



Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz
Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns

Löschung oder Archivierung?

Archivrechtliche Aufbewahrungs- und
datenschutzrechtliche Lösungsregelungen
im bayerischen öffentlichen Sektor

Arbeitspapier

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz
80538 München | Wagmüllerstraße 18 | Telefon: +49 89 21 26 72-0
poststelle@datenschutz-bayern.de | <https://www.datenschutz-bayern.de>

Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns
80539 München | Schönfeldstraße 5 | Telefon: +49 89 28638-2482
poststelle@gda.bayern.de | <https://www.gda.bayern.de>

Inhalt

Geleitwort.....	3
1. Datenschutzrechtliche Löschungspflicht.....	4
2. Archivrechtliche Anbietungspflicht	5
3. Archivierung als Löschungssurrogat.....	6
4. Ergänzung von archivrechtlicher und datenschutzrechtlicher Aufbewahrungsdauer	7
5. Vorzeitige Löschung personenbezogener Daten im Einzelfall.....	8
6. Datenschutzrechtliche Informationspflichten bei der Archivierung von Unterlagen	10
7. Fazit.....	11

Bearbeiter: Dr. Patrick Veigel (BayLfD); Andreas Nestl, Dr. Michael Puchta und Dr. Michael Unger (GDA)

Version 1.0 | Stand: 1. Dezember 2022

Dieses Arbeitspapier wird ausschließlich in elektronischer Form bereitgestellt.

Es kann im Internet auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik
„Datenschutzreform 2018“ abgerufen werden.

Die PDF-Datei ist für den doppelseitigen Ausdruck optimiert.

Geleitwort

Datenschutz-Aufsichtsbehörden ist es ein besonderes Anliegen, dass Verantwortliche das in Art. 17 Datenschutz-Grundverordnung geregelte Recht auf Löschung – auch „Recht auf Vergessenwerden“ genannt – effektiv umsetzen. Für staatliche wie auch kommunale Archive ist es ein zentrales Anliegen, die Vollständigkeit von zukünftigem Archivgut zu erhalten. Umfassen Informationsbestände personenbezogene Daten, können die Ziele von Datenschutz- und Archivrecht durchaus in Spannungslagen geraten. Dabei kann keine der Regelungsmaterien für sich einen Vorrang beanspruchen. Datenschutz- und Archivrecht müssen „miteinander auskommen“.

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz als Datenschutz-Aufsichtsbehörde und die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns als zentrale staatliche Fachbehörde für alle Fragen des Archivwesens haben sich der Fragen des rechten Verhältnisses von Löschung und Archivierung angenommen und im vorliegenden gemeinsamen Arbeitspapier Antworten gefunden, welche die Belange des Datenschutz- und des Archivrechts aufzeigen sowie in ein insgesamt schlüssiges Verhältnis setzen. Das Arbeitspapier skizziert die wesentlichen Aspekte der archivrechtlichen Aufbewahrungs- und der datenschutzrechtlichen Lösungsregelungen; es behandelt Gemeinsamkeiten, Unterschiede und grundlegende Wertungen, die im Schnittbereich beider Rechtsmaterien auftauchen. Dabei nimmt es auch Bedacht auf die Überlieferung in und aus einem sich zunehmend digitalisierenden Verwaltungsalltag.

Das gemeinsame Arbeitspapier ist als Destillat kollegialer Zusammenarbeit unter Einfluss der fachlichen Erfahrungen unserer beiden Behörden entstanden. Wir hoffen, dass es nicht nur dazu beiträgt, systematisch Fragen im Schnittbereich von Datenschutz- und Archivrecht zu klären, sondern auch für die Praxis der staatlichen wie auch vieler kommunaler Archive Wegweisungen bieten kann.

Prof. Dr. Thomas Petri
Bayerischer Landesbeauftragter
für den Datenschutz

Dr. Bernhard Grau M. A.
Generaldirektor der
Staatlichen Archive

- 1 Öffentliche Archive in Bayern bilden das schriftliche Gedächtnis des Landes. Sie verwahren dauerhaft Unterlagen von öffentlichen Stellen, die archivwürdig, also für die wissenschaftliche Forschung, zur Sicherung berechtigter Belange Betroffener oder Dritter oder für Zwecke der Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Verwaltung von bleibendem Wert sind, vgl. Art. 2 Abs. 2 Bayerisches Archivgesetz (BayArchivG). Alle Behörden, Gerichte und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern haben hierzu dem zuständigen staatlichen Archiv die Unterlagen zur Übernahme anzubieten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigen. Art. 6 Abs. 1 BayArchivG formuliert insoweit eine Anbietungspflicht. Die Gemeinden, Landkreise und Bezirke sowie die sonstigen kommunalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und ihre Vereinigungen regeln gemäß Art. 13 Abs. 1 BayArchivG die Archivierung der bei ihnen erwachsenen Unterlagen grundsätzlich in eigener Zuständigkeit. Landkreise und Bezirke, die keine eigenen Archive unterhalten, haben gemäß Art. 13 Abs. 3 Satz 1 BayArchivG Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigen, dem zuständigen staatlichen Archiv zur Übernahme anzubieten.
- 2 Art. 17 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) enthält ein allgemeines Recht auf Löschung personenbezogener Daten der betroffenen Person, aber auch eine darauf gerichtete Pflicht des Verantwortlichen, sobald ein Löschungstatbestand vorliegt und keine Ausnahme gemäß Art. 17 Abs. 3 DSGVO eingreift. Zu diesen Ausnahmen zählt die Verarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO.
- 3 Das Archivrecht knüpft an die Archivierung von Unterlagen gemäß Art. 1 BayArchivG an. Der Begriff der Unterlagen ist weit zu verstehen.¹ Eine nicht abschließende Konkretisierung enthält Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayArchivG. Demnach sind Unterlagen vor allem Akten, Urkunden und andere Einzelschriftstücke, Karten, Pläne, Bild-, Film- und Tonmaterial und sonstige Datenträger sowie Dateien einschließlich der zu ihrer Auswertung erforderlichen Programme.
- 4 Das Datenschutzrecht bezieht seine Vorgaben zur Löschung hingegen auf den zentralen Begriff der personenbezogenen Daten. Dabei handelt es sich gemäß Art. 4 Nr. 1 DSGVO um alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen.
- 5 Überschneidungsbereiche von Archiv- und Datenschutzrecht bestehen, wenn personenbezogene Daten in Unterlagen enthalten sind, die dem Archivrecht unterfallen und archiviert werden sollen. Das archivrechtliche Interesse an dauerhafter Informationsbewahrung kann dann mit dem Interesse betroffener Personen an Löschung in eine Spannungslage geraten.

1. Datenschutzrechtliche Löschungspflicht

- 6 Wird eine bayerische öffentliche Stelle mit einem auf Art. 17 Abs. 1 DSGVO gestützten Löschungsbegehren konfrontiert, so ist zunächst zu prüfen, ob tatsächlich ein Löschungsgrund gemäß Art. 17 Abs. 1 DSGVO einschlägig ist, der die unverzügliche Löschung der betroffenen personenbezogenen Daten erfordert. Die Prüfung einer Löschung gemäß Art. 17 Abs. 1

DSGVO kann nicht nur auf ein Begehren einer betroffenen Person eingeleitet werden; vielmehr kann auch eine objektive Pflicht des Verantwortlichen zur Löschung entstehen, wenn ein Löschungsgrund eingreift und kein Ausnahmetatbestand gemäß Art. 17 Abs. 3 DSGVO eine Löschung hindert. In der Praxis führen objektiv und unabhängig von einem Antrag bestehende Löschungspflichten des Verantwortlichen dazu, dass Fristen für die Löschung der personenbezogenen Daten oder regelmäßige Überprüfungen vorzusehen sind.² Nur so kann sichergestellt werden, dass die Daten nicht länger als nötig gespeichert werden (vgl. Erwägungsgrund 39 DSGVO). In diesem Rahmen sind auch Vereinbarungen mit der Archivverwaltung zu berücksichtigen, die in der Regel eine Modifizierung der Anbietung und eine vorweggenommene Bewertung umfassen.

2. Archivrechtliche Anbietungspflicht

Eine archivrechtliche Anbietungspflicht trifft gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG alle Behörden, Gerichte und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern. Diese haben dem zuständigen staatlichen Archiv die Unterlagen zur Übernahme anzubieten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigen. Anzubieten sind gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 BayArchivG auch Unterlagen, die personenbezogene Daten enthalten, einschließlich datenschutzrechtlich gesperrter Daten. 7

Wann diese Anbietungspflicht – je nach Unterlage – besteht, bemisst sich üblicherweise nach festgelegten Aufbewahrungsfristen. Der Gesetzgeber gibt in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayArchivG eine regelmäßige Maximalfrist von 30 Jahren nach Entstehung der Unterlagen vor, soweit durch Rechtsvorschriften oder Verwaltungsvorschriften der obersten Staatsbehörden nichts anderes bestimmt ist. 8

Die Festlegung derartiger Aufbewahrungsfristen findet sich – mitunter ressortspezifisch – in Aufbewahrungs- und Aussonderungsbekanntmachungen der Staatsregierung und einzelner Staatsministerien.³ So sieht Nr. 5.1 Aussonderungsbekanntmachung (Aussond-Bek)⁴ eine Aussonderung der Unterlagen in regelmäßigen Zeitabständen, spätestens alle zehn Jahre, vor. Allerdings stammt diese Regelfrist aus der Zeit vor der digitalen Transformation. Soweit diese bereits (teilweise) vollzogen ist, sollten grundsätzlich kürzere Regelfristen festgelegt werden, um die Lesbarkeit der Daten zu gewährleisten. Aussonderung bedeutet dabei die Herausnahme der abschließend bearbeiteten und zur Erfüllung der Aufgaben der aufbewahrenden Stelle nicht mehr benötigten Unterlagen aus den Ablagen mit dem Ziel der Übergabe an das Archiv oder der Vernichtung (Nr. 2.2 Aussond-Bek). Aber auch spezialgesetzlich finden sich Regelungen zu Aufbewahrungsfristen, etwa zur Aufbewahrung von Personalakten in Art. 110 Bayerisches Beamtenengesetz (BayBG). 9

Beispiel: Im Finanzamt A. sollen nicht mehr benötigte Unterlagen dem zuständigen staatlichen Archiv angeboten werden. In der Registraturablage befinden sich Akten über alte Anmietungen und Anpachtungen von Grundstücken. Regelungen zur Aufbewahrungsdauer enthält die Bekanntmachung „Bestimmungen zur Aufbewahrung und Aussonderung von Unterlagen bei den Finanzämtern“.⁵ Nr. 2.2.3.2.3 dieser Bekanntmachung sieht für Unterlagen über Anmietungen, Anpachtungen und sonstige Inanspruchnahmen von Grundstücken, wenn diese Rechtsverhältnisse beendet sind, eine Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren nach

Ablauf des Kalenderjahres vor, in dem alle aus den beendeten Überlassungsverhältnissen sich ergebenden Rechte und Verpflichtungen abgewickelt sind.

- 10 Bayerische Gemeinden und Landratsämter, die gemäß Art. 13 Abs. 1 BayArchivG die Archivierung der bei ihnen erwachsenen Unterlagen in eigener Zuständigkeit regeln, können auf die Empfehlungen des Einheitsaktenplans für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter mit Verzeichnis der Aufbewahrungsfristen⁶ zurückgreifen.
- 11 Gemäß Art. 7 Abs. 1 BayArchivG übernimmt das zuständige staatliche Archiv die von ihm im Benehmen mit der anbietenden Stelle als archivwürdig bestimmten Unterlagen.

3. Archivierung als Löschungssurrogat

- 12 Häufig wird die datenschutzrechtlich zulässige Aufbewahrungsdauer der in Unterlagen enthaltenen personenbezogenen Daten mit der archivrechtlich vorgesehenen Aufbewahrungsdauer übereinstimmen. Liegt kein sonstiger Löschungstatbestand vor, so ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht für die Aufbewahrungsdauer maßgeblich, ob gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO die personenbezogenen Daten für die Zwecke, für die sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind. Die archivrechtliche Anbietungspflicht knüpft gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG daran an, ob die Unterlagen zur Erfüllung der Aufgaben der anbietenden Stelle nicht mehr benötigt werden.
- 13 Die Erfüllung von Zwecken im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO aus datenschutzrechtlicher Sicht und die archivrechtlich vorgesehene Aufgabenerfüllung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG können dabei jeweils das Gleiche meinen: die operative Datenverarbeitung oder den Verwaltungsvollzug durch die öffentliche Stelle. Ist die daran knüpfende Zeitphase abgeschlossen, werden weder die verarbeitungsrelevanten Unterlagen insgesamt noch die darin enthaltenen personenbezogenen Daten etwaiger betroffener Personen weiter benötigt. Das bedeutet aber nicht, dass die Daten nun vernichtet oder inhaltlich „verrumpft“ werden dürfen, da ansonsten der Archivierungszweck leerlaufe.
- 14 Hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Löschungspflicht ist Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO zu beachten. Demnach kommt eine Löschung der personenbezogenen Daten nicht in Betracht, soweit die Verarbeitung der Daten für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke gemäß Art. 89 Abs. 1 DSGVO erforderlich ist, soweit die Löschung voraussichtlich die Verwirklichung der Ziele dieser Verarbeitung unmöglich macht oder ernsthaft beeinträchtigt. Die Löschung dürfte etwa nicht die Vollständigkeit des zu archivierenden Datenbestands erheblich beeinträchtigen.⁷
- 15 Der bayerische Gesetzgeber hat das Verhältnis zwischen archivrechtlicher Übernahme und Datenlöschung in Art. 26 Abs. 6 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) geregelt. Soweit öffentliche Stellen verpflichtet sind, Unterlagen einem öffentlichen Archiv gemäß Art. 6 Abs. 1 BayArchivG zur Übernahme anzubieten, ist eine Löschung erst zulässig, nachdem die Unterlagen dem öffentlichen Archiv angeboten worden und von diesem nicht als archivwürdig übernommen worden sind oder über die Übernahme nicht fristgerecht entschieden worden ist. Die Anbietung genießt insofern Vorrang vor der Löschung. Werden die Unterlagen mit den darin enthaltenen personenbezogenen Daten vom Archiv gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG übernommen, so befinden sich diese nicht mehr bei der anbietenden öffentlichen

Stelle, die folglich auch nicht mehr über eine etwaige Löschung befinden muss. Die Übernahme durch das Archiv tritt gleichsam an die Stelle der Löschung für die anbietende Stelle; sie ist ein Löschungssurrogat.

Erachtet das zuständige Archiv die angebotenen Unterlagen nicht als archivwürdig, so sollen diese gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayArchivG von der anbietenden Stelle vernichtet werden. Sind insoweit personenbezogene Daten enthalten, sind diese zwingend gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO – durch Vernichtung der Unterlagen – zu löschen. Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO steht dem dann nicht mehr entgegen, weil infolge Ablehnung der Archivwürdigkeit kein öffentlicher Archivzweck mehr verfolgt werden kann, der den Tatbestand von Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO ausfüllt. Werden elektronische Unterlagen den zuständigen Archiven angeboten, müssen die nach der Übernahme bei den abgebenden Stellen verbleibenden Repräsentationen nach Vollzug der Übernahme gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO gelöscht werden. Entsprechendes gilt, sofern das zuständige staatliche Archiv nicht innerhalb von sechs Monaten über die Übernahme angebotener Unterlagen entscheidet, vgl. Art. 6 Abs. 4 BayArchivG.

16

Beispiel: Im Ausgangsbeispiel ist die Aufbewahrungsfrist für die Anmietungsunterlagen beim Finanzamt A. abgelaufen. Das Finanzamt bietet die Unterlagen dem zuständigen staatlichen Archiv zur Übernahme gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG an. Das staatliche Archiv entscheidet nicht innerhalb von sechs Monaten über die Übernahme, so dass das Finanzamt gemäß Art. 6 Abs. 4 BayArchivG nicht mehr zur weiteren Aufbewahrung verpflichtet ist. In den Unterlagen enthaltene personenbezogene Daten sind nunmehr zwingend gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO vom Finanzamt zu löschen.

4. Ergänzung von archivrechtlicher und datenschutzrechtlicher Aufbewahrungsdauer

Die Verwaltungspraxis bei den bayerischen öffentlichen Stellen ist durch eine analog-digitale, das heißt hybride, und zwischen verschiedenen Schriftgutsystemen verteilte Datenhaltung geprägt. So finden sich aktenrelevante Inhalte vielfach nur noch in Fachverfahren, die neben Fileablagen, accountgestützten Kommunikationsmedien und anderen IT-Anwendungen anbieterpflichtige Unterlagen enthalten können. Entsprechend komplex gestaltet sich das Verhältnis zwischen archivrechtlicher Anbietung und Übernahme einerseits sowie datenschutzrechtlicher Löschung andererseits.

17

Die herkömmliche Anbietung von Unterlagen – zumeist Akten oder einzelne Vorgänge – nach dem Ablauf von Aufbewahrungsfristen ist in zeitlicher Hinsicht nicht die einzige Möglichkeit, das Schicksal der Archivierung zu bestimmen. In Betracht kommen auch die Übernahme von Unterlagen in zeitlicher Nähe zum unmittelbaren Abschluss der Bearbeitung oder ganz unabhängig davon in zeitlichen Schnitten. Letzteres ist vor allem dort geboten, wo einzelne Informationen eines Datenbestands laufend aktualisiert und damit überschrieben werden (nicht historisierende Systeme). Durch diese Praxis, insbesondere in „nie endenden“ Systemen, kann in Anbetracht der negativen Folgen von Löschroutinen ein im öffentlichen Interesse liegender Archivzweck gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO gewährleistet werden. Der Gesetzgeber hat diesem Tatbestand bereits mehrfach, etwa auf Bundesebene, durch die Anbietung regelmäßiger Datenbankschnitte (z. B. § 5 Abs. 3 Satz 5 Bundesarchivgesetz –

18

BArchG) Rechnung getragen. Gerade bei einer nicht vorgangsbezogenen Datenverarbeitung fallen Aufbewahrungs- und Löschungsfristen mithin regelmäßig zusammen.

- 19 Um eine voreilige Löschung und damit eine Vereitelung des Archivierungszwecks etwa „veralteter“ Unterlagen in sich laufend aktualisierenden Systemen zu verhindern, können derartige personenbezogene Daten aufgrund der Verarbeitungsbefugnis gemäß Art. 26 Abs. 1 BayDSG zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken (weiter-)verarbeitet werden. Konkret können die anbietungspflichtigen Stellen verpflichtet sein, bereits vor dem Vollzug von Löschungs- und Überschreibungsvorgängen, die sich nicht auf die Entfernung einzelner, etwa unrichtiger oder unzulässig gespeicherter personenbezogener Daten beziehen (dazu sogleich), diese Daten dem zuständigen Archiv anzubieten. Das Archiv wird dadurch in die Lage versetzt, zu diesem Zeitpunkt eine Bewertung der betreffenden Unterlagen vorzunehmen und darüber zu entscheiden, ob eine Löschung personenbezogener Daten den bleibenden Wert der Unterlagen ausschließen würde. Anschließend können die Daten – soweit archivwürdig – bis zum Zeitpunkt der Übernahme für alle Verarbeitungen außer zu Archivzwecken gesperrt werden. Die Speicherung der gesperrten archivwürdigen personenbezogenen Daten stellt bei der anbietenden Stelle bis zur Übernahme durch das Archiv eine Verarbeitung gemäß Art. 26 Abs. 1 BayDSG dar. Der Löschung steht insoweit Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO entgegen, sofern das Abwägungsergebnis in der zuvor erfolgten Prüfung zwischen Löschungs- und Archivierungsinteresse zugunsten Letzterem ausfiel. Verneint das zuständige Archiv die Archivwürdigkeit oder würde eine Löschung den bleibenden Wert der Unterlagen nicht ausschließen, gilt die Löschungspflicht wie oben unter Nr. 3 dargestellt.
- 20 Grundsätzlich zu unterscheiden sind daher eine individuelle Löschung personenbezogener Daten gemäß Art. 17 Abs. 1 DSGVO von systemimmanenten Löschroutinen mit großflächiger Auswirkung auf einen gesamten Datenbestand.

5. Vorzeitige Löschung personenbezogener Daten im Einzelfall

- 21 Es ist möglich, dass einzelne personenbezogene Daten für den Verarbeitungszweck nicht weiter erforderlich sind und insofern der Löschungsgrund des Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO vorliegt, dass die Bearbeitung insgesamt aber noch nicht abgeschlossen ist und daher eine Anbietung an das zuständige Archiv noch nicht in Betracht kommt: Die jeweilige „Unterlage“, in der die personenbezogenen Daten enthalten sind, ist noch nicht anbietungspflichtig im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG.
- 22 Auch andere Löschungsgründe können zu einer vorzeitigen Löschung personenbezogener Daten aus den Unterlagen der verarbeitenden öffentlichen Stelle führen. So vermag eine widerrufene Einwilligung der betroffenen Person (Art. 17 Abs. 1 Buchst. b DSGVO) oder die unrechtmäßige Verarbeitung der personenbezogenen Daten (Art. 17 Abs. 1 Buchst. d DSGVO) eine sofortige Löschung zu rechtfertigen. Insbesondere kann auch eine Löschung zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. e DSGVO erforderlich sein, etwa wenn ausnahmsweise spezialgesetzliche Vorgaben eine Löschung verlangen, während die Vorgangsbearbeitung noch andauert. So regelt beispielsweise Art. 109 BayBG die Entfernung und Vernichtung von Unterlagen aus laufenden Personalakten.

Beispiel: Im Ausgangsbeispiel ist die Aufbewahrungsfrist für die Anmietungsunterlagen beim Finanzamt A. noch nicht abgelaufen. In einem Vorgang befinden sich fehlerhafte personenbezogene Daten der Vermieterin eines Grundstücks. Die Vermieterin verlangt vom Finanzamt unter Bezugnahme auf Art. 17 Abs. 1 Buchst. d DSGVO die Löschung der Daten, weil diese unrechtmäßig verarbeitet wurden.

Die rechtlich vorgesehene Löschung personenbezogener Daten in der laufenden Bearbeitung muss nicht allein deshalb unterbleiben, weil anderenfalls die Daten für eine spätere Archivierung nicht mehr zur Verfügung stünden. Die Ausnahmetatbestände des Art. 17 Abs. 3 DSGVO können einer Löschung gemäß Art. 17 Abs. 1 DSGVO nur soweit entgegenstehen, als die (weitere) Datenverarbeitung zum jeweiligen gesetzlichen Verwendungszweck ausnahmsweise erforderlich ist. Im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO stehen einem Lösungsgrund nach Art. 17 Abs. 1 DSGVO nur entgegen, soweit die weitere Datenverarbeitung für diese Archivzwecke erforderlich ist und soweit die Löschung voraussichtlich die Verwirklichung der Ziele dieser Verarbeitung unmöglich macht oder ernsthaft beeinträchtigt. Der Archivzweck kann einer Löschung aber nur entgegenstehen, soweit er selbst reicht.

23

Dem Gesetz lässt sich kein absoluter Vorrang jeglicher Archivierung vor der Löschung entnehmen. Vielmehr unterbindet Art. 26 Abs. 6 BayDSG entsprechend seinem zeitlichen Anwendungsbereich eine Löschung (gegebenenfalls vorübergehend) erst mit Eintreten der archivrechtlichen Anbietungspflicht gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG. Diese Anbietungspflicht bezieht sich aber nur auf diejenigen Unterlagen, die zur Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stelle insgesamt nicht mehr benötigt werden. Unterfallen betroffene Unterlagen noch nicht einer archivrechtlichen Anbietungspflicht – etwa weil Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind –, so steht der öffentliche Archivzweck der berechtigten Löschung personenbezogener Daten im Rahmen von Art. 17 DSGVO im Regelfall nicht entgegen.

24

Diese Wertung liegt im Übrigen auch dem Archivrecht zugrunde, wenn Art. 11 Abs. 4 Satz 1 BayArchivG den staatlichen Archiven eine Vernichtungspflicht für Unterlagen auferlegt, die zum Zeitpunkt der Abgabe an das Archiv von der abgebenden Stelle hätten vernichtet werden müssen. Nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers ist dies der Fall, wenn die abgebende Stelle zur Löschung personenbezogener Daten verpflichtet war, weil ihre Speicherung unzulässig war oder die betroffene Person die Löschung vor der Abgabe verlangt hat.⁸ Entsteht der Lösungsgrund aber erst nach Abgabe an das Archiv, so schließt Art. 11 Abs. 4 Satz 2 BayArchivG die Vernichtung der nunmehr beim Archiv befindlichen Unterlagen aus.

25

Ungeachtet des zeitlichen Anwendungsbereichs von Art. 26 Abs. 6 BayDSG sind aber bei jeder Löschung im Sinne von Art. 17 Abs. 1 DSGVO die Ausnahmetatbestände gemäß Art. 17 Abs. 3 DSGVO – und vorliegend insbesondere Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO – mitzudenken. Auch bei einzelfallbezogenen Löschungen personenbezogener Daten ist von der datenverarbeitenden Stelle eine Prognose vorzunehmen, ob hierdurch die Verwirklichung einer späteren Archivierung zumindest ernsthaft beeinträchtigt wird.⁹ Bei Sachverhalten wie den erwähnten Beispielfällen wird dies regelmäßig nicht der Fall sein. Allerdings kann noch in der laufenden Bearbeitung der Archivierungszweck Löschungsvorhaben im Einzelfall entgegenstehen. Bei der Prüfung von Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO ist – wie bei allen Ausnahmetatbeständen des Art. 17 Abs. 3 DSGVO¹⁰ – eine Abwägungsentscheidung zu treffen, die alle

26

Umstände des Einzelfalls berücksichtigt und zueinander angemessen gewichtet. Handelt es sich beispielsweise bei der betroffenen Person um eine bekannte Persönlichkeit, so kann gerade diese Bekanntheit zusammen mit den in Rede stehenden personenbezogenen Daten das die Archivwürdigkeit auslösende Kriterium sein. Die bloße Behauptung der Archivwürdigkeit bestimmter Daten ohne eingehende Prüfung genügt aber keinesfalls, um die Löschung gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO zu verhindern. Soweit Bewertungsmodelle der zuständigen Archivverwaltungen oder Archivierungsvereinbarungen vorliegen, können diesen verbindliche Aussagen entnommen werden, ob eine Löschung personenbezogener Daten gemäß Art. 17 Abs. 3 Buchst. d DSGVO ausnahmsweise nicht vorzunehmen ist. Umgekehrt entsteht nicht mit jedem Löschungsstatbestand nach Art. 17 Abs. 1 DSGVO auch immer eine archivrechtliche Anbietungspflicht für einzelne zu löschende personenbezogene Daten, weil diese nun nicht mehr zur laufenden Bearbeitung erforderlich wären. Beide Regelungsmaterien und deren unterschiedliche Zielsetzungen (Verwirklichung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und dauerhafte Archivierung andererseits) sind auseinanderzuhalten. Insbesondere die Aufbewahrungsdauer einer Unterlage kann sich von der zulässigen Aufbewahrungsdauer einzelner im Vorgang vorhandener personenbezogener Daten unterscheiden.

Beispiel: Im Ausgangsbeispiel ist die Aufbewahrungsfrist für die Anmietungsunterlagen beim Finanzamt A. noch nicht abgelaufen. Der Vorgang befindet sich noch in laufender Bearbeitung. Die in dem Vorgang enthaltenen fehlerhaften personenbezogenen Daten der Vermieterin eines Grundstücks werden vom Finanzamt aufgrund von Art. 17 Abs. 1 Buchst. d DSGVO durch Entfernung und Vernichtung eines einzelnen Dokuments aus dem Vorgang gelöscht. Eine archivrechtliche Anbietungspflicht bezüglich dieses zu löschenden Dokuments besteht aber nicht. Eine archivrechtliche Anbietungspflicht des (übrigen) Vorgangs als Unterlage im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayArchivG entsteht erst mit Ablauf der Aufbewahrungsfrist.

- 27 Bei der konkreten Durchführung der Löschung sind die personenbezogenen Daten als datenschutzrechtlicher Löschungsgegenstand zu betrachten. Sind in Unterlagen nur einzelne personenbezogene Daten zu löschen, so genügt gegebenenfalls die Unkenntlichmachung (insbesondere Schwärzung) dieser Daten den datenschutzrechtlichen Löschungsvorgaben. Ein über eigene personenbezogene Daten hinausgehendes allgemeines Recht auf Löschung sieht die Datenschutz-Grundverordnung nicht vor. Daher ist eine „großflächige“ Entfernung von Dokumenten, die neben einzelnen personenbezogenen Daten überwiegend andere Informationen enthalten und die dann einer späteren Archivierung nicht mehr zur Verfügung stünden, datenschutzrechtlich in aller Regel nicht geboten. Anders ist in der Regel die Löschung von Dokumenten zu beurteilen, die ausschließlich oder überwiegend personenbezogene Daten enthalten, wie etwa bei Dokumenten in Personalakten.

6. Datenschutzrechtliche Informationspflichten bei der Archivierung von Unterlagen

- 28 Werden in Unterlagen enthaltene personenbezogene Daten archiviert, stellt sich die Frage, ob die abgebende Stelle und/oder das annehmende Archiv datenschutzrechtliche Informationspflichten gegenüber betroffenen Personen erfüllen muss.

Art. 13 Abs. 1 DSGVO regelt die Informationspflicht des Verantwortlichen für die Erhebung von personenbezogenen Daten bei der betroffenen Person. Das übernehmende Archiv selbst erhebt die Daten nicht bei der betroffenen Person. Die abgebende Stelle erhebt im Zuge der Archivierung ebenfalls keine personenbezogenen Daten, sodass sie auch keine Informationspflichten gemäß Art. 13 Abs. 1 DSGVO erfüllen muss. **29**

Art. 13 Abs. 3 DSGVO regelt aber eine Informationspflicht für den Fall, dass der Verantwortliche die personenbezogenen Daten für einen anderen Zweck als den, für den die personenbezogenen Daten erhoben wurden, weiterverarbeiten möchte. Die Übergabe an das Archiv durch die abgebende Stelle zum Zwecke der Archivierung verfolgt im Vergleich zur ursprünglichen Datenverarbeitung auf den ersten Blick einen anderen Zweck. Gleichwohl bestimmt Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO, dass eine Weiterverarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke nicht als unvereinbar mit den ursprünglichen Zwecken gilt. Die Vereinbarkeit des Archivierungszwecks mit dem ursprünglichen Verarbeitungszweck wird gesetzlich fingiert. Das hat zur Folge, dass die Anbietung und Übergabe der Daten an das zuständige Archiv zur Erfüllung archivrechtlicher Verpflichtungen nicht als zweckändernd anzusehen ist. Art. 13 Abs. 3 DSGVO begründet insofern keine Informationspflicht der abgebenden Stelle. Sollte die abgebende Stelle die Daten selbst nicht durch Erhebung bei der betroffenen Person, sondern anderweitig erlangt haben, enthält Art. 14 Abs. 4 DSGVO eine mit Art. 13 Abs. 3 DSGVO vergleichbare Regelung. **30**

In Betracht kommt allerdings grundsätzlich eine Informationspflicht des Archivs gemäß Art. 14 Abs. 1 DSGVO, da es die Daten nicht durch Erhebung bei der betroffenen Person, sondern durch die abgebende öffentliche Stelle erlangt. Allerdings schließt Art. 14 Abs. 5 Buchst. b DSGVO die Informationspflicht aus, wenn sich die Erteilung dieser Informationen als unmöglich erweist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde, insbesondere wenn der Verantwortliche Daten für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke erhebt. Erblickt man im Archivierungszweck einen gesetzlich geregelten Fall der Unverhältnismäßigkeit, so bedarf es keiner weiteren Abwägung zwischen dem Mitteilungsaufwand des Verantwortlichen und dem Informationsinteresse der betroffenen Person.¹¹ Eine Informationspflicht des Archivs scheidet dann grundsätzlich aus. Hält man dagegen eine Interessenabwägung für erforderlich, um einen unverhältnismäßigen Aufwand der Informationserteilung zu begründen,¹² so werden mit Erwägungsgrund 62 DSGVO als Anhaltspunkte die Zahl der betroffenen Personen, das Alter der Daten oder etwaige geeignete Garantien in Betracht kommen. Das Alter zu archivierender personenbezogener, gegebenenfalls nicht mehr aktueller Daten und die mögliche Vielzahl betroffener Personen in den zu archivierenden Unterlagen werden einer Informationspflicht des Archivs regelmäßig entgegenstehen. Geeignete Garantien im Sinne von Art. 89 Abs. 1 DSGVO sehen dabei etwa die archivrechtlichen Vorgaben zur Verwaltung und Sicherung des Archivguts (vgl. Art. 9 BayArchivG) vor. **31**

7. Fazit

Im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip ist die Verwaltung zur ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Hierzu gehört nicht nur die vollständige Aktenführung, sondern auch die Entfernung von personenbezogenen Daten, die einer Löschungspflicht unterliegen, um dem Recht betroffener Personen auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen. **32**

- 33 Art. 26 Abs. 6 BayDSG verhindert zwar vorübergehend eine Löschung von Unterlagen während der Schwebezeit der archivrechtlichen Anbietung. Nicht ausgeschlossen wird damit aber die Erfüllung von Lösungsverpflichtungen bayerischer öffentlicher Stellen hinsichtlich personenbezogener Daten im laufenden Verwaltungsbetrieb, die (noch) keiner archivrechtlichen Anbietungspflicht unterliegen.
- 34 Gegenstand und Umfang der Löschung personenbezogener Daten sind jeweils einzelfallbezogen am Maßstab von Art. 17 DSGVO und gegebenenfalls bestehender Spezialvorschriften zu prüfen. Keinesfalls aber dürfen routinemäßige Löschungen ganzer Datenbestände ohne eine vorherige Anbietung vorgenommen werden.
- 35 Die gesetzlich vorgesehene Archivierung von in Unterlagen enthaltenen personenbezogenen Daten begründet datenschutzrechtlich regelmäßig weder Informationspflichten der abgebenden öffentlichen Stelle noch solche des öffentlichen Archivs.

¹ Vgl. Landtags-Drucksache 11/8185, S. 8.

² Vgl. Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Das Recht auf Löschung nach der Datenschutz-Grundverordnung, Orientierungshilfe, Stand 6/2022, Rn. 7, Internet: <https://www.datenschutz-bayern.de>, Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Recht auf Löschung“.

³ Vgl. etwa die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Bestimmungen über die Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut in Justizverwaltungssachen“ vom 21. November 2011 (JMBL. S. 167), die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat „Bestimmungen zur Aufbewahrung und Aussonderung von Unterlagen bei den Finanzämtern“ vom 6. Dezember 2017 (FMBL. S. 537), die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen „Aufbewahrung, Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung von Unterlagen bei den Finanzgerichten des Freistaates Bayern“ vom 28. März 2003 (FMBL. S. 108) und die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung „Aufbewahrung, Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung der Unterlagen in Rechts- und Verwaltungssachen bei den Gerichten der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit des Freistaates Bayern“ vom 16. März 1993 (AllMBL. S. 565), geändert durch Bekanntmachung vom 4. Mai 1999 (AllMBL. S. 535).

⁴ Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung „Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung von Unterlagen“ vom 19. November 1991 (AllMBL. S. 884).

⁵ Siehe Endnote 3.

⁶ Bayerischer Gemeindetag/Bayerischer Städtetag/Bayerischer Landkreistag/Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter mit Verzeichnis der Aufbewahrungsfristen, Stand 4/2011, Internet: <https://www.gda.bayern.de/publikationen/einheitsaktenplan>.

⁷ Vgl. Herbst, in: Kühling/Buchner, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 17 DSGVO Rn. 82.

⁸ Vgl. Landtags-Drucksache 11/8185, S. 16.

⁹ Vgl. Herbst, in: Kühling/Buchner, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 17 DSGVO Rn. 82.

¹⁰ Vgl. Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Das Recht auf Löschung nach der Datenschutz-Grundverordnung, Orientierungshilfe, Stand 6/2022, Rn. 69, Internet: <https://www.datenschutz-bayern.de>, Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Recht auf Löschung“.

¹¹ Vgl. Bäcker, in: Kühling/Buchner, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 14 DSGVO Rn. 56; Mester, in: Taeger/Gabel, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2019, Art. 14 DSGVO Rn. 23.

¹² Vgl. Dix, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 14 DSGVO Rn. 23; Paal/Hennemann, in: Paal/Pauly, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 14 DSGVO Rn. 40c.