

Öffentliche und nichtöffentliche Rats-, Kreistags- und Ausschussunterlagen – Überlieferungsbildung und Nutzung¹

von Stephen Schröder

Rats-, Kreistags- und Ausschussunterlagen bilden, soweit es die Protokollserien betrifft, das „Rückgrat“² der kommunalen Überlieferung; sie lagern nicht selten in beachtlicher Zahl in unseren Magazinen. Gleichwohl hat sich die Archivwissenschaft bislang eher zurückhaltend mit den besagten Zeugnissen auseinandergesetzt, zumindest was die jüngeren Unterlagen und die damit verbundenen Fragen der Überlieferungsbildung sowie insbesondere des archivischen Nutzungsrechts anbelangt.³ Das hat sicherlich auch damit zu tun, dass die Sitzungs- oder Gremienunterlagen, wie ich die Überlieferung der kommunalen Volksvertretungen und ihrer Ausschüsse im Folgenden zusammenfassend bezeichnen möchte, bislang nicht das gesteigerte Interesse unserer Nutzer auf sich ziehen. Wo sie jedoch nachgefragt werden, kommt es immer wieder zu Schwierigkeiten und Unsicherheiten. Es ist deshalb sicherlich sinnvoll, dass wir uns im Rahmen des Westfälischen Archivtags einmal systematisch mit der Thematik befassen. Meinen Vortrag, der die archivistische Praxis und – soweit möglich – die juristische Theorie bei der Überlieferungsbildung und vor allem bei der Nutzung der Gremienunterlagen beleuchtet, möchte ich als einen ersten Gedanken- und Diskussionsanstoß dazu verstehen; er beansprucht nicht, eine umfassende juristische Prüfung vorzunehmen. Inhaltlich konzentriere ich mich auf die vielerorts noch im Fokus stehenden analogen Unterlagen⁴ und stütze mich – abgesehen von der allgemeinen Literatur – auf eine Anfang 2015 durchgeführte Umfrage unter 32 kommunalen Archiven in Nordrhein-Westfalen. Ohne einen Anspruch auf Repräsentativität zu erheben, erscheint sie mir geeignet, immerhin Tendenzen des praktischen Umgangs abzubilden.⁵

Überlieferungsbildung

Ich beginne mit der Überlieferungsbildung als demjenigen Teilaspekt, bei dem sich die Praxis erwartungsgemäß einheitlich zeigt: Alle befragten Archive übernehmen die in ihrem Zuständigkeitsbereich anfallenden Rats-, Kreistags- oder Ausschussunterlagen vollständig, zumeist auch einschließlich der Einladungen, die oft mit den Vorlagen und Anträgen verbunden sind. Dieses Vorgehen entspricht nicht nur den Empfehlungen der KGSt;⁶ darin spiegelt sich auch der hohe rechtliche wie historische Wert der Überlieferung, der sich wiederum aus der herausgehobenen Stellung ergibt, welche sowohl den Räten als auch den Kreistagen innerhalb des kommunalen Kräfteparallelogramms zukommt. Der Rat repräsentiert neben dem Bürgermeister nach unserer Gemeindeordnung das zentrale Verwaltungsorgan der Gemeinden (§ 40 GO NRW⁷). Ihm kommt eine „Allzuständigkeit“⁸ hinsichtlich der Gemeindeverwaltung zu, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes nor-

miert (§ 41 GO NRW). Vor Einführung der neuen Kommunalverfassung im Jahre 1994 oblag es sogar „ausschließlich [dem Rat], die Bürgerschaft zu vertreten und nach deren Willen, die Gemeinde zu verwalten“⁹. Zumindest ähnlich nehmen sich die Verhältnisse auf Kreisebene aus, wo die Verwaltung gemäß der Kreisordnung beim Kreistag, beim Kreisausschuss und beim Landrat liegt (§ 8 KrO NRW¹⁰).

Räte wie Kreistage verfügen über eine Fülle von Kompetenzen und Aufgaben, darunter solche, die sie aufgrund ihrer Wichtigkeit nicht auf andere Gremien übertragen können. Ich nenne beispielhaft und zusammenfassend nur die Folgenden: die Aufstellung allgemeiner Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll, den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, ferner umfangreiche Kontroll- und Informationsrechte gegenüber der ad-

- 1 Der Beitrag geht auf den Vortrag zurück, welchen der Verfasser am 18. März 2015 im Rahmen des 67. Westfälischen Archivtags in Gladbeck gehalten hat. Der Vortragstext wurde für die schriftliche Fassung leicht überarbeitet, die Vortragsstruktur aber bewusst beibehalten.
- 2 Roland Müller, Rechtsnormen – Fachstandards – Praxis. Über die Grundlagen archivistischer Arbeit, in: Stadtgedächtnis – Stadtgewissen – Stadtgeschichte! Angebote, Aufgaben und Leistungen der Stadtarchive in Baden-Württemberg, hrsg. v. der Arbeitsgemeinschaft Archive im Städtetag Baden-Württemberg, Ubstadt-Weiher 2013, S. 15–21, hier S. 15. Vgl. ferner den Internetauftritt des Stadtarchivs Stuttgart: <http://www.stuttgart.de/item/show/176760> [Stand: 06.06.2015, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].
- 3 Zu den nutzungsrechtlichen Fragen ließ sich mittels der üblichen bibliografischen Hilfsmittel kein einschlägiger Literaturtitel ermitteln. Hingegen liegen mehrere Abhandlungen vor, die sich mit Protokollserien einzelner Städte vorwiegend aus der Zeit vor 1789 befassen. Ferner gibt es Untersuchungen zur Entwicklung des Protokollwesens oder quellenkundliche Betrachtungen; auch sie stellen jedoch primär auf die ältere Überlieferung ab. Vgl. z. B. Rainer Polley, Die Archivierung der Mündlichkeit: Protokollierung in kollegialen Gremien, in: Digitale Archive – Ein neues Paradigma? Beiträge des 4. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, hrsg. v. Andreas Metzger, Marburg/Lahn 2000, S. 253–273.
- 4 Zur Übernahme digitaler Daten aus Ratsinformationssystemen vgl. z. B. Stephanie Kortyla, Übernahme aus Ratsinformationssystemen, Masterarbeit Fachhochschule Potsdam zur Erlangung des akademischen Grades Master of Arts, 2013, abrufbar unter: <http://fiz1.fh-potsdam.de/volltext/diplome/13483.pdf>.
- 5 Der Verfasser dankt folgenden Archiven, die sich an der Umfrage beteiligt haben, sehr herzlich: Gemeinearchiv Jüchen; Kreisarchive Coesfeld, Euskirchen, Gütersloh, Herford, Kleve, Paderborn, Recklinghausen, Rhein-Erft, Rhein-Sieg, Soest, Steinfurt, Viersen; Stadtarchive Bergisch-Gladbach, Bocholt, Bonn, Coesfeld, Dülmen, Düsseldorf, Gescher, Iserlohn, Kleve, Lemgo, Leverkusen, Mönchengladbach, Neuss, Paderborn, Soest sowie das Institut für Stadtgeschichte Gelsenkirchen und das Institut für Stadtgeschichte/Stadt- und Vestisches Archiv Recklinghausen; Archive des LWL und des LVR.
- 6 Vgl. Aufbewahrungsfristen für Kommunalverwaltungen, KGSt-Bericht Nr. 4/2006, S. 34, abrufbar unter: http://www.bad-segeberg.de/media/custom/1843_990_1.PDF?1263454757.
- 7 In der Fassung vom 14. Juli 1994 abgedruckt in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 55 vom 2.9.1994, S. 666–689, hier bes. S. 674.
- 8 Bernd-Jürgen Schneider, Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Stuttgart 2009, S. 35.
- 9 Ebd.
- 10 In der Fassung vom 14. Juli 1994 abgedruckt in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 55 vom 2.9.1994, S. 647–657, hier bes. S. 648.

ministrativen Spitze sowie verschiedene Wahlrechte z. B. für die Beigeordneten auf Gemeindeebene. Die Ausschüsse wiederum, welche Räte und Kreistage zu Beginn einer Wahlperiode bilden bzw. bilden müssen, dienen der Arbeitsteilung sowie der schnellen und fachlich qualifizierten Aufgabenerledigung.¹¹ Sie bereiten die Beschlüsse der kommunalen Volksvertretungen vor oder überwachen bestimmte Verwaltungsangelegenheiten. In den Städten und Gemeinden kann ihnen auch abschließende Entscheidungskompetenz zukommen, sofern sie dazu – etwa im Rahmen einer Zuständigkeitsordnung¹² – ermächtigt wurden. Auf Kreisebene obliegt es dem Kreisausschuss, über „alle Angelegenheiten [zu beschließen], soweit sie nicht dem Kreistag vorbehalten sind“ und es sich „nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt“ (§ 50 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW).

Berücksichtigt man vor diesem Hintergrund, dass die administrativen Spitzen die kommunalen Volksvertretungen „über alle wichtigen Angelegenheiten der [...] Verwaltung“ unterrichten müssen (§§ 55 Abs. 1 Satz 1 GO NRW, 26 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW), und stellt darüber hinaus in Rechnung, dass Bürgermeister und Landrat bei der Aufstellung der Tagesordnungen Vorschläge der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder aufzunehmen haben, sofern diese fristgerecht und von einem Fünftel der Mandatsträger oder einer Fraktion vorgelegt werden (§§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW, 33 Abs. 1 Satz 2 KRO NRW), so wird eines aus meiner Sicht sehr deutlich: Trotz des gelegentlich konstatierten Informationsdefizits der kommunalen Mandatsträger stellen die Sitzungsunterlagen eine zentrale historische Quelle sowohl für die Politik als auch für die Verwaltungstätigkeit auf Kreis-, Stadt- oder Gemeindeebene dar. Durch ihre vollständige Übernahme ins Archiv eröffnet sich die Möglichkeit, das Spektrum der lokal oder regional relevanten Themen in seiner gesamten Breite abzubilden, jedenfalls soweit dieselben in der politischen Sphäre ihren Niederschlag gefunden haben. Das gilt für „große“ Fragen und Außergewöhnliches ebenso wie für Routineangelegenheiten oder – nicht zu vergessen – für die nicht zum Zuge gekommenen Optionen und Initiativen, deren Niederschlag in den Sachakten wir vielleicht nicht in allen Fällen als archivwürdig einstufen würden.

Im Einzelnen hängt der Wert der Überlieferung allerdings nicht unerheblich von der konkreten Verfasstheit der übernommenen Unterlagen ab. Neben den Vorlagen der Verwaltung und den Anträgen und Anfragen der Fraktionen gehören dazu – gewissermaßen als Herzstück – die Niederschriften. Vorschriftsmäßig unterzeichnet stellt die Niederschrift einer Rats- oder Kreistagsitzung eine öffentliche Urkunde im Sinne der Zivilprozessordnung dar und „begründet somit den vollen Beweis des beurkundeten Vorganges (§ 415 ZPO), ihres Inhalts (§ 417 ZPO) und der darin bezeugten Tatsachen (§ 418 ZPO)“¹³. Es ist deshalb gesetzlich vorgeschrieben, dass die Niederschrift die Beschlüsse der kommunalen Volksvertretung dokumentieren muss (§§ 52 Abs. 1 GO NRW, 37 Abs. 1 KrO NRW). In wel-

cher Form dies geschieht, ob als ausführliches Wortlaut-, als zusammenfassendes Verlaufs- oder als knappes Ergebnisprotokoll, bleibt indes den Kommunen und Gebietskörperschaften überlassen, die darüber in den Geschäftsordnungen des Rates bzw. Kreistags nähere Bestimmungen treffen können.¹⁴ Für die Niederschriften der Ausschüsse gelten wiederum entsprechende Verfahrensregelungen (§§ 58 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 7 Satz 1 GO NRW, 41 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 KrO NRW).

Eben wegen dieser hohen historischen wie auch rechtlichen Bedeutung der Protokollserien erscheint es aus meiner Sicht auch sinnvoll, dass wir uns zeitnah – z. B. nach Ablauf der Wahlperiode – um deren Übernahme ins Archiv kümmern. So geschieht es bei etlichen der von mir befragten Archive auch bereits. Andersorts erfolgen die Abgaben freilich eher „unregelmäßig“ oder „nach Bedarf“, teils auch nur „selten“; und manches Archiv hat bislang sogar nur die Gremienüberlieferung bis zur kommunalen Neugliederung 1975 im Hause. Um Überlieferungsverluste in Form von fehlenden Vorlagen oder ganzen Protokollen zu vermeiden, ist vor zu großen Zeitabständen bis zur Übernahme jedoch zu warnen. Vielmehr sollten wir uns bemühen, zu vergleichbaren Regelungen zu kommen, wie sie ausweislich einer Rückmeldung im Zuge der Umfrage in mindestens einer Stadt in Nordrhein-Westfalen bereits existieren. Durch eine Dienst-anweisung wurde dort im Jahre 2003 geregelt, dass innerhalb eines halben Jahres nach Ende einer Wahlperiode die Rats- und Ausschussprotokolle von den zuständigen Organisationseinheiten vollständig, geordnet und metallfrei an das Stadtarchiv abzuliefern sind. Rechtliche Gründe sprechen nicht gegen eine zeitnahe Übernahme. Vielmehr erlaubt unser Archivgesetz ausdrücklich die Übernahme von sogenanntem Vorarchivgut, bei dem die Verwahr- und Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind (§ 2 Abs. 5 ArchivG NRW). Für die so übernommenen Unterlagen gelten die „Normen des Archivgesetzes“ (§ 2 Abs. 5 Satz 3 ArchivG NRW), was nicht zuletzt bedeutet, dass „das zuständige Archiv in eigener Kompetenz auch über die Zugänglichmachung entscheidet“¹⁵.

11 Vgl. Schneider, Handbuch (wie Anm. 8), S. 50.

12 Vgl. beispielhaft die Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates der Stadt Dormagen vom 18.7.2013, abrufbar unter: http://dormagen.de/fileadmin/civserv/Vorschriften/1-2_10-11_Zust%C3%A4ndigkeitsordnung_f%C3%BCr_die_Aussch%C3%BCsse_des_Rates_der_Stadt_Dormagen_vom_18-07-2013.pdf.

13 Markus Faber, in: Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Januar 2015, hrsg. v. Friedrich Wilhelm Held/Johannes Winkel/Rudolf Wansleben, § 52 GO-Kommentar Ziffer 3.1. Vgl. ders., in: Ebd., § 37 KrO-Kommentar Ziffer 1.1, Walter Bogner, Beratungs- und Beschlussverfahren in der Gemeindevertretung, 4. Aufl., Wiesbaden 2013, S. 253, und Bernd Berein/Andreas Wohland, Rechtliche Rahmenbedingungen: Datenschutz, Kommunalverfassungsrecht, in: Ratsinformationssysteme erfolgreich einführen. Ein Leitfaden für Politik und Verwaltung, hrsg. v. Bertelsmann-Stiftung/Städte- und Gemeindebund, Gütersloh 2004, S. 49–64, hier S. 51, abrufbar unter: http://www.schwarzenbek.de/media/custom/1158_918_1.PDF?1278504099.

14 Vgl. Faber, in: Kommunalverfassungsrecht, wie Anm. 13, § 52 GO-Kommentar Ziffer 1.3, sowie § 37 KrO-Kommentar Ziffer 1.2.

15 So die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Archivgesetz vom 27.10.2009, Landtagsdrucksache 14/10028, S. 13, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-10028.pdf>.

Nutzung

Damit ist die Brücke geschlagen zur Nutzung der Gremienunterlagen, wobei ich unter Nutzung im Folgenden die klassische Einsichtnahme im Lesesaal durch Dritte nach Unterzeichnung des Benutzerantrags und der Verpflichtungserklärung verstehen möchte. Erwartungsgemäß nehmen sich die Rückmeldungen aus der Praxis in diesem Kontext heterogener aus als bei der Überlieferungsbildung. Wie eingangs angedeutet können die Erfahrungen allerdings noch nicht als wirklich gefestigt angesehen werden, da die jüngeren Unterlagen vielerorts nur selten benutzt werden. Grundsätzlich sehen sich fast alle befragten Archive mit der Tatsache konfrontiert, dass die überlieferten Protokolle sowohl den öffentlichen als auch den nichtöffentlichen Teil der Sitzungen umfassen, nicht selten fest gebunden in einem Band und bisweilen sogar dergestalt, dass sich das Ende des öffentlichen und der Anfang des nichtöffentlichen Teils auf ein und derselben Seite befinden. Eine solche Verfasstheit des Archivguts bildet den Entstehungskontext ab, für die Nutzung kann sie Schwierigkeiten bereiten, da für den öffentlichen und den nichtöffentlichen Teil ggf. unterschiedliche nutzungsrechtliche Bestimmungen gelten können. Unser Archivgesetz ist für derartige Unterlagen ebenso wenig prädestiniert wie unsere Herangehensweise. Wir denken in Archivalieneinheiten, wo es von der Sache her wohl geboten wäre, den Weg der Parlamentsarchive zu beschreiten und vom Einzeldokument her zu denken, sprich: die einzelne Vorlage oder Niederschrift zu erschließen. Das ist angesichts unserer Personalressourcen sicherlich utopisch. Auf die Bildung getrennter Serien für öffentliche und nichtöffentliche Sitzungsteile hinzuwirken, solange die Papierüberlieferung noch als rechtsverbindlich angesehen wird, würde ich indes für sinnvoll erachten. Das würde auch nutzungsrechtlich manches erleichtern, wie implizit auch die durchgeführte Umfrage zeigt. Mehrere Archive haben auf die Frage, welche Schutzfristen sie für die Gremienunterlagen zur Anwendung bringen, nämlich von sich aus differenzierte Antworten gegeben. Neun Häuser wiesen darauf hin, dass der öffentliche Teil aus ihrer Sicht keinen Schutzfristen unterliege, da die Sitzungen für jedermann zugänglich seien. Vier Archive belegen hingegen auch den öffentlichen Teil mit der allgemeinen Schutzfrist von 30 Jahren. Ebenso viele Archive wenden für den nichtöffentlichen Teil die 60-jährige Schutzfrist für Archivgut unter Geheimnisschutz an, darunter auch ein Archiv, das für den öffentlichen Teil keine Fristen kennt. Einzelne Einrichtungen gehen wiederum differenziert vor und denken für bestimmte Gremien und Informationen, nicht aber generell, über die Anwendung der Geheimhaltungsschutzfrist nach, wobei die Entscheidung vielfach noch nicht gefallen ist. Die große Mehrzahl der befragten Archive bringt die 60-Jahres-Frist freilich nicht zur Anwendung; vielmehr schützen die meisten Häuser den nichtöffentlichen Teil allein durch die allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren. Sechs Archive wenden zudem die Schutzfrist für personenbezogenes Archivgut an, sofern die nichtöffentlichen Sitzungs-

unterlagen einen solchen Personenbezug aufweisen. In einer Einrichtung wird davon sogar bei allen Kreistags- und Kreisausschussprotokollen Gebrauch gemacht. Vereinzelt werden schließlich auch ganz andere Wege beschritten und aus den Protokollen nur Auskünfte erteilt. Im Ganzen ergibt sich ein ausgesprochen breites Spektrum ganz unterschiedlicher Herangehensweisen – von dezidiert forschungsfreundlichen bis zu eher restriktiven Ansätzen, wobei die Dauer der Schutzfrist für beide Sitzungsteile um jeweils 30 Jahre variieren kann und aus vielen Antworten eine erkennbare Unsicherheit spricht. Da solch erhebliche Unterschiede innerhalb eines Bundeslandes gegenüber Außenstehenden nur schwer vermittelbar sind, wäre es aus meiner Sicht günstig, wenn wir perspektivisch zu einer einheitlicheren Vorgehensweise gelangen könnten. Erlauben Sie mir, hierzu einige Überlegungen anzustellen, wie sich die Dinge aus meiner Warte darstellen. Ich werde mich dabei auf das Archivgesetz beziehen, obgleich für die Nutzung vor Ort in erster Linie die Archivsatzung der individuellen Kommune oder Gebietskörperschaft heranzuziehen wäre. Da unser Archivgesetz dem kommunalen Satzungsgeber im Bereich des Nutzungsrechts indes keinen nennenswerten Gestaltungsspielraum lässt (§ 10 Abs. 5 i. V. m. §§ 6 und 7 ArchivG NRW),¹⁶ erscheint mir eine solche Konzentration sinnvoll. Ferner werde ich die relevanten Fragen teilweise unter separater Betrachtung der öffentlichen und nichtöffentlichen Teile diskutieren, obwohl bei der Festlegung von Schutzfristen üblicherweise auf die Archivalieneinheit als Ganzes als Bezugsgröße abgestellt wird.¹⁷ Die von mir gewählte Vorgehensweise entspricht jedoch dem Nutzerinteresse, das sich häufig nicht auf die gesamte Unterlage, sondern auf einzelne Tagesordnungspunkte bezieht – Tagungsordnungspunkte, welche im Archivalltag nicht selten durch den Einsatz von Kopien oder durch Abdecken der übrigen Teile nutzbar gemacht werden. Für das gesamte Archivale sind bei der Festlegung der Schutzfristen freilich stets beide Sitzungsteile zu berücksichtigen.

Allgemeine Schutzfrist

Ich beginne mit der allgemeinen Schutzfrist (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ArchivG NRW) und der Frage, ob diese „Regelschutzfrist“¹⁸ jenseits der nichtöffentlichen Gremienunterlagen, für die sie in jedem Fall gilt, auch auf die öffentlichen anzuwenden ist. Oder greift hier vielleicht die sogenannte Publizitätsklausel des Archivgesetzes, wonach sämtliche Schutzfristen für solche Unterlagen nicht gelten, die „schon bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt oder der Öffentlichkeit zugänglich waren“ (§ 7 Abs. 3

16 Vgl. auch Arnd Vollmer, Die Bedeutung der Schutzfristen im archivrechtlichen Kontext, in: Schutzfristen – Festlegung und Verkürzung. Beiträge zum Workshop der Archivschule Marburg am 3. Mai 2011, hrsg. v. Irmgard Christa Becker, Marburg 2012, S. 11–41, hier S. 15.

17 Vgl. in diesem Kontext auch Volker Hirsch, Musterverfahren zur Feststellung von Schutzfristen, in: Schutzfristen, wie Anm. 16, S. 109–117, hier S. 115.

18 Julia Brüdegam, Festsetzung von Schutzfristen, in: Schutzfristen (wie Anm. 16), S. 61–90, hier S. 64.

Satz 1 ArchivG NRW)? Der Gedanke liegt nahe. Schließlich sind Rats-, Kreistags- und seit 1975¹⁹ auch Ausschussitzungen üblicherweise öffentlich, müssen aus gesetzlichen Gründen sogar öffentlich sein (§§ 48 Abs. 2 Satz 1 GO NRW, 33 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW). Ganz so einfach ist es nach meiner Einschätzung jedoch nicht mit der Argumentation – insbesondere dann nicht, wenn zu den öffentlichen Sitzungsunterlagen auch die Vorlagen und Anträge zählen, deren Inhalt oder gar Wortlaut in den Sitzungen nicht immer öffentlich gemacht wird. Sowohl nach dem Buchstaben des Archivgesetzes als auch nach der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung als auch – aus meiner Sicht – nach dem Sinn und Zweck der Norm ist es für die Anwendung der Publizitätsklausel nicht hinreichend, dass der Inhalt des Archivguts de facto bekannt geworden ist; gefordert wird vielmehr eine „finale Veröffentlichungsbestimmung durch die abgebende Stelle“²⁰ bzw. die faktische Zugänglichkeit der Unterlage selbst für die Öffentlichkeit. Letzteres scheint mir gegeben, wenn dritten Personen jenseits des privilegierten Kreises der Mandatsträger und der Verwaltung die Möglichkeit eröffnet wird, die Unterlage wahrzunehmen.²¹ Nun kennt Nordrhein-Westfalen – anders als andere Bundesländer²² – keine gesetzliche Bestimmung, wonach den Einwohnern oder Bürgern das Recht auf Einsichtnahme in die Niederschriften oder gar die Beschlussvorlagen ausdrücklich gestattet ist. In der Gemeinde- und Kreisordnung wird lediglich festgelegt, dass der Öffentlichkeit die wesentlichen Inhalte der vom Rat bzw. Kreistag gefassten Beschlüsse in geeigneter Weise zugänglich gemacht werden sollen (§§ 52 Abs. 2 GO NRW, 37 Abs. 2 KrO NRW). Ein Anspruch auf Einsichtnahme auch nur in die Sitzungsniederschriften lässt sich daraus nicht ableiten; vielmehr besteht ein solcher für den Bürger ausweislich einer – freilich schon älteren – Rechtsprechung nicht.²³ Allerdings ist es rechtlich auch nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltungen eine Einsichtnahme gewähren.²⁴ Bei der Beurteilung, ob die Publizitätsklausel greifen kann, ist aus meiner Sicht deshalb darauf abzustellen, wie vor Ort tatsächlich verfahren wird. So würde ich die genannten Voraussetzungen als erfüllt ansehen, wenn die öffentlichen Sitzungsunterlagen – Vorlagen wie Niederschriften – über Ratsinformationssysteme online zur Verfügung gestellt, auf Verlangen an die Presse übermittelt²⁵ oder in öffentlichen Einrichtungen zur Einsicht durch den Bürger bereitgestellt werden.²⁶ So oder ähnlich wird seit einigen Jahren ja vielerorts verfahren, mächtig befördert gewiss durch die 2002 auch in Nordrhein-Westfalen eingeführte Informationsfreiheitsgesetzgebung und die damit verbundenen Tendenzen, öffentliches Handeln transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Lassen sich derartige Verfahrensweisen für die öffentlichen Sitzungsunterlagen der jüngsten Zeit nachweisen, erscheint es naheliegend, auch für die öffentlichen Protokolle älteren Datums, z. B. aus der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, vergleichsweise einfache Zugangsmöglichkeiten zu eröffnen, um eine Ungleichbehandlung älterer und jüngerer Unterlagen möglichst zu

vermeiden. Jenseits der Publizitätsklausel besteht ein gangbarer Weg in diesem Kontext darin, eine Benutzung im Wege der Schutzfristenverkürzung nach pflichtgemäßem Ermessen zu ermöglichen (§ 7 Abs. 6 Satz 1 ArchivG NRW).²⁷

Schutzfrist für Archivgut unter Geheimnisschutz

Ich komme zur Schutzfrist für Archivgut, das besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 ArchivG NRW), und zur Frage, ob diese 60-jährige Frist auf den nichtöffentlichen Teil der Gremienunterlagen anzuwenden ist. Grundsätzlich bezieht sich die Schutzfrist auf solche Unterlagen, die bereits als Registraturgut entsprechenden Geheimnissen unterlegen haben.²⁸ Weder das Archivgesetz noch die Begründung der Landesregierung definieren indes den unbestimmten Rechtsbegriff der besonderen Geheimhaltungsvorschriften oder nennen einen Kanon konkreter Beispiele.²⁹ Da es sich ähnlich hinsichtlich der übrigen Archivgesetze des Bundes und der Länder verhält und sich dieselben zudem durch sehr unterschiedliche Begrifflichkeiten auszeichnen, hat Udo Schäfer, der Leiter des Staatsarchivs Hamburg und Vorsitzende des ARK-Ausschusses „Archive und Recht“, eine Dogmatik entwickelt, welche geeignet erscheint, zu einer einheitlichen und zugleich pragmatischen Handhabung zu gelangen. Zu den Kernelementen dieser Dogmatik, die ich an dieser Stelle nur sehr verkürzt wiedergeben kann, gehört u. a. die Erkenntnis, dass ein „besonderes Geheimnis im Sinne der Archivgesetze [...] auf einer Rechtsvorschrift“³⁰, also ei-

19 Vgl. Rudolf Wansleben, in: Kommunalverfassungsrecht (wie Anm. 13), § 30 GO-Kommentar Ziffer 2.3.

20 Bartholomäus Manegold, Archivrecht. Die Archivierungspflicht öffentlicher Stellen und das Archivzugangsrecht des historischen Forschers im Licht der Forschungsfreiheitsverbürgung des Art. 5 Abs. 3 GG, Berlin 2002, S. 262.

21 Vgl. für die Auslegung entsprechender Bestimmungen im Urheberrecht Gunda Dreyer in: Dies./Jost Kotthoff/Astrid Meckel, Urheberrecht. Urheberrechtsgesetz, Urheberrechtswahrnehmungsgesetz, Kunsturhebergesetz, 3., neu bearbeitete Auflage 2013, § 6 Rn. 32.

22 Zu den Niederschriften vgl. beispielhaft §§ 38 Abs. 2 Satz 4 GemO BAWÜ, 41 Abs. 4 GemO RhPf, 42 Abs. 3 Satz 3 ThürKO sowie Bogner, Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren (wie Anm. 13), S. 252; zu den Beschlussvorlagen vgl. § 36 Abs. 4 Satz 1 BbgKVerf.

23 Vgl. Faber, in: Kommunalverfassungsrecht (wie Anm. 13), § 52 GO-Kommentar Ziffer 3.3 sowie § 37 KrO-Kommentar Ziffer 2.4 mit weiteren Nachweisen.

24 Vgl. ebd., § 52 GO-Kommentar Ziffer 3.3, sowie ähnlich gelagert Bogner, Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren (wie Anm. 13), S. 252.

25 Vgl. Berein/Wohland, Rahmenbedingungen (wie Anm. 13), S. 54.

26 Vgl. beispielhaft Amtsblatt der Stadt Solingen Nr. 7 vom 17.2. 2011, abrufbar unter: [http://www2.solingen.de/www/ressourcen.nsf/files/110217_07.pdf/\\$file/110217_07.pdf](http://www2.solingen.de/www/ressourcen.nsf/files/110217_07.pdf/$file/110217_07.pdf).

27 Vgl. Manegold, Archivrecht (wie Anm. 20), S. 262.

28 Vgl. Vollmer, Bedeutung (wie Anm. 16), S. 28, Brüdegam, Festsetzung (wie Anm. 18), S. 79, und Udo Schäfer, Rechtsvorschriften über Geheimhaltung sowie Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse im Sinne der Archivgesetze des Bundes und der Länder – Grundzüge einer Dogmatik, in: Archivgesetzgebung in Deutschland – Ungeklärte Rechtsfragen und neue Herausforderungen. Beiträge des 7. Archivwissenschaftlichen Kolloquiums der Archivschule Marburg, hrsg. v. Rainer Polley, Marburg 2003, S. 39–69, hier z. B. S. 39 und passim.

29 Vgl. in diesem Kontext auch Manegold, Archivrecht (wie Anm. 20), S. 327, und Vollmer, Bedeutung (wie Anm. 16), S. 28.

30 Schäfer, Rechtsvorschriften (wie Anm. 28), S. 67.

nem Gesetz, einer Rechtsverordnung oder einer Satzung,³¹ beruhen muss und dass zudem zwischen Rechtsvorschriften über Geheimhaltung niederer und solchen höherer Ordnung zu differenzieren ist. Während die Erstgenannten „nicht zu den Rechtsvorschriften über Geheimhaltung im Sinne der Archivgesetze zu rechnen“ sind, ist dies bei den Letztgenannten durchaus der Fall. Sie, aber auch nur sie, ziehen die Anwendung der 60-jährigen Schutzfrist nach sich. Zu dieser Gruppe zählen etwa die anerkannten Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung, also z. B. das Steuergeheimnis, das Sozialgeheimnis oder das Adoptionsgeheimnis, aber auch bestimmte landesrechtliche Geheimhaltungsvorschriften gehören dazu, etwa bereichsspezifische Datenschutzregelungen für den öffentlichen Gesundheitsdienst.³²

Wendet man diese Überlegungen auf unsere Konstellation an, so ist zunächst danach zu fragen, ob es eine Rechtsvorschrift über Geheimhaltung gibt, die nicht nur für bestimmte, sondern für *sämtliche nichtöffentliche* Gremiensitzungen einschlägig ist. Zu denken ist hier an § 30 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen und die darauf Bezug nehmenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder (§§ 43 Abs. 2 GO NRW, 28 Abs. 2 KrO NRW). Demnach haben sie wie übrigens auch die Mitglieder der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen Verschwiegenheit zu wahren über alle ihnen im Rahmen der Mandatsausübung bekannt gewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich, besonders vorgeschrieben oder vom Rat bzw. Kreistag beschlossen worden ist. Der letztgenannte Tatbestand schließt ausweislich der juristischen Literatur auch alle Angelegenheiten ein, die in nichtöffentlicher Sitzung beraten werden. Verstößt ein Mitglied gegen die Vorschrift, kann die kommunale Volksvertretung ein Ordnungsgeld verhängen.³³ Wie andere Verschwiegenheitspflichten³⁴ ist § 30 GO NRW folglich als eine Rechtsvorschrift über Geheimhaltung anzusehen – aus meiner Sicht allerdings nicht als eine solche im Sinne des Archivgesetzes, welche die 60-jährige Schutzfrist nach sich zieht. Für eine solche Wertung sprechen verschiedene Gründe. Nicht unbeachtlich ist auch in diesem Kontext die erwähnte allgemeine Tendenz der letzten Jahre, als Land und Kommunen dem Bürger verstärkt Zugangsmöglichkeiten zu amtlichen Informationen eröffnet und somit dem Informationsanspruch der Öffentlichkeit in höherem Maße Rechnung getragen haben als dies vormals der Fall gewesen ist, auch jenseits von IFG übrigens. Würde man § 30 GO NRW als Rechtsvorschrift über Geheimhaltung im Sinne des Archivgesetzes interpretieren, würde dies nicht mit den erkennbaren Intentionen des Gesetzgebers korrespondieren – und das ausgerechnet hinsichtlich eines Unteragententyps, bei dem das Informationsinteresse der Bürger, weil es sich um die offizielle Dokumentation der Tätigkeit der gewählten Volksvertreter handelt, als besonders groß angesehen werden muss. Gemeinde- und Kreisordnung tragen diesem Gedanken letztlich selbst Rechnung, gilt doch die Soll-Vor-

schrift über die Informierung der Öffentlichkeit, was die wesentlichen Inhalte der gefassten Beschlüsse anbetrifft, für nichtöffentliche Sitzungen „grundsätzlich in gleichem Maße [...] wie für öffentliche“³⁵. Die nichtöffentlichen Sitzungsteile vor diesem Hintergrund im Archiv durchweg mit den längeren Schutzfristen zu belegen, würde aus meiner Sicht eine Unstimmigkeit in der Wertung beschreiben. Zuletzt erscheint mir ein solch intensiver und zugleich generell gewährter Schutz – anders als bei den o. g. anerkannten Rechtsvorschriften über Geheimhaltung – auch von der Sache her nicht zwingend geboten. Abgesehen von Personalangelegenheiten und anderer personenbezogener Belange, auf die ich noch zu sprechen kommen werde, handelt es sich bei den in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Gegenständen vielfach um Lebenssachverhalte, bei denen die schutzwürdige Information nach Ablauf der allgemeinen Schutzfrist von 30 Jahren bereits so viel an Brisanz verloren haben dürfte, dass eine Offenbarung im Lesesaal des Archivs vertretbar erscheint: Grundstücksgeschäfte und Auftragsvergaben; Vertragsangelegenheiten und Verhandlungen mit Dritten, bei denen Vertraulichkeit geboten erscheint; Belange der Rechnungsprüfung; Rechtsstreitigkeiten – derartige Fragen bedürfen in der Regel – Ausnahmen wird es sicherlich geben – keines weitergehenden Schutzes; üblicherweise wird ein solcher auch bei Sachakten mit analogen Informationen nicht gewährt. Insgesamt bin ich aus den genannten Gründen der Auffassung, dass § 30 GO NRW nicht als Rechtsvorschrift über Geheimhaltung im Sinne des Archivgesetzes anzusehen ist.

Damit ist die Prüfung jedoch nicht beendet. Ich möchte zumindest erwähnen, dass es Rechtsvorschriften über Geheimhaltung im Sinne des Archivgesetzes gibt, die unter Umständen für den nichtöffentlichen Sitzungsteil *bestimmter* Gremien einschlägig sein können. Das betrifft z. B. die Geheimhaltungspflicht bei Angelegenheiten der zivilen Verteidigung, welche die Kreise und Gemeinden aus gesetzlichen Gründen zu beachten haben (§§ 6 GO NRW, 4 KrO NRW); das betrifft aber auch die Rechtsvorschriften des Bundes über Geheimhaltung höherer Ordnung, namentlich das Steuergeheimnis³⁶ und das Sozialgeheimnis³⁷, sowie ggf. weiteres mehr. Inwiefern sich allerdings derartige Belange, selbst wenn sie von den zuständigen

31 Vgl. ebd., S. 57, und Manegold, Archivrecht (wie Anm. 20), S. 335.

32 Vgl. Schäfer, Rechtsvorschriften (wie Anm. 28), S. 61 f. (dort das Zitat), 67 und passim, sowie die Zusammenfassung von Schäfers Dogmatik bei Vollmer, Bedeutung (wie Anm. 16), S. 29–31.

33 Vgl. Wansleben, in: Kommunalverfassungsrecht, wie Anm. 13, § 30 GO-Kommentar Ziffer 2.3 und § 28 KrO-Kommentar Ziffer 3.1, sowie Bogner, Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren (wie Anm. 13), S. 70 f. und 76–78.

34 Vgl. hierzu z. B. Michael Kloepfer, Informationsrecht, München 2002, S. 394 f.

35 Vgl. Faber, in: Kommunalverfassungsrecht (wie Anm. 13), § 37 KrO-Kommentar Ziffer 3.2 und zumindest ähnlich § 52 GO-Kommentar Ziffer 4.3, sowie Berein/Wohland, Rahmenbedingungen (wie Anm. 13), S. 56 f.

36 Vgl. Wansleben, in: Kommunalverfassungsrecht, wie Anm. 13, § 43 GO-Kommentar Ziffer 1.3, sowie Bogner, Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren (wie Anm. 13), S. 76.

37 Vgl. Wansleben, in: Kommunalverfassungsrecht (wie Anm. 13), § 28 KrO-Kommentar Ziffer 3.1.

Gremien in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden, in schutzwürdiger Weise in den Vorlagen und Niederschriften niederschlagen, vermag ich nicht abschließend zu beurteilen. Bei einer stichprobenartigen Durchsicht von Unterlagen des Rhein-Kreises Neuss und der Stadt Dormagen habe ich kaum Relevantes gefunden. Die Angelegenheit bedarf aber sicherlich noch der genaueren Prüfung. Hier über eine Art Handreichung zu verfügen, welche die fraglichen Lebenssachverhalte und Gremien benennt, die hinsichtlich der längeren Schutzfrist relevant sein können, würde ich für ausgesprochen hilfreich halten. Das zu erarbeiten, wäre aus meiner Sicht eine lohnende Aufgabe für eine Arbeitsgruppe, der wegen der sich stellenden Rechtsfragen vielleicht auch Juristen angehören sollten.

Personenbezogene Schutzfrist und Nutzungsversagungen

Ich komme zur Schutzfrist für Archivgut, das sich „nach seiner Zweckbestimmung oder nach seinem wesentlichen Inhalt auf eine oder mehrere natürliche Personen bezieht“ (§ 7 Abs. 1 Satz 3 ArchivG NRW). Auch in diesem Kontext sind die entscheidenden Begriffe nicht legal definiert, jedoch heißt es erläuternd in der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung: „Dieses Archivgut ist in der Regel dann zur Person geführt (personenbezogenes Archivgut), wenn die Betroffenen in der maßgeblichen Bezeichnung des Archivguts namentlich genannt werden oder tatsächlich als Person wesentlicher Gegenstand des jeweiligen Inhalts sind“³⁸. Für die Gremienunterlagen kann nur die zweite Voraussetzung in Betracht kommen, und diese wiederum setzt aufgrund des Wortlauts der Norm („wesentliche[r] Inhalt“), aufgrund der zitierten Begründung sowie in meinen Augen auch wegen des Sinn und Zwecks der Bestimmung ein gewichtiges quantitatives Moment voraus.³⁹ Das heißt: Es müssen personenbezogene Einzelangaben in erheblichem Umfang enthalten sein,⁴⁰ wobei als Bezugsgröße üblicherweise die gesamte Archivalieneinheit fungiert. Mit Blick auf unsere Thematik kommen hier nur sehr wenige Gremien in Betracht, am ehesten wohl reine Personalausschüsse. Das Ende der Schutzfrist ist in solchen Fällen nach den dreistufig angelegten Bestimmungen des Archivgesetzes zu berechnen (§ 7 Abs. 1 Satz 3 ArchivG NRW). Zunächst ist vom Todesdatum der Person(en) auszugehen, ist dieses nicht bekannt, hilfsweise vom Geburtsdatum und, wenn dieses ebenfalls nicht bekannt ist, muss eine Schutzfrist von 60 Jahren nach Entstehung der Unterlagen angesetzt werden. Bezieht man die Frist nur auf den nichtöffentlichen Teil der Sitzungsunterlagen, weil etwa getrennte Serien vorliegen, können ggf. noch weitere Gremien einschlägig sein, Schulausschüsse etwa, die sich regelmäßig mit Personalfragen befassen.

Wie aber gehen wir vor diesem Hintergrund mit diesen Sitzungsunterlagen um, welche personenbezogene Einzelangaben im nichtöffentlichen Teil enthalten, ohne dass die Archivalieneinheit als Ganzes als personenbezogen im Sinne des Archivgesetzes einzustufen ist? In die-

sen Fällen werden die personenbezogenen Daten zum einen durch die kürzere allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren geschützt;⁴¹ zum anderen bietet unser Archivgesetz über § 6 Abs. 2 ArchivG NRW und die dort genannten Gründe einer ganz oder teilweise vorzunehmenden Nutzungsversagung eine Handhabe, um vereinzelt im Archivgut enthaltene personenbezogene Daten zu schützen. In unserem Zusammenhang ist vor allem § 6 Abs. 2 Nr. 3 ArchivG NRW relevant. Gemäß dieser – unabhängig von den Schutzfristen bei jeder Benutzung zu prüfenden – Bestimmung muss die Nutzungsversagung Platz greifen, „wenn [...] schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter beeinträchtigt würden“. Die Formulierung lässt es bereits erahnen: Erneut haben wir es mit einem unbestimmten Rechtsbegriff („schutzwürdige Belange“) zu tun, in diesem Fall sogar mit dem „wohl wichtigsten“⁴² im Kontext der Archivgesetze überhaupt. Pauschale Antworten, was als schutzwürdig anzusehen ist und die Betroffenen bzw. Dritten nicht nur berührt, sondern beeinträchtigt,⁴³ kann es dabei nicht geben; vielmehr ist durch sachgerechte, am Einzelfall orientierte Güterabwägung zu prüfen, ob das berechtigte Interesse Betroffener oder Dritter an der Geheimhaltung personenbezogener Inhalte einer Unterlage dem ebenfalls berechtigten Einsichtsbegehren des Nutzers entgegensteht. In Übereinstimmung mit der Fachliteratur bin ich allerdings der Meinung, dass die persönlichen Belange *nach Ablauf der Schutzfristen* nur dann Vorrang haben können, „wenn sie zweifelsfrei schutzwürdig sind“⁴⁴; zumindest in diesem Fall sind also hohe Anforderungen an die Begründung einer Nutzungsversagung zu stellen.⁴⁵ Für unseren Sachverhalt bedeutet dies, dass es maßgeblich auf die Qualität der in den Sitzungsunterlagen enthaltenen personenbezogenen Einzelangaben ankommt.⁴⁶ Handelt es sich etwa um eine im nichtöffentlichen Teil behandelte Personalentscheidung

38 Landtagsdrucksache 14/10028 (wie Anm. 15), S. 18.

39 Vgl. auch Stephen Schröder, Persönlichkeitsschutz in den deutschen Archivgesetzen – Schutzfristen und Versagungen bzw. Einschränkungen in besonderen Fällen, in: Persönlichkeitsschutz in Archiven der Hochschulen und wissenschaftlichen Instituten. Frühjahrstagung der Fachgruppe 8 im Verband deutscher Archivarinnen und Archivare e.V., 21. bis 23. März 2012 an den Universitäten Gießen und Marburg, hrsg. v. Eva-Marie Felschow/Katharina Schaal, Leipzig 2013, S. 39–63, hier S. 52.

40 Vgl. Vollmer, Bedeutung (wie Anm. 16), S. 33, sowie ähnlich bereits Hinweise zur Handhabung des § 7 Archivgesetz Nordrhein-Westfalen – Nutzung von Archivgut durch Dritte, in: Archivpflege in Westfalen und Lippe Heft 39 (1994), S. 35–41, hier S. 36.

41 Vgl. Schäfer, Rechtsvorschriften (wie Anm. 28), S. 64, Manegold, Archivrecht (wie Anm. 20), S. 269, Vollmer, Bedeutung (wie Anm. 16), S. 33f., sowie Brüdegam, Festsetzung (wie Anm. 18), S. 66.

42 Rainer Polley, „Oft büßt das Gute ein, wer Bessres sucht“. Bestandsaufnahme und Gedanken zum aktuellen Stand der Archivgesetzgebung in Deutschland, in: Archivgesetzgebung (wie Anm. 28), S. 17–37, hier S. 35. Vgl. ferner auch zum Folgenden Schröder, Persönlichkeitsschutz (wie Anm. 39), S. 61f.

43 Vgl. hierzu Rainer Polley, Die Nutzung der Personenstandsregister nach archivrechtlichen Vorschriften, in: Archivnachrichten aus Hessen 10/2 (2010), S. 12–16, hier S. 15.

44 Siegfried Becker/Klaus Oldenhage, Bundesarchivgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2006, S. 76.

45 Vgl. Manegold, Archivrecht (wie Anm. 20), S. 348.

46 Vgl. auch die Argumentation bei Ilka Hebig, Benutzung nach dem Brandenburgischen Archivgesetz und Datenschutz, in: Brandenburgische Archive 10/1997, S. 9–13, hier S. 12f.

z. B. im Schulbereich unter Angabe detaillierter biographischer Informationen der Bewerber mit Noten und Qualifikationsnachweisen, so würde ich eine Nutzungsversagung auch jenseits der 30-jährigen Schutzfrist für notwendig erachten, wobei die Dauer der Versagung wohl analog zur personenbezogenen Schutzfrist festzulegen wäre. Allerdings zieht keineswegs jede personenbezogene Angabe in den Sitzungsunterlagen eine Nutzungsversagung nach sich. In der Praxis läuft dies freilich darauf hinaus, dass das Archiv vor jeder Benutzung eine Durchsicht und Prüfung der entsprechenden Unterlage vornehmen muss. Ein solches Vorgehen ist zweifellos mit einem gewissen Arbeits-

aufwand verbunden. Wegen des Wortlauts von § 6 Abs. 2 Nr. 3 ArchivG NRW erscheint es mir allerdings notwendig und zudem, solange die Gremienunterlagen insgesamt nur selten genutzt werden und sich die Nutzung zumeist auf einzelne Sitzungen bezieht, auch praktikabel. ■



Dr. Stephen Schroeder
Archiv im Rhein-Kreis Neuss
Stephen.Schroeder@rhein-kreis-neuss.de