

Archivische Anforderungen an die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung und an elektronisch geführte Register bzw. Elektronische Schriftgutverwaltung, Aktenbildung und Vorgangsbearbeitung

HORST ROMEYK

Auf der Basis der Anbieterspflicht der Behörde und der Bewertungsentscheidung des Archivars ging bisher Registraturgut von den Behörden in die Archive über, begleitet von Ablieferungslisten als Nachweis dessen, was abgegeben worden ist. Es besteht kein Grund, in diesen klassischen Abläufen auch und gerade im Zeichen IT-gestützter Vorgangsbearbeitung einen Paradigmenwechsel vorzunehmen. Der Archivar muß aber im Zeichen gewandelter äußerer Formen seine Anforderungen präzise definieren und sie bei der konzeptionellen Erarbeitung anmelden und auf ihre Einarbeitung drängen. Einige, wenn auch noch nicht in der Anwendung erprobte Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen sollen dies verdeutlichen.

In Nordrhein-Westfalen hat es seit Beginn der 1990er Jahre Bestrebungen zur Automation in den Registraturen gegeben. Zunächst waren dies unterschiedliche Ansätze in verschiedenen Ressorts. Überlegungen hinsichtlich einer Bündelung und damit einer planvollen Bearbeitung führten zu einem Pilotversuch durch das damalige Kultusministerium, das bei einem erfolgreichen Ausgang das Verfahren in andere Ressorts portieren sollte. Der Anwenderkreis war beschränkt auf die Ministerien, berücksichtigte also nur den horizontalen Verbund auf der Ebene der obersten Landesbehörden.

Dieser Pilotversuch war Teil eines langfristig angelegten Vorhabens der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung, stufenweise die mit der Aufgabenerledigung in Behörden verbundene schriftliche Kommunikation („dokumentenbasierte Vorgangsbearbeitung“) ganzheitlich informationstechnisch zu unterstützen. Mit der Realisierung einer ersten Stufe wurde 1992 bei dem genannten Ministerium begonnen. Das System unterstützte vor allem das Erfassen und Recherchieren von Informationen zu Vorgängen und Dokumenten, die in Papierform vorlagen und als solche zu Akten formiert wurden, das heißt, in einem ersten Arbeitsgang wurden Registraturhilfsmittel erstellt, die als sogenannte Metadaten die Verwaltung, das Wiederfinden und das Bearbeiten der einzelnen Vorgänge optimieren sollten. Metadaten waren in diesem Zusammenhang beispielsweise Eingangsdatum, Einsender, Betreff, Aktenzeichen usw. Die begriffliche Subsumierung erfolgte zunächst als „Schriftgutverwaltung“ (SGV). Die entwickelte Anwendung wurde 1993 durch Hauserlaß in diesem und später auch im Innenministerium verbindlich gemacht. In der zweiten Stufe war eine Anwendungslösung zur Archivierung elektronischer Dokumente konzipiert, wobei „Archivierung“ hier nur das längerfristige Vorhalten und Verfügbarmachen von Vorgängen in den Behörden beinhaltete (Altregistratur). Weitergehende Zielrichtung war aber von Anfang an die elektronische Vorgangsbearbeitung mit dem Entstehen der elektronischen Akte (als dritte Stufe). Letzteres bedeutete, daß der gesamte Prozeß der Vorgangsbearbeitung, soweit er nach den Grundsätzen des Verwaltungshandelns in den Akten dokumentiert sein muß, in elektronischer Form nachweisbar sein sollte. Daraus folgerte zum einen, daß prinzipiell alle aktenrelevanten Dokumente in elektronischer Form gespeichert werden, zum anderen, daß sämtliche Bearbeitungsschritte so weit systemtechnisch zu unterstützen waren, daß die elektronische Akte gebildet werden konnte und der Bearbeitungsprozeß (Laufwege usw.) in elektronischer Form lückenlos rekonstruierbar blieb. (Nur nebenbei: Die elektronische Akte sollte nicht mit der Einführung des papierlosen Büros gleichgesetzt werden!)

Als großer Erfolg kann gewertet werden, daß frühzeitig die Archivverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen – hier das Hauptstaatsarchiv mit seiner Abteilung Ministerialarchiv – zu den Fragen eines geordneten Übergangs archivwürdiger Teile von elektronischen Registraturen an das Archiv hinzugezogen worden ist. Eine erste unmittelbare Folge dieser Beteiligung war, daß allein schon durch den

Hinweis auf einen gemeinsamen Verwahrort allen Schriftgutes in einem Archiv die Metainformationen zusätzlich einen Hinweis auf die vorgangsproduzierende Stelle erhielten (um die verschiedenen Ressorts auseinanderhalten zu können). Eine sogenannte Archivschnittstelle wurde dann in der im April 1994 erschienenen Textfassung „Bürokommunikation im Kultusministerium NRW, Papier Nr. 15: Schriftgutverwaltung. Zweite Stufe: Archivierung“ definiert. Es lohnt sich, kurz die damals eingenommenen Positionen zu resümieren, weil sie einige unverzichtbare und fortgeltende Aussagen beinhalten und auch erkennen lassen, welche Standorte, welche Anforderungen bereits seit geraumer Zeit formuliert oder als selbstverständlich angesehen werden. Daß es dabei Diskrepanzen zum Erreichten gibt, kann nicht geleugnet werden.

Ging die klassische Aussonderungspraxis der Behörden und Übergabe an die Archive von der Inaugenscheinnahme des (Papier-)Schriftgutes aus, so sollte in Zukunft das Bewertungsverfahren in das Vorfeld der Entstehung des (elektronischen) Schriftguts verlagert werden. Nach wie vor aber sollte der Archivar gezielt für oder gegen eine Übernahme in das Archiv entscheiden. Damit sollte Archivierung nach den bisherigen Erfahrungen weiterhin auswählend (selektiv) sein, das heißt, es mußten nach wie vor Bewertungskriterien gelten, um die Masse der zu speichernden Dokumente/Vorgänge nicht zu umfangreich werden zu lassen. Mit anderen Worten: Aus den „Archiven“ der Ressorts wird nur ein bestimmter Prozentsatz in die „Endarchivierung“ übernommen.

Bezüglich der Aussonderung sollte nach Möglichkeit ein Verfahren stattfinden, das an die Metainformationen gebunden war. In den Metadaten mußte ein Hinweis auf die Abgabe an das Archiv bzw. eine Freistellung von dieser Abgabepflicht verankert sein. Bei den Metadaten sollten zudem die Bewertungskriterien angehängt werden, und diese sollten sich auf „Vorgänge“ (im klassischen Verständnis: „Akten“, nicht Einzeldokumente) beziehen. Diese Vorgehensweise setzte allerdings voraus, daß die Vielzahl der Einzeldokumente zu einem Vorgang zusammengebunden werden konnte. Eine Bewertung „nicht an das Hauptstaatsarchiv abgeben“ entlastete das System von einer über die behördlichen Aufbewahrungspflichten hinausgehenden Aufbewahrung von elektronischen Dokumenten. Über diese Metainformationen wäre eine ordnungsgemäße Löschung dieser Vorgänge zu automatisieren.

Bisher hatten die Registraturen selbst eine Abgabe an das Hauptstaatsarchiv eingeleitet, sobald die äußeren Raumverhältnisse zu einem Abgabedruck geführt haben. In Zukunft sollten Speicherbelegung und eine gewisse Periodizität für einzelne Überstellungsaktionen maßgeblich gemacht werden. Sinnvoll erschien ein Verfahren, das automatisch (z. B. halbjährlich oder jährlich) oder auf Anforderung ein Abgabeangebot an das Hauptstaatsarchiv erstellte. Nach der alten Schriftgutverwaltung in NRW galten die z.d.A.-Schreibung und der Ablauf von fünf Jahren als Kriterien für die Aussonderungsreife. Auch für die neuen elektronischen Akten sollte in einer – letztlich noch zu klärenden – Weise das z.d.A.-Datum des Vorgangs (nicht des einzelnen Dokuments) als Termin für den Anstoß der Aussonderung gelten.

Angesichts der mehrfach angesprochenen Notwendigkeit, „zeitlich überdauernde“ Lösungen zu finden, wäre es auch im Sinne des gewünschten behördlichen Zugriffs auf im (Staats-)Archiv gespeicherte Dokumente wünschenswert, die Langlebigkeit der dort befindlichen elektronischen Dokumente mindestens im gleichen Maße zu sichern, wie dies in der Archivierung in den Ressorts geschieht. Dies würde bedeuten, die im Hauptstaatsarchiv abgelegten elektronischen Dokumente in dieselben periodischen Erneuerungsmechanismen einzugliedern, die für die aktuelle Bestandsführung bzw. Ablage in den Archiven der Ressorts vorgesehen sind. Dies böte den Vorteil einer rationellen Ausnutzung der sicherlich erforderlich werdenden Mittel. Außerdem müssen aufgrund der sehr hohen Anforderungen an die Langlebigkeit des gespeicherten Archivgutes im Hauptstaatsarchiv begleitende Sicherheitsmaßnahmen erfolgen wie z. B. die zweifache Speicherung. Bevor mit der Übernahme des Archivgutes in das Hauptstaatsarchiv begonnen wurde, sollte eine mindestens zweijährige Testphase erfolgen.

In der zuletzt erarbeiteten Ausschreibung des Systems zur Unterstützung der Vorgangsbearbeitung vom November 1997 gibt es zur Archivkomponente die folgenden Ausführungen: „Die Archivkomponente dient der Speicherung der Primärinformationen elektronischer Dokumente in den Phasen der Bearbeitung, der dauerhaften Ablage in der Behörde bzw. der Langzeitarchivierung in den Staatsarchiven.“ Dabei waren bestimmte Anforderungen definiert worden, die als K.o.-Kriterien oder Ausschlußkriterien galten – also im Falle der Nichterfüllung das Angebot von vornherein ausschlossen. Für die Archivierung im engeren Sinne wurden folgende Forderungen als Ausschlußkriterien formuliert: „Sowohl elektronisches als auch im System verwaltetes Papierschriftgut muß ausgesondert werden können. Die Aufbewahrungsfristen für Vorgänge und Akten sind sowohl durch freie Fristen als auch durch Auswahl aus einem Fristenkatalog zu vergeben. Auszusondernde Schriftguteinheiten sind Akten. Bei der Aussonderung bleibt der Aktenzusammenhang erhalten.“ Jede Ablieferung sollte von einem Verzeichnis begleitet werden, das nach dem Muster herkömmlicher Ablieferungslisten die einzelnen „Akten“ aufführte und dabei auch Angaben zum Aktenzeichen (gültig bei der Schließung des Vorgangs), Inhalt, Laufzeit (Anfangs- und Enddatum) sowie Aufbewahrungsfrist (für behördliche Interessen) enthalten sollte.

In die Langzeitarchivierung – ich habe lieber den Ausdruck „unbefristete Speicherung“ verwendet – eingeschlossen waren neben der Speicherung der Objekte die Bewahrung der Metainformationen (zu Dokument, Vorgang, Akte) sowie aller dokument-, vorgangs- und aktenbezogenen Bearbeitungs-, Protokoll- und Zeichnungsinformationen, Sicht- und Geschäftsgangsvermerke und Verfügungen. Für die Langzeitarchivierung sollte eine Ausgabe auf optischen Medien und/oder Mikrofilm möglich sein.

Der Vollständigkeit halber seien noch einige Randbedingungen erwähnt, die nicht als Ausschlußkriterien galten, die aber gleichwohl gerade für die dauernde Archivierung von Belang sein dürften. Dies sind vor allem Sicherheitskonzepte:

- Manipulationssicherheit (Datenschutz)
- Haltbarkeit der Speichermedien (Datensicherheit)
- Zukunftssicherheit der Speichermedien (Vermeidung von Migrationszwängen)
- Einbettung in das IT-Umfeld
- Austauschbarkeit.

Soweit der Sachstand bis in das Jahr 1998. Aus Gründen, die hier im einzelnen nicht von Bedeutung sind, ist das so konzipierte Modell nicht weiter verfolgt worden. Das Land hat sich entschlossen, von den auf dem Markt befindlichen Systemen die Verfahrenslösung *Favorit* (entwickelt vom Bundesverwaltungsamt in Köln) flächendeckend zu übernehmen. Im Vorfeld der Übernahme ist Ende 1998 eingehend geprüft worden, ob *Favorit* alle Anforderungen, die im Laufe der landesspezifischen Entwicklungsphase einer IT-gestützten Vorgangsverwaltung als K.o.-Kriterien aufgestellt worden sind, erfüllt. Dies ist bejaht worden, womit auch die Archivierungskomponente als Endarchivierung in den Staatsarchiven erfaßt worden ist. Soweit in Erfahrung zu bringen war, soll es bei *Favorit* ebenfalls möglich sein, auf einfachem Wege neue Metainformationen hinzuzufügen, das System also zu erweitern (beispielsweise wurden Anforderungen im Verschlusssachenbereich nachprogrammiert). Die praktische Umsetzung in NRW sieht so aus, daß nach dem derzeitigen Planungsstand neun Behörden dieses System als Pilotanwendung bis etwa zum Jahr 2000 einsetzen sollen, darunter mehrere Ministerien einschließlich der Staatskanzlei sowie zwei Bezirksregierungen (das heißt: nicht nur im horizontalen, sondern auch im vertikalen Behördenverbund). Danach will man zum Echtbetrieb übergehen. Dies wäre dann auch der Zeitpunkt, daß die Archivinteressen definitiv berücksichtigt werden. Der Einsatz von *Favorit* würde den Einstieg in die elektronische Akte bedeuten, zunächst freilich in relativ unkomplizierten und auch letztlich für das Archiv uninteressanten Bereichen, nämlich den Reisekosten.

Unter den Auspizien von IT-gestützter Vorgangsbearbeitung ergeben sich in Konsequenz der hier angesprochenen Thematik die nachstehenden Folgerungen nicht allein für die staatlichen Archive in Nordrhein-Westfalen, sondern wohl für sämtliche staatlichen Archive. Unter der Prämisse, daß sich IT-gestützte Vorgangsbearbeitung generell durchsetzen wird, wird man – selbst wenn es nicht bei dem jetzt gewählten System bleibt – auch an andere dieselben Forderungen anlegen müssen und zwar von der Struktur her gleichlautend und bundeseinheitlich.

- Einzelne Dokumente etc. müssen als Vorgang/Akte zusammenzubinden sein, das heißt, die Entstehungszusammenhänge müssen erkennbar bleiben. Dies deckt sich mit der an die Verwaltung grundsätzlich angelegten Forderung, daß das Verwaltungshandeln nachvollziehbar sein muß. Eine Preisgabe dieser Forderung hätte eine Atomisierung der Einzeldokumente und damit eine totale Desorganisierung zur Folge.
- Bislang war das Aktenzeichen eines der wichtigsten Strukturmerkmale für die Zusammenführung von Einzeldokumenten zum Aktenzusammenhang. Auch bei den Lösungsansätzen zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung hat das Aktenzeichen (bzw. Geschäftszeichen) in der Regel diese zentrale Funktion behalten. Diese Forderung sollte auch von archivischer Seite nachhaltig unterstützt werden.
- Einzig über ein Aktenzeichen läßt sich zudem sinnvoll und rationell eine Information anbinden, wie die unter einer solchen „Notation“ zusammengefaßten „Dokumente/Vorgänge/Akten“ zu bewerten sind, entweder als ein Hinweis auf die Abgabe an das Archiv bzw. eine Freistellung von dieser Abgabepflicht. Beide Informationen sind für die aktenverwahrende Instanz von gleich großer Bedeutung. Auch mögliche Änderungen des Aktenzeichens tun dieser Einschätzung keinen Abbruch, da in aller Regel die hinter einem Akten-/Geschäftszeichen stehenden Aufgabenbereiche (oder auch Arbeitsprozesse mit anfallendem Schriftgut) erfahrungsgemäß eine gewisse Stabilität haben.
- Kriterium für den Aussonderungszeitpunkt sollte das z.d.A.-Datum sein. Mit der elektronischen Akte wird es keine durch die Handlichkeit (Aktenordner, Schnellhefter) bestimmten Faszikel mehr geben, sondern lediglich eine im Zeitfluß stehende Folge von Vorgängen, die eben ein definiertes Kriterium haben müssen, wann sie in die Verfügungsgewalt eines Archivs überstellt werden sollen.

Handlungsbedarf besteht vor allem in den Verwaltungen selbst für die Verfahrenslösungen. Die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung wird mit Macht vorangetrieben. Die von seiten der Archive zu stellenden Anforderungen sollten deshalb auch baldmöglichst und paradigmatisch gestellt werden und auch in den Rang von K.o.-Kriterien für den Einsatz erhoben werden. Daß einige Systeme bereits solche Schnittstellen vorsehen, belegt zumindest, daß es keine extravaganten Forderungen sind. Die Bereitschaft, auf diese Forderungen einzugehen, ist ausreichend vorhanden, sehen sich die Verwaltungen selbst doch mehr und mehr in der Pflicht, für eine ordnungsgemäße „Archivierung“ zu sorgen, selbst wenn dies zunächst in archivischer Begrifflichkeit als „Altregistratur“ aufzufassen ist. Unter dem Gesichtspunkt, daß archivwürdiges Registraturgut von seiner Entstehung her nichts anderes ist als unbefristet aufzubewahrendes Schriftgut, ist es letztlich nur ein gradueller Unterschied zur Altregistratur; nur die Bewertungsentscheidung „Aufbewahren“ macht es zu einem Residuum in der Gesamtmasse des anfallenden Schriftgutes. Angesichts der beschleunigten Entwicklung in den Verwaltungen müssen aber auch die Archive ihre Hausaufgaben machen. Der Anschluß an Hochleistungsnetze zur Übertragung von Daten ist kein Problem und teilweise bereits erfolgt (Schnittstellen für den Export von Daten sind sicherlich kein Thema). Wichtig sind jedoch vor allem die technischen Randbedingungen der unbefristeten Speicherung elektronischen Schriftguts und die rechtlichen Regelungen der Benutzbarkeit.