

Statements zur Übernahme von Unterlagen/Daten aus elektronischen Fachanwendungen

Die Statements zur Übernahme aus elektronischen Fachanwendungen gingen aus einem länderübergreifenden Austausch D, A, CH hervor. Die benachbarten Arbeitsgruppen „VdA-Arbeitskreis Archivische Bewertung“¹, „VÖA-AG Überlieferungsbildung und Bewertung“² und „VSA-AG Bewertung“³ besprachen 2021 und 2022 in vier virtuellen Treffen aktuelle Bewertungsthemen und hauptsächlich die Bewertung von und die Ablieferung aus Fachanwendungen. Insbesondere wurden Möglichkeiten erörtert, wie Fachanwendungen kategorisiert und priorisiert werden können. Mitgliederarchive verfassten dazu schriftliche Statements. Die „VÖA-AG Überlieferungsbildung und Bewertung“ und die „VSA-AG Bewertung“ haben sich entschieden, diese Erfahrungsberichte der interessierten Fachcommunity auf ihren Webseiten zur Verfügung zu stellen.

Die gemeinsam evaluierten Schwerpunkte sind auf der Homepage der Schweizer Kollegen unter <https://vsa-aas.ch/ressourcen/bewertung/grundlagen-zur-bewertung/> zu finden und nach den Statements der Archive geordnet.

Der VÖA hat sich dazu entschieden, die Themen zusammenfassend in einem Statement zu veröffentlichen. Erste konkrete praktische Überlegungen und Ansätze wie Daten aus (österreichischen) Fachinformationssystemen aus den Verwaltungen abgegeben werden könnten, sind als eigenständige Beiträge für den Scrinium-Band 2024 geplant. Skizziert werden die Archivierung digitaler Personal- und Pensionsakten der Bundesverwaltung sowie eine Bewertungsanalyse der länderübergreifenden Fachanwendung AnNA (Verfahren nach dem Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich).

¹ <https://www.vda.archiv.net/ueber-den-arbeitskreis-1.html> (alle Links zuletzt geprüft am 20. Dezember 2023).

² <https://www.voea.at/index.php/arbeitsgruppen/#ag4>.

³ <https://vsa-aas.ch/verein/arbeitsgruppen/bewertung/>.

1. Aktenrelevanz versus Geschäftsrelevanz

Der Begriff „Aktenrelevanz“ wird entsprechend der Entwicklung der österreichischen Schriftgutverwaltung in einem engeren Sinne der Aktenbildung der Hoheitsverwaltung zugeordnet und soll vor allem die Nachvollziehbarkeit von Verfahren garantieren, die auf gesetzlichen Grundlagen basieren. Der Ausdruck „Geschäft“ kommt in der öffentlichen Verwaltung in Österreich seit dem 19. Jahrhundert vor allem in Zusammenhang mit Geschäftserledigungen vor, die grundsätzlich aktenmäßig erfolgten.

Welchen Unterlagen generell Aktenrelevanz zukommt, kann in Büro- oder Kanzleiordnungen, konkreter in Organisationshandbüchern oder Protokollierungsrichtlinien der Dienststellen, festgelegt werden. In der Kanzleiordnung der steirischen Landesverwaltung werden beispielsweise unter aktenrelevant „Geschäftsstücke, die für die Nachvollziehbarkeit eines Geschäftsfalls im Akt unverzichtbar sind“ verstanden.⁴

Im Zusammenhang mit Fachanwendungen spielt die Aktenrelevanz derzeit eine Rolle, wenn zu definieren ist, ob und welche Daten revisionssicher und nachvollziehbar mit Schnittstellen in aktenführende Systeme zu transferieren sind. Bei gebietskörperschaftsübergreifenden Fachanwendungen für hoheitsrechtliche Verfahren (Fachanwendungen mit Akten als Output), die jeden Verfahrensschritt vorgeben und vielfach formularbasiert dokumentieren, führt die Standardisierung und Vereinheitlichung der Aktenführung zu einem vordefinierten Basisgerüst von aktenrelevanten Informationen.

Der in der Schweiz verwendete Begriff „geschäftsrelevant“ bezieht sich ebenfalls auf Dossiers bzw. die Aktenführung und ist in Österreich dem Begriff „aktenrelevant“ gleichzusetzen.⁵

Die Erledigung der vielfältigen, in Geschäftseinteilungen aufgezählten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung werden heute neben dem elektronischen Akt durch diverse elektronische Systeme (auch nichtaktenführende) unterstützt und ergänzt. Der Begriff „geschäftsrelevant“ ließe sich daher auch breiter ausgelegt auf alle für die Aufgabenerledigung verwendeten Unterlagen anwenden. Zu finden ist dieses breiter gefasste Verständnis im Leitfaden Records-Management des VÖA, in dem Records auch Mails, Fachanwendungen und Datenbanken inkludieren.⁶

Lernprozess

Durch die flächendeckende Ausrollung der elektronischen Aktenführung ergaben sich sowohl für das Archiv als auch für die Verwaltung wesentliche Erkenntnisse, die zu neuen organisatorischen Entscheidungen führten.

Beispiel Wiener Stadt- und Landesarchiv:

Gemäß interner Vorgaben (Büroordnung und Skartierungsordnung) sind Übersichten (Akten- und Skartierungspläne) aller Unterlagen der Dienststellen aufzustellen. Jede Änderung, die sich in Unterlagen widerspiegelte, war dem Archiv zwecks Bewertung mitzuteilen. Seit 2010 enthalten diese Aufstellungen neben Akten explizit auch Fachanwendungen. Im Zuge der Umstellung auf die elektronische Aktenführung erfolgte ab 2018 eine Überprüfung der vorhandenen Pläne. Bei der damit verbundenen detaillierten Analyse der Aufgaben konnte

⁴ Beispiel Kanzleiordnung Steiermark:

https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11768178_90860121/06f857f7/KUGO.pdf.

⁵ Gever Verordnung <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/gever-bund.html>.

⁶ https://www.voea.at/wp-content/uploads/2022/11/VOeAAGBewertung_Handreichung_2021.pdf , S. 123.; <https://www.voea.at/wp-content/uploads/2022/05/Leitfaden-Records-Management-2017.pdf>; S 3.

festgestellt werden, dass wesentlich mehr Fachanwendungen existierten als dem Archiv bisher mitgeteilt wurden.

Das hat zu der Erkenntnis geführt, dass eine Beschäftigung mit Fachanwendungen hinsichtlich Bewertung und Archivierung erfolgen muss. Begonnen wird damit, die derzeit in Betrieb stehenden Fachanwendungen aus archivischer Sicht zu evaluieren sowie die Weiterentwicklung konkreter zu begleiten. Während an der Archivierung elektronischer Akten intensiv gearbeitet wird, stehen für Fachanwendungen noch keine technischen Lösungen/Schnittstellen zur Verfügung.

Der Ausbau einer Kompetenzstelle für digitale Agenden sowie die Intensivierung der Behördenberatung wurden als dringend notwendig erkannt und organisatorisch umgesetzt.

Aufgrund der Relevanz wurde das Thema für die Arbeitsgruppe Bewertung und Überlieferungsbildung des VÖA vorgeschlagen. Ziel ist der fachliche Wissensaustausch und eine mögliche länderübergreifende Abstimmung im Umgang mit Fachanwendungen. 2023 stand das Thema auch auf der Tagesordnung der Landesarchivdirektor*innenkonferenz und es wurde die Bildung einer weiteren Arbeitsgruppe beschlossen.

Beispiel Behörde (Stadtverwaltung Wien):

Von Seiten der Verwaltung musste im Zuge von Prozessanalysen der Aktenführung erkannt werden, dass einige Dienststellen Fachanwendungen zu aktenführenden Systemen weiterentwickelt oder als aktenführende Systeme verwendet haben, obwohl der elektronische Akt, kurz ELAK, als führendes System der Aktenverwaltung definiert war. Eine Arbeitsgruppe erstellte daraufhin einen Kriterienkatalog, aufgrund dessen die in Verwendung stehenden Fachanwendungen in einem ersten Schritt als aktenführend oder nicht aktenführend eingestuft werden konnten. Sowohl das Wiener Stadt- und Landesarchiv (hier vorerst für die Bewertung) als auch die Informatikabteilung waren dabei eingebunden. An die mit Erlass erteilte Genehmigung zur elektronischen Aktenführung im ELAK wurde die Anbindung der Fachanwendung an den ELAK geknüpft, wobei in wenigen Fällen Ausnahmegenehmigungen und Übergangsfristen erteilt wurden. Eine Schnittstellensoftware für das Zusammenwirken von ELAK und anderen Systemen zur bidirektionalen Übermittlung von Akten, Geschäftsfällen, Geschäftsstücken und weiteren Informationen konnte von der Informatikabteilung zur Verfügung gestellt werden.

Die strategische Richtung wird in den IKT-Strategischen Richtlinien ELAK-FIS für alle fachlichen Kernprozesse vorgegeben, die über den ELAK hinausgehen. Des Weiteren wird darin eine Anleitung zur Verfügung gestellt, die Entwickler für eine Schnittstellenanbindung des ELAK in die Fachanwendungen benötigen. Entsprechend der Richtlinie sind alle aktenrelevanten Daten, die für Oberbehörden, Gerichte und Digitale Archivierung erforderlich sind, aus dem FIS zu übertragen und im ELAK zu speichern.

Auf organisatorischer Ebene wurde ein eigenes Managementboard für die Weiterentwicklung einer standardisierten Aktenführung im ELAK, dem auch das Archiv angehört, eingerichtet.

2. Anbietungspflicht von Fachverfahren – Situation in Österreich

Die in Österreich für die einzelnen Bundesländer sowie für den Bund erlassenen Archivgesetze regeln u. a. die Anbietungspflicht. Fachverfahren sind, gemeinsam mit sämtlichen anderen analogen und digitalen Unterlagen unter den Begriffen „Dokumente“ (Vorarlberger Archivgesetz), „Schriftgut“ (Bundesarchivgesetz) und „Unterlagen“ (restliche Gesetze) miteingenommen. Die allgemeine Formulierung „Unterlagen“ wurde dabei bewusst offen gewählt. Diese Begriffe meinen sowohl schriftliches als auch elektronisches (sämtliche Gesetze) bzw. maschinenlesbares Datenmaterial sowie Datenträger im weitesten Sinne (Niederösterreichisches Landesarchivgesetz) und digital aufgezeichnete Informationen (Tiroler Landesarchivgesetz) inklusive der dazugehörigen Find- und Hilfsmittel. Diese sind den jeweiligen Archiven zur Übernahme, Bewertung und Archivierung anzubieten. Ohne direkt auf Fachverfahren einzugehen, bestimmen die meisten Archivgesetze, dass digitale Unterlagen in einer dauerhaft lesbaren Form bzw. nach den geltenden Regeln der Technik (Bundesarchivgesetz) zu speichern, anzubieten sowie zu archivieren sind und betreffend dem Übergabeformat das entsprechende Archiv zu konsultieren ist. Das Wiener Landesarchivgesetz geht diesbezüglich einen Schritt weiter und hält explizit fest, dass im Zuge der Beschaffung und des Betriebs von Datenverarbeitungssystemen die Erfordernisse der Archivierung zu berücksichtigen sind.

Der zeitliche Rahmen der Anbietung ist in den Archivgesetzen festgelegt und bezieht sich auf die letzte inhaltliche Bearbeitung der Unterlagen. In einigen Gesetzen ist die Anbietung elektronischer Unterlagen gesondert mit kürzeren Fristen versehen, es gibt aber auch weiterhin Fristen, die eine frühere Anbietung nicht ausschließen. Die konkreten Fristen werden von der jeweiligen Verwaltung in Organisationsvorschriften wie Skartierungsordnungen geregelt. Gleich den Gesetzen gehen auch diese zeitlich gesehen von der letzten inhaltlichen Bearbeitung eines Sachgebietes/einer Materie oder eines Aktes aus. Nach der Ablage bzw. Schließung des Aktes beginnt die Frist zu laufen, nach Ablauf der Frist erfolgt die Anbietung.

Für sogenannte „born digitals“ wirkt sich vor allem die zusätzliche Bedingung, dass die Anbietung erst zu erfolgen hat, wenn die Unterlagen nicht mehr ständig benötigt werden, viel gravierender aus. In der Praxis scheinen die für Akten selbstverständlich angewandten Aufbewahrungsfristen für Fachanwendungen nicht gleichermaßen zu gelten. Sie werden gerne als „dauernd“ beziehungsweise „ständig benötigt“ bezeichnet und daher nicht angeboten. Abgesehen von der technischen Schnelllebigkeit, können Daten je nach Bedarf überschrieben, ersetzt und aktualisiert werden. Ältere Fassungen bleiben nur bei jenen Fachanwendungen erhalten, deren Primärwert von Seiten der Betreiber*innen als relevant eingestuft wurde (z. B. Grundbuch). Von Fachanwendungen, die Akten als Endprodukt erzeugen, werden bisher meist nur die Akten selbst in den Akten- und Skartierungsplänen aufgenommen und mit Fristen versehen.

3. Datenschutz und Fachanwendungen mit besonderer Berücksichtigung von Daten, die gelöscht werden müssten

Gemäß Art. 30 DSGVO muss ein Verzeichnis aller Verarbeitungstätigkeiten (VVZ) mit personenbezogenen Daten geführt werden. Dazu zählen auch Fachanwendungen. Dieses Verzeichnis ist allerdings nicht allgemein zugänglich und eine Veröffentlichung ist derzeit nicht vorgesehen, kann aber erfolgen. So hat etwa das Land Tirol die Liste der Datenverarbeitungen online gestellt. Bei Bedarf muss das Verzeichnis zumindest der Datenschutzbehörde zur Verfügung gestellt werden.

Im Gegensatz zum elektronischen Akt, dessen Löschung und/oder Archivierung im Fokus liegt, ist ein diesbezügliches Problembewusstsein bei Fachanwendung nur bedingt vorhanden. Es wird vorausgesetzt und angenommen, dass geschäftsrelevante Informationen aus einer Fachanwendung im ELAK veraktet und fristgerecht ausgesondert werden. Viele Detailinformationen und oft der gesamte Entscheidungsfindungsprozess werden aber in der Fachanwendung generiert und verbleiben dort. Eine Aussonderung oder Löschung wurde bei der Konzeption von älteren Fachanwendungen nicht mitgeplant. Auch wird vonseiten der Betreiber argumentiert, dass die Daten noch für andere oder spätere Anwendungen benötigt werden. Ebenso galten gewisse Dokumentenmanagementsysteme, kurz DMS, als lösungssicher; an eine Archivierung war mangels fehlender Aussonderungsmöglichkeit nicht zu denken. Die Festplatten konnten nur physisch vernichtet werden. Diese Probleme gelten als gelöst. Ob und wie Löschungen personenbezogener Daten besonderer Kategorie in Fachanwendungen durchgeführt werden, entzieht sich derzeit noch der Kenntnis der Archive.

Die Aufbewahrungsfristen sind im Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten festzuhalten. Von einer Anmietung an das Archiv nach Ablauf der Fristen (z. B. Verwaltungsstrafen sieben Jahre) ist daher auszugehen. Nach derzeitigem Wissenstand und aus Erfahrung mit Akten lässt sich für die Stadt Wien ableiten, dass die ersten personenbezogenen Daten besonderer Kategorie, die als archivwürdig bewertet sind, ca. zehn bis 15 Jahre nach Anlage in der Fachanwendung zur Archivierung oder Löschung anfallen werden.

Die Bewertung von Fachanwendungen durch Archivar*innen steht erst in den Anfängen. In der Steiermark hat man mit einer prospektiven Bewertung von FIS begonnen. Welche Fachdaten aus einem FIS zu löschen sind, ist im Verarbeitungsverzeichnis bzw. im Akten- und Skartierungsplan zu definieren. In diesen Fällen ist sowohl im FIS eine Löschkennung, als auch im ELAK eine Löschung vorzusehen. Im ELAK skartierte Objekte müssen im FIS zum Löschen angezeigt werden. Über die Vorgangsweise des Löschens bzw. Archivierens von FIS-Daten ohne ELAK-Anbindung gibt es noch keine Vorgaben.

Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Datenanwendungen müssen individuelle Lösungen gesucht werden. Aus rechtlicher Sicht sind aber personenbezogene Daten nach Abschluss des Verfahrens und nach Verstreichen der Aufbewahrungsfrist entweder zu löschen oder zu archivieren. Solange für beide Aktivitäten keine technische Lösung vorhanden ist, wird als Zwischenlösung die Einschränkung von Zugriffsrechten gesehen. Wie sich dies technisch umsetzen lässt, ist ebenfalls noch nicht restlos geklärt.

4. Übernahmeerfahrungen

In Österreich gibt es kaum praktische Erfahrungen mit der Archivierung von Fachanwendungen. Kleinere relationale Datenbanken werden angeboten und im Falle einer drohenden Löschung bei Archivwürdigkeit vom Archiv übernommen. Die vorübergehende Sicherung wird meist durch Speicherung auf zentralen Servern gelöst.

Durch die Einführung der DSGVO stehen die Organisations- und Verwaltungsstellen bezüglich Fachanwendungen vermeintlich unter einem höheren Lösungsdruck. Archive werden aus diesem Grund derzeit öfters hinsichtlich Bewertungen von Anwendungen kontaktiert und eingebunden und sollen/müssen dann rasche Entscheidungen treffen. Technische Lösungen wie hinterlegte Lösch-, und Aussonderungsfristen oder Aussonderungsschnittstellen stehen für Fachanwendungen noch nicht flächendeckend zur Verfügung.

Wie viele Fachanwendungen derzeit in Österreich existieren bzw. in Verwendung stehen, ist den Archiven nicht vollständig bekannt. Innerhalb der Länderverwaltungen bestehen neben den schon genannten Datenverarbeitungsverzeichnissen Aufzeichnungen der IT-Abteilungen über die von ihnen betreuten Fachanwendungen und Applikationen, da diese zentralen Server- und Speicherplatz beanspruchen und gewartet werden müssen.

Einige Bundesländer wie beispielsweise das Land Steiermark führen darüber hinaus bereits konkretere Listen bzw. Aufzeichnungen über ihre Anwendungen, die detailliertere Informationen technischer und inhaltlicher Art enthalten und für eine Bewertung herangezogen werden können. Eine komplette Erstbewertung der landesbetreuten Fachanwendungen ist derzeit nur für Tirol bekannt.

Ergänzt werden diese teilweise individuell entwickelten lokalen Anwendungen durch die steigende Anzahl von Bund-Länder-Gemeinden übergreifenden Fachinformationssystemen. Belief sich deren Stand 2018 noch auf 250 Anwendungen stieg die Zahl bis 2023 auf 462.⁷

Verhältnis zu sonstigen Übernahmen

Fachanwendungen wurden in Österreich seit dem Aufkommen der digitalen Archivierung den zuständigen Archiven selten bis kaum angeboten und rücken erst langsam in deren Fokus. Diese scheinbare Bedeutungslosigkeit steht in Diskrepanz zur umfangreichen Verwendung von Fachanwendungen in den Verwaltungen. Eine reine Fokussierung der Archive bei Übernahme und Bewertung auf die klassische Schriftgutverwaltung ist bei keinem Archiv mehr geplant. Ein Großteil der personellen Ressourcen wird derzeit allerdings durch die Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten gebunden. Ebenso erhöht der Umstieg auf die digitale Verwaltung den Druck auf die Archive im Zuge der Umstellung angebotene Papierunterlagen zu übernehmen und bindet weitere Ressourcen.

Der verstärkte Einsatz von Fachanwendungen in den Verwaltungen ist dennoch nicht spurlos an den Archiven vorübergegangen. Einzelne, vor allem prospektive Bewertungsprojekte wurden gestartet, die praktische Beschäftigung mit den Fragen der Archivierung läuft allerdings erst langsam an. Einen guten Überblick zum Thema bietet der Beitrag von Felix Vinandy im Scrinium 2023.⁸

⁷ <https://neu.ref.wien.gv.at/at.gv.wien.ref-live/web/reference-server/ag-iz-portalverbund>.

⁸ Felix Vinandy, Forschungsstand zur digitalen Archivierung von behördeninternen Fachanwendungen unter besonderer Berücksichtigung ihrer archivfachlichen Bewertung in: Scrinium 77/2023, S. 68-86.