

VS-MATERIALIEN ALS HERAUSFORDERUNG FÜR ARCHIVE

Hanns Jürgen Küsters

Eigentlich dürfte es sie in Parteiarchiven nicht geben: als Verschlussache eingestufte amtliche Schriftstücke. Und dennoch sind sie in reichlicher Zahl dort überliefert. Angesichts der erheblichen Schwierigkeiten der Bundesregierung mit der systematischen Deklassifizierung und Zurverfügung-Stellung von VS-Schriftgut für die Jahre seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis zum Jahre 1994 und dem wachsenden Unmut 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 „Geheimchutz transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven“¹ dieser Problematik.² Artikel in der FAZ³, im „Spiegel“, ein Bericht in der Sendung Kulturzeit von 3SAT⁴ und die Forderung der ARD-Journalistin Gaby Weber⁵, die mit juristischen Mitteln versucht, sich Zugang zu solchen Dokumenten zu erstreiten und pauschal die Abgabe allen amtlichen Archivguts von Partei-

¹ Tagungsbericht von Andreas Pilger, Geheimchutz transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven, 16.06.2010, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3154>.

² 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>.

³ Rainer Blasius, Das streng geheime Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine. Zeitung für Deutschland, 06.09.2010; ders., Mehr Sicht!, ebd., 14.03.2011.

⁴ Unter Verschluss. Streng geheime Akten in deutschen Archiven, 04.07.2011, <http://www.3sat.de/page/?source=/kulturzeit/themen/155382/index.html>.

⁵ http://www.gabyweber.com/prozesse_archiv.php.

archiven an das Bundesarchiv verlangt, 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 den Problemen ihrer Nutzung.

Überlieferungsmodalitäten

Amtlich VS-eingestuftes Archivgut lagert in den Registraturen des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien, der Staats- und Senatskanzleien und der Ministerien, 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 über die Erfahrungen von Reisenden in die DDR zu Ostern, Pfingsten und Weihnachten in den vergangenen Jahren verwiesen.

In der Regel gelangen VS-Materialien auf drei Wegen in ein Parteiarchiv: erstens, als Bestandteil von Deposita oder Nachlässen von Politiker und Spitzenbeamten, die aus ihrer exekutiven Tätigkeit als Regierungschef, Minister, Staatssekretäre oder Vertreter der hohen Ministerialbürokratie, die 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 geäußerte 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 Registraturrechtlinie für die Bundesministerien in § 2, Abs. 1 „alle aus der Geschäftstätigkeit erwachsenen Amtlichen Schriftstücke und ihre Anlagen“.⁶ Die am 11. Juli 2001 vom Bundeskabinett beschlossene Registraturrechtlinie 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

⁶ 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 Registraturrechtlinie (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.

des Informationsträgers und der Form der Aufzeichnung“.⁷ Inwieweit Handakten, die „Acta 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, würden Handakten „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.⁸ 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 Aus-

⁷ Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR). Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2011. Berlin, in: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2001/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_50242_de.pdf;jsessionid=E1DB7B6A16F47430B99926B148D3CF34.1_cid183?__blob=publicationFile.

⁸ Johannes Papritz, Archivwissenschaft. Bd. 1., Teil 1: Einführung, Grundbegriffe, Terminologie. Teil II,1: Organisationsformen des Schriftgutes in Kanzlei und Registratur. Erster Teil, 2. durchgesehene Aufl. Marburg 1983, S. 349.

schlussregelung 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 Einzeldokumente, 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 vorausgesetzten Kontrollen systematisch durchzuführen, weil sie selbst gerade bei VS-Vorgängen in jedem Einzelfall keine Kenntnisse von deren Entstehung haben, sondern allenfalls erst später davon erfahren.

Die Verfügung über Akten aus ihrer politischen Tätigkeit ist bei Politikern eine häufig verbreitete Praxis und hat historische Tradition. Das sagt nichts über die Rechtmäßigkeit aus. Denn weder das Bundesbeamtengesetz noch das Bundesarchivgesetz sehen eine Regelung für die Archivierung von Handakten von Ministern 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 nur schwer sauberlich voneinander zu trennen. Zudem werden die VS-Grade 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 Kategorien 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 erheblichen 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/Minol⁹ ausdrücklich auf die Unterscheidung von Akten hinwies, die in amtlicher, privater oder parteipolitischer Funktion entstanden sind. Er machte angesichts der schwierigen Gemengelage deutlich, das Bundesarchiv müsse „letztlich froh sein, wenn die Papiere nicht verscherbelt oder vernichtet“ würden.¹⁰

Rechtliche Bestimmungen

Rechtlich gesehen, gilt es nochmals ausdrücklich zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und Beamten zu unterscheiden. Nach altem § 61 Abs. 3, nach der Novellierung 2009 § 67 Abs. 4 Bundesbeamtengesetz (BBG)¹¹, und § 2 Bundesarchivgesetz (BArchG)¹² hat der Beamte nach Beendigung des Beamtenverhältnisses nicht automatisch, sondern lediglich „auf Verlangen des Dienstvorgesetzten oder des letzten Dienstvorgesetzten amtlich 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)¹³ keine Regelung über den Verbleib von

⁹ Dazu Günter Buchstab: „Bundeslöschtage?“. Wie Kanzleramt und Medien einen Skandal inszenieren, in: Die Politische Meinung. Nr. 448, März 2007, S. 65–72.

¹⁰ Kanzleramt „Immer mitgenommen“. Interview mit Wolfram Werner über den Umgang mit Akten, in: Der Spiegel, Nr. 25/2000, S. 18.

¹¹ Bundesbeamtengesetz (BBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S. 675.

¹² Gesetz über die Nutzung und Sicherung des Archivgutes des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG, 06.01.1988 (BGBl. I S. 62), zuletzt geändert durch § 13 Absatz 2 des Gesetzes vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722), auch: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/barchg/gesamt.pdf>.

¹³ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz–BminG) vom 17.06.1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.07.1971 (BGBl. I S. 1166), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.10.2008 (BGBl. I S. 2018), auch: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bminG/gesamt.pdf>.

Unterlagen vor. Zwar bestimmt § 6 Abs. 1 die Verschwiegenheitspflicht nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses. Davon sind ausdrücklich „Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind und ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen“, ausgenommen. 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 Beamten, 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 bei 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 2006¹⁴. 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. 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, Politi-

¹⁴ 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.

kern, Archivaren und Vertretern der Wissenschaft und interessierten Öffentlichkeit – war kein Ministerium bereit.

Vor diesem Hintergrund ist folglich ein allgemeiner Wille 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 Verschluss­sachen 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,¹⁵ eher für Enttäu­schung gesorgt. Zwar sieht der Beschluss vor, bislang nicht zugängliche VS-Akten in großem Umfang freizugeben, doch werden die Fristen hinausgezögert. So sollen nun in einem ersten Schritt Akten der Jahre 1949 bis 1959 bis zum 1. Januar 2013 freigegeben werden. Die Jahrgänge 1960 bis 1994 sollen in Intervallen von drei Jahrgängen pro Kalenderjahr schrittweise bis zum Jahr 2025 freigegeben werden. Damit wird ab 2025 die vorgesehene automatische Freigabe nach Ablauf der 30-Jahresfrist eingehalten. „Die Neuregelung“, so ließ der Bundesinnenminister verlautbaren, folge „dem Grundsatz weitestmöglicher 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 ange-

¹⁵ Neuregelung zur Freigabe von Verschluss­sachen des Bundes beschlossen, 16.09.2009, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/mitMarginalspalte/09/verschluss­sachen.html>.

passt.¹⁶ Die Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag stellte am 8. Juni 2011 den Antrag einer gesetzlichen Neuregelung zur Deklassifizierung von Verschlussachen mit dem Ziel, die Freigabe nach 20 Jahren zu vereinbaren.¹⁷

Umgang mit VS-Materialien

Bei der Akquise ist nur in Ausnahmefällen auf Anheb zu erkennen, ob die Überlieferung VS-Materialien beinhaltet. Gewöhnlich wird erst bei der Erschließung des Bestandes eine genauere Einschätzung möglich sein, in welchem Umfang mit welcher Einstufung und welcher Provenienz VS-Material enthalten ist. Rein formal betrachtet, bedarf es gemäß den Bestimmungen der VSA der Ermächtigung derjenigen Personen, die VS-Materialien archivarisch 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 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 der Umgang mit VS-Materialien vollkommen unterschiedlich gehandhabt wurde und daher die formalen Kriterien allein kaum ausreichen, klare Richtlinien für ihren Umgang festzuhalten. Generell empfiehlt es sich gewiss, diese Materialien

¹⁶ Europäisches Parlament, Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments über die Regeln zur Behandlung vertraulicher Informationen durch das Europäische Parlament, 2011/C 190/02, 06.06.2011, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 190/2, Informationen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. 30.06.2011.

¹⁷ Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/6128, Antrag der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Rosmarie 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 Verschlussachen gesetzlich regeln, 08.06.2011.

zunächst unter Verschluss zu halten und einer besonderen Prüfung zu unterziehen, bevor sie 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)¹⁸ 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. Dieser Weg ist bürokratisch mühsam, benutzerunfreundlich und zudem nur dann hilfreich, wenn der Petitent an der Verwendung der VS-

¹⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), 05.09.2005, in: BGBl. I S. 2722, auch: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>.

Informationen zwecks Veröffentlichung nicht interessiert ist. 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.

Fazit

Durch die tägliche Praxis im Umgang mit VS-Materialien entsteht eine Gemisch- und Gemengelage amtlicher, privater und parteipolitischer Akten, die sich, realistisch betrachtet, im Vorhinein bei der Akquise nur schwer differenzieren lassen. Die genaue Separierung wäre im Sinne der historischen Forschung geradezu fatal. Staatliche Archive haben keinen Anspruch auf Handakten, die in der Verfügungsgewalt der Amtsinhaber liegt. Parteiarchive stehen hier in Konkurrenz zu staatlichen Archiven. 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.