

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 630

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz und die Pressefreiheit

**Verfassungsfragen des Gesetzes über die Unterlagen
des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
(Stasi-Unterlagen-Gesetz)**

Von

Prof. Dr. Michael Kloepfer

o. Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin
Richter am Oberverwaltungsgericht
Rheinland-Pfalz

unter Mitarbeit von

Gerhard Michael

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der
Humboldt-Universität zu Berlin



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz und die Pressefreiheit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 630

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz und die Pressefreiheit

**Verfassungsfragen des Gesetzes über die Unterlagen
des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
(Stasi-Unterlagen-Gesetz)**

Von

Prof. Dr. Michael Kloepfer

**o. Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin
Richter am Oberverwaltungsgericht
Rheinland-Pfalz**

unter Mitarbeit von

Gerhard Michael

**Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der
Humboldt-Universität zu Berlin**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kloepfer, Michael:

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz und die Pressefreiheit :
Verfassungsfragen des Gesetzes über die Unterlagen des
Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (Stasi-
Unterlagen-Gesetz) / von Michael Kloepfer.

Unter Mitarb. von Gerhard Michael. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 630)

ISBN 3-428-07648-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07648-6

Vorwort

Wer die Geschichte der DDR — insbesondere die Verstrickung mit dem Staatssicherheitsdienst — bewältigen will, muß sie kennen. Von daher ist die vom Einigungsvertrag vorgegebene und vom Stasi-Unterlagen-Gesetz ausformulierte Entscheidung für die Öffnung der Archive des Staatssicherheitsdienstes grundsätzlich zu begrüßen. Um so mehr erstaunt, wie restriktiv und mißtrauisch das Gesetz die Möglichkeiten der Medien zur Verwendung von Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes behandelt.

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, ob die durch das Stasi-Unterlagen-Gesetz angeordneten Beschränkungen der Verwendung von Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes mit dem Grundgesetz, insbesondere mit der Pressefreiheit, vereinbar ist.

Die Schrift ist aus meinem Rechtsgutachten hervorgegangen, daß ich im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Zeitungsverleger im Frühjahr 1992 erstattet habe. Spätere Literatur konnte noch bis September 1992 berücksichtigt werden. Meinem Assistenten, Herrn Gerhard Michael, danke ich für seine wertvolle Mitarbeit.

Michael Kloepfer

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Einleitung | 11 |
| B. Fragestellung und Gang der Untersuchung | 14 |
| C. Regelungen und Entwürfe vor Inkrafttreten des StUG | 15 |
| I. Volkskammer-Gesetz über die Unterlagen des MfS/AfNS | 15 |
| II. Regelungen des Einigungsvertrages zu den Akten des MfS/AfNS | 17 |
| III. Vorläufige Benutzerordnung vom 17. 12. 1990 | 21 |
| IV. Entwurf Bündnis 90/Die Grünen | 21 |
| D. Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (StUG) | 24 |
| E. Allgemeine Regelungen des StUG | 26 |
| 1. Abschnitt — Allgemeine Vorschriften | 26 |
| 2. Abschnitt — Unterlagenerfassung | 27 |
| 3. Abschnitt — Unterlagenverwendung | 27 |
| 4. Abschnitt — Bundesbeauftragter | 27 |
| 5. Abschnitt — Schlußvorschriften | 27 |
| F. Presserelevante Regelungen im StUG | 29 |
| I. Allgemeiner Verwendungsvorbehalt gem. § 4 Abs. 1 S. 1 StUG | 29 |
| 1. Allgemeiner Regelungsgehalt | 30 |
| a) Nutzungserlaubnisse für Personen, über die in den Akten Informationen enthalten sind | 30 |
| (1) Nutzungsvoraussetzungen für Betroffene und Dritte | 31 |
| (2) Zugangs- und Verwendungsvoraussetzungen für „Täter“ | 32 |
| (3) Nahe Angehörige von Vermißten oder Verstorbenen | 32 |
| (4) Andere „nicht-öffentliche Stellen“ (mit Ausnahme der spezifischen Regelungen für die Presse) | 33 |
| 2. Zugang und Verwendung | 35 |
| 3. Unterlagen im Sinne des § 4 Abs. 1 | 36 |
| 4. Verfassungsrechtliche Beurteilung | 36 |
| II. Anzeige- und Herausgabepflicht gem. §§ 7 Abs. 3, 9 StUG | 37 |
| 1. Zweck der Anzeige- und Ablieferungsregelung | 38 |
| 2. Anzeigepflichtige Unterlagen | 38 |

| | |
|--|-----------|
| 3. Sachlicher Wirkungsbereich des § 9 Abs. 1 und 2 StUG | 39 |
| a) Ablieferungspflichtige Unterlagen | 39 |
| b) Herausgabepflicht betreffend Kopien | 41 |
| 4. Anforderungen an das Herausgabeverlangen | 44 |
| 5. Überlassungspflicht nach § 9 Abs. 3 StUG | 44 |
| 6. Ordnungswidrigkeiten nach § 45 StUG | 44 |
| 7. Verfassungsrechtliche Beurteilung | 45 |
| a) Anzeigepflicht nach § 7 Abs. 3 StUG | 45 |
| (1) Art. 14 GG | 45 |
| (2) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Pressefreiheit | 46 |
| b) Herausgabepflicht für Originale nach § 9 Abs. 1 StUG | 48 |
| (1) Art. 14 GG | 48 |
| (2) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Pressefreiheit | 50 |
| c) Herausgabepflicht für Kopien nach § 9 Abs. 2 StUG | 50 |
| (1) Art. 14 GG | 50 |
| (2) Art. 5 GG | 51 |
| (a) Zensurverbot | 51 |
| (b) Sonstiger Eingriff in die Pressefreiheit | 52 |
| (aa) Schutzbereich | 53 |
| (bb) Schranken | 54 |
| d) Überlassungspflicht nach § 9 Abs. 3 StUG | 56 |
| G. Verwendung von Unterlagen durch die Presse gem. § 34 i. V. m. §§ 32, 33 StUG | 57 |
| I. Allgemeiner Regelungsgehalt | 57 |
| II. Unterlagen über bestimmte Personenkreise | 60 |
| 1. Personenkreis des § 32 Abs. 1 Nr. 3 StUG | 60 |
| 2. Zeitpunkt des Vorliegens der qualifizierenden Voraussetzungen | 63 |
| 3. Feststellung des Vorliegens der qualifizierenden Voraussetzungen ... | 64 |
| a) Hauptamtliche Mitarbeiter | 64 |
| b) Inoffizielle Mitarbeiter | 64 |
| c) Begünstigte | 65 |
| d) Person der Zeitgeschichte | 66 |
| III. Sonderregelung für Unterlagen in besonderer Verwahrung | 67 |
| IV. Veröffentlichung der zur Verfügung gestellten Unterlagen | 67 |
| 1. Allgemeines | 67 |
| 2. Auswirkungen auf die Veröffentlichung nicht zur Verfügung gestellter Unterlagen | 68 |
| 3. Gegendarstellung | 68 |

| | |
|---|-----------|
| V. Exkurs: Auskunftsansprüche nach § 4 des Landespressegesetzes Berlin | 69 |
| VI. Verfassungsrechtliche Beurteilung | 69 |
| 1. Gesetzgebungskompetenz | 69 |
| 2. Grundrechte | 71 |
| a) Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG, Informationsfreiheit | 71 |
| b) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Pressefreiheit der Informationsbeschaffung | 73 |
| H. Strafrechtliche Verantwortlichkeit der an einer Veröffentlichung beteiligten Personen | 78 |
| I. Rechtslage nach dem StUG, Strafbarkeit nach § 44 StUG | 78 |
| 1. Allgemeines, Vorbild: § 353 d) Nr. 3 StGB | 78 |
| 2. Schutzzweck der Norm | 79 |
| 3. Motive für die Regelungsform | 80 |
| 4. Zur Auslegung des § 44 StUG | 81 |
| a) Vom StUG geschützte Originalunterlagen und deren Duplikate | 81 |
| b) Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger als Betroffene oder Dritte | 82 |
| c) Veröffentlichung ganz oder in wesentlichen Teilen | 83 |
| d) Veröffentlichung im Wortlaut | 84 |
| e) Strafbefreiung nach § 44 S. 2 StUG | 85 |
| 5. Verjährung | 85 |
| II. Strafrechtliche Verantwortlichkeit außerhalb des StUG bei Veröffentlichungen aus Stasi-Akten | 86 |
| 1. Strafrechtlicher Ehrenschutz | 86 |
| a) Beleidigung, § 185 StGB | 86 |
| b) Ehrenrührige Tatsachenbehauptungen, §§ 186, 187 StGB | 86 |
| c) Wahrnehmung berechtigter Interessen | 88 |
| 2. Sonstige Veröffentlichungsdelikte | 90 |
| III. Straffreiheit nach § 46 StUG | 91 |
| IV. Verfassungsrechtliche Beurteilung | 91 |
| 1. Gesetzgebungskompetenz | 91 |
| 2. Art. 5 GG | 92 |
| a) Schutzbereich des Art. 5 GG | 92 |
| b) Schranken | 93 |
| c) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs | 94 |
| (1) Geeignetheit | 95 |
| (2) Erforderlichkeit | 97 |
| (3) Proportionalität | 98 |

| | |
|---|-----|
| I. Verstoß gegen Vorgaben des Einigungsvertrages? | 104 |
| I. Inhaltliche Vorgaben | 104 |
| II. Rechtliche Verbindlichkeit | 106 |
| J. Zusammenfassung | 109 |
| I. Allgemeiner Zugangs- und Verwendungsvorbehalt nach § 4 Abs. 1 StUG | 109 |
| II. Anzeige- und Herausgaberegelungen der §§ 7 und 9 StUG | 109 |
| III. Zugangsregelungen für die Presse, §§ 32 bis 34 StUG | 113 |
| IV. Strafvorschrift des § 44 StUG | 118 |
| V. Zusammenfassung der Ergebnisse betreffend der Verwendung von Drittkopien | 120 |
| K. Wichtigste Ergebnisse | 122 |
| Literaturverzeichnis | 123 |

A. Einleitung

Der Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR hat der Bundesrepublik ein unüberschaubares und trauriges Erbe hinterlassen. Jüngere Informationen zeichnen für die DDR das Bild einer Bespitzelung der eigenen Bevölkerung in Orwell'schen Dimensionen. 90.000 hauptamtliche und 150.000 inoffizielle Mitarbeiter¹ haben Informationen über 6 Millionen Deutsche aus Ost und West zusammengetragen.²

Sie waren dabei überaus produktiv. Aneinandergereiht ergibt das Aktenmaterial, das heute das Archiv der Bundesbeauftragten in der Normannenstraße in Berlin und die Außenstellen in den ehemaligen Bezirken füllt, eine Länge von 202 Kilometern.³ In einem Meter Stasi-Akten befinden sich bis zu 70 Vorgänge oder 10.000 Blatt Papier mit einem Gewicht von rund 30 Kilogramm.⁴ Ein großer Teil dieser Bestände sind Unterlagen, die sich auf überwachte Personen beziehen. Nach Schätzungen von 1991 lagern allein im Zentralarchiv Berlin 7 Kilometer Gerichtsakten und 11 Kilometer Akten über „Operative Vorgänge“, d. h. Dokumentationen der Überwachung einer Person: Ein Gang von zwei Stunden vorbei an Opferakten allein in der Zentrale.

Der Inhalt der Akten, Karteien, Beutel und Koffer, die zum Teil nur noch mit Papierfetzen gefüllt sind, besteht aus Schicksalen, aus Verstrickungen und der täglichen Normalität staatlicher Unterdrückung. Ratlos steht die öffentliche Diskussion vor der Abraumhalde aus Papier. Der (teils aus ehernen, teils aus durchsichtigen Motiven vorgetragene) Wunsch, die Aktendeckel des Staatssicherheitsdienstes für immer zu schließen und das Vergangene ruhen zu lassen und der Ruf nach schonungsloser Aufklärung des staatlichen Unrechts andererseits scheint die Nation zu entzweien. Steuert die gesellschaftliche, die juristische, die politische und historische Bewältigung der Stasi-Zeit auf eine Katastrophe zu?⁵

Noch scheint eine Mehrheit der Bevölkerung zu wünschen, daß die Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes, seine Verstrickung mit Politik und Wirtschaft in Ost und West aufgearbeitet wird, wie dies der Einigungsvertrag vorsieht. Aber der Zeitgeist schwankt und könnte sich der Gegenauffassung anschließen. Manch

¹ Gauck, nach „Die Zeit“ v. 20.12.1991.

² Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes, nach: SZ v. 31.12.1991.

³ Ebd.

⁴ Gauck, Die Stasi-Akten, S. 11.

⁵ So Schmidt-Holtz, „Stern“ v. 20.2.1992, S. 3.

einer ist gesättigt von neuen „Stasi-Enthüllungen“ und wünscht baldigen Frieden. Mit der Beseitigung des „bedrohlichen Gifts der Akten“ begann bezeichnenderweise der Staatssicherheitsdienst selbst, als er im Herbst 1989 begann, belastende Unterlagen systematisch zu vernichten.⁶

In den Mittelpunkt der Kritik rückt dabei mehr und mehr die Presse der Bundesrepublik Deutschland. Vor allem die Illustrierten und Straßenverkaufsblätter seien — von Profitgier getrieben — angetreten, um das Sensationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu befriedigen. Der Diskussion fehlt dabei häufig die nötige Differenziertheit. Insbesondere staatlichen Organen steht es nicht zu, die Motivation einer Presseveröffentlichung zu bewerten. Der Wunsch nach Aufklärung der möglichen Verstrickung führender Politiker mit dem Machtapparat des SED-Regimes ist mit dem Begriff der Sensationsgier unpassend titulierte. Von Ausrutschern abgesehen geht es im Kern um das, was in der gängigen rechtspolitischen und verfassungsrechtlichen Terminologie mit Recht als das „Informationsinteresse der Öffentlichkeit“ bezeichnet wird, welches letztlich Motor und Rechtfertigung der politischen Presse ist. In der Zeit des Umbruchs wurde ein wesentlicher Teil der Herstellung von Öffentlichkeit durch Dokumentationen bewirkt, die von unabhängigen Bürgerkomitees und ähnlichen Stellen editiert wurden.⁷ Die vorher beschwörten bürgerkriegsähnlichen Zustände nach einer Offenlegung der Stasi-Verstrickungen sind sogar nach der Veröffentlichung von Lohnlisten ausgeblieben.

Im Grundsatz wird man davon ausgehen müssen, daß die Offenlegung jedenfalls bei Personen, die politische oder hohe administrative Ämter wahrnehmen, wichtig und im Interesse der demokratischen Kultur unerlässlich ist. Die Presse trägt maßgeblich mit an dieser Verantwortung.

Dabei dürfen die Grenzen der gebotenen Publizität freilich nicht übersehen werden. Der Schutz der Opfer vor unfreiwilliger Öffentlichkeit privater und intimer Sachverhalte ist ein wichtiges Individual- und Gemeingut. Ausgleich zwischen diesem Gut und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit mußte der gesamtdeutsche Gesetzgeber treffen, als er die Verwendung der Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes regelte. Ergebnis ist das Gesetz über die Unterlagen

⁶ *Gauck*, Die Stasi-Akten, S. 89. Zum Vollzug der „Personalaktenwäsche“ der Regierung Modrow in Vollzug der „Verordnung der Arbeit mit Personalunterlagen“ vom 24.1.1990 auch *Schmidt*, RDV 1991, 174 ff., 176.

⁷ Vgl. z. B. Archiv Staatssicherheit / Kommission „Amtsmissbrauch und Korruption“ Suhl, „Genossen! Glaubts mir doch! Ich liebe Euch alle!“, *Gauck*, Die Stasi-Akten; *Gill / Schröter*, Das Ministerium für Staatssicherheit; *Meinel / Wernicke*, „Mit tschekistischem Gruß“; *Mittler / Wolle*, „Ich liebe Euch doch alle!“; *Saß / v. Suchodelenz*, „feindlich-negativ“, Zur politisch-operativen Arbeit einer Stasi-Zentrale; Stasi intern. Macht und Banalität; Unabhängiger Untersuchungsausschuß Rostock, Arbeitsberichte über die Auflösung der Rostocker Bezirksverwaltung des Ministeriums für Staatssicherheit; *Vogel*, Magdeburg, Kroatenweg, Chronik des Magdeburger Bürgerkomitees zur Auflösung des MfS / AfNS; *Werdin*, Unter uns: Die Stasi-Berichte der Bürgerkomitees zur Auflösung der Staatssicherheit im Bezirk Frankfurt / Oder; *Worst*, Das Ende eines Geheimdienstes.

des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Dezember 1991,⁸ welches mit seltenem Konsens den Deutschen Bundestag passierte.

⁸ BGBl. I, S. 2272 ff.