

Handreichung zur Organisation der digitalen Archivierung

1. Handeln statt warten

Die nordrhein-westfälischen Kommunalarchive und die IT-Verantwortlichen haben diese Handlungsempfehlung „Digitale Archivierung“ entwickelt, damit auch in Zukunft die Rechtssicherheit, die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns, die Nachhaltigkeit der Schriftgutverwaltung und der effektive und wirtschaftliche Umgang mit dem Schriftgut der Verwaltung garantiert werden kann. Der bestehende Anteil von elektronischen Daten in Verwaltungsverfahren und dessen stetiges Wachstum erfordern heute Entscheidungen. Dabei handelt es sich um Grundsätze, die die gesamte Verwaltung betreffen und ein umfassendes Konzept erforderlich machen. Der Tenor muss „Handeln statt Warten!“ lauten. Es wird empfohlen, diese Handreichung bei der Lösung der Probleme heranzuziehen, die sich im Zusammenhang mit der Archivierung von elektronischem Schriftgut ergeben. Dies schließt die Möglichkeit ein, andere Lösungsansätze zu verfolgen, die insbesondere auch örtliche Besonderheiten berücksichtigen.

2. Allgemeines

2.1 Rechtliche Vorgaben

Die behördliche Schriftgutverwaltung ist an Rechtsvorschriften (z.B. VwVfG und Geschäftsordnungen) gebunden, die aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 und 28) abgeleitet sind und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns garantieren sollen. Die Verwaltung ist an das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Handelns gebunden. Die in elektronischen Systemen entstandenen Informationen haben den gleichen rechtlichen Status wie Papierakten (§ 2 Abs. 1 ArchivG NW¹) und müssen deshalb dem zuständigen Archiv angeboten werden (§ 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 ArchivG NW). Dabei liegt die Entscheidung über die Archivwürdigkeit der Daten einzig bei den Archiven (§ 2 Abs. 2 ArchivG NW). Um dies und damit eine dauerhafte Rechtssicherung zu gewährleisten, müssen jetzt die dafür nötigen organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden.

2.2 Archivierung von Daten älterer Verfahren

EDV-Verfahren, die in der Vergangenheit eingesetzt wurden, sowie solche, die sich aktuell im Einsatz befinden, sind auf die Archivwürdigkeit der mit ihnen erzeugten Daten zu untersuchen. Insofern diese Daten archivwürdig sind ist zu prüfen, ob zu ihrem Erhalt eine Aufbewahrung in digitaler Form erforderlich ist. Dabei ist nicht nur auf den Gehalt, sondern auch auf die Authentizität und auf die Benutzbarkeit der Daten zu achten. Die archivwürdigen digitalen Daten sind dem Archiv anzubieten. Technische und organisatorische Maßnahmen zu ihrem Erhalt, einschließlich Sicherung ihrer Authentizität und ihrer Benutzbarkeit, sind bereits vor der Abgabe an das Archiv zu ergreifen.

¹ Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Nordrhein-Westfalen vom 16.05.1989, GV NRW 1989, S. 302-305.

2.3 Nutzen aller Kompetenzen bei der Einführung neuer Verfahren

Im vorgenannten Sinne bedarf es bei der Planung und Einführung neuer Verfahren einer engen Abstimmung zwischen der Verwaltungsorganisation, den IT-Verantwortlichen und dem Archiv. Neben den Vorgaben der Verwaltungsorganisation sind das spezifische Fachwissen der IT und das Wissen über Schriftgutverwaltung und Archivierung der Archivverantwortlichen notwendig, um einen nachhaltigen Umgang mit elektronischen Daten zu gewährleisten. Nur eine Beteiligung aller drei Kompetenzen ermöglicht den rechtlich gebotenen Umgang mit dem Verwaltungsschriftgut und eine effektive wie effiziente und damit wirtschaftliche Nutzung der IT-Technologien für die Verwaltung. Nur ein System, das den ganzen Lebensweg und alle Bearbeiter der Information von der Entstehung, über die Bearbeitung, bis zur Ablage und schließlich der Vernichtung oder Archivierung schon in seiner Konzeption berücksichtigt, kann langfristig ohne spätere Modifikation optimal arbeiten. Als De-facto-Standard hat sich das DOMEA-Organisationskonzept und seine Erweiterungsmodule der KBSSt etabliert.² Die dort geleisteten Vorarbeiten dienen als Grundlage.

2.4 Frühzeitige Planung der Archivierung und Vernichtung

Da die Anbieterung aller Unterlagen, die nicht mehr zur Erfüllung der Aufgaben benötigt werden, gesetzlich vorgeschrieben ist, sollten schon bei der Konzeption von elektronischen Systemen Abläufe festgelegt werden, mit denen diese Anbieterung an und die Entscheidung auf die Archivwürdigkeit (Bewertung) durch das Archiv durchgeführt werden kann. Analog zur Vorgehensweise bei Papierakten, sind auch für elektronische Informationen mehrere Wege der Bewertung möglich:

Schon bei der Konzeption von elektronischen Fachverfahren, kann die Archivwürdigkeit der darin entstandenen Daten durch das Archiv überprüft werden und somit ein Verfahren für die dauerhafte Archivierung der Daten implementiert werden. Sollten keine archivwürdigen Daten und Vorgänge entstehen, kann eine Vernichtungsgenehmigung nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen vorweg erteilt werden, ohne dass Archivierungsschnittstellen vorhanden sein müssen. Je nach Art kann es nötig sein, dass die Daten und Vorgänge nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen einzeln vom Archiv bewertet werden oder statistische Verfahren zur Bildung von Stichproben eingesetzt werden müssen. Auch diese Bewertungsverfahren müssen bei der Planung berücksichtigt werden. Die Bewertung der Fachverfahren soll das Archiv regelmäßig überprüfen, um auf inhaltliche Veränderungen reagieren zu können. Für die Bewertung von Sach-, Einzelfall- und Massenakten aus Dokumentenmanagementsystemen (DMS) müssen entsprechende Schnittstellen geschaffen werden. Das Ergebnis sollte ein regelmäßiges und so weit wie möglich automatisiertes Verfahren der Aussonderung von Schriftgut sein, das zur Beschleunigung der Arbeitsabläufe führt. Das Vorhandensein dieser Schnittstellen sollte bei der Planung der Systeme berücksichtigt werden, da eine nachträgliche Implementierung zusätzliche Kosten verursachen und zu Datenverlusten führen kann.

2.5 Organisation

Eine systematische Verwaltungsorganisation ist Grundvoraussetzung für das Funktionieren von Fachverfahren und DMS. Ein festgelegter Geschäftsgang und ein Aktenplan sind essentiell für eine effektive Schriftgutverwaltung. Ein elektronisches System kann nur funktionieren, wenn der Geschäftsgang festgelegt und der Aktenplan als ordnendes Element hinterlegt ist. Nur dadurch können Abläufe optimiert und die Wirtschaftlichkeit eines Systems maximiert werden.

3. Archivierungsstrategie

3.1 Grundsatz

² Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (Hg.): DOMEA-Konzept. Organisationskonzept 2.1: Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang (= Schriftenreihe der KBSSt, Bd. 61, 2005). Das Organisationskonzept und seine Erweiterungsmodule sind zugänglich unter <<http://www.kbst.bund.de>>.

Vor der Einführung eines elektronischen Systems, sei es ein Fachverfahren oder ein DMS, sollte die Verwaltung im Rahmen eines Organisationskonzepts ein adäquates Einführungsszenario wählen. Wichtige Hilfen gibt hier das DOMEA-Konzept mit seinen Erweiterungsmodulen.³

3.2 Anforderungen an die Informationstechnik aus Archivsicht

Aus der Sicht des Archivs müssen Anforderungen, die sich aus dem Prinzip der Aktenmäßigkeit ableiten, erfüllt werden, wie dies auch bei Papierakten der Fall ist. Jeder der folgenden Punkte muss gewährleistet sein:

Authentizität: Die digitalen Verwaltungsunterlagen geben wieder, was wann von wem mitgeteilt oder entschieden wurde.

Zuverlässigkeit: Die digitalen Verwaltungsunterlagen sind eine glaubwürdige Dokumentation der Geschäftsabläufe und können bei späteren Rechtsgeschäften oder Entscheidungen als verlässliche Grundlage dienen.

Integrität: Die digitalen Verwaltungsunterlagen müssen vor unbefugten Änderungen geschützt sein. Jede Bearbeitung bleibt dauerhaft nachvollziehbar. Die Zugriffsrechte müssen nach Status des Schriftgutes vergeben werden können.

Wiederauffindbarkeit: Die digitalen Verwaltungsunterlagen sind dauerhaft wiederauffindbar. Der Zusammenhang mit den behördlichen Aktivitäten und Aufgaben muss erkennbar bleiben.

Benutzbarkeit: Die digitalen Verwaltungsunterlagen müssen dauerhaft darstellbar und lesbar bleiben.

Revisionssicherheit: Anhand von Datensicherung müssen Dokumente und ihre Metadaten nach technischen Ausfällen jederzeit wieder herstellbar sein.

3.3 Struktur und Metadaten

Um diese Anforderungen erfüllen zu können, ist es notwendig sich vor der Einführung von elektronischen Systemen für eine sinnvolle Dokumentenstruktur, die Einzelschriftstücke, Vorgänge und Akten abbildet, zu entscheiden. Den einzelnen Schriftstücken, Vorgängen und Akten müssen dauerhaft Informationen zugeordnet werden können, die die Einordnung in das System und die Bearbeitung dokumentieren (Metadaten). Diese müssen auch die Bearbeitung bis hin zur Archivierung steuern. Die Metadaten, die separat von den Inhalten des Schriftgutes vorliegen, sollen in einem Katalog festgelegt sein und schon bei der Entstehung des einzelnen Dokumentes erzeugt und bei dessen Bearbeitung so weit wie möglich automatisiert ergänzt werden. Dadurch wird ein bis zur Archivierung oder Vernichtung weitgehend automatisiertes Verfahren möglich und damit auch ein wirtschaftliches Arbeiten des Systems.

3.4 Anforderungen an Applikationen aus IT-Sicht

Die Anforderungen ergeben sich aus der bestehenden IT-Infrastruktur, den rechtlichen Vorgaben und dem zugrunde liegenden Organisationsmodell. Es muss demgemäß eine Orientierung an den speziellen Voraussetzungen der jeweiligen Verwaltung erfolgen. Aufgrund des umfassenden Ansatzes und des Hineinspiels in alle Verwaltungsbereiche verbieten sich proprietäre Lösungen. Wichtige Hilfestellungen werden hier durch das SAGA-Dokument⁴ und die Erweiterungsmodule zum DOMEA-Konzept gegeben.

³ Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (Hg.): DOMEA-Konzept. Organisationskonzept 2.1: Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang (= Schriftenreihe der KBSt, Bd. 61, 2005). Das Organisationskonzept und seine zurzeit elf Erweiterungsmodule sind zugänglich unter <<http://www.kbst.bund.de>>.

⁴ KBSt-Dokument „Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen“ (Die mit dem Dokument verfolgten Ziele sind in erster Linie Interoperabilität, Wiederverwendbarkeit, Offenheit, Reduktion von Kosten und Risiken sowie die Skalierbarkeit von E-Government-Anwendungen. Zur Erreichung dieser Ziele gibt SAGA eine Reihe von Empfehlungen bezüglich Architektur, Infrastruktur und zu verwendenden Standards und Technologien in E-Government-Projekten.) – Version 3.0 v. 04.10.2006. Zugänglich unter <<http://www.kbst.bund.de>>.

Jeder Verwaltung obliegt es schließlich jedoch selber, auf Basis der gegebenen Hilfestellungen in enger Abstimmung von Organisation, IT und Archiv behördenspezifische Konzepte für die digitale Archivierung zu erarbeiten und umzusetzen, um somit dem Anspruch "Handeln statt Warten" im Hinblick auf die Wahrung der Rechtssicherheit, der Ordnungsmäßigkeit und der Nachhaltigkeit der Schriftgutverwaltung sowie dem wirtschaftlichen Umgang mit Schriftgut wirklich gerecht zu werden.