

sionsorgane. Als solches ist es einzigartig und in Lateinamerika lediglich vergleichbar mit den 1992 in Paraguay aufgefundenen Archivos del Terror.¹²⁹ Die Bedeutung des CD-Geheimarchivs für die Aufarbeitung der CD- und Diktaturgeschichte wird von Dieter Maier und mir wie folgt eingeschätzt: »Su estudio permite dibujar una arqueología de la represión en Chile y entender el factor clave que jugó la asociación ›público-privada‹ entre la policía secreta DINA y los alemanes de la Colonia Dignidad en la reafirmación en el poder de Pinochet.«¹³⁰

Das chilenische Bildungsministerium stellte den Dokumentenbestand 2016 unter Denkmalschutz.¹³¹ Seit Januar 2019 sind die 2000 und 2005 sichergestellten Unterlagen im Archivo Nacional in Santiago einsehbar.¹³² Dazu gehören neben den Fichas noch 23.000 weitere Dokumente der CD.

2.3 Wissenschaftliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverbrechen

Für eine unabhängige Erforschung von Behördenhandeln ist der weitreichende Zugang zum entsprechenden Aktenmaterial notwendig.¹³³ Dieser kollidiert jedoch häufig mit dem Interesse von Institutionen, die sie betreffenden Verwaltungsprozesse möglichst vertraulich zu handhaben. In der Regel entscheiden Behörden bei Anträgen auf Einsicht in ihre Archiv- und Verwaltungsakten äußerst restriktiv, erst recht, wenn ihnen das Forschungsthema sensibel erscheint. Bei Bundesbehörden ist der Zugang zu Dokumenten gesetzlich geregelt. Bei bereits archivierten Dokumenten greift das Bundesarchivgesetz (BArchG), während das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) den Zugang zu Akten regelt, die sich noch in den jeweiligen Behörden befinden. Dabei hat der Gesetzgeber den Behörden einen breiten Ermessensspielraum eingeräumt und eine Reihe von Gründen festgelegt, die eine Nichtherausgabe von Akten für Forschungszwecke rechtfertigen.

Im Zuge verschiedener Debatten über personelle Kontinuitäten in bundesdeutschen Behörden nach 1945 wurde in den vergangenen Jahren verstärkt eine wissenschaftliche Untersuchung dieser Behörden eingefordert, die u.a. der zu sehr eingeschränkte Zugang zu Akten bis dahin verhindert hatte. Die Reaktion auf diese Forderungen war allerdings keine generelle Öffnung der Archive, sondern die Einberufung sogenannter

129 Maier/Stehle, Colonia Dignidad, S. 53.

130 Ebd.

131 Diario Oficial 41.626 vom 06.12.2016. Declara Monumento Nacional en la categoría de Monumento Histórico al »Archivo de Colonia Dignidad«.

132 Eine Übersicht über die Bestände findet sich hier: Archivo Nacional de Chile. AN pone a disposición de la ciudadanía archivos de Colonia Dignidad vom 31.12.2018, online unter <https://www.archivonacional.gob.cl/sitio/Contenido/Noticias/89326:AN-pone-a-disposicion-de-la-ciudadania-archivos-de-Colonia-Dignidad>.

133 Teile dieses Abschnitts sind eine Ausarbeitung von: Jan Stehle. Das Amt und der Aktenzugang. Meine Bemühungen um Aktenfreigabe beim Auswärtigen Amt im Kontext des Berichts der Historikerkommission sowie der Archivierungspraxis des Auswärtigen Amtes, in: Hawel, Markus (Hg.). Work in progress. Work on progress. Doktorand_innen-Jahrbuch der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Bd.1, Berlin 2011, S. 119-133, online unter https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publikationen/B2011_studienwerk.pdf.

Unabhängiger Historikerkommissionen (UHK), deren Auftrag und personelle Zusammensetzung die Behörden jeweils bestimmten. »Unabhängig« bedeutet also lediglich, dass die Kommissionsmitglieder keine Behördenangehörigen sind. Sie unterliegen jedoch sehr wohl den zum Teil recht strikten vertraglich festgelegten Bedingungen der Behörden.¹³⁴ Vorreiter war hierbei das Auswärtige Amt mit einer 2010 veröffentlichten Studie über seinen Umgang mit der NS-Vergangenheit nach 1945, die kurz als *Das Amt* zitiert wird.¹³⁵ Dem Beispiel des AA folgten weitere Behörden diesem Beispiel. In den letzten Jahren erschienen ähnliche Studien im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums (BMAS)¹³⁶, des Bundesjustizministeriums (BMJ)¹³⁷, des Bundesfinanzministeriums (BMF)¹³⁸, des Bundesnachrichtendienstes (BND)¹³⁹ und des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV)¹⁴⁰. Die Veröffentlichungen befassen sich dabei einerseits mit der Geschichte der jeweiligen Behörde während des Nationalsozialismus und thematisieren andererseits den Umgang mit dieser Vergangenheit während der Nachkriegs- jahrzehnte.

2.3.1 *Das Amt und der Aktenzugang: Informationsfreiheit und Behördentransparenz*

Auch die Debatte um Informationsfreiheit und Behördentransparenz bekam durch die Veröffentlichung dieser Studien neuen Schwung. So übte etwa die vom AA beauftragte Unabhängige Historikerkommission scharfe Kritik an der Archivpolitik der Behörde. Diese habe sich »jahrzehntlang nicht nur faktisch bedeckt gehalten, sondern durch eine ausgesprochen restriktive Archivpolitik unabhängige Bemühungen um eine kritische Erforschung seiner Geschichte immer wieder konterkariert«.¹⁴¹ Auch für die Kommission selbst habe sich die Benutzung mancher Archivbestände in der Praxis schwierig gestaltet:

-
- 134 So beschränkt sich der Auftrag der im Februar 2011 berufenen Historikerkommission des BND auf die Aufarbeitung der Jahre bis 1968. Vgl. Unabhängige Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des BND. Projektbeschreibung (o. D.), online unter https://www.uhk-bnd.de/?page_id=17.
- 135 Conze, Eckart/Norbert Frei/Peter Hayes/Moshe Zimmermann. *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2010.
- 136 Vgl. Nützenadel, Alexander (Hg.). *Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus: Verwaltung – Politik – Verbrechen*. [Unabhängige Historikerkommission zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums 1933–1945], Göttingen 2017.
- 137 Vgl. Görtemaker, Manfred/Christoph Safferling. *Die Akte Rosenberg: das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016.
- 138 Vgl. Kuller, Christiane. *Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland*, Berlin u.a. 2013; Kilian, Jürgen. *Krieg auf Kosten anderer. Das Reichsministerium der Finanzen und die wirtschaftliche Mobilisierung Europas für Hitlers Krieg*, Berlin u.a. 2017 sowie Banken, Ralf. *Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich*, Berlin u.a. 2018.
- 139 Vgl. Unabhängige Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Bundesnachrichtendienstes. Veröffentlichungen [o. D.], online unter https://www.uhk-bnd.de/?page_id=340.
- 140 Vgl. Goschler, Constantin/Michael Wala. »Keine neue Gestapo«: Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, Reinbek 2015.
- 141 Conze et al., *Das Amt*, S. 716.

»Neben evidenten individuellen Vorbehalten einzelner Mitarbeiter gegen den an die Kommission ergangenen Auftrag dürften die Gründe dafür vor allem in den eingeschliffenen strukturellen Sonderbedingungen zu suchen sein, unter denen das PA AA seit Langem operiert und die einem demokratisch transparenten Archivzugang, wie ihn das Bundesarchiv auf der Grundlage des Bundesarchivgesetzes erfolgreich praktiziert, zuwiderlaufen. [...] All dies hat zur Konsequenz, dass die Kommission [...] letztlich nicht sicher sein kann, wirklich alle für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen zu Gesicht bekommen zu haben; dies gilt insbesondere für die erst zu einem sehr späten Zeitpunkt zugänglich gewordenen und noch nicht deklassifizierten VS-Sachen.«¹⁴²

Der Bericht der Historikerkommission kommt zu dem Schluss, dass das über Jahrzehnte gepflegte Selbst- und Geschichtsbild des AA ein Mythos ist.¹⁴³

Hierbei kommt eine Besonderheit zum Tragen: Als einzige oberste Bundesbehörde gibt das AA seine Akten nicht ans Bundesarchiv ab, sondern verwaltet sie im eigenen Hause, im sogenannten Politischen Archiv (PA AA). Damit ist das AA bei Anträgen auf Akteneinsicht Richter und Beteiligter zugleich. Nach der Veröffentlichung von *Das Amt* forderten zahlreiche Stimmen eine Überführung des PA AA in das Bundesarchiv, darunter auch der ehemalige Außenminister Fischer, der die UHK 2005 eingesetzt hatte, sowie Hartmut Weber, bis 2011 Präsident des Bundesarchivs.

2.3.2 Gesetzliche Regelungen des Aktenzugangs zu Forschungszwecken

Seit über 200 Jahren ist der Zugang zu Behördeninformationen gesetzlich geregelt.¹⁴⁴ Seit der Novellierung des Freedom of Information Act (FOIA) in den USA 1974 – einer Folge des Watergate-Skandals – öffnen sich Verwaltungen weltweit zunehmend für die Informationsbedürfnisse von Bürger_innen. Die Debatte um eine Ausweitung der Informationsfreiheit ist dabei meist eine Diskussion über die Grenzen der notwendigen Geheimhaltung. Im Folgenden möchte ich darstellen, wie diese Grenzen, aber auch der Zugang zu Akten der obersten Bundesbehörden derzeit gesetzlich geregelt sind.

Das Bundesarchivgesetz

Das Bundesarchivgesetz (BArchG)¹⁴⁵ definiert als Rolle des Bundesarchivs, die schriftlich dokumentierten Amtsvorgänge des Bundes »auf Dauer zu sichern, nutzbar zu ma-

¹⁴² Ebd., S. 718f.

¹⁴³ Ebd., S. 12.

¹⁴⁴ Scholz, Michael. Die Öffnung der Archive für Jedermann. Zur Geschichte der öffentlichen Benutzung, in: Brandenburgisches Landeshauptarchiv (Hg.). Brandenburgische Archive – Mitteilungen aus dem Archivwesen des Landes Brandenburg Nr. 10/1997, S. 4-9, online unter http://blha.brandenburg.de/wp-content/uploads/2017/06/Brandenburgische_Archive_10_1997.pdf.

¹⁴⁵ Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG) vom 06.01.1988, in: Bundesgesetzblatt, 1988 Teil I, Nr. 2 vom 14.01.1988, S. 62ff. Im Folgenden zitiert als BArchG. Am 19. Januar 2017 verabschiedete der Bundestag mit den Stimmen der Großen Koalition eine Novellierung des BArchG. Allerdings haben die Änderungen aus meiner Sicht wenig Einfluss auf Akteneinsichtsbegehren wie etwa zu dieser Untersuchung. Insbesondere bei Vorschlussachen ändert sich wenig am Ermessensspielraum der Behörden bei der Gewährung von Aktenzugang.

chen und wissenschaftlich zu verwerten« (§ 1 BArchG) und somit eine »rückblickende Kontrolle von Regierung und Verwaltung« zu ermöglichen, wie das Leitbild des Archivs besagt.¹⁴⁶ Das Auswärtige Amt (AA) archiviert seine Akten hingegen im hauseigenen Politischen Archiv (PA AA), da es diese Bestände »regelmäßig zur Erfüllung unterschiedlichster Aufgaben [...] benötigt«.¹⁴⁷ Die Unterschiede zwischen beiden Archiven haben durchaus Auswirkungen auf die Verwaltung und die Freigabe von Akten. Mit Ausnahme des AA müssen also sämtliche Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte des Bundes alle Dokumente, die sie nicht mehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, dem Bundesarchiv zur Übernahme anbieten (§ 2 I BArchG).

Sind Dokumente beim Bundesarchiv archiviert, so regelt das BArchG, dass sie 30 Jahre nach ihrer Entstehung auf Antrag für jede Person einsehbar sind. Ausgenommen davon ist personenbezogenes Schriftgut sowie Dokumente, die einer Geheimhaltungseinstufung unterliegen. Die sogenannte Schutzfrist von 30 Jahren kann jedoch auf Antrag verkürzt werden, »wenn die Benutzung für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerlässlich ist« (§ 5 V BArchG). Die Fristverkürzung liegt in erster Linie im Ermessen der Behörde. Diese befindet darüber, ob ein sogenanntes Ausschlusskriterium vorliegt. Nach § 5 VI ist dies unter anderem der Fall, wenn:

- »1. Grund zu der Annahme besteht, dass das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet würde, oder
- 2. Grund zu der Annahme besteht, dass schutzwürdige Belange Dritter entgegenstehen, [...]
- 5. die Geheimhaltungspflicht nach § 203 Abs. 1 bis 3 des Strafgesetzbuches oder anderen Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung verletzt würde.« (§ 5 VI BArchG)

Wird ein Antrag auf Herabsetzung der Schutzfrist abgelehnt, so kann dagegen beim zuständigen Verwaltungsgericht Klage erhoben werden. Seit Inkrafttreten des BArchG 1988 gab es zwei entsprechende Klagen gegen das AA,¹⁴⁸ darunter meine eigene.¹⁴⁹

Das Informationsfreiheitsgesetz

Das AA bewahrt – wie auch andere Ministerien – Akten aus der »laufenden Verwaltung« in den hierfür zuständigen Fachreferaten auf.¹⁵⁰ Wie sämtliche amtlichen Informationen der obersten Bundesbehörden (mit Ausnahme der Nachrichtendienste) un-

¹⁴⁶ Bundesarchiv. Leitbild [o. D.], online unter <https://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/leitbild/index.html.de>, zuletzt abgerufen am 17.02.2011.

¹⁴⁷ Deutscher Bundestag. Drucksache 17/4339 vom 21.12.2010. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/3804 – Erleichterung des Forschungszugangs zu Archiven des Auswärtigen Amts und anderer Bundesministerien, S. 2.

¹⁴⁸ Deutscher Bundestag. Drucksache 17/4339 vom 21.12.2010, S. 7.

¹⁴⁹ Bei dem anderen Fall handelt es sich um eine Klage Dieter Maiers auf Einsicht von Akten zur argentinischen Militärdiktatur. Vgl. VG Berlin, AZ VG 1 K 1.10.

¹⁵⁰ Deutscher Bundestag. Drucksache 17/4339 vom 21.12.2010, S. 3.

terliegen diese Unterlagen seit 2006 dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG).¹⁵¹ Mit Inkrafttreten des IFG sollte ein »Paradigmenwechsel von der generellen Amtsverschwiegenheit zu einer offenen Verwaltung« eingeleitet werden.¹⁵² Das Gesetz begründet für jede Person »gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen« (§ 1 IFG). Jedoch nennt das Gesetz zugleich eine Reihe von Ausnahmen, etwa zum »Schutz von öffentlichen Belangen« (§ 3 IFG), zum »Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses« (§ 4 IFG) sowie zum »Schutz personenbezogener Daten« (§ 5 IFG). Die Auslegung dieser Ausnahmen liegt – wie auch beim BArchG – vollständig im Ermessen der entscheidenden Behörde. Seit Inkrafttreten des IFG wird kritisiert, dass die Auslegungspraxis der Behörden sehr restriktiv ist.¹⁵³ Der Ausnahmenkatalog des IFG stelle eine »Generalklausel zur Verweigerung von Informationen«¹⁵⁴ dar. Er sei zu weit und zu unbestimmt gefasst und gebe dadurch den Behörden die Möglichkeit, durch eine pauschale Anführung abstrakter Gefahren Informationsgesuche im Widerspruch zur Intention des Gesetzes vollständig zu blockieren.

Immerhin kann bei Auseinandersetzungen mit Behörden bezüglich der Anwendung des IFG vermittelnd der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) angerufen werden. Die Einflussmöglichkeiten des BfDI sind als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Innern (BMI) jedoch begrenzt. So besitzt der BfDI keinerlei Weisungsbefugnis.

Verschlusssachen

Sowohl BArchG als auch IFG sehen vor, dass ein Antrag auf Akteneinsicht abgelehnt werden kann, falls für die entsprechenden Dokumente eine Geheimhaltungseinrichtung vorliegt. Rechtsgrundlagen für die Einstufung eines Schriftstücks als »streng geheim«, »geheim«, als »Verschlusssache Vertraulich« (VS-V) oder »Verschlusssache – nur für den Dienstgebrauch« (VS-NfD) sind zum einen die Verschlusssachenanwei-

-
- 151 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG) vom 05.09.2005, in: Bundesgesetzblatt, 2005 Teil I, Nr. 57, S. 2722ff. vom 13.09.2005. Im Folgenden zitiert als IFG. Das IFG gilt für die Bundesebene. Auf Länderebene haben inzwischen 13 Bundesländer eigene Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet. Es fehlen noch Bayern, Niedersachsen und Sachsen (Stand Januar 2020). Eine entsprechende Übersicht ist online verfügbar unter <https://transparenzranking.de/>.
- 152 Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, Bonn 2010, online unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/2TB08_09.pdf, S. 9.
- 153 Vgl. Redelfs, Manfred. Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz: Transparenz für Hartnäckige, in: BBE Newsletter Nr. 16/2007 vom 09.08.2007, online unter <https://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/PDF/newsletter/nl-2018-16.pdf>, (zuletzt abgerufen am 11.02.2011).
- 154 Bräutigam, Thomas. Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich. Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts. [Dissertation] Universität Helsinki, 2008. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/42586/rechtsve.pdf>; (zuletzt aufgerufen am 24.02.2011).

sung des BMI (VSA)¹⁵⁵ und zum anderen das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG)¹⁵⁶. § 2 der VSA definiert Verschlussachen als »im öffentlichen Interesse, insbesondere zum Schutz des Wohles des Bundes oder eines Landes, geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse« begründet. Bis vor kurzem war wenig über die Anzahl, Charakteristika und Archivierung von Verschlussachen in Geheimarchiven der obersten Bundesbehörden sowie in staatlichen Archiven bekannt. Im Zuge der Debatten über Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz wird seit einigen Jahren jedoch auch verstärkt über den Umgang mit Verschlussachen diskutiert u.a. in Publikationen¹⁵⁷ und Parlamenten.¹⁵⁸

Laut Bundesregierung fällt der überwiegende Teil der als vertraulich eingestuften Akten in die Kategorie »VS-NfD«.¹⁵⁹ Der Historiker Josef Foschepoth schätzt die Anzahl von Verschlussachen bei Bundesministerien, Nachrichtendiensten, obersten Gerichten sowie dem Bundestag auf einen zweistelligen Millionenbereich.¹⁶⁰ Angesichts von »Millionen bislang nicht zugänglicher VS-Akten«, so Foschepoth, sei »die Geschichte der Bundesrepublik noch nicht geschrieben«.¹⁶¹ Meine eigene Durchsicht inzwischen freigegebener Akten im PA AA ergab, dass viele Dokumente ursprünglich den Stempel »VS-NfD« trugen, bei denen nicht recht ersichtlich ist, weshalb eine Geheimhaltung erforderlich gewesen sein soll. Die Vermutung, dass das Prädikat »VS-NfD« sehr freigiebig verwendet wurde, bestätigen auch interne Schreiben des AA. So heißt es etwa im Hauserlass eines Staatssekretärs von 1968:

»Der VS-Verkehr hat im Auswärtigen Amt einen Umfang angenommen, der die vorschriftsmäßige Behandlung der VS außerordentlich erschwert. Ich habe festgestellt,

¹⁵⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (Verschlussachenanweisung, VSA) vom 10.08.2018, in: Gemeinsames Ministerialblatt 2018, Nr. 44-47, S. 826ff. Im Folgenden zitiert als VSA.

¹⁵⁶ Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz, SÜG) vom 20.03.1994, in: Bundesgesetzblatt 1994 Teil 1, Nr. 25. S. 687ff. Im Folgenden zitiert als SÜG.

¹⁵⁷ Vgl. Jens Niederhut/Uwe Zuber (Hg.). *Geheimschutz Transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven*, Essen 2010. Der Sammelband diskutiert umfassend die Behandlung von Verschlussachen in Archiven sowie die Zugangsmöglichkeiten für Forscher_innen.

¹⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/11354 vom 12.12.2008. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 16/11079). Freigabe von Akten der Bundesregierung sowie Deutscher Bundestag. Drucksache 17/4339 vom 21.12.2010.

¹⁵⁹ Deutscher Bundestag. Drucksache 16/11354 vom 12.12.2008, S. 2f.

¹⁶⁰ Foschepoth, Josef. Die Bedeutung der Bundesakten für einen neuen Blick auf die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus dem Bundesarchiv 21 (2013), Heft 1, S. 74-79, hier S. 73. Die VS-Bestände in den Landesarchiven betragen noch einmal weitere 1,4 Regalkilometer, vgl. Foschepoth, Josef. Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit, in: Jens Niederhut/Uwe Zuber (Hg.). *Geheimschutz Transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven*, Essen 2010, S. 27-58, hier S. 29. Im PA AA werden ca. 8.000 Archivbände mit Verschlussachen von 1949 bis 1975 verwahrt, vgl. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/4339 vom 21.12.2010, S. 4.

¹⁶¹ Foschepoth, Josef. Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit, in: Jens Niederhut/Uwe Zuber (Hg.). *Geheimschutz Transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven*, Essen 2010, S. 27-58, hier S. 27.

dass in Abweichung von den Bestimmungen der VS-Anweisung Schriftstücke in erheblichem Umfange höher eingestuft werden, als es nach den Vorschriften des § 4 der VS-Anweisung erforderlich wäre. Ich bitte daher, bei der Einstufung der VS einen wesentlich strengeren Maßstab als bisher anzulegen. Die Arbeitseinheiten sind verpflichtet, laufend [...] für die weitgehende Herabstufung des VS-Schriftgutes zu sorgen.«¹⁶²

Formal sieht die VSA vor, dass die Notwendigkeit zur Geheimhaltung ständig überprüft wird. Laut Michael Hollmann, Präsident des Bundesarchivs, ist dies jedoch »in den vergangenen 60 Jahren seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nur in sehr unzureichendem Maße tatsächlich umgesetzt worden«.¹⁶³ Laut VSA entfällt die Einstufung als Verschlusssache nach 30 Jahren, sofern die Abteilung, die das Dokument erstellt hat, diese nicht explizit verlängert.¹⁶⁴

Unklar ist, wie viele der als geheim eingestuften Akten überhaupt in Archive gelangen und wie viele dort auch einsehbar werden. 2008 bestätigte die Bundesregierung die Vernichtung von VS-Dokumenten. Allein seit Oktober 2005 seien 3181 VS-Sachen vernichtet worden.¹⁶⁵ Jens Niederhut und Uwe Zuber vom Landesarchiv NRW schreiben dazu: »Nur gute und vertrauensvolle Beziehungen zu den entsprechenden Behörden gewährleisten, dass überhaupt geheime Akten in die Archive kommen und nicht etwa unkontrolliert vernichtet werden.«¹⁶⁶ Eine Rechtsgrundlage für die Vernichtung von sensiblem Aktenmaterial ist mir nicht bekannt.¹⁶⁷ Dennoch gibt es Indizien, die vermuten lassen, dass die Vernichtung brisanter Akten bei verschiedenen Bundesbehörden zumindest lange Zeit gängige Praxis war: So heißt es beispielsweise in einem Hauserlass des AA von 1977:

»Auf die Notwendigkeit der Vernichtung entbehrlicher VS wird hingewiesen. Auch hier sollte möglichst schon bei Fertigung, bzw. beim Eingang einer VS festgelegt werden,

¹⁶² PA AA, ZW 125131. Staatssekretär im AA an die Herren Leiter der Arbeitseinheiten im Hause, Betr.: Behandlung von Verschlusssachen (VS) im Auswärtigen Amt, 27.03.1968. GZ ZB 9 -82.00/o – Ein ähnlicher Hauserlass vom 28.12.1977 klingt nur unweesentlich anders.

¹⁶³ Hollmann Michael. Verschlusssachen im Bundesarchiv, in: Jens Niederhut/Uwe Zuber (Hg.). Geheimschutz Transparent? Verschlusssachen in staatlichen Archiven, Essen 2010, S. 113-118, hier S. 114.

¹⁶⁴ Laut § 19 II VSA lauten die Fristen für eine Aufhebung der VS-Einstufung wie folgt: »Einstufungen sind aufgehoben, sofern auf der Verschlusssache keine längere oder kürzere Frist bestimmt ist (vergleiche §§ 16 und 17) 1. für die Vorgänge der Jahre 1949 bis 1959 mit Ablauf des 31. Dezember 2012, 2. für die Vorgänge der Jahre 1960 bis 1994 bis zum 1. Januar 2025 – dabei sind beginnend mit dem Ablauf des Jahres 2013 mindestens drei Jahrgänge je Kalenderjahr in chronologischer Reihenfolge auf Offenlegung zu prüfen, 3. für die Vorgänge der Jahre ab 1995 nach 30 Jahren.«

¹⁶⁵ Deutscher Bundestag. Drucksache 16/11354 vom 12.12.2008, S. 8.

¹⁶⁶ Jens Niederhut/Uwe Zuber. Einleitung, in: Jens Niederhut/Uwe Zuber (Hg.). Geheimschutz Transparent? Verschlusssachen in staatlichen Archiven, Essen 2010, S. 9-16, hier S. 15.

¹⁶⁷ § 32 VSA regelt zwar die Vernichtung von VS-Sachen, dort sind jedoch lediglich Verschlusssachen gemeint, »die das zuständige Archiv nicht übernimmt«. Der Aktenplan des AA (Stand: 14.07.2008) enthält das APZ 262.05 »Aufbewahrung, Verwaltung, Archivierung und Vernichtung von VS, §§ 20-30, jährl. Prüfungen«. Vgl. Auswärtiges Amt. Aktenplan 2008, online unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/382696/publicationFile/4259/Aktenplan-Download.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.01.2013).

dass sie nach Bearbeitung oder nach Eintreten eines bestimmten Ereignisses vernichtet werden kann.«¹⁶⁸

2.3.3 Meine eigenen Bemühungen um Aktenzugang für die Forschung zu dieser Arbeit

In diesem Abschnitt möchte ich exemplarisch beschreiben, wie sich meine eigenen Bemühungen um Akteneinsicht beim Auswärtigen Amt, beim Bundeskanzleramt, beim BMI, beim BND sowie bei der Staatsanwaltschaft Bonn gestaltet haben. Einige dieser Bemühungen waren vergeblich. Andere führten erst nach langwierigen Rechtstreitigkeiten zu einem Aktenzugang.

Auswärtiges Amt

Zu Beginn meiner Recherchen, im Herbst 2008, besuchte ich das PA AA, um die dortigen Bestände zu eruieren. Über die Findbücher konnte ich etwa 200 Aktenbände¹⁶⁹ identifizieren, die schon im Titel einen direkten Bezug zur Colonia Dignidad aufweisen. Das Archivpersonal teilte mir sogleich mit, dass ich davon gemäß BArchG nur jene Akten einsehen dürfe, die älter als 30 Jahre seien. Das war nur bei ca. 25 von den 200 Archivbänden der Fall.¹⁷⁰ Für jüngere Unterlagen, so teilte mir das PA AA mit, müsste ich mich »auf die Sekundärliteratur einschließlich Presseberichterstattung stützen.«¹⁷¹ Als ich mich erkundigte, ob bei Akten, die jünger als 30 Jahre sind, das IFG zur Anwendung kommen könne, antwortete mir das AA:

»Das IFG ist [...] auf neue, noch nicht archivierte Aktenbestände anwendbar. Dies ist jedoch mit Einschränkungen verbunden [...] Gemäß § 3 Nr. 4 IfG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer [...] Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Dies ist bei Unterlagen zur Villa Baviera, die noch nicht archiviert sind, der Fall.«¹⁷²

Die Behörde behauptete also, dass sämtliche Akten zur Colonia Dignidad, die noch nicht ans Archiv abgegeben wurden, per se geheimhaltungsbedürftig seien. Nach Beratung mit meiner Rechtsanwältin Petra Schlagenhauf stellte ich daraufhin den Antrag auf Einsicht »in alle Akten des AA zur Colonia Dignidad (Villa Baviera), die den Untersuchungszeitraum meines Forschungsvorhabens betreffen (1961-2008)«.¹⁷³ Ich stützte mich dabei u.a. auf die Möglichkeit zur Verkürzung von Schutzfristen in § 5 V BArchG.

¹⁶⁸ PA AA, ZW, Bd. 125.131. Der Staatssekretär des AA an die Herren Leiter der Arbeitseinheiten im Hause, Betr.: Behandlung von Verschlussachen (VS) im Auswärtigen Amt, 28.12.1977. GZ ZB 9 - 82.00/o.

¹⁶⁹ Ein Aktenband im PA AA umfasst, gemäß den Erfahrungen des Verfassers, durchschnittlich 200-400 Seiten.

¹⁷⁰ Die übrigen etwa 175 Aktenbände reichen von 1981-1998, waren zu Beginn der Recherchen also mindestens zehn Jahre alt.

¹⁷¹ PJS, E-Mail vom PA AA an den Verfasser vom 12.09.2008.

¹⁷² PJS, Schreiben des AA an den Verfasser vom 27.01.2009.

¹⁷³ PJS, Schreiben des Verfassers an das AA vom 03.03.2009.

Ich wies zudem vorsorglich darauf hin, dass eine wissenschaftliche Auswertung der Akten das Wohl der Bundesrepublik nicht gefährden könne. Vielmehr, so argumentierte ich, läge die wissenschaftliche Aufarbeitung der dort begangenen Menschenrechtsverbrechen im Interesse von Öffentlichkeit und Wissenschaft – und damit eigentlich auch im Interesse des AA selbst. BArchG und IFG sähen beide eine gerichtliche Überprüfung der VS-Einstufung vor. Etwaigen Persönlichkeitsrechten Dritter könne durch eine Verpflichtung zur Anonymisierung Rechnung getragen werden, so meine Argumentation.

Entweder war mein Antrag beim AA eine Seltenheit oder mein Promotionsthema war von besonderer Brisanz. Jedenfalls lud das PA AA nur wenige Tage nach Eingang meines Schreibens elf Referate des AA zu einer internen Besprechung ein. Das Thema lautete: »Zugang zu den Unterlagen über die Colonia Dignidad nach IFG und Archivrecht«.¹⁷⁴

Mein Antrag wurde aufgeteilt: Meine Anfrage zum Archivgut wurde vom PA AA beantwortet, für die noch nicht archivierten Aktenbestände war die *Arbeitseinheit Informationsfreiheitsgesetz* des AA zuständig. Beide Stellen lehnten meinen Antrag ab.

Der Verwaltungsweg auf der Grundlage des Bundesarchivgesetzes

Das PA AA argumentierte, der Inhalt des Schriftgutes sei geeignet, die Beziehungen der Bundesrepublik zu Chile zu belasten:

»Entgegen der von Ihnen in o.g. Antrag vorgetragenen Auffassung besteht somit Grund zu der Annahme, dass das Wohl der Bundesrepublik durch die vorzeitige Benutzung des Schriftgutes gefährdet würde [...] Ein Interesse an der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Colonia Dignidad/Villa Baviera in Teilen der Öffentlichkeit steht der Einschlägigkeit dieses Ausschlusstatbestandes nicht entgegen. Ein amtliches Interesse an ihrem wissenschaftlichen Vorhaben [...] ist vor diesem Hintergrund nicht gegeben.«¹⁷⁵

Gegen diese Entscheidung legte ich Widerspruch ein. Ich argumentierte, dass das BArchG zwar die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen eines Archivzugangs auf internationale Beziehungen vorsieht. Allerdings müssten diese im Einzelfall schlüssig dargelegt werden. Eine pauschale Prognose wie hier im Falle des PA AA sei jedoch nicht ausreichend. Zudem sehe die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die Möglichkeit einer Genehmigung unter gewissen Auflagen vor.¹⁷⁶ Ferner wies ich darauf hin, dass ich bei einem Forschungsaufenthalt in Chile im Archiv des dortigen Außenministeriums Bestände zu Deutschland und CD bis zum Jahr 2005 einsehen durfte, was darauf hinweise, dass Chile die Befürchtung einer Schädigung der bilateralen Beziehungen nicht teilte.

Auch in seinem Widerspruchsbescheid¹⁷⁷ argumentierte das PA AA, dass das »Wohl der Bundesrepublik Deutschland« in Gefahr sei. Die Aufarbeitung des Gesamtkomplexes Colonia Dignidad sei ein »hochgradig sensibles Thema«. Falls durch die Veröffent-

¹⁷⁴ Von der Besprechung am 26.03.2009 erhielt ich Kenntnis über die Akteneinsicht in einem späteren Klageverfahren. Der Inhalt der Besprechung ist mir nicht bekannt.

¹⁷⁵ PJS, Ablehnungsbescheid des PA AA vom 27.05.2009.

¹⁷⁶ Eine mögliche Auflage ist die Aufnahme einer amtlichen Gegendarstellung in die Arbeit.

¹⁷⁷ PJS, Widerspruchsbescheid des PA AA vom 13.10.2009.

lichung meiner Dissertation Informationen aus den Akten an derzeitige Bewohner_innen der Villa Baviera gelangten, seien schutzwürdige Interessen von Opfern, Zeug_innen und Beteiligten bedroht. Das PA AA schrieb weiter:

»Die Bewältigung des Komplexes CD/VB ist für die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Republik Chile von essentieller Bedeutung. Angesichts der Sensibilität des Themas ist hierfür unbedingte Vertraulichkeit insbesondere hinsichtlich personenbezogener Daten und interner Entscheidungsprozesse im Auswärtigen Amt Voraussetzung. Eine Einsichtnahme in die Archivakten und die anschließende Verwendung gewonnener Informationen zu einem anderen als dem vorbestimmten Zweck der Verwaltungsaufzeichnungen ist geeignet, diese Vertraulichkeit zu gefährden und damit der deutsch-chilenischen Zusammenarbeit schweren, möglicherweise irreparablen Schaden zuzufügen. § 5 Abs. 6 Nr. 1 BArchG steht einer Benutzung der begehrten Akten daher entgegen.«¹⁷⁸

Das PA AA berief sich auf seinen Ermessensspielraum nach § 5 BArchG, sowie auf die dort genannten Ausnahmegründe, namentlich die schutzwürdigen Daten Dritter sowie die Einstufung eines Großteils der Akten als »VS-NfD«. Gegen diesen Bescheid erhob ich Klage beim VG Berlin.¹⁷⁹

Das Klageverfahren auf Grundlage des Bundesarchivgesetzes

In der Klagebegründung argumentierte meine Rechtsanwältin, ein Ermessensspielraum nach § 5 BArchG sei nicht vorhanden, da die dort angeführten Ausnahmen im konkreten Fall nicht erfüllt seien: Die Beziehungen zu Chile seien 20 Jahre nach Ende der dortigen Diktatur nicht gefährdet und der Fall CD werde seit über 40 Jahren in der Presse thematisiert. Zudem sei für eine wissenschaftliche Bearbeitung meiner Fragestellung eine Einsicht in die Akten des AA unerlässlich.

Das AA entgegnete in seiner Klageerwiderung, es sei unerheblich, ob eine Gefährdung der bilateralen Beziehungen tatsächlich vorliege, hierfür genüge die Prognose des AA.¹⁸⁰ Auch sei eine Anonymisierung der persönlichen Daten Dritter durch Schwärzen bei 131 Archivbänden mit geschätzt 26.000 Blatt »aus verwaltungsökonomischer Sicht nicht zu bewerkstelligen.«¹⁸¹ Das AA behauptete auch weiterhin, die persönlichen Opferdaten seien in höchstem Maße schutzwürdig – ganz im Gegensatz zu Aussagen von

178 Ebd.

179 Klageerhebung am 26.10.2009. Aktenzeichen des Verfahrens: VG 1 K 892.09. Das AA hatte mich im Ablehnungsbescheids darauf hingewiesen, dass ein Widerspruchsverfahren bei einer obersten Bundesbehörde nach § 68 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) nicht vorgesehen ist. Daher sei direkt Klage zu erheben.

180 PJS, Klageerwiderung AA vom 20.05.2010.

181 Ebd. Bei Rechtsstreitigkeiten über von Behörden geheimgehaltenes Aktenmaterial besteht ein Problem in der Bestimmung des Streitgegenstandes, also der tatsächlichen Menge der Akten. Während das AA in seiner Klageerwiderung von 131 Aktenbänden spricht, habe ich (später) aus Findbüchern eine Tabelle mit 177 Aktenbänden mit direktem Bezug zur CD erstellt. Noch undurchsichtiger ist die Lage bei der Akteneinsicht nach IFC, da zu (noch) nicht archivierten Behördenakten keinerlei Findmittel eingesehen werden können. Auch hier macht das AA widersprüchliche Angaben über die Größe des relevanten Aktenbestandes.

Opfer-Organisationen.¹⁸² Das AA beharrte darauf, dass ein Zugang zu den Akten nach § 5 BArchG »ausgeschlossen« sei und »das Transparenzgebot und das Interesse des Klägers an der Forschung zurückzutreten« hätten.¹⁸³

Auch bei einer vom Gericht angesetzten Güteverhandlung bot das AA keine generelle Herabstufung der Schutzfrist an. Auf Vorschlag des Richters wurde Folgendes vereinbart:

»Das AA ist bereit, auf konkrete Anfragen des Klägers zu bestimmten Ereignissen, die nach Möglichkeit nach Datum und Gegenstand präzisiert sind, das Archivmaterial durchzusehen und zu prüfen, ob dort Bestände sind, die insbesondere den politischen Meinungsbildungsprozess widerspiegeln. Diese Dokumente werden sodann geprüft, ob einer Herausgabe Gründe entgegenstehen. Falls das nicht der Fall ist, wird das Material dem Kläger in Kopie zugänglich gemacht.«¹⁸⁴

Ich übergab dem AA daraufhin eine Liste mit etwa 60 zeitlich eingegrenzten Ereignissen ab 1980 und bat um Einsicht in die betreffenden Akteure. Nach zehnwöchiger Prüfung teilte mir das AA mit, die Liste sei »bedauerlicherweise nicht geeignet«, um die angestrebte »sinnvolle Eingrenzung tatsächlich zu erreichen«.¹⁸⁵ Die Liste sei zu umfangreich, zu unbestimmt und solle daher »reduziert und konkretisiert« werden.¹⁸⁶ Unter dem Eindruck der Diskussionen über die Ergebnisse der Historikerkommission¹⁸⁷ und um das Verfahren abzukürzen schlug ich dem AA eine generelle Herabsetzung der Schutzfrist für Unterlagen bis zum Jahr 1998 vor – inklusive einer Einsicht in die VS-Verzeichnisse.¹⁸⁸ Eine präzisere Eingrenzung sei mir ohne Kenntnis über den Inhalt der Akten nicht möglich. Für den Ablehnungsfall drohte ich, eine Wiederaufnahme des Gerichtsverfahrens zu beantragen.¹⁸⁹

Das AA antwortete, zwar weiterhin zu einem Vergleich bereit zu sein, beharrte jedoch auf einer Eingrenzung der Bestände, vor allem um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Eine Anfertigung detaillierter Inhaltsverzeichnisse entspräche fachlich einer »vertieften Erschließung« bzw. einer »Gesamtsichtung des Aktenbestands« und wäre daher vom Arbeitsaufwand her »unvertretbar«.¹⁹⁰ Das AA schlug mir vor, mich auf Akten eines »Registraturbildners« zu beschränken, also beispielsweise auf die Akten der Botschaft in Santiago im Bestand der Auslandsvertretungen.¹⁹¹

182 Die fordern schon lange eine Öffnung der Aktenbestände zur CD. Die Not- und Interessengemeinschaft der Geschädigten der Colonia Dignidad (NIG) wandte sich etwa 2010 in einem offenen Brief an den damaligen Außenminister Westerwelle. Darin beklagte sie die nicht stattfindende Aufarbeitung und forderte auch konkret eine Aktenfreigabe für mein Forschungsvorhaben. Ähnliche Forderungen an das AA stellt die NIG seit ihrer Gründung 1988.

183 PJS, Klageerwiderung AA vom 20.05.2010.

184 VG Berlin, AZ VG 1 K 892.09. Abschrift der nichtöffentlichen Sitzung vom 11.06.2010.

185 PJS, Schreiben der Rechtsabteilung des AA an den Verfasser vom 06.10.2010.

186 PJS, Schreiben der Rechtsabteilung des AA an den Verfasser vom 06.10.2010.

187 Conze et al., Das Amt und die Vergangenheit.

188 Das Jahr 1998 wurde in Anlehnung an ein ähnliches Verfahren gewählt, in welchem dem Kläger 2011 Akteneinsicht gewährt worden war.

189 PJS, Schreiben des Verfassers an das AA vom 22.02.2011.

190 PJS, Schreiben des AA an RAin Schlagenhauf vom 08.03.2011.

191 Ebd.

Die im Vorschlag genannten Akten machen mehr als ein Drittel aller im PA AA archivierten Akten zum Fall CD aus der Zeit von 1980 bis 1998 aus. Zudem nahm ich an, dass sie einen Großteil der Vorgänge um die CD abdecken. Daher signalisierte ich dem AA meine Bereitschaft, auf diesen Vorschlag einzugehen.¹⁹² Ich fügte eine Liste von 85 Aktenbänden bei und verwies dabei auch auf die Entwicklungen im parallel stattfindenden IFG-Verfahren. Das AA reagierte relativ umgehend:

»In diesem Sinne sind wir bereit, im Lesesaal des Politischen Archivs die Einsichtnahme der gewünschten Akten der Botschaft Santiago im Archivbestand ›Auslandsvertretungen ab 1949/51‹, entsprechend einer Schutzfristverkürzung nach § 5 Abs. 5 BArchG zu gewährleisten. Kopien können nicht gefertigt werden. Ihr Mandant wird gebeten, eine Verpflichtung zum Schutz personenbezogener Daten zu unterzeichnen und seine Dissertation nach Fertigstellung zur Prüfung vorzulegen.«¹⁹³

Die Plötzlichkeit, mit der das AA bereit war, sich auf diesen Vergleich einzulassen, nachdem bereits über zwei Jahre seit meinem Antrag auf Akteneinsicht vergangen waren, überraschte mich. Möglicherweise gab es einen Zusammenhang mit aktuellen Entwicklungen im Fall CD: Nur wenige Tage vor dem Schreiben des AA war bekannt geworden, dass Hartmut Hopp sich der chilenischen Justiz entzogen hatte und nach Deutschland geflüchtet war. Damit war das Thema CD einmal mehr in den Medien präsent. Im Juli 2011 wurde der von beiden Seiten ausformulierte und abgestimmte Vergleich zwischen dem AA und mir schließlich beim VG Berlin protokolliert.¹⁹⁴

Das Verwaltungsverfahren auf Grundlage des IFG

Im April 2009 hatte ich parallel zum eben geschilderten Verfahren auch einen Ablehnungsbescheid von der Arbeitseinheit Informationsfreiheitsgesetz des AA erhalten.¹⁹⁵ Darin ging es um meinen Antrag auf Einsicht von Akten, die sich noch in der »laufenden Verwaltung« des AA befinden. Das AA entschied, dass sämtliche 17 Aktenbände des Länderreferates Chile zum Thema Colonia Dignidad aus dem Zeitraum Januar 2005 bis April 2009 komplett als »VS-NfD« eingestuft seien und daher nicht eingesehen werden könnten. Zudem könne eine Freigabe der Akten »bilaterale Beziehungen belasten und Gesprächspartner desavouieren«, womit das Amt auf eine entsprechende Ausnahmeregelung in § 3 IFG anspielte. Allerdings gäbe es noch weitere Aktenbände zum Thema CD in anderen Referaten. Sollte ich auch an diesen interessiert sein, so solle ich »eine neue, zeitlich oder thematisch konkretisierte Anfrage« stellen, um »eine detaillierte Prüfung des Zugangsanspruches zu diesem Aktenbestand« zu ermöglichen.¹⁹⁶ Ich legte Widerspruch gegen diesen Bescheid ein und dehnte zudem meinen Antrag auf alle neu benannten Unterthemen und Aktenbände aus. Im Juli 2009 erhielt ich ein Schreiben des AA mit einer Auflistung der »Unterlagen der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes betreffend ›Colonia Dignidad‹«. Darin waren 90 Aktenbände aufgelistet, davon 77 aus dem

¹⁹² PJS, Schreiben des Verfassers an AA vom 27.05.2011

¹⁹³ PJS, Schreiben des AA an RAin Schlagenhauf vom 10.06.2011.

¹⁹⁴ VG Berlin, VG 1 K 892.09. Abschrift des Protokolls vom 29.07.2011.

¹⁹⁵ PJS, Schreiben AA an den Verfasser vom 06.04.2009.

¹⁹⁶ Ebd.

Fachreferat 511 (Nothilfe für Deutsche im Ausland). Die Laufzeit der Akten reichte bis ins Jahr 1967 zurück. Auch für diese Akten machte das AA erneut Ausnahmeregelungen wie Geheimschutz, den Schutz bilateraler Beziehungen oder Persönlichkeitsrechte geltend. Im Oktober 2009 wurde dem AA mein Wunsch mitgeteilt, Einsicht in sämtliche aufgeführten Akten zu nehmen und zu prüfen, ob in anderen Referaten des AA noch weitere Akten zur CD vorlägen. In Absprache mit meiner Anwältin und dem AA warteten wir eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in einer ähnlichen Sache ab.¹⁹⁷ Im November 2009, nach der Entscheidung, fragte das AA an, ob ich »im Falle einer Herausgabe dieser Akten mit der Schwärzung der personenbezogenen Daten Dritter« einverstanden wäre, was ich bejahte.¹⁹⁸ Das AA kündigte daraufhin eine längere Prüfung an und stellte mir schließlich im Mai 2010 seinen Widerspruchsbescheid aus. Darin hieß es:

»Das Auswärtige Amt ist bei erneuter Prüfung unter Berücksichtigung Ihrer Argumente zu dem Schluss gekommen, dass Ihrem Mandanten ein Informationszugang nicht gewährt werden kann. Der Anspruch auf Informationszugang nach §1 Abs. 1 IfG ist nach §§ 3 Nr. 1 a), 3 Nr. 4, 5 Abs. 1, 3 Nr. 7 IfG ausgeschlossen.«¹⁹⁹

Unter anderem fürte das Amt aus:

»Die laufenden Gerichtsverfahren in Sachen Colonia Dignidad könnten durch das Bekanntwerden von Informationen beeinflusst und gefährdet werden und dadurch die Beziehungen zu Chile nachteilig beeinflusst werden. Das diplomatische Vertrauensverhältnis zu Chile könnte ferner gefährdet werden, da die Akten Informationen enthalten, die die chilenischen Behörden der deutschen Botschaft unter der Voraussetzung der vertraulichen Behandlung übermittelt hat [...] Das Auswärtige Amt hat im Rahmen der ihm zustehenden Entscheidungsprärogative befunden, dass der Informationszugang wegen einer möglichen Belastung der deutsch-chilenischen Beziehungen nicht der geeignete Weg für die grundsätzlich förderungswürdige Aufklärung der Geschehnisse in der Colonia Dignidad ist [...].«²⁰⁰

Das AA argumentierte, die Akten seien vollständig als »VS-NfD« eingestuft. Zudem müsse man die Privatsphäre der Opfer schützen. Hierzu bemühte das Amt sogar das Grundgesetz:

»Die Akten beinhalten viele Aufzeichnungen zu Einzelschicksalen von Bewohnern, ohne dass die Betroffenen in eine Weitergabe der Informationen über sie eingewilligt

¹⁹⁷ BVerwG 7 C 21.08. Entscheidung vom 29.10.2009. In diesem Verfahren urteilte das Bundesverwaltungsgericht, dass der Anspruch auf Zugang zu einer Information nach §3 Nr. 4 IfG nicht alleine dadurch ausgeschlossen sei, dass die Information formal als Verschlusssache eingestuft wurde. Vielmehr komme es darauf an, ob die materiellen Gründe für eine solche Einstufung noch immer vorlägen.

¹⁹⁸ PJS, Schreiben AA an den Verfasser, 19.11.2009. und Schreiben des Verfassers an das AA vom 23.11.2009.

¹⁹⁹ PJS, Widerspruchsbescheid des AA an den Verfasser vom 10.05.2010.

²⁰⁰ Ebd.

haben. Enthalten sind ferner detaillierte Informationen zu laufenden Ermittlungsverfahren gegen die Mitglieder der ehemaligen Führungsriege. Es ist ein schutzwürdiges Interesse der Opfer, dass ihre Namen und die Einzelheiten der zu ihren Lasten begangenen Taten nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen am Ausschluss des Informationszugangs überwiegen gegenüber dem Informationszugangsinteresse Ihres Mandanten. Bei einer Einsichtnahme in die hier betroffenen Akten zum Zwecke der Erstellung einer später zu veröffentlichten wissenschaftlichen Dissertation wäre zu befürchten, dass, selbst wenn Namen unkenntlich gemacht würden, in die durch das Persönlichkeitsrecht nach Art.2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Privatsphäre der Opfer eingegriffen würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es mit den hier betroffenen Taten besonders schwere Verletzungen der Menschenwürde der Betroffenen einhergegangen sind, vor allem Folter und sexueller Kindesmissbrauch sind Gegenstand. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass die Benutzung zu einem anderen als dem ursprünglichen Verwaltungszweck der Unterlagen und die Auswertung besonders schutzwürdige Interessen Dritter verletzen würde. Demgegenüber haben das Transparenzgebot und das Interesse Ihres Mandanten an der Forschung ausnahmsweise zurückzutreten.«²⁰¹

Gegen diesen Bescheid des AA reichte ich im Juni 2010 Klage ein.²⁰²

Das Klageverfahren auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes

In meiner Klagebegründung und der Klageerwiderung des AA waren die Argumente denen im Verwaltungsverfahren sehr ähnlich. Das AA argumentierte, die Aufarbeitung der Geschichte der CD sei zwar im Grundsatz unumstritten, berge aber

»in der Umsetzung insoweit innenpolitisches Konfliktpotenzial, als diese Aufarbeitung ihre Zusammenarbeit mit der Militärdiktatur betreffe. Eine vorzeitige Freigabe der beantragten Akten mit dem Bekanntwerden deutscher interner Informationen, Überlegungen, Bewertungen, Entscheidungsprozesse und nicht für die Öffentlichkeit bestimmter Mitteilungen an chilenische Regierungsmitglieder und sonstige chilenische Akteure zur Colonia Dignidad/Villa Baviera würde vor diesem Hintergrund einen solchen Anlass für neue Konflikte und Vorwürfe zum (damit verbundenen) Umgang mit der Militärdiktatur schaffen – nicht nur zwischen den politischen Richtungen in Chile, sondern vor allem auch zwischen Chile und Deutschland.«²⁰³

In Chile, so das AA weiter, werde ausländische Kritik aufgrund des Nationalstolzes über Parteidistanzen hinweg nicht geschätzt. Zudem betreffe mein Informationsbegehren aktuelle Geschehnisse: »Die laufenden Gerichtsverfahren in Sachen Colonia Dignidad könnten durch das Bekanntwerden von Informationen beeinflusst und gefährdet

201 Ebd.

202 VG Berlin, AZ VG 2 K 80.10.

203 PJS, Klageerwiderung des AA (»Stellungnahme«) vom 30.11.2010, GZ: 505-511 E 2010-035 (IFG VG 2 K 80.10 1196).

und dadurch die Beziehungen zu Chile nachteilig beeinflusst werden.«²⁰⁴ Zusammenfassend stellte das AA fest:

»Das Auswärtige Amt hat im Rahmen der ihm zustehenden Entscheidungsprärogative befunden, dass der Informationszugang wegen einer möglichen Belastung der deutsch-chilenischen Beziehungen nicht der geeignete Weg für die grundsätzlich förderungswürdige Aufklärung der Geschehnisse in Colonia Dignidad ist und hält an dieser Einschätzung fest.«²⁰⁵

Ein Unterschied zum BArchG-Verfahren (siehe oben) war die pauschale Einstufung vieler Akten als Verschlussache. In einem ähnlichen Verfahren war eine solche pauschale Einstufung 2010 als rechtswidrig erachtet worden.²⁰⁶ In meinem Klageverfahren schien der berichterstattende Richter eine ähnliche Haltung einzunehmen. Im Januar 2011 forderte er das AA zur »Übersendung eines mit (paginierten) Blattzahlen spezifizierten Inhaltsverzeichnisses [...] mit abstrakter Umschreibung der jeweiligen Inhalte« der strittigen Akten auf.²⁰⁷ In seiner Antwort vom Februar 2011²⁰⁸ listete das AA auf 34 Seiten 115 Bände zur Colonia Dignidad aus der politischen Abteilung und der Rechtsabteilung des AA mit Aktenzeichen, Aktenbetreff und Zeitraum auf.²⁰⁹ Diese Akten seien teilweise vollständig und teilweise zum großen Teil als Verschlussache eingestuft. Der Aktenbetreff war sehr allgemein gehalten mit Titeln wie »Berichterstattung«, »Weisung« oder »letzte Entwicklungen«. Gleichzeitig enthielt die Aufstellung aber auch Inhaltsbezeichnungen wie »Artikel aus der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung« oder »Der Spiegel«. Auch diese Inhalte gehörten zu Aktenbänden, die komplett als »VS-NfD« klassifiziert waren. Dies veranlasste den berichterstattenden Richter, dem AA Folgendes zu antworten:

»Das übersandte Inhaltsverzeichnis lässt es zweifelhaft erscheinen, dass der Aktenbestand ausschließlich aus derlei [als VS eingestufte, vertrauliche] Informationen besteht. Beispielsweise der Zeitungsbericht »Der Spiegel« dürfte nicht hierunter fallen. Ich bitte daher im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Satz 1 IfG um substantiierte Mitteilung, an welcher Stelle des Aktenbestands genau (Blatt für Blatt) es um Informationen der genannten Art geht und welcher Ausschlussgrund dem Informationsbegehr des Klägers im Übrigen entgegengehalten wird. Hierbei bitte ich zu berücksichtigen, dass der Kläger sich damit einverstanden erklärt haben dürfte, die Informationen in anonymisierter (geschwärzter) Form einzusehen, soweit es um personenbezogene Daten geht.«²¹⁰

²⁰⁴ Ebd. Diese Argumentationslinie führt jegliche Menschenrechtspolitik des AA ad absurdum. Im Umkehrschluss hieße das, dass Menschenrechtsverletzungen nur gegenüber Staaten angesprochen werden sollten, die dies auch wünschen.

²⁰⁵ Ebd.

²⁰⁶ BVerwG, AZ 20 F 13.09. Urteil vom 19.04.2010. In diesem Fall hatte das Bundeskanzleramt sogar versucht, eine Vorlage der eingestuften Akten ans Gericht durch eine Sperrerkündigung zu verhindern.

²⁰⁷ PJS. Schreiben des VG an das AA vom 27.01.2011, GZ: 505-511 E 2010-035 (IfG VG 2 K 80.10 1196).

²⁰⁸ PJS. Schreiben des AA an das VG vom 25.02.2011, GZ: 505-511 E 2010-035 (IfG VG 2 K 80.10 1196).

²⁰⁹ Die aufgeführten Bestände umfassten die Jahre 1967-2010. Ein Großteil stammte jedoch – sofern aufgeführt – aus den Jahren 2005-2010.

²¹⁰ PJS. Schreiben des VG an das AA vom 01.03.2011, GZ: 505-511 E 2010-035 (IfG VG 2 K 80.10 1196).

Das AA stellte daraufhin fest, dass eine blattgenaue Aufstellung und Überprüfung der ca. 33.000 Blatt wegen begrenzter Personalressourcen sehr langwierig sei. Das AA sei daher bereit, mir einen Teileinblick in das Material zu gewähren. Allerdings solle ich mein Ersuchen hierzu »in zeitlicher und sachlicher Hinsicht« eingrenzen.²¹¹ Zudem enthalte die überwiegende Zahl der strittigen Unterlagen »personenbezogene Daten von Dritten im Sinne des § 5 Abs. I IFG«. In diese könne »aufgrund der teilweise schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen« keine Einsicht gewährt werden, es sei denn die Betroffenen stimmten dem »ausdrücklich« zu.²¹²

Meine Rechtsanwältin entgegnete darauf, dass ich ohne Kenntnis der genauen Inhalte der Aktenbände keine Eingrenzung vornehmen könne. Stattdessen solle das AA mir mitteilen, welche Aktenteile sie im Vergleichswege anbieten könne. Ferner seien »schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen« kein Ausschlussgrund im Sinne des IFG. Müssten Opfer kontaktiert werden, so sei dies Aufgabe des AA, da der Kläger die betreffenden Namen nicht kenne. Zudem bot sie erneut an, persönliche Opferdaten zu schwärzen, bzw. anonym zu behandeln und regte ein Treffen zur gemeinsamen Akten-durchsicht an.²¹³ Nur wenige Tage später ging das AA auf diesen Vorschlag ein. Ich könnte mir in den Räumen des AA einen Überblick über die Akten verschaffen, dürfe jedoch keine Kopien anfertigen. Zudem solle ich die Endfassung dieser Arbeit vorab zur Prüfung übersenden.²¹⁴ Im August 2010 wurde der abgestimmte Vergleich vom Gericht protokolliert und von beiden Seiten akzeptiert.²¹⁵

Bundeskanzleramt

Als ich in Beständen des Bundeskanzleramts im Bundesarchiv recherchierte, wies mich eine Archivarin auf Aktenbände hin, die möglicherweise für meine Forschung interessant seien, die aber aufgrund ihrer Laufzeit teilweise dem IFG unterlagen. Daraufhin stellte ich beim Bundeskanzleramt einen Antrag auf Herabsetzung der Frist nach BArchG und IFG.²¹⁶ Auch diese Anträge wurden abgelehnt, es kam erst zu einem Verwaltungs- und später zu einem Klageverfahren auf Grundlage des IFG. Die Argumentation des Bundeskanzleramtes ähnelte jener des AA.

Das Verwaltungsverfahren auf Grundlage von Bundesarchivgesetz und Informationsfreiheitsgesetz

Das Bundeskanzleramt teilte mir im Mai 2011 mit, dass sich in den Akten Verschluss-sachen befänden, deren Prüfung einige Zeit in Anspruch nehmen werde.²¹⁷ Im Am 7.

²¹¹ PJS. Schreiben des AA an das VG vom 05.04.2011, GZ: 505-511 E 2010-035 (IFG VG 2 K 80.10 1196).

²¹² Ebd.

²¹³ PJS. Schreiben RAin Schlagenhauf an VG vom 14.05.2011.

²¹⁴ PJS. Schreiben AA an VG vom 06.06.2011, GZ: 505-511 E 2010-035 (IFG VG 2 K 80.10 1196).

²¹⁵ PJS. Vollständiger Text des Vergleiches vom 10.08.2010.

²¹⁶ PJS. Schreiben des Verfassers an das Bundesarchiv vom 21.03.2011 (BArchG) sowie Schreiben des Verfassers ans Bundesarchiv vom 09.05.2011 (IFG). Das Bundesarchiv leitete die Schreiben an das Bundeskanzleramt weiter.

²¹⁷ PJS. Schreiben des Bundeskanzleramts an den Verfasser vom 12.05.2011, AZ 13 IFG IN1/NA 87/2001. Am 15.08.2011 teilte das Bundeskanzleramt mir mit, dass die Akten personenbezogene Daten enthalten und forderte mich auf, mein Informationsinteresse gemäß IFG zu begründen. PJS, Schrei-

Oktober 2011 erhielt ich einen Bescheid, der mir einen partiellen Zugang zu zwölf Aktenbänden zusagte.²¹⁸ 14 Dokumente darin enthielten jedoch private Daten. Um diese einzusehen, müsste ich zuvor eine entsprechende Erklärung zum Datenschutz abgeben. Weitere 18 Dokumente dürften nicht eingesehen werden. Zu jedem einzelnen dieser Dokumente wurde ein Ausschlussgrund genannt (meist VS-Einstufung oder Schutzes internationaler Beziehungen). Obwohl einige Dokumente bereits 1977 entstanden, wurde bei allen zwölf Aktenbänden eine Beurteilung nach IFG zugrunde gelegt. Noch im selben Monat legte ich gegen diesen Bescheid Widerspruch ein.²¹⁹ Im März 2012 erreichte mich der Widerspruchsbescheid des Bundeskanzleramts. Darin wurde mir Zugang zu einem Teil der ursprünglich verweigerten Dokumente gewährt. Das Schreiben erwähnte außerdem eine Reihe zusätzlicher Dokumente, insbesondere die Korrespondenz zwischen Bundeskanzleramt und BND zum Thema CD. In diese dürfe jedoch zum großen Teil aus Gründen des Geheimschutzes kein Einblick genommen werden. Einige Aktenkopien, die mir als Anlage zum Bescheid übersandt wurden, enthielten Zwischenblätter mit entsprechenden Hinweisen:

»Dieses Leerblatt ersetzt ein Schriftstück [...] des BND. Gegenüber dem Bundesnachrichtendienst besteht kein Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG (§ 3 Nr. 8 IfG).«²²⁰

Mein erneuter Widerspruch wurde abgelehnt.²²¹ Der 14-seitige Widerspruchsbescheid des Bundeskanzleramts vom Juli 2012 erläutert Dokument für Dokument, aus welchen Gründen ein Zugang jeweils nicht gewährt werden könne. So heißt es beispielsweise:

»Schreiben Nr. 2 vom 26.05.1988 enthält Angaben zu mutmaßlichen Verbindungen der Colonia Dignidad zu Nachbarstaaten. Dies könnte auch nach der Auflösung der Colonia Dignidad die Beziehungen des genannten Landes zu Chile beeinflussen und für die Interessen der Bundesrepublik schädlich sein [...].

Schreiben Nr. 4 vom 25.03.1997 enthält Aussagen über die Verbindung der Colonia Dignidad in ausländische Sicherheitsbehörden (und Angaben zum Funkverkehr). Das Offenlegen der Informationen würde die Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden gefährden, die diese Informationen im Vertrauen auf die Verschwiegenheit übermittelten.

Das Schreiben Nr. 5 vom 23.04.1997 enthält Angaben zu den Sicherungsanlagen der Colonia Dignidad. [...].

Schreiben Nr. 6 vom 04.09.1997 beantwortet eine Anfrage des Auswärtigen Amtes an

ben des Bundeskanzleramts an den Verfasser vom 15.08.2011. Dem kam ich nach und sicherte zu- dem zu, persönliche Daten durch Anonymisierung o.Ä. zu schützen. PJS, Schreiben des Verfassers an das Bundeskanzleramt vom 23.08.2011.

218 PJS, Schreiben des Bundeskanzleramts an den Verfasser vom 07.10.2012 (Bescheid).

219 PJS, Schreiben des Verfassers an das Bundeskanzleramt vom 25.10.2011 (Widerspruch). Darin verwies ich auf das Ende der chilenische Diktatur 1990, weshalb § 3 Nr. 1 IfG (Schutz internationaler Beziehungen) nicht greife. Zudem verwies ich zur VS-Einstufung auf meinen Vergleich mit dem AA.

220 PJS, Schreiben des Bundeskanzleramts an den Verfasser vom 09.03.2012 (Bescheid) mit Übersendung von Kopien.

221 PJS, Schreiben des Bundeskanzleramts an den Verfasser vom 11.07.2012 (Bescheid).

den Bundesnachrichtendienst (BND). Es geht um die Bewertung von Gerüchten im Zusammenhang mit der Colonia Dignidad. Das Dokument enthält Aussagen zu einem anderen Nachrichtendienst.«

Die Kosten meiner Anfrage nach dem IFG wurden mit 896,20 Euro beziffert. Gegen diesen zweiten Widerspruchsbescheid reichte ich im August 2012 Klage beim VG Berlin ein.²²² Das Klageverfahren ruht derzeit, da vereinbart worden war, Präzedenzurteile abzuwarten. Letztere sind unterdessen zwar ergangen. Da ich inzwischen jedoch umfangreiche andere Quellenzugänge erschlossen hatte, habe ich meinerseits noch keine Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt.

Das Klageverfahren auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes

Meine Klagebegründung²²³ nahm Bezug auf die weiter oben beschriebenen Vergleiche mit dem AA.²²⁴ Meine Rechtsanwältin führte aus, dass das Bundeskanzleramt die streitbefangenen Unterlagen nicht dem Gericht vorgelegt habe. Sie bezog sich auf einen ähnlichen Fall, in dem ein solches Vorgehen vom Bundesverwaltungsgericht als rechtswidrig angesehen wurde.²²⁵ Die pauschale Behauptung einer möglichen Schädigung der deutsch-chilenischen Beziehungen sei angesichts des zeitlichen Abstands zum Ende der chilenischen Militärdiktatur nicht nachvollziehbar, so die Begründung weiter. Vielmehr sei von chilenischer Seite in den letzten Jahren mehrfach der Wille zur Aufarbeitung des Falls CD bekundet worden. So habe mir etwa das Archiv des chilenischen Außenministeriums Dokumente zum Fall Colonia Dignidad bis einschließlich 2005 vorgelegt.

In seiner Klageerwiderung vom März 2013²²⁶ argumentierte das Bundeskanzleramt, es sei der falsche Anspruchsgegner, da die Mehrzahl der fraglichen Dokumente vom BND erstellt wurden. Für diese Dokumente greife zudem der generelle Ausschluss von Geheimdienstdokumenten nach § 3 Nr. 8 IfG. Als Dienst- und Fachaufsicht des BND sei das Bundeskanzleramt dabei »ebenso schutzwürdig wie der BND selbst«.²²⁷ Zudem seien neben den deutsch-chilenischen Beziehungen insbesondere die vertraulichen Beziehungen des BND zu befreundeten Nachrichtendiensten gefährdet. Man habe bereits ausgeführt,

»dass sämtliche Dokumente Rückschlüsse auf die Informationsquelle ermöglichen. Es lassen sich entweder Rückschlüsse auf die Informationsherkunft herleiten oder es handelt sich um Informationen anderer Dienste zur Thematik. Auch mutmaßliche Bezie-

²²² VG Berlin, AZ 2 K 190.12. Klage vom 12.08.2012 (Schreiben).

²²³ PJS, Schreiben RAin Schlagenhauf an VG Berlin vom 04.01.2013 (Klagebegründung).

²²⁴ VG Berlin, AZ 1 K 892.09. Vergleich vom 29.7.2011 (BArch) und VG Berlin, AZ 2 K 80.10. Vergleich vom 10.08.2011 (IFG).

²²⁵ BVerwG, AZ 20 F 13.09. Entscheidung vom 19.04.2010. Die RAin kündigte einen Antrag nach § 99 Abs. 2 VwGO an, und bezog sich dabei auf eine Entscheidung des BVerwG von 2010. Die Klägerin Gaby Weber hatte die Einsicht in die BND-Akten zu Adolph Eichmann beantragt. Das Gericht entschied, dass eine generelle Sperrerkklärung des Bundeskanzleramtes rechtswidrig sei und dass die Akten dem Gericht vorgelegt werden müssen, damit dieses die Geheimhaltungsbedürftigkeit überprüfen kann.

²²⁶ PJS, Schreiben Bundeskanzleramt an VG Berlin vom 28.03.2013 (Klageerwiderung).

²²⁷ Ebd.

hungen der Colonia Dignidad zu Nachbarstaaten werden beschrieben und Aussagen über Sicherheitsbehörden gemacht. Die Bekanntgabe der Information birgt nach Einschätzung der Bundesregierung für Chile innenpolitisches Konfliktpotential bzgl. der Zusammenarbeit der Colonia Dignidad mit der Militärdiktatur (1973-1990). Sollte aufgrund der Bekanntgabe der Informationen ein innenpolitischer Konflikt in Chile ausbrechen, hat dies möglicherweise negative Auswirkungen auf die derzeitigen außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Chile.«

Auch das Klageverfahren ruht derzeit, da vereinbart wurde, einschlägige Präzedenzurteile abzuwarten.

Bundesministerium des Inneren (BMI)

Im Juni 2011 beantrage ich auf Grundlage des IFG beim Bundesministerium des Inneren (BMI) Einsicht in Aktenbestände zur Colonia Dignidad.²²⁸ Im Oktober 2011 wurde dem Antrag zugestimmt, mit der Einschränkung, dass persönliche Daten geschwärzt würden.²²⁹ Ich erhielt eine Aufstellung der vorliegenden Dokumente aus den Jahren 1989 bis 2007 zusammen mit dem Hinweis, dass ich meine Anfrage zur Kostensenkung weiter eingrenzen oder nur einen Teil der Akten einsehen könne. Im Juni 2012 erhielt ich sämtliche Aktenkopien – insgesamt 53 Seiten – per Post zugeschickt, zusammen mit einer Zahlungsaufforderung über 168,74 Euro zzgl. Kopierkosten.²³⁰

Bundesnachrichtendienst (BND)

Im Januar 2009 schrieb ich an den BND mit der Bitte um Mitteilung über die dort vorhandenen Aktenbestände zum Thema CD.²³¹ Der BND teilte mir daraufhin mit, dass er mein Anliegen nicht unterstützen könne, da sämtliche Unterlagen des BND als Verschlussache eingestuft seien, in die grundsätzlich keine Einsicht genommen werden könne.²³² Sämtliche BND-Unterlagen seien Verschlussachen im Sinne von § 2 I VSA. »Eine Einsichtnahme durch Außenstehende oder eine Auskunftserteilung aus diesen Unterlagen ist deshalb grundsätzlich nicht möglich,« hieß es. Nicht mehr geheimhaltungsbedürftige und archivwürdige Unterlagen würde der BND regelmäßig an das Bundesarchiv abgeben, wo sie im Bestand B 206 zugänglich gemacht würden. Etwa zwei Jahre später stellte ich einen erneuten Antrag auf Akteneinsicht beim BND.²³³ Ich verwies auf die vielfältigen Bezugspunkte meiner bisherigen Recherchen zum BND und auf die Tatsache, dass der genannte Bestand des Bundesarchivs lediglich ca. 20 Seiten umfasste. Ich erwähnte auch, dass der BND anderen Wissenschaftler_innen einen selektiven und thematisch begrenzten Aktenzugang ermöglicht hatte.²³⁴ Im April

²²⁸ PJS, Schreiben des Verfassers an das BMI vom 09.06.2011.

²²⁹ PJS, Bescheid des BMI an den Verfasser vom 21.10.2011.

²³⁰ PJS, Schreiben des BMI an den Verfasser vom 14.06.2012.

²³¹ PJS, Schreiben des Verfassers an den BND vom 27.01.2009.

²³² PJS, Schreiben des BND an den Verfasser vom 04.03.2009.

²³³ PJS, Schreiben des Verfassers an den BND vom 25.03.2011.

²³⁴ So durfte z.B. der Historiker Peter Hammerschmidt in BND-Beständen zum Thema Klaus Barbie recherchieren, vgl. Hammerschmidt, Peter. Deckname Adler. Klaus Barbie und die westlichen Geheimdienste. Frankfurt a.M. 2014.

2011 antwortete mir der Leiter der Arbeitsgruppe Archiv des BND, dass in der letzten Zeit keine neuen Unterlagen zur Abgabe an das Bundesarchiv angefallen seien. In dem Schreiben hieß es weiter:

»Der BND betreibt allerdings permanent die systematische archivische Erschließung seiner Altunterlagen, die noch nicht abgeschlossen ist. Daher ist nicht auszuschließen, dass sich in Zukunft doch noch weitere Unterlagen zur Colonia Dignidad ergeben könnten. Ich vermag insoweit lediglich anheim zu stellen, nach ca. einem Jahr mit Ihren Anliegen erneut an den BND heranzutreten [...]. Soweit Sie die Überzeugung äußern, dass eine wissenschaftliche Aufarbeitung des Falls Colonia Dignidad geboten sei und im wissenschaftlichen Interesse liege, darf ich anmerken, dass eine Aufarbeitung des Falls ›Colonia Dignidad‹ durch den BND aktuell nicht vorgesehen ist.«²³⁵

Auf eine erneute Anfrage im Juli 2012 erhielt ich eine ähnliche Antwort.²³⁶ Schließlich wurde mir der Zugang zu einer Auswahl von Dokumenten zu Georg Mertins in Aussicht gestellt, die sich allerdings als nicht relevant erwiesen.²³⁷

Staatsanwaltschaft Bonn

Die StA Bonn führte ab 1961 und besonders von 1985 bis 2010 diverse strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen Führungsmitglieder der CD. Laut § 476 StPO²³⁸ ist eine Einsichtnahme in Ermittlungsakten zu Forschungszwecken unter bestimmten Voraussetzungen möglich, insbesondere wenn

»das öffentliche Interesse an der Forschungsarbeit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung erheblich überwiegt. Bei der Abwägung [...] ist im Rahmen des öffentlichen Interesses das wissenschaftliche Interesse an dem Forschungsvorhaben besonders zu berücksichtigen.« (§ 476 I StPO)

Als besonders schützenswert gelten dabei personenbezogene Daten, die erst nach einer Geheimhaltungsverpflichtung übermittelt werden, sofern sie nicht zuvor anonymisiert werden können.

Im April 2009 nahm ich Kontakt zur StA Bonn auf, im Dezember 2009 führte ich ein Gespräch mit dem für die Ermittlungen zuständigen Staatsanwalt Martin Diesterheft.

235 PJS, Schreiben des BND an den Verfasser vom 15.04.2011.

236 PJS, Schreiben des Verfassers an den BND vom 04.07.2012 und Schreiben BND an den Verfasser vom 23.07.2012. Allerdings hatte ich diesmal meine Anfrage um eine Namensliste erweitert.

237 In dem Schreiben vom 23.07.2012 war mir in Aussicht gestellt worden, in Pullach Bände zu Georg Mertins einsehen zu können. 2013 und 2014 erhielt ich erneute Schreiben, in denen mir mitgeteilt wurde, dass weitere Signaturen zu Mertins nun endbearbeitet seien und von mir eingesehen werden könnten. PJS, Schreiben BND an den Verfasser vom 01.02.2013 und Schreiben BND an den Verfasser vom 11.09.2014. Ein Kollege, der diese Bestände tatsächlich einsehen durfte, teilte mir jedoch mit, dass diese für mein Forschungsthema nicht relevant seien, weshalb ich von einer Einsichtnahme absah.

238 Strafprozeßordnung (StPO), in der Fassung vom 02.08.2000. Geändert durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (Strafverfahrensänderungsgesetz 1999) vom 02.08.2000, in: Bundesgesetzblatt 2000 Teil I, Nr. 38 vom 11.08.2000, S. 1256f.

Bereits im Vorfeld hatte ich mein Interesse bekundet, Einsicht in Ermittlungs- und Gerichtsakten, Gerichtsurteile, Rechtshilfeersuchen zwischen Deutschland und Chile sowie die Haftbefehle gegen Führungsmitglieder der CD zu erhalten. Bei dem Gespräch stellte mir der Staatsanwalt die Einsichtnahme nach Erklärung meiner Verpflichtung zur Geheimhaltung²³⁹ in Aussicht.²⁴⁰ Kurz darauf übersandte er mir eine entsprechende Verpflichtungserklärung, zusammen mit der Ankündigung, dass mir in den nächsten Tagen Übersichten über die Dokumente per E-Mail zugehen würden.²⁴¹ Doch dazu kam es leider nicht. Auf meine Nachfrage im Februar 2010 teilte mir der Staatsanwalt mit:

»Nach Rücksprache mit der Behördenleitung bestehen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes, insbesondere der vernommenen Zeugen, Bedenken gegen eine Übertragung umfassender Inhaltsübersichten. Um Ihr Promotionsvorhaben dennoch zu unterstützen, wird um Konkretisierung der Auskunftserteilung gebeten, die im Einzelfall entschieden werden muss.«²⁴²

Auf meinen Hinweis, ich sei auch mit geschwärzten Inhaltsübersichten einverstanden, antwortete mir der Staatsanwalt erneut:

»Nach erneuter Rücksprache mit meinem Dienstvorgesetzten wird derzeit keine Möglichkeit gesehen, Ihnen die benannten Inhaltsübersichten zu übersenden, die nach Schwären der relevanten Teile praktisch nutzlos erscheinen.«²⁴³

Ein weiteres Insistieren erschien mir an dieser Stelle nicht aussichtsreich. Wenig später erhielt ich auf anderem Wege Einblick in die Bände I-XII des wohl wichtigsten Bonner Ermittlungsverfahrens.²⁴⁴ Obwohl mir bei einem Gespräch mit dem ermittelnden Staatsanwalt²⁴⁵ mitgeteilt wurde, dass diese Akten nach Abschluss des Verfahrens sicherlich als geschichtlich relevant erachtet und an das Landesarchiv abgegeben werden würden, gibt es bislang keinen Eintrag dazu in den Beständeübersichten des Landesarchivs.

Fazit

Die genannten Bundesbehörden handhaben den Umgang mit ihren Akten aus der Nachkriegszeit bisher restriktiv, es sei denn, besondere Transparenz wurde ihnen verordnet, war politisch gewollt oder lag in ihrem Interesse. Die Entscheidung über Ausnahmen von dieser restriktiven Praxis lag dabei immer im Ermessen der Behörde selbst. Die entsprechenden Gesetze gestehen der Behörde einen Ermessensspielraum

²³⁹ Gemäß § 353b StGB und § 476 Abs. 3 StPO.

²⁴⁰ PJS, Notiz eines Gesprächs mit dem für die CD-Verfahren zuständigen StA, Martin Diesterheft, vom 09.12.2009.

²⁴¹ PJS, Schreiben von Staatsanwalt Martin Diesterheft vom 11.12.2009.

²⁴² PJS, E-Mail von StA Martin Diesterheft an den Verfasser vom 24.02.2010.

²⁴³ PJS, E-Mail von StA Martin Diesterheft an den Verfasser vom 24.03.2010.

²⁴⁴ StA Bonn, SZ 50 Js 285/85. Das Verfahren wurde im September 2010 eingestellt. Ich erhielt Einblick in diese Bände über das Archiv von Al.

²⁴⁵ PJS, Notiz eines Gesprächs mit dem für die CD-Verfahren zuständigen StA, Martin Diesterheft, vom 09.12.2009.

zu. Konkret überprüfbar ist dieser nur durch Gerichte, d.h. in der Regel durch langwierige und kostspielige Klageverfahren. Das zeigen exemplarisch meine eigenen Bemühungen um Aktenzugang. In einem Fall gab es erst zwei Jahre nach Antragstellung einen Erörterungstermin beim Gericht. Zwischen erster Antragsstellung und dem tatsächlichen Zugang zu den Akten nach den Vergleichen mit dem AA vergingen mehr als zweieinhalb Jahre. Da es bei Gerichtsverfahren nach BArchG und IFG um die Auslegung von Ermessensspielräumen und Prognosen geht, können sie aber auch gänzlich anders ausfallen. Der Ausgang eines solchen Verfahrens hängt stark vom Interesse, der Überzeugung und dem Engagement der zuständigen Kammer ab. Hinzu kommen Einflüsse von politischen Entwicklungen und medialen Aufmerksamkeitsökonomien: Die Vergleiche, die das AA mir schließlich vorschlug, dürften im Zusammenhang stehen einerseits mit der Debatte um *Das Amt* und andererseits mit der Flucht der CD-Führungsfigur Hartmut Hopp von Chile nach Deutschland im Mai 2011, die medial große Beachtung fand.

Wegen der Verfahrensdauer und -kosten sind solche Anträge auf Akteneinsicht im Sinne einer individuellen Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sinnvoll. Daher haben in den letzten Jahrzehnten nur wenige Wissenschaftler_innen diesen Weg beschritten. Allerdings gibt es auch Beispiele, die hoffnungsvoll stimmen. So erreichte Dieter Maier durch eine Klage beim VG Berlin 2010 Zugang zu Akten des PA AA zu Argentinien mit Laufzeit bis 1999.²⁴⁶ Für den Historiker Peter Hammerschmidt hat das PA AA Bestände zum Fall Klaus Barbie freigegeben (Laufzeit bis 1988). Die Journalistin Gaby Weber erhielt Einblick in Verzeichnisse von VS-Beständen beim BND zu Adolf Eichmann.²⁴⁷ Ob diese Einzelfälle sich mittelfristig zu einem generell großzügigeren Aktenzugang ausweiten, bleibt abzuwarten. Das AA wird seine Ermessensspielräume und Einschätzungsprärogativen sicherlich nicht freiwillig, also ohne politischen oder juristischen Druck, aus der Hand geben.

Um diese politische Debatte zu flankieren und mittelfristig einen Wandel in der Grundhaltung des PA AA und anderer Archive einzuleiten, müssen jedoch Präzedenzentscheidungen auf der juristischen Ebene bis hoch zum Bundesverwaltungsgericht erklagt werden. Da Kosten und Aufwand solcher Klageverfahren das Forschungsbudget einzelner Promotionsprojekte bei weitem übersteigen, sind hier wissenschaftliche und politische Institutionen gefragt, eigene Klagen zu führen oder Klagen einzelner Forscher_innen gezielt zu unterstützen. Nur so kann auch der eklatanten Ungleichheit der juristischen und ökonomischen Mittel entgegengetreten werden, denn Behörden treten bei solchen Rechtsstreitigkeiten mit großen – steuerfinanzierten – Rechtsabteilungen an.

Letztlich geht es hierbei generell um die politische Frage ob, und wenn ja in welchen Fällen, eine wissenschaftliche Aufarbeitung von Menschenrechtsfragen dem Wohl der Bundesrepublik zuwiderlaufen kann. Noch 2010 antwortete die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag:

²⁴⁶ Dieter Maier klagte im November 2009 auf Benutzung von Archivgut zu den deutsch-argentinischen Beziehungen 1998/1999 im PA AA in Bezug auf den argentinischen Geheimdienstler Carlos Antonio Españadero alias »Major Peirano«. VG Berlin, AZ VG 1 K 1.10.

²⁴⁷ Vgl. BVerwG, AZ 20 F 13.09. Entscheidung vom 19.04.2010.

»Die wissenschaftliche Aufarbeitung von Menschenrechtsfragen und das ›Wohl der Bundesrepublik‹ schließen sich nicht aus. Die Abwägung unterliegt einer Einzelfallprüfung.«²⁴⁸

Solange dieselbe Behörde, die die Akten erstellt hat, auch diese Einzelfallprüfung durchführt, kann vor dem Hintergrund der dargestellten Erfahrungen angenommen werden, dass bei dieser Einzelfallprüfung ausschlaggebend ist, ob sich die Behörde von dem Aufarbeitungsvorhaben politische Vorteile verspricht oder nicht. Auffallend ist aus meiner Erfahrung zudem, dass zur Begründung einer Ablehnung des Aktenzugangs häufig die Notwendigkeit des Schutzes persönlicher Opferdaten angeführt wird. Von der Möglichkeit den Schutz privater Daten durch Anonymisierungsauflagen zu gewährleisten, wird hingegen nur selten Gebrauch gemacht. Aus vielen Gesprächen mit Opfern habe ich jedoch den Eindruck, dass diese meist selbst Transparenz einfordern.

248 Deutscher Bundestag. Drucksache 17/4339 vom 21.12.2010, S. 7.

