

# Stasi-Unterlagen-Gesetz – „Sprachrohr“ oder „Maulkorb“ für die Presse?

Dr. Georgios Gounalakis und Marion Vollmann, Frankfurt am Main

Seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, kurz Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG)<sup>1</sup>, liegt eine umfassende Regelung des gesamtdeutschen Gesetzgebers über den Umgang mit der äußerst brisanten Hinterlassenschaft des Staatssicherheitsdienstes vor, wie dies im Einigungsvertrag<sup>2</sup> und in der Vereinbarung zu dessen Durchführung und Auslegung<sup>3</sup> gefordert wurde. Ziel des StUG ist die vollständige Erfassung und zentrale Verwaltung der Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit sowie seiner Vorläufer- und Nachfolgeorganisationen. Damit bezweckt es, dem einzelnen die zu seiner Person vorhandenen Informationen zugänglich zu machen, die Unterlagen für die Verfolgung bestimmter Straftaten und für die Überprüfung von Inhabern und Bewerbern auf bestimmte Ämter und Funktionen zur Verfügung zu stellen sowie für die wissenschaftliche Forschung zum Zwecke der politischen und historischen Aufarbeitung und politischen Bildung zu öffnen.

Die nunmehr vorliegende Regelung der Materie wurde nicht nur begrüßt, sondern war auch Gegenstand heftiger Kritik, vor allem seitens des Deutschen Journalistenverbandes und der Presse, die im Gefolge der Gesetzgebungsarbeiten die dem StUG vorausgegangenen wortgleichen Entwürfe der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP<sup>4</sup> sowie der Bundesregierung<sup>5</sup> als „Maulkorb“ für die Presse und nachhaltigste Beschränkung der Pressefreiheit seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bezeichneten, mit der eine unzulässige Vorzensur eingeführt werde<sup>6</sup>. Auch die daraufhin erfolgten Änderungen wurden als bloßes „Flickwerk“ zurückgewiesen<sup>7</sup>.

Der folgende Beitrag befaßt sich mit der Frage, inwieweit diese Vorwürfe im Hinblick auf Art. 5 GG berechtigt sind. Einleitend gibt er einen Überblick über die bisherige Rechtslage, den Gang der Gesetzgebungsarbeiten sowie über den wesentlichen Inhalt des StUG, soweit es um die Fassung der für die Presse einschlägigen Vorschriften geht.

## I. Rechtslage vor Inkrafttreten des StUG

Für die Behandlung der Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes galt seit dem 3. Oktober 1990 gemäß Anlage I, Kap. II, Sachgebiet B, Abschn. II, Nr. 2 b des Einigungsvertrags<sup>8</sup> übergangsweise anstelle der Vorschriften des Bundesarchivgesetzes eine besondere Regelung. Danach war die Verwahrung und Sicherung der in den Archiven des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit der DDR noch vorhandenen Unterlagen Aufgabe eines fachlich unabhängigen Sonderbeauftragten der Bundesregierung, zu dem der ehemalige Pastor und Bürgerrechtler *Jochim Gauck* bestellt wurde. Die Unterlagen wurden grundsätzlich gesperrt, ihre Löschung war unzulässig. Ausnahmen galten nur insofern, als zum einen Betroffene in Eilfällen zum Zwecke der Wiedergutmachung und Rehabilitation sowie zur Abwehr einer gegenwärtigen oder drohenden Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts Auskunft über

die zu ihrer Person vorhandenen Unterlagen verlangen konnten. Zum anderen durfte der Sonderbeauftragte in unaufschiebbaren Fällen ebenfalls zu Wiedergutmachungs- und Rehabilitierungszwecken sowie zur Durchführung von Personalüberprüfungen im öffentlichen Dienst und der Überprüfung von Abgeordneten und Kandidaten für politische Mandate und zur Verfolgung bestimmter Straftaten Auskünfte an die jeweils zuständige Stelle erteilen und subsidiär Einsicht in Unterlagen gewähren sowie Unterlagen herausgeben. Auskunftsrechte für die Presse enthielt die Übergangsregelung nicht, jedoch auch keine Beschränkungen hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen aus Stasi-Akten, in deren Besitz die Presse – auf welchem Wege auch immer – gelangt war.

## II. Das neue StUG: Gang der Gesetzgebung und wesentlicher Inhalt

Mit dem neuen StUG hat sich die Rechtslage nunmehr nicht unwesentlich geändert. Insbesondere der Zugang der Presse zu den Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes und die Veröffentlichung aus solchen Unterlagen hat eine vollkommen neue, von Pressevertretern vehement kritisierte Regelung erfahren. Im einzelnen gilt folgendes:

### 1. Bundesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen

Gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG wurde mit dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR eine fachlich weisungsfreie Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern zur Verwaltung und Sicherung der Stasi-Unterlagen mit einer Zentralstelle in Berlin und Außenstellen in den neuen Bundesländern und Berlin errichtet. Der Bundesbeauftragte, der auf die Dauer von fünf Jahren vom Bundestag auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt wird, untersteht der Rechtsaufsicht der Bundesregierung und wird durch einen Beirat unterstützt, der mehrheitlich aus Vertretern der neuen Bundesländer besteht.

### 2. Anzeige- und Herausgabepflichten

Um die vollständige Erfassung und Zusammenführung aller Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes unter der zentralen Verwaltung des Bundesbeauftragten zu gewährleisten, sind öffentliche Stellen sowie natürliche Personen und sonstige nicht-öffentliche Stellen und damit auch die Presse nach § 7 Abs. 1 und 3 StUG verpflichtet, dem Bundesbeauftragten unverzüglich anzuzeigen, daß sich bei ihnen Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes befinden, sobald ihnen dies bekannt wird. Eine Pflicht, die eigenen Archive, Registraturen etc. auf derartige Unterlagen gezielt zu durchsuchen, besteht nicht. Dies folgt aus § 7 Abs. 1 Satz 2 StUG, wonach für öffentliche Stellen eine Anzeigepflicht nur besteht, sofern ihnen die Existenz der Unterlagen bekannt ist oder sie „gelegentlich der Erfüllung ihrer Aufgaben“ Kenntnis hiervon erlangen<sup>9</sup>. Nichts anderes kann für nicht-öffentliche Stellen gelten.

Des weiteren besteht nach den §§ 8 und 9 StUG die Pflicht, die bei den anzeigepflichtigen Stellen befindlichen Unterlagen einschließlich Kopien und sonstiger Duplikate auf Verlangen des Bundesbeauftragten an diesen unverzüglich herauszugeben. Selbstgefertigte Abschriften, persönliche Notizen und ähnliche

<sup>1</sup> Vom 20. 12. 1991, BGBl. 1991 I, S. 2272 ff.

<sup>2</sup> BGBl. 1990 II, S. 885, 912.

<sup>3</sup> BGBl. 1990 II, S. 1239.

<sup>4</sup> BT-Drucks. 12/723.

<sup>5</sup> BT-Drucks. 12/1093.

<sup>6</sup> So etwa „Frankfurter Rundschau“ vom 7. 11. 1991, S. 4, und vom 9. 11. 1991, S. 4, „Der Spiegel“, Nr. 47, vom 18. 11. 1991, S. 31.

<sup>7</sup> Vgl. „Frankfurter Rundschau“ vom 13. 11. 1991, S. 1.

<sup>8</sup> BGBl. 1990 II, S. 885, 912 f.

<sup>9</sup> Vgl. auch die Begründung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/1093, S. 22.

Vermerke nicht-öffentlicher Stellen sollen nach der Begründung des zum Gesetz gewordenen Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP<sup>10</sup> hiervon jedoch nicht umfaßt werden.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob der Presse nach Zugang des Herausgabeverlangens eine Frist zuzugestehen ist, innerhalb derer sie aus den bei ihr vorhandenen Unterlagen derartige Abschriften oder Vermerke fertigen kann, ohne gegen das Gebot unverzüglicher Herausgabe zu verstoßen. Da diese Frage vor allem im Lichte des Art. 5 GG zu beantworten ist, soll darauf im Rahmen der vorrangig an der Pressefreiheit orientierten verfassungsrechtlichen Überprüfung des StUG zurückgekommen werden.

Eine Pflicht zur endgültigen Überlassung der Stasi-Unterlagen besteht nicht, wenn die öffentliche Stelle die Unterlagen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach §§ 20–23, 25 StUG benötigt (§ 8 Abs. 2 StUG) oder die Unterlagen Eigentum der nicht-öffentlichen Stelle sind, wofür diese beweispflichtig ist. Der Nachweis des Eigentumsverlusts wird jedoch zumeist, da die Unterlagen überwiegend durch Diebstahl, Unterschlagung etc. dem staatlichen Gewahrsam entzogen worden sind, an § 935 BGB scheitern. Liegt dennoch einer der genannten Ausnahmetatbestände vor, so sind dem Bundesbeauftragten auf Verlangen Duplikate herauszugeben bzw. die Originalunterlagen vorübergehend zum Zwecke der Anfertigung von Duplikaten zu überlassen. Ein schuldhafter Verstoß gegen all diese Pflichten kann bei nicht-öffentlichen Stellen gemäß § 45 StUG als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bis zu 500 000,- DM geahndet werden.

### 3. Auskunfts-, Einsichts- und Herausgabeansprüche

Das StUG sieht ferner Auskunfts-, Einsichts- und Herausgabeansprüche unterschiedlichen Umfangs vor, um dem einzelnen Zugang zu den über ihn gesammelten Informationen zu verschaffen und öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen die Durchführung bestimmter, im Gesetz abschließend aufgeführter Aufgaben zu ermöglichen.

Zunächst kann gemäß § 3 Abs. 1 StUG jedermann Auskunft darüber verlangen, ob in den bereits erschlossenen Unterlagen Informationen zu seiner Person enthalten sind. Ist dies der Fall, so bestimmen sich seine weiteren Rechte danach, ob er Betroffener (§ 6 Abs. 3 StUG), Dritter (§ 6 Abs. 7 StUG) oder Mitarbeiter (§ 6 Abs. 4 StUG) bzw. Begünstigter (§ 6 Abs. 6 StUG) des Staatssicherheitsdienstes ist.

Betroffene, d. h. Personen, die Opfer einer zielgerichteten Ausspähung und Informationserhebung durch den Staatssicherheitsdienst gewesen sind, ohne daß die Ausspähung der Kontrolle einer Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst gedient hat, haben nach § 13 StUG ein Recht auf Auskunft über den wesentlichen Inhalt der zu ihrer Person vorhandenen und erschlossenen Unterlagen. Auf Antrag des Betroffenen sind ihm die Namen derjenigen Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes und Personen bekanntzugeben, die ihn bespitzelt oder schriftlich denunziert haben, es sei denn, die betreffenden Personen waren zum Zeitpunkt ihrer Tätigkeit minderjährig. Ferner haben Betroffene ein Recht auf Einsicht in die zu ihrer Person vorhandenen Unterlagen, das nur durch überwiegende berechnete Interessen anderer Betroffener oder Dritter beschränkt wird. In einem solchen Fall kann nur Einsicht in Duplikate verlangt werden, in denen die personenbezogenen Daten der anderen Betroffenen oder Dritter zum Schutze des Persönlichkeitsrechts anonymisiert worden sind. Auskunfts- wie Einsichtsrecht sind kostenlos zu gewähren (§ 42 Abs. 1 Satz 2 StUG). Schließlich steht Betroffenen ein kostenpflichtiges Recht auf Herausgabe von Duplikaten ihrer Unterlagen zu, in denen personenbezogene Daten anderer Betroffener oder Dritter geschwärzt worden sind.

Die gleichen Rechte haben Dritte, d. h. Personen, über die Informationen im Rahmen einer Ausspähung angefallen sind, die einem anderen galt. Darüber hinaus können nach § 14 StUG Betroffene und Dritte ab dem 1. Januar 1997 grundsätzlich die

Anonymisierung und Löschung ihrer personenbezogenen Informationen verlangen.

Einen Anspruch auf Auskunft über ihre personenbezogenen Informationen, die in den zu ihrer Person geführten Unterlagen enthalten sind, sowie auf Akteneinsicht und Herausgabe von Duplikaten haben nach den §§ 16, 17 StUG auch ehemalige offizielle und inoffizielle Mitarbeiter und Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes. Bei letzteren handelt es sich um Personen, die der Staatssicherheitsdienst geschützt oder gefördert hat.

Schließlich eröffnen die §§ 19 ff. StUG öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen den Zugang zu den Unterlagen zu bestimmten, abschließend aufgezählten Zwecken, wobei die Verwendung von Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über Betroffene oder Dritte zumeist nur dann zulässig ist, wenn die erforderlichen Feststellungen nicht anhand anderer Unterlagen getroffen werden können. Als derartige Zwecke sind etwa die Wiedergutmachung und Rehabilitierung Betroffener, die Aufklärung, Erfassung und Sicherung des Vermögens des Staatssicherheitsdienstes, die Überprüfung von politischen Mandatsträgern, Führungskräften in Politik und Wirtschaft, Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und Mitarbeitern der Kirchen auf eine eventuelle Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst sowie – mit deren Einwilligung – von Bewerbern für derartige Ämter und Funktionen zu nennen. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, so ist der Bundesbeauftragte verpflichtet, u. U. auch von sich aus der zuständigen Stelle entsprechende Mitteilungen aus den Unterlagen zu machen und, soweit dies nicht ausreicht, auf Ersuchen Einsicht zu gewähren sowie Unterlagen herauszugeben.

### 4. Besonderes Zugangsrecht

In den §§ 32–34 StUG wird der Zugang zu den Unterlagen zum Zwecke der politischen oder historischen Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes sowie für Zwecke der politischen Bildung geregelt. Entgegen den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP sowie der Bundesregierung enthält § 32 StUG nicht mehr eine Zugangsermächtigung für bestimmte Stellen, sondern regelt nur noch die Verwendungsmöglichkeiten, um sicherzustellen, daß jede ernsthaft an der Aufarbeitung interessierte Person oder Einrichtung Zugriff auf die Unterlagen erhalten kann<sup>11</sup>. Ferner wurde durch Einfügen des § 34 StUG gegenüber den Gesetzentwürfen klargestellt, daß insbesondere auch den Medien der Zugriff auf die Unterlagen nach Maßgabe der §§ 32 und 33 StUG gestattet ist.

§ 32 StUG gewährt nun allerdings kein unbegrenztes Zugriffsrecht. So dürfen Unterlagen mit nichtanonymisierten personenbezogenen Informationen nach § 32 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 StUG nur in folgenden Fällen zur Verfügung gestellt werden: Entweder muß die betreffende Person schriftlich einwilligen; oder es handelt sich um Unterlagen über Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger in Ausübung ihres Amtes, sofern sie nicht Betroffene oder Dritte sind; oder aber es handelt sich um Unterlagen über Mitarbeiter oder Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes, soweit keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der genannten Personen entgegenstehen. Da nicht erkennbar ist, in welche Kategorie außer der der Mitarbeiter oder Begünstigten (vgl. § 6 Abs. 4 und 6 StUG) die besonders aufgeführten Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen sowie Amtsträger fallen, wenn sie nicht Betroffene oder Dritte sind, erscheint der Wortlaut des § 32 StUG insoweit redundant.

Festzuhalten bleibt, daß „Opferakten“ mit personenbezogenen Informationen nur mit Einwilligung zugänglich gemacht werden dürfen, und „Täterakten“ mit derartigen Informationen nur dann, wenn nicht überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden, wozu es einer auf den Einzelfall bezogenen Abwägung des Persönlichkeitsrechts mit den in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheitsrechten bedarf. Unter personenbezogenen Informationen sind dabei gemäß § 6 Abs. 9 Satz 2 StUG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 BDSG Ein-

<sup>10</sup> BT-Drucks. 12/1563, S. 2.

<sup>11</sup> Siehe die Begründung zu der Beschlußempfehlung des Innenausschusses, BT-Drucks. 12/1540, S. 62.

zelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person zu verstehen. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, so ist der Bundesbeauftragte zur Öffnung der bereits erschlossenen Unterlagen durch Gewährung von Akteneinsicht und Herausgabe von Duplikaten verpflichtet. Ein Ermessen steht ihm also nicht zu. Dies folgt aus dem Wortlaut des § 32 Abs. 1 StUG und entspricht auch allein der besonderen Bedeutung der in Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Freiheitsrechte. Der in den Gesetzentwürfen ursprünglich vorgesehene Abs. 2 dieser Vorschrift, demzufolge der Bundesbeauftragte im Benehmen mit dem Beirat zu entscheiden hatte, ob die Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, und der in diesem Zusammenhang Anlaß zu Mißverständnissen gegeben hatte<sup>12</sup>, ist während der zweiten Lesung zur Klarstellung ersatzlos gestrichen worden.

Eine Sonderregelung gilt schließlich für Unterlagen, die aus Gründen des Staatswohls, insbesondere der öffentlichen Sicherheit, der Geheimhaltung unterliegen und gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 3 b bis d StUG gesondert verwahrt werden. Im einzelnen geht es dabei etwa um Unterlagen über Mitarbeiter bundesdeutscher und anderer westlicher Nachrichtendienste oder Unterlagen mit Informationen über Einsatzmittel und Methoden auf den Gebieten der Spionage, Spionageabwehr und des Terrorismus. Hier bedarf es nach § 32 Abs. 2 StUG zusätzlich der Einwilligung des Bundesministers des Innern. Rechtliche Maßstäbe für die Entscheidung des Bundesministers bestimmt die Vorschrift nicht. Art. 5 GG gebietet jedoch, daß die Einwilligung in Fällen zu erteilen ist, in denen vom Grundgesetz anerkannte Interessen an der Geheimhaltung bestimmter Sachverhalte und Umstände das publizistische Informations- und Verbreitungsinteresse nicht überwiegen. Verfassungsrechtliche Geheimhaltungsinteressen bestehen insbesondere, wenn es um Erkenntnisse und Arbeitsweisen der für die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland tätigen Behörden geht<sup>13</sup>.

Die Veröffentlichung von personenbezogenen Informationen aus Unterlagen, die der Bundesbeauftragte zur Verfügung gestellt hat, regelt § 32 Abs. 3 StUG. Sie ist unter den gleichen Voraussetzungen zulässig, unter denen diese Informationen zugänglich gemacht werden müssen, also ohne Einwilligung der betreffenden Person nur dann, wenn es sich um Mitarbeiter oder Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes handelt und ihre schutzwürdigen Interessen nicht beeinträchtigt werden.

### 5. Strafvorschrift

Schließlich enthält das StUG in § 44 eine Strafvorschrift, die in ihrer ursprünglichen Form im Mittelpunkt der Kritik der Presse und des Deutschen Journalistenverbandes stand, welche die Vorschrift plakativ als „Maulkorb-Paragrafen“ bezeichneten. Nach den Gesetzentwürfen sollte jede unbefugte Verwendung oder Veröffentlichung von nach dem StUG geschützten, nicht-offenkundigen personenbezogenen Informationen, das Erschleichen personenbezogener Informationen durch unrichtige Angaben sowie die unbefugte Weitergabe von Duplikaten mit Strafe bedroht werden. Die Entwürfe unterschieden folglich nicht zwischen Informationen über Täter einerseits und Opfer andererseits, was u. a. den Vorwurf des Täterschutzes hervorrief. Da nach den Gesetzentwürfen das strafbare Handeln auch nicht auf die Veröffentlichung personenbezogener Informationen aus Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes beschränkt war, konnten durchaus Zweifel darüber bestehen, ob die Strafvorschrift nicht auch solche Fälle erfaßte, in denen die Presse die Informationen durch Befragung von Personen, d. h. ohne unmittelbaren Rückgriff auf geschützte Unterlagen, einholt<sup>14</sup>. Diese Zweifel sind nunmehr vom Gesetzgeber ausgeräumt worden, der auch im übrigen als Reaktion auf die Vorwürfe der Presse tiefgreifende Änderungen vorgenommen hat.

Nunmehr wird in § 44 StUG derjenige mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht, der von dem StUG geschützte Originalunterlagen oder Duplikate von Originalunterlagen mit personenbezogenen Informationen über Betroffene oder Dritte ganz oder in wesentlichen Teilen im Wortlaut öffentlich mitteilt, es sei denn, der Betroffene oder Dritte hat eingewilligt. So sind zum einen reine „Täterakten“ aus dem Schutzbereich des § 44 StUG herausgenommen worden. Zum anderen beschränkt sich das tatbestandliche Handeln nunmehr auf die öffentliche Mitteilung ganzer oder wesentlicher Teile der Unterlagen im Wortlaut. Angesichts des insoweit eindeutigen Gesetzeswortlauts und des im Strafrecht geltenden Analogieverbots scheidet somit schon bei nur geringfügigen textlichen Veränderungen, die den Inhalt der Unterlagen nicht berühren, eine Strafbarkeit aus<sup>15</sup>. Das Merkmal der Veröffentlichung wesentlicher Teile geschützter Unterlagen ist durch Rückgriff auf das Persönlichkeitsrecht als Schutzgut des § 44 StUG zu konkretisieren<sup>16</sup>. So kann es etwa nicht als tatbestandsmäßig angesehen werden, wenn die Presse aus Unterlagen über Mitarbeiter oder Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes, die u. a. auch personenbezogene Informationen über Betroffene oder Dritte enthalten und von daher dem § 44 StUG unterfallen, umfangreiche Passagen wortgetreu veröffentlicht, ohne daß dabei personenbezogene Daten Betroffener oder Dritter genannt werden. Des weiteren kann die Presse straffrei aus Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über Betroffene oder Dritte zitieren, die sie direkt von den betreffenden Personen zu diesem Zweck erhalten hat, da in diesen Fällen eine zumindest stillschweigende Einwilligung in die Veröffentlichung des Materials vorliegt<sup>17</sup>.

### III. Verfassungsmäßigkeit der die Betätigung der Presse betreffenden Vorschriften des StUG

Es stellt sich die Frage, inwieweit die zuvor dargestellten und auch die Arbeit der Presse betreffenden Vorschriften des StUG der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Presse gerecht werden.

#### 1. Anzeige- und Herausgabepflicht nach §§ 7 Abs. 3, 9 und 45 StUG

Zu untersuchen ist in diesem Zusammenhang zunächst die in den §§ 7 Abs. 3, 9 StUG normierte, nach § 45 StUG bußgeldbewehrte Pflicht zur Anzeige und Herausgabe von Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes, die nicht im Eigentum der Presse stehen, samt Kopien und sonstigen Duplikaten. Indem die Presse zur Anzeige derartiger, in ihrem Besitz befindlicher Unterlagen verpflichtet wird, wird sie gezwungen, dem Bundesbeauftragten Einblick in ihre Informationsbestände und damit in den redaktionellen Bereich zu gewähren, der nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich Geheimschutz genießt<sup>18</sup>. Der Schutz der Pressefreiheit kommt der gesamten Tätigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und Meinung zugute<sup>19</sup>. Hiervon erfaßt wird insbesondere auch das von der Presse gesammelte Informationsmaterial<sup>20</sup>. Durch die Pflicht zur Herausgabe der Originalunterlagen samt Kopien und sonstiger Duplikate sind die bei der Presse vorhandenen Unterlagen staatlichem Zugriff ausgesetzt, so daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch diese Regelung tangiert ist. Unerheblich ist dabei, daß es sich bei den Unterlagen, die nicht im Eigentum der Presse stehen, um illegal beschaffte Unterlagen handelt. Denn auch die Verbreitung von Informationen, die die Presse selbst oder ein Informant rechtswidrig beschafft und sodann der Presse übertragen hat, fällt in den Schutzbereich der Presse-

<sup>12</sup> So kritisierte etwa „Der Spiegel“, Nr. 45, vom 4. 11. 1991, S. 23, daß die Gauck-Behörde über Anträge der Presse auf Auskunft und Akteneinsicht nach Ermessen entscheiden könne.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 57, 250, 284, und insb. zum Spannungsverhältnis zwischen Staatsschutz und Pressefreiheit BVerfGE 20, 162, 177 f. – Der Spiegel.

<sup>14</sup> Dies wird allerdings in der Begründung zur Beschlußempfehlung des Innenausschusses, BT-Drucks. 12/1540, S. 63, die noch die Strafvorschrift in ihrer alten Fassung enthielt, verneint.

<sup>15</sup> Vgl. zu dem insoweit vergleichbaren § 353 d StGB *Schünke-Schröder/Lenkner*, 24. Aufl. 1991, § 353 d, Rd.-Nr. 49.

<sup>16</sup> Vgl. *Schünke-Schröder/Lenkner* a. a. O., Rd.-Nr. 47.

<sup>17</sup> Im Ergebnis ebenso die Begründung zur Beschlußempfehlung des Innenausschusses, BT-Drucks. 12/1540, S. 62.

<sup>18</sup> Vgl. zur Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit eines Presseunternehmens als Schutzgut der Pressefreiheit BVerfGE 66, 116, 133 ff. – Wallraff.

<sup>19</sup> Vgl. nur BVerfGE 66, 116, 133 – Wallraff m. w. N.

<sup>20</sup> *Degenhart*, in: *Bonner Kommentar (BK)*, Art. 5 Abs. 1 u. 2 (Zweitbearbeitung), Rd.-Nr. 325; *Herzog*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rd.-Nr. 136; *Löffler*, *Presserecht*, Bd. I, Landespressesetze, 3. Aufl. 1983, § 1 LPG, Rd.-Nr. 116.

freiheit. Dies gebietet u. a. die Kontrollaufgabe der Presse, zu deren Funktionen es gehört, auf Mißstände von öffentlicher Bedeutung hinzuweisen<sup>21</sup>. Nichts anderes kann für das rechtswidrig beschaffte Informationsmaterial als solches gelten, das erst noch verbreitet werden soll. Auch dieses wird durch Art. 5 GG vor staatlichem Zugriff geschützt.

Die Pressefreiheit ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Sie findet gemäß Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranken u. a. in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Darunter sind alle Gesetze zu verstehen, die sich nicht speziell gegen die Presse, insbesondere nicht gegen die Beschaffung einer Information oder die Äußerung einer Meinung als solche richten, vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Information oder Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen<sup>22</sup>.

Die §§ 7 Abs. 3, 9 StUG können jedermann und nicht nur die Presse betreffen. Sie richten sich nicht gegen die Verwertung und Verbreitung von Informationen durch die Presse als solche, sondern dienen, indem sie die vollständige Erfassung und zentrale Verwaltung der Unterlagen zum Zwecke der wissenschaftlichen und publizistischen Aufarbeitung sowie zum Zwecke der Öffnung der Unterlagen gegenüber den in ihnen erfaßten Personen zum Ziel haben, dem Schutz des Persönlichkeitsrechts sowie der Wissenschafts- und Pressefreiheit. Die Vorschriften der §§ 7 Abs. 3, 9 StUG sind folglich allgemeine Gesetze.

Fraglich ist aber, ob der mit den Vorschriften verbundene Eingriff in die Pressefreiheit geeignet ist, den angestrebten Rechtsgüterschutz zu bewirken, d. h., ob er sich auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt und in angemessenem Verhältnis zu der Bedeutung der Pressefreiheit steht. Dies erscheint hier zweifelhaft. Zum einen ist fraglich, ob die Pflicht zur Herausgabe der nicht im Eigentum der Presse stehenden Originalunterlagen samt Kopien und Duplikaten das mildeste Mittel darstellt. Denn um dem einzelnen den Zugang zu den zu seiner Person vorhandenen Informationen zu ermöglichen und die Unterlagen für die wissenschaftliche Forschung und politische Bildung zu öffnen, wäre die Herausgabe der Originalunterlagen ausreichend. Das Gesetz bezweckt nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 StUG aber auch den Schutz des einzelnen vor Persönlichkeitsverletzungen durch den Umgang mit den Unterlagen. Da die Herausgabepflicht jedoch alle Unterlagen betrifft, und nicht etwa nur diejenigen, die personenbezogene Informationen enthalten, geht die Regelung – was Kopien und Duplikate anbelangt – über das zum Schutze des Persönlichkeitsrechts erforderliche Maß hinaus.

Aber auch dann, wenn sich die Pflicht zur Herausgabe von Kopien und sonstigen Duplikaten auf Unterlagen mit personenbezogenen Informationen beschränken würde, läge ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor. Eine solche Regelung wird der besonderen Bedeutung der Pressefreiheit nicht gerecht:

Maßgeblicher Ansatz für den Ausgleich zwischen Persönlichkeitsrecht und Pressefreiheit ist erst die Veröffentlichung des relevanten Materials. In diesem Bereich existieren aber mit den §§ 185 ff. StGB, §§ 823 ff. BGB, §§ 22, 23 KUG etc. hinreichende Schutzvorschriften. Zwar ist nicht zu verkennen, daß ein Eingreifen bereits im Vorfeld – durch Statuierung einer Pflicht zur Herausgabe persönlichkeitsrelevanter Unterlagen – den Schutz des Persönlichkeitsrechts intensiviert. Der Presse wird damit aber zugleich die Möglichkeit genommen, im Wege der publizistischen Selbstbeschränkung die Informationen etwa in anonymisierter Form zu veröffentlichen. Diese mit der Pflicht zur Herausgabe sämtlichen Materials, einschließlich der Duplikate, verbundene generelle Verengung der publizistischen Freiheit der Presse ist aber mit den Erfordernissen der Unabhängigkeit und Autonomie der Presse in ihrer redaktionellen Arbeit unvereinbar<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> BVerfGE 66, 116, 137 – Wallraff; Degenhart, in: BK a. a. O., Rd.-Nr. 342; Leibold/Rinck/Hesselberger, GG, Bd. I, 6. Aufl., Loseblatt, Stand: Oktober 1991, Art. 5, Rd.-Nr. 276; Löffler/Risler, Handbuch des Presserechts, 2. Aufl. 1986, S. 275.

<sup>22</sup> Vgl. nur BVerfGE 50, 234, 240 f. m. w. N.

<sup>23</sup> Vgl. Degenhart, in: BK a. a. O., Rd.-Nr. 339.

Keinen durchgreifenden Bedenken begegnet hingegen die Anzeige- und Herausgabepflicht bezüglich der Originalunterlagen, bedenkt man auf der einen Seite das Gewicht, das dem Recht der Betroffenen auf Einsicht in die zu ihrer Person vorhandenen, auf rechtsstaatswidrige Weise entstandenen Unterlagen und dem öffentlichen Interesse an möglichst umfassender wissenschaftlicher und juristischer Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes zukommt, und zum anderen, daß die Presse nach der hier vertretenen Ansicht nicht gehindert ist, die gesammelten Informationen in Form von Kopien etc. für ihre publizistische Tätigkeit zu verwenden.

Aus dem oben Gesagten ergibt sich auch, daß die Presse nicht gegen das in § 9 StUG normierte Gebot unverzügliches Handelns verstößt, wenn sie mit der Herausgabe der Unterlagen an den Bundesbeauftragten so lange wartet, bis sie Kopien etc. angefertigt hat, vorausgesetzt, die Herstellung derartiger Duplikate erfolgt ihrerseits unverzüglich. Eine solche Auslegung des § 9 StUG gebietet der Grundsatz, daß die allgemeinen Gesetze im Lichte der Bedeutung der Pressefreiheit zu interpretieren und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder einzuschränken sind<sup>24</sup>.

## 2. Zugang der Presse zu den Unterlagen nach §§ 32 ff. StUG

Als nächstes an Art. 5 GG zu messen sind die Vorschriften, die den Zugang der Presse zu den Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes regeln. Hier fragt sich, ob die Presse durch Zugangsbeschränkungen, wie sie in § 32 StUG vorgesehen sind, überhaupt in ihren Freiheitsrechten aus Art. 5 GG beeinträchtigt wird.

Zu denken wäre zum einen an das in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG jedermann garantierte Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten (Informationsfreiheit), auf das sich nach richtiger Ansicht auch Presseangehörige berufen können<sup>25</sup>. Besitzt aber, wie bei den Stasi-Unterlagen der Fall, eine Behörde die alleinige Verfügungsbefugnis über bestimmte Informationsquellen, so sind diese nur dann allgemein zugänglich, wenn sie von der Behörde zur uneingeschränkten Kenntnisnahme für die Öffentlichkeit freigegeben werden<sup>26</sup>. Dies ist aber angesichts der persönlichkeitsrechtlichen Relevanz der Unterlagen gerade nicht Ziel des StUG, so daß es sich bei den Unterlagen nicht um allgemein zugängliche Quellen handelt, weshalb ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ausscheidet.

Wollte man darüber hinaus die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Pressefreiheit lediglich als klassisches Abwehrrecht begreifen, das zwar vor staatlichen Eingriffen, die die Informationsbeschaffung hindern oder unterbinden, schützt, aber keinen Anspruch auf sachgerechte und vor allen Dingen umfassende Auskunftserteilung gegenüber staatlichen Stellen begründet<sup>27</sup>, so wäre bereits ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 GG zu verneinen.

Diese Ansicht verkennt aber, daß der Pressefreiheit nicht nur eine subjektiv-rechtliche Dimension im Sinne eines reinen Abwehrrechts zukommt. Garantiert wird vielmehr daneben die „freie Presse“ als Institut, das in einer modernen Demokratie für den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung unentbehrlich ist. Sie sichert die Freiheit des Informationsflusses und hält damit die politische Diskussion ständig in Gang, indem sie Informationen beschafft, bündelt und kommentiert. Dabei kommt ihr zugleich eine Kontrollfunktion zu, denn Aufgabe der Presse ist es in besonderem Maße, öffentliche Mißstände aufzudecken und in der breiten Öffentlichkeit bekanntzumachen<sup>28</sup>. Um dieser Informations- und Kontrollaufgabe gerecht werden zu können, muß den Presseangehörigen als Ausfluß der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Pressefreiheit ein An-

<sup>24</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 7, 198, 208 ff. – Lüh.

<sup>25</sup> Zur kumulativen Anwendbarkeit von Informations- und Pressefreiheit vgl. Degenhart, in: BK a. a. O., Rd.-Nr. 314; Bullinger, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 1989, § 142, Rd.-Nr. 15; a. A. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rd.-Nrn. 153 f.

<sup>26</sup> Degenhart, in: BK a. a. O., Rd.-Nrn. 263 ff.; v. Münch, GG, 3. Aufl. 1985, Art. 5, Rd.-Nr. 17.

<sup>27</sup> So Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rd.-Nr. 136; v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5, Rd.-Nr. 51.

<sup>28</sup> Vgl. nur BVerfGE 20, 162, 174 – Der Spiegel; 66, 116, 137 – Wallraff.

spruch auf Einblick auch in solche Informationsquellen zugestanden werden, die nicht allgemein zugänglich sind, d. h., also auch in das Innere staatlicher Stellen<sup>29</sup>. Folglich ist der Pressefreiheit in ihrer objektiv-rechtlichen Ausprägung ein Anspruch der Presseangehörigen auf umfassende Information zu entnehmen<sup>30</sup>. Auch dieser Informations- und Auskunftsanspruch unterliegt aber den Schranken der allgemeinen Gesetze. Die §§ 32 ff. StUG, bei denen es sich um derartige Normen handelt, werden der Pressefreiheit aber nur dann gerecht, wenn sie einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Persönlichkeitsrecht und Pressefreiheit schaffen. Die geforderte Verhältnismäßigkeit wäre zu bejahen, sofern sich die gesetzlich eingeräumte Befugnis zur Auskunftsverweigerung auf solche Fälle beschränkt, in denen das Persönlichkeitsrecht Vorrang vor dem publizistischen Informations- und Verbreitungsinteresse genießt. Da es hierzu einer Güter- und Interessenabwägung im Einzelfall bedarf, wäre eine gesetzliche Regelung unzulässig, die eine pauschale Entscheidung zugunsten eines der beiden Rechtsgüter enthält und damit einer einzelfallbezogenen Abwägung von vornherein keinen Raum läßt<sup>31</sup>.

Zur Beantwortung der Frage, ob § 32 Abs. 1 StUG diesen Anforderungen entspricht, bedarf es eines Rückgriffs auf die Abwägungsgrundsätze, die in einer Vielzahl höchstrichterlicher Entscheidungen<sup>32</sup> zum Konflikt von Pressefreiheit und Persönlichkeitsrecht entwickelt wurden und sich teilweise auch in spezialgesetzlichen Regelungen, wie etwa den §§ 22, 23 KUG wiederfinden. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, daß jedermann grundsätzlich selbst bestimmen darf, ob und inwieweit andere sein Lebensbild im ganzen oder Vorgänge aus seinem Leben öffentlich darstellen dürfen. Insbesondere die Veröffentlichung von Namen oder Informationen aus dem Privatleben einer bestimmten Person ist danach ohne deren Einwilligung in der Regel unzulässig. Anderes gilt aber dann, wenn der einzelne aufgrund seiner Aktivitäten in der Öffentlichkeit eine herausragende Stellung einnimmt oder einnimmt, es sich also um eine sogenannte Person der Zeitgeschichte handelt, und der Beitrag der öffentlichen Meinungsbildung in einer die Öffentlichkeit so wesentlich berührenden Frage dient, daß das Informationsinteresse der Öffentlichkeit stärker wiegt als der Schaden, der dem Betroffenen durch die Veröffentlichung droht<sup>33</sup>.

Als derartige Personen der Zeitgeschichte sind im vorliegenden Zusammenhang etwa Mitarbeiter und Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes anzusehen, wobei im Einzelfall danach zu differenzieren ist, welche Stellung und Bedeutung die betreffenden Personen in dem Apparat der Staatssicherheit hatten<sup>34</sup>. Diesen Überlegungen trägt das StUG auch hinreichend Rechnung, indem es die Öffnung der Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über Mitarbeiter und Begünstigte nicht von einer Einwilligung abhängig macht, soweit nicht die schutzwürdigen Interessen der genannten Personen überwiegen, weil es etwa um Vorgänge aus ihrer Privatsphäre geht, an deren Verbreitung kein öffentliches Interesse besteht. Um Personen der Zeitgeschichte handelt es sich aber auch bei Inhabern herausragender Positionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, und zwar unabhängig davon, ob sie als Täter oder Opfer einzustufen sind. Dieser Umstand spielt – neben anderen – erst bei der Frage eine Rolle, ob im Einzelfall die schutzwürdigen Interessen des einzelnen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit über-

wiegen. Diese Abwägung auch bei Opfern, die Personen der Zeitgeschichte sind, generell zugunsten des Persönlichkeitsrechts ausfallen zu lassen, wie dies der Gesetzgeber mit § 32 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 StUG getan hat, wäre angesichts des besonderen Stellenwerts, den die Aufarbeitung der Stasi-Vergangenheit in der Öffentlichkeit innehat, nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn praktisch kein Fall denkbar ist, in dem das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Vorrang hat. Angesichts der Vielgestaltigkeit der denkbaren Fälle mit Bezug zu Personen der Zeitgeschichte wird man das generell nicht sagen können, weshalb § 32 Abs. 1 StUG den Rechtsgüterausgleich unzulässig pauschalisiert.

Gleiches gilt für die in § 32 Abs. 3 StUG enthaltenen Einschränkungen der Veröffentlichungsfreiheit. Auch hier fehlt es an einer hinreichend differenzierten Regelung, die im Hinblick auf Personen der Zeitgeschichte eine umfassende Interessenabwägung im Einzelfall erlaubt.

### 3. Strafrechtliche Sanktionierung bestimmter Veröffentlichungen nach § 44 StUG

An Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen ist schließlich als Eingriff in die publizistische Verbreitungsfreiheit die Strafvorschrift des § 44 StUG.

Problematisch könnte hier zum einen unter dem Aspekt der Eignung der Regelung zum Schutze des Persönlichkeitsrechts sein, daß nur wortwörtliche Mitteilungen mit Strafe bedroht werden, während der große und möglicherweise weitaus gefährlichere Bereich der inhaltlichen Wiedergabe der Unterlagen straffrei bleibt. Zu berücksichtigen ist hierbei aber, daß der Gesetzgeber bezüglich der Eignung des von ihm gewählten Mittels eine Einschätzungsprärogative hat. Nur wenn das eingesetzte Mittel schlechthin ungeeignet ist, liegt ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip vor<sup>35</sup>. Dies wird man hier angesichts des nicht unerheblichen Gefährdungspotentials wortwörtlicher Wiedergaben, die den Eindruck der Authentizität erwecken und bezwecken, nicht feststellen können. Beschränkt sich der Gesetzgeber darauf, solche nicht gänzlich zu Unrecht für besonders gefährlich erachteten Veröffentlichungen mit Strafe zu bedrohen, so mag dies vielleicht rechtspolitisch unbefriedigend sein, kann ihm aber von Verfassungen wegen nicht zum Vorwurf gemacht werden. Denn anderenfalls müßte man rügen, daß ein „Übermaß“ grundrechtlicher Freiheiten aufrechterhalten bleibt, was nicht Sinn und Zweck des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist<sup>36</sup>.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist § 44 StUG jedoch aus einem anderen Grund, denn auch diese Vorschrift läßt nicht genügend Raum für eine Abwägung zwischen Pressefreiheit und Persönlichkeitsrecht anhand der Umstände des Einzelfalls. Auch hier werden Unterlagen mit personenbezogenen Informationen über Betroffene oder Dritte unabhängig davon geschützt, welche Stellung die betreffende Person im öffentlichen Leben einnimmt. Handelt es sich aber um eine sogenannte Person der Zeitgeschichte, so kann nicht ausgeschlossen werden, daß es Fälle gibt, in denen die Interessen des einzelnen hinter das gewichtigere Informationsinteresse der Öffentlichkeit zurücktreten müssen und eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch die Veröffentlichung mithin ausscheidet. Daß diese Fälle gleichwohl durch § 44 StUG mit Strafe bedroht werden, ist mit der Freiheit der Presse nicht vereinbar.

<sup>29</sup> Löffler a. a. O., § 4 LPG, Rd.-Nrn. 15 ff.

<sup>30</sup> In diese Richtung geht wohl auch die Rspr. des BVerfG, das in der „Spiegel“-Entscheidung (B 20, 162, 175) Auskunftspflichten der Behörden als prinzipielle Folge aus der Pflicht des Staates bezeichnet, der Pressefreiheit überall dort Rechnung zu tragen, wo der Geltungsbereich einer Norm die Pressefreiheit berührt. Ferner BVerfGE 50, 234, 240, wonach die Pressefreiheit das Recht auf Zugang zu öffentlichen Gerichtsverhandlungen umschließt. Einen verfassungsrechtlich garantierten Auskunftsanspruch bejahen ferner Köhler, Massenmedien und öffentliche Veranstaltungen, Frankfurt a. M. 1978, S. 34; Degener, in: BK a. a. O., Rd.-Nrn. 320 ff.; v. Münch, GG a. a. O., Rd.-Nr. 24; Pauli, Der Schutz von Presse und Rundfunk vor dem Zugriff staatlicher Verfolgungsorgane, München 1988, S. 26; Löffler/Ricker a. a. O., S. 114.

<sup>31</sup> Ähnlich Degener, in: BK a. a. O., Rd.-Nr. 473, für den Fall einer generellen Nachrichtensperre durch die Verwaltung.

<sup>32</sup> Vgl. etwa BVerfGE 35, 202 – Lebach; 54, 208 – Böll/Walden; BGHZ 73, 120 – Kohl/Biedenkopf.

<sup>33</sup> Löffler/Ricker a. a. O., S. 272; Löffler a. a. O., § 6 LPG, Rd.-Nrn. 44 ff.

<sup>34</sup> Siehe zu dem vergleichbaren Fall der Berichterstattung über Personen im Zusammenhang mit Vorgängen aus der NS-Zeit Löffler/Ricker a. a. O., S. 274.

<sup>35</sup> BVerfGE 30, 250, 263 f.; 71, 206, 215 m. w. N.

<sup>36</sup> So auch BVerfGE 71, 206, 216 ff., zu dem insoweit vergleichbaren § 353 d StGB.