

Die Archivierung digitaler Unterlagen in einer heterogenen IT-Landschaft. Ein Beispiel für archivische Informationspolitik*

KARL-ERNST LUPPRIAN

Die im Freistaat Bayern bislang eher vorsichtigen Ansätze zur Einführung von rechnergestützten Registratur- und Vorgangsbearbeitungssystemen – neudeutsch Dokumentenmanagement- und Workflow-systeme genannt – haben von zwei Seiten erhebliche Anschläge erfahren: zum einen durch die High-Tech-Offensive der Staatsregierung, die in einen von der Regierung von Unterfranken musterhaft erarbeiteten IuK-Rahmenplan auf der Ebene der Regierungen mündete, zum anderen durch eine Sonderprüfung des Bereichs Innerer Dienst der Staatsministerien durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof. Dieser Bericht offenbarte zwar schonungslos die Orientierungs- und Konzeptlosigkeit, mit der mancherorts die Einführung von DV-Systemen in der Bürowelt mit der Lösung aller Probleme gleichgesetzt wird. Auf der anderen Seite wertete der Rechnungshof zwar die Einsparungspotentiale durch das Wegrationalisieren von Registratoren, doch die Gegenrechnung für den personellen Aufwand für die Pflege neuer digitaler Registratur- und Vorgangsbearbeitungssysteme wurde nicht aufgestellt. Denn mit dem Einsatz elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme wandelt sich die Stellung des Registrators vom „Aktenverwalter“ zum ständig benötigten Partner der Sachbearbeiter.

Der Bericht des Obersten Rechnungshofes offenbart – ohne dies explizit zu sagen – das Dilemma einer staatlichen Verwaltung, die im Bereich der Schriftgutverwaltung jeglicher zentralen Kompetenz – bis auf ganz allgemeine Vorschriften, die z. B. die äußere Form von Ausläufen regeln – entbehrt. Die Autonomie der Ressorts bei der Regelung ihrer inneren Angelegenheiten ist in der Verfassung des Freistaats Bayern festgelegt und steht nicht zur Disposition.

Die Staatlichen Archive Bayerns können demnach nicht – wie die NARA in Washington oder das Public Record Office in Kew – Records Management kraft gesetzlichen Auftrags betreiben oder sich – wie in Niedersachsen – bei der Archivierung digitalen Schriftguts auf zentrale Kompetenzen stützen. Doch das Bayerische Archivgesetz gibt ihnen immerhin den Auftrag, die „Behörden, Gerichte und sonstigen öffentlichen Stellen“ in Fragen der Schriftgutverwaltung bis hin zur Archivierung zu beraten.

Diese Beratungskompetenz ist unser Ansatzpunkt. Wir wollen – und müssen – die Staatsverwaltung bei der Einführung neuer Verfahren im Bereich der Schriftgutverwaltung begleiten und im Rahmen unserer Möglichkeiten dafür sorgen, daß die gewählten Wege nicht in Sackgassen enden. Wie aber können wir unseren Behörden und Gerichten helfen, einen Weg einzuschlagen, der einerseits die mittelfristige Verfügbarkeit der digitalen Unterlagen garantiert, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu sichern, andererseits aber den langfristigen Zugriff auf ausgewählte Mengen dieser Unterlagen in den Archiven im Rahmen der Rechtssicherheit und der Bewahrung einmaligen Kulturguts sicherstellt? Oder – drehen wir den Spieß einmal um – was kann die Verwaltung tun, um das, was sie den Archiven aufgrund gesetzlicher Verpflichtung anzubieten hat, in eine Form zu bringen, die den von der Mittelausstattung doch eher schwachbrüstigen Archiven allzu arge technische und damit auch finanzielle Kapriolen erspart?

Über Lebenszyklen, Datenstrukturen, technische und organisatorische Fragen wurde und wird weiter zu diskutieren sein. Besonders wichtig erscheint mir jedoch, die Verwaltung für diese Probleme erst einmal empfindsam zu machen, sie wachzurütteln, sie auf die Risiken des drohenden – und vielleicht

* Für die Druckfassung wurde die Vortragsform beibehalten. Die im Anhang abgedruckte Fassung der Empfehlungen ist noch im Entwurfsstadium und hat keinen offiziellen Charakter.

schon jetzt unvermeidlichen – Datenverlusts hinzuweisen, der ihre Funktionsfähigkeit und den unersetzbaren Nachweis der Rechtmäßigkeit ihres Handelns schon in relativ kurzen Fristen gefährden kann – ganz abgesehen vom Verlust einmaligen Kulturguts.

Wie kann man dieses Ziel in einem Land mit der geschilderten Ressortautonomie erreichen? Die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns hat eine Arbeitsgruppe Archivierung digitaler Unterlagen der Verwaltung ins Leben gerufen und ihr den Auftrag erteilt, nach Lösungen zu suchen. Die Arbeitsgruppe besteht aus zwei Referenten der Generaldirektion, zwei Referenten des Bayerischen Hauptstaatsarchivs und einem des Staatsarchivs München.

Nachdem ein Grundsatzpapier ausgearbeitet war, wollten wir ein Treffen der Amtschefs aller Ministerien veranstalten und sie durch kurze, eindringliche Vorträge für unser Anliegen gewinnen. Behutsame Erkundungen ergaben jedoch, daß der Terminkalender eines Amtschefs nicht weniger ausgebucht ist als der eines Ministers. Wir mußten uns also von diesem Plan verabschieden.

Wir haben dann versucht, die den Amtschefs nachgeordneten Entscheidungsträger für den Bereich Organisation und Datenverarbeitung zu ermitteln. Es zeigte sich, daß es hierfür von Ressort zu Ressort unterschiedliche Regelungen gibt. Nachdem wir die einschlägigen Personen festgestellt hatten, fragten wir uns, wie wir in ihnen überhaupt den Wunsch – nein, besser die Begierde – wecken könnten, zu uns zu kommen, unsere Wünsche anzuhören und mit uns darüber zu sprechen.

Das für die Politiker und die Amtschefs entworfene Positionspapier ist für diesen Personenkreis wenig geeignet. Organisationsleiter erwarten konkrete Rahmenvorstellungen, die sie in ihren Ressorts umsetzen und vertreten können. Für diesen Zweck haben wir Empfehlungen für die Behörden des Freistaats Bayern entworfen, die hier in einer Entwurfsfassung vorliegen. Wir meinen, daß einem solchen Text eine zentrale Bedeutung zukommt. Von seiner Qualität – inhaltlich wie äußerlich, oder soll ich sagen, werbewirksam? – wird es abhängen, ob wir aus unserer Beratungskompetenz eine Mitwirkungskompetenz machen können.

Angesichts des relativen Umfangs des Textes dürfte es notwendig sein, an den Anfang der Empfehlungen, also noch vor das Geleitwort, eine Zusammenfassung von höchstens einer Seite zu stellen. Sie soll auf die Problematik neugierig machen und ist für die Entscheidungsträger auf höherer Ebene vorgesehen, die erfahrungsgemäß auf längere Texte allergisch reagieren. Diese Zusammenfassung werden wir jedoch erst nach dieser Tagung erstellen, wenn wir die Ergebnisse unserer Diskussion verarbeitet haben.

Danach wird eine neue Entwurfsfassung der Empfehlungen unseren Staatsarchiven in den Regierungsbezirken zur kritischen Würdigung zugeleitet. Parallel dazu wird der Text von einigen kompetenten Fachleuten in der Verwaltung, zu denen wir gute persönliche Kontakte aufgebaut haben, geprüft. Nach diesem „Testlauf“ soll der Text professionell gestaltet und das fertige Produkt den oben angesprochenen Organisations- bzw. EDV-Referenten der Ministerien anläßlich einer Tagung bei uns präsentiert werden.

Offen ist noch die Frage, wie unsere Empfehlungen „unters Volk gebracht“ werden sollen. Man sollte sich nicht von vornherein darauf verlassen, daß die Ministerien von sich aus für die Verbreitung in ihrem nachgeordneten Bereich Sorge tragen. Wenn dies vereinbart werden kann, um so besser.

Eine weitere Möglichkeit ist die Integration in einschlägige Seminare für die Fortbildung von Angehörigen der öffentlichen Verwaltung, wie sie von der Bayerischen Verwaltungsschule, dem Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung oder der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern angeboten werden.

Vorgesehen ist auch die Publikation in Form eines Aufsatzes in von der Verwaltung regelmäßig gelesenen Zeitungen und im Bayerischen Behördennetz.

Parallel zur Ausarbeitung der Empfehlungen haben wir eine Projektskizze „Archivierung digitaler Unterlagen“ erarbeitet. Anhand einer Schilderung des Lebenszyklus’ digitaler Akten – denn auf diesen Archivalientyp wollen wir uns vorerst beschränken – werden drei Schwerpunkte genannt:

1. Aussonderungsmodul – möglichst automatisierte Bewertung und Aussonderung anhand des Aktenplans
2. Archivierungsschnittstelle
3. Langfristige Speicherung unter Betonung des nach Möglichkeit raschen Zugriffs auf die Daten und ihre forschungsgerechte Präsentation

Da es vorwiegend im Bibliotheksbereich ähnlich geartete Projekte gibt, haben wir uns bemüht, Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen, wie beispielsweise im Rahmen einer Besprechung unserer Arbeitsgruppe mit dem Stab des Münchener Digitalisierungszentrums in der Bayerischen Staatsbibliothek. Dabei zeigten sich – bei gegenseitiger hoher Kooperationsbereitschaft – die doch grundlegend unterschiedlichen Probleme, die auf der konzeptionellen Verschiedenheit von Archiv- und Bibliotheks- bzw. Sammlungsgut beruhen. Man kann sich gewinnbringend über plattformunabhängige Datenformate und Strukturierungssprachen wie SGML austauschen, doch dann enden die Gemeinsamkeiten rasch.

Unser Projekt, für das wir zu gegebener Zeit Fördermittel beantragen werden, wird u.a. auf die Untersuchung folgender Fragen zielen:

1. Ermittlung der essentiellen und akzidentiellen Merkmale eines digitalen Akts. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist für die Wahl des Datenformats für die Speicherung wichtig.
2. Wie müssen die archivierten digitalen Unterlagen im Speicher strukturiert werden? Sollen die Metadaten in jedes archivierte Objekt eingekapselt oder in einer übergeordneten Struktur abgelegt werden? Sollen Metadaten – gegebenenfalls in Auswahl – von kassierten Unterlagen übernommen werden oder nicht, um auch den Teil der nicht ins Archiv gelangten Überlieferung evident zu machen?
3. Wie sind die Zugriffsmöglichkeiten für die Forschung zu gestalten? Können Findmittel aus Metadaten und digitalen Aussonderungsverzeichnissen mehr oder minder automatisch erstellt werden? Kann ein sofortiger Lesezugriff auf die Masse des Materials angeboten werden oder sind dem Benutzer Wartezeiten wegen notwendiger Konvertierungsläufe zuzumuten?

Letzten Endes wird man viele Fragen nur beantworten können, wenn realitätsnahe Probeläufe stattfinden. Wir haben das Glück, daß der Bayerische Verwaltungsgerichtshof von sich aus an uns herangetreten ist und sich als Pilotpartner angeboten hat.

Für die Entwicklung eines Aussonderungsmoduls, die wir – im Gegensatz zur Meinung der DFG – für eine durchaus überregional bedeutende Aufgabe halten, hat die Landesarchivdirektion Baden-Württemberg beachtliche Vorarbeiten geleistet. Erlauben Sie mir, diese Gedanken weiter zu spinnen, auch auf die Gefahr hin, für einen Spinner gehalten zu werden: Neben der aktenplanbasierten Bewertung und Aussonderung wäre eine Software denkbar, die anhand einer Wissensbasis digitale Akten liest, gewichtet und Vorschläge für die Bewertung macht – also eine Art „Roboter“. Die Realisierung hängt vom Stand der Forschung zur Künstlichen Intelligenz (KI) ab. In Bayern ist hierfür ein ortsübergreifendes Hochschulinstitut namens FORWISS geschaffen worden, das von der TU München und den Universitäten Erlangen-Nürnberg und Passau getragen wird.