

Empfehlungen für den Umgang mit Unterlagen der Verfassungsschutzämter

Juli 2020

Der KLA-Arbeitsgruppe „Umgang mit Unterlagen der Verfassungsschutzämter“ gehörten an:

Dr. Elke Hammer	Bundesarchiv
Dr. Martin Häußermann	Landesarchiv Baden-Württemberg
Hartmut Obkircher	Bundesarchiv
Kerstin Oldenhage	Bundesarchiv
Dr. Markus Schmalzl	Bayerisches Hauptstaatsarchiv
Michael Stoffregen	Staatsarchiv Hamburg
Dr. Uwe Zuber	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen
Mitarbeiter*innen	Bundesamt für Verfassungsschutz

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung
2. Behördenberatung
3. Anbietung von analogen und elektronischen Unterlagen
4. Bewertungsempfehlungen
5. Übernahme und Sicherung
6. Erschließung und Benutzung
7. Handreichung - Kurzfassung
8. Schlussfolgerungen

Abkürzungen

Literatur

Anlage 1

Skizze zu den Komponenten eines digitalen Geheimarchivs

Anlage 2

Muster eines VS-Aussonderungsverzeichnisses

1. Einführung

In Ihrer 119. Sitzung am 24. September 2014 in Magdeburg erörterte die Archivreferentenkonferenz (ARK) das Problem des archivischen Umgangs mit Unterlagen der Verfassungsschutzämter. Seit Bekanntwerden der „NSU-Affäre“ und den damit in Zusammenhang stehenden Aktenvernichtungen informierte sich die ARK regelmäßig über die Zusammenarbeit mit diesen Dienststellen. Mehr als zwanzig Jahre nach dem Aufbau der ostdeutschen Verfassungsschutzämter rechneten die zuständigen Archive auch mit großen Aussonderungen. Deswegen wollte die ARK die Überlieferungsbildung in diesem wichtigen und zugleich sensiblen Verwaltungsbereich zwischen dem Bundesarchiv und den Landesarchiven und ferner zwischen den Archiven und den Verfassungsschutzämtern abgestimmt und vereinheitlicht wissen. Die Archivverwaltungen hatten den Wunsch, künftig eine rechtskonforme und den archivfachlichen Anforderungen entsprechende Überlieferungsbildung zu sichern. Die ARK beschloss daher eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die außer einem Bewertungsmodell ein Modell zu Verfahren der Anbietung, Bewertung und Übernahme erarbeiten sollte, und überdies die Aufgabe hatte, Regeln der Schriftgutverwaltung in den Verfassungsschutzämtern zu identifizieren sowie die in den Verfassungsschutzämtern geführten IT-Systeme und Fachverfahren zu erfassen.

Die ARK, die sich mit Beschluss vom März 2015 zur Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder (KLA) umbenannt hat, legte sich bei diesem Projekt auf bestimmte Bedingungen fest. Eine der Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Gruppe war die erweiterte Sicherheitsüberprüfung nach § 10 des einschlägigen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (Ü 3). Diese Sicherheitseinstufung wurde gegenüber den Verfassungsschutzbehörden als notwendig erachtet; die Konferenz wollte auf diese Weise deutlich machen, dass sie die Sicherheitsaspekte beim Umgang mit eingestuftem Unterlagen ernst nehmen würde. Keines der Archive aus den ostdeutschen Flächenländern konnte jedoch einen Vertreter entsenden, der eine Überprüfung auf der Basis der Kategorie Ü3 durchlaufen hatte. Hierfür sprang schließlich Hamburg in die Bresche und nahm einen Sitz in der Gruppe wahr. Es war gefordert, dass die vertretenen Archive einen Überblick über die gesamte Überlieferung des Verfassungsschutzamtes besitzen sollten, zudem wurde langjährige Erfahrung bei der Bewertung und Übernahme der Unterlagen dieser Dienststelle vorausgesetzt. Schließlich sollte das in die jeweilige Zuständigkeit fallende Verfassungsschutzamt nicht nur ein Fachinformationssystem im Einsatz haben, sondern auch ein Dokumentenmanagement- bzw. ein Vorgangsbearbeitungssystem (DMS/VBS) verwenden.¹

¹ Die Federführung und Koordination der Arbeitsgruppe, die sich im Juni 2015 konstituierte, wurde zunächst dem Bundesarchiv übertragen. Den Vorsitz hatte Frau Kerstin Oldenhage inne. Noch im selben Jahr schied sie aus persönlichen Gründen aus der KLA AG aus. Die Leitung der Arbeitsgruppe ging an Dr. Uwe Zuber vom Landesarchiv NRW über. Weitere Mitglieder*innen der Gruppe waren Frau Dr. Elke-Ursel Hammer (Bundesarchiv), die seit der vierten Sitzung mitwirkte, Herr Dr. Martin Häußermann (Landesarchiv Baden-Württemberg), Herr Hartmut Obkircher (Bundesarchiv), der der Arbeitsgruppe bis zur zehnten Sitzung angehörte, Herr Dr. Markus

Die ARK-Beschlussvorlage der Vertreter*innen Sachsens und Berlins war durch eine auf diese Thematik abgestimmte, vorausgegangene Erhebung unter den Archivverwaltungen vorbereitet worden. Dazu hatten alle Mitglieder*innen der ARK einen Fragebogen ausgefüllt. Bei den Antworten zur Umfrage irritierte, dass die Archive ihre Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzämtern meist als sehr gut bis gut einschätzten, die Ergebnisse der Erhebung aber keinen hinreichenden Grund für eine derartige Beurteilung erkennen ließen. Dabei muss die archivrechtliche Situation für die Archive als durchaus komfortabel betrachtet werden. Alle Unterlagen, die dem Daten- und Geheimschutz unterliegen, müssen flächendeckend bei Bund und Ländern angeboten werden. In der großen Mehrzahl zählen zu diesen anbieterpflichtigen Unterlagen auch personenbezogene Daten, von diesen sind bei einigen Ländern gar unzulässig gespeicherte personenbezogene Daten anzubieten. Zumindest zum Zeitpunkt dieser Umfrage hatten aber vier der Landesarchivverwaltungen noch keine Unterlagen aus den Verfassungsschutzämtern übernommen. Blickt man ferner auf die Zugangsmöglichkeiten für Archive, so sind sie keinesfalls jenen der „offenen“ Verwaltung ähnlich. Lediglich ein Drittel der Befragten besaß einen Gesamtüberblick über das Schriftgut in den Ämtern, in fünf Ländern fehlten Informationen zum Einsatz der IT. Für die Akzeptanz der Archive durch die Verfassungsschutzämter kam und kommt sicherlich erschwerend hinzu, dass in zahlreichen Fällen keine für das jeweilige Verfassungsschutzamt zuständige Archivar*in eine Sicherheitsüberprüfung gemäß Ü 3 durchlaufen hatte. Ob darüber hinaus auf der Seite der Archivverwaltungen dem materiellen Geheimschutz Genüge geleistet wurde, d. h. ob vom Schlüsselhalter bis zum VS-Verwahrgehalt alle Elemente einer Infrastruktur für Verschlusssachen erbracht waren, war nicht Gegenstand der Umfrage.

Ein weiterer, noch in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe verabschiedeter Fragenkatalog zielte darauf, Informationen zur analogen wie digitalen Aktenführung und Datenhaltung von den Verfassungsschutzämtern einzuholen. Die Erhebung, die im April 2016 abgeschlossen wurde, belegt eine beträchtliche föderale Heterogenität dieser Dienststellen, die teilweise in Ministerien integriert sind, teilweise als selbständige Organisationseinheiten firmieren. In der Mehrzahl der Fälle arbeiteten die Ämter noch ohne DMS/VBS; dort, wo ein DMS genutzt wird, sind unterschiedliche Systeme im Einsatz. Die Datenbank NADIS WN hingegen ist seit etlichen Jahren das zentrale Recherchesystem in allen Verfassungsschutzämtern, die vormals genutzten Amtsdaten der Länder sind in aller Regel stillgelegt. Auch bestimmen alle aktuellen Verschlusssachenanweisungen (VSA) des Bundes und der Länder eine Regeldeklassifizierung von eingestuftem Unterlagen nach 30 Jahren. Sie setzen jedoch je nach Erlass-Datum der VSA zeitlich ganz verschieden ein, so dass eine Prüfung auf Herabstufung von Verschlusssachen nicht von rechtlicher Gleichförmigkeit ausgehen darf.

Schmalzl (Bayerisches Hauptstaatsarchiv resp. Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns) und Herr Michael Stoffregen (Staatsarchiv Hamburg). Für den Verfassungsschutzverband wurden zwei Vertreter des Bundesamtes für Verfassungsschutz mit beratender Funktion in die Gruppe berufen. Die AG tagte bis Ende 2019 insgesamt 16 Mal.

Darüber hinaus ermangelt es der Einheitlichkeit bei Löschungsvorschriften. Die Lücken, die der Rekurs zum Fragebogen auswies, können schließlich vermuten lassen, dass die Zusammenarbeit zwischen Archiven und Verfassungsschutzämtern verbessert werden kann. Es ist offensichtlich, dass es einer intensiveren archivischen Beschäftigung mit dieser Thematik bedarf, um die Grundlage für gegenseitiges Vertrauen zwischen Archiven und Verfassungsschutzämtern zu schaffen und aus dieser Zusammenarbeit einen Gewinn für die Rechtskonformität in der Arbeit der Verfassungsschutzämter und die Forschung zu erzielen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Überlieferungsgeschichte der Verfassungsschutzämter in den größeren Zusammenhang der Archivierung von Verschluss­sachen eingebunden ist. Diese entstehen in großer Menge in den obersten Bundesbehörden und den nationalen Nachrichtendiensten.² Hier, in den staatlichen Archiven der Länder, beschränkt sich die Verschluss­sachenproblematik im Wesentlichen auf die Verfassungsschutzämter. Sie sind die größten Produzenten von VS-Unterlagen für die Landesarchivverwaltungen, Ihre Unterlagen sind von z. T. großer gesellschaftlicher und politischer Bedeutung. Dabei sind die Schnittmengen zwischen der Überlieferung des Bundes und der Länder nicht übermäßig groß, Bewertungsfragen sind nicht leichthin mit einem Hinweis auf die nationale Überlieferung zu beantworten. Andere Provenienzstellen für Verschluss­sachen spielen in der Länderzuständigkeit eine geringere Rolle, auch wenn damit die VS-Aussonderungen bei den Staatskanzleien, den Ministerien für Inneres, Justiz und Wirtschaft sowie jene der Staatsanwaltschaften und der Staatsschutzstellen durchaus von Belang sind: Vorgänge zu Gnadensachen, zur Aufsicht über Kernreaktoren oder zu politisch motivierter Kriminalität, deren sich der Staatsschutz annimmt und die durch Gerichte verhandelt werden, beinhalten zweifelsfrei Informationen von bleibendem Wert. Man mag daher bedauern, dass eine intensivere Auseinandersetzung der Archive mit diesen Provenienzen erst in den letzten Jahren vorangekommen ist.

Gewürdigt wurde in der Presse und in der Fachliteratur insbesondere die wichtige Frage des Zugangs zu Verschluss­sachen. Mit dieser Frage sind aufwändige Verfahren verbunden, denn erst nach einer Prüfung durch die herausgebende Dienststelle und die dann folgende Aufhebung der VS-Kennzeichnung mit Datum und Namenszeichen kann die Verschluss­sache offengelegt werden.³ Diese Abläufe kommen nicht ohne erhebliche Investitionen der Verwaltung aus, Investitionen, die nicht jede Administration zu leisten imstande ist, da die Behörden diese Arbeit als Spezialaufgabe begreifen und dem Tagesgeschäft Vorrang einräumen. Schwierigkeiten für den Zugang zu Verschluss­sachen ergeben sich indes ferner durch das aufgabenspezifische Interesse der Nachrichtendienste an einer Geheimhaltung, die Dienste pflegen den Schutz der Methoden, der Informationsquelle und der Information selbst. Es soll an

² Markus Hasterok, Umgang mit Verschluss­sachen (VS) im Archiv. Transferarbeit – 45. Wissenschaftlicher Kurs, 2012, S. 4.

³ Vgl. bspw. § 19 Absatz 1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (VSA Bund) vom 10.08.2018.

dieser Stelle aber auch nicht unerwähnt bleiben, dass mitunter der „sinnlose Geheimhaltungsfetischismus“ der Nachrichtendienste beklagt wird.⁴ Eine millionenfache Zahl von Vorgängen aus den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik bleibt unter Verschluss und der Forschung entzogen. Die zeitgeschichtliche Forschung stößt damit bei so manchen Themen auf erhebliche Quellenprobleme, wofür Jan Philipp Wölberns Untersuchung zum Häftlingsfreikauf aus der DDR eines der jüngeren Beispiele ist.⁵ Nicht von ungefähr also avancierte in den letzten Jahren der Geheimschutz zu einem Hauptgegenstand der Kritik von Wissenschaft und Öffentlichkeit. Sie fordern Politik und Verwaltung mit Nachdruck zu mehr Transparenz und Offenheit auf.⁶ Der Hiatus zwischen staatlichem Geheimhaltungsbedürfnis und zivilem Informationsrecht ist offenkundig.⁷

Nach dem Ende des Kalten Krieges und, nachdem Archive und Wissenschaft einige Erfahrungen mit der Nutzung von eingestuftes bundesrepublikanischen und DDR-Quellen gemacht hatten, geriet diese Thematik in die Diskussion.⁸ Klaus-Volker Gießler und Matthias Rest vom Bundesarchiv lobten einerseits die Fortschritte auf dem Weg hin zu einer seit den neunziger Jahren forschungsfreundlicheren Verschlussachenverwaltung, machten andererseits aber darauf aufmerksam, dass keine schlüssigen Lösungen für das Problem der nicht-befristeten Verschlussachen und für Verschlussachen ausländischer Nachrichtendienste gefunden seien. Rest konstatierte gar sog. Privilegienforschung für Verschlussachen durch ausgesuchte Wissenschaftler und Journalisten und erkannte ein „Gesetz des Grauen Marktes“, das die sog. Kofferarchive der Politik zu Konkurrenten der öffentlichen Archive werden ließ.⁹ Freilich erfolgte mit dem Kabinettsbeschluss vom 16. September 2009 ein

⁴ Karl Wilhelm Fricke, Spionage als antikommunistischer Widerstand. Zur Zusammenarbeit mit westlichen Nachrichtendiensten aus politischer Überzeugung, in: Deutschlandarchiv 35 (2002), S. 565-578, hier S. 578, zit. nach Jan Philipp Wölber, Der Häftlingsfreikauf aus der DDR 1962/63-1989. Zwischen Menschenhandel und humanitären Aktionen, Göttingen 2014, bes. S. 26.

⁵ Wölber, Häftlingsfreikauf, bes. S. 25f.

⁶ Rainer Blasius, Das streng geheime Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.09.2010. Siehe auch ders., Mehr Sicht!, in: ebd., 14.03.2011, S. 9.; ders., Geschichte unter Verschluss, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 29.05.2011, Nr. 21, S. 10. Von wissenschaftlicher Seite bes. Josef Foschepoth, Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit, In: Jens Niederhut/Uwe Zuber, Geheimschutz transparent? Verschlussachen in staatlichen Archiven, Essen 2010, S. 27-58.

⁷ Niederhut/Zuber, Einleitung, S. 4f.

⁸ Zunächst beanstandete der Historiker und Politikwissenschaftler Herrmann Weber die „Schieflage“ beim Zugang zu den Archiven. Während die archivische Arbeit an Quellen der DDR ohne Beschränkungen war, galten für die Bestände der westdeutschen Dienststellen weiterhin strikte Auflagen. Vgl. Hermann Weber, „Asymmetrie“ bei der Erforschung des Kommunismus und der DDR-Geschichte? Probleme mit Archivalien, dem Forschungsstand und bei den Wertungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26 (1997), S. 3-14.

⁹ Matthias Rest, Schieflage beim Quellenzugang? Die deutsch-deutsche Problematik bei der Benutzung, in: Dagmar Unverhau (Hg.), Hatte „Janus“ eine Chance? Das Ende der DDR und die Sicherung einer Zukunft der Vergangenheit, Referate der Tagung der BStU vom 27.-29.11.2002 in Berlin, Münster 2003, S. 131-143, hier S. 138, und Klaus-Volker Gießler, Verschluss-Sachen im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Forschungsinteressen – Erfahrungen aus dem Bundesarchiv, in: Klaus Oldenhege u. a. (Hg.), Archiv und Geschichte. Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg, Düsseldorf 2000, S. 375-390.

Quantensprung auf dem Weg zu mehr Offenheit.¹⁰ Das Ziel der Maßnahme ist es, auf Bundesebene schrittweise VS-Akten von 1949 bis 1994 zugänglich zu machen. Da für Verschlussachen, die ab 1995 erstellt wurden, bereits die 30-Jahres-Frist zur Offenlegung galt, war somit für Unterlagen der nationalen Exekutivorgane einiges erreicht, auch wenn die Verschlussachen ausländischer Nachrichtendienste weiterhin ein Problem darstellen. Solche Lösungsansätze lassen die Landesverwaltungen bisher vermissen.¹¹ Verschlussachen sind dort zwar mittlerweile durch novellierte Verschlussachenanweisungen auch einer 30-Jahresfrist für eine Offenlegung unterworfen, für die Verschlussachen, die davor entstanden sind, existiert jedoch jenseits der Einzelfallprüfung auf Antrag kein Weg, eine Herabstufung oder Offenlegung zu bewirken. Nicht von ungefähr kamen daher weitere Initiativen aus den Landesarchivverwaltungen, um die Diskussion über die Zugänglichkeit für ältere Verschlussachen in Gang zu halten. Diese Diskussion dauert an.¹²

Weitere Aspekte der Verschlussachen-Problematik sind eher angesprochen, denn ausgearbeitet worden. Sieht man von der Transferarbeit Markus Hasteroks einmal ab,¹³ existiert keine umfänglichere Betrachtung zu den Verschlussachen als archivischem Arbeitsfeld. Dies hat seine Ursache u. a. darin, dass die gemeinsame Rechtsgrundlage das einzige verbindende Element der Verschlussachen ist.¹⁴ Ihre offensichtlich formale sowie inhaltliche Heterogenität ist im § 4 Absatz 1 des nationalen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes formuliert: „Verschlussachen sind im öffentlichen Interesse, insbesondere zum Schutz des Wohles des Bundes oder eines Landes, geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, unabhängig von ihrer Darstellungsform. Verschlussachen können auch Produkte und die dazu gehörenden Dokumente sowie zugehörige Schlüsselmittel zur Entschlüsselung, Verschlüsselung und Übertragung von Informationen sein (Kryptomittel). Geheimhal-

¹⁰ Josef Foschepoth, Gute Nachricht für die Zeitgeschichte: Bundesregierung gibt Millionen Geheimakten frei, 2009, URL: http://www.historikerverband.de/fileadmin/_vhd/bilder/2009-09-23-VS-Akten.pdf (Abruf am 30.04.2018); Vgl. die Umsetzung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung – VSA) vom 31.03.2006 in der Fassung vom 26.04.2010 (GMBI 2010, S. 846), hier § 9 zur Änderung und Aufhebung der VS-Einstufung; jetzt: § 19 VSA Bund (Anm. 3).

¹¹ Eine Ausnahme stellt die bayerische Archivierungsvereinbarung vom 10.12.2018 dar. Vgl. insbesondere die §§ 4f.

¹² Niederhut/Zuber, Geheimschutz; Rainer Hering und Robert Kretzschmar (Hg.), Zeitgeschichte, Archive und Geheimschutz. Beiträge einer Sektion auf dem 49. Deutschen Historikertag 2012 in Mainz, Stuttgart 2013. Zuletzt auch: Hasterok, Umgang. Zuletzt die Tagung mit dem Thema „Justiz- und Behördenakten in der Zeitgeschichtsforschung in der Justizakademie Recklinghausen, veranstaltet vom Forum Justizgeschichte e.V.; Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger vom 27.04.2017 - 28.04.2017.

¹³ Hasterok, Umgang.

¹⁴ Vermittels einer komparativen Auslegung der 17 deutschen Archivgesetze führt Udo Schäfer den Nachweis, dass Verschlussachen den Archivgesetzen des Bundes und der Länder unterworfen sind und als Archivgut betrachtet werden müssen. Udo Schäfer, Rechtsvorschriften über Geheimhaltung sowie Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse im Sinne der Archivgesetze des Bundes und der Länder – Grundzüge einer Dogmatik, in: Rainer Polley (Hg.), Archivgesetzgebung in Deutschland – Ungeklärte Rechtsfragen und neue Herausforderungen. Beiträge des 7. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, 2003, S. 39-69, bes. S. 57-59.

tungsbedürftig im öffentlichen Interesse können auch Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs-, Steuer- oder sonstige private Geheimnisse oder Umstände des persönlichen Lebensbereichs sein.“¹⁵ Kurz, Verschlussachen sind keine eigenständige Quellengattung.

Zu den Bewertungen dieser Informationen gibt es eine Reihe von Hinweisen in der Literatur, die sich auf den gesamten Bereich der Verschlussachen beziehen; in keiner Weise verlieren sie jedoch den Charakter einer allgemeinen Einschätzung.¹⁶ Detailliertere Bewertungsvorschläge dazu oder gar Bewertungsmodelle vermisst man; eine Orientierung der Bewertungsarbeit an den vier Geheimhaltungsgraden Streng Geheim, Geheim, VS-Vertraulich, VS-NfD darf als abwegig betrachtet werden, weil die Schutzbedürftigkeit einer Verschlussache nicht per se mit der wissenschaftlich-historischen Bedeutung in Zusammenhang steht.

In der Literatur lassen sich somit nur wenige Anknüpfungspunkte ausmachen, um den oben genannten Auftrag der damaligen ARK und heutigen KLA zu erfüllen. Mit den beiden Umfragen vom September 2014 und April 2016 war bereits der Versuch unternommen worden, Regeln der Schriftgutverwaltung in den Verfassungsschutzämtern zu identifizieren sowie die in den Verfassungsschutzämtern geführten IT-Systeme und Fachverfahren zu erfassen. Die verbleibenden Arbeitsschwerpunkte ließen sich für die Arbeitsgruppe so festlegen:

- Behördenberatung
- Anbieter analog und Anbieter digital (DMS/VBS, elektronische Fachverfahren)
- Bewertungsempfehlungen
- Übernahme und Sicherung
- Erschließung und Benutzungswesen, Zugang zu analogen und digitalen Unterlagen (Deklassifizierung von Verschlussachen)

Eine Handreichung soll schließlich die zentralen Ergebnisse bündeln und auf die wesentlichen Aspekte einer Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzämtern hinweisen. Sie soll sowohl den Archiven als auch den mit dieser Arbeit befassten Mitarbeiter*innen der Ämter nützen. Dabei ist grundsätzlich die heterogene Rechtsbasis in den Verwaltungen zu berücksichtigen. Die Verschiedenartigkeit der Vorschriften bedingt u. U. unterschiedliche arbeitspraktische Abläufe und Verfahren. Die Handreichung besitzt folglich einen mehr orientierenden, denn einen direktiven Charakter. Die Autorschaft des Textes verteilt sich auf alle archivischen Mitarbeiter*innen der Arbeitsgruppe. Mithin lässt sich eine gewisse stilistische Varianz in der Darstellung nicht leugnen.

¹⁵ Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20.04.1994 (BGBl. I S. 867).

¹⁶ Vgl. dazu Hasterok, Umgang, S. 12f. Im Rahmen seiner Transferarbeit bleibt auch Hasterok bei der Darstellung der Positionen und liefert keinen detaillierteren Bewertungsbeitrag.

2. Behördenberatung

Als Teil des nachrichtendienstlichen Verwaltungsapparates unterscheiden sich die Ämter für Verfassungsschutz von anderen Bundes- und Landesbehörden. Sie spielen eine zentrale Rolle in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik, verwahren aufgrund ihrer Aufgaben im überwiegenden Maße Geheimschutz-Informationen und artikulieren deshalb ein hohes Schutzbedürfnis bei der Archivierung dieser Informationen. Der Schutzbedarf erstreckt sich indes nicht allein auf die in dieser Überlieferung abgebildeten Themen, sondern betrifft insbesondere die den Ämtern zuarbeitenden V-Leute. Gleichzeitig handelt es sich bei den Unterlagen der Verfassungsschutzämter um eine Überlieferung von historischem Wert, auf deren Auswertung die Forschung und generell die interessierte Öffentlichkeit, nach Ablauf bzw. Abwägung aller Schutz- und Sperrfristen einen grundgesetzlich verankerten Anspruch erheben kann. Die skizzierte Problem- resp. Sicherheitslage und die hohe Bedeutung der Registraturbildner "Verfassungsschutzämter" sind bei der Behördenberatung zu beachten und im Fall einer archivischen Priorisierung von Behördenkontakten zu berücksichtigen. Der Umgang mit diesen Dienststellen erfordert mithin ein hohes Maß an Sensibilität und vor allem einen geregelten Informationsaustausch zwischen Ämtern und Archiven. Um die Arbeitsprozesse eng zu begleiten, haben einige der Verfassungsschutzämter und der Archivverwaltungen daher einen „Jour fixe“ eingeführt. Die Jours Fixes der Archivar*innen und Registrator*innen bzw. den Mitarbeiter*innen der operativen Abteilungen der Verfassungsschutzämter können als vertrauensbildende Maßnahme dienen, die helfen, den Sicherheitsanforderungen Rechnung zu tragen und für die archivischen Belange zu sensibilisieren.

Unter diesen spezifischen Voraussetzungen ist es umso wichtiger, das Regelpensum archivischer Behördenberatung in Angriff zu nehmen. Bei der Erstellung von Fristenkatalogen sollten die zuständigen Archive die Verfassungsschutzämter mit ihrer Expertise im Bereich der Schriftgutverwaltung unterstützen. Ziel der Verfassungsschutzämter sollte es sein, auf Aktenplanbasis Aufbewahrungsfristen zu definieren, die den Zeitpunkt der Aussonderung und Anbietung regeln. Inwiefern dafür der Rahmenaktenplan der Verfassungsschutzämter ausreicht oder innerhalb der einzelnen Aktenplangruppen weitere Differenzierungen notwendig sind, ist durch die Verfassungsschutzämter selbst zu klären.

Auch bei elektronischen Unterlagen ist es erforderlich, die Aufbewahrungsfristen auf Aktenplanbasis für jeden Akt bzw. Vorgang zu hinterlegen. So kann ein reibungsloses Ineinandergreifen zwischen Schriftgutverwaltung und Archiv gewährleistet werden. Dies ermöglicht eine arbeitsökonomische Aussonderung, Anbietung und Übergabe der Unterlagen an das zuständige Archiv. Daten- und Informationsverluste durch lange "Bearbeitungszeiten" lassen sich außerdem systemseitig durch automatisierte z.d.A.-Verfügungen und Migrationen in stabile Formate verhindern.

Für die gesamte Dauer der Aufbewahrung bei den Verfassungsschutzämtern ist die Integrität, Vollständigkeit, Beweiskraft, Lesbarkeit, Unveränderbarkeit und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns für alle analogen und elektronischen Unterlagen sicherzustellen. Für die Lagerung der Unterlagen sind geeignete klimatische Bedingungen zu gewährleisten.

Bei langen Aufbewahrungsfristen ist eine Rücksprache mit dem zuständigen Archiv zweckmäßig. Folgende konservatorische Maßnahmen sichern die Erhaltung der Unterlagen:

Bei analogen Unterlagen:

- Entnahme von Eisenteilen
- Umbettung der Unterlagen zwischen säurefreie Aktendeckel und Auffädung auf Plastikbügel
- Sicherung von Film- und Fotomaterial durch Digitalisierung nach Rücksprache mit dem zuständigen Archiv
- Umgang mit Thermo-Faxen nach Rücksprache mit dem zuständigen Archiv

Bei elektronischen Unterlagen (bereits für Aufbewahrungsfristen ab 5 Jahren):

- Speicherung der Daten in stabilen, nichtproprietären, offenen und interoperablen Formaten, die nach Rücksprache mit dem zuständigen Archiv für die Langzeiterhaltung der Daten geeignet sind
- Rechtzeitige Migration der Daten in aktuelle Formate und umfassende Dokumentation der Migrationsschritte nach Rücksprache mit dem zuständigen Archiv
- Sicherung von erläuterndem Dokumentationsmaterial zu den Ursprungssystemen und der Entstehung der Daten (Benutzerhandbücher, Datenmodelle, Errichtungsanordnungen, Dienstanweisungen und Hilfestellungen zur Benutzung der Software und Fachanwendungen) nach Rücksprache mit dem zuständigen Archiv
- Auflösung und Bereitstellung von Schlüsselinformationen und Datensatzbeschreibungen

Sofern dies garantiert ist und dies die archivgesetzlichen Vorschriften zulassen, kann die Übergabe der Unterlagen an das zuständige Archiv nach bilateraler Absprache oder auf der Basis einer Vereinbarung zwischen dem Amt und dem Archiv durchaus in zeitlicher Ferne zur Anbietung erfolgen.

3. Anbietung analoger und elektronischer Unterlagen

Anzubietende Unterlagen

Auf der Grundlage der geltenden Archivgesetze, Verfassungsschutzgesetze und Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder sind prinzipiell alle Unterlagen der Verfassungsschutzämter den zuständigen Archiven anzubieten. Dies gilt unabhängig davon, ob sie in elektronischer oder analoger Form erwachsen sind, auf welchem Trägermedium (Papier, Mikrofiche, Mikrofilm, elektronischer Datenträger, etc.) oder in welcher Struktur (DMS/VBS, Datenbank, Fachverfahren, Fachdateien, Wissensnetz, Fileablage, etc.) die Informationen vorgehalten werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Unterlagen für die Erledigung der laufenden Aufgaben nicht mehr benötigt werden.

Die Unterlagen sind dem zuständigen Archiv auch anzubieten, wenn sie als Verschlusssache eingestuft sind, und auch dann, wenn sie Informationen enthalten, die von den Verfassungsschutzämtern unter den Begriffen "Quellenschutz" oder „Methodenschutz“ subsumiert oder aus anderen Gründen (Weitergabeverbehalt) als besonders schützenswert erachtet werden. Dies betrifft auch Unterlagen zur operativen Tätigkeit der Verfassungsschutzämter sowie zur Informationsbeschaffung in der Form von Beschaffungs- und Quellenakten.

Von dieser grundsätzlichen Anbietungspflicht sind wenige Unterlagen ausgenommen. Dies betrifft in erster Linie Vorgänge, die auf Grundlage des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz - G 10) erwachsen sind und mit einem entsprechenden Stempel ("G10") versehen wurden. Beim Bund und bei einem Teil der Länder sind davon außerdem Unterlagen gemäß Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) betroffen.¹⁷ Ein genereller Vorrang bereichsspezifischer Lösungsgebote vor der Pflicht zur Anbietung und Übergabe existiert allerdings nicht und widerspricht dem Sinn und Zweck der Archivgesetze. Die Beweislast, ob entsprechende Unterlagen unter entsprechende Ausnahmeregelungen fallen, liegt nicht bei den Archiven, sondern bei den Verfassungsschutzbehörden.¹⁸

Anzubieten sind deshalb grundsätzlich auch alle Informationen der Verfassungsschutzämter, die in gemeinsamen Fachverfahren, Fachdateien und Fachdatenbanken oder Wissensnetzen des Bundes und der Länder vorgehalten werden, sofern die Verantwortliche für diese Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 7 EU-DSGVO (Recht zur Anlage, Veränderung und Löschung eines Datensatzes) weiterhin die Verfassungsschutzbehörde eines Landes oder des Bundes ist, für die eine entsprechende rechtliche Ausnahmeregelung nicht vorgesehen ist oder nicht zutrifft. Welche Behörde oder

¹⁷ Dies betrifft den Bund und die Länder Hamburg, Hessen, Brandenburg und Thüringen; bei den anderen Ländern können Unterlagen nach SÜG grundsätzlich übernommen werden.

¹⁸ Vgl. Begründung zu Art. 6 Abs. 1 Entwurf Bundesarchivgesetz vom 15.09.2016, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9633, S.58 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809633.pdf>; Abruf am 14.05.2019).

Stelle das System technisch als Verfahrenspflegestelle betreut und im Sinne von Art. 4 Nr. 7 EU-DSGVO als Empfänger oder Auftragsverarbeiter fungiert, ist dabei nicht von Bedeutung.¹⁹ Diese grundsätzliche Anbieterspflicht besteht auch dann, wenn entsprechende Informationen Aktenrückhalt besitzen und bei der Verfassungsschutzbehörde in verschiedenen Kontexten bzw. technischen Umgebungen mehrfach vorgehalten werden.²⁰

Inwieweit bei den Verfassungsschutzämtern weitere Fachverfahren zum Einsatz kommen, konnte der Arbeitsgruppe aus Geheimschutzgründen nicht mitgeteilt werden. Mehrfache Anfragen beim Bundesinnenministerium bzw. beim Bundesamt für Verfassungsschutz verliefen ergebnislos.

Zeitpunkt und Form der Anbieters, Deklassifizierung von VS-Unterlagen vor Anbieters

Die Unterlagen sind den zuständigen Archiven grundsätzlich anzubieten, sobald diese für die laufende Aufgabenerledigung nicht mehr benötigt werden. Nach Definition der Landes- bzw. des Bundesarchivgesetzes ist dies in der Regel spätestens 30 Jahre nach ihrer Entstehung, d.h. nach Abschluss der Bearbeitung, der Fall.²¹ Dies trifft auch auf die Unterlagen der Verfassungsschutzämter zu. Falls Unterlagen zur Vernichtung, Löschung oder für ein überschreibendes Speichern anstehen oder in Gefahr stehen, durch mangelnde konservatorische Bedingungen an Lesbarkeit bzw. Informationswert zu verlieren, ist der Anbieterszeitpunkt entsprechend früher zu setzen.

Die Art und Weise der Anbieters von Unterlagen der Verfassungsschutzämter ist, sofern diese bereits deklassifiziert wurden, in Bund und Ländern archivgesetzlich bzw. durch entsprechende Ausführungsvorschriften (Aussonderungsbekanntmachungen etc.) geregelt. Für Unterlagen, die zum Zeitpunkt der archivischen Übernahme noch als Verschlussachen eingestuft sind, existieren lediglich in Baden-Württemberg, Bayern und beim Bund spezielle Rechtsvorschriften.²²

¹⁹ Die DSGVO gilt nicht für Datenverarbeitungen durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit (Art. 2 Abs. 2 d DSGVO). Aber die Umsetzung in manchen Ländern, z. B. in Bayern, hat den Bereich der Verordnung auch auf diese Zwecke ausgedehnt. Im Übrigen sind die Begrifflichkeiten und Grundsätze wortgleich in die Richtlinie (EU) 2016/680 für diese Verarbeitungszwecke übernommen worden (Art. 3 der Richtlinie). Die Begriffsdefinitionen schaffen ein EU-weit einheitliches Verständnis im Datenschutzrecht, weshalb die in der EU-DSGVO definierten Begriffe auch hier zur Anwendung kommen.

²⁰ Allerdings sind die personenbezogenen Daten in NADIS WN nach den geltenden Vorschriften nicht anzubieten. Eine Stellungnahme der Arbeitsgruppe zur Anbieters von Daten aus NADIS WN ist in einem Positionspapier dargelegt.

²¹ Für den Bund ist darüber hinaus die Regelung des § 6 Absatz 1 Satz 2 Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz - BArchG) vom 10.03.2017 zu beachten.

²² Vgl. Richtlinie für die Abgabe von VS an das Geheimarchiv des Bundesarchivs (VS-Archivrichtlinie) Anlage VI zur VSA vom 10.08.2018; Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der Ministerien über die Aussonderung von VS

Demnach soll zum Zeitpunkt der Anbietung der VS-Unterlagen durch die aussondernde Stelle geprüft werden, ob diese deklassifiziert werden können. Diejenigen Unterlagen, die weiterhin einer VS-Einstufung unterliegen, sind nach Akten- bzw. Vorgangseinheiten in einer Aussonderungsliste zu erfassen und mit Metadaten zu beschreiben. In den wenigen Aussonderungsrichtlinien wird auch gefordert, dass die aussondernde Stelle für jede Akten- bzw. Vorgangseinheit zum Zeitpunkt der Aussonderung ein Ablaufdatum für die VS-Einstufung festlegt.²³

Aufgrund der Rechtsvorschriften und der bisherigen Erfahrungen der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder empfiehlt die Arbeitsgruppe folgende Punkte bei der Anbietung von Unterlagen der Verfassungsschutzämter zu berücksichtigen:

1. Vor der Anbietung, spätestens aber vor der Übergabe von VS-Unterlagen an das zuständige Archiv prüft die Verfassungsschutzbehörde die Möglichkeit einer Deklassifizierung der Unterlagen.²⁴ Idealerweise sollten offen gelegte Unterlagen an das zuständige Archiv abgegeben werden, die dort nach Ablauf der Schutzfristen nachgefragt werden können. Aufgrund des hierfür entstehenden Arbeitsaufwandes für die Verfassungsschutzämter und wegen der datenschutzrechtlichen Löschfristen, die einer Aufbewahrung bei der Abgabebehörde bis zum Regelablauf der VS-Einstufung entgegenstehen, wird aber auch die Übernahme von VS-Unterlagen durch die zuständigen Archive weiterhin erforderlich sein.
2. Für VS-Unterlagen, die zum Zeitpunkt der Übergabe nicht deklassifiziert werden können, sollte von der Verfassungsschutzbehörde das Ablaufdatum der VS-Einstufung bestimmt werden. Der Zeitpunkt soll für die Verschlussachen einer Schriftguteinheit einheitlich sein und nicht mehr als 30 bzw. 60 Jahre nach der Entstehung der jüngsten Verschlussache in der Schriftguteinheit liegen.
3. Aus arbeitspraktischen Gründen können die analogen Dokumente nach klassifiziertem und deklassifiziertem Material getrennt werden und von der aussondernden Stelle in einem Anbietungs- bzw. in einem Abgabeverzeichnis (vgl. Muster eines Aussonderungs- und eines Abgabeverzeichnisses in der Anlage 3) erfasst werden. Sie sollen mit folgenden Metadaten beschrieben werden:

- ggf. Klassifizierung
- Laufende Nummer
- Akten- bzw. Vorgangszeichen
- Tagebuch-Nummer

und deren Übernahme durch das VS-Archiv der staatlichen Archivverwaltung in Baden-Württemberg (VS-Archiv-Richtlinien-VS-ArchR) vom 20.12.2004 sowie Richtlinien für die Aussonderung, Anbietung und Übernahme von Verschlussachen (Aussonderungsbekanntmachung-VS – Aussond-Bek-VS) Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 19.11.1991.

²³ Vgl. 5.2. Aussond-Bek.-VS (Bayern, Anm. 22); Anlage 3 zu Nummer 2.1.3 VS-ArchR und Anlage 5 zu Nummern 2.2.1 VS-ArchR (Baden-Württemberg, Anm. 22); beispielhaft hier der Bund mit § 19 Absatz 2 VSA Bund (Anm. 3) sowie § 4 der bayerischen Archivierungsvereinbarung (Anm. 11).

²⁴ Art. 5.1 Aussond-Bek-VS (Bayern, Anm. 22) und. Art. 2.3.1 VS-ArchivR (Baden-Württemberg, Anm. 22).

- Akten- bzw. Vorgangsbetreff, Inhaltsangabe
- Anzahl der Einheiten / Bände
- Laufzeit von/bis
- Vorschlag der anbietenden Stelle über die Archivwürdigkeit
- falls klassifiziert: Zeitpunkt der VS-Ausstufung für jede Vorgangs- bzw. Akteneinheit
- Vermerk über vorhandene Dokumente mit der Einstufung "Quellenschutz" in der Vorgangs- bzw. Akteneinheit

4. Für akten- oder vorgangsbezogen geführte elektronische Unterlagen aus einem DMS/VBS sollte jeweils ein Anbieters- bzw. Abgabeverzeichnis entsprechend der Vorgaben für analoge Akten bzw. Vorgänge erstellt werden (vgl. oben). Für die Aussonderung, Bewertung, Übernahme und Quittierung der Abgabe ist gemäß Entscheidung 39/2017 des IT-Planungsrates des Bundes und der Länder²⁵ eine XDOMEA-konforme Aussonderungsschnittstelle umzusetzen. Dabei muss das zuständige Archiv sinnvollerweise an der Konzeption dieser Schnittstelle beteiligt werden.

5. Nicht aktenmäßig geführte elektronische Unterlagen sind den zuständigen Archiven gemäß den Archivgesetzen des Bundes und der Länder in vollem Umfang anzubieten. Sofern diese in Fachverfahren und Fachdateien vorgehalten werden und Schriftgutobjekte umfassen, ist gemäß Entscheidung 39/2017 des IT-Planungsrates des Bundes und der Länder ebenfalls eine XDOMEA-konforme Aussonderungsschnittstelle umzusetzen. Auch hierbei muss das zuständige Archiv sinnvollerweise an der Konzeption dieser Schnittstelle beteiligt werden.

Sofern elektronische Unterlagen in Fachverfahren, Fachdateien, Wissensnetzen und File-Ablagen vorgehalten werden, die nicht dem Regelungsbereich der Entscheidung 39/2017 des IT-Planungsrates des Bundes und der Länder unterliegen, muss die Konzeption einer Aussonderungsschnittstelle bzw. die Festlegung von Umfang, Format und Struktur der zu übernehmenden Primär- und Metadaten bilateral zwischen Verfassungsschutzbehörde und Archiv geregelt werden. Eine Anbieterspflicht auch dieser Unterlagen besteht grundsätzlich (vgl. oben).

Für eine große Masse des älteren VS-Archivguts und des VS-Registraturguts der Länder besitzt die 30-Jahres-Frist keine Gültigkeit. Es wäre sinnvoll, diese Unterlagen auf der Basis einer bundesweit einheitlichen Regelung in Deklassifizierungsverfahren zu bringen. Zumindest sollte eine Herabstufung oder Offenlegung nach Ablauf einer Frist von 60 Jahren ins Auge gefasst werden. Das Muster hierfür hat der Bund bereits mit dem § 19 Absatz 2 der Verschlusssachenanweisung geliefert.²⁶

Aufgrund der schieren Masse der in Frage kommenden Dokumente und des enormen Arbeitsaufwandes für eine Deklassifizierung von einzelnen Verschlusssachen wäre deshalb ein Verfahren zur Regelausstufung für ältere VS-NfD begrüßenswert.

²⁵ https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/Entscheidung_2017_39.html (Abruf am 15.06.2018).

²⁶ VSA Bund (Anm. 3). S. auch § 4 der bayerischen Archivierungsvereinbarung (Anm. 11).

VS-NfD werden den Archiven wie ausgestuftes Material angeboten und übergeben, da die entsprechenden rechtlichen Regelungen für Verschlussachen erst ab einer Einstufung von VS-Vertraulich oder höher gelten. Überdies können VS-NfD in den üblichen Magazinbereichen aufbewahrt werden; das Merkblatt zur Behandlung von Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH²⁷ sieht lediglich die Verwahrung in geschlossenen Räumen bzw. Behältnissen vor. Für die Einsicht- und Kenntnisnahme gelten freilich strengere Regelungen als bei ausgestuften Unterlagen; auch für diese Informationen ist der Grundsatz "Kenntnis, nur wenn nötig"²⁸ zu beachten. Deshalb sollten alle Beschäftigten eines Archivs, die möglicherweise mit VS-NfD in Kontakt kommen, über den Umgang mit entsprechenden Unterlagen belehrt werden. Schließlich ist ein besonderes Augenmerk auf ausländische und supranationale Einstufungen wie EU- und NATO-Klassifikationen zu richten; diese Informationen sind nicht nach 30 Jahren offen.

Anbietung von Unterlagen auf Mikroformen (Mikrofiche bzw. Mikrofilm)

Bei einigen Verfassungsschutzbehörden wurden in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren ältere Unterlagen in großem Umfang mikroverfilmt und die Originalunterlagen vernichtet. Die Bewertung, Übernahme und Archivierung dieser Unterlagen hinsichtlich einer späteren Benutzung ist nicht unproblematisch. Die Aufnahmen und die Filme bzw. Fiches sind teilweise von schlechter Qualität und die Lesbarkeit ist dementsprechend eingeschränkt. Weil einzelne Aufnahmen eines Mikrofilms nicht entnommen werden können, muss die Bewertung auf Ebene der Filme und nicht auf Grundlage der Akten- oder Vorgangseinheiten erfolgen. Die VS-Einstufung kann außerdem erst nach Rückstufung des letzten Dokuments des jeweiligen Films aufgehoben werden, was nicht nur die Vorlage, sondern auch die Möglichkeiten einer Schutz- oder Ersatzdigitalisierung beeinträchtigt. Gleichwohl sind diese Unterlagen den zuständigen Archiven auf jeden Fall anzubieten.

VS-Einstufung von Anbieter- und Abgabeverzeichnissen

Zu den zentralen Instrumentarien einer Aussonderung, gleich ob sie analog oder digital stattfindet, zählen die Anbieter- und Abgabeverzeichnisse. In der Regel sollte der jeweilige Betreff so formuliert sein, dass er keiner höheren Einstufung als VS-NfD bedarf. Dies ist mit den Landesämtern für Verfassungsschutz abzustimmen. Der bilaterale Austausch, die Handhabung im Archiv und die Recherche werden dadurch erheblich erleichtert. Je ausführlicher der Aktentitel wiedergegeben wird, welcher den schützenswerten Inhalt der Dokumente in der Akte anzeigt, desto höher ist auch diese Information und damit zugleich das gesamte Verzeichnis einzustufen. Ein zwangsläufiger Zusammenhang für die Einstufung zwischen Unterlagen und Metada-

²⁷ Vgl. VSA Bund (Anm. 3) Anlage V: Merkblatt zur Behandlung von Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD-Merkblatt).

²⁸ Vgl. ebd. Art. 1.1.

ten besteht jedoch nicht. Sofern VS-V und höher klassifizierte Akten angeboten werden, wäre es zu begrüßen, wenn die Anbieters- und Abgabeverzeichnisse folgende Merkmale und Fristen vermerken würden:

- ggf. den Quellenschutz (Stempelaufdruck),
- das Datum der Offenlegung des abgegebenen Vorgangs.

Für das Datum der Offenlegung gilt, dass dieser Zeitpunkt für die Verschlussachen der Schriftguteinheit einheitlich sein und nicht die Frist von 60 Jahren nach Entstehung der jüngsten Verschlussache überschreiten sollte.

4. Bewertungsempfehlungen

Allgemein gültige Bewertungsempfehlungen lassen sich für die Unterlagen der Verfassungsschutzämter von Bund und Ländern nicht formulieren. Der zunächst als Bewertungsbasis vorgesehene NADIS-Rahmenaktenplan ist dafür nicht geeignet. Er ordnet die Vorgänge nach Aktenplangruppen („Sachgebieten“/„Sachbetreffe“) lediglich grob, mit der Folge, dass die meisten Verfassungsschutzämter dabei auftretende Leerstellen unterhalb des NADIS-Rahmenaktenplans mit spezifischen Ableitungen und Betreffen versehen. Hinzu kommen unterschiedliche Traditionen in der Schriftgutverwaltung, so dass beispielsweise die Kategorien Sach-, Personen-, Grundsatz- und Quellenakten ganz unterschiedlich gebraucht werden.

Die skizzierte Heterogenität dieser Schriftgutverwaltung nötigt dazu, von einer Bewertungsempfehlung auf Sachbetreff- resp. Aktenplanebene abzusehen und eine stärker an den Aufgaben ausgerichtete Bewertung vorzunehmen, die in Einzelfällen den Rückgriff auf Quellentypen zulässt. Unter dieser Maßgabe wird in Querschnittsaufgaben (1.) und Fachaufgaben (2.) unterschieden, letztere gliedern sich wiederum in den Phänomenbereich (a) und den Geheim- und Sabotageschutz (b).

Grundsätzlich empfiehlt es sich, folgende Eckpunkte bei der Überlieferungsbildung zu beachten:

- Die Bewertungsempfehlungen sind lediglich eine Hilfestellung anhand bereits gewonnener Erfahrungen, die nicht alle Themenbereiche abdecken können und sukzessive Ergänzungen mittels Evaluation in regelmäßigen Abständen erfahren sollten.
- Die verschiedenartige Organisation der Verfassungsschutzämter und die daraus folgenden Verwaltungstraditionen sind stets zu beachten.
- Die hohe Bedeutung der Informationen dieser Dienststellen lässt eine hohe Übernahmerate zu.

Querschnittsaufgaben der Verfassungsschutzämter

Vergleichsweise einfach lässt sich eine Bewertungsempfehlung im Bereich der Querschnittsaufgaben geben, also in den Sparten Organisation, Personal, Innerer Dienst, Haushalt, etc. Auf diesem Gebiet sind die strukturellen Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung der Dienststellen, gleich welcher Stufe, gering. Da Querschnittsaufgaben allen Verfassungsschutzämtern im gleichen Maße auferlegt sind, lassen sich für diesen Bereich leichter generelle Aussagen über die Archivwürdigkeit zu Unterlagen der einzelnen Themenbereiche machen. Im Folgenden sind archivwürdige Positionen aufgeführt oder solche, die im bezeichneten Aufgabenbereich der Verfassungsschutzämter auf eine Archivwürdigkeit geprüft werden sollten (Positiv-Liste):

Aktenplan-Positionen	Spezifikationen	Bemerkungen
1. Allgemeines		
a) Lageberichte		
b) Dienstbesprechungen	Amtsleitertagungen (Bundesländer)*, fachbezogene Gremiensitzungen (Bundesländer)*, interne Besprechungen	*Übernahme durch das Bundesarchiv Bsp. fachbezogene Gremiensitzungen: AK Lauschabwehr
2. Organisation		
a) grundlegende organisatorische Veränderungen		Berücksichtigung des Stellenwerts der Veränderungen
b) Organisations- und Geschäftsverteilungspläne		
c) Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen, Hausverfügungen	Grundsatzangelegenheiten oder nachrichtendienstliche Besonderheiten	
d) Stellenpläne		Berücksichtigung der bei der federführenden Stelle entstehenden Unterlagen**
e) Aktenpläne, Registratur Anweisungen		
3. Haushalt		
a) Gesamthaushalt		Berücksichtigung der bei der federführenden Stelle entstehenden Unterlagen**
4. Personal		
a) Grundsatzangelegenheiten		
b) Personalakten		Berücksichtigung des jeweiligen Archivierungsmodells
5. Innerer Dienst		
a) Liegenschaften	Baumaßnahmen	
b) materieller Geheimschutz	Grundsatzangelegenheiten, Eigensicherung	
c) personeller Geheimschutz	Grundsatzangelegenheiten	

6. Rechtsangelegenheiten		
a) Gesetzgebungsverfahren, Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften		Berücksichtigung der bei der federführenden Stelle entstehenden Unterlagen**
7. Informations- und Telekommunikationstechnik		
a) Grundsatzangelegenheiten		
b) Fachverfahren: NADIS-WN und Amtsdaten c) IT-Sicherheit	Grundsatzangelegenheiten	
8. Öffentlichkeitsarbeit		
a) Grundsatzangelegenheiten		
b) Jahresberichte		Gedruckt vorhanden
c) Informationsmaterial		Befindet sich dieses Material in der zuständigen Staats- bzw. Landesbibliothek?
9. G 10 (Brief- und Fernmeldegeheimnis)		
a) Grundsatzangelegenheiten, Recht		
b) G10-Angelegenheiten	Generalia zu G 10-Maßnahmen	

** abhängig von der organisatorischen Anbindung

Fachaufgaben resp. Fachbereiche

Im Aufgabenfeld der Fachaufgaben gestaltet sich die Bewertung schwieriger. Unterlagen dieser Fachbereiche ergeben sich aus der Beobachtung von politisch motivierter Kriminalität wie Rechts- und Linksextremismus, religiös motiviertem Extremismus wie Islamismus, sodann aus der Aufgabe des Geheim- und Sabotageschutzes als mitwirkender Behörde bei Sicherheitsüberprüfungen, der Spionageabwehr und des Wirtschaftsschutzes.

a) Phänomenbereich

Die im Zuge dieser Arbeit entstandenen Grundsatz-, Sach-, Personen- und Beschaffungs- bzw. Quellenführungsakten sind thematisch und in ihrer historischen, rechtlichen und politischen Bedeutung völlig divers. Es ist mithin zweckmäßig, für die Bewertung solcher Akten und Daten die vom Bundesarchiv erarbeiteten Kriterien als Bewertungshilfe heranzuziehen. Sie ermöglichen es, eine Einschätzung der Unterlagen vorzunehmen und den Aufgabenkreis der jeweiligen Dienststelle in angemessener Weise zu dokumentieren. Die Informationen, die hierbei aus dem zuständigen Fachreferat kommen, sind stets wertvoll.

Folgende Gesichtspunkte sind als sachthematische Bewertungskriterien zu berücksichtigen:

- die Bedeutung des Sachverhalts für das anbietende Verfassungsschutzamt,
- die Bedeutung des Sachverhalts im Verfassungsschutzverbund (Zuständigkeit)
- die Bedeutung des Sachverhalts auf Landesebene
- die regionale bzw. lokale Bedeutung,
- die Medienpräsenz,
- der Stellenwert der verfassungsfeindlichen oder terroristischen Aktivität,
- die politische Reaktion,
- die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit,
- Potentieller Wert für die Geschichtsschreibung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder
- Grundlegende Änderungen bei Programm, Struktur, Entwicklung und Methodik von Beobachtungselementen
- zeittypische Veränderungen von Beobachtungsobjekten

Folgende Gesichtspunkte sind als personenorientierte Bewertungskriterien zu berücksichtigen:

- alle im Verfassungsschutzbericht erwähnten Personen und Organisationen,
- Personen mit Führungsverantwortung,
- Personen mit herausragendem Stellenwert in den Medien,
- Funktionäre einer Partei, die für die Bundestagswahl/Landtagswahl zugelassen sind bzw. war, v.a. Mitglieder eines Parteivorstandes,
- Mitglied des Bundestages (MdB) bzw. Landtages (MdL) bzw. der Bürgerschaft (MdBü) und politische Beamte
- Funktionäre oder führende Mitglieder einer politisch oder religiös motivierten Vereinigung/Organisation
- Personen der Zeitgeschichte und des öffentlichen Lebens
- Attentäter und deren Verbindungsleute
- Journalisten
- Personen mit nationalsozialistischem Hintergrund (Tätigkeit/Funktion im NS-Staat)

- Personen, denen nach Einschätzung der Mitarbeiter*innen des Verfassungsschutzes eine besondere Bedeutung zukommt
- Personen mit Funktionen in der DDR

Einen besonderen Stellenwert unter den personenbezogenen Unterlagen der Verfassungsschutzämter nehmen die Quellen- oder Beschaffungsakten ein, die Informationen zur sog. Vertrauensperson, dem Verfassungsschutzinformanten mit Klarnamen enthalten. Diese Aufzeichnungen beinhalten nach Aussage der Verfassungsschutzmitarbeiter den Kern der Arbeit des Verfassungsschutzes, weil sie Aussagen über Methodik, Arbeitsweise, Art der Anwerbung, Anzahl und Führen der „Quelle“ sowie dem damit verbundenen personellen und finanziellen Aufwand zulassen. Diese Unterlagen sind daher teilweise archivwürdig, auch wenn bislang nur einmal die Einsichtnahme in eine solche Akte gewährt wurde und damit eine Überprüfung dieser Einschätzung noch aussteht.

Die Bewertung der Recherchedatenbank NADIS-WN (NAchrichtenDienstliches InformationsSystem-WissensNetz), die eine große Zahl personenbezogener Eintragungen verwaltet, erwies sich als problematisch. Auch wenn die Vertreter des Verfassungsschutzes die Auffassung vertraten, dass diese Daten gem. § 5 Abs. 3 S. 6 i.V.m. § 6 Abs. 2 sowie § 6 Abs. 1 S. 2 BArchG von der Anbietungspflicht an das Bundesarchiv ausgenommen sei, schien den archivischen Vertretern der AG die Bedeutung dieser Datenbank so groß, dass sich eine eingehendere Auseinandersetzung mit diesem „WissensNetz“ lohnen würde. Die unterschiedlichen Positionen, die hierbei auftraten, wurden daher dargelegt in einem „Positionspapier zur Anbietung und Aussonderung der Datenbank NADIS-WN beim Bundesamt für Verfassungsschutz“. Das eingestufte Papier ist gesondert verfügbar.

Vor Einführung der NADIS-WN existierten in den einzelnen Verfassungsschutzämtern eigenständige Amtsdateien. Im Zuge der Einführung von NADIS-WN wurden diese vollständig nach NADIS-WN überführt. Zur Bewertung von NADIS-WN findet sich in Anlage 2 ein Positionspapier.

Im Rahmen der Diskussion über die Archivwürdigkeit von NADIS-WN stellte sich auch die Frage, inwieweit andere ämterübergreifende Datenbanken (z.B. Antiterrordatei für ausländische Extremisten oder Rechtsextremismusdatei) anbietungs- und archivwürdig sind. Die Erkenntnisse von KLA Arbeitsgruppen, die sich mit der Überlieferung der Polizei befassen, liefern Hinweise auf die Existenz dieser Fachverfahren und Fachdatenbanken. Eine belastbare Übersicht zu diesen digitalen Verwaltungswerkzeugen, ihren Inhalten sowie deren rechtlichem Status fehlt indes. Das Bundesamt für Verfassungsschutz konnte dazu aus Gründen des Geheimschutzes keine Angaben machen.²⁹

²⁹ Schreiben des Bundesamtes für Verfassungsschutz an das Bundesarchiv vom 21.06. 2017.

Druckschriften, Flugblätter, Plakate und Zeitschriften lassen den Charakter von Unikaten zwar vermissen, sie erweisen sich jedoch in diesem Zusammenhang als wichtige Informationsquelle. Programmatik, Motivation und Stoßrichtung der diversen politischen Bewegungen und Strömungen sind in diesen Publikationen fast wie nirgends sonst in der Überlieferung auf den Punkt gebracht. Durch die Bearbeitungsspuren der Dienststellen in diesen Druckwerken sind auch diese Unterlagen eingestuft worden und als Verschlussachen zu behandeln.

Geheim- und Sabotageschutz

Die Präventionsarbeit der Verfassungsschutzämter umfasst den Geheimschutz als mitwirkende Behörde in der Sicherheitsüberprüfung. In diesem Tätigkeitsfeld erwächst eine besondere personenbezogene Quellengattung: Es handelt sich um die Sicherheitsüberprüfungsakten, die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung nach SÜG entstehen. Sie finden ihr Pendant in den Sicherheitsakten der federführenden Behörde. Für die antragstellende Behörde übernimmt der jeweilige Verfassungsschutz die Zuverlässigkeitsprüfung zur Übertragung einer Aufgabe im sicherheitsrelevanten Bereich. Beim Bund und in den Ländern Brandenburg, Hessen, Hamburg und Thüringen ist die Anbietung dieser Unterlagen an die jeweiligen Staatsarchive gesetzlich ausgeschlossen. In den anderen Ländern, in denen die Archivierung grundsätzlich als Löschungssurrogat gesetzlich vorgeschrieben ist, können sie nach Anbietung bewertet werden. Die Sicherheitsüberprüfungsakten der Verfassungsschutzämter werden in der Regel als nicht archivwürdig eingestuft.

Darüber hinaus zielt die Spionageabwehr auf fremde Nachrichtendienste, ausländische Institutionen bzw. deren Vertretungen in der Bundesrepublik. Schließlich zählt auch der Wirtschaftsschutz zu diesem Aufgabenkreis: die Beobachtung von Unternehmen mit ausländischer Kapital- oder Personalbeteiligung sowie der Außenwirtschaftsverkehr. Diese Präventionsarbeit sui generis manifestiert sich in den bereits im Phänomenbereich erklärten Quellentypen und so wie dort haben die dabei aufgeführten Bewertungskriterien ihre Gültigkeit. Auf dieser Basis scheint es möglich, eine archivistische Einschätzung der Unterlagen zu leisten.

Schließlich ist ein Hinweis zu den Mikroformen erforderlich. Sie liegen in der Regel als 16mm-Mikrorollfilme vor und stellen als Ersatzüberlieferung für kassiertes Registraturgut eine wichtige Überlieferungsform dar. Die Inhalte sind völlig unterschiedlich. Es empfiehlt sich eine rechtzeitige Duplizierung durch Digitalisierung, um jene Filme zu sichern, die von mangelnder Qualität sind und häufig unter ungeeigneten Bedingungen gelagert wurden. Auch hierbei muss eine Bewertung mithilfe der vorgestellten Kriterien vorgenommen werden.

Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass die Verluste für die Überlieferung der alten Bundesrepublik wohl beträchtlich sind. Bevor bei den Bewertungen umfängliche Kassationen vorgenommen werden, ist es in jedem Fall ratsam, sich über diese Materie

mit den Kolleginnen und Kollegen auszutauschen und die Überlieferung mit anderen Archiven der Länder und des Bundes abzugleichen. Überdies ist im eigenen Zuständigkeitsbereich eine mögliche Parallel- und Ersatzüberlieferung bei der vorgesetzten Dienststelle, dem Landesrechnungshof, der Finanzverwaltung, dem Datenschutzbeauftragten und dem jeweiligen Landeskriminalamt zu sichern.

5. Übernahme und Sicherung

Die Übernahme und Sicherung von Unterlagen der Verfassungsschutzämter stellt die Archive dann vor Herausforderungen, wenn Daten und Dokumente eingestuft übernommen werden. Es gilt dann, Sicherheitseinrichtungen und Sicherheitsverfahren zu berücksichtigen, die dem VS-Charakter der Unterlagen Rechnung tragen; damit sind Aufgaben des personellen und materiellen Geheimschutzes verbunden.

Für den personellen Geheimschutz ist es zunächst wichtig, alle VS-relevanten archivistischen Aufgabenbereiche zu identifizieren und arbeitsorganisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz von Verschlussachen sicherzustellen. Diese sicherheitsrelevanten Arbeiten müssen so mit sicherheitsüberprüftem Fachpersonal ausgestattet werden, dass der Schutz der Verschlussachen gewährleistet ist. Für die Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzämtern sowie für sämtliche hier einschlägigen archivfachlichen Arbeitsprozesse ist dies eine unabdingbare Voraussetzung. Zu jenen Aufgaben, die eine Sicherheitsüberprüfung verlangen, zählen:

- Überlieferungsbildung (analog/digital),
- Akzessionierung,
- Restaurierung,
- Erschließung,
- Magazintätigkeit,
- Deklassifizierungsverfahren,
- Recherchen,
- IT-Administration,
- Bereitstellung,
- Aufbau und Betrieb eines Digitalen Geheimarchivs,
- Baumaßnahmen,
- Bearbeitung von Rechtsfragen,
- Vergabe,
- Angelegenheiten der Informationssicherheit.

Hierbei muss im Einzelfall bzw. in Abstimmung mit dem Verfassungsschutzamt geprüft werden, bis zu welcher Stufe (bis GEHEIM oder bis STRENG GEHEIM) die Sicherheitsüberprüfung der einzelnen Mitarbeiter bzw. der Mitarbeiterin notwendig ist. Unter Berücksichtigung des personellen Geheimschutzes müssen die archivinternen Workflows hierzu angepasst werden.

Der materielle Geheimschutz erfordert es, dass das Archiv über die nötigen baulichen Voraussetzungen verfügt, um die eingestufte Überlieferung des Verfassungsschutzamtes zu sichern, zu lagern und zu bearbeiten. So sind VSA-konforme Akten-sicherungsräume, VS-Magazine, Geheimarchive für die langfristige Lagerung ebenso

unabdingbar wie Aktenverwahrräume für Arbeitsplätze zur Bearbeitung von VS-Unterlagen und die temporäre Verwahrung, die im Rahmen der Bearbeitung über einen Tag hinausgeht. Für die Beratung in diesen Fragen ist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zuständig, das über das jeweilige Verfassungsschutzamt kontaktiert werden muss und die Anforderungen an diese Sicherungseinrichtungen mit Hilfe seiner technischen Leitlinien verbindlich formuliert.

Ein ganz eigenes Kapitel ist der Umgang mit digitalen Verschlusssachen. Dieser Themenkomplex muss von der Verwahrung gültiger analoger Verschlusssachen getrennt betrachtet werden. Er stellt besondere Anforderungen an den baulich-technischen Bereich, explizit an die Bearbeitung und Speicherung von digitalen Verschlusssachen in einem Digitalen Geheimarchiv. Der Aufwand für Aufbau und Betrieb eines Digitalen Geheimarchivs kann ganz unterschiedlich gehandhabt werden. Gleichwohl sind dabei stets die Sicherheitserfordernisse für den Umgang mit digitalen Verschlusssachen einzuhalten. Beispiele für zwei voneinander abweichende Ausstattungen zum Ausbau eines Digitalen Geheimarchivs sind in der Anlage 1 beige-fügt.

Für die Aufgabe der Sicherung von Verschlusssachen stellt der Not- oder Katastrophenfall (bspw. bei Feuer oder Wassereinbruch) eine besondere Herausforderung dar. Zur Vorbereitung auf diesen Fall sollten die Restauratoren des Hauses Sicherungsmaßnahmen begleiten und konservatorische Arbeiten am Archivgut vornehmen. Bei einer erforderlichen Bergung des VS-Archivguts ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Sicherheitsüberprüfungsgesetze der Länder eine Regelung ähnlich derjenigen des SÜG Bund vom 20.04.1994 enthalten: Hier wird in § 10 zur erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (Ü 3) im letzten Passus eine Ausnahme aufgeführt: „... soweit nicht die zuständige Stelle im Einzelfall nach Art und Dauer der Tätigkeit eine Sicherheitsüberprüfung nach § 8 (Ü 1) oder § 9 (Ü 2) für ausreichend hält.“ Für die Ü2-Sicherheitsüberprüfung (§ 9) findet die gleiche Regelung mit Verweis auf den § 8 Anwendung. Die somit maßgebliche Regelung in § 8 für die einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1) enthält mit den Formulierungen des Absatzes 2 Ziff. 2 die von den zuständigen Geheimschutzbeauftragten dann anzuwendende Vorschrift, nach der sie in einem Notfall von der Sicherheitsüberprüfung absehen können, weil die Art der Tätigkeit und die begrenzte Dauer dies zulassen. Die Tätigkeiten, auf welche im Gesetzestext verwiesen wird, sind die Anwendungsbereiche dieses Gesetzes. Das jeweilige Archiv wird dabei als Stelle betrachtet, die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar ist.³⁰

Für den VS-Alarm- und Verteidigungsfall scheint es sinnvoll, sich mit dem jeweiligen Verfassungsschutzamt zu verständigen.

³⁰ Vgl. § 8 Absatz 2 Ziff. 2 SÜG i. V. mit § 1 Absatz 4 und 5 Ziff. 2 SÜG.

Eine Vielzahl an Informationen, die von den Sicherheitsbehörden und Verfassungsschutzämtern in den letzten Jahrzehnten an die Archive abgegeben wurden, ist mit VS-NfD durchsetzt. Dies erschwert die Verwaltung und Benutzung dieser Archivalien. Dabei ist insbesondere der Umgang mit jenen VS-NfD problematisch, die vor den neuen Verschlusssachenanweisungen Anfang der 1980er Jahre bei Bund und Ländern entstanden sind; diese Satzungen legten erstmals eine Regelausstufung nach 30 Jahren für jene Einstufungsklasse fest. So müssen VS-NfD derzeit noch, wie andere Verschlusssachen, die keiner Regelausstufung unterliegen, von der herausgebenden Stelle einzeln geprüft und offengelegt werden. Paradoxe Weise gelten damit für ältere Dokumente, die etwa aus den 1950er Jahren stammen, strengere Sicherheitsbestimmungen, als für entsprechende Informationen aus den 1980er Jahren.

6. Erschließung und Benutzung

Die Rahmenbedingung für die Erschließung und Benutzung sowohl für analoges als auch für digitales Material eines Verfassungsschutzamtes ist ihr etwaiger VS-Charakter.

Fall A: Das Archiv übernimmt offengelegte und hinsichtlich ihrer nachrichtendienstlichen Unbedenklichkeit geprüfte Unterlagen

1 Erschließung

Sofern die Unterlagen offengelegt und uneingeschränkt benutzbar an das Archiv abgegeben werden – hier ist v.a. auch auf Verschlussachen anderer Herausgeber zu achten -, unterscheiden sich die darauf folgenden Arbeitsprozesse nicht von jenen vergleichbaren offenen Materials aus anderen abgebenden Stellen. Dies betrifft sowohl die Übernahme vorarchivischer Erschließungsinformationen in die archivfachlichen Informationssysteme als auch die weitere archivische Bearbeitung, Bewertung und Erschließung. Die Erschließungsinformationen können über Findhilfsmittel für Recherchen zur Verfügung gestellt und die Akten zugänglich gemacht werden.

2 Benutzung

Die Benutzung kann unter Berücksichtigung der geltenden archivgesetzlichen Regelungen, vor allem auch solche für den Zugang zu personenbezogenen Unterlagen erfolgen. Durch die Prüfung der Unterlagen vor der Abgabe an das Archiv sorgt das Verfassungsschutzamt dafür, dass eigene Mitarbeiter und Quellen, aber auch Informanten anderer Nachrichtendienste durch die Benutzung des Archivguts nicht gefährdet werden.

Fall B: Das Archiv übernimmt offen gelegte, aber dem Quellenschutz unterworfenen Unterlagen

Unabhängig von einer VS-Einstufung muss die Aufhebung des Quellenschutzes durch den Herausgeber geprüft werden. Vergleichbar dem Offenlegungsverfahren im Geheimschutz wird durch das Archiv beim jeweiligen Verfassungsschutz eine Prüfung angefragt und in Auftrag gegeben. Zur Zeit definiert die Rechtsprechung Fristen für die Gültigkeit des Quellenschutzes.³¹ Lediglich in Bayern wurde dies im Rahmen einer 2018 abgeschlossenen Archivierungsvereinbarung bereits geregelt und für

³¹ Vgl. BVerwG 6 A 3.18, Beschluss vom 28.02.2018. Für eine Vermutungsregel hinsichtlich der Dauer des Informantenschutzes vgl.: BVerwG 20 F 10/15, Beschluss vom 28.12.2016. Für den Begriff des Quellenschutzes, der im § 15 Absatz 2 Ziff. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz (Auskunft an den Betroffenen) festgelegt ist, gibt es lediglich im § 6 Absatz 1 Satz 2 Bundesarchivgesetz eine archivrechtliche Entsprechung. Bernadette Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Stuttgart u. a. 2007, S. 280f., verweist für den Quellenschutz auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Der Quellenschutz wird hier mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Zusammenhang gebracht (Art. 2 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 1 Absatz 1 Satz 2 GG).

Schriftgutobjekte mit der Kennzeichnung „Quellenschutz“ eine Schutzfrist von 90 Jahren nach Laufzeitende der jeweiligen Abgabereinheit definiert.³²

Fall C: Das Archiv übernimmt eingestufte und ungeprüfte Unterlagen ins Geheimarchiv

1 Erschließung

Sofern Unterlagen abgegeben werden, die noch gültige Verschlussachen, auch anderer Herausgeber, einschließen oder aus anderen Gründen schützenswerte Informationen enthalten, unterliegt ihre Bearbeitung und Nutzung besonderen Einschränkungen. Der personelle Geheimschutz und die Verschlussachenanweisungen von Bund und Ländern erfordern, dass die Bearbeitung derartiger Unterlagen ausschließlich durch sicherheitsüberprüfte Archivmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu erfolgen hat.

In diesem Fall muss die genutzte IT-Infrastruktur den einschlägigen Vorschriften des BSI für den materiellen Geheimschutz entsprechen. Als wesentliche Punkte, die es hierbei zu berücksichtigen gilt, ist erstens die Abstrahlsicherheit zu beachten, denn abstrahlsichere Hardware vermag kompromittierende elektromagnetische Emissionen zu vermeiden. Zweitens sind Zugangsbeschränkungen zu organisieren, womit der Zugang und Zugriff auf VS-Raum und Hardware arbeitsorganisatorisch und sicherheitstechnisch geregelt werden muss. Schließlich ist drittens angesichts der Einführung von DMS und elektronischen Fachverfahren die Verschlüsselung von Daten zu nennen; auf diese Weise ist gewährleistet, dass allein für den Schlüssel autorisiertes Personal die eingestuftten Informationen sendet und empfängt. Üblicherweise genügen die in Archiven verwendeten Systeme diesen Spezifikationen nicht. Sollten also zur Findmittelerstellung elektronische Hilfsmittel verwendet werden, bietet sich als Kompromiss ein sicherheitskonformer PC („Stand-Alone-Lösung“) an, der entsprechend im Geheimarchiv aufgestellt und genutzt werden kann (vgl. auch Kapitel „Übernahme und Sicherung“). Gleiches gilt für angeschlossene Geräte wie z.B. einen Drucker.

Die Erstellung eines Findmittels kann freilich auch mit analogen Hilfsmitteln erfolgen. Da auch dieses Findmittel VS-Charakter besitzt, ist es entsprechend gesichert aufzubewahren und steht der allgemeinen Benutzung nicht zur Verfügung. Dabei ist die Freigabe des Findmittels durch das Amt für Verfassungsschutz ein durchaus gangbarer Weg.

Eine detailliertere Erschließung sollte im günstigsten Fall in unmittelbarem Zusammenhang mit der vollständigen Offenlegung der Aufbewahrungseinheit erfolgen.

³² § 5 Abs. 1 der bayerischen Archivierungsvereinbarung (Anm. 11).

Für den Fall, dass keine Verzeichnung der Verschlussachen stattfinden soll, sondern lediglich die vorarchivischen Informationen in das archivfachliche Erschließungs- und Recherchesystem eingelesen werden, muss die VS-NfD-Spezifikation des verwendeten Systems sichergestellt sein. Zudem ist zu beachten, dass derartige VS-NfD eingestufte Erschließungsinformationen nicht über die gängigen Recherche-Systeme im Lesesaal oder im Internet zur Verfügung gestellt werden.

2 Benutzung

Für den Zugang zu und die Benutzung von Verschlussachen sind folgende Szenarien möglich:

- Die Benutzung durch einen regulären Benutzer

Falls die Abgabedaten der VS-Akten selbst VS-NfD oder höher eingestuft sind, können sie nicht ermächtigten Benutzern weder via Datenbank bzw. Onlinefindbuch noch durch Vorlage eines Findmittels im Benutzersaal ohne Weiteres zugänglich gemacht werden. Benutzer sind hier auf Recherche und Beauskunftung durch Archivmitarbeiter angewiesen. Eine Auskunft zu relevantem Archivgut kann dann lediglich über die Weitergabe von Metainformationen (v.a. über Archivsignaturen) erfolgen, auf Grundlage derer ein Benutzer die Möglichkeit hat, eine Deklassifizierung der Unterlagen zu beantragen. Der Benutzer stellt den Deklassifizierungsantrag beim Archiv.

Nach Abschluss der Prüfungen benennt das Verfassungsschutzamt sowohl die offenen als auch die ggf. weiterhin gesperrten Teile des Archivguts. Das Archiv kann so eine Trennung vornehmen, um dem Benutzer den zugänglichen Teil zur Verfügung zu stellen; dabei sind selbstverständlich die archivgesetzlichen Schutzfristen zu berücksichtigen. Anders verhält es sich im Fall digitaler Vorgänge, die nicht aufgeteilt werden können. U. U. kann ein Ausdruck der offenen Dokumente des geprüften Vorgangs erwogen werden.

Nicht nur für den Fall von Reproduktionsanfertigungen ist zu beachten, dass die Offenlegung auf jedem einzelnen Dokument vermerkt ist. Der Offenlegungsvermerk auf dem Deckblatt oder dem Aktendeckel einer Aufbewahrungseinheit ist allein nicht ausreichend, auch wenn dies z.T. die Verschlussachenanweisungen so vorsehen.

- Die Benutzung durch die abgebende Stelle

Vorausgesetzt, dass die Daten vorab nicht für eine dienstliche Nutzung gesperrt worden sind oder zu löschen waren, ist die Benutzung durch das Verfassungsschutzamt unproblematisch. Bei einer Einsichtnahme im Archiv muss darüber hinaus geprüft werden, ob der Benutzer eine Mitarbeiter*in des Verfassungsschutzamts ist und berechtigt, die Unterlagen einzusehen.

- Die Benutzung durch eine andere Behörde

Sofern eine andere Behörde, wie bspw. das dem Verfassungsschutzamt vorgesetzte Ministerium oder ein anderes Verfassungsschutzamt, die Unterlagen einsehen will,

hat das Archiv vorab sicherzustellen, dass die Benutzer*in berechtigt ist, die Unterlagen einzusehen. Hier ist eine Rücksprache mit dem abgebenden Verfassungsschutzamt wichtig, wobei explizit auf die gültigen Eigen- und Fremd-VS sowie den Quellschutz eingegangen werden sollte. Wenn das Verfassungsschutzamt als Provenienzstelle keine Einwände erhebt oder Auflagen geltend macht, zudem auch keine archivgesetzlichen Regelungen einer Benutzung im Wege stehen, können die gewünschten Vorgänge eingesehen werden.

- Die Benutzung durch eine sicherheitsüberprüfte Benutzer*in

Da externe Benutzer*innen in der Regel nicht sicherheitsüberprüft sind, begreifen wir diese Benutzung als einen Sonderfall. Dieser kann dann eintreten, wenn Beauftragte (Historiker*innen oder eine Historikerkommission) an einer Behördengeschichte arbeiten und zu diesem Zweck Unterlagen einsehen müssen. Vor der Benutzung hat das Archiv sicherzustellen, dass die Person(en) sicherheitsüberprüft sind (durch Vorlage einer Konferenzbescheinigung) und dass das Verfassungsschutzamt Kenntnis von der Einsichtnahme hat. Der Nachrichtendienst sollte wissen, welche Unterlagen nachgefragt wurden und mit welchen schützenswerten Inhalten zu rechnen ist. U. U. sind Auflagen für die Einsichtnahme zu berücksichtigen, die Zeitraumeingrenzungen oder Vorbehalte gegen die Einsichtnahme von Verschlussachen bestimmter Herausgeber betreffen können. Das Archiv hat dann die Akten entsprechend vorzubereiten.

Die Einsichtnahme der Verschlussachen muss im Geheimarchiv stattfinden bzw. in einer Umgebung, die sicherstellt, dass Dritten der Zugang zu Verschlussachen verwehrt wird. Die Anfertigung eigener Reproduktionen der VS-Unterlagen via Smartphone oder ähnliche Geräte (Smart-Watch, Kamera etc.) ist zu untersagen. Das Archiv sollte vorab grundsätzlich klären, welche Hilfsmittel der Benutzer mitführen darf (z.B. kryptiertes Laptop) bzw. wie mit Notizen aus Verschlussachen verfahren wird. Wissenschaftliche Benutzer von VS-Unterlagen sind darauf hinzuweisen, dass eine Veröffentlichung von Verschlussachen erst nach einer Deklassifizierung erfolgen kann.

Nicht zuletzt ist festzuhalten, dass die Nutzung elektronischer Daten auf der gleichen Vorschriftenbasis erfolgt wie jene von analogen Unterlagen. Die skizzierten Nutzungsvarianten besitzen ihre Gültigkeit unabhängig von dem jeweiligen Speichermedium oder Modus, in welchem die Informationen zugänglich gemacht werden.

7. Handreichung - Kurzfassung

Für die KLA-Arbeitsgruppe war es ein Anliegen, ihre Arbeitsergebnisse - so komplex die Themen im Einzelnen auch sein mögen – möglichst überblicksartig, gleichsam in der Form eines Merktzettels zusammenzuführen. So werden am Ende noch einmal in knapper Weise die Anbietungsverfahren bei Verschlussachen, die Bewertungsempfehlungen, die Hinweise zu Übernahme und Sicherung sowie das Arbeitsfeld Erschließung und der Zugang zu analogen und digitalen Unterlagen umrissen.

Behördenberatung

Die Verfassungsschutzämter spielen eine zentrale Rolle in der Sicherheitsarchitektur der BRD. Sie verwahren Informationen von hoher Sensibilität und verlangen deshalb ein hohes Schutzbedürfnis bei der Archivierung dieser Daten und für den Zugriff auf diese Informationen. Dem müssen die Archive Rechnung tragen. Zugleich handelt es sich bei den Unterlagen der Verfassungsschutzämter um eine Überlieferung von historischem Rang, auf deren Auswertung die Forschung und generell unsere Gesellschaft, nach Ablauf und Berücksichtigung aller Schutz- und Sperrfristen einen grundgesetzlich verankerten Anspruch erheben kann. Die Sicherheitsanforderungen und die grundsätzliche Bedeutung der Registraturbildner "Verfassungsschutzämter" müssen auch bei der Priorisierung von Behördenkontakten und Behördenberatungen der zuständigen Landesarchivverwaltungen berücksichtigt werden.

Das archivische Knowhow im Aufgabenfeld Records Management, insbesondere bei der Implementierung von DMS/VBS-Systemen und Fachverfahren, könnte auch im Geheimschutz nützlich sein. Dabei können Jours Fixes, die bereits in einigen Ländern als vertrauensbildende Maßnahme dienen, die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und den Archiven fördern und standardisierte Arbeitsabläufe stiften.

Zentral: Die Sicherheitsanforderungen und die grundsätzliche Bedeutung der Unterlagen der Verfassungsschutzämter müssen bei der Priorisierung von Behördenkontakten und Behördenberatungen in den zuständigen Archivverwaltungen berücksichtigt werden.

Anbietung von analogen und elektronischen Unterlagen

Prinzipiell sind alle analogen und digitalen Unterlagen der Verfassungsschutzämter spätestens 30 Jahre nach Abschluss der Bearbeitung anzubieten; dies gilt ungeachtet der Verschiedenartigkeit der Trägermedien und der Datenstruktur. Alleinige Voraussetzung dafür ist, dass die Unterlagen für die Erledigung der laufenden Aufgaben nicht mehr benötigt werden. Ausgenommen von diesem Prinzip sind allein

- Daten oder Vorgänge, die auf der Grundlage des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz - G 10) entstanden sind,
- Unterlagen gemäß Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) beim Bund und einem Teil der Länder,

- Unterlagen, die beim Bundesamt für Verfassungsschutz erwachsen sind und gemäß §6 Abs. 1 des Bundesarchivgesetzes (BArchG) von einer Anbietung ausgeschlossen werden.

Wünschenswert wäre es, wenn die Verfassungsschutzämter auf der Aktenplanbasis Aufbewahrungsfristen definieren würden, die den Zeitpunkt der Aussonderung und Anbietung regeln. Bei der Erstellung von Fristenkatalogen sollten die zuständigen Archive die Verfassungsschutzämter mit ihrer Expertise unterstützen.

Damit die Vollständigkeit und Lesbarkeit der Unterlagen sowie die Nachvollziehbarkeit der damit dokumentierten Entscheidungsprozesse und Geschäftsvorgänge gewährleistet bleibt, sollten die Archive konservatorische und datensichernde Maßnahmen in der Schriftgutverwaltung der Ämter begleiten.

Zum Zeitpunkt der Anbietung prüft die aussondernde Stelle, ob die VS-Unterlagen deklassifiziert werden können. Diejenigen Unterlagen, die weiterhin einer VS-Einstufung unterliegen, sind nach Akten- bzw. Vorgangseinheiten in einer Aussonderungsliste zu erfassen und mit Metadaten zu beschreiben. Außer der Einstufung, dem Quellenschutz und dem Ablaufdatum für die VS-Einstufung sind die archivisch bekannten Eigenschaften einer Registratureinheit darzustellen.³³ Die KLA-AG empfiehlt an dieser Stelle eine Novellierung der Verschlussanweisungen mit dem Ziel einer umfassenden VS-Offenlegung ohne zeitlich rückwirkend gültige Ausnahmen.

Zentral: Von benannten Ausnahmen abgesehen sind prinzipiell alle analogen und digitalen Unterlagen der Verfassungsschutzämter spätestens 30 Jahre nach Abschluss der Bearbeitung anzubieten; dies gilt ungeachtet der Verschiedenartigkeit der Trägermedien und der Datenstruktur.

Bewertungsempfehlungen

Die Arbeitsgruppe sah sich genötigt, von einer Bewertungsempfehlung auf Sachbereich- resp. Aktenplanebene abzusehen. Grund dafür war die Heterogenität der Schriftgutverwaltung. Sie bevorzugte daher eine stärker an den Aufgaben ausgerichtete Bewertung, die in Einzelfällen den Rückgriff auf Quellentypen zulässt.

Unter dieser Maßgabe wurde in Querschnittsaufgaben (1.) und Fachaufgaben (2.) unterschieden, diese wiederum gegliedert in den Phänomenbereich (2. a) und den Geheimschutz (2. b). Für den 1. Punkt ist eine Positiv-Liste mit archivwürdigen Positionen erstellt, die einer eingehenderen Betrachtung und Prüfung unterzogen werden sollten. Die unter dem 2. Punkt angesprochenen Grundsatz-, Sach-, Personen- und Beschaffungs- bzw. Quellenführungsakten sind sowohl thematisch als auch unter dem Gesichtspunkt ihrer historischen Relevanz völlig verschieden. Es ist mithin zweckmäßig, für die Bewertung solcher Akten und Daten die vom Bundesarchiv erarbeiteten und in der Darstellung benannten sachthematischen und personenorientierten Kriterien als Bewertungshilfe heranzuziehen. Sie ermöglichen es, eine Einschätzung der Unterlagen vorzunehmen und den Aufgabenkreis der jeweiligen Dienststelle in angemessener Weise zu dokumentieren. Die besondere Rolle der Quellen-

³³ Vgl. Muster eines Aussonderungsverzeichnisses für VS-Unterlagen in der Anlage 2.

oder Beschaffungsakten im Bezugsrahmen der Verfassungsschutzarbeit soll an dieser Stelle noch einmal erwähnt werden. Diese Unterlagen sind grundsätzlich archivwürdig. Da eine belastbare Übersicht zu den Fachverfahren und Fachdatenbanken fehlt,³⁴ konnte allein die Recherchedatenbank NADIS-WN (NAchrichtenDienstliches InformationsSystem-WissensNetz) bewertet werden. Dies erwies sich als problematisch, so dass die unterschiedlichen Positionen, die hierbei auftraten, in einem „Positionspapier zur Anbietung und Aussonderung der Datenbank NADIS-WN beim Bundesamt für Verfassungsschutz“ dargelegt wurden. Für die Aufgabenbereiche der Spionageabwehr und des Wirtschaftsschutzes haben die bundesarchivischen Bewertungskriterien ihre Gültigkeit. Die Sicherheitsüberprüfungsakten der Verfassungsschutzämter sind, sofern sie angeboten werden müssen, als nicht archivwürdig eingestuft.

Angesichts der Bestands-Verluste in den Häusern der alten Bundesrepublik ist es für die ältere Zeit angebracht, sich bei den Bewertungen mit den Kolleg*innen der anderen Archive zu verständigen und u. U. Überlieferungslücken kompensieren zu können.

Zentral: Von einer Bewertungsempfehlung auf Sachbetreff- resp. Aktenplanebene möchte die Arbeitsgruppe absehen. Grund dafür ist die Heterogenität der Schriftgutverwaltung. Sie bevorzugte daher eine stärker an den Aufgaben ausgerichtete Bewertung, die in Einzelfällen den Rückgriff auf Quellentypen zulässt.

Übernahme und Sicherung

Der personelle und materielle Geheimschutz stellt eine der Grundvoraussetzungen für die Übernahme und Sicherung von VS-Unterlagen der Verfassungsschutzämter dar. Alle VS-relevanten archivfachlichen Arbeitsprozesse müssen mit sicherheitsüberprüftem Fachpersonal besetzt werden. U. U. muss in Abstimmung mit dem Verfassungsschutzamt geprüft werden, bis zu welcher Stufe (bis GEHEIM oder bis STRENG GEHEIM) die Sicherheitsüberprüfung der einzelnen Mitarbeiter bzw. der Mitarbeiterin notwendig ist. Der materielle Geheimschutz hingegen verlangt die nötigen baulichen Voraussetzungen, damit die eingestufte Überlieferung des Verfassungsschutzamtes gesichert, gelagert und bearbeitet werden kann.

Ein ganz eigenes Kapitel ist der Umgang mit digitalen Verschlussakten. Er stellt besondere Anforderungen an den baulich-technischen Bereich, explizit an die Bearbeitung und Speicherung von digitalen Verschlussakten in einem Digitalen Geheimar- chiv. Da es möglich ist, voneinander abweichende Ausstattungen zum Ausbau eines Digitalen Geheimar- chivs einzurichten, sind in der Anlage Skizzen zu zwei unterschiedlichen Optionen vorgestellt.

Als Übergabedokument und vorläufiges Rechercheinstrument sind die Anbietungs- und Abgabeverzeichnisse äußerst wichtig. In diesen Funktionen ist es, abgestimmt

³⁴ Vgl. S. 20.

mit den Landesämtern für Verfassungsschutz, erstrebenswert, keine höhere Einstufung als VS-NfD zu erreichen und nur in Ausnahmefällen höhere Klassifizierungen zu gebrauchen. Eine Musterliste, welche immer die Einstufung, den Quellenschutz (Stempelaufdruck) und das Datum der Offenlegung des abgegebenen Vorgangs vermerken sollte, ist in der Anlage beigefügt. Für den Not- oder Katastrophenfall (bspw. bei Feuer oder Wassereinbruch) sollten die Restauratoren des Hauses sicherheitsüberprüft werden, um Sicherungsmaßnahmen zu begleiten und konservatorische Arbeiten am Archivgut vornehmen zu können.

Allein die Menge der zu übernehmenden VS-NfD erfordert für dieses klassifizierte Material die archivarische Aufmerksamkeit. Obgleich eingestuft, können diese Archivalien in den üblichen Magazinbereichen aufbewahrt werden. Für die Einsicht- und Kenntnisnahme gelten jedoch die Regelungen der Verschlusssachenanweisungen mit dem Grundsatz "Kenntnis, nur wenn nötig". Alle Beschäftigten eines Archivs, die mit VS-NfD arbeiten, müssen über die Handhabung dieser Unterlagen belehrt, noch gültige VS-NfD vor einer Einsichtnahme von der einstufoenden Stelle deklassifiziert werden.

Zentral: Der personelle und materielle Geheimschutz stellt eine der Grundvoraussetzungen für die Übernahme und Sicherung von VS-Unterlagen der Verfassungsschutzämter dar.

Erschließung und Benutzung

Die Arbeitsprozesse der Erschließung und Benutzung deklassifizierter Verschlusssachen unterscheiden sich nicht von jenen offenen Materials aus anderen abgebenden Stellen. Die gravierenden Unterschiede bei diesen Aufgabenfeldern ergeben sich indes bei eingestuften Unterlagen und erfordern Maßnahmen im Bereich des personellen Geheimschutzes und des materiellen Geheimschutzes, der sich auf die IT-Infrastruktur erstreckt und eine Trennung vom offenen Erschließungs- und Recherchesystem voraussetzt. Im Fall einer Benutzung ist bei regulären Anfragen eine Auskunft ohne Betreff-Angaben mit Archiv-Signaturen zu machen. Diejenigen klassifizierten Archivalien, die dann für eine Einsichtnahme in Frage kommen, prüft das jeweilige Verfassungsschutzamt auf eine Offenlegung und vermerkt diesen Arbeitsschritt. Für eine Nutzung von Verschlusssachen durch die abgebende Dienststelle oder andere Behörden sind Konferenzbescheinigung resp. Rücksprache und Informationsaustausch mit dem Amt zum Nutzungsersuchen unabdingbar. Einen Sonderfall stellt die sicherheitsüberprüfte Historiker*in dar, die bspw. an einer Behördengeschichte arbeitet. Er oder sie muss im Besitz einer Konferenzbescheinigung sein; über ihr Forschungsvorhaben ist dem Verfassungsschutzamt Auskunft zu erteilen: Thema, Angabe der gewünschten Archivalien und deren Klassifizierung samt Herausgeber-schaften.

Zentral: Erschließung und Benutzung von eingestuften Unterlagen erfordern Maßnahmen im Bereich des personellen und des materiellen Geheimschutzes, der sich auf die IT-Infrastruktur erstreckt und eine Trennung vom offenen Erschließungs- und Recherchesystem voraussetzt.

8. Schlussfolgerungen

Die im vorliegenden Papier festgehaltenen Arbeitsergebnisse sollen nur der Anfang für das Vorhaben sein, in einer stärker systematischen und die Zusammenhänge reflektierenden Weise den Arbeitskontakt zu den Verfassungsschutzämtern auszubauen. Das Zusammenwirken und der Erfahrungsaustausch der Archive dabei sind wegen der verschiedenartigen Organisation der Verfassungsschutzämter und der damit verbundenen heterogenen Verwaltungstraditionen zwar schwierig, aber dennoch auf lange Sicht höchst sinnvoll. Die Entwicklung bei DMS und Fachverfahren resp. Datenbanken verläuft gerade im Moment sehr zügig. Dabei sind zwei Entwicklungsstränge zu verfolgen. Zum einen stehen die Archive im Planungs- und Umsetzungsprozess Digitales Geheimarchiv mitten in weitreichenden Veränderungen, um die künftige elektronische Überlieferung zu sichern. Zum andern zeichnet sich eine stärkere Zentralisierung der Verfassungsschutzaufgaben ab, mit der Folge, dass u. U. ein bundeseinheitlich organisiertes DMS für alle Dienststellen des Inlandsnachrichtendienstes eingerichtet wird. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die vorliegenden Ergebnisse insbesondere auf dem Gebiet der elektronischen Aktenführung alsbald zu ergänzen und in einem überschaubaren Zeitraum zu evaluieren.

Empfehlenswert erscheint aus der hiesigen Perspektive darüber hinaus ein regelmäßiger Austausch zwischen den Mitarbeiter*innen der Landesarchivverwaltungen und des Bundesarchivs, die für die Unterlagen der Verfassungsschutzämter zuständig sind. Dafür ließe sich ein Arbeitskreis mit jährlichen Treffen initiieren. Er könnte die Grundlage für eine bessere Koordinierung der archivischen Arbeit im Geheimschutz schaffen und so das archivische Knowhow im Bereich des Records Managements und bei der Anknüpfung von DMS/VBS-Systemen und Fachverfahren beratend zur Geltung bringen. Den Archiven würde sich eine Plattform bieten, die bisherigen Bewertungserfahrungen, auch im Bereich operativer Verfahren, zu fundieren und sich über arbeitsökonomisch sinnvolle Aussonderungsprozesse auszutauschen. Die Arbeit des Gremiums sollte indes weiter reichen und die Schriftgutverwaltung der Verfassungsschutzämter unterstützen. An dieser Stelle lässt sich eine ganze Reihe von Themen benennen, die eine archivische Beratung nahelegen:

- die Pflege und Umstrukturierung von Aktenplänen,
- die Einführung von Fachverfahren und E-Akten-Systemen,
- die Anbindung von Fachverfahren an die E-Akte,
- die Bestandserhaltung und Lagerung von analogen Unterlagen (Papierakten, Mikroformen, Fotobeständen mit langen Aufbewahrungsfristen),
- die Langzeitspeicherung und dauerhafte Lesbarkeit von digitalen Informationen mit einer Aufbewahrungsfrist von mehr als 10 Jahren sowie
- eine datenschutzgerechte und transparente Aussonderung der nicht mehr benötigten analogen und elektronischen Unterlagen.

Es muss überdies auf die entlastende Funktion archivischer Arbeit verwiesen werden. Das trifft nicht allein im Fall der DMS/VBS zu, da der Aktenplan einer prospektiven Bewertung unterzogen wird und so frühzeitig Lösungsverfahren definiert und Speicherkapazitäten freigesetzt werden. Das trifft auch für Anfragen von Presse und Wissenschaft zu; sie werden nach Aussonderung von den Archiven bearbeitet, die Verfassungsschutzämter aber sind dann von diesen Aufgaben befreit. Zugleich kann auf dieser Basis aber auch das Gespräch mit den für die Schriftgutverwaltung und die Registraturen zuständigen Vertreter*innen der Verfassungsschutzämter gesucht werden, um beispielsweise einen reibungslosen Informationsaustausch für größere Forschungsprojekte zu gewährleisten. Ein gemeinsamer Workshop, der die Behördenmitarbeiter*innen und Archivar*innen zusammenführt, wäre ein zielführender Schritt, um das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Aufgaben zu vertiefen.

Nicht zuletzt muss es das Bemühen der hierbei Beteiligten sein, die Rechtsvorschriften für den Umgang mit Verschlusssachen zu verbessern. Der Blick richtet sich hierbei in erster Linie auf das ältere VS-Archivgut der Länder, das noch nicht der 30-Jahres-Frist unterworfen ist. Dafür sollte eine bundesweit einheitliche Regelung gefunden werden, die eine Herabstufung oder Offenlegung nach Ablauf von 60 Jahren möglich macht. Die Vorlage findet sich im Verfahren des Bundes mit dem § 19 der Verschlusssachenanweisung.³⁵ Es ist gerade an diesem Punkt nur zu offensichtlich, dass für das skizzierte Anliegen die den Archiven und den Verfassungsschutzämtern vorgesetzten Dienststellen gewonnen werden müssen.

³⁵ Vgl. dazu auch § 4 der bayerischen Archivierungsvereinbarung (Anm. 11).

Abkürzungen

- | | |
|---------------------------|---|
| ○ ARK | Archivreferentenkonferenz |
| ○ Aussond-Bek-VS | Aussonderungsbekanntmachung-VS |
| ○ BArchG | Bundesarchivgesetz |
| ○ BGBl | Bundesgesetzblatt |
| ○ BStU | Der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen |
| ○ BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| ○ DMS | Dokumentenmanagementsystem |
| ○ DSGVO | Datenschutzgrundverordnung |
| ○ GG | Grundgesetz |
| ○ GMBI | Gemeinsames Ministerialblatt |
| ○ KLA | Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder |
| ○ LfV | Landesamt für Verfassungsschutz |
| ○ NADIS-WN
Wissensnetz | Nachrichtendienstliche Informationssystem |
| ○ NSU | „Nationalsozialistischer Untergrund“ |
| ○ SÜG | Sicherheitsüberprüfungsgesetz |
| ○ VBS | Vorgangsbearbeitungssystem |
| ○ VS | Verschlusssache, Verschlusssachen |
| ○ VSA | Verschlusssachenanweisung |
| ○ VS-ArchR | VS-Archiv-Richtlinien |
| ○ VS-NfD
brauch | Verschlusssache- Nur für den Dienstgebrauch |
| ○ z.d.A | zu den Akten |

Literatur

- Rainer Blasius, Das streng geheime Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.09.2010
- Rainer Blasius, Mehr Sicht!, in: ebd., 14.03.2011, S. 9
- Rainer Blasius, Geschichte unter Verschluss, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 29.05.2011, Nr. 21, S. 10
- Bernadette Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Stuttgart u. a. 2007
- Josef Foschepoth, Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit, In: Jens Niederhut/Uwe Zuber, Geheimschutz transparent? Verschluss-sachen in staatlichen Archiven, Essen 2010, S. 27-58
- Josef Foschepoth, Gute Nachricht für die Zeitgeschichte: Bundesregierung gibt Millionen Geheimakten frei, 2009, URL: http://www.historikerverband.de/fileadmin/_vhd/bilder/2009-09-23-VS-Akten.pdf (Abruf am 30.04.2018)
- Karl Wilhelm Fricke, Spionage als antikommunistischer Widerstand. Zur Zusammenarbeit mit westlichen Nachrichtendiensten aus politischer Überzeugung, in: Deutschlandarchiv 35 (2002), S. 565-578
- Klaus-Volker Gießler, Verschluss-Sachen im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Forschungsinteressen – Erfahrungen aus dem Bundesarchiv, in: Klaus Oldenhave u. a. (Hg.), Archiv und Geschichte. Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg, Düsseldorf 2000, S. 375-390
- Markus Hasterok, Umgang mit Verschluss-sachen (VS) im Archiv. Transferarbeit – 45. Wissenschaftlicher Kurs, 2012
- Rainer Hering und Robert Kretzschmar (Hg.), Zeitgeschichte, Archive und Geheimschutz. Beiträge einer Sektion auf dem 49. Deutschen Historikertag 2012 in Mainz, Stuttgart 2013
- Jens Niederhut/Uwe Zuber, Geheimschutz transparent? Verschluss-sachen in staatlichen Archiven, Essen 2010
- Matthias Rest, Schiefelage beim Quellenzugang? Die deutsch-deutsche Problematik bei der Benutzung, in: Dagmar Unverhau (Hg.), Hatte „Janus“ eine Chance? Das Ende der DDR und die Sicherung einer Zukunft der Vergangenheit, Referate der Tagung der BStU vom 27.-29.11.2002 in Berlin, Münster 2003, S. 131-143
- Udo Schäfer, Rechtsvorschriften über Geheimhaltung sowie Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse im Sinne der Archivgesetze des Bundes und der Länder – Grundzüge einer Dogmatik, in: Rainer Polley (Hg.), Archivgesetzgebung in Deutschland – Ungeklärte Rechtsfragen und neue Herausforderungen. Beiträge des 7. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, 2003, S. 39-69, bes. S. 57-59

- Hermann Weber, „Asymmetrie“ bei der Erforschung des Kommunismus und der DDR-Geschichte? Probleme mit Archivalien, dem Forschungsstand und bei den Wertungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26 (1997), S. 3-14
- Jan Philipp Wölbern, Der Häftlingsfreikauf aus der DDR 1962/63-1989. Zwischen Menschenhandel und humanitären Aktionen, Göttingen 2014

Anlage 1

Skizze zu den Komponenten eines digitalen Geheimarchivs

Um die archivischen Aufgaben im Geheimschutzbereich rechtskonform zu erledigen, bedarf es sowohl räumlicher als auch technischer Voraussetzungen. Angesprochen sind damit Fragen zur Ausstattung und zum Ressourceneinsatz; sie dürften von den einzelnen Archivverwaltungen gewiss verschieden beantwortet werden. Im Folgenden sollen zwei Varianten für die Einrichtung eines digitalen Geheimarchivs skizziert werden.

In dem einen Fall handelt es sich um eine Übergangslösung, die indes alle Sicherheitsauflagen erfüllt und bspw. auch den Maßgaben der BSI-TL 03305 (nationales Zonenmodell) zur Abstrahlsicherheit nachkommt. Für diese Fragen der technischen Infrastruktur wird der Geheimschutz im jeweiligen Amt für Verfassungsschutz das zuständige Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik einschalten. Im anderen Fall, der zunächst geschildert wird, lässt sich eine auf Dauer tragfähige Option erkennen. Dieses Konzept sieht drei Komponenten zu einem digitalen Geheimarchiv vor: Es handelt sich um zwei VS-Aktensicherungsräume, welche den Haupt-Server und den redundanten Server aufnehmen sollen, und einen VS-Aktenverwahrraum, der u. a. für die Erschließung und Benutzung von Verschluss Sachen eingerichtet wird. So wie auch der VS-Datentransport aus der Provenienzstelle kann eine weitere Datensicherung mittels Magnetbänder großer Kapazität, über Festplatten oder optischen Speichern erfolgen. Im Arbeitsverfahren werden die VS-Daten vom Haupt-Server über ein Verschlüsselungsverfahren ins offene Verwaltungsnetz eingespeist³⁶ und in dem VS-Aktenverwahrraum über eine korrespondierende SINA-Box wieder entschlüsselt, um dann bearbeitet zu werden. Für jenen Arbeitsraum sind Tresor- und Überwachungsfunktionen zu trennen: Während ein Stahlschrank (bspw. SG I VS, bis VS-Geheim) die Einbruchssicherheit für analoge VS-Archivalien und die Akten des GS-Beauftragten gewährleistet, wird der umgebende Raum mit Bewegungsmeldern und Zugangssperren verschiedener Art alarmgesichert, muss aber selbst nicht armiert werden. Der in dem Raum aufgestellte Rechner und die Verschlüsselungsbox sind durch die Einbruchüberwachung des Raums hinreichend geschützt und bedürfen aus Sicht des Verfassungsschutzes keiner weiteren Sicherung. Die Alarmübertragung lässt sich hierbei über Netze unter Zuhilfenahme des Internetprotokolls regeln. Die Eingangstür zum VS-Aktenverwahrraum bedarf keines Sicherheitsgrades, sie muss indes mit den erforderlichen Einrichtungen zur Scharfschaltung und ihrer Rücknahme ausgestattet sein. Der Zugang ist für eine definierte Gruppe sicherheitsüberprüften Personals einzugrenzen, jeder Zutritt ist zu protokollieren.

³⁶ Üblich ist derzeit der Einsatz von SINA-Boxen, ein Produkt der Fa. Secunet.

Für einen Übergangszeitraum bis zur Implementierung eines oben geschilderten Digitalen Geheimarchivs bzw. für den Einstieg zur Archivierung elektronischer VS-Unterlagen kann eine andere, technisch weniger anspruchsvolle Lösung gewählt werden: In einem VS-Aktensicherungsraum wird ein vom Netz getrennter Rechner aufgestellt, der über ein RAID-System verfügt, über das die Gefahr eines vollständigen Ausfalls der Festplatten minimiert werden kann. Als Backup sollte eine zusätzliche Sicherung auf einem lokal getrennten RAID-System oder einer externen Festplatte dienen, die ihrerseits in einem VS-Aktensicherungsraum zu lagern ist. Der Datentransport von der Provenienzstelle kann mittels externer Datenträger erfolgen. Als Zwischenstufe kann der Datentransport bereits über SINA-Verschlüsselung erfolgen. Die VS-Archivalien müssen nach diesem Ansatz im VS-Aktensicherungsraum bearbeitet werden. Da dieser üblicherweise nicht den Arbeitsschutzrichtlinien genügt, sollte zeitnah zusätzlich, wie oben geschildert, ein VS-Verwahrraum eingerichtet werden.

Anlage 2

Muster eines VS-Aussonderungsverzeichnisses

[s. S. 41]

Das eingestufte Positionspapier zur Anbietetung und Aussonderung der Datenbank NADIS-WN beim Bundesamt für Verfassungsschutz ist gesondert verfügbar.

Anlage 2

Muster eines VS-Aussonderungsverzeichnisses

Aussonderungsverzeichnis Verschlussachen										
Ar- chivsi gnatur	lfd. Nr.	Akten- zei- chen	Inhalt, Betreff der Unterlagen	Anzahl der Bände?	Lauf- zeit von - bis	VS-Grad	Quellen- schutz	Offenlegungs- datum	Vorschlag anbietende Stelle	Entschei- dung des Archivs
	1	1001-00	Überwachung XXX	1	1979 - 1980	Geheim	Ja	01.01.2020	A	
	2	1002-01	Aktenplan	2	1981 - 1982	VS-Vertraulich	Nein	31.03.2021	A	
	3									
	4									

