

Gestaltung durch Kooperation

Das niedersächsische Modell für die Archivierung elektronischer Akten

Vortrag auf der Tagung des Arbeitskreises „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ am 21. April 2008 im Bundesarchiv in Koblenz

Die Entscheidung der niedersächsischen Archivverwaltung für eine enge Zusammenarbeit mit dem landesinternen Rechenzentrum fiel bereits 1995. Es war auf der ersten Tagung dieses Arbeitskreises im März 1997, als meine Kollegin Gudrun Fiedler das niedersächsische Modell für die Archivierung elektronischer Unterlagen vorstellte.¹ Der 1996 in Kraft getretene Runderlass der Niedersächsischen Staatskanzlei legte fest, dass die von den Staatsarchiven übernommenen automatisiert geführten Dateien im Mehrzweckrechenzentrum des Landesverwaltungsamtes zentral in Hannover aufbewahrt und von Fachpersonal gepflegt werden.²

Als das Mehrzweckrechenzentrum 1997 in einen landeseigenen Betrieb mit dem Namen „Informatikzentrum Niedersachsen“ umgewandelt wurde, verlor der Runderlass zwar formal seine Bedeutung, an der grundsätzlichen Strategie der niedersächsischen Archivverwaltung änderte sich dadurch nichts. Im Gegenteil: Die 2006 erlassenen Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Archivgesetz erneuerten die Festlegung von 1996 ohne Einschränkung.³ Die Gründung des Landeseigenbetriebes wirkte sich vor allem im Bereich der Haushaltsaufstellung gravierend aus. Das Haushaltskapitel der niedersächsischen Staatsarchive musste beispielsweise um einen Ausgabetitel ergänzt werden, aus welchem der neue Dienstleister für die kontinuierliche Entwicklung der Erschließungsdatenbank AIDA

¹ Gudrun FIEDLER, Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen am Beispiel des Landes Niedersachsen, in: Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen. Beiträge zur Tagung im Staatsarchiv Münster 3.–4. März 1997, hrsg. von Frank M. BISCHOFF (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen Reihe E – Beiträge zur Archivpraxis Heft 4), Münster 1997, S. 21–29. Siehe auch: Gudrun FIEDLER, Effektives Management für elektronische Unterlagen am Beispiel des Landes Niedersachsen – Aufbau einer praktikablen und kostengünstigen Infrastruktur, in: Vorträge und Ergebnisse des DLM-Forums über elektronische Aufzeichnungen Brüssel, 18.–20. Dezember 1996 (Europäische Archivnachrichten INSAR Beilage II [1997]), S. 199–203.

² Verwahrung, Erhaltung und Nutzung des aus automatisiert geführten Dateien bestehenden Archivgutes der niedersächsischen Staatsarchive, Runderlaß der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 24.9.1996 (Niedersächsisches Ministerialblatt 1996, S. 1625–1626). Siehe auch: Übernahme von Schriftgut der niedersächsischen Landesverwaltung durch die Staatsarchive (Übernahmeordnung), Runderlaß der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 18.12.1995 (Niedersächsisches Ministerialblatt 1996, S. 292).

³ Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Archivgesetz. Runderlass der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 24.10.2006 (Niedersächsisches Ministerialblatt 2006, S. 959–963).

bezahlt wird. Während das Mehrzweckrechenzentrum Pflichtaufgaben des Landes nach Bedarf erfüllt hatte, ist der IT-Dienstleister gezwungen, kostendeckend zu wirtschaften und somit dem Kunden jegliche Dienstleistung in Rechnung zu stellen. Trotz dieser marktwirtschaftlichen Komponente besteht für die Ressorts für bestimmte Angebote ein Anschluss- und Benutzungszwang. Dazu gehören u. a. das Hochsicherheitsrechenzentrum und das landesweite Datennetz. Soweit die organisatorischen Rahmenbedingungen für den Aufbau eines digitalen Archivs.

Im Jahre 2001 startete die niedersächsische Landesregierung ihre erste E-Government-Initiative. Die niedersächsische Archivverwaltung beantragte gleich ein Pilotprojekt, um die grundlegenden Konzepte für eine zentrale Langzeitspeicherung zu erarbeiten und sie prototypisch zu erproben. Für das Projekt bedurfte es keiner langen Überzeugungsarbeit, da klar war, dass E-Government nur dann rational und gesetzeskonform betrieben werden kann, wenn die aus E-Government-Prozessen erwachsenden Unterlagen auch dauerhaft und rechtssicher aufbewahrt werden können. Das Pilotprojekt „Digitale Langzeitspeicherung und -archivierung“ begann Ende 2002.⁴ Die Archivverwaltung erarbeitete gemeinsam mit dem Informatikzentrum Niedersachsen ein Grobkonzept für die Umsetzung.

Zeitgleich wuchs die Überzeugung, dass zu einer rechtssicheren medienbruchfreien Kommunikation und Dokumentation des Verwaltungshandelns der Einsatz elektronischer Signaturen gehört.⁵ Daraus entstand der Impetus für das Forschungsprojekt, das nachher unter dem Namen „ArchiSig: Beweiskräftige und sichere Langzeitarchivierung digital signierter Dokumente“ Bekanntheit erlangte. An dem Projekt, das vom Bundeswirtschaftsministerium gefördert wurde, beteiligten sich das Fraunhofer Institut für sichere Telekooperation, die Universität Kassel (Projektgruppe Verfassungsverträgliche Technikgestaltung), Partner aus der Wirtschaft sowie die niedersächsische Archivverwaltung und das Informatikzentrum Niedersachsen. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen dieses Projekts wurde der Prototyp des zentralen Langzeitspeichers eingerichtet. Er ist im gesetzlich vorgegebenen Rahmen in der Lage, bei Bedarf eine entsprechende Signaturerneuerung durchzuführen. Die Erneuerung

⁴ Vgl. Wolfgang FARNBACHER, Elektronische Dokumente für die Ewigkeit, in: *iznMail. Das Kundenjournal des Informatikzentrums Niedersachsen* 1 (2004), S. 12–16; Wie können Daten 30 Jahre lang gespeichert werden? Pilotprojekt zur Archivierung der elektronischen Akte läuft, in: *ReformZeit. Zeitung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung* 4 (2005), S. 6.

⁵ Bernd KAPPELHOFF, Wolfgang FARNBACHER, Arnulf WINNECKE, in: Alexander ROSSNAGEL/Paul SCHMÜCKER (Hrsg.), *Beweiskräftige elektronische Archivierung – Bieten elektronische Signaturen Rechtssicherheit? Ergebnisse des Forschungsprojekts „ArchiSig – Beweiskräftige und sichere Langzeitarchivierung digital signierter Dokumente“*, Heidelberg 2005, S. 52–58.

erfolgt durch Übersignieren der alten Signatur, indem ein akkreditierter Zeitstempel angebracht wird, und zwar nicht an jedem einzelnen Speicherobjekt, sondern durch ein besonderes Verfahren gleichzeitig für eine Vielzahl von Speicherobjekten. So ist eine Signaturerneuerung auch unter Beachtung wirtschaftlicher Kriterien problemlos möglich.⁶

Im Dezember 2004 konnten durch die Firma IXOS im Informatikzentrum Niedersachsen Hard- und Basissoftware für die erste Stufe des Systems, den Langzeitspeicher, also die elektronische Altregistratur installiert werden. Die weitere Realisierung wurde bewusst zurückgestellt, weil die Ergebnisse einer Parallelentwicklung an der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Braunschweig, wo im Rahmen des EfA-Dienstes „ArchiSafe“ durch dieselbe Firma ein ganz ähnliches System zu implementieren war, abgewartet werden sollten.

Parallel dazu legte die niedersächsische Landesregierung eine umfassende Strategie für den Umbau der Verwaltung zum E-Government vor. Im Juli 2005 beschloss sie den entsprechenden Masterplan.⁷ Die Ergebnisse des Pilotprojekts „Digitale Langzeitspeicherung und -archivierung“ wurden vom Masterplan aufgenommen. Ein zentraler Langzeitspeicher und ein elektronisches Archiv zählen seitdem zu den notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen. Als eine wesentliche Basis-komponente für ein medienbruchfreies E-Government definiert der Masterplan zudem die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung. Bis 2014 sollen daher alle geeigneten Arbeitsplätze der niedersächsischen Landesverwaltung mit einem landesweit einheitlichen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem ausgestattet werden.

Die Federführung für das als „eAkte Land“ bezeichnete Projekt liegt beim niedersächsischen Innenministerium. Es wird getragen von einem so genannten Kernteam,

⁶ Ralf BRANDNER, Ulrich PORDESCH, Tobias GONDROM, Archivzeitstempelung und Neusignierung, in: ROSSNAGEL/SCHMÜCKER (wie Anm. 5), S. 81–92 und Michael TIELEMANN, Stefanie FISCHER-DIESKAU, Ulrich PORDESCH, Ralf BRANDNER, Petra BARZIN, Verifikationsdaten zur langfristigen Überprüfung von elektronischen Signaturen, in: ebd., S. 93–111; Wolfgang FARNBACHER, Vom Posteingang bis in das Archiv. Technische und organisatorische Konzepte des ArchiSig-Projekts, in: Digitales Verwalten Digitales Archivieren, hrsg. von Rainer HERING und Udo SCHÄFER (Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg, Band 19), Hamburg 2004, S. 51–66; Brage BEI DER WIEDEN, Bewältigung des Medienwandels: Das niedersächsische Projekt zur Langzeitarchivierung elektronischer Unterlagen, in: 3. Norddeutscher Archivtag 20. bis 21. Juni 2006 in Lüneburg, hrsg. von Rainer HERING (Auskunft. Zeitschrift für Bibliothek, Archiv und Information in Norddeutschland Bd. 27), Nordhausen 2007, S. 121–128.

⁷ Martin HUBE, Niedersachsens Verwaltung auf dem Weg zum Electronic Government, in: Archiv Nachrichten Niedersachsen. Mitteilungen aus niedersächsischen Archiven 10 (2006), S. 86–95, hier S. 87 f.

dem Vertreter der Ressorts, des landeseigenen IT-Dienstleisters und des Niedersächsischen Landesarchivs angehören. Zu den ersten Aufgaben des Projekts gehörte es, die Aktenordnung von 1979⁸ an die Gegebenheiten der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung anzupassen. Die neue Niedersächsische Aktenordnung bindet explizit das vom Niedersächsischen Landesarchiv und dem Informatikzentrum Niedersachsen entwickelte Architekturmodell für die Langzeitspeicherung und dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen mit ein.⁹ Um dieses Modell mit den konkreten Anforderungen zu harmonisieren, die sich aus dem Projekt "eAkte Land" ergeben, wurde ein Feinkonzept erstellt. Dieses betrachtet im Sinne des DOMEA[®]-Konzeptes den gesamten Lebenslauf der elektronischen Akte von ihrer Erzeugung an.

Lebenszyklus der elektronischen Akte



Niedersächsisches
Landesarchiv

Verantwortung:	Aktenführende Stelle	Landesarchiv
Funktion:	Bearbeitung	Altregistratur
Speicherort:	Vorgangsbearbeitungssystem	Elektronischer Langzeitspeicher
Technische Realisierung:	Elektronischer Archivspeicher	Zentraler, landesinterner IT-Dienstleister
Zeit:		

Mit Ablauf der Transferfrist wird ein Vorgang oder eine Akte zusammen mit allen dazu gehörenden Dokumenten in den zentralen Langzeitspeicher überführt. Vor der

⁸ Aktenordnung und Aktenplan in der niedersächsischen Landesverwaltung, Gem. RdErl. d. MI, d. StK u. d. übr. Min. (ausg. MJ) vom 10.10.1979 (Niedersächsische Ministerialblatt 1979, S. 1858 – GültL 1/49).

⁹ Aktenordnung und Aktenplan für die niedersächsische Landesverwaltung (Nds.AktO), Gem. RdErl. d. MI, d. StK u. d. übr. Min. v. 18.8.2006 (Niedersächsische Ministerialblatt 2006, S. 1226).

Übergabe sind durch das System verschiedene Prozesse automatisch anzustoßen, welche wesentliche Bedeutung für die Sicherstellung der langfristigen Lesbarkeit und Revisionsicherheit der betreffenden Dokumente haben.

Erst der zentrale Langzeitspeicher ermöglicht dann die fristengesteuerte Aussonderung von elektronischen Akten und Vorgängen. In regelmäßigen Abständen, die mit dem Landesarchiv zu vereinbaren sind, werden alle Akten und Vorgänge abgefragt, deren Aufbewahrungsfrist in einem Jahr abläuft. Das im Landesarchiv jeweils zuständige Staatsarchiv erhält eine elektronische Anbietungsliste aller zur Aussonderung anstehenden Akten und Vorgänge, unabhängig von deren Aussonderungsart. Von ihrem Schreibtisch aus bewerten die Archivarinnen und Archivare alle angebotenen Akten und Vorgänge, welche die Aussonderungsart "B" aufweisen – bei Bedarf durch Einsichtnahme in die elektronische Altablage – und legen fest, ob ein Objekt archivwürdig (Aussonderungsart "A") oder zu vernichten (Aussonderungsart "V") ist. Sofern erforderlich, kann die Aussonderungsart von angebotenen Akten und Vorgängen, die aufgrund einer Vorabentscheidung den Bewertungsstatus "A" oder "V" aufweisen, nun noch einmal geändert werden. Danach benachrichtigt das Archiv die abgebende Stelle über die abschließenden Bewertungsentscheidungen. Alle Vorgänge und Akten mit der Aussonderungsart "A" werden dem Landesarchiv danach zur zeitlich unbegrenzten Aufbewahrung übergeben. Abgegebene und zu vernichtende Akten und Vorgänge sind nach Abschluss des Aussonderungsverfahrens im zentralen Langzeitspeicher durch die abgebende Stelle zu löschen.

Mit der Übergabe der Unterlagen an das elektronische Archiv fallen die ursprünglich maßgebenden rechtlichen Gründe für die beweissichernde Erneuerung elektronischer Signaturen weg. Wegen des mit der Neusignierung verbundenen Aufwands werden alle digitalen Signaturen vor der Übernahme ins Archiv entfernt. Dazu muss unmittelbar vor der Übernahme eine letzte Integritätsprüfung erfolgen. Das Ergebnis der Prüfung wird dokumentiert und im Klartext zu den Metadaten des jeweiligen Speicherobjekts geschrieben. Wie das zentrale DMS und der zentrale Langzeitspeicher, wird auch das elektronische Archiv vom IT-Dienstleister des Landes zur Verfügung gestellt werden. Hard- und Software werden bei Altregistratur und Archiv weitgehend identisch sein. Unterschiede bestehen zum einen beim Datenzugriff. Während für den Langzeitspeicher jede anliefernde Behörde "Herr" ihrer Daten bleibt und das Landesarchiv lediglich einen lesenden Zugriff zu Bewertungszwecken erhält, ist im elektronischen Archiv das Landesarchiv der alleinige "Herr" der Daten. Zum

anderen fällt im elektronischen Archiv die ArchiSig-Funktionalität zur Neusignierung weg. Die fachgerechte Erschließung des elektronischen Archivguts übernimmt wie bei herkömmlichen Akten in Papierform das Datenbankverfahren AIDA.

Nachdem die Entscheidung für ein Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem gefallen ist und Ende des Jahres 2007 die ersten der insgesamt elf Pilotbehörden begonnen haben, Arbeitsplätze mit dem neuen System auszustatten, geht es nun darum, die Projekte „eAkte Land“ und „Digitale Langzeitspeicherung und -archivierung“ auf einander abzustimmen und die Fortsetzung der Arbeiten zu priorisieren und zu terminieren. Der vollständige Aufbau einer digitalen zentralen Altregistratur und eines digitalen Archivs im rechtlichen Sinne soll erst in Angriff genommen werden, wenn die vom landesinternen IT-Dienstleister bereits ausgeschriebene Hardwarelösung für das Archivierungssystem und die noch auszuschreibende entsprechende Software angeschafft und betriebsbereit sind.

Ob sich das niedersächsische Modell in der Praxis bewährt, wird sich in den nächsten Jahren erst noch zeigen müssen. Eines ist jedoch jetzt schon sicher: Durch die vom Niedersächsischen Landesarchiv angestoßene Kooperation mit dem landeseigenen IT-Betrieb konnte ein Gesamtkonzept für die Langzeitspeicherung und Archivierung elektronischer Informationen entwickelt werden, das heute wesentlicher Teil der niedersächsischen E-Government-Strategie ist.