

Anbietungspflicht gemäß Bundesarchivgesetz (BArchG)

Inhaltsübersicht

1. Grundsätze
2. Wer ist anbietungspflichtig?
3. Was ist anbietungspflichtig?
4. In welchem Verhältnis steht die Anbietungspflicht zum Datenschutz, zu Geheimhaltungsvorschriften und Löschungsgeboten?
5. Zu welchem Zeitpunkt sind Unterlagen dem Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten?
6. Wer entscheidet, ob Unterlagen als Archivgut dauerhaft ins Bundesarchiv übernommen werden?

1. Grundsätze

Das Bundesarchiv hat den gesetzlichen Auftrag, das Archivgut des Bundes auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten (§ 3 Abs. 1 BArchG). Ein Großteil der Unterlagen, die das Bundesarchiv als Archivgut verwahrt und zugänglich macht, stammt von den öffentlichen Stellen des Bundes. Im BArchG hat der Gesetzgeber festgelegt, dass die öffentlichen Stellen des Bundes dem Bundesarchiv ihre Unterlagen zur Übernahme anbieten müssen, wenn sie diese zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht mehr benötigen. Damit werden eine quellenbasierte Erforschung der jüngeren deutschen Geschichte, die Sicherung berechtigter Interessen von Bürgerinnen und Bürgern und die Bereitstellung von Informationen für die Verwaltung über einen zentralen Zugang ermöglicht. Explizit wird die Anbietungspflicht in § 5 BArchG geregelt:

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BArchG

Die öffentlichen Stellen des Bundes haben dem Bundesarchiv oder, im Fall des § 7 BArchG, dem zuständigen Landes- oder Kommunalarchiv alle Unterlagen, die bei ihnen vorhanden sind, in ihr Eigentum übergegangen sind oder ihnen zur Nutzung überlassen worden sind, zur Übernahme anzubieten, wenn

1. sie die Unterlagen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben einschließlich der Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nicht mehr benötigen und
2. ihnen die weitere Aufbewahrung der Unterlagen nicht durch besondere Rechtsvorschriften gestattet ist.

Bei der Anbietungspflicht handelt es sich um einen Handlungsauftrag an die öffentlichen Stellen des Bundes. Es ist also nicht erforderlich, dass das Bundesarchiv den Prozess im Einzelfall anstößt, sondern es kann davon ausgehen, dass die öffentlichen Stellen des Bundes ihrer gesetzlichen Anbietungspflicht von sich aus nachkommen.

2. Wer ist anbietungspflichtig?

Anbietungspflichtig sind die öffentlichen Stellen des Bundes. Den Begriff der öffentlichen Stellen des Bundes definiert das BArchG folgendermaßen:

§ 1 Nr. 9 BArchG

Öffentliche Stellen des Bundes: die Verfassungsorgane des Bundes¹, die Behörden und Gerichte des Bundes, die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und die sonstigen Stellen des Bundes.

Sonstige Stellen des Bundes

Der Begriff der sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes im Sinne des BArchG kann eine Vielzahl unterschiedlicher Stellentypen umfassen und bedarf daher einer Konkretisierung.

Nach der Kommentarliteratur zum BArchG stellt der Begriff einen Auffangtatbestand für Stellen des Bundes dar, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, aber keinem der in Art. 86 Grundgesetz aufgeführten Verwaltungstypen zugeordnet werden können. Das

Bundesarchiv prüft insbesondere anhand der Stimmen-/Geschäftsanteile des Bundes und der wahrgenommenen Aufgaben der Stelle, ob eine solche als sonstige öffentliche Stelle des Bundes gilt.²

Zu den sonstigen Stellen des Bundes zählen u. a.:

- Bundesbeauftragte, Beauftragte der Bundesregierung und sonstige Beauftragte des Bundes (bspw. Koordinatoren, Sonderbeauftragte);
- Bildungseinrichtungen des Bundes;
- Sondervermögen des Bundes;
- private Projektträger von Bundesministerien, soweit es ihren Auftrag betrifft;
- Bund-Länder-Gremien, deren Geschäftsstelle bei einer öffentlichen Stelle des Bundes angesiedelt ist (Ausnahmen bilden die Bund-Länder-Gremien mit Geschäftsstellen bei gesetzgebenden Körperschaften des Bundes);
- Gremien bei öffentlichen Stellen des Bundes;
- öffentliche Stellen der Länder, soweit sie im Rahmen der Organleihe für den Bund tätig werden;
- beliehene Stellen;
- Körperschaften des Privatrechts (Vereine, Stiftungen, Unternehmen), die durch den Bund beherrscht werden (d. h., der Bund besitzt die absolute Mehrheit der Geschäfts- oder Stimmenanteile) und die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;
- Körperschaften des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden und in deren Struktur und Aufgabenwahrnehmung dem Bund eine besondere Rolle zukommt.

Anbietung und Abgabe von Unterlagen nachgeordneter Stellen des Bundes an Landes- und Kommunalarchive (§ 7 BArchG)

Für mittlere und untere Bundesbehörden, deren örtliche Zuständigkeit sich nur auf einen Teil des Bundesgebiets erstreckt, kann das Bundesarchiv mit Zustimmung der jeweiligen vorgesetzten obersten Bundesbehörde vorschlagen, dass sie ihre Unterlagen einem Landes- oder Kommunalarchiv anbieten und im Falle der Archivwürdigkeit an dieses abgeben (§ 7 BArchG). Für die analoge dezentrale Schriftgutverwaltung wurde dieses Verfahren durchgehend angewandt, sodass sich die Zuständigkeit des Bundesarchivs faktisch auf die obersten und oberen Bundesbehörden beschränkte. Inzwischen wurden bzw. werden in den betreffenden Verwaltungszweigen zum Teil zentrale IT-Systeme für die Informationsverwaltung eingeführt. Da bei solchen zentral betriebenen E-Akte-Systemen,

Fachverfahren usw. die Aussonderung an Landes- und Kommunalarchive mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre, wird hier in der Regel davon abgesehen, § 7 BArchG anzuwenden.

3. Was ist anbieterpflichtig?

Der Anbieterpflicht unterliegen grundsätzlich alle Unterlagen, die bei einer öffentlichen Stelle des Bundes vorhanden, in ihr Eigentum übergegangen oder ihr zur Nutzung überlassen worden sind. Gemäß BArchG sind Unterlagen:

§ 1 Nr. 10 BArchG

Unterlagen: Aufzeichnungen jeder Art, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

Die Gesetzesbegründung zum BArchG konkretisiert den Begriff der Aufzeichnungen noch weiter (Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 18/9633, S. 44 f.): So sind ausdrücklich sämtliche Formen von Aufzeichnungen gemeint, die bei einer Behörde entstehen, insbesondere Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne, Karten sowie Bild- und Tonaufzeichnungen (bis hin zur Webseite und zur gesprochenen Nachricht [Voicemail]). Sie können optisch (z. B. Filme, Fotos auf Papier), akustisch, elektronisch (z. B. Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs) oder anderweitig gespeichert sein.

Die bei einer öffentlichen Stelle entstandenen Aufzeichnungen werden regelmäßig u. a. auch in Form von Akten aufbewahrt. Die Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung zur Aktenführung leitet sich aus dem in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz verankerten Rechtsstaatsprinzip ab. Welche Informationen in den Akten nachzuhalten und damit aktenrelevant sind, wird durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt. Demnach müssen der Stand und die Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit (im Rahmen der Aufbewahrungsfristen) aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein (§ 12 Abs. 2 GGO).

Für die Anbieterpflicht ist jedoch nicht entscheidend, ob die jeweiligen Unterlagen aktenrelevant sind oder Teile davon zu einer Akte genommen worden sind. Dies lässt sich zum einen aus der Stellung des BArchG und der GGO in der Normenhierarchie und zum anderen aus der Funktion der Anbieterpflicht und den Kernaufgaben des Bundesarchivs, insbesondere vor dem Hintergrund der fortschreitenden digitalen Transformation in der Verwaltung, ableiten.

a) Einordnung von BArchG und GGO in die Normenhierarchie

Die verschiedenen Normtypen (Verfassung, Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsvorschrift) stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander.

Das BArchG legt als Parlamentsgesetz die Grundsätze der Anbietungspflicht fest. Der Unterlagenbegriff nach BArchG umfasst demnach Aufzeichnungen jeder Art. Die GGO ist untergesetzliches Recht und kann die durch ein Gesetz festgelegten Regelungen konkretisieren und ausgestalten, soweit dies nicht dem Wortlaut des Gesetzestextes und damit dem Willen des Gesetzgebers widerspricht.

Die in § 12 Abs. 2 GGO geregelte Pflicht zur Aktenführung und das damit einhergehende Kriterium der Aktenrelevanz ist für die Verwaltungspraxis essentiell. Der Unterlagenbegriff nach BArchG umfasst allerdings Aufzeichnungen jeder Art, daher kann der Begriff der anbieterpflichtigen Unterlagen nicht durch untergesetzliche Regelungen der GGO auf bestimmte Unterlagenarten wie Akten bzw. auf den Zeitpunkt der Veraktung beschränkt werden.

b) Dokumentation von Verwaltungshandeln im Zuge der digitalen Transformation

Im Zuge der „digitalen Transformation“ wird Verwaltungshandeln auch über Akten hinaus in weiteren vielfältigen Formen dokumentiert. Die Anbietungspflicht hat grundsätzlich das Ziel, alle potentiell überlieferungsrelevanten, das Verwaltungshandeln dokumentierenden Aufzeichnungen zu erfassen. Das beinhaltet neben E-Akten auch Daten u. a. aus Fachverfahren, Dateiablagen, E-Mail-Postfächern, Kalendern, Messenger-Diensten, kollaborativen Anwendungen und Business-Intelligence-Systemen. Denn es ist möglich, dass Unterlagen(-arten) von dauerhaftem historischem Wert sind, auch wenn sie im behördlichen Kontext nicht oder lediglich in Teilen als aktenrelevant eingestuft werden. Von Interesse für die Forschung können nämlich auch solche Unterlagen sein, die das Verwaltungshandeln nur mittelbar abbilden und daher nicht unmittelbar aktenrelevant sind. Dabei kann es sich etwa um Informationssammlungen handeln, auf Grundlage derer Entscheidungen getroffen wurden, die aber den Entscheidungsprozess nicht unmittelbar dokumentieren. Darüber hinaus ist für die Forschung häufig neben dem Informationsgehalt von Unterlagen auch wesentlich, in welcher Form sie vorliegen. Denn davon hängt ab, wie sie ausgewertet werden können. Für quantitative Forschungsansätze werden bspw. vor allem Daten benötigt, wie sie etwa in Fachverfahren oder Registern nachgehalten werden. Eine Akte, im Sinne eines aus Vorgängen und Dokumenten bestehenden Schriftgutobjektes (Akte im formellen Sinne), in der ggf. dieselben (oder auch weniger) Informationen in Dokumenten bzw. Dateien festgehalten sind, ist dazu insbesondere aufgrund ihres hierarchisch-strukturellen Aufbaus weniger oder gar nicht geeignet. Darüber

hinaus ersetzen die genannten speziellen IT-Anwendungen in zunehmendem Maß den Einsatz von Akten.

Der Gesetzgeber hat daher bewusst einen weitreichenden und alle potentiell überlieferungsrelevanten Aufzeichnungen umfassenden Unterlagenbegriff gewählt, damit das Bundesarchiv seinem gesetzlichen Auftrag nachkommen kann, eine aussagekräftige Überlieferung für künftige Generationen durch objektive Bewertungskriterien zu bilden.

c) Verhältnis der Begriffe „amtliche Information“ nach Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und „Unterlagen“ nach BArchG

Bevor Unterlagen öffentlicher Stellen des Bundes zu Archivgut werden, besteht für Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, den Zugang zu amtlichen Informationen gemäß § 1 Abs. 1 IFG zu beantragen. Eine amtliche Information ist nach § 2 Abs. 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung; Entwürfe und Notizen, die nicht Teil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu. Der Zugang nach IFG ist also auf Informationen beschränkt, die Teil eines Vorgangs sind oder werden sollen, und damit aktenrelevant sind. Wie bereits ausgeführt, ist der Unterlagenbegriff gemäß § 1 Nr. 10 BArchG deutlich weiter gefasst. Er umfasst Aufzeichnungen jeder Art ohne jede Einschränkung. Es sind demnach auch solche Unterlagen gemäß BArchG anbieterpflichtig, zu denen zuvor kein Zugang nach IFG bestand.

Ausnahmen von der Anbieterpflicht

Einzelne öffentliche Stellen des Bundes benötigen bestimmte Unterlagen dauerhaft für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben. Diese Unterlagen müssen auf Grundlage einer Rechtsvorschrift des Bundes dauerhaft bei der jeweiligen Stelle aufbewahrt werden, sie erreichen also für den Geltungszeitraum dieser Rechtsvorschrift nicht die sogenannte Archivreife und sind daher von der Anbieterpflicht an das Bundesarchiv ausgenommen (§ 3 Abs. 6 BArchG). Die Zugänglichmachung der Unterlagen für Dritte obliegt dann der jeweiligen öffentlichen Stelle des Bundes. Sofern die Unterlagen älter als 30 Jahre sind, richtet sich die Benutzung nach den Vorschriften des BArchG (§ 11 Abs. 6 i. V. m. §§ 10–13 BArchG).

4. In welchem Verhältnis steht die Anbietungspflicht zum Datenschutz, zu Geheimhaltungsvorschriften und zu Lösungsgeboten?

a) Anbietungspflicht von Unterlagen mit personenbezogenen Daten³

Die Datenschutzschutzgrundverordnung (DSGVO) als grundsätzlich vorrangig geltendes Recht erlaubt explizit die Verarbeitung personenbezogener Daten für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, wenn Rechte und Freiheiten der betroffenen Person garantiert werden (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe b) u. e) i. V. m. Art. 89 DSGVO). Dieses sogenannte Archivprivileg bildet auch eine Ausnahme zum Recht auf Löschung (Art. 17 Abs. 3 Buchstabe d) DSGVO) und eine Ausnahme für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe j) DSGVO). Der Bundesgesetzgeber hat den nationalen Regelungsspielraum zum Archivprivileg in Art. 89 DSGVO genutzt und mit § 28 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) eine Rechtsgrundlage zur Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken geschaffen. Darüber hinaus hat er in § 5 Abs. 5 BArchG die Legitimation der Verarbeitung allgemeiner und besonderer personenbezogener Daten für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke bekräftigt. Die Anbietungspflicht umfasst gemäß § 5 Abs. 5 Satz 3 BArchG zudem auch besondere Kategorien personenbezogener Daten von Verstorbenen. Durch diese Vorschriften ist klargestellt, dass auch das Vorhandensein sensibler Daten (bspw. Gesundheitsdaten) in Unterlagen einer Anbietung und Abgabe an das Bundesarchiv nicht entgegensteht.

Die durch die DSGVO geforderten angemessenen und spezifischen Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person (Art. 89 i. V. m. Erwägungsgrund 156 der DSGVO) setzt das Bundesarchiv auf unterschiedliche Weise um. Hierzu gehören v. a. die Datenminimierung durch archivische Bewertung (sehr geringe Übernahmequote der angebotenen Unterlagen) sowie im BArchG festgelegte Schutzfristen und Möglichkeiten der Anwendung von Benutzungsbeschränkungen und -auflagen (§§ 11–13 BArchG) (vgl. dazu S. 9 f.).

b) Anbietungspflicht von Unterlagen der Personalvertretungen bei Behörden des Bundes

Personalvertretungen bei Behörden des Bundes wie bspw. Personalräte und Gleichstellungsbeauftragte sind der Behörde organisatorisch zugeordnet und unterliegen daher ebenso der Anbietungspflicht.

c) Anbietungspflicht von Unterlagen der Nachrichtendienste (§ 6 Abs. 1 BArchG)

Grundsätzlich unterliegen auch Unterlagen der Nachrichtendienste der Anbietungspflicht; sie ist allerdings an bestimmte Bedingungen/Einschränkungen geknüpft, um bspw. die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste zu bewahren. Dementsprechend müssen die Nachrichtendienste dem Bundesarchiv gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 BArchG ihre Unterlagen nur dann zur Übernahme anbieten, wenn diese ihrer Verfügungsberechtigung unterliegen und ihrer Abgabe zwingende Gründe des nachrichtendienstlichen Quellen- und Methodenschutzes oder der Schutz der Identität der bei ihnen beschäftigten Personen nicht entgegenstehen.

d) Anbietungspflicht von Unterlagen, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs- und Löschpflicht unterliegen (§ 6 Abs. 1–4 BArchG)

Anbietungspflichtig sind ebenfalls Unterlagen, die den Rechtsvorschriften des Bundes über die Geheimhaltung oder solchen Vorschriften unterliegen, die dem Individualinteresse natürlicher Personen an der Geheimhaltung bestimmter Tatsachen dienen (z. B. Privat-, Steuer- oder Betriebsgeheimnis, § 6 Abs. 1 und Abs. 4 BArchG). Das Bundesarchiv ist ab dem Zeitpunkt der Übernahme dieser Unterlagen in gleicher Weise wie die abgebende Stelle verpflichtet, die jeweiligen Geheimhaltungsvorschriften anzuwenden und schutzwürdige Belange Betroffener zu beachten (§ 6 Abs. 3 BArchG). Hierzu dienen die personenbezogenen Schutzfristen und die Schutzfrist für Unterlagen, die einer Geheimhaltungsvorschrift des Bundes oder einer gesetzlichen Geheimhaltung (bspw. § 30 Abgabenordnung [AO]) unterliegen (vgl. dazu unten S. 10).

Von der Anbietungspflicht explizit ausgenommen sind Unterlagen, deren Offenbarung gegen das Brief-, Post- oder Fernmeldegeheimnis verstößt (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BArchG). Eine weitere Ausnahme bilden Unterlagen, die nach spezialgesetzlichen Vorschriften vernichtet oder gelöscht werden müssen und die nach diesen gesetzlichen Vorschriften nicht ersatzweise dem Bundesarchiv angeboten werden dürfen (sogenanntes Löschungssurrogat, § 6 Abs. 2 Nr. 2 BArchG). Hierbei handelt es sich ausschließlich um nationale fachrechtliche Löschungsvorgaben und nicht um das Recht auf Löschung gemäß Art. 17 DSGVO. Die Löschpflicht nach Art. 17 DSGVO ist, wie bereits ausgeführt, nach Art. 17 Abs. 3 Buchstabe d) i. V. m. Art. 89 DSGVO aufgehoben, wenn die Weiterverarbeitung der Daten zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken erfolgt (d. h., die Unterlagen archivwürdig sind) und die

Löschung die Verwirklichung der Ziele dieser Verarbeitung (hier der Benutzung der Unterlagen im Archiv) unmöglich machen bzw. beeinträchtigen würde.

Unterlagen, die das Bundesarchiv als Archivgut übernommen hat, können nach § 10 Abs. 1 BArchG grundsätzlich von jeder Person auf Antrag eingesehen werden. Um den Schutz öffentlicher Interessen und berechtigter Interessen Betroffener zu gewährleisten, sind im BArchG jedoch Möglichkeiten der Beschränkung der Benutzung vorgesehen:

Schutzmaßnahmen nach BArchG im Rahmen der Nutzung von Archivgut des Bundes: Einschränkung- / Versagungsgründe und Vergabe von Schutzfristen (§ 13 i. V. m. § 11 sowie § 12 BArchG)

Die Benutzung von Archivgut des Bundes unterliegt der Voraussetzung, dass der Einsicht in die Unterlagen keine Einschränkungs- und Versagungsgründe gemäß § 13 BArchG entgegenstehen. Einschränkungs- und Versagungsgründe liegen demnach vor, wenn

- die Benutzung das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet (§ 13 Abs. 1 Nr.1 BArchG),
- die schutzwürdigen Interessen Betroffener oder ihrer Angehörigen der Benutzung entgegenstehen (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 BArchG),
- durch die Nutzung der Erhaltungszustand des Archivguts gefährdet werden oder die Benutzung mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden sein würde (§ 13 Abs. 2 BArchG),
- die Benutzung Rechtsvorschriften des Bundes über die Geheimhaltung und gesetzliche Geheimhaltungspflichten verletzen würde (§ 13 Abs. 3 BArchG).

Zusätzlich zu den Versagensgründen gemäß § 13 BArchG unterliegt Archivgut einer oder mehreren zeitlichen Sperren. Diese Sperren werden durch die Schutzfristen zeitlich definiert (§ 11 BArchG). Das Archivgut ist während der Schutzfristen, soweit diese nicht durch das Bundesarchiv im Einvernehmen mit der abgebenden Stelle verkürzt werden (§ 12 BArchG), nicht für eine Nutzung zugänglich.

1. Allgemeine Schutzfrist

Die allgemeine Schutzfrist gemäß § 11 Abs. 1 BArchG beträgt 30 Jahre und gilt für alle Arten von Archivgut. Sie beginnt mit der Entstehung der Unterlagen, d. h. nach dem Zeitpunkt der letzten inhaltlichen Bearbeitung derselben.

Das Bundesarchiv kann die allgemeine Schutzfrist nach § 12 Abs. 1 BArchG verkürzen, wenn der Verkürzung keine Einschränkungs- und Versagungsgründe nach § 13 BArchG entgegenstehen und die öffentliche Stelle des Bundes, bei der das Archivgut entstanden ist, der Verkürzung gemäß § 12 Abs. 4 BArchG zugestimmt hat.

2. Personenbezogene Schutzfrist

Archivgut, das sich seiner Zweckbestimmung oder seinem wesentlichen Inhalt nach auf eine oder mehrere natürliche Personen bezieht (sogenanntes personenbezogenes Archivgut), kann gemäß § 11 Abs. 2 BArchG nach Ablauf der allgemeinen Schutzfrist frühestens zehn Jahre nach dem Tod der jeweiligen Person frei genutzt werden. Sofern das Bundesarchiv lediglich das Geburtsdatum der Person ermitteln kann, gilt eine Schutzfrist von 100 Jahren nach der Geburt der Person. Kann auch der Geburtstag nicht ermittelt werden, endet die Schutzfrist 60 Jahre nach Entstehung der Unterlagen. Für Unterlagen mit personenbezogenen Daten von Amtsträgern und Personen der Zeitgeschichte gilt die Schutzfrist nach § 11 Abs. 4 BArchG jedoch nur, wenn ihr schutzwürdiger privater Lebensbereich betroffen ist.

Die Verkürzung der personenbezogenen Schutzfrist bedarf ebenfalls der Einwilligung der öffentlichen Stelle des Bundes, bei der das Archivgut entstanden ist. Zusätzlich ist eine Verkürzung grundsätzlich an die Einwilligung der betroffenen Person gebunden (§ 12 Abs. 2 Satz 1 BArchG). Liegt keine Einwilligung vor, kann die Schutzfrist ausschließlich für wissenschaftliche Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange, die im überwiegenden Interesse einer anderen Person oder Stelle liegen, verkürzt werden, wenn die Nutzung für einen dieser beiden gesetzlich festgelegten Zwecke unerlässlich ist und die Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange Betroffener oder ihrer Angehörigen durch angemessene Maßnahmen (z. B. Vorlage anonymisierter Reproduktionen oder das Einholen von Verpflichtungserklärungen) ausgeschlossen werden kann (§ 12 Abs. 2 Satz 2 BArchG).

3. Schutzfrist für Geheimhaltungspflichten

Die Schutzfrist für Archivgut, das einer Geheimhaltungsvorschrift des Bundes oder einer gesetzlichen Geheimhaltung (bspw. § 30 AO) unterliegt, beträgt gemäß § 11 Abs. 3 BArchG 60 Jahre nach seiner Entstehung. Das Bundesarchiv kann gemäß § 12 Abs. 3 BArchG diese Schutzfrist um höchstens 30 Jahre verkürzen oder verlängern, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt und die öffentliche Stelle des Bundes, bei der das Archivgut entstanden ist, der Verkürzung/Verlängerung gemäß § 12 Abs. 4 BArchG zugestimmt hat.

4. Ausnahmen zu den Schutzfristen

Die allgemeine und personenbezogene Schutzfrist gilt gemäß § 11 Abs. 5 BArchG nicht für Unterlagen, die bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren oder vor der Übergabe an das Bundesarchiv bereits einem Informationszugang nach einem Informationszugangsgesetz offen gestanden haben.

5. Zu welchem Zeitpunkt sind Unterlagen dem Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten?

Der Zeitpunkt der Anbietungspflicht von Unterlagen einer öffentlichen Stelle des Bundes hängt gemäß § 5 Abs. 1 BArchG davon ab, ob die Stelle die Unterlagen für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe noch benötigt.

Akten bzw. Vorgänge durchlaufen bei öffentlichen Stellen grundsätzlich drei Stationen (Bearbeitung, Aufbewahrung, Aussonderung), die zusammen den sogenannten Lebenszyklus bilden. In der Phase der **Bearbeitung** wird z. B. ein Vorgang mit den zum entsprechenden Sachverhalt anfallenden Dokumenten/Daten befüllt. Sobald keine weiteren Aufzeichnungen mehr zum Vorgang gegeben werden und/oder der Geschäftsvorfall erledigt ist, endet die Bearbeitungsphase. Der Vorgang wird abgeschlossen (z.-d.-A.-Verfügung).

Die in der Aufzeichnung hinterlegten Informationen können jedoch für einen bestimmten Zeitraum nach Abschluss der Bearbeitung für die weitere Aufgabenwahrnehmung relevant sein, um bspw. kürzlich getroffene Entscheidungen nachvollziehen zu können (**Aufbewahrungsphase**). Dieser Zeitraum, die sogenannte Aufbewahrungsfrist, ist entweder durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgegeben (bspw. für Personal- und Bauunterlagen) oder wird durch die Stelle eigenständig festgelegt.⁴ Dabei sollen gemäß § 19 der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) grundsätzlich Zeiträume von über 30 Jahren auf Ausnahmefälle begrenzt werden.

Die letzte Phase bildet die **Aussonderung** der Unterlagen. Die öffentliche Stelle des Bundes bietet in dieser Phase dem Bundesarchiv die Unterlagen, deren Aufbewahrungsfristen abgelaufen sind, zur Übernahme an. Dazu übersendet sie dem Bundesarchiv ein sogenanntes Anbietungsverzeichnis, anhand dessen das Bundesarchiv die archivische Bewertung vornimmt; die als archivwürdig bewerteten Unterlagen übergibt die Stelle dem Bundesarchiv, alle anderen kann sie vernichten. Hat das Bundesarchiv im Vorfeld schon festgestellt, dass bestimmten Unterlagentypen kein bleibender Wert zukommt, kann es auf die Anbietung dieser Unterlagen bereits im Vorfeld verzichten (§ 5 Abs. 2 Satz 3 BArchG). Diese Unterlagen

kann die öffentliche Stelle des Bundes nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen ohne weitere Rücksprache mit dem Bundesarchiv vernichten. Das Bundesarchiv übernimmt nach der Umwidmung der Unterlagen zu Archivgut die volle Verantwortung für die Sicherung und Nutzbarmachung, die abgebenden Stellen haben nach Maßgabe des § 15 BArchG jedoch weiterhin Zugang zu bereits abgegebenen Unterlagen.⁵

Die öffentlichen Stellen des Bundes haben die Möglichkeit, abgeschlossene Unterlagen, deren Aufbewahrungsfristen noch laufen, in das analoge (nur oberste Bundesbehörden) oder digitale Zwischenarchiv des Bundes (DZAB) auszulagern, die vom Bundesarchiv betrieben werden. Die in den Zwischenarchiven verwahrten Unterlagen verbleiben bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist in der Verfügungsgewalt der abgebenden Stelle. Dem Bundesarchiv ist gemäß § 8 Abs. 2 Satz 3 BArchG jedoch ein Lesezugriff zum Zwecke der Bewertung der Unterlagen eingeräumt worden. Mit der Nutzung der Zwischenarchive des Bundes kommen die jeweils nutzungsberechtigten öffentlichen Stellen des Bundes ihrer gesetzlichen Anbietungspflicht nach (§ 8 i. V. m. § 5 Abs. 1 u. 3 BArchG).

Anbietung elektronischer Unterlagen außerhalb von E-Akte-Systemen

Elektronische Unterlagen, die außerhalb der klassischen Aktenführung entstehen, folgen häufig nicht dem Lebenszyklus, wie er für Akten und Vorgänge gilt. Hierzu zählen bspw. Dateiablagen, Fachverfahren, Kalender, E-Mail-Postfächer und Kollaborationstools. Diese Unterlagen weisen aufgrund ihrer Anwendung in vielfältigen teils komplexen Verwaltungsprozessen besondere strukturelle und technische Eigenschaften auf. Um archivwürdige elektronische Unterlagen in ihrer ursprünglichen Entstehungsform, ihrer ursprünglichen Informationsqualität und ihrem ursprünglichen Entstehungskontext und somit sachgerecht übernehmen zu können, ist eine Abstimmung zwischen Bundesarchiv und den anbietenden Stellen im Rahmen der Anbietung dieser Unterlagen unerlässlich. Das BArchG sieht daher gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 BArchG vor, dass das Bundesarchiv im Einvernehmen mit der anbietenden Stelle vorab den Zeitpunkt der Anbietung elektronischer Unterlagen festlegt. Dies gilt besonders für elektronische Unterlagen, die einer laufenden Veränderung und Aktualisierung durch die öffentlichen Stellen unterliegen oder dauerhaft benötigt werden. Diese sollen nach § 5 Abs. 3 Satz 5 BArchG zu einem vorher durch das Bundesarchiv und die anbietende Stelle gemeinsam festgelegten Stichtag in einem bestimmten Rhythmus angeboten werden (sogenannte Stichtagsregelung). Grundsätzlich sind jedoch auch bei elektronischen Unterlagen die Aufbewahrungsfristen einzuhalten. Ebenso gilt

für elektronische Unterlagen, dass sie spätestens 30 Jahre nach ihrer Entstehung angeboten werden sollen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BArchG).

Bei der Einführung neuer bzw. Änderung bestehender elektronischer Systeme werden auch Entscheidungen getroffen, die Auswirkungen darauf haben, ob und wie das Bundesarchiv die darin verwahrten Daten später im Falle der Archivwürdigkeit übernehmen kann. Es ist daher wichtig, dass die öffentlichen Stellen des Bundes das Bundesarchiv frühzeitig über die Einführung neuer bzw. Änderung bestehender IT-Systeme in Kenntnis setzen und bei Bedarf in die Entscheidungsprozesse einbinden. Dementsprechend regelt § 3 Abs. 4 Satz 2 BArchG, dass das Bundesarchiv bei der Einführung neuer Systeme der Informationstechnologie insbesondere zur Führung elektronischer Akten oder bei der wesentlichen Änderung solcher Systeme rechtzeitig zu informieren ist, wenn hierbei anbieterpflichtige Unterlagen entstehen können. Eine frühzeitige Mitteilung ist auch für die öffentlichen Stellen des Bundes von Vorteil, da hierdurch spätere, durch diese zu tragende Mehrkosten, zum Beispiel durch die nachträgliche Entwicklung von Aussonderungsschnittstellen, vermieden werden können.

6. Wer entscheidet, ob Unterlagen als Archivgut dauerhaft ins Bundesarchiv übernommen werden?

Auch wenn alle Unterlagen, die bei den öffentlichen Stellen des Bundes entstehen, grundsätzlich anbieterpflichtig sind, übernimmt das Bundesarchiv nur einen Bruchteil davon als Archivgut. Welchen Unterlagen ein bleibender Wert zukommt (sogenannte archivische Bewertung), entscheidet das Bundesarchiv im Benehmen mit der jeweiligen abgebenden Stelle (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BArchG).

Die archivische Bewertung im Benehmen bedeutet, dass das Bundesarchiv sich mit der anbietenden Stelle zum Inhalt und Wert der jeweiligen Unterlagen austauscht und damit deren Fachexpertise in den Entscheidungsprozess einfließt. Bei der abschließenden Bewertungsentscheidung ist das Bundesarchiv jedoch nicht an die Zustimmung der abgebenden Stelle gebunden. Sie obliegt allein dem Bundesarchiv, das die Unterlagen als nicht selbstbetroffene und damit neutrale Behörde im Sinne der Verwaltungstransparenz für eine ergebnisoffene Erforschung und diskursive Deutung der Vergangenheit auswählt und bereitstellt (sogenannte Bewertungshoheit des Bundesarchivs gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BArchG). Als Grundlage dienen dem Bundesarchiv dabei die Bewertungskriterien gemäß § 1 Nr. 11 BArchG⁶ sowie die archivwissenschaftlichen Methoden und Standards.

1 Der Bundesrat und der Bundestag entscheiden in eigener Zuständigkeit, ob sie dem Bundesarchiv Unterlagen anbieten und als Archivgut des Bundes abgeben (§ 5 Abs. 4 BArchG).

2 Die Verwendung beider Kriterien bei der Prüfung sonstiger Stellen des Bundes beruht auf den Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu § 1 Nr. 9 BArchG (Begriff der öffentlichen Stellen des Bundes). Demnach unterliegen Unternehmen, an denen die öffentliche Hand zusammen mit Privaten Anteile hält (sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmen), der Anbietungspflicht, wenn sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dem Bund die absolute Mehrheit der Anteile gehört oder die absolute Mehrheit der Stimmen zusteht (siehe Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 18/9633, Seite 44).

3 Das Bundesarchiv und die BfDI haben gemeinsam die Broschüre „Archivrecht und Datenschutz“ mit wesentlichen Informationen zum Verhältnis von Archivrecht und Datenschutz herausgegeben. Die Broschüre kann auf der Webseite des Bundesarchivs unter „Unterlagen abgegeben“ > „Behördenberatung zu Schriftgut- und Informationsverwaltung“ > „Handreichungen“ > „Rechtliche Grundlagen“ heruntergeladen werden.

4 Die Behördenberatung hat in mehreren Handreichungen wesentliche Informationen zum Thema Aufbewahrungsfristen, insbesondere zum Festsetzen von Aufbewahrungsfristen, zusammengetragen. Die Handreichungen können auf der Webseite des Bundesarchivs unter „Unterlagen abgegeben“ > „Behördenberatung zur Schriftgut- und Informationsverwaltung“ > „Handreichungen“ > „Aufbewahrungsfristen und Transferfristen“ abgerufen werden.

5 Unterlagen, die nach Art. 17 der DSGVO (Recht auf Löschung) gelöscht werden müssten und auf Grundlage von Art. 17 Abs. 3 Buchstabe d) DSGVO ersatzweise (sogenanntes Löschungssurrogat) durch das Bundesarchiv als Archivgut übernommen werden, unterliegen einem gesonderten Zugangsrecht durch die abgebende Stelle. Nach § 15 Abs. 2 BArchG kann die abgebende Stelle diese Unterlagen nach Maßgabe der Regelungen in §§ 10 bis 13 BArchG zwar einsehen, jedoch nicht zu dem Zweck, zu welchem die in den Unterlagen vorhandenen personenbezogenen Daten ursprünglich gespeichert worden sind.

6 Demnach werden Unterlagen als Archivgut ins Bundesarchiv übernommen, wenn ihnen insbesondere wegen ihrer politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Inhalte besondere Bedeutung für die Erforschung und das Verständnis von Geschichte und Gegenwart, für die Sicherung berechtigter Interessen der Bürger und Bürgerinnen oder für die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt oder Rechtsprechung zukommt. Der bleibende Wert von Unterlagen kann sich zudem auch aus der rechtlichen Pflicht des Bundesarchivs zur dauerhaften Aufbewahrung bestimmter Unterlagen ergeben.