

Bemessen von Aufbewahrungsfristen

Für das Bemessen von Aufbewahrungsfristen nennt die Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) zwei Kriterien, die gegeneinander abzuwägen sind, und zwar Wirtschaftlichkeit und Bearbeitungsinteresse.¹ Die vorliegende Handreichung nimmt als weitere Kriterien rechtliche Vorgaben und Sicherung von Rechten und Pflichten hinzu.² Grundsätzlich sollen Aufbewahrungsfristen gemäß RegR nur im Ausnahmefall mehr als 30 Jahre betragen. Längere Aufbewahrungsfristen sind schriftlich zu begründen.³

Wirtschaftlichkeit

Die öffentlichen Stellen des Bundes sind gehalten, die Aufbewahrungsfristen so kurz wie möglich zu bemessen. Denn das Aufbewahren von Unterlagen kostet Ressourcen. Für analoge Unterlagen werden angemessene Räumlichkeiten benötigt, in denen sie u. a. vor schädlichen Umwelteinflüssen (Licht, Feuchtigkeit, Schädlingsbefall usw.) geschützt sind. Für digitale Unterlagen müssen Speichermedien bereitgestellt werden, die stets auf dem Stand der Technik gehalten werden. Viele Dateiformate sind zudem mit der Zeit nicht mehr lesbar und müssen in andere Formate migriert werden. Und unabhängig von der Entstehungsform wird für alle Unterlagen Personal benötigt, das sie verwaltet und erhält.

Rechtliche Vorgaben

Das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet die öffentlichen Stellen des Bundes sicherzustellen, dass der Stand und die Entwicklung einer Sache jederzeit aus ihren Unterlagen ersichtlich sind. So kann überprüft werden, ob sie den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns einhalten. In der Folge müssen sie gewährleisten, dass sie die Unterlagen so lange verwahren, bis diese ihre Dokumentationsfunktion verloren haben. Die Aufbewahrungsfristen der Unterlagen sind dementsprechend zu bemessen.

Für einige Unterlagen sind in Rechts- und Verwaltungsvorschriften verbindliche Aufbewahrungsfristen definiert.⁴ Die zu ermittelnde Aufbewahrungsfrist darf diese Fristen hinsichtlich ihrer Dauer nicht unterschreiten. Sie kann jedoch länger sein, sofern eines der anderen zu prüfenden Kriterien das gebietet. Gelten für die Unterlagen mehrere rechtlich verbindliche Aufbewahrungsfristen parallel, so ist die längste dieser Fristen maßgeblich.

Es gibt Informationen, die nach rechtlichen Vorgaben nur für einen bestimmten Zeitraum nachgehalten werden dürfen. Meist handelt es sich dabei um personenbezogene Daten. Die Aufbewahrungsfrist der entsprechenden Unterlagen ist demgemäß anzupassen, es sei denn, dem steht eines der anderen zu prüfenden Kriterien entgegen. Je nach Konstellation ist dann die Separierung der fraglichen Informationen zu erwägen. Des Weiteren ist zu beachten, dass die entsprechenden Unterlagen dennoch dem Bundesarchiv einschließlich der fraglichen Informationen zur Übernahme angeboten und im Falle der Archivwürdigkeit in der Regel auch an dieses abgegeben werden müssen.⁵ Denn stellt das Bundesarchiv den bleibenden Wert der Unterlagen fest, geht das Interesse der Allgemeinheit an der Archivierung dem Recht des/der Einzelnen auf Löschung im Regelfall vor.⁶

Bearbeitungsinteresse

Die öffentlichen Stellen des Bundes haben mithilfe der Aufbewahrungsfristen sicherzustellen, dass ihre Unterlagen so lange verfügbar sind, wie sie sie selbst und die Bundesverwaltung insgesamt benötigen, um handlungsfähig zu bleiben. Es ist daher zu ermitteln, wie relevant („interessant“) die jeweiligen Unterlagen für das weitere Verwaltungshandeln sind. Das sollte anhand der Kriterien Grad der Zuständigkeit und Inhalt der Unterlagen geschehen.⁷

Grad der Zuständigkeit

Für die Bestimmung des Bearbeitungsinteresses ist zunächst wesentlich, in welcher Form die aktenführende Organisationseinheit die Aufgabe wahrnimmt, zu der sie die Unterlagen führt. Dabei wird zwischen Federführung, Beteiligung und Information unterschieden.⁸

Federführung und Beteiligung

Bei jeder von der Bundesverwaltung wahrgenommenen Aufgabe ist festgelegt, wer vorrangig für ihre Bearbeitung zuständig ist. Diese Zuständigkeit wird als Federführung bezeichnet. Auf übergeordneter Ebene grenzen die Ressortaufteilung und die Strukturierung der jeweiligen

Geschäftsbereiche die Zuständigkeiten ab. In den öffentlichen Stellen selbst ist es der Geschäftsverteilungsplan, der regelt, welche Organisationseinheit für welche Aufgaben federführend verantwortlich ist.

Häufig ist ein Geschäftsvorfall jedoch nicht nur dem Zuständigkeitsbereich einer einzelnen Organisationseinheit zuzurechnen. In diesem Fall ist in der Bundesverwaltung insgesamt diejenige Organisationseinheit federführend, in deren Aufgabenbereich ein Geschäftsvorfall überwiegend fällt. Sie hat dann die Aufgabe, die anderen betroffenen Organisationseinheiten sowohl innerhalb der eigenen als auch in anderen öffentlichen Stellen des Bundes an der Bearbeitung zu beteiligen. Diese Organisationseinheiten können ihrerseits für einen kleineren organisatorischen Rahmen die Hauptverantwortung für die Bearbeitung des Geschäftsvorfalles tragen. Dabei kann es sich um den Geschäftsbereich des Ressorts, die eigene Behörde oder auch nur die eigene Abteilung handeln. Für diesen Bereich übernimmt dann diese Organisationseinheit die Federführung bei der Bearbeitung des Geschäftsvorfalles.

Beim Bemessen der Aufbewahrungsfristen ist zu prüfen, in welchem Maße die aktenführende Organisationseinheit bei der Aufgabe, zu der sie die Unterlagen führt, federführend handelt oder von anderen Organisationseinheiten lediglich beteiligt wird. Je ausgeprägter ihre federführende Rolle ist, umso länger sind die Aufbewahrungsfristen zu bemessen. Denn je umfassender sich eine Organisationseinheit mit einem Sachverhalt befasst und je mehr Verantwortung sie für ihn trägt, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie für eine aktuelle Entscheidung auf frühere Arbeitsstände zurückgreifen muss. Des Weiteren sind auch mehr Zuarbeiten anderer an der Bearbeitung beteiligter Organisationseinheiten in den entsprechenden Unterlagen dokumentiert. Diese Organisationseinheiten können notfalls ebenfalls auf die Unterlagen zurückgreifen, sollten ihre eigenen Unterlagen nicht mehr verfügbar sein.

Information

Nicht bei allen Unterlagen, die eine Organisationseinheit für ihre Arbeit benötigt, wirkt sie auch an der Bearbeitung der entsprechenden Geschäftsvorfälle mit. Sie kann sie dennoch ablegen, um bei der Erledigung ihrer eigenen Aufgaben darauf zurückgreifen zu können. Dabei kann es sich beispielsweise um Protokolle eines Gremiums handeln, an dem die Organisationseinheit selbst nicht beteiligt ist, die sie aber zur Kenntnisnahme erhält.

Die Aufbewahrungsfristen für solche Unterlagen sind in der Regel knapp zu bemessen. Denn sie werden normalerweise nicht benötigt, um später auf eigene Arbeitsstände zurückgreifen zu können. Darüber hinaus lassen sich die entsprechenden Informationen häufig auch auf anderem Wege ermitteln, wenngleich natürlich mit etwas mehr Aufwand.

Inhalt der Unterlagen

Zur Ermittlung des Bearbeitungsinteresses ist im zweiten Schritt der Inhalt der jeweiligen Unterlagen zu analysieren. Dazu sollten die nachfolgenden Kriterien herangezogen werden.

Vorbereiten und Fortschreiben von Rechtsvorschriften

Gesetze und Verordnungen sind Grundpfeiler des Rechtsstaats. Es ist daher wichtig, dass ihre Genese lange transparent bleibt und bei späteren Novellierungen der Vorschriften herangezogen werden kann. Die Aufbewahrungsfristen für solche Unterlagen sind daher mit **bis zu 30 Jahren** zu veranschlagen.

Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse

Insbesondere oberste Bundesbehörden sind regelmäßig in politische Entscheidungsprozesse eingebunden. Häufig münden diese Prozesse in einem Gesetzgebungsverfahren. Doch auch wenn das nicht der Fall ist, sind die entsprechenden Unterlagen bedeutsam, um Überlegungen zu früheren politischen Richtungsentscheidungen nachvollziehen und bei Bedarf auf ihnen aufbauen zu können. Die Aufbewahrungsfristen sind deshalb mit **bis zu 25 Jahren** ebenfalls hoch anzusetzen.

Verwaltungsvollzug

Verwaltungsvollzug meint das Wahrnehmen von Aufgaben durch die Verwaltung auf Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften. Innerhalb der Verwaltung wird hierfür auch der Begriff der Durchführung verwendet. Dabei kann es sich zum Beispiel um die Fachaufsicht über eine nachgeordnete Behörde, das Verteilen von Fördermitteln, die Beantwortung kleiner Anfragen des Bundestags oder die Aufgaben des inneren Dienstes handeln.

Beim Bemessen der Aufbewahrungsfristen ist zu differenzieren zwischen Unterlagen, die Grundsatzentscheidungen dazu enthalten, wie eine Aufgabe konkret wahrgenommen werden soll, und solchen, die das routinemäßige Ausführen dieser Aufgabe betreffen. Denn es ist davon auszugehen, dass auf die grundsätzlichen Überlegungen sehr viel länger

zurückgegriffen werden muss als auf die Bearbeitung einzelner Geschäftsvorfälle. Bei **Grundsatzunterlagen** sind daher Fristen von **bis zu 20 Jahren**, bei **Unterlagen zur Ausführung** einer Aufgabe von in der Regel **nicht mehr als 10 Jahren** zu vergeben.

Einzelbearbeitung

Einen eigenen Bereich des Verwaltungsvollzugs stellt die Bearbeitung gleichförmiger Einzelfälle dar. Sie wird vor allem in nachgeordneten Behörden wahrgenommen, die beispielsweise für das Bearbeiten von Anträgen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen oder das Verhängen von Bußgeldern verantwortlich sind. Für solche Unterlagen reichen in der Regel Fristen von **zwei bis zehn Jahren** – sofern keine spezifischen in Rechtsvorschriften definierten Aufbewahrungsfristen gelten oder die Rechtsansprüche der öffentlichen Stelle selbst oder Dritter zu wahren sind. Denn der Rückgriff ist meist nur zeitnah innerhalb der Widerspruchsfristen nötig.

Materialsammlungen

Es kann bei der Wahrnehmung einer Aufgabe nützlich sein, zu einem Themenbereich eine Materialsammlung anzulegen. Dabei kann es sich zum Beispiel um die Zusammenstellung einschlägiger Rechtsvorschriften, Presseauschnitte oder Bundestagsprotokolle handeln. Solche Unterlagen dienen lediglich der Arbeitsunterstützung und betreffen nicht das eigentliche Verwaltungshandeln einer Organisationseinheit. Dementsprechend enthalten sie für gewöhnlich auch nur Duplikate oder Kopien. Die zusammengetragenen Informationen sind so meist auch anderweitig verfügbar, wenngleich gegebenenfalls mit etwas mehr Aufwand. Für entsprechende Unterlagen sind daher je nach Kontext Aufbewahrungsfristen von nur **zwei bis zehn Jahren** zu vergeben.

Weglegesachen

Als Weglegesachen werden Dokumente bezeichnet, die wegen mangelnder Aktenrelevanz nicht zu den Unterlagen genommen werden. Die Behörde kann sie **nach Ablauf eines Jahres** vernichten, sofern sich die Einschätzung ihrer Bedeutung zwischenzeitlich nicht geändert hat.

Sicherung von Rechten und Pflichten

Unterlagen können Informationen enthalten, die zum Nachweis von Rechten und Pflichten der öffentlichen Stelle selbst oder Dritter benötigt werden. Ist das der Fall, ist mit den Aufbewahrungsfristen sicherzustellen, dass sie so lange verwahrt werden, bis die Rechte und Pflichten nicht mehr bestehen. Konkret kann das zum Beispiel geboten sein, wenn für Unterlagen keine rechtlich verbindliche Aufbewahrungsfrist gilt, eine Person aber dennoch auf sie angewiesen ist, um etwa den Anspruch auf eine Entschädigungszahlung begründen zu können. Im Interesse der öffentlichen Stelle selbst kann beispielsweise liegen, beim Bemessen der Aufbewahrungsfristen die allgemeinen Verjährungsfristen zu beachten, um bei Bedarf etwa Ansprüche nachweisen zu können, die sich aus einem Vertragsverhältnis ergeben.

¹ Anlage 5 Abs. II RegR.

² Die RegR spricht in Anlage 5 Abs. II Satz 1 davon, dass sich die Aufbewahrungsfrist allein nach dem Bearbeitungsinteresse und der Wirtschaftlichkeit bestimmt. Sie lässt dabei außer Acht, dass auch rechtliche Vorgaben zu betrachten sind wie gesetzlich definierte Aufbewahrungsfristen und Lösungsgebote. Des Weiteren gibt sie in Anlage 5 Abs. II Nr. 2 Buchstabe c die Sicherung von Rechten und Pflichten als einen der Gesichtspunkte an, anhand dessen das Bearbeitungsinteresse zu ermitteln ist. Als dabei zu prüfende Frage nennt sie, ob die Unterlagen benötigt werden, um Rechte und Pflichten der öffentlichen Stelle selbst oder Dritter nachzuweisen. Sie bedenkt dabei nicht, dass dieser Aspekt nicht zwangsläufig deckungsgleich ist mit dem Bearbeitungsinteresse an den Unterlagen.

³ § 19 Abs. 1 i. V. m. Anlage 5 Abs. I Nr. 4 RegR.

⁴ Vgl. dazu die Handreichung „In Rechts- und Verwaltungsvorschriften definierte Aufbewahrungsfristen“.

⁵ Die Anbieterspflicht ergibt sich aus § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 BArchG. Sie gilt für sämtliche öffentliche Stellen des Bundes und alle Unterlagen, das heißt Aufzeichnungen jeder Art, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Sie umfasst auch Aufzeichnungen, die Geheimhaltungsvorschriften unterliegen.

⁶ Das Weiterverarbeiten für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke geht dem „Recht auf Vergessen“ gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchstabe d) DSGVO vor. Dies gilt nach Art. 9 Abs. 2 Buchstabe j) DSGVO auch für besonders sensible Daten (rassistische u. ethnische Herkunft, politische Meinungen, sexuelle Orientierung usw.), sofern die Verarbeitung für im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecke erforderlich ist. Die Rechtsgrundlage dafür schafft im Bundesrecht § 22 i. V. m. § 28 BDSG.

⁷ Die RegR nennt in Anlage 5 Abs. II als Kriterien für die Ermittlung des Bearbeitungsinteresses Grad der Zuständigkeit, Vorbereitung von Vorschriften oder Verwaltungsvollzug, Sicherung von Rechten und Pflichten, Bedeutung für die weitere behördliche Arbeit und Art des Schriftguts. Die vorliegende Handreichung hebt das Kriterium Sicherung von Rechten und Pflichten auf die Ebene der übergeordneten Kriterien Wirtschaftlichkeit, Rechtliche Vorgaben und Bearbeitungsinteresse (vgl. dazu Anm. 2). Die Kriterien Vorbereitung von Vorschriften oder Verwaltungsvollzug, Bedeutung für die weitere behördliche Arbeit und Art des Schriftguts zieht sie in dem Kriterium Inhalt der Unterlagen zusammen.

⁸ Für Beteiligung wird teilweise auch der Begriff Mitwirkung verwendet.