

Stellungnahme der Verwaltung zur Ratsanfrage der Fraktion DIE LINKE vom 26.03.2019: Schutzfristen für nichtöffentliche Unterlagen

Die Fraktion Die Linke im Rat der Stadt Aachen bittet Herrn Oberbürgermeister Philipp um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Frage: Welche Gründe gibt es für nichtöffentliche Beratungen?
2. Frage: Welche gesetzlichen Schutzfristen gibt es für nichtöffentliche Ratsunterlagen?
3. Frage: Gibt es Ausnahmeregeln zur gesetzlichen Schutzfrist für den Fall, dass der Grund für die nichtöffentliche Beratung entfallen ist?
4. Frage: Gibt es – über die gesetzlichen Regeln hinaus – eigene Regeln der Stadt?
5. Frage: Wie sind Unterlagen, deren Schutzfrist abgelaufen ist, der Öffentlichkeit zugänglich?

Frage 1 - Gründe für nichtöffentliche Beratungen

Der Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratssitzungen ist in § 48 Abs. 2 GO NRW normiert. Die Norm sieht jedoch vor, dass die Öffentlichkeit für bestimmte Angelegenheiten ausgeschlossen werden kann. Dies ist zum einen möglich durch die Geschäftsordnung des Rates, worin „für eine bestimmte Art von Angelegenheiten“ die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann. Zum anderen kann aber auch im Einzelfall auf Antrag des Bürgermeisters oder eines Ratsmitglieds für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Dieser Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit darf nur in nichtöffentlicher Sitzung begründet und beraten werden (§ 48 Abs. 2 S.4 GO NRW).

Gemäß den Anforderungen des OVG kann die Öffentlichkeit durch die Geschäftsordnung für Fälle ausgeschlossen werden, in denen „aus anderen Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätzen herzuleiten ist, in welcher Art von Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten ist.“ (Az.: 15 A 265/17)

Als Rechtsvorschrift in diesem Sinne kann insbesondere die Regelung über die Verschwiegenheitspflicht der Ratsmitglieder in § 30 GO erhalten. Danach haben Ratsmitglieder über die im Rahmen ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich ist. Ihrer Natur nach geheim sind nach § 30 Abs. 1 S. 2 GO u.a. Angelegenheiten, deren Mitteilung an andere dem Gemeinwohl oder den berechtigten Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen würde. Geht der Gesetzgeber damit von der Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter Angelegenheiten aus, so ist der Rat jedenfalls berechtigt, durch die Geschäftsordnung die Öffentlichkeit für diese Angelegenheiten von den Sitzungen des Rates auszuschließen. (Az.: 15 A 817/04)

In Rechtsprechung und kommunaler Praxis haben sich u.a. die folgenden Angelegenheiten als Ausschlussgründe etabliert (vgl. Rehn/Cronauge, Kommentar zur GO NRW zu § 48 S. 15):

- Personalangelegenheiten
- Liegenschaftssachen
- Vergabe von Aufträgen
- Angelegenheiten der zivilen Verteidigung
- Abgabenangelegenheiten
- Angelegenheiten der Rechnungsprüfung
- Aufsichtsratssitzungen
- Prozesstaktische Überlegungen

Der Rat der Stadt Aachen hat in § 7 seiner Geschäftsordnung Regelungen zur Öffentlichkeit seiner Sitzungen in Übereinstimmung mit den oben genannten Grundsätzen getroffen. Hierbei hat er auch von seiner Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Öffentlichkeit für bestimmte Angelegenheiten generell auszuschließen. Diese Angelegenheiten sind geregelt in § 7 Abs. 2 GeschO. Zu nennen sind insbesondere Personalangelegenheiten, Rechtsgeschäfte mit Privaten oder Unternehmen, Abgabenangelegenheiten, die einzelne Abgabepflichtige betreffen, Kreditgewährungs-, Kreditaufnahme- und Kreditsicherungsangelegenheiten, sowie einige weitere Fälle.

Darüber hinaus kann die Öffentlichkeit auch im Einzelfall ausgeschlossen werden. Dieser Ausschluss erfolgt auf Antrag eines jeden Ratsmitglieds oder auf Vorschlag des Bürgermeisters. Der Antrag ist vor der Beratung des jeweiligen Tagesordnungspunktes zu stellen und auch bereits vor der Ratssitzung zulässig. Die Begründung und Beratung des Antrages haben bereits in nichtöffentlicher Sitzung stattzufinden. Aus diesem Grund ist die Ausschließung der Öffentlichkeit in diesem Fall bereits aufgrund einer Gefahrenprognose möglich.

In § 7 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Rates ist hierzu i.V.m. § § 48 Abs. 2 S. 3 GO NRW geregelt:

„Der Rat kann auf Antrag eines Ratsmitglieds oder auf Vorschlag der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters in Zweifelsfällen mit Mehrheit beschließen, Gegenstände in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten. Anträge und Vorschläge sind in nichtöffentlicher Sitzung zu begründen und zu beraten.“

Über die oben bereits genannten Gründe hinaus ist der Ausschluss auch im Einzelfall möglich, wenn das öffentliche Wohl oder berechnigte Ansprüche oder Interessen Einzelner dies erfordern. Das OVG führt hierzu aus:

„Unter Gemeinwohl sind solche Interessen und Anliegen zu verstehen, die über die Interessen einzelner hinausgehen und die Interessen der örtlichen oder überörtlichen Gemeinschaft betreffen. Das Gemeinwohl gebietet den Ausschluss der Öffentlichkeit und rechtfertigt ihn, wenn Interessen und Belange des Bundes, des Landes, der Gemeinde oder anderer öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger durch eine öffentliche Verhandlung verletzt werden können.“

Die Feststellung, ob die konkret zu behandelnde Angelegenheit diese Voraussetzungen erfüllt, bleibt einer Abwägung im Einzelfall überlassen (vgl. Rehn/Cronauge, Kommentar zur GO NRW zu § 48 S. 14).

Frage 2 – gesetzliche Schutzfristen für nichtöffentliche Ratsunterlagen

Zur Klärung der Frage, ob gesetzliche Schutzfristen für nichtöffentliche Ratsunterlagen existieren, muss zunächst geklärt werden, was mit den nichtöffentlichen Unterlagen im Anschluss an die Ratssitzung geschieht.

Gesetzlich ist vorgeschrieben, dass die Niederschrift die Beschlüsse der kommunalen Volksvertretung dokumentieren muss (§ 52 Abs. 1 GO). Diese Niederschriften unterliegen der Archivpflicht. Denn obwohl der Gemeinderat keine Behörde im institutionellen Sinn ist, sind Gemeinderäte an das jeweils zuständige Kommunalarchiv abgabepflichtig. Die Rats- und Ausschussprotokolle sind daher von den zuständigen Organisationseinheiten vollständig und geordnet an das Stadtarchiv abzuliefern.

Sowohl der öffentliche Teil als auch der nichtöffentliche Teil der Sitzung sind vollständig archivwürdig und müssen daher den Archiven angeboten werden. Die öffentlich verhandelten Anteile sind sofort uneingeschränkt nutzbar; die nichtöffentlichen Teile unterliegen jedoch archivrechtlichen Schutzfristen.

Das Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Nordrhein-Westfalen (ArchivG NRW) sieht in § 7 Abs. 1 verschiedene Schutzfristen vor:

„Die Nutzung des Archivguts (§ 6) ist zulässig nach Ablauf einer Schutzfrist von dreißig Jahren seit Entstehung der Unterlagen. Die Schutzfrist beträgt sechzig Jahre seit Entstehung der Unterlagen, für Archivgut, das besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt. Für Archivgut, das sich nach seiner Zweckbestimmung oder nach seinem wesentlichen Inhalt auf eine oder mehrere natürliche Personen bezieht (personenbezogenes Archivgut) endet die Schutzfrist jedoch nicht vor Ablauf von

1. zehn Jahren nach dem Tod der betroffenen Person oder der letztverstorbenen von mehreren betroffenen Personen, deren Todesjahr dem Landesarchiv bekannt ist,
2. hundert Jahren nach der Geburt der betroffenen Person oder der Geburt der letztgeborenen von mehreren Personen, deren Todesjahr dem Landesarchiv nicht bekannt ist, und
3. sechzig Jahren nach Entstehung der Unterlagen, wenn weder das Todes- noch das Geburtsjahr der betroffenen Person oder einer der betroffenen Personen dem Landesarchiv bekannt sind.“

Für die Unterlagen des nichtöffentlichen Teils der Ratssitzungen können sowohl die allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren wie auch die besondere Schutzfrist von 60 Jahren gelten. Die Anwendung von § 7 ArchivG steht dabei im Ermessen der Archivstellen. Aus diesem Grund wird die Anwendung von § 7 Abs. 1 S. 1 und 2 ArchivG in NRW in einzelnen Kommunen unterschiedlich gehandhabt (vgl. Stephen Schröder: Öffentliche und nichtöffentliche Rats-, Kreistags- und Ausschussunterlagen – Überlieferungsbildung und Nutzung).

Grundsätzlich bezieht sich die besondere Schutzfrist auf solche Unterlagen, die bereits als Registraturgut entsprechenden Geheimnissen unterliegen haben. Weder das Archivgesetz noch die Begründung der Landesregierung definieren indes den unbestimmten Rechtsbegriff der besonderen Geheimhaltungsvorschriften oder nennen einen Kanon konkreter Beispiele.

Es stellt sich somit die Frage, ob der nichtöffentliche Teil einer Ratssitzung unter die Regelung des § 7 Abs. 2 S. 2 ArchivG fällt. Dann müsste der Ausschluss der Öffentlichkeit aufgrund einer besonderen Geheimhaltungsvorschrift erfolgt sein. Wie oben bereits dargestellt, ist die Rechtsnorm, aufgrund derer ein Ausschluss der Öffentlichkeit gerechtfertigt erscheint § 30 GO. Diese Norm ist jedoch keine Rechtsvorschrift über Geheimhaltung im Sinne des Archivgesetzes. Denn eine solche Norm verlangt ein besonderes Geheimhaltungsinteresse über 30 Jahre hinaus, auf insgesamt 60 Jahre. Abgesehen von

personenbezogenen Belangen handelt es sich bei den in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Gegenständen nicht selten um Sachverhalte, bei denen die schutzwürdige Information nach Ablauf der allgemeinen Schutzfrist von 30 Jahren bereits so viel an Bedeutung verloren haben können, dass eine Offenbarung innerhalb des Archivs vertretbar erscheinen kann.

Ob eine Schutzfrist von 30 oder aber 60 Jahren sinnvoll erscheint, ist der abschließenden Entscheidung durch das Aachener Stadtarchiv vorbehalten.

Frage 3 – Ausnahmeregeln bei Wegfall des Grundes der Nichtöffentlichkeit

Ein Wegfall des Grundes für die Nichtöffentlichkeit könnte die Schutzfrist obsolet machen. In der sog. Publizitätsklausel des § 7 Abs. 3 ArchivG heißt es hierzu:

„Die Schutzfristen nach Absatz 1 gelten nicht für solche Unterlagen, die schon bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt oder der Öffentlichkeit zugänglich waren.“

Unter Berücksichtigung der Gründe, die überhaupt erst die Nichtöffentlichkeit der Sitzung begründet haben (und die somit gewichtig genug waren, den Öffentlichkeitsgrundsatz einzuschränken), kann mit § 7 Abs. 3 ArchivG nicht lediglich ein zufälliges Bekanntwerden des Inhalts der Unterlagen gemeint sein.

Vielmehr ist eine „finale Veröffentlichungsbestimmung durch die abgebende Stelle“ bzw. die faktische Zugänglichkeit der Unterlage selbst für die Öffentlichkeit erforderlich (vgl. Stephen Schröder: Öffentliche und nichtöffentliche Rats-, Kreistags- und Ausschussunterlagen). Der Wegfall des Grundes für die Nichtöffentlichkeit ist von der Publizitätsklausel des § 7 Abs. 3 ArchivG somit nicht erfasst.

Auch der Wortlaut des § 7 Abs. 6 ArchivG sieht keine Regelung des Wegfalls einer Schutzfrist vor, wenn der Grund für die Nichtöffentlichkeit entfallen ist. In § 7 Abs. 6 heißt es lediglich:

„Die Nutzung von Archivgut, das Schutzfristen nach Absatz 1 und 4 unterliegt, kann vor deren Ablauf auf Antrag genehmigt werden. Bei personenbezogenem Archivgut ist dies nur zulässig, wenn

1. die Betroffenen in die Nutzung eingewilligt haben,
2. im Falle des Todes der Betroffenen deren Rechtsnachfolger in die Nutzung eingewilligt haben, es sei denn, ein Betroffener hat zu Lebzeiten der Nutzung nachweislich widersprochen, oder die Erklärung der Einwilligung wäre nur höchstpersönlich durch die Betroffenen möglich gewesen,
3. die Nutzung zu benannten wissenschaftlichen Zwecken oder zur Wahrnehmung eines rechtlichen Interesses erfolgt und dabei sichergestellt wird, dass schutzwürdige Belange Betroffener nicht beeinträchtigt werden,
4. dies im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt.“

Der Wortlaut der Norm ist somit nicht ergiebig.

Es ist daher auf die Gesetzesbegründung abzustellen (Lt-Drs. 14/10028).

Darin heißt es, die „Nutzung von Archivgut, das noch den genannten Schutzfristen unterliegt, soll nicht in jedem Fall ausgeschlossen sein und kann daher auf Antrag in besonders begründeten Fällen genehmigt werden.“ Als Gründe für die vorzeitige Einsichtnahme werden insbesondere die „zeitgeschichtliche Forschung“, die „Wahrnehmung berechtigter Belange“ oder ein überwiegendes öffentliches Interesse genannt. Zum Schutz der allgemeinen Persönlichkeitsrechte ist eine Verkürzung allerdings nur zulässig, wenn eine der unter Nr. 1 bis Nr. 4 genannten Voraussetzungen zutrifft.

Frage 4 – Regeln der Stadt Aachen

Die Stadt Aachen hat eine eigene Archivsatzung erlassen, in der auch Schutzfristen festgelegt sind. § 10 Abs. 1 der Satzung über die Aufgaben und die Nutzung des Stadtarchivs Aachen sieht vor:

„Die Nutzung des Archivguts nach §§ 6 bis 9 ist zulässig nach Ablauf einer Schutzfrist von dreißig Jahren seit Entstehung der Unterlagen. Die Schutzfrist beträgt sechzig Jahre seit Entstehung der Unterlagen für Archivgut, das besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt.“

Somit bestehen keine von § 7 ArchivG abweichenden Schutzvorschriften nach Ortsrecht.

Auch die Ausnahmetatbestände zur vorzeitigen Freigabe weichen nicht von den oben genannten gesetzlichen Maßgaben ab.

Frage 5 – Zugänglichkeit freigegebener Unterlagen

Für die Frage der Zugänglichkeit freigegebener Ratsunterlagen für die Öffentlichkeit ist erneut auf die Satzung über die Nutzung des Stadtarchivs Aachen zu verweisen:

„§ 6: Archivnutzung

Jeder hat nach Maßgabe dieser Archivsatzung und der Lesesaalordnung das Recht, Archivgut auf Antrag zu nutzen, soweit aufgrund anderer Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt wird.

§ 7: Nutzungsarten

(1) Die Nutzung von Archiv- und Bibliotheksgut erfolgt grundsätzlich durch die persönliche Einsichtnahme im Lesesaal des Stadtarchivs. Näheres hierzu regelt die Lesesaalordnung.

(2) Die Nutzung erfolgt darüber hinaus durch

- a) schriftliche Anfragen,
- b) Zugriff auf digitale Archivalien oder digitale Reproduktionen von Archivalien oder Bibliotheksgut über Rechnernetzwerke,
- c) Anforderung von Reproduktionen oder auf Antrag eigene Anfertigung von fotografischen Reproduktionen von Archivgut,
- d) Versendung von Archivgut zur Einsichtnahme an einem anderen Ort,
- e) Ausleihe von Archivgut zu Ausstellungszwecken und
- f) Einsichtnahme von Bibliotheksgut aus der Präsenzbibliothek.“

Gem. § 11 Abs. 1 der Satzung ist der Antrag auf Nutzungsgenehmigung per Brief oder per Mail unter Angabe des Namens und der Anschrift zu stellen. Bei der persönlichen Einsichtnahme im Lesesaal steht hierfür ein Vordruck zur Verfügung. Anträge nach § 10 Abs. 6 sind immer mit genauer Bezeichnung des Themas der Arbeit, detaillierter Angabe des in Frage kommenden Archivguts und ausführlicher Begründung schriftlich an das Stadtarchiv zu richten.

Zusammenfassung:

1. Frage: Welche Gründe gibt es für nichtöffentliche Beratungen?

Antwort: Nichtöffentliche Beratungen finden gem. § 48 Abs. 2 S. 2 GO aufgrund der in der Geschäftsordnung des Rates genannten Gründe oder auf Antrag nach § 48 Abs. 2 S. 3 GO NRW zum Schutz des Gemeinwohls statt.

2. Frage: Welche gesetzlichen Schutzfristen gibt es für nichtöffentliche Ratsunterlagen?

Antwort: Nach § 7 ArchivG besteht eine 30 jährige allgemeine Schutzfrist, sowie eine 60 jährige besondere Schutzfrist und eine darüber hinausgehende abweichende Schutzfrist bei personenbezogenen Unterlagen.

3. Frage: Gibt es Ausnahmeregeln zur gesetzlichen Schutzfrist für den Fall, dass der Grund für die nichtöffentliche Beratung entfallen ist?

Antwort: Die vorzeitige Einsichtnahme ist in einzelnen Fällen nach dem ArchivG und der Archivsatzung der Stadt Aachen möglich.

4. Frage: Gibt es – über die gesetzlichen Regeln hinaus – eigene Regeln der Stadt?

Antwort: Es existiert eine Archivsatzung der Stadt, die in ihrem Regelungsgehalt jedoch nicht von den Schutzfristen des ArchivG abweicht.

5. Frage: Wie sind Unterlagen, deren Schutzfrist abgelaufen ist, der Öffentlichkeit zugänglich?

Antwort: Unterlagen sind hauptsächlich nach vorheriger Antragsstellung und Genehmigung durch persönliche Einsichtnahme im Lesesaal des Stadtarchivs zugänglich.