenden Schutzfristen. Beim Zugang für Presse und Medien während der archivgesetzlichen Schutzfristen Gestaltungsmöglichkeiten für eine Benutzung unter Auflagen (vgl. § 5 Absatz 5 Satz 3 BArchG). Generelle Erleichterungen gelten, soweit es um Informationen über Personen der Zeitgeschichte und Amtsträger geht.

StUG: Der Zugang zu Stasi-Unterlagen nach § 32 ff. StUG unterliegt keinen Fristen, sondern ist stattdessen einer engen Zweckbindung sowie sehr ausdifferenzierten datenschutzrechtlichen Einschränkungen unterworfen. Verwendung von (nicht anonymisierten) Unterlagen zu Personen, die weder Mitarbeiter oder Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes noch Personen der Zeitgeschichte, Amtsträger oder Inhaber politischer Funktionen sind, grundsätzlich nur mit deren schriftlicher Einwilligung möglich. Aufgrund der vorletzten StUG-Novellierung vom Dezember 2006 gelten hier allerdings Erleichterungen, siehe nachfolgend unter III 4.

► Zugang zu Informationen über Personen der Zeitgeschichte und Amtsträger

BArchG: Für Archivgut zu diesem Personenkreis gelten gemäß § 5 Absatz 5 Satz 3 BArchG erleichterte Voraussetzungen bei der Schutzfristverkürzung, wobei diese Möglichkeit von jedermann, nicht nur von Forschern, in Anspruch genommen werden kann.

StUG: Für Forscher gibt es zweckgebundene Zugangsregelungen nach § 32 Abs. 1 Nr. 4 StUG zu personenbezogenen Informationen über Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger (seit ein paar Jahren unter strengen Voraussetzungen zu Daten „einfacher“ Opfern, siehe unter III 4), sie müssen wegen der Rechtsprechung des BVerwG aber restriktiv ausgelegt werden (siehe nachfolgend unter III 3). Zugangsmöglichkeiten für Presse und Medien nach § 34 StUG i. V. m. § 32 StUG sind durch diese Rechtsprechung weitgehend ausgeschlossen, da eine Veröffentlichung personenbezogener Stasi-Unterlagen für den Betroffenen grund-

sätzlich unzumutbar sei. Im Bildungsbereich müsse danach differenziert werden, ob es um eigene Forschung oder lediglich um Auswertung von Forschung gehe.

### **3. Das sog. zweite „Kohl“-Urteil des BVerwG im Lichte des BArchG**

Die grundsätzliche Entscheidung, die das Bundesverwaltungsgericht in dem Verwaltungsrechtsstreit des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl gegen die Stasi-Unterlagenbehörde mit Urteil vom 23. Juni 2004 gefällt hat,<sup>10</sup> beruht auf verfassungsrechtlichen Erwägungen. Sie wäre daher auch im Rahmen des bereits geltenden, (bisher) nicht an die Besonderheiten der Stasi-Unterlagen angepassten BArchG zu beachten, und zwar bei der erforderlichen Abwägung zwischen dem Interesse des Antragstellers und des Amtsträgers/der Person der Zeitgeschichte, zu deren Unterlagen Zugang begehrt wird.<sup>11</sup>

Das BVerwG geht von einem „unantastbaren Kernbereich des Persönlichkeitsrechts“ auch bei Amtsträgern in Bezug auf ihre funktions- bzw. amtsbezogene Tätigkeit aus. Dem Urteil zufolge ist zwar ein Eingriff in das verfassungsrechtliche Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu Forschungszwecken nach Maßgabe einer Abwägung im Einzelfall zu gestatten und dem Betroffenen zuzumuten. Auch sei vorinstanzlich zutreffend darauf hingewiesen worden, dass dem Gesetzgeber an einer zeitnahen Aufarbeitung gelegen war, weshalb ein Abwarten der üblichen 30jährigen Schutzfrist des allgemeinen Archivrechts (§ 5 Absatz 1 und 2 BArchG) nicht als gleichermaßen taugliches Mittel wie eine Abwägung erscheinen durfte. Diese Abwägung dürfe dann allerdings nicht nach dem Vorbild des allgemeinen Archivrechts erfolgen (§ 5 Absatz 5 Sätze 3 und 4 BArchG). Die Stasi-Unterlagen unterschieden sich von den „gewöhnlichen“ Aktenbeständen aus öffentlichen Archiven der Bundesrepublik Deutschland dadurch, dass sie – auch jenseits der Verletzung der Privatsphäre oder des Rechts am gesprochenen Wort – zu rechtsstaatswidrigen Zwecken und vielfach auf rechtsstaatswidrige Weise erhoben und bis zur Auflösung des Staatssicherheitsdienstes auch zu propagandistischen Zwecken verwendet worden sind, was die Gefahr ihrer Manipulation nahe lege. Dies führe dazu, dass sie grundsätzlich unter Verschluss bleiben müssten und selbst zu Zwecken der Forschung nur im eng umgrenzten Ausnahmefall zur Verfügung gestellt werden dürften.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> BVerwG 3 C 41.03, NJW 2004, S. 2462 ff.

<sup>11</sup> Nach der betreffenden Vorschrift des § 5 Absatz 5 Satz 3 BArchG können die allgemeine 30jährige und die personenbezogene Schutzfrist für Personen der Zeitgeschichte und Amtsträger in Ausübung ihres Amtes verkürzt werden, wenn die schutzwürdigen Belange des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden.

<sup>12</sup> So soll beispielsweise nach der Entscheidung des BVerwG eine Einsichtgewährung oder Herausgabe nur in Betracht kommen, wenn sichergestellt ist, dass die herausgegebenen Informationen ausschließlich für das konkrete Forschungsvorhaben genutzt werden.

Die derzeit einschlägige Zugangsregelung in § 5 Absatz 5 Satz 3 BArchG würde diesen Kriterien nicht gerecht, worauf das BVerwG ausdrücklich hinweist. Sie ist deutlich weiter als die im StUG, gilt für jedermann, nicht nur für Forscher, und kennt auch kein Benachrichtigungsverfahren wie § 32a StUG. Im aktuellen Gesetzentwurf soll aber nunmehr explizit klargestellt werden, dass das Bundesarchiv die Nutzung von Archivgut des Bundes unabhängig von den Schutzfristen einzuschränken oder zu versagen hat, wenn die Informationserhebung erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruht (siehe nachfolgend unter III 4). In der Sache entspricht diese Interessenabwägung schon jetzt der ständigen Verwaltungspraxis des Bundesarchivs hinsichtlich der Nutzung von Archivgut aus der Zeit des Nationalsozialismus. Berücksichtigung findet dabei insbesondere, ob den persönlichen Interessen von Opfern auch nach Ablauf der personenbezogenen Schutzfrist aus der Nutzung Schaden erwachsen könnte.

#### **4. Annäherungen zwischen BArchG und StUG**

Im Rahmen der letzten beiden Novellierungen des StUG wurden einige Änderungen vorgenommen, um die Zugangsmöglichkeiten zu verbessern und eine teilweise Annäherung an das BArchG zu erzielen. Bereits die siebte Novellierung des StUG im Jahre 2006 zielte auf verbesserte Zugangsmöglichkeiten zu den Stasi-Unterlagen für die politische und historische Aufarbeitung durch Forschung, Medien und politische Bildung ab:

- ▶ Unterlagen mit personenbezogenen Informationen stehen seitdem - auch sofern sie nicht Personen der Zeitgeschichte oder Amtsträger betreffen - gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StUG unter bestimmten engen Voraussetzungen auch externen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen in nicht anonymisierter Form zur Verfügung.<sup>13</sup>
- ▶ Akten Verstorbener sind - angelehnt an die Regelungen des allgemeinen Archivrechts - generell 30 Jahre nach ihrem Tod frei zugänglich.
- ▶ Der Nutzungszweck der politischen und historischen Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes wurde um die Aufarbeitung des gesamten Herrschaftsapparates der DDR und der Sowjetischen Besatzungszone erweitert.

Im Zuge der achten Novellierung des StUG vom Dezember 2012 wurden die Zugangsrechte zu Stasi-Unterlagen für Wissenschaft und Forschung sowie Angehörige früherer Stasi-Opfer nochmals erweitert:

---

<sup>13</sup> Uneingeschränkte Zugangsmöglichkeiten bestehen für die BStU-interne Forschung, die erst bei der Veröffentlichung rechtlichen Restriktionen unterliegt.



- ▶ Nicht gezielt personenbezogene Unterlagen sind nunmehr für jedermann grundsätzlich ohne eine konkrete Zweckbindung nutzbar, soweit sie keine überwiegend schutzwürdigen personenbezogenen Informationen enthalten.
- ▶ Angehörige haben einen erleichterten Zugang zu den Akten Vermisster und Verstorbener.
- ▶ Die 30-jährige Schutzfrist für Unterlagen zu Verstorbenen kann im Ermessenswege zugunsten von Forschung und Medien auf zehn Jahre verkürzt werden.

Umgekehrt zielt auch der aktuelle Gesetzentwurf für ein neues BArchG auf einen Gleichklang mit dem StUG ab. Dies betrifft im Einzelnen

- ▶ die vorgesehene Verkürzung der personenbezogenen Schutzfrist von 30 auf zehn Jahre,<sup>14</sup>
- ▶ den Wegfall der personenbezogenen Schutzfrist für Amtsträger in Ausübung ihrer Ämter und Personen der Zeitgeschichte, soweit nicht ihr schutzwürdiger privater Lebensbereich betroffen ist,<sup>15</sup>
- ▶ eine ausdrückliche Zugangsregelung zugunsten von Angehörigen zu Unterlagen über Verstorbene,
- ▶ eine Einschränkung oder eine gänzliche Versagung der Nutzung von Archivgut des Bundes, wenn die Informationserhebung erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruht.<sup>16</sup> Gerade diese geplante Änderung ist in Hinblick auf die Besonderheiten der Stasi-Unterlagen von erheblicher Bedeutung.

## 5. Insbesondere: Zugang zu sogenannten „Täterakten“

In der öffentlichen Diskussion stand zwischenzeitlich die Frage im Raum, ob der Zugang zu sog. „Täterakten“<sup>17</sup> für Wissenschaftler und Journalisten bei Anwendung des

<sup>14</sup> Siehe § 32 Absatz 1 Nr. 6 sowie Absatz 3 Nr. 5 StUG.

<sup>15</sup> Die bisherige Regelung im BArchG sieht hier ein Ermessen des Bundesarchivs vor; in der Praxis ist die Zugänglichkeit jedoch bereits Regelfall. § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3, Satz 2 bis 4 StUG erlaubt hier von vornherein einen nicht an eine Frist gebundenen Zugang zu Stasi-Unterlagen.

<sup>16</sup> Nach § 32 Absatz 1 Nr. 4 sowie Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 StUG dürfen personenbezogene Informationen für die Forschung zu bestimmten Aufarbeitungszwecken nur zur Verfügung gestellt bzw. veröffentlicht werden, wenn es sich u. a. um Informationen handelt über Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger, soweit diese ihre zeitgeschichtliche Rolle, Funktions- oder Amtsausübung betreffen. Nach § 32 Absatz 1 Satz 2 und 3 sowie nach Absatz 3 Satz 2 und 3 dürfen durch die Zurverfügungstellung bzw. Veröffentlichung der betreffenden personenbezogenen Informationen jedoch keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der genannten Personen beeinträchtigt werden. Bei der Abwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, ob die Informationserhebung erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruht.

<sup>17</sup> „Täterakten“ im Sinne des StUG sind in erster Linie Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über offizielle und inoffizielle Mitarbeiter Staatssicherheitsdienstes. Zwar können theoretisch auch personenbezogene Unterlagen über Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes, Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger der Deutschen Demokratischen Republik (z.B. Erich Honecker) unter diesen Begriff fallen, doch ist anzunehmen, dass mit dem bisher in der Öffentlichkeit verwendeten Begriff der „Täterakten“ ausschließlich personenbezogene Unterlagen über MfS-Mitarbeiter gemeint sind.



geltenden BArchG auf Schwierigkeiten stoße und so möglicherweise verhindert werde, dass vor allem die Inoffiziellen Mitarbeiter zur Rechenschaft gezogen werden können.<sup>18</sup> Das StUG ist insofern nicht nur ein Opferschutz-, sondern auch ein „Täteroffenbarungsgesetz“. Allgemein lässt sich sagen, dass auch das bereits geltende BArchG einen Zugang zu „Täter“-Akten ermöglichen würde. Im Einzelnen ist jedoch zu unterscheiden zwischen den Zugangsregelungen für Opfer des MfS, außenstehende Dritte, Wissenschaft und Presse.

#### **a) Zugang für Opfer**

Für Opfer einer Überwachung durch die Stasi-Mitarbeiter wären Täterakten nach geltendem BArchG - anders als nach StUG - nicht ohne weiteres zugänglich. Denn das BArchG verfolgt einen anderen Gesetzeszweck (siehe die Ausführungen unter III 2); die einschlägige Zugangsregelung ist nicht speziell auf Opfer zugeschnitten. Täterakten wären nach BArchG als personenbezogene Akten grundsätzlich erst 30 Jahre nach dem Tod des Betroffenen zugänglich (vgl. § 5 Absatz 2 BArchG). Ausnahmsweise könnte diese Schutzfrist bei Einwilligung des Betroffenen oder aufgrund einer Interessenabwägung nach § 5 Absatz 5 BArchG verkürzt werden. Ansonsten wäre für Opfer einer MfS-Überwachung - ebenso wie für außenstehende Bürger - derzeit nur ein Zugang aufgrund einer Interessenabwägung nach § 5 Absatz 5 Satz 3 BArchG möglich, wenn die Benutzung „zur Wahrung berechtigter Belange unerlässlich ist“ und „eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Person, in deren Unterlagen Einsicht genommen wird (hier: des Täters), durch angemessene Maßnahmen ausgeschlossen werden kann“. Immerhin dürfte die Wahrung berechtigter Interessen für einzelne Opfer eher als für außenstehende Bürger zu bejahen sein. Erleichterte Bedingungen gelten zudem, wenn die betroffene Person (hier: der Täter) Person der Zeitgeschichte oder Amtsträger in Ausübung seines Amtes ist/war; hier reicht es, wenn die schutzwürdigen Belange des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden, ohne dass weitere Bedingungen erfüllt sein müssen.

#### **b) Zugang für Forschung, politische Bildung sowie für Presse und Medien**

Anders als im StUG gibt es nach BArchG wegen der Schutzfristen keine Beschränkung auf bestimmte Benutzungszwecke. Die Schutzfristen *können* verkürzt werden, wenn „die Benutzung für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben unerlässlich“ ist und „eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der betroffenen Person (hier: des Täters) durch angemessene Maßnahmen ausgeschlossen werden *kann*“. Von diesem sog. Forschungsprivileg wird in der Praxis des Bundesarchivs großzügig Ge-

---

<sup>18</sup> Entsprechend äußerte sich beispielsweise die ehemalige BStU Marianne Birthler in einer ddp-Pressemeldung vom 1. November 2007.

brauch gemacht. Die Tatbestandsvoraussetzungen ähneln insofern zwar denen des StUG (Zugang, soweit durch die Verwendung keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der betreffenden Person beeinträchtigt werden), sind jedoch nicht an einen bestimmten Aufarbeitungszweck gebunden. Dagegen wird die Presse tatbestandlich so behandelt wie Private, so dass es im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung darauf ankäme, ob die konkrete Nutzung „zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerlässlich“ wäre.

Im Ergebnis gibt es nach dem BArchG einen Zugangsanspruch erst nach Ablauf der Schutzfristen, allerdings besteht die Möglichkeit der Schutzfristverkürzung im Ermessenswege, insbesondere für Forscher (und insofern ohne Zweckbindung), aber auch für Opfer, Presse und sonstige Personen. Demgegenüber vermittelt das StUG bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einen unmittelbaren Zugangsanspruch zu Täterakten für Opfer, Medien und Forschung (insofern beschränkt auf Aufarbeitungszwecke).

**Als Fazit zu III** lässt sich festhalten, dass trotz diverser und im Zuge von Gesetzesnovellierungen weiter zunehmender Übereinstimmungen zwischen BArchG und StUG grundlegende und strukturell bedingte Unterschiede bleiben. Auf der Zugangsebene hat der außenstehende Bürger („Jedermann“) zu den Stasi-Unterlagen so gut wie keine Zugangsrechte, auf der Bestandsebene sind die Stasi-Unterlagen zu den „normalen“ Opfern grundsätzlich nur für diese selbst zugänglich. Vorhandene und noch ausbaufähige Parallelen finden sich vor allem beim jeweils privilegierten Zugang für die Forschung und beim Zugang zu Akten von Amtsträgern und Personen der Zeitgeschichte. Wegen der verfassungsrechtlichen Implikationen dürften gesonderte Regelungen zu den Stasi-Unterlagen erst nach Ablauf langjähriger Schutzfristen vollständig entbehrlich sein; dies müsste allerdings noch näher geprüft werden.

#### **IV. Zur Fachaufsicht über das Bundesarchiv**

Der Entwurf zur Novellierung des BArchG enthält eine Regelung, wonach das Bundesarchiv der Fachaufsicht der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde untersteht.<sup>19</sup> Die Fachaufsicht erstreckt sich anders als die bloße Rechtsaufsicht nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns und beinhaltet umfassende Informations-, Kontroll- und Eingriffsrechte. Die Fachaufsicht über das Bundesarchiv entspricht dem bisherigen, in der Praxis bewährten Rechtszustand und verankert ihn nunmehr verbindlich auch auf

---

<sup>19</sup> Die entsprechende Bestimmung im Gesetzentwurf lautet: „Der Bund unterhält ein Bundesarchiv als selbstständige Bundesoberbehörde, die der Dienst- und Fachaufsicht der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde untersteht.“

gesetzlicher Ebene.<sup>20</sup> (Das geltende BArchG enthält keine Vorschrift zur Aufsicht über das Bundesarchiv. Hinweise geben insofern lediglich interne Erlasse.<sup>21</sup>)

Demgegenüber sah der Professorenentwurf für ein neues BArchG von Schoch/Klöpfer/Garstka die organisationsrechtliche Umwandlung des Bundesarchivs in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vor, was mit einem Übergang von der Fachaufsicht zur Rechtsaufsicht verbunden wäre.<sup>22</sup> Diesem Vorschlag soll nicht gefolgt werden. Die Fachaufsicht entspricht nach wie vor der in der Verwaltung üblichen Aufsichtsform bzw. dem „verfassungsrechtlichen Normalfall“,<sup>23</sup> weil in einer hierarchisch strukturierten Exekutive das Weisungs- und Steuerungsrecht des zuständigen Ministeriums den Kern der Ressortleitungskompetenz nach Artikel 65 Satz 2 GG ausmacht. Hinzu kommen folgende spezifische Überlegungen:

Archivgut des Bundes geht aus Unterlagen der gesamten Bundesverwaltung hervor, die in ihrer Gesamtheit - mit Ausnahme der gesetzgebenden Körperschaften - nach geltender und künftiger Rechtslage der Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv unterliegt. Anders als Unterlagen etwa in Bibliotheken auf Bundesebene weist das Archivgut des Bundesarchivs daher auch inhaltlich eine besondere Nähe zu staatlichem Handeln auf. Das Bundesarchiv hat bisher und auch künftig den gesetzlichen Auftrag, das Archivgut des Bundes auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Mit seiner dadurch begründeten Eigenschaft als „Gedächtnis unseres Staates“ und als Ort der historischen Meinungsbildung nimmt das Bundesarchiv somit die Aufgaben eines Nationalarchivs wahr; Archivgut des Bundes ist wertvolles Kulturgut. Mit Blick auf Quantität und Qualität der Aufgabewahrnehmung durch das Bundesarchiv sind eine Zweckmäßigkeitsskontrolle, die transparente Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe vorsieht, und eine dadurch bedingte enge Bindung an die zuständige oberste Behörde angemessen. Die Erschließungsarbeit der Archivare wird dadurch nicht beeinträchtigt.

---

<sup>20</sup> Die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung der Aufsicht über die Archive des Bundes erheben wegen ihrer juristischen Bedeutung auch Schoch/Klöpfer/Garstka, aaO.

<sup>21</sup> Siehe Nachweise bei Schoch/Klöpfer/Garstka, aaO, S. 85, sowie bei Becker/Oldenhage, aaO, Anlage A.

<sup>22</sup> Schoch/Klöpfer/Garstka, aaO, S. 88, mit weiteren Ausführungen und Fundstellen zu der entsprechenden „alten Forderung aus der Archivpraxis“.

<sup>23</sup> Siehe nur § 3 Absatz 1 Satz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO): „Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht.“