

Archivierung im elektronischen Zeitalter

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung muss für die Staatsbürger/-innen nachvollziehbar und für die politischen Aufsichtsorgane überprüfbar sein. Verwaltungsakten müssen deshalb unabhängig von ihrer Form und ihrem Format unbeschränkt aufbewahrt werden. *Maria Winkler*



Mag. iur. Maria Winkler ist geschäftsführende Partnerin der Advokatur SURY BRUN HOOL und Dozentin für Informatikrecht sowie Recht im Internet an der Hochschule für Wirtschaft (HSW) Luzern. Sie ist schwerpunktmässig im Bereich Informatikrecht und Recht im Internet tätig.
maria.winkler@advokatinnen.ch

Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften der Kantone und des Bundes enthalten durchwegs die Verpflichtung, archivwürdige Akten unabhängig vom Informationsträger unbeschränkt aufzubewahren. Archivwürdig sind Akten, welche wegen ihres wirtschaftlichen, kulturellen, historischen oder sozialen Informationswerts rechtliche oder administrative Bedeutung haben. Archivwürdige Informationen müssen somit in einer guten Qualität unbeschränkt aufbewahrt werden, wobei der Staat in seinem Handeln wirtschaftlich und effizient vorgehen muss.

Mit der Revision der Vorschriften über die kaufmännische Buchführung (Art. 957 ff. OR) hat der Gesetzgeber im privatrechtlichen Bereich die elektronische Führung und Archivierung von Geschäftsunterlagen ausdrücklich anerkannt. Mit dem Erlass der Geschäftsbücherverordnung (GeBüV), welche im Jahr 2002 in Kraft getreten ist, wurden die nötigen Ausführungsvorschriften erlassen, welche die Voraussetzungen dafür festlegen, dass elektronisch geführte und aufbewahrte Unterlagen dieselbe Beweiskraft haben wie Papierdokumente.

Vielfalt der Normen und Systeme

Ein Blick in den öffentlich-rechtlichen Bereich zeigt eine in mehreren Dimensionen heterogene Ausgangssituation für die elektronische Archivierung von Verwaltungsakten. Vorschriften über die Archivierung finden sich beim Bund, den Kantonen und Gemeinden, sie liegen in unterschiedlicher Erlassstufe (Gesetz, Verordnung, Weisung/Reglement) vor und sie unterscheiden sich zum Teil materiell. Zusätzlich finden sich auch in Spezialgesetzen Normen betreffend die Aufbewahrungspflicht für (elektronische) Akten. Die einzelnen Verwaltungsstellen müs-

sen Akten dem zuständigen Archiv erst dann zur Archivierung anbieten, wenn sie diese selbst nicht mehr benötigen. Bis dahin bewahren sie die Akten in der Regel einige Jahre in so genannten Zwischenarchiven selbst auf. Zur Vielfalt an Normen kommt somit eine Vielfalt an IT-Systemen, mit welchen die ursprüngliche Erstellung, Bearbeitung und Zwischenlagerung erfolgt.

Grundsätze der ordnungsgemässen Datenverarbeitung

Da Ausführungsvorschriften, welche die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen der elektronischen Langzeitarchivierung detailliert regeln, generell fehlen, erscheint eine analoge Anwendung der privatrechtlichen Vorschriften über die kaufmännische Buchführung sinnvoll und sachgerecht. Der Bund kennt zwar im Mehrwertsteuerbereich mit der Verordnung des EFD über elektronisch übermittelte Daten und Informationen (EIDI-V) eine Sonderregelung, welche aber nur die Voraussetzungen für die Beweiskraft von ausschliesslich elektronisch erstellten und übermittelten Belegen (E-Billing) festlegt. Für die anderen Geschäftsunterlagen kommen gemäss Mehrwertsteuerordnung (MWSTGV) die Vorschriften der kaufmännischen Buchführung analog zur Anwendung.

Legt man somit an die Archivierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung dieselben Massstäbe an wie in der Privatwirtschaft, müssen die im Folgenden aufge-

zeigten Bedingungen auch bei der Langzeitarchivierung erfüllt werden.

Die Archivierung der Akten muss nach den Grundsätzen der Aktenführung systematisch, vollständig und verlässlich sein und einen Nachweis der Geschäftstätigkeit ermögli-

«Ein Blick in den öffentlich-rechtlichen Bereich zeigt eine heterogene Ausgangssituation.»

chen. Zusätzlich sind bei der elektronischen Archivierung die Grundsätze der ordnungsgemässen Datenverarbeitung zu beachten, wobei dieser Begriff sehr weit auszulegen ist. Die Erteilung und Kontrolle von Zugriffsberechtigungen zählt genauso dazu wie die Sorgfalt bei der Auswahl eines geeigneten elektronischen Archivierungssystems.

Sicherung der Integrität

Die Integrität der elektronisch archivierten Akten muss während der gesamten Aufbewahrungsdauer sichergestellt werden, damit diesen dieselbe Beweiskraft zukommt wie Papierakten. Dabei wird keine absolute Unabänderbarkeit verlangt, sondern die Daten müssen so aufbewahrt werden, dass sie nicht geändert werden können, ohne dass sich dies feststellen lässt. Werden zur Archivierung veränderbare Informationsträger verwendet, muss die Integrität der darauf gespeicherten Informationen durch technische Verfahren, wie beispielsweise den Einsatz von digitalen Signaturen, sichergestellt werden.

Die Anwendung der digitalen Signatur stösst aber zurzeit noch auf einige Schwierigkeiten, die über die Tatsache, dass ein schweizerischer Zertifizierungsdiensteanbieter immer noch fehlt, hinausgehen. Rechnerleistungen werden ständig verbessert und als Konsequenz davon werden die in digitalen Signaturverfahren eingesetzten Schlüssellängen unsicher.

Heute geht man davon aus, dass die Schlüssellängen zwei bis drei Jahre sicher sind, weshalb die Integrität von Informationen, welche mittels digitalen Signaturverfahren gesichert wurden, nach Ablauf dieser Zeit nicht mehr gewährleistet ist. Weder das Bundesgesetz über die Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (ZertES), welches Anfang 2005 in Kraft treten wird, noch die dazugehörige Verordnung (VZertES), welche sich zur Zeit in der Vernehmlassung befindet, enthalten eine entsprechende Regelung. Im Kommentar zur EIDI-V findet sich die Erläuterung der ESTV, dass ein Unsicherwerden der Schlüssellängen durch die ESTV offiziell publiziert werden würde. Erst dann müsse der Steuerpflichtige handeln. Was dieser aber genau zu tun hat, wird nicht erwähnt.

«Neben der interdisziplinären wird auch die internationale Zusammenarbeit, vor allem mit Staaten der EU für die Schweiz einmal mehr eine bedeutende Rolle spielen.»

Verfügbarkeit der Akten

Während der gesamten Aufbewahrungsdauer müssen berechnete Personen innerhalb einer angemessenen Frist auf die archivierten Akten zugreifen können. Akten sind nur dann verfügbar, wenn sie auch gefunden und verstanden werden können. Die Archivierung der zu den Akten gehörenden Metadaten, welche über Struktur, Inhalt, Kontext und Darstellung verarbeiteter Daten zu bestimmten Zeitpunkten Auskunft geben, ist daher unverzichtbar. Sind Akten in den Langzeitarchiven des Bundes oder

der Kantone aufbewahrt, so dürfen während der absoluten Schutzfrist von meist 30 bis 50 Jahren nur berechnete Personen darauf zugreifen. Nach Ablauf der Schutzfrist hat aber jede Bürgerin und jeder Bürger ein Anrecht darauf, in die Akten Einsicht zu nehmen, ohne ein besonderes rechtliches Interesse an dieser Information beweisen zu müssen.

Standardisierungen sind nötig

Standardisierungen sowohl im organisatorischen als auch im technischen und rechtlichen Bereich, welche den gesamten Lebenszyklus der Akten von der Entstehung und Verwendung während der Verwaltungstätigkeit bis zur Langzeitarchivierung oder Vernichtung zumindest innerhalb der einzelnen Kantone sowie für alle Verwaltungsstellen des Bundes verbindlich festlegen, sind unverzichtbare Voraussetzung für eine funktionierende elektronische Langzeitarchivierung. Föderalistische Bestrebungen und die Forderung der einzelnen Verwaltungsstellen nach möglichst grosser Autonomie werden vermutlich aber auch in Zukunft einer Verwirklichung dieser Standardisierungsbestrebungen entgegenstehen.

Aktuelle Projekte

Immerhin haben einige Schlüsselstellen im Bereich Archivierung diese Zeichen bereits erkannt. Beim Bund und einigen Kantonen laufen Projekte im Bereich Records Mana-

gement und/oder Archivierung. Dazu zählen die Projekte GEVER (Formulierung eines Geschäfts- und Aktenführungsstandards für die Bundesverwaltung), ARELDA (Archivierung elektronischer digitaler Daten und Akten im Bundesarchiv), ELGAR des Staatsarchivs Basel-Stadt, VERDI des Kantons Basel-Landschaft und weitere mehr. Die Konferenz

der leitenden Archivarinnen und Archivare auf Kantons- und Bundesebene sowie im Fürstentum Liechtenstein (KLA/CH/FL) hat im Jahr 2002 eine gesamtschweizerische

Strategie zur dauer-

haften Archivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen herausgegeben. Zudem wurde die ISO-Norm 15489/1 betreffend Records Management im Oktober 2003 als E-Government Standard anerkannt (www.ech.ch).

Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Die genannten Anforderungen können im Umfeld der elektronisch archivierten Akten nur durch eine intensive Zusammenarbeit von Technik, Organisation und Recht gelöst werden. Einmal mehr wird die interdisziplinäre Zusammenarbeit dieser drei Kompetenzfelder ausschlaggebend für die Lösung der Probleme, welche das Informationszeitalter neben den unbestreitbaren Errungenschaften mit sich bringt. Ein reines Nebeneinander dieser Disziplinen wird über kurz oder lang nicht mehr ausreichen, um die umfassenden Aufgaben in diesem Zusammenhang zu lösen. Bereits bei der Ausbildung der Archivarinnen und Archivare des Bundes und der Kantone muss auf diese neuen Aspekte ihres Berufes gebührend Rücksicht genommen werden, damit künftigen Generationen wertvolle Informationen aus unserer Epoche langfristig erhalten bleiben.

Neben der interdisziplinären wird auch die internationale Zusammenarbeit, vor allem mit Staaten der EU, in denen Lösungen zu einzelnen der angesprochenen Probleme bereits vorhanden sind, für die Schweiz einmal mehr eine bedeutende Rolle spielen. ■

«Die Integrität der elektronisch archivierten Akten muss während der gesamten Aufbewahrungsdauer sichergestellt werden.»