

Fachliches aus den DiPS.kommunal Arbeitskreisen.

Beispiel: Gewerberegister

von Markus Meinold

Die elektronische Gewerberegisterführung ist in kommunalen Verwaltungen bereits seit fast zwei Jahrzehnten üblich und dementsprechend weit verbreitet. Über die Archivwürdigkeit von Gewerberegisterdaten kann kein Zweifel bestehen, denn sie liefern Informationen zu rechtlichen, wirtschafts- oder familiengeschichtlichen Fragestellungen.

Im Rahmen des DiPS.kommunal-Nutzerkreistreffens wurde am 20.09.2016 eine Arbeitsgemeinschaft Gewerberegister ins Leben gerufen und der Stadt Köln die Federführung übertragen.

Seitens der Stadtarchive Köln, Münster und Hamm sollten die Anforderungen für eine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Gewerberegister, speziell der Software migewa, und dem elektronischen Langzeitarchiv DiPS.kommunal definiert werden.

Die Aufgabe der AG bestand darin, im Laufe des Jahres 2017 zunächst ein Konzept zu entwickeln, aus dem anschließend ein Lastenheft für den Anbieter der Software erstellt werden sollte. Die Kosten für die Schnittstellenprogrammierung mussten ermittelt werden. Dabei stellte sich die Frage, ob die derzeitige Herstellerfirma die Kosten für die Programmierung selbst trägt, da so deren Portfolio erweitert wird.

Künftig werden unter anderem migewa und verschiedene weitere kommunale Fachverfahren am Markt nicht mehr angeboten und folglich auch nicht mehr zum Einsatz kommen. Eine genaue Perspektive war zu dem Zeitpunkt, an dem die Arbeitsgruppe ihre Arbeit aufnahm, noch nicht bekannt. Die Firma naviga, bisher Hersteller der Fachanwendung migewa, gehört nun dem Softwareunternehmen HSH Soft- und Hardware Vertriebs-GmbH an, welches verschiedene kommunale Fachverfahren mit einer einheitlichen Oberfläche entwickelt. Dazu gehört auch VOIS GESO. Im Internet präsentierte das Unternehmen unter VOIS GESO bereits die Planung für den Bereich Gewerberegister.

Vorab musste demnach ein herstellerunabhängiges Konzept mit einem Lasten- und Pflichtenheft erstellt werden.

Bewertung der migewa-Daten aus archivfachlicher Sicht

Im analogen Bereich ist eine Gewerbekartei mit An- und Abmeldungen, sowie den dazu gehörenden, erhobenen Daten komplett archivwürdig. Die Daten einer Karteikarte sind in der Regel

- Nachname, Vorname der/des Gewerbetreibenden
- Datum der Anmeldung
- Art des Gewerbes
- Gewerbestätte
- Datum der Abmeldung etc.

Bei migewa handelt es sich um eine Datenbankanwendung, die seit 1995 auf dem Markt ist. Sie dient der Erfassung und Verarbeitung gewerberechtlicher Vorgänge. Sie besteht aus mehreren Modulen, unter anderem:

- Modul „Gewerbe“ beinhaltet die Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen sowie Gewerbeauskünfte
- Modul „GastG“ beinhaltet die Bereiche Erlaubnis, Gestattung und Sperrzeitverkürzung im Gaststättenrecht
- Modul „Bewacher“ enthält die Erlaubniserteilung sowie die Meldung der Beschäftigten der Bewachungsunternehmen
- Modul „Makler“ enthält die Erlaubniserteilung
- Modul „Reisegewerbe“ enthält die Erlaubniserteilung
- Modul „Spielhallen“
- Modul „Prostitution“
- Modul „Untersagung/Widerruf“
- Modul „Sperrzeit“.

Das Modul „migewa View“ ist die Auskunftsmöglichkeit über das Gewerberegister über das jeweilige Intranet. So können Behörden außerhalb des Ordnungsamtes (zum Beispiel Steueramt, Veterinäramt oder Lebensmittelüberwachung) zugreifen. Sämtliche Felder, die im Formular des migewa-Viewer angezeigt werden, wurden zunächst aus archivischer Sicht als aufbewahrungswürdig eingestuft und eine Komplettübernahme der migewa View-Inhalte vorgeschlagen. Daraufhin kam in der AG eine Diskussion zum Datenschutz auf, ausgelöst durch die Ansicht aus archivfachlicher Sicht, dass alle Daten aus migewa komplett ohne datenschutzrechtliche Betrachtung in das Archiv übernommen und nach einer Sperrfrist der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können.

Die Fachbetreuung und Fachanwendungsbetreuung wiesen darauf hin, dass migewa View lediglich einen lesenden Zugriff auf ein bestimmtes Extrakt von Daten der Fachanwendung migewa darstellt. In dem Fachverfahren migewa selbst und durch den künftigen Einsatz von Web-Modulen zur Online-Auskunft und Online-Meldung werden wesentlich mehr Daten gespeichert, als migewa View anzeigt. Hier sind auch sensible Daten wie etwa Gewerberegisterauszüge und Untersagungen etc. hinterlegt. Es war aus archivfachlicher Sicht zu prüfen, ob weitere Daten aus migewa in elektronischer Form übernommen werden sollen.

Die Aussonderung

Die Archive in NRW sind nach nordrhein-westfälischem Archivrecht auch zur Übernahme von archivwürdigen elektro-

nischen Daten verpflichtet. In Bezug auf die bereits seit vielen Jahren elektronisch geführten Gewereregister besteht ein besonders dringender Handlungsbedarf, da deren Aufbewahrungsfrist aus datenschutzrechtlichen Gründen in der Regel bei fünf Jahren liegt und sie von daher entweder zeitnah aus dem System ausgesondert oder gelöscht werden müssen. Da DiPS.kommunal unter den Kommunalarchiven in NRW, die sich in der Breite mit dieser Herausforderung konfrontiert sehen, mittlerweile eine recht hohe Akzeptanz als digitale Langzeitarchivierungslösung erfahren hat, sollten die zur Einlieferung in DiPS.kommunal notwendigen Standards in das Konzept einfließen. Die Aussonderung der Informationen und Dateien (bundesweit einheitliche Gewerbean-, gegebenenfalls -um- und -abmeldebögen) muss nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist erfolgen. Die Aufbewahrungsfrist für Gewereregister liegt aus datenschutzrechtlichen Gründen in der Regel bei fünf Jahren.

Aussonderungskonzept

Jede Aussonderung enthält eine XML-Datei, die als „Rückgrat“ der gesamten Aussonderung alle relevanten Metadaten enthält. Vorausgesetzt wird auf Seiten des zuständigen Kommunalarchivs eine Importschnittstelle, basierend auf der Spezifikation des bundesweit empfohlenen OSCI-XÖV-Standards XDOMEA (v2.2.0), welche die zwei Nachrichtentypen für den Datenaustausch und die dazugehörige Rückmeldung verarbeiten bzw. ausgeben kann.

Der Transfer der Gewereregister-Aussonderung (XDOMEA-Typ 503) an die jeweilige Betriebsstätte von DiPS.kommunal und die Rückmeldung (XDOMEA-Typ 506) an die Provenienzstelle (Abgebendes Amt) erfolgt verschlüsselt über den DiPS.kommunal Transferservice.

Die Aussonderungsportionen müssen nach folgenden Kriterien einstellbar sein: Datum von/bis (in der Regel auf bestimmte Jahrgänge bezogen) und/oder Anzahl der Gewerbe.

Die Daten sollen aus datenschutzrechtlichen Gründen nach der erfolgreichen Überstellung in das elektronische Langzeitarchiv automatisiert im Fachverfahren gelöscht werden.

Aufbau und Binnenstruktur der Lieferung auf Verzeichnisebene

Neben einer Binnenstruktur der ausgesonderten Elemente müssen auch die Basiserschließungsinformationen in XDOMEA übergeben werden, die eine rudimentäre inhaltliche Recherche sicherstellen und als vorläufige Erschließung ins Erschließungsprogramm/Archiverwaltungsprogramm übernommen werden können (v. a. Name des Gewerbes, Laufzeit, Aktenzeichen etc.). Die Primärdokumente (Gewerbean-, -um-, -abmeldebögen) sind automatisiert in valides PDF/A 1b zu wandeln. Die Aussonderungsportion oder Lieferung entspricht den aussonderungsreifen Einträgen des Gewereregisters eines definierbaren Zeitabschnitts. In der Regel sind jährlich stattfindende Aussonderungen zweckmäßig.

Für die Aussonderung der Gewereregisterdaten wird eine Akte-Dokument-Struktur eingesetzt.

Die gesamte Lieferung muss sich in einem Ordner (Lieferungsordner) befinden. Alle Dokumente im Lieferungsordner müssen sich in einem Unterordner aus Sicht der Datei „XDomea2.xml“ befinden. Die Ordnernamen ergeben sich aus dem Wert „Bezug“.

Des Weiteren sollen die in migewa-View unter dem Reiter „Historie“ in der rechten Spalte aufgeführten Daten in ein PDF/A 1b ausgegeben werden. Das PDF-Dokument soll die Funktion eines Deckblatts übernehmen.

Zusätzlich sollen hier noch folgende Daten abgebildet werden:

- Vergangene Tätigkeiten eines Gewerbes
- Provenienzangabe (Name der Abgebenden Stelle)
- Datum der Aussonderung

Steuerdatei

Nach Abschluss des Aussonderungsprozesses muss eine .rdy (ready) Steuerdatei erzeugt werden. Die Steuerdatei befindet sich auf Ebene des Lieferungsordners. über die Dateiendung „.rdy“ wird der Einlieferungsprozess angestoßen.

Struktur „Aussonderung.Aussonderung.0503“

Der Nachrichtentyp für die Aussonderung ist hierarchisch aufgebaut. Im Falle des Gewereregisters beinhaltet „Akte“ alle Informationen eines gemeldeten Gewerbes (ein Gewereregistereintrag). Der Bereich „Teilakte“ entspricht einem Register und enthält Verweise auf die darin enthaltenen Dokumente. Eine Akte muss mindestens eine Teilakte enthalten. Aus diesem Grund wird für jeden Gewereregistereintrag eine Akte mit einem Unterelement Teilakte angelegt. In der Teilakte wird auf die Dokumente verwiesen. Dort sollte die Reihenfolge der Registereinträge chronologisch sein. Unterhalb des Elements „Dokument“ werden die Dokumente (PDF/A 1b) aufgeführt und die Pfade der Dokumente in einer Verzeichnisstruktur hinterlegt. Jedes Dokument erhält in diesem Zuge eine eindeutige ID.

Durchführung einer Aussonderung

Eine Aussonderung soll sowohl manuell in Absprache zwischen anbietender Stelle und Archiv zur Übernahme der Altdatenbestände als auch automatisiert zu einem bestimmten Zeitpunkt angestoßen werden können. Die automatisierte Erzeugung der Aussonderungen kann an bestimmten Tagen, zu einer bestimmten Uhrzeit (zum Beispiel am Wochenende) durchgeführt werden oder zu anderen Zeiten, so dass die Anwender durch eine möglicherweise aufkommende Auslastung des Systems nicht beeinträchtigt werden. Im Zuge der Aussonderung sollen alle archivwürdigen Daten des Registers ausgesondert werden, deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist. Um handhabbare Aussonderungsportionen zu erhalten, sollten Filtermöglichkeiten eingebaut werden. Gezielte Abfragen sollten die Aussonderung von Daten ermöglichen, so dass etwa sukzessive die Daten ausgegeben werden können, die seit Einführung

des Systems bis 1999 archivreif geworden sind, dann die Daten des Folgejahres usw.

Gerade am Anfang muss der Umfang der Aussonderungsportionen festgelegt werden können, zum Beispiel „alle archivreif gewordenen Fälle der Zeit von Beginn bis 1995“, in einem zweiten Schritt die der zwei Folgejahre usw. Diese Portionierung der Daten ist sinnvoll, um gerade den Archiven in Großstädten zu ermöglichen, die aufkommende Datenmenge zu verarbeiten.

Es muss ein optionales Textfeld implementiert werden, in dem die aussondernde Stelle die Möglichkeit hat, einen Hinweis zur Aussonderung eingeben zu können. Der Inhalt des Feldes wird in die XDOMEA-Datei geschrieben.

Bei Störungen soll entsprechend automatisiert reagiert werden, so dass eine vollständige Aussonderung im Ergebnis gewährleistet ist. Etwaige Fehler müssen in einer Log-Datei verständlich protokolliert werden.

Die zu bildende Transaktions-ID muss eineindeutig sein.

Perspektiven (mit Stand von März 2019)

Bisher gab es vier Testlieferungen, entstandene Fehler wurden an naviga gemeldet und nach dem Lastenheft zur Korrektur gegeben.

Beim letzten Treffen der AG Gewereregister wurde die Frage zur Kompatibilität der Schnittstelle mit dem zukünftigen migewa Nachfolgeprodukt aufgegriffen. Laut Hersteller wird es eine Schnittstelle in VOIS GESO geben, der Zeitpunkt der Fertigstellung ist aber noch ungeklärt.

Eine Reihe weiterer Fragen war noch mit dem Hersteller zu klären, etwa, wie eine Aussonderung angestoßen wird, beziehungsweise wo die Bedienung (Buttons, Hinweis-Feld, Einstellung des Aussonderungszyklus etc.) stattfindet. Laut Hersteller soll die Aussonderung in dem IRIS Webservice angestoßen werden, die mit der migewa-Datenbank verbunden ist. Der Job wird konfiguriert und die Automatisierung eingestellt. Jeder Administrator in den Gewerbebehörden kennt die IRIS und kann diese auch konfigurieren.

Noch in 2019 sollte eine Programmversion zur Verfügung stehen, welche die neue Aussonderungsfunktion beinhaltet. Je nach erfolgreicher Abnahme wird die Schnittstelle mit migewa 9.13.0 oder migewa 9.14.0 ausgeliefert. Beide Versionen erscheinen im Jahr 2019.

Das Löschen der Daten nach der Überführung in das Langzeitarchiv ist ein wichtiger Bestandteil der Aussonderungsfunktion. Die Löschfunktion ist bereits heute in migewa vorhanden und wird auch von Behörden genutzt.

Hier steht seitens des Herstellers eine endgültige Lösung noch aus. Was sind die genauen Funktionen und sind automatisierte Löschungen möglich? Wer ist berechtigt zum Löschen? Eine Löschung auf Behördenseite (bspw. bei falsch angelegten Einträgen) sollte nur durch einzelne Administratoren möglich sein sollte, die mit dem Archiv in Verbindung stehen, um wilden Kassationen vorzubeugen. ■

Dr. Markus Meinhold
Stadtarchiv Hamm
Meinhold@Stadt.Hamm.de