



Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

## Zugang nicht-öffentlicher Stellen zu Stasi-Unterlagen

- Ausarbeitung -



## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

[REDACTED]

Zugang nicht-öffentlicher Stellen zu Stasi-Unterlagen

Kurzinformation WD 6 - 3000-147/06

Abschluss der Arbeit: 14.06.2006

Fachbereich WD 6: Arbeit und Soziales

[REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Allgemeines zum Stasi-Unterlagen-Gesetz</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Zugang zu den Unterlagen durch nicht-öffentliche Stellen</b>	<b>4</b>
2.1.	Rechtsgrundlage	4
2.2.	Stichtagsregelung	4
2.3.	Berechtigungs nachweis	4
2.4.	Prüfungsumfang der Bundesbeauftragten	5
<b>3.</b>	<b>Verwendung von Unterlagen zur Personenüberprüfung</b>	<b>5</b>
3.1.	Zweck der Personenüberprüfung	6
3.2.	Überprüfungsfähige Personengruppen	6
3.3.	Mitteilungspflicht	7
3.4.	Gesetzliche Grenzen der Überprüfung	7

## 1. Allgemeines zum Stasi-Unterlagen-Gesetz

Das Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi - Unterlagen - Gesetz, StuG) hebt den Opferschutz als einen wesentlichen Gesetzeszweck besonders hervor.<sup>1</sup> Betroffenen soll Kenntnis der zu ihrer Person gespeicherten Informationen ermöglicht werden. Dagegen sollen anderweitige Verwendungen des zumeist ohne Wissen und Willen des Betroffenen rechtsstaatswidrig gewonnenen Materials so weit wie möglich ausgeschlossen werden.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund sind alle weiteren gesetzlichen Regelungen zur Verwendung der Unterlagen zu verstehen, wobei in diesem Zusammenhang Persönlichkeitsrechte ehemaliger Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes nicht in gleichem Umfang Schutz genießen, wie die Betroffene und Dritte. Die Gefahr des Datenmissbrauchs erklärt die gesetzliche Beschränkung der Verwendung der Materialien auf die durch das StuG festgelegten Fälle: Öffentliche und nicht-öffentliche Stellen dürfen Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes nur im Rahmen des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StuG) verwenden (§ 4 Abs. 1 StuG).<sup>3</sup> Das StuG regelt das Recht auf Erteilung von Auskünften abschließend. Voraussetzung für den Zugang zu Unterlagen ist daher ein im StuG selbst geregelter Verwendungszweck.<sup>4</sup> § 4 StuG enthält die grundlegenden Bestimmungen über den Zugang zu den Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes, §§ 19 ff. StuG regeln die näheren Verfahrens- und Sachvoraussetzungen dieses Zugangs- und Verwendungsanspruchs.<sup>5</sup>

Die Möglichkeit der Personenüberprüfung durch Private wirft einerseits die Frage auf, welche Verfahrensvorschriften für den Zugang nicht-öffentlicher Stellen zu Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes bestehen (unter Punkt zwei) und welche gesetzlichen Voraussetzungen an die Verwendung von Unterlagen zum Zweck der Personenüberprüfung gestellt werden (unter Punkt drei).

---

1 Insbesondere § 1 Abs. 1 StuG, der die Beachtung der Missbrauchsgefahren und Verletzung von Persönlichkeitsrechten in den Vordergrund stellt. § 1 Abs. 1 Nr. 2 StuG zeichnet das StuG als ein bereichsspezifisches Datenschutzgesetz aus, vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2006, § 1 Rn. 6.

2 Vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2006, § 1 Rn. 3.

3 „Die Verwendung von Unterlagen erfasst die Weitergabe von Unterlagen, die Übermittlung von Informationen aus den Unterlagen sowie die sonstige Verarbeitung und die Nutzung von Informationen.“ (§ 6 Abs. 9 StuG).

4 Dafür spricht die detaillierte gesetzliche Beschreibung der Verwendungszwecke als auch die genaue Katalogisierung der Personengruppen, über die Auskünfte erteilt werden dürfen (vgl. OVG Berlin, 27.4.1999, OVG 8 A 2.98; 20.2.2001, OVG 8 A 2.00).

5 Vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2006, § 4 Rn. 1.

## 2. Zugang zu den Unterlagen durch nicht-öffentliche Stellen

Verfahrensvorschriften für den Zugang zu den Unterlagen durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen enthält § 19 StUG.

### 2.1. Rechtsgrundlage

§ 19 Abs. 1 Satz 1 StUG bietet die Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Informationen an öffentliche und nicht-öffentliche Stellen durch die Bundesbeauftragte. Die Übermittlungsbefugnis wird auf die Verwendung für die in §§ 20 bis 23, 25 und 26 StUG genannten Zwecke beschränkt.<sup>6</sup> Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, ist die Bundesbeauftragte verpflichtet, Mitteilungen zu machen, Einsicht zu gewähren oder Unterlagen herauszugeben.

### 2.2. Stichtagsregelung

Informationen über inoffizielle Tätigkeit bestimmter Personen für den Staatssicherheitsdienst oder einen ausländischen Nachrichtendienst vor dem 1. Januar 1976 dürfen für bestimmte Zwecke nicht mehr übermittelt werden (§ 19 Abs. 1 Satz 2 bis 4 StUG). Das Übermittlungsverbot gilt für bestimmte Personalüberprüfungen nach §§ 20 und 21, jeweils Abs. 1 Nr. 6 d bis f und 7 b StUG. Dazu zählt auch die Möglichkeit der Überprüfung durch nicht-öffentliche Stellen, also Private.<sup>7</sup> Das Verbot gilt nicht, wenn anhand der Unterlagen Anhaltspunkte dafür sprechen, dass im Zusammenhang mit einer inoffiziellen Tätigkeit ein Verbrechen begangen oder gegen Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wurde (§ 19 Abs. 1 Satz 4 StUG).<sup>8</sup>

### 2.3. Berechtigungsnachweis

Von nicht-öffentlichen Stellen wird der schriftliche Nachweis der Berechtigung unter Angabe der Rechtsgrundlage verlangt (§ 19 Abs. 2 Satz 2 StUG). Der verlangte Nachweis bezieht sich auf die Berechtigung der nicht-öffentlichen Stelle, das Ersuchen zu dem angegebenen Zweck zu stellen, und zum anderen auf die Berechtigung desjenigen, der das Ersuchen unterschreibt. Mit der Verpflichtung zur Angabe der Rechtsgrundlage ist einerseits die einschlägige Norm des StUG gemeint, aus der sich der zulässige

---

6 Dies entspricht der in § 4 StUG festgelegten Systematik des Gesetzes. Gem. § 4 Abs. 1 StUG haben öffentliche und nicht-öffentliche Stellen (§ 6 Abs. 9 Satz 2 StUG) nur Zugang zu den Unterlagen und dürfen sie nur verwenden, soweit das StUG es erlaubt oder anordnet, d.h. wenn ein gesetzlich festgelegter Grund dafür gegeben ist, vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2006, § 19 Rn. 2.

7 Von besagtem Übermittlungsverbot sind insbesondere ausgenommen: Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung, Abgeordnete und Angehörige kommunaler Körperschaften sowie Bewerber um diese Funktionen.

8 Nach der Gesetzesbegründung müsse auch Stasi-Mitarbeitern die Möglichkeit der Eingliederung in die Gesellschaftermöglichkeit werden (BT-Drs. 13/4356, 4).

Verwendungszweck ergibt und andererseits die Ermächtigungsgrundlage, auf Grund derer das Ersuchen gestellt wird. Für letztere kommen Gesetze in Betracht, in denen die Vertretung der juristischen Person (z.B. Aktiengesetz, GmbH-Gesetz, BGB) oder die Vertretung einer Personenmehrheit (z.B. Handelsgesetzbuch) geregelt ist, ggf. in Verbindung mit Satzungen, Organisations- oder Vertragsregeln.<sup>9</sup>

#### 2.4. Prüfungsumfang der Bundesbeauftragten

Die Bundesbeauftragte ist zur Prüfung der Rechtmäßigkeit jedes Ersuchens im Einzelfall verpflichtet (§ 19 Abs. 3 Satz 1 StuG). Die Prüfung konzentriert sich darauf, ob das Ersuchen sich auf einen zulässigen Verwendungszweck bezieht, der in den §§ 20, 21, 22 oder 25 StuG angeführt ist (dazu unter 3). Weiterhin, ob das Ersuchen im Rahmen der Aufgaben des Empfängers liegt.<sup>10</sup> Außerdem erfolgt eine Erforderlichkeitsprüfung, die insbesondere im Rahmen der zugelassenen Zwecke (s. unter 3), die Verwendung der Stasi-Unterlagen auf den erforderlichen Umfang in Bezug auf das geäußerte Auskunftsbegehren der ersuchenden Stelle zum Gegenstand hat.<sup>11</sup>

### 3. Verwendung von Unterlagen zur Personenüberprüfung

§§ 20, 21 StUG regelt die Verwendung von Unterlagen durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen. Während § 20 die Verwendung der Unterlagen betrifft, „soweit“ sie personenbezogene Informationen über Betroffene oder Dritte nicht enthalten, regelt § 21 deren Verwendung „soweit“ sie solche enthalten. Die Verwendung von Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über Betroffene oder Dritte, also mit „Opferdaten“ ist nur subsidiär zulässig (§ 21 Abs. 1 Nr. 6 StuG).

---

9 Eine solche Grundlage wäre bei einer GmbH der Gesellschafterbeschluss oder der Beschluss der Mitgliederversammlung eines eingetragenen Vereins oder die Grundordnung einer Kirche oder der auf ihr beruhende Beschluss einer Kirchenleitung oder Synode, z.B. die Vorstandsmitglieder oder die Gemeindepfarrer auf Stasi-Mitarbeit zu überprüfen, vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2006, § 19 Rn. 23.

10 Das wäre z.B. nicht der Fall, wenn ein Betriebsrat eines als Aktiengesellschaft betriebenen Unternehmens um Mitteilung darüber ersuchte, ob der Leiter des Betriebes Stasi-Mitarbeiter war, weil ein derartiges Ersuchen nicht in den Aufgabenkreis des Betriebsrats, sondern ggf. in den des Vorstands oder der Hauptversammlung fiele, vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage Stuttgart 2006, § 19 Rn. 29.

11 Mit §§ 27, 28 StuG sind Regelungen getroffen, die es der Bundesbeauftragten unter bestimmten Voraussetzungen erlauben, öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen ohne Ersuchen Mitteilung über hauptamtliche oder inoffizielle Tätigkeit für Staatssicherheitsdienst der zuständigen Stelle mitzuteilen.

### 3.1. Zweck der Personenüberprüfung

Die §§ 20, 21 StuG schreiben vor, für welche Zwecke öffentliche und nicht-öffentliche Stellen allgemein Zugang zu Stasi-Unterlagen erhalten können. Jeweils Abs. 1 Nr. 6 und 7 betreffen den Zweck der Überprüfung von Personen zur Feststellung, ob sie als hauptamtliche oder inoffizielle Mitarbeiter für den Staatssicherheitsdienst tätig waren, wobei das Gesetz die Überprüfung nicht vorschreibt, sondern in bestimmten Fällen zulässt: eine gesetzliche Regelanfrage besteht nicht.<sup>12</sup> Nr. 6 setzt für die Überprüfung nur die - vorhergehende - Kenntnis des zu Überprüfenden, Nr. 7 dagegen dessen Einwilligung voraus. In Fällen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst oder einen ausländischen Nachrichtendienst bestehen, genügt die Kenntnis der zu überprüfenden Person.

### 3.2. Überprüfungsfähige Personengruppen

Die Kataloge in §§ 20, 21, jeweils Abs. 1 Nr. 6 und 7 StuG bestimmen, für welche Personen eine Überprüfung gesetzlich zulässig ist. Die Kataloge sind weit gefasst und umfassen zahlreiche Personengruppen; die Aufzählung beschränkt sich nicht auf den öffentlichen Bereich. Die katalogische Aufzählung ist abschließend, die Gesetzesauslegung hat an dieser Stelle restriktiv zu erfolgen.<sup>13</sup>

Für den Bereich der Wirtschaft erwähnt das Gesetz als überprüfungsfähige Personengruppen einerseits leitende Funktionen in Bereichen einer juristischen Person, andererseits leitende Funktionen in Betrieben einer sonstigen Personenmehrheit, womit alle übrigen gemeint sind. Im Einzelnen werden aus diesem Bereich genannt: „Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, Betriebsleiter oder leitende Angestellte in Betrieben einer juristischen Person“ und „durch Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung einer Personenmehrheit berufene Personen, Geschäftsführer, Betriebsleiter oder leitende Angestellte in Betrieben einer Personenmehrheit und Beschäftigte der aus dem Sonderver-

---

12 Die Überprüfung ist nur „nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften“ zulässig (§ 20 Abs. 1 Nr. 6). Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass für die Zulässigkeit der Anfrage und der Verwendung nicht ausschließlich die Rechtslage nach dem StUG maßgeblich ist, sondern auch außerhalb des StUG liegende Vorschriften zu beachten sind, soweit sie die Überprüfung regeln. Damit hat es der Gesetzgeber in der Hand, bereicherspezifische Sondervorschriften zu erlassen, die die Zulässigkeit von Anfragen an den Bundesbeauftragten und die Verwendung der mitgeteilten Informationen konkretisieren oder restriktiver (!) regeln, als das StUG. Eine Erweiterung der Personengruppen oder Verwendungszwecke kommt nicht in Betracht. Ein Beispiel sind die gesetzlichen Bestimmungen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes betreffend die Überprüfung von Bundestagsabgeordneten im Hinblick auf eine frühere Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst (BGBl 1992 I S. 67).

13 Weder eine Analogie, noch eine anderweitige Ausdehnung der Verwendungszwecke kommt in Betracht. Dafür sprechen sowohl die detaillierten Beschreibungen der Verwendungszwecke, als auch die umfangreichen Katalogisierungen der Personengruppen, über die Auskünfte erteilt werden dürfen, vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2006, § 20 Rn. 21.

mögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen“ (§ 20 Abs. 1 Nr. 6 f StuG). Einmanggesellschaften können - weil sie keine Personenmehrheit darstellen - keine Überprüfungsersuchen stellen. Eine Überprüfung ist auch in Fällen zulässig, in denen sich Personen um oben genannte Funktionen bewerben.

### 3.3. Mitteilungspflicht

Die Verwendung der Informationen ist gem. § 20 Abs. 1 Nr. 6 nur mit Kenntnis bzw. mit Einwilligung der betreffenden Personen zulässig (s.o. unter 3.1.). Die Überprüfung kann in Fällen bloßer Mitteilungspflicht auch gegen den Willen der betreffenden Person erfolgen. Die ersuchende Stelle hat zu belegen, dass die zu überprüfende Person vorab unterrichtet wurde. Eine Anhörung oder ähnliches sieht das StuG nicht vor. Die Belange der überprüften Personen werden gemeinhin durch die vorgeschriebene Kenntnisnahme im jeweiligen Überprüfungsverfahren als hinreichend geschützt angesehen.<sup>14</sup>

### 3.4. Gesetzliche Grenzen der Überprüfung

Es bestehen inhaltliche und zeitliche Grenzen der Überprüfbarkeit. Unzulässig ist die Überprüfung von Personen daraufhin, ob sie Begünstigte i.S.d. § 6 Abs. 6 StuG waren sowie die Prüfung, ob sie in irgendeiner Weise den Staatssicherheitsdienst unterstützt haben, ohne hauptamtliche oder inoffizielle Mitarbeiter gem. § 6 Abs. 4 oder diesen gem. § 6 Abs. 5 gleichgestellte Personen gewesen zu sein. Weiterhin unzulässig ist die Überprüfung von Personen, die das Amt, das die Überprüfung erlaubt, nicht (mehr) innehaben und sich auch nicht darum bewerben. In zeitlicher Hinsicht ist die Möglichkeit der Überprüfung auf Tätigkeiten für den Staatssicherheitsdienst nach Vollendung des 18. Lebensjahres begrenzt (§ 20 Abs. 1 Nr. 6, 7 StuG). Es besteht damit ein Übermittlungsverbot für solche Informationen, die sich auf Tätigkeiten für den Staatssicherheitsdienst vor Vollendung des 18. Lebensjahres beziehen. Überdies ist mit § 20 Abs. 3 StuG

---

14 Vgl. Geiger/Klinghardt, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2. Auflage, tuttgart 2006, § 20, Rn. 43.

eine Art Resozialisationsregel eingeführt. Danach ist die Verwendung von Unterlagen (d.h. auch die Übermittlung durch die Bundesbeauftragte) zum Zwecke der Personenüberprüfung nach Maßgabe des § 20 Abs. 1 Nr. 6 und 7 StuG nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes unzulässig.<sup>15</sup> Der entscheidende Stichtag ist der 29. Dezember 2006. Dem Stasi-Mitarbeiter darf nach diesem Datum seine Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst im Rechtsverkehr nicht mehr vorgehalten und nicht zu seinem Nachteil verwendet werden.<sup>16</sup>



---

15 Die Ausnahmen des § 52 Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes gelten entsprechend. Die Verwendung bzw. Verwertung ist danach zeitlich unbegrenzt (nur) zulässig, „wenn die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder eine Ausnahme zwingend gebietet, in einem erneuten Strafverfahren ein Gutachten über den Geisteszustand des Betroffenen (d.h. hier die Person, auf die sich das Ersuchen bezieht) zu erstatten ist, falls die Umstände der früheren Tat für die Beurteilung des Geisteszustandes von Bedeutung sind, die Wiederaufnahme des früheren Verfahrens beantragt wird oder der Betroffene die Zulassung zu einem Beruf oder einem Gewerbe, die Einstellung in den öffentlichen Dienst oder die Erteilung einer Waffenbesitzkarte, eines Munitionsgewerbescheins, Waffenscheins, Jagdscheins oder einer Erlaubnis nach § 27 des Sprengstoffgesetzes beantragt, falls die Zulassung, Erstellung oder Erteilung der Erlaubnis sonst zu einer erheblichen Gefährdung der Allgemeinheit führen würde; das gleiche gilt, wenn der Betroffene die Aufhebung einer die Ausübung eines Berufs oder Gewerbes untersagende Entscheidung beantragt.“

16 Nach dem Bericht des Innenausschusses des Bundestages wird damit der Rechtsgedanke aufgegriffen, der auch den zeitlich begrenzten Auskunftsrechten des Bundeszentralregisters zugrunde liegt. Vgl. Erl. Zu § 16 Abs. 6 Nr. 6, BT-Drs. 12/1540.