

Handreichung zum Thema „Akten der politischen Willensbildung“

Die Unterlagen der Staatskanzlei und der Ministerien haben eine besondere Bedeutung: Mit ihnen wird nicht nur aktuell Hessen aktiv gestaltet, sondern es spiegelt sich in ihnen auch die politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung des Landes wider.

Dies gilt in besonderem Maße auch für die Unterlagen der sog. Ministerinnen- oder Ministerbüros (kurz: M-Büros), die in der Staatskanzlei (dort: Büro des Ministerpräsidenten, Abteilung M) und allen hessischen Ministerien existieren.

Speziell bei den **Unterlagen dieser M-Büros** kommt es jedoch immer wieder zu Fragen und Unsicherheiten:

- Muss ein M-Büro überhaupt Akten führen?
- Muss ein M-Büro seine Unterlagen dem HLA anbieten?
- Handelt es sich bei den Unterlagen des M-Büros um „Akten der politischen Willensbildung“, die von dem Gebot der Aktenmäßigkeit und der Anbieterspflicht ausgenommen sind?

Die vorliegende Handreichung verfolgt deshalb den Zweck, ein gemeinsames Verständnis zu schaffen, bestehende Unsicherheiten zu beseitigen und auf diese Weise zur Klärung beizutragen.

Was ist politische Willensbildung?

Politische Willensbildung ist

- im weiteren Sinne ein Prozess, „bei dem (mit unterschiedlichem Gewicht) bestimmte Gegebenheiten (Zustände, Fakten) und bestimmte Absichten (Interessen, Ideen) zu politischen Überzeugungen, zu politischen Zielen und ggf. politischen Handlungen führen“, und
- im engeren Sinne ein Prozess, „bei dem die Meinungen und Wünsche vieler durch dazu beauftragte (z. B. Parteien) oder selbst ernannte Einrichtungen (z. B. Interner Verband/Verbände, Initiativen) zum Ausdruck gebracht werden (z. B. mittels öffentlicher Äußerungen, Forderungen, Programmen etc., Artikulationsfunktion) und von politischen Einrichtungen (Parteien, Parlamenten) ganz oder teilweise aufgenommen und mit anderen Interessen und Zielen zusammengefasst werden (Aggregationsfunktion), um schließlich zur politischen Entscheidung zu kommen“¹.

An der politischen Willensbildung nehmen viele verschiedene Akteurinnen und Akteure teil. Nach herrschender Meinung kommt in einer Demokratie jedoch keinem Akteur bzw. keiner Akteurin eine Monopolstellung zu.²

- ➔ **Folglich kann politische Willensbildung überall stattfinden und stellt keine Besonderheit dar. Einen eigenen Aktentypus lässt sich aus der politischen Willensbildung somit nicht ableiten.**

¹ <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/18045/politische-willensbildung/>, Stand: 23.09.2024.

² Vgl. Klein, Art. 21, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Rn. 157.

Was ist ein M-Büro?

In der Regel³ ist das Ministerinnen- oder Ministerbüro bzw. Büro des Ministerpräsidenten (kurz: M-Büro) eine Stabsstelle. Organisatorisch ist es direkt der jeweiligen Ministerin oder dem jeweiligen Minister zu- und faktisch⁴ den einzelnen Abteilungen eines Ministeriums übergeordnet.

Das M-Büro

- wird von einer oder einem „LMB“, also einer Leiterin oder einem Leiter des M-Büros geführt und gliedert sich in mehrere Referate.
- ist zusammen mit der jeweiligen Staatsministerin oder dem jeweiligen Staatsminister sowie den jeweiligen Staatssekretärinnen oder Staatssekretären für die strategische Planung und deren Umsetzung zuständig.
 - Ein wesentlicher Teil der Umsetzung besteht z.B. in der inhaltlichen Abstimmung von Maßnahmen mit den verschiedenen Abteilungen eines Ministeriums, in der Vorbereitung von Entscheidungen sowie in der Koordinierung des eigenen Ministeriums mit den anderen Landesministerien und der Staatskanzlei. So nehmen etwa alle wesentlichen Vorlagen und Ausgangsschreiben aus den Abteilungen vor einer Schlusszeichnung durch die Hausleitung ihren Dienstweg über das M-Büro.
 - Darüber hinaus hält das M-Büro den Kontakt zu den Fraktionen des Hessischen Landtags, zum Bundestag, zum Bundesrat, zu den Bundesministerien, zur Europäischen Union sowie zu Verbänden und Parteien.⁵
- ➔ **An dieser kurzen Beschreibung zeigt sich bereits, dass ein M-Büro ein bedeutender integraler Bestandteil des jeweiligen Ministeriums ist.**
- ➔ **Auch wird deutlich, dass ein wesentlicher Teil der Tätigkeiten eines M-Büros mit den Zielen, Aufgaben, Maßnahmen und Entscheidungen der Ministerialverwaltung auf das Engste verzahnt sind.**

Muss ein M-Büro Akten führen?

Ja.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung beruhen auf dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und 3 GG.

Wie das Bundesverfassungsgericht überzeugend ausführt, handelt die Verwaltung als Organ der Bürgerinnen und Bürger und für die Bürgerinnen und Bürger. Aufgrund dieser treuhänderischen Aufgabenwahrnehmung ist der Staat den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig.⁶

³ In der Staatskanzlei ist die Abteilung M dem „Staatssekretär im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten und Chef der Staatskanzlei“ zugeordnet. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gesonderte Erwähnung verzichtet, die Aussagen gelten allerdings auch stets für die Staatskanzlei.

⁴ In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO) wird ein M-Büro nicht explizit genannt.

⁵ Vgl. zur Aufgabenbeschreibung etwa <https://landwirtschaft.hessen.de/ueber-uns>, Stand: 23.09.2023.

⁶ Vgl. BVerfGE 128, 226 – Fraport vom 22.01.2011.

Hessisches Landesarchiv Competence Center Records Management

Eine zentrale Voraussetzung für diese Rechenschaftslegung ist die Dokumentation des Verwaltungshandelns.⁷ Akten können deshalb mit vollem Recht als „Gedächtnis der Demokratie“⁸ bezeichnet werden.

In Hessen verpflichtet das Gebot der Aktenmäßigkeit dementsprechend alle Dienststellen des Landes, „Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren“⁹.

➔ **Als Teil der obersten Landesdienststellen sind somit auch die M-Büros zur Aktenführung verpflichtet.**

Muss ein M-Büro seine Unterlagen dem HLA anbieten?

Ja.

Ebenso wie die Aktenführung dient auch die Anbietung von Unterlagen an das HLA dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip.

Dementsprechend verfolgt das Hessische Archivgesetz mit der Anbietung den Zweck, „Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns in einem demokratischen Rechtsstaat“¹⁰ zu gewährleisten.

Deshalb haben grundsätzlich alle Behörden die Pflicht, „alle Unterlagen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigt werden und deren Aufbewahrungsfristen abgelaufen sind, unverzüglich auszusondern und dem zuständigen Archiv mit einer Anbietungsliste zur Archivierung anzubieten“¹¹.

➔ **Dementsprechend sind alle Ministerien einschließlich ihrer jeweiligen Ministerinnen oder Minister sowie der jeweiligen M-Büros anbieterpflichtig.**

Existieren Ausnahmen von der Anbietungspflicht?

1. Existieren Ausnahmen für den sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung?

Nein.

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist ein „grundsätzlich nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“¹², der die Willensbildung der Regierung sowie die Vorbereitung von Kabinetts- bzw. Ressortentscheidungen umfasst. Er ist vor dem Informationsanspruch des Parlaments geschützt, um die Gewaltenteilung zu gewährleisten.

Zu beachten ist jedoch, dass es sich bei diesem Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich nur um eine kurze temporäre Phase innerhalb des Lebenszyklus einer Akte handelt. In dieser Phase hat das Parlament zwar keinen Anspruch auf Unterrichtung, aber dennoch sind auch in dieser Phase seitens der betroffenen Ministerien einschließlich ihrer M-Büros Akten zu führen.

⁷ Vgl. BVerfG Beschluss vom 6.06.1983, 2 BvR 244/83, Rn. 2; 2 BvR 310.

⁸ Prantl, Heribert: Akten. Was nicht in der Welt ist, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/akten-was-nicht-in-der-welt-ist-1.3028598>, Stand: 23.09.2024.

⁹ Nr. 3 AfE.

¹⁰ LT-Drs. 20/8737, S. 14.

¹¹ § 4 Abs. 1 HArchivG.

¹² BVerfGE 158, 51 (76).

- ➔ Die generelle Anbietungspflicht gilt somit auch für Unterlagen, die einmal temporär den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen haben.
- ➔ Eine Ausnahme existiert für solche Unterlagen nicht.

2. Existieren Ausnahmen für sog. nicht-amtliche Unterlagen?

Ja.

Eine Ausnahme kann unter bestimmten Bedingungen für sog. nicht-amtliche Unterlagen existieren.

- Amtliche Unterlagen lassen sich mit § 80 Abs. 1 HDSIG als „alle amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“ beschreiben. Aus dem HArchivG ergibt sich ein konkreter Aufgabenbezug, wenn etwa die Anbietungspflicht auf „alle Unterlagen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigt werden“ abgestellt wird.
 - Hiervon zu unterscheiden sind sog. nicht-amtliche Unterlagen, die etwa im Rahmen der Parteiarbeit angelegt worden sind.¹³
 - Es kommt somit entscheidend darauf an, welche Rolle eine Ministerin oder ein Minister in einer bestimmten Situation einnimmt.
 - Handelt eine Person gerade in ihrer amtlichen Rolle als Ministerin bzw. Minister oder
 - in ihrer nicht-amtlichen Rolle z.B. als Vertreterin bzw. Vertreter ihrer Partei?
- ➔ **Sofern die Person als Ministerin oder Minister handelt, sind die entstehenden Unterlagen amtlich und es besteht die archivgesetzliche Pflicht, sie dem HLA anzubieten.**
- ➔ **Handelt die Person jedoch als Vertreterin ihrer Partei, sind die entstandenen Unterlagen nicht-amtlich. Sie können dem HLA angeboten werden.**

Es kann für Dienststellen jedoch mitunter problematisch sein, hier eine genaue Trennlinie zu ziehen, unter welchen Bedingungen Unterlagen der Anbietungspflicht unterfallen oder nicht.

- ➔ **Deshalb wenden Sie sich in solchen Fällen gerne an das HLA, das Sie in diesen Fragen kompetent berät!**

Fazit

- ✓ Es existieren keine „Akten der politischen Willensbildung“.
- ✓ M-Büros müssen Akten führen.
- ✓ M-Büros müssen ihre Unterlagen dem HLA anbieten.
- ✓ Die Anbietungspflicht kennt keine Ausnahmen für den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.
- ✓ Die Anbietungspflicht kennt Ausnahmen für ggf. nicht-amtliche Unterlagen.

Kontakt:

Hessisches Landesarchiv
CCRM – Competence Center Records Management
Mosbacher Straße 55
65187 Wiesbaden

Tel: +49 (0)611/881-113
E-Mail: ccrm@hla.hessen.de
Internet: landesarchiv.hessen.de/fuer-behoerden

¹³ Vgl. Henne, Thomas: Einführung in die Thematik, in: Forum Archivrecht 2018, unter: https://www.youtube.com/watch?v=yM_VuQpmHds, Stand: 23.09.2024.