

Bericht über die Tätigkeit des Unterausschusses EDV der Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK)

Rolf-Dietrich Müller

Der 1991 gebildete Unterausschuß EDV der Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag hat sich zunächst insbesondere mit Fragen des EDV-Einsatzes in kommunalen Archiven und der Erarbeitung von Kriterien für kommunalarchivgeeignete Software befaßt. Ergebnis dieser Bemühungen waren „Empfehlungen für den EDV-Einsatz in Kommunalarchiven“¹.

Ein zweites Arbeitsfeld, dem sich der Unterausschuß seit 1993 zugewandt hat, ist die Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen. Gerade in den Kommunalverwaltungen hat die technikunterstützte Informationsverarbeitung ja bereits eine relativ lange Tradition. Vor allem das Einwohnermeldewesen wurde frühzeitig auf EDV umgestellt. Aufgrund der mittlerweile enorm angewachsenen Zahl unterschiedlichster Anwendungen im kommunalen Bereich wäre der Unterausschuß natürlich völlig überfordert, wenn er sich die Aufgabe stellen wollte, Problemlösungen für jeden Einzelfall zu erarbeiten. Detaillösungen müssen sich an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen orientieren und können daher viel besser von lokalen bzw. regionalen Arbeitsgruppen bewältigt werden. Der Unterausschuß kann also nur Forderungen, Vorgaben und Empfehlungen eher allgemeiner Art formulieren, die dann vor Ort mit Leben zu füllen sind.

Hinsichtlich der Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen gibt es eine personelle Verzahnung des Unterausschusses EDV mit einem seit 1992 im Kreis Neuss tätigen Arbeitskreis zur Bewertung und Archi-

1 Norbert REIMANN, *Empfehlungen für den EDV-Einsatz in Kommunalarchiven*, in: Der Archivar 46 (1993), Sp. 431-442

vierung der bei der dortigen Kreisdatenverarbeitungszentrale geführten Datenbestände. Dieser Arbeitskreis setzt sich aus Vertretern der Hauptämter und der Archive der Kreisangehörigen Kommunen sowie Vertretern des Rechenzentrums zusammen.

Entgegen den allgemeinen Erwartungen bzw. Befürchtungen ist die Neusser Arbeitsgruppe zu der Einschätzung gekommen, daß es sich bei den zahlreichen Großrechnerverfahren unterschiedlichster Art überwiegend um unterstützende Programme handelt, also Verfahren zum Zwecke effektiverer Arbeitsbewältigung, deren Informationen sich nach wie vor im klassischen Schriftgut niederschlagen und daher nur zu einem relativ kleinen Teil für die Kommunalarchive von Interesse sein dürften. Auch wenn die Einschätzung des Neusser Arbeitskreises zutrifft, so bleibt festzustellen, daß es aber doch einige Bereiche gibt, die für die Kommunalarchive von ganz zentraler Bedeutung und somit unverzichtbar sind. Hierzu zählen das Einwohnermeldewesen, Gewerberegister und die erst in jüngerer Zeit eingesetzten Verfahren zur elektronischen Erstellung von Kataster- oder Stadtgrundkarten. Die bisher üblichen Notbehelfe, insbesondere im Einwohnerwesen praktiziert, den Archiven in bestimmten Zeitabständen vollständige Datensätze oder Veränderungslisten in Form von Microfiches oder Papiausdrucken zu übergeben, können auf Dauer nicht befriedigen, werden doch Recherchen mit zunehmender Zahl der archivierten Ersatzdatenträger immer zeitaufwendiger und somit unpraktikabler. Zudem geben derartige Querschnitte in bestimmten Zeitabständen naturgemäß nur ein unvollständiges Bild der Einwohnerbewegung wieder. Bei derartigen Anwendungen ist also die Übernahme der vollständigen Datenbestände nach Ablauf der gesetzlichen Speicherfristen für die Kommunalarchive unverzichtbar. Das kann und darf unseres Erachtens aber nicht dadurch geschehen, daß die Speichermedien an das Archiv abgegeben werden und dieses muß dann sehen, wie es damit zurechtkommt. Kommunalarchive wären sowohl technisch als auch personell mit einer solchen Aufgabe hoffnungslos überfordert. Eine praktikable Lösung kann nach

Auffassung des Unterausschusses EDV nur so aussehen, daß die Daten im Auftrag und nach Vorgaben des Archivs weiterhin vom Rechenzentrum vorgehalten und gepflegt werden und dieses dafür verantwortlich ist, die Daten dauerhaft zu sichern und dem Archiv und dessen Benutzern eine problemlose Nutzung zu ermöglichen. Genau in diese Richtung zielt der als vorbildhaft zu bezeichnende Erlaß der Niedersächsischen Staatskanzlei über die „Verwahrung, Erhaltung und Nutzung des aus automatisiert geführten Daten bestehenden Archivgutes der niedersächsischen Staatsarchive“ vom 6. November 1996.

* * *

Auch wenn die Hoffnung auf eine entsprechende generelle Vorschrift für Kommunen wohl illusorisch ist - sie regeln ihr Archivwesen lt. Gesetz in eigener Zuständigkeit - wäre es für die diesbezüglichen Belange der Kommunalarchive zweifellos hilfreich, wenn auf Länderebene generell derartige Regelungen getroffen würden, die sich dann analog für die Kommunen heranziehen ließen. Der gesetzliche Auftrag zur Archivierung digitaler Überlieferungsformen ist klar formuliert, was fehlt, sieht man einmal vom Beispiel Niedersachsen ab, sind verbindliche Vorgaben, wie dieser Auftrag des Gesetzgebers umgesetzt werden kann.

Aber auch wenn die technischen Probleme im Wege einer Auftragsverwaltung der Daten gemeistert werden können, muß man sich darüber im klaren sein, daß weitere gravierende Fragen zu lösen sind. Aufgrund der besonderen und durchaus nicht einheitlichen Organisationsformen kommunaler Rechenzentren wird der Kostenfrage eine entscheidende Bedeutung zukommen. Die Rechenzentren werden Datenvorhaltung, -pflege und Benutzungsbereitstellung nicht kostenlos durchführen. Es müssen also in ausreichendem Maße Gelder bereitgestellt werden. Uns es müssen auch Mittel und Wege gefunden werden, den Archiven und deren Benutzern die Nutzung der Datenbestände ohne hochspezialisierte Vorkenntnisse

zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, daß sich die Archive bereits in die Planung von Datenverarbeitungsverfahren einbringen und ihre Forderungen deutlich artikulieren.

Mittelfristiges Ziel des Unterausschusses EDV der BKK ist es, für den Komplex der Großrechnerverfahren eine Art Handreichung zu entwickeln, die es dem Kommunalarchivar vor Ort, der ja häufig als Einzelkämpfer tätig ist und vielfach vor einem ganzen Berg von Problemen steht, erleichtert, diese Aufgaben anzugehen.

Ein weiterer Themenbereich, dem der Ausschuß sich gewidmet hat, ist das „papierlose Büro“. Auch wenn es nach meiner Kenntnis bisher noch keine „papierlose“ Kommunalverwaltung gibt, so gehen die Tendenzen doch wohl stark in diese Richtung. Kommunalverwaltungen sind, zumindest was die technische Ausstattung anbelangt, häufig ausgesprochen innovations- und auch experimentierfreudig. Entsprechende Entscheidungsprozesse können aufgrund der, im Vergleich zur Landesverwaltung, recht kurzen Entscheidungswege sehr zügig ablaufen.

Um hier rechtzeitig einzuwirken, hat der EDV-Ausschuß einen im Herbst 1995 von der Bundeskonferenz der Kommunalarchive und im Frühjahr 1996 im Archivar veröffentlichten „Forderungskatalog für die elektronische Aktenführung“² erarbeitet. Der Katalog zielt darauf ab sicherzustellen, daß Verwaltungshandeln auch bei elektronischer Aktenführung jederzeit nachvollziehbar sein muß. Er beinhaltet unter anderem die Forderungen der Strukturierung des elektronischen Schriftgutes nach einer Art Aktenplan, also die inhaltliche Verknüpfung und chronologische Abfolge der Schriftstücke, die Unveränderbarkeit abgeschlossener Vorgänge, die Dokumentation der Entscheidungswege wie Kenntnisnahme,

2 *Forderungskatalog der Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag für die elektronische Aktenführung*, in: *Der Archivar* 49 (1996), Sp. 155-156

Abzeichnung, Mitzeichnung, Stellungnahme etc., die Erkennbarkeit der Rechtsqualität der Einzeldokumente, wie Entwurf, Ausfertigung oder Kopie, die alleinige Entscheidungskompetenz des Archivs über Löschung oder dauernde Aufbewahrung von Vorgängen und natürlich auch die Forderung, den Archiven die erforderlichen technischen Möglichkeiten und Hilfsmittel bereitzustellen, die es ihnen ermöglichen, ihrem Auftrag der Übernahme, dauerhaften Erhaltung und Nutzbarmachung der Informationen nachzukommen. Natürlich hat ein solcher Forderungskatalog keine rechtsverbindliche Qualität, dennoch glaube und hoffe ich, daß ein solches Papier des Deutschen Städtetages bei den zuständigen Organisationsstellen der Kommunalverwaltungen sicher ein größeres Gewicht hat, als wenn die Archive ohne Rückendeckung durch einen kommunalen Spitzenverband entsprechende Forderungen erheben würden.

* * *

Abschließend soll noch ein Bereich angesprochen werden, der sich im Vorfeld einer systematisch geplanten elektronischen Aktenführung bewegt und der als nicht ganz unproblematisch erscheint. In den letzten Jahren sind in den Kommunalverwaltungen an die Stelle weniger Einzel-PC für Spezialanwendungen großflächige, gemeinübergreifende und in permanentem Wandel begriffene Netzwerke getreten, die über komfortable Textverarbeitungsprogramme verfügen, in die Mail- und Informationsdienste integriert sind und an die eine kaum noch überschaubare Anzahl von Sonderanwendungen einzelner Dienststellen angebunden ist. Aufgrund der benutzerfreundlichen Software, die breiten Raum für individuelle Lösungen läßt, entwickelt sich nach meiner Erfahrung hier eine gefährliche Grauzone, die in manchen Bereichen zu einer kaum noch kontrollier- und einschätzbaren Mischform aus herkömmlicher Aktenführung und individuell gestalteter elektronischer Ablage führt. Bekanntermaßen wird in Kommunalverwaltungen häufig mit Sachbearbeiterregistraturen gearbeitet

und diese befinden sich zumeist ohnehin nicht gerade in einem vorbildlichen Zustand. Obwohl die bekannten Grundsätze einer geregelten Aktenführung zur Wahrung der Verwaltungstransparenz natürlich nicht außer Kraft gesetzt sind, zeichnen sich doch, wie ich aus meiner eigenen Verwaltung weiß, Neigungen ab, bestimmte Schriftgutbereiche nicht mehr in Papierform vorzuhalten, sondern nur noch auf dem PC zu speichern. Auf dem ersten Blick ist das ja viel einfacher und bequemer als Schriftwechsel abzuheften oder in Akten zu blättern. Die Sachbearbeiter basteln sich persönliche Ablagesysteme nach ihren Bedürfnissen und finden sich darin auch zurecht, aber eben nur sie selbst und niemand sonst. Zudem kann man ja, nur am Tagesgeschäft orientiert, so wunderbar leicht und einfach aktualisieren. Darüber, daß die durch Aktualisierung gelöschten Daten unter rechtlichen und historischen Gesichtspunkten von Bedeutung sein könnten, macht sich kaum jemand Gedanken. Ich will Ihnen dafür ein typisches Beispiel geben: In der Stadtverwaltung Paderborn hatte das Organisationsamt vor einigen Wochen die Absicht, aus Gründen der Kostenersparnis die seit Jahrzehnten als Loseblattwerk geführte und gedruckte Ortsrechtsammlung abzuschaffen und nur noch in ständig aktualisierter Fassung über das Netz anzubieten. Eine für die täglichen Geschäftsbedürfnisse sicher sehr sinnvolle und begrüßenswerte Idee, die aber völlig außer acht ließ, daß insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten häufig auf ältere Satzungsvarianten zurückgegriffen werden muß. Natürlich wären künftig ältere Satzungen auch noch auf Papier greifbar, aber eben nicht mehr gezielt und kurzfristig in einer sachsystematisch gegliederten Sammlung, sondern in den entsprechenden Akten der Fachämter, in Sitzungsvorlagen oder Protokollanlagen und demzufolge nur mit wesentlich größerem Aufwand zu ermitteln. Auf den Einspruch des Archivs hin wurde den Verantwortlichen die Problematik sofort klar und entschieden, das Ortsrecht im Netz einstweilen nur als zusätzliches Angebot laufen zu lassen. Das Beispiel zeigt, daß seitens der Archive größte Aufmerksamkeit und ein aktives Einschalten in die derzeitigen Prozesse geboten ist.

Ob es jedoch in dieser „Grauzone“ immer mit Erfolg gelingt, wage ich zu bezweifeln.

Dennoch, ein wenig hoffnungsfroh stimmt mich der Umstand, daß die KGSt, deren schriftlichen Erzeugnissen die Kommunalverwaltungen im allgemeinen ja einen relativ hohen Stellenwert beimessen und die ihnen als Richtlinien organisatorischer Maßnahmen dienen, wohl mittlerweile auch die Gefahren und Probleme der Entwicklung erkannt und, unter Warnung vor euphorischer und grenzenloser EDV-Gläubigkeit, im April dieses Jahres für Archivare und Vertreter der Organisationsämter ein erstes Seminar zum Thema „Von der Konventionellen zur elektronischen Schriftgutverwaltung“ durchgeführt hat.