

# AUS DEM ACDP

## **Amtliche Akten und VS-Dokumente in Parteiarchiven\***

**Hanns Jürgen Küsters**

Formal vorgesehen – so lautet eine jüngst in der Öffentlichkeit verbreitete Ansicht des Präsidenten des Bundesarchivs<sup>1</sup> – dürfte es sie in Parteiarchiven nicht geben: amtliche Akten und als Verschlussachen eingestufte amtliche Schriftstücke. Und dennoch sind sie in reichlicher Zahl dort überliefert. Angesichts der erheblichen Schwierigkeiten der Bundesregierung mit der systematischen Deklassifizierung und Zur-Verfügung-Stellung von VS-Schriftgut für die Jahre seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis zum Jahr 1994 und zunehmende Forderungen der publizistischen Öffentlichkeit und der wissenschaftlichen Forschung, Zugang zu solchen Dokumenten zu erhalten, die jenseits der obligatorischen 30-Jahressperrfrist immer noch unter Verschluss sind, lohnt sich eine nähere Beschäftigung mit dieser Frage. Bereits im Juni 2010 widmete sich die vom Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland, in Düsseldorf veranstaltete Tagung zum Thema „Geheimschutz transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven“<sup>2</sup> dieser Problematik.<sup>3</sup> Artikel in der FAZ<sup>4</sup>, im „Spiegel“, ein Bericht in der Sendung Kulturzeit von 3SAT<sup>5</sup> und die Forderung der Journalistin Gaby Weber, die mit juristischen Mitteln und einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht versucht, sich Zugang zu solchen Dokumenten zu erstreiten und pauschal die Abgabe

---

\* Aktualisierte und leicht erweiterte Fassung des Vortrags auf dem Deutschen Archivtag am 23. September 2011 in Bremen. Ursprüngliche Fassung veröffentlicht in: VdA – Mitteilungen der Fachgruppe 6 – 36 (2012), S. 21–32.

1 Dazu das Interview von Susanne Rost mit dem Präsidenten des Bundesarchivs: „Wir würden den Nachlass mit Kusshand nehmen“, in: Berliner Zeitung, 17. Juli 2014; <http://www.berliner-zeitung.de/politik/bundesarchiv--wir-wuerden-den-nachlass-mit-kusshand-nehmen-,10808018,27873498.html> (Abruf: 30. Juli 2014).

2 Tagungsbericht von Andreas Pilger: Geheimschutz transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven, 16. Juni 2010, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3154> (Abruf: 30. Juli 2014).

3 Dazu Jens Niederhuber/Uwe Zuber: Verschlussachen in staatlichen Archiven (Veröffentlichung des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen 34). Essen 2010 sowie die Rezension des Bandes von Dominik Rigoll, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2011-3-166> (Abruf: 30. Juli 2014).

4 Rainer Blasius: Das streng geheime Deutschland, in: FAZ, 6. September 2010; Ders.: Mehr Sicht!, ebd., 14. März 2011.

5 Unter Verschluss. Streng geheime Akten in deutschen Archiven, 4. Juli 2011, <http://www.3sat.de/page/?source=/kulturzeit/themen/155382/index.html> (Abruf: 30. Juli 2014).

allen amtlichen Archivguts von Parteiarchiven an das Bundesarchiv verlangt,<sup>6</sup> unterstreichen die Aktualität des Themas.

Seit Jahren existieren erhebliche Probleme in Deutschland hinsichtlich einer verbindlichen Zugangsberechtigung der Forschung und interessierten Öffentlichkeit zu VS-Materialien, weil von staatlicher Seite zunächst keine verbindlichen Zeitpunkte, geschweige denn Verfahren für die Herabstufung solcher Dokumente genannt wurden. Umso dringlicher stellt sich die Frage, wie die Parteiarchive mit solchen amtlichen Materialien umgehen, die formell gesehen nicht in ihre Hände kommen dürften.

Betrachten wir im Folgenden zunächst einmal die Provenienzen von VS-Schriftgut, fragen dann nach der Rechtslage, der Handhabung von VS-Material in Parteiarchiven und der Probleme ihrer Nutzung.

### *Überlieferungsmodalitäten*

Amtliches und VS-eingestuftes Archivgut lagert in den Registraturen des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien, der Staats- und Senatskanzleien und der Landesministerien, in den mit Fragen der inneren und äußeren Sicherheit befassten Behörden und jenen amtlichen Stellen, die in internationalen Organisationen wie NATO und der Europäischen Union politische Entscheidungsprozesse herbeiführen. Betroffen sind vor allem Dokumente mit Inhalten, die temporär der besonderen Geheimhaltung unterliegen sollen. Das betrifft hauptsächlich Dokumente, die auf politisch hochrangiger Entscheidungsebene entstehen wie Kabinette, Bundessicherheitsrat, Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst oder Unterlagen aus internationalen Organisationen. VS-Materialien der Exekutiven gelangen durch Abgabe in das Geheimarchiv des Bundesarchivs oder in die betreffenden Landesarchive, bis eine Entscheidung über die Herabstufung bzw. Offenlegung gefällt wird. Gewöhnlich kann nur die Akten verursachende Stelle, also das entsprechende Referat oder die Nachfolgeeinrichtung bei Umorganisationen und veränderten Kompetenzzuweisungen über die Herabstufung VS-eingestufter Schriftstücke entscheiden. Eine Ausnahme bildet die pauschale Offenlegung von Aktenserien; sie erfolgen zumeist, wenn die Notwendigkeit zur Geheimhaltung vollständig entfallen ist. Als Beispiel sei hier auf die BND-Berichte<sup>7</sup> über die Erfahrungen von Rei-

---

6 Schreiben des Rechtsanwalts Raphael Thomas an das Bundesverfassungsgericht, Verfassungsbeschwerde der Frau Dr. Gabriele Weber, 190-12 CN/RT/BS, Berlin, 11. Juli 2013; <http://www.gabyweber.com/dwnld/prozesse/Verfassungsbeschwerde.pdf> (Abruf: 30. Juli 2014).

7 Den Aktenbestand B 206 Bundesnachrichtendienst kann nur nutzen, wer zuvor eine besondere Verpflichtungserklärung gemäß § 3 Abs. 3 Bundesarchiv-Benutzungsverordnung (BArch-BV) unterzeichnet. Da aufgrund „der geltenden 30-Jahresschutzfrist nur Akten mit einer Laufzeit bis einschließlich zum Jahr 1978 benutzt werden“ können, besteht fak-

senden in die DDR zu Ostern, Pfingsten und Weihnachten in den vergangenen Jahren verwiesen.

In der Regel gelangen amtliche Akten und VS-Schriftstücke auf drei Wegen in Parteiarchive<sup>8</sup>: Erstens, als Bestandteil von Deposita oder Nachlässen von Politiker und Spitzenbeamten aus ihrer exekutiven Tätigkeit als Regierungschef, Minister, Staatssekretäre oder Vertreter der hohen Ministerialbürokratie, wenn diese ihre „eigenen Papiere“ nicht säuberlich beim Verlassen des Amtes sortiert und getrennt haben. Zweitens, als Teil von Akten aus der legislativen Arbeit von Abgeordneten oder von Fraktionsakten, von Arbeitsgruppen und Kommissionen, die im Zuge ihrer Beratungen über Gesetze oder politische Initiativen von Vertretern der Exekutiven mit VS-eingestuften Informationen versorgt worden sind, um ihrerseits Entscheidungen treffen zu können. VS-Schriftgut entsteht ebenso bei der Arbeit von Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen. Eine dritte, weniger geläufige Überlieferung sind Aktenbestände von Parteien. Bei kontroversen Gesetzgebungsverfahren, vor allem wenn sie Fragen der inneren und äußeren Sicherheit betreffen, können auch dort VS-Vorgänge in Einzelfällen abgelegt sein. Zweifelsohne sind Deposita und Nachlässe die Hauptüberlieferer solcher Schriftstücke in Parteiarchiven.

Als amtliches Schriftgut definierte die alte Registraturrichtlinie für die Bundesministerien in § 2 Abs. 1 „alle aus der Geschäftstätigkeit erwachsenden Amtlichen Schriftstücke und ihre Anlagen“.<sup>9</sup> Die am 11. Juli 2001 vom Bundeskabinett beschlossene Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien versteht in § 3 unter dem Begriff „Schriftgut“ nunmehr „alle bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes erstellten oder empfangenen Dokumente, unabhängig von der Art des Informationsträgers und der Form der Aufzeichnung“.<sup>10</sup> Inwieweit Handakten, die „Acta

---

tisch eine mehr als 30-jährige Sperrfrist. Dazu [https://www.bundesarchiv.de/oeffentlichkeitsarbeit/bilder\\_dokumente/00691/index.html.de](https://www.bundesarchiv.de/oeffentlichkeitsarbeit/bilder_dokumente/00691/index.html.de) (Abruf: 30. Juli 2014).

- 8 Dokumentations- und Sammlungsprofil der Archive der Politischen Stiftungen in Deutschland. München 2013; [http://www.kas.de/upload/dokumente/acdp/Broschuere\\_Sammlungsprofil\\_Archive\\_Politische\\_Stiftungen.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/acdp/Broschuere_Sammlungsprofil_Archive_Politische_Stiftungen.pdf) (Abruf: 30. Juli 2014). Auch: Dokumentationsprofil des Archivs für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., <http://www.kas.de/upload/ACDP/Dokumentationsprofil.pdf> (Abruf: 30. Juli 2014).
- 9 Dazu unter Bezug auf die ältere Fassung der GGO I Anhang 2d: Heinz Hoffmann: Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren und Archivieren von Akten der Behörden. München 2000, S. 7, sowie mit Hinweis auf § 2 der älteren Fassung der Registraturrichtlinie (RegR) zu § 19 Abs. 3 GGO I, März 1996: Andreas Engel: IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Bausteine zur Prozessgestaltung im E-Government. Berlin 2008, S. 35.
- 10 Bundesministerium des Innern (Hg.): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR). Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001. Berlin, in:

manualia“, darunter fallen, ist nicht eindeutig. Die „Bibel der Archivare“, Johannes Papritz' Abhandlung über die „Archivwissenschaft“, betrachtet die „Handakte“ funktional, nämlich als „für den persönlichen Gebrauch selbst angelegt“. Zwei wichtige Elemente kommen hinzu: Erstens sind sie nicht „Bestandteil der Behördenregistratur“, und zweitens können sie „vertrauliches Material“ enthalten, die – so unterstellt Papritz – von „der Registratur Kontrollen“ unterliegen und „bei Versetzungen zurückgefordert“ werden. Ohne empirische Belege zu nennen, behauptet Papritz weiter, Handakten würden „am häufigsten“ durch „Sonderaufträge“ entstehen, wenn beispielsweise „ein Beamter mit der Ausarbeitung einer Denkschrift von der vorgesetzten Behörde beauftragt“ werde und „sich diese Aufgabe nicht innerhalb des Bereichs der Dienstaufgaben seiner Dienststelle erledigen“ lasse. Bei Sonderaufträgen „von größerer Bedeutung und längerer Dauer“ könnten auch „größere Aktenmengen“ entstehen.<sup>11</sup> In der Archivlehre werden zu Handakten bekanntlich auch „Weisungen, Instruktionen und persönliche Aufzeichnungen“ gezählt.

In § 4 Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Registraturrichtlinie von 2001 ist festgelegt, dass „die Mitglieder der Leitung oberster Bundesbehörden“ nunmehr „in persönlichen Ablagen“ außer „dem behördlichen Aktenbestand“ folgende Schriftstücke führen dürfen: „Kopien solcher Vorgänge, die von außerhalb an ihre Behörde oder an sie als Träger einer Regierungsfunktion gerichtet sind oder von ihnen bzw. für sie verfasst wurden; Kopien von Vorgängen, die von außerhalb der Behörde an Mitglieder der politischen Leitung persönlich gerichtet sind und sowohl Angelegenheiten der Behörde oder der Bundesregierung als auch die Angelegenheiten der eigenen Partei oder Fraktion oder die Koordinierung innerhalb der Koalition betreffen.“ Außerdem gibt es neuerdings eine Ausschlussregelung für „Vorgänge, die ausschließlich Angelegenheiten einer Partei oder Fraktion oder die Koordinierung innerhalb einer Koalition betreffen“. Sie „gehören nicht in den behördlichen Aktenbestand“.

Damit wurde einer modernen Praxis Rechnung getragen. Denn Handakten sind keine Einzelercheinung, sie gehören zum politischen Tagesgeschäft. Allein schon aus Sicherheitsgründen halten viele Entscheidungsträger für sie bedeutsame Vorgänge in Kopien bei sich nach dem Motto, wer weiß, wo der Vorgang landet, wenn er erst einmal aus der Hand gegeben wurde. Außerdem ist es für moderne Regierungsregistraturen heute nur schwer möglich, die vorgeschriebenen Kontrollen systematisch durchzuführen, weil sie selbst gerade bei

---

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2001/Moderner\\_Staat\\_-\\_Moderne\\_Id\\_50242\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2001/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_50242_de.pdf?__blob=publicationFile) (Abruf: 30. Juli 2014).

11 Johannes Papritz: Archivwissenschaft. Bd. 1. Teil 1 Einführung, Grundbegriffe, Terminologie. Teil II, I Organisationsformen des Schriftgutes in Kanzlei und Registratur. Erster Teil, 2. durchgesehene Aufl. Marburg 1983, S. 349.

VS-Vorgängen in jedem Einzelfall keine Kenntnisse von deren Entstehung haben, sondern allenfalls erst später davon erfahren.

### *Umgang von Politikern und Beamten mit Handakten*

Die Verfügung über Akten aus ihrer politischen Tätigkeit ist bei Politikern und hochrangigen Beamten eine häufig verbreitete Praxis und hat historische Tradition. Das betrifft insbesondere die Nachlässe und Deposita von ehemaligen Bundeskanzlern. Die historische Bedeutung der Überlieferung von persönlichen Unterlagen, Handakten und amtlichen Akten einschließlich VS-eingestufter Schriftstücke im Nachlass des Gründungskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Konrad Adenauer, war nach seinem Tode 1967 ein wesentlicher Grund, den Bestand insgesamt zu erhalten, „für die Interessen der Allgemeinheit in Wissenschaft, Bildung und Politik auszuwerten“ und in einer bundesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts zu inkorporieren.<sup>12</sup> Ähnlich wurde mit dem Nachlass von Bundeskanzler Willy Brandt nach seinem Tode 1992 verfahren.<sup>13</sup>

Solche Regelungen sagen zunächst noch nichts über die Rechtmäßigkeit des Umgangs von Politikern und Beamten mit amtlichen Akten, Handakten und VS-Dokumenten aus. Denn weder das Bundesbeamtengesetz (BBG)<sup>14</sup> noch das Bundesarchivgesetz (BArchG)<sup>15</sup> sehen eine Bestimmung für die Archivierung von Handakten von Bundeskanzlern, Bundesministern und Staatssekretären vor. Natürlich bedeutet die Verlagerung amtlicher Dokumente in persönliche Verfügung mit Anspruch auf Besitz oder gar Eigentum einen Verstoß, vor 1988 gegen die Geschäftsordnung der Bundesregierung, nach 1988 gegen das Bundesarchivgesetz. Doch sind aufgrund komplexer politischer Sachentscheidungen und komplizierter Entscheidungsabläufe die einzelnen Vorgänge in Akten nach ihrer Herkunft, dem amtlichen Charakter, der Handakte und Partei- oder Fraktionsdokumenten nur schwer säuberlich voneinander zu trennen. Zu-

---

12 Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus vom 24. November 1978 (BGBl. I S. 1821), zuletzt geändert am 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785); <http://www.gesetze-im-internet.de/adenauerhstiftg/BJNR018210978.html> (Abruf: 30. Juli 2014).

13 Gesetz über die Errichtung einer Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung vom 25. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3138), zuletzt geändert am 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785); <http://www.gesetze-im-internet.de/wbstiftg/BJNR313800994.html> (Abruf: 30. Juli 2014).

14 Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I, S. 160), zuletzt geändert am 28. August 2013 (BGBl. I, S. 160); [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg\\_2009/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg_2009/gesamt.pdf) (Abruf: 30. Juli 2014).

15 Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG, 6. Januar 1988 (BGBl. I, S. 62), zuletzt geändert am 7. August 2013 (BGBl. I, S. 3154); <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/barchg/gesamt.pdf> (Abruf: 30. Juli 2014).

dem werden Schriftstücke mit VS-Grad in der Praxis unterschiedlich gewichtig behandelt. Darüber hinaus gibt es neben den offiziellen Einstufungen von „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ über „VS-Vertraulich“ bis „Geheim“ und „Streng Geheim“ oder „NATO-Cosmic“ noch ganz andere Bezeichnungen wie „PZ“ für „Panzerschrank“, „TG“ für „Tagesgeschäft“ oder „von Hand zu Hand“, die, politisch betrachtet, eine größere Bedeutung haben. Gerade diese Vermischung von amtlichem Schriftgut, persönlichen Aufzeichnungen, Notizen etc. und parteipolitischen Vorgängen lassen Handakten entstehen, die nur unter größter Mühe und Aufwand noch zu differenzieren sind. Aus historischer Sicht könnte es sogar schädlich sein, diese zu separieren, weil damit wichtige Erkenntnisse über den Kontext und das Zustandekommen der Entscheidung verloren gehen können. Unverändert hat diesbezüglich die Aussage des ehemaligen Leiters der Abteilung Bundesrepublik Deutschland im Bundesarchiv, Dr. Wolfram Werner, Gültigkeit, der im Jahre 2000 in einem „Spiegel“-Interview im Zusammenhang mit den teilweise verschwundenen Akten zum Privatisierungskomplex Leuna/Minol<sup>16</sup> ausdrücklich auf die Unterscheidung von Akten hinwies, die in amtlicher, privater oder parteipolitischer Funktion entstanden sind, und angesichts der schwierigen Gemengelage deutlich machte, das Bundesarchiv müsse „letztlich froh sein, wenn die Papiere nicht verschertelt oder vernichtet“ würden.<sup>17</sup>

### *Rechtliche Bestimmungen*

Rechtlich gesehen gilt es zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und Beamten zu unterscheiden. Nach altem § 61 Abs. 3, nach der Novellierung 2009 § 67 Abs. 4 Bundesbeamtengesetz, und § 2 Bundesarchivgesetz hat der Beamte nach Beendigung des Beamtenverhältnisses nicht automatisch, sondern lediglich „auf Verlangen des Dienstvorgesetzten oder des letzten Dienstvorgesetzten amtliche Schriftstücke“ nachträglich „herauszugeben“. Von dieser Verpflichtung sind auch seine Hinterbliebenen und Erben betroffen. Davon sind persönliche Aufzeichnungen, Notizen etc. ausgenommen.

Bei Mitgliedern der Bundesregierung sieht das Gesetz über die Rechtsverhältnisse (Bundesministergesetz)<sup>18</sup> keine Regelung über den Verbleib von Unterlagen vor. Zwar bestimmt § 6 Abs. 1 die Verschwiegenheitspflicht nach Be-

16 Dazu Günter Buchstab: „Bundeslöschtag“? Ein Lehrstück über die Skandalisierung der Politik, in: Religiöse Prägung und politische Ordnung in der Neuzeit. Festschrift für Winfried Becker zum 65. Geburtstag. Köln 2006, S. 633–661.

17 Kanzleramt „Immer mitgenommen“. Interview mit Wolfram Werner über den Umgang mit Amtsakten, in: Der Spiegel 25 (2000), S. 18.

18 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BminG) vom 17. Juni 1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I, S. 1166), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober

endigung ihres Amtsverhältnisses. Das trifft *expressis verbis* nicht für „Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind und ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen“, zu. Nach § 67 Abs. 4 BBG steht es also im Ermessen des Amtsinhabers, über die Vernichtung oder Verwahrung diesbezüglicher Handakten zu entscheiden. Staatliche Archive haben somit keinen Rechtsanspruch auf die Archivierung, woraus sich im Umkehrschluss die Rechtmäßigkeit ableiten lässt, dass Parteiarchive Handakten übernehmen. Ob ein VS-eingestuftes Schriftstück, das aus Gründen der Tagesaktualität den Vertraulichkeitsschutz besaß, jedoch nach einigen Jahren „ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung mehr“ bedarf, unterliegt der politischen Bewertung des Amtsinhabers.

Zugleich genießt die parteipolitische Sphäre der Amtsinhaber einen rechtlichen Vertrauensschutz. Einerseits sind Politiker keine Beamte, sie unterliegen auch nicht dem Beamtengesetz. Andererseits existieren ähnliche Verschwiegenheitsverpflichtungen. So weisen § 6 Bundesministergesetz und § 67 Bundesbeamtengesetz große Ähnlichkeiten in ihren Bestimmungen hinsichtlich der Genehmigungspflicht bei Aussagen vor Gericht über dienstliche Angelegenheiten und der Anzeigepflicht bei Straftaten und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf. In einem wesentlichen Punkt unterscheiden sie sich jedoch. Beamte haben nach § 67 Abs. 3 „auf Verlangen“, wenn also ein solches geltend gemacht wird seitens des Dienstvorgesetzten oder des letzten Dienstvorgesetzten, „amtliche Schriftstücke“ sowie „Aufzeichnungen jeder Art über dienstliche Vorgänge, auch soweit es sich um Wiedergaben handelt, herauszugeben“. In § 6 Bundesministergesetz fehlt ein entsprechender Absatz. Daraus lässt sich schlussfolgern: Ein Minister hat entweder grundsätzlich solche Schriftstücke nicht in seinem Besitz – was realitätsfern ist – oder er ist nicht verpflichtet, diese auch auf Verlangen der Bundesregierung herauszugeben. Das trifft umso mehr für Handakten von Ministern zu.

Hinzu kommt ein ganz anderes Problem, nämlich die Novellierung der Verschlusssachen-Anweisung (VSA) des Bundesministeriums des Innern im Jahre 2006.<sup>19</sup> Sie hat in wichtigen Punkten Modifikationen und Neuerungen vorgesehen. Diese betreffen unter anderem § 9 Änderung und Aufhebung der VS-Einstufung. Zum einen besteht nach Abs. 1 die Pflicht der ein VS-eingestuftes Schriftstück herausgebenden Stelle, den VS-Grad zu ändern oder aufzuheben, sobald die Gründe für die Einstufung sich ändern oder wegfallen.

---

2008 (BGBl. I, S. 2018), auch: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bming/gesamt.pdf> (Abruf: 30. Juli 2014).

19 Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA) vom 31. März 2006, in: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/SicherheitAllgemein/VSA.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/SicherheitAllgemein/VSA.pdf?__blob=publicationFile) (Abruf: 30. Juli 2014).

Diese Überprüfung fand jedoch in den vorangegangenen Jahrzehnten – nicht zuletzt wegen der Fülle des Materials – nicht statt. Zum anderen ist gemäß Abs. 2 die VS-Einstufung nach Ablauf von 30 Jahren quasi automatisch aufgehoben, „sofern auf der VS keine kürzere oder längere Frist bestimmt ist“. Soll das VS-eingestufte Schriftstück länger als 30 Jahre unter Verschluss bleiben, so gelten drei Bedingungen: Die Frist kann höchstens um weitere 30 Jahre verlängert werden, es bedarf einer Begründung und die Verlängerung erfordert die Zustimmung der zuständigen obersten Bundesbehörde. Konkret bedeuten diese Vorgaben die Umkehr der Beweispflicht. Waren VS-eingestufte Dokumente bis dahin praktisch unbefristet der Geheimhaltung unterworfen, wurden nunmehr konkrete Befristungen eingeführt, nämlich der Ablauf von 30 Jahren und eine Verlängerung von nochmals höchstens 30 Jahren. Fortan besteht eine Begründungspflicht für die Verlängerung. Für VS-Materialien, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits älter als 30 Jahre sind, konnten die herausgebenden Stellen pauschal für alle Dokumente eine Fristverlängerung von fünf Jahren bestimmen, in der diese Schriftstücke noch eingestuft bleiben. Die Übergangsfrist, die Ende 2011 auslief, sollte dazu benutzt werden, die Prüfung der Vorgänge im Einzelnen zu ermöglichen. Die meisten Bundesministerien haben diese Übergangsperiode in Anspruch genommen und sahen sich bald mit einem riesigen Verwaltungsaufwand konfrontiert. Denn das Risiko einer pauschalen Freigabe alter VS-Akten wollte keine Behörde eingehen und zu einer institutionellen Regelung durch Schaffung eines Gremiums – etwa aus erfahrenen Beamten, Politikern, Archivaren und Vertretern der Wissenschaft und interessierten Öffentlichkeit – war kein Ministerium bereit.

Vor diesem Hintergrund ist folglich ein allgemeiner Willen von amtlicher Seite zu konstatieren, VS-Materialien, die älter als 30 Jahre sind, nach einer Prüfung herabzustufen und der Nutzung zuzuführen. Doch hat die Neuregelung zur Freigabe von Verschlussachen des Bundes, die im September 2009 auf Initiative von Bundesinnenminister Schäuble in Zusammenarbeit mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Staatsminister Neumann, beschlossen wurde,<sup>20</sup> eher für Enttäuschung gesorgt. Zwar sieht der Beschluss vor, bislang nicht zugängliche VS-Akten in großem Umfang freizugeben, doch werden die Fristen hinausgezögert. So wurden nun in einem ersten Schritt Akten der Jahre 1949 bis 1959 bis zum 1. Januar 2013 freigegeben. Die Offenlegung der Jahrgänge 1960 bis 1994 folgt in Intervallen von drei Jahrgängen pro Kalenderjahr schrittweise bis zum Jahr 2025. Damit wird ab 2025 die vorgesehene automatische Freigabe nach Ablauf der 30-Jahresfrist eingehal-

---

20 Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung, Neuregelung zur Freigabe von Verschlussachen des Bundes beschlossen, 16. September 2009, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/mitMarginalspalte/09/verschlussachen.html> (Abruf: 30. Juli 2014).

ten. „Die Neuregelung“, so ließ der Bundesinnenminister verlautbaren, folge „dem Grundsatz weitest möglicher Transparenz und trifft einen angemessenen Ausgleich zwischen öffentlichem Zugang und notwendiger Geheimhaltung“. Darüber hinaus soll beim Bundesarchiv eine Nachweisdatenbank für Verschlusssachen eingerichtet werden, in der alle Dokumente gespeichert werden, die bislang nicht freigegeben sind. Mit dieser Einschränkung sollen etwa geheimhaltungsbedürftige Dokumente im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland geschützt bleiben. Gleichwohl ist ein automatisiertes Prozedere, das die Offenlegung bewerkstelligt, erst für die Jahre ab 2025 vorgesehen. In der Zwischenzeit werden sich die interessierte Öffentlichkeit und die Forschung mit Zwischenschritten begnügen müssen.

Das Europäische Parlament hat sich mit einem Beschluss vom 30. Juni 2011 diesem Prozedere der Freigabe nach 30 Jahren weitgehend angepasst.<sup>21</sup> Die Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag stellte am 8. Juni 2011 den Antrag einer gesetzlichen Neuregelung zur Deklassifizierung von Verschlusssachen mit dem Ziel, die Freigabe nach 20 Jahren zu vereinbaren.<sup>22</sup>

### *Umgang mit VS-Materialien*

Bei der Akquise ist nur in Ausnahmefällen auf Anhieb zu erkennen, ob die Überlieferung VS-Materialien beinhaltet. Gewöhnlich wird erst bei der Erschließung des Bestandes eine genauere Einschätzung möglich, in welchem Umfang mit welcher Einstufung und welcher Provenienz VS-Material enthalten ist. Formal bedarf es gemäß den Bestimmungen der VSA der Ermächtigung derjenigen Personen, die VS-Materialien archivarisches bearbeiten. Eine weitere Problematik entsteht bei der Übernahme von Nachlässen und Deposita durch vertragliche Regelungen, in denen der Nachlass- oder Bestandsgeber zwar vertraglich zusichert, rechtmäßiger Eigentümer der Akten zu sein, es aber vielleicht in jedem Einzelfall nicht wirklich ist. Schwierig ist ebenfalls die zweifelsfreie Beurteilung, ob es sich bei einem Schriftstück um ein VS-eingestuftes handelt. Handelt es sich bei einem Dokument, das nicht den Bestimmungen der VSA entspricht oder durch besonderen Zusatz gekennzeichnet

---

21 Europäisches Parlament, Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments über die Regeln zur Behandlung vertraulicher Informationen durch das Europäische Parlament, 2011/C 190/02, 6. Juni 2011, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 190/2, Informationen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. 30. Juni 2011.

22 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/6128, Antrag der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion Die Linke. Demokratie durch Transparenz stärken – Deklassifizierung von Verschlusssachen gesetzlich regeln, 8. Juni 2011.

wurde, um ein VS-eingestuftes Schriftstück? Die Frage klingt banal, ist aber mehr als berechtigt. Denn ein handschriftlich vermerkter Zusatz „geheim“ auf einem Schreiben ohne den besagten Stempel und ohne Tagebuchnummer ist formal nicht ein VS-Schriftstück. Somit stellt sich zu Recht die Frage, wie mit derlei Fällen umzugehen ist. Hier hat sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gezeigt, dass gerade der Umgang mit VS-Materialien vollkommen unterschiedlich gehandhabt wurde und daher die formalen Kriterien allein kaum ausreichen, klare Richtlinien für ihre Handhabung festzuhalten. Generell ist es erforderlich, diese Materialien zunächst unter Verschluss zu halten und einer besonderen Prüfung zu unterziehen, bevor sie offiziell deklassifiziert und zur Benutzung freigegeben werden. Ebenfalls ist die exakte Erfassung solcher Dokumente in Findmitteln unabdingbar. Dass VS-Materialien einem besonderen Aufbewahrungs- und Zugriffsschutz in geeigneten Behältnissen und Schränken unterliegen, versteht sich von selbst.

### *Probleme der Nutzung*

Für Nutzer besitzen VS-eingestufte Materialien magische Anziehungskraft. Das gilt insbesondere für Wissenschaftler und Journalisten, gehen sie doch davon aus, dass vor allem vertrauliche und geheim gekennzeichnete Unterlagen Informationen enthalten, die verborgen bleiben sollen und noch nicht bekannt sind. Doch sprechen die Realitäten politischer Entscheidungsprozesse in manchen Fällen eine andere Sprache. Auf den Gedanken, Dokumente gar nicht einzustufen, obwohl sie politisch brisante Informationen enthalten, um den Umgang im Tagesgeschäft zu erleichtern und damit nach außen hin die Bedeutung herunterzuspielen, sind bislang die wenigsten Nutzer gekommen. Gleichwohl ist die Forderung von Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit nach Deklassifizierung respektive Freigabe von VS-Materialien jenseits der 30-Jahressperrfrist berechtigt. Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG)<sup>23</sup> unterstützt dieses Anliegen nicht und zeigt Grenzen auf. In § 3 Abs. 4 IFG ist klar geregelt: VS-eingestufte Schriftstücke sind nicht dem Zugriffsrecht der interessierten Nutzer unterworfen, sondern durch die VSA geschützt. Doch wie ist dem Problem zu begegnen? Welche Lösungswege bieten sich für Parteiarchive an?

Im Grunde gibt es zwei Möglichkeiten: Jedem Nutzer, der Einsicht in VS-Materialien begehrt, wenn ein öffentliches oder wissenschaftliches Interesse zugrunde liegt, steht es als Bürger frei, nach ordnungsgemäßen Prüfungsverfahren eine Ermächtigung zur Einsicht in VS-Materialien zu beantragen. Die-

---

23 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I, S. 2722), zuletzt geändert am 7. August 2013 (BGBl. I, S. 3154; <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf> (Abruf: 30. Juli 2014).

ser Weg ist bürokratisch mühsam, benutzerunfreundlich und zudem nur dann hilfreich, wenn Petitionen an der Verwendung der VS-Informationen zwecks Veröffentlichung nicht interessiert sind. Aufwändiger und für Benutzer freundlicher ist der zweite Weg. Das Archiv wendet sich an das entsprechende Ministerium und beantragt die Herabstufung bzw. Freigabe entsprechend dem in der VSA vorgesehenen Prozedere. Damit behält das Archiv eine gewisse Kontrolle über das Verfahren, kann zwischen Nachlassgeber und Benutzer im Sinne des Interessenausgleichs vermitteln und die rechtmäßige Nutzung garantieren.

### *Schlussfolgerungen*

Durch die tägliche Praxis im Umgang mit Akten und VS-Schriftstücken entsteht eine Gemisch- und Gemengelage amtlicher, privater und parteipolitischer Akten, die sich, realistisch betrachtet, im Vorhinein bei der Akquise nur schwer differenzieren lässt. Die genaue Separierung wäre im Sinne der historischen Forschung geradezu fatal. Niemanden wäre gedient, wenn Akten nach amtlichen oder parteipolitischen Provenienzen auseinandergerissen würden. Eine Rückführung amtlicher Schriftstücke in die entsprechenden staatlichen Archive ist ebenso unrealistisch und wenig dienlich wie die Abgabe der parteibezogenen Unterlagen in staatlichen Archiven an die Parteiarchive. Staatliche Archive haben keinen Anspruch auf Handakten, die in der Verfügungsgewalt der Amtsinhaber liegen. Parteiarchive stehen hier in Konkurrenz zu staatlichen Archiven. „Überlieferungsbildung im Verbund“ lauten die Zauberworte, mit denen im Verband der Archivarinnen und Archivare eine Lösung für solche Situationen angestrebt wird. Gemeint ist, „dass sich Archive unterschiedlicher Trägerschaft in einem definierten, beide Seiten berührenden Zuständigkeitsbereich bei der Überlieferungsbildung austauschen und abstimmen.“ Sie beruht letztlich natürlich auf freiwilligen, gegenseitigen und verlässlichen Absprachen zur Vermeidung von Redundanzen „bei gleichzeitiger grundsätzlicher Wahrung des Provenienzprinzips“.<sup>24</sup> Um einen rechtmäßigen Umgang den Nutzern zu ermöglichen, sollten Parteiarchive dem rechtlich vorgesehenen Weg der Herabstufung durch die Akten verursachende Stelle folgen. Das erleichtert ihnen und den Nutzern den Umgang. Das Archiv für Christlich-Demokratische Politik verfährt seit einigen Jahren nach diesen Grundsätzen und hat inzwischen mehr als 1000 Schriftstücke für die Benutzung zugänglich machen können.

---

24 Ein neues Positionspapier des VDA-Arbeitskreises „Archivarische Bewertung“ zur Überlieferungsbildung im Verbund“. 16. März 2011, in: *Archivar* 65 (Februar 2012) 1, S. 6–11.