

SANNWALD



Professionelle Aktenführung in der Kommunalverwaltung

Digitale und analoge Schriftgutverwaltung
nach dem Kommunalen Aktenplan 21

 | BOORBERG

des Verwaltungshandelns schlechthin. Wegen dieser Funktion für die Prüfung des rechtmäßigen Handelns der Exekutive durch die Judikative haben Akten in der öffentlichen Verwaltung eine höhere Bedeutung als in der freien Wirtschaft. Das gilt auch für den kommunalen Bereich. Während das Grundgesetz in Artikel 28 Absatz 2 die kommunale Selbstverwaltung grundsätzlich garantiert, unterwirft der Staat Kommunalverwaltungen und deren Handeln doch der Prüfung. Die Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung dient also auch der Kontrolle des Verwaltungshandelns.

1.2.4 Akteneinsichtsrechte

Der Gesetzgeber hat die grundsätzliche Bedeutung von Akten für das Verwaltungshandeln vor allem über Akteneinsichtsrechte verankert. Über diese explizit formulierten Rechte stellt er dar, wie er sich die Kontrolle des Verwaltungshandelns in einem demokratisch verfassten Staat praktisch vorstellt. Für den kommunalen Bereich sind Akteneinsichtsrechte ausdrücklich für die Rechnungsprüfung vorgesehen. Deren Befugnisse schränken die kommunale Selbstverwaltung ein. Die Gesetzgeber in Bund und Land haben Rechnungshof, Rechnungsprüfungsamt, Rechnungsprüfungsausschuss oder Rechnungsprüfungsverband mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet. Die Rechnungsprüfungseinrichtungen sind in der Regel im Haushaltsrecht, etwa der Bundeshaushaltsordnung¹³, der jeweiligen Landeshaushaltsordnung¹⁴ sowie etwa in der jeweils gültigen Landkreisordnung oder Gemeindeordnung grundgelegt. Kommunen können weitere Details in einer Rechnungsprüfungsordnung regeln. Damit die Rechnungsprüfungseinrichtungen ihrem umfassenden Prüfauftrag nachkommen können, sind sie auf ordentliche, nachvollziehbare Akten angewiesen. In den jeweiligen Ordnungen wird dieses Akteneinsichtsrecht explizit genannt, es erstreckt sich meist namentlich auf Belege, Akten und Urkunden.

In der Bundesrepublik Deutschland wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht auch durch ein staatliches Aufsichtsrecht über Kommunalverwaltungen beschränkt. Die Aufsicht über die Kommunen liegt bei den Ländern. Deshalb enthalten die Landkreisordnungen oder Gemeindeordnungen entsprechende Aufsichtsrechte. In fachlicher Hinsicht definieren häufig Fachgesetze entsprechende Aufsichtsrechte. Man unterscheidet grundsätzlich die Rechtsaufsicht inklusive der Kommunalaufsicht von der Fachaufsicht. Die Rechtsaufsicht prüft, ob sich eine Kommune bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben an Recht und Gesetz hält. Die Fachaufsicht kontrolliert, ob Kommunalverwaltungen die ihnen übertragene staatlichen Aufgaben auch inhaltlich richtig wahrnehmen. Sowohl die Kommunalaufsicht wie auch die Fachaufsicht haben ein umfangreiches Ein-

13 §§ 88–104 BHO.

14 z. B. §§ 88–104 LHO Baden-Württemberg.

sichtsrecht. Im Zentrum der Prüfungstätigkeit stehen in beiden Fällen schriftliche Unterlagen: Berichte, Niederschriften von Ratssitzungen, Akten und sonstige Unterlagen.

Nicht nur im Rahmen der Gewaltenteilung spielen Akten zur Ausübung von Kontrolle eine Rolle. Sie sind auch eine entscheidende Grundlage für den einzelnen Bürger, der seine Rechte gegenüber staatlichen Behörden oder der Kommunalverwaltung wahren will. Er muss wissen können, wovon die Verwaltung ausgeht und welche Erkenntnisse ihr vorliegen. Manche Gesetze enthalten explizite Akteneinsichtsrechte, so die Verfahrensgesetze aller Bundesländer, das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes und das Sozialgesetzbuch (SGB X). Die entsprechenden Akteneinsichtsrechte sind nahezu wortgleich: „Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. ...“¹⁵

Mittlerweile haben der Bund und viele Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze erlassen, die „Jedermann“ über den Kreis der Beteiligten und Betroffenen hinaus ein Informationsrecht zusprechen: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlichen-rechtlichen Aufgaben bedient. ...“¹⁶ oder „Antragsberechtigte haben nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den informationspflichtigen Stellen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.“¹⁷

Ihrer Pflicht zum Vollzug dieses Gesetzes kann eine Behörde oder eine Kommunalverwaltung nur nachkommen, wenn sie die einzelnen Verwaltungsvorgänge dokumentiert. Als der Entwurf zum Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene diskutiert wurde, merkte der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit unter anderem an, dass die Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz nicht durch eine unzulässige Parallelaktenführung unterlaufen werden dürfen. Diese Aussage bezog sich unter anderem auf E-Mails. Sofern amtliche Informationen als E-Mail vorliegen, erstreckt sich das Informationsrecht grundsätzlich auch auf diese. Handakten oder Parallelakten, die nicht Bestandteil des registrierten Schriftgutes sind, rei-

¹⁵ § 29 VwVfG.

¹⁶ § 1 IFG Grundsatz.

¹⁷ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG) vom 17. Dezember 2015, § 1, Abs. 2.

chen zur Erfüllung der Dokumentationspflicht nicht aus. Auch in diesem Fall stellt nur die konsequente Ablage von Unterlagen in Akten die Erfüllung der gesetzlichen Pflicht sicher.

Auch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) regelt in § 34, dass datenverarbeitende Stellen den Betroffenen Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten geben müssen. Die Behörde hat deshalb ihre Daten so zu führen, dass sie dem Auskunftersuchen des Bürgers genügen kann. Deshalb muss eine Behörde wissen, welche Daten ihr vorliegen. Und sie benötigt Instrumente, um diese Daten zugänglich zu machen, ohne damit in die Schutzrechte Dritter einzugreifen. Betroffene können erst auf der Basis solcher Auskünfte die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung überprüfen. Beispielsweise kann einem Bürger nicht Einblick in den gesamten E-Mail-Verkehr eines Sachbearbeiters gewährt werden, auch wenn sich in den E-Mails eine Art von „elektronischer Akte“ darstellt. Dem würden die Rechte Dritter entgegenstehen. Herkömmliche E-Mail-Programme sind deshalb nicht dazu in der Lage, Einsichtsrechten Genüge zu tun. Dies ermöglichen demgegenüber elektronische Akten.

Bei Akteneinsichtsrechten ist auch an die Presse zu denken. Deren Freiheit ist ein Grundrecht.¹⁸ Zu den Aufgaben, die die Verfassungsmacher für die Presse vorgesehen haben, gehört die Überwachung sämtlicher hoheitlicher Tätigkeit des Staats.¹⁹ Der Staat, der im Auftrag der Allgemeinheit handelt und von ihr finanziert wird, muss sich der Öffentlichkeit stellen und ihr gegenüber verantworten. Pressevertreter benötigen prinzipiell ungehinderten Zugang zu Informationen, um die ihnen in der freiheitlichen Demokratie zukommenden Funktionen wirksam wahrnehmen zu können.²⁰ Daraus leiten sich Auskunftspflichten der Behörden und Kommunalverwaltungen gegenüber der Presse ab.²¹ Grundsätzlich entscheidet die Presse in den Grenzen des Rechts selbst, ob und wie sie über ein bestimmtes Thema berichtet. Damit ist auch die Art und Weise der Informationsbeschaffung gemeint.²² Das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass Medien normalerweise allerdings nur einen Auskunftsanspruch gegenüber einer Behörde hätten, nicht aber einen Anspruch auf Akteneinsicht. Allerdings gäbe es Ausnahmefälle, in denen die Presse Akteneinsicht verlangen könne. Diese könnte entstehen, wenn öffentliche Verwaltungen nur dann ordnungsgemäß Auskunft geben könnten, wenn sie der Presse Akteneinsicht ermög-

18 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15 – Rn. (1–27).

19 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25. Juni 2009 – 1 BvR 134/03 –, NJW-RR 2010, S. 470 <471>.

20 BVerfGE 50, 234 <240>; 91, 125 <134>.

21 BVerfGE 20, 162 <175 f.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 8. September 2014 – 1 BvR 23/14 –, NJW 2014, S. 3711.

22 BVerfGE 10, 118 <121>; 101, 361 <389>; 107, 299 <329>.

lichen. Insofern kann in Ausnahmefällen auch ein Akteneinsichtsrecht der Presse entstehen.

1.2.5 Aufbewahrungspflicht von Akten

Wenn unser demokratischer Staat bei so vielen wichtigen Funktionen auf Akten als Kontrollinstrument setzt, ist es heikel, Akten zu vernichten. Gerichte haben deshalb auch eine Aufbewahrungspflicht von Akten systematisiert: Behörden und Kommunalverwaltungen müssen ihre Akten in ausreichendem Umfang über einen ausreichend langen Zeitraum aufbewahren.

Wie viele Jahre die jeweilige Aufbewahrungsfrist einer Akte beträgt? Das ist nur für diejenigen Fälle einfach zu beantworten, in denen Gesetze die Fristen explizit regeln. Solche Regelungen gibt es vor allem in neueren Gesetzeswerken, etwa zum Personenstandsrecht. Mitunter treten Verordnungen zuständiger Ministerien an die Stelle gesetzlicher Regelungen. Zur überwiegenden Zahl von Akten in den öffentlichen Verwaltungen gibt es allerdings keine verbindlich festgelegten Aufbewahrungsfristen. In diesen Fällen können nur Erfahrungswerte helfen, die sorgfältig ermittelt werden müssen. Oberste Richtschnur bei der Bemessung von Aufbewahrungspflichten muss sein, ob die Zwecke der Aktenführung nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist erreicht sind. Benötigt die jeweilige Behörde die Akten dann noch, um ihre Aufgaben zu erledigen? Etwa zur Sicherstellung von Kontinuität und Gleichförmigkeit des Verwaltungshandelns? Oder werden die Akten noch zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns benötigt? Etwa für die rückblickende Verwaltungskontrolle? Die Richter am Bundesverwaltungsgericht betonten 1988, dass Akten nur dann vernichtet werden dürften, wenn sicher sei, dass sie nicht mehr benötigt werden, um die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu dokumentieren. Die Richter stellten damals klar, dass sich die Aufbewahrungspflicht für Akten nicht nach dem Interesse Betroffener und deren Ansprüchen gegen eine Behörde richte. Das Gericht maß der Pflicht zur Aufbewahrung von Akten in diesem Zusammenhang zudem eine höhere Wertigkeit zu als der Pflicht zur Vernichtung, wie sie aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung entstehen kann.

1.2.6 Sorgfaltspflicht der Amtsträger

Muss man denn, wenn man in der öffentlichen Verwaltung arbeitet, eine Ahnung von der Aktenführung haben? Die Antwort ist eindeutig: Ja! Das folgt alleine schon aus der allgemeinen Amtsträgerpflicht. Amtsträger sind diejenigen, die hoheitliche Amtshandlungen ausführen. Wer ein öffentliches Amt bekleidet, gehört zu diesem Personenkreis. Bei Amtsträgern versagt die Entschuldigung, man habe von einer Vorschrift nichts gewusst.

Denn sie haben die Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln.²³ Das bedeutet, dass sie sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Gesetz und Recht halten müssen.²⁴ Dazu müssen sie das für sie relevante Gesetz und Recht kennen.²⁵ Amtsträgern bleibt deshalb nichts anderes übrig, als sich selbstständig, eigenverantwortlich und eigeninitiativ einen Überblick über alle von ihnen benötigten Rechtsvorschriften zu verschaffen. Zu ihrer Amtspflicht gehört es auch, die Schriftgutverwaltung als Basisdisziplin des Verwaltungshandelns zu kennen.

Leider sehen sich viele Amtsträger heutzutage in ihrer Ausbildung alleingelassen, wenn sie sich die nötigen Kenntnisse erwerben wollen. Die Verfasser des Modulhandbuchs für das Grundlagen- und das Vertiefungsstudium bei der Ausbildung zum gehobenen Verwaltungsdienst in Baden-Württemberg haben an den Fachhochschulen keine Vorlesungen oder Seminare zum Thema Aktenverwaltung oder Archivwesen vorgesehen. Das Thema „Aktenverwaltung“ kommt explizit nur beim Einführungslehrgang des Einführungspraktikums vor. Allerdings ist innerhalb der vier Wochen dieses Lehrgangs nur wenig Gelegenheit, sich mit dem Thema Schriftgutverwaltung zu befassen. Denn die Teilnehmenden sollen in diesem knappen Zeitraum viele weitere allgemeine Rechts- und Verwaltungskennnisse erwerben. Beispielsweise sollen sie mindestens eine Gemeinderatssitzung bzw. Kreistagsitzung besuchen und die darin gewonnenen Erkenntnisse aufarbeiten. Der Umfang und die Qualität des Moduls „Aktenverwaltung“ hängen von Zufällen ab. Ein Umfang von lediglich zwei Stunden scheint eher die Regel als die Ausnahme zu sein. Der Umfang und die fachliche Qualität ausgehändigter Skripte sind äußerst unterschiedlich.

Wie sollen Amtsträger angesichts der Ausbildungsmängel ihren Pflichten nachkommen können? Letztlich laufen sie tatsächlich ein besonderes Risiko, denn sie sind besonderen Verschärfungen des Strafrechts unterworfen. Das Strafrecht sieht für die Bestrafung von Amtsträgern einerseits besondere Delikte vor, andererseits verschärft es das Strafmaß für bestimmte Delikte, um den Personenkreis noch enger an die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu binden. Zu den speziellen Delikten für Amtsträger gehören Rechtsbeugung²⁶, Vorteilsnahme und Bestechlichkeit²⁷, Urkundenunterdrückung²⁸ und die Verletzung von Dienst- und Steuergeheimnissen²⁹.

²³ Art. 20 III GG.

²⁴ BGHZ 60, 112 = NJW 1973, 616; BGH NJW 1980, 2578; NJW 1985, 1692; NVwZ 1986, 961; NVwZ 1989, 287; OLG Saarbrücken, NVwZ 1986, 791; 1987, 170 [Amtspflicht der Behörde gegenüber dem Bauherrn, keine rechtswidrige Bauerlaubnis zu erteilen].

²⁵ BGHZ 117, 249 [244].

²⁶ § 339 StGB.

²⁷ § 331, § 332, § 335 StGB

²⁸ § 274 StGB.

²⁹ § 353b, § 355 StGB.