

Aufbau eines Bewertungs- und Übernahmemanagements für Fachverfahren im Hessischen Landesarchiv

Annekathrin Miegel

Das Hessische Landesarchiv bewertet und archiviert seit 2010 Fachverfahren der hessischen Landesverwaltung. Bisher wurden über 600 Verfahren vorbewertet. Davon wurden ca. zehn Prozent im Rahmen dieser Vorbewertung als grundsätzlich archivwürdig eingestuft. Inzwischen wurden aus 22 Fachverfahren Informationen einmalig übernommen oder es werden regelmäßig Daten geliefert. 13 weitere Fachverfahren werden derzeit im Rahmen eines Bewertungs- und Übernahmeverfahrens einer detaillierten Bewertung unterzogen. Außerdem werden technische Lösungen für eine Datenübernahme erarbeitet. Bei knapp der Hälfte der als archivwürdig bewerteten Fachverfahren konnte aufgrund begrenzter Personalressourcen noch kein Übernahmeverfahren gestartet werden.

Im Folgenden sollen auf der Grundlage der bisher in Hessen gesammelten Erfahrungen die Herausforderungen benannt werden, die sich bei der Bewertung und Übernahme von Fachverfahren ergeben. Darüber hinaus sollen die hessischen Überlegungen zur Verbesserung des Bewertungs- und Übernahmeverfahrens erläutert und im Anschluss zwei Instrumente vorgestellt werden, die das Hessische Landesarchiv in diesem Rahmen entwickelt hat. Zum Schluss wird eine Zwischenbilanz gezogen, was in Hessen bereits erreicht wurde und ein Ausblick gegeben, welche weiteren Projekte geplant sind, um die Bewertung und Übernahme von Fachverfahren zukünftig effizienter zu gestalten.

Herausforderungen bei der Bewertung und Übernahme von Fachverfahren

Eine der größten Herausforderungen ist die große Anzahl der in der Landesverwaltung eingesetzten Verfahren und deren Berücksichtigung in der Überlieferungsbildung. Dies setzt jedoch voraus, dass dem zuständigen Archiv die eingesetzten Verfahren und deren Zweckbestimmung überhaupt bekannt sind. Dabei genügt es nicht, den Bestand an Fachverfahren einmalig zu erheben, denn die erhobenen Informationen haben in der Regel eine kurze Halbwertszeit. Es werden fortlaufend neue Verfahren eingeführt, bestehende weiterentwickelt oder durch andere Anwendungen abgelöst.

Da es kaum noch Verwaltungszweige gibt, die ohne elektronische Datenverarbeitung auskommen, bedeutet dies aber auch, dass sich zukünftig alle bewertenden Archivarinnen und Archivare mit der Bewertung von Fachverfahren auseinandersetzen müssen.

Die Anbietung und Übernahme digitaler Unterlagen ist noch weit davon entfernt, Routine zu werden. Während für analoge Unterlagen in der Verwaltung schon eher ein Bewusstsein dafür besteht, dass diese Unterlagen vor der Vernichtung den Archiven angeboten werden müssen, setzt sich dieses Wissen nur langsam auch für die digitalen Unterlagen durch. Demgegenüber stehen nicht selten automatisierte, auf dem Datenschutz begründete Löschroutinen, die für einzelne Informationen in einem Fachverfahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgen können. Es genügt also nicht zu warten, bis die Daten von der Behörde angeboten werden. In vielen Fällen verfügen die Anwendungen auch über keine Aussonderungslösung; diese muss also nachträglich implementiert werden. Dies kostet in der Regel viel Zeit und es dauert entsprechend lange, bis die archivwürdigen Daten tatsächlich übernommen werden können.

Sowohl für die Bewertung als auch die Übernahme von Fachverfahren entstehen für die Archive wie auch die anbietenden Stellen zusätzliche Aufwände. Die Behörde muss den bewertenden Archivarinnen und Archivaren adäquate Einblicke in die jeweilige Fachanwendung ermöglichen und eine Lösung für die Aussonderung entwickeln. Aufgrund der Vielzahl der am Verfahren beteiligten Akteure entsteht ein erhöhter Abstimmungsbedarf. Das zeigt sich bereits am relativ einfach gewählten Beispiel eines Fachverfahrens, das nur von einer Dienststelle eingesetzt wird. Hier besteht der Abstimmungsbedarf zum einen innerhalb des Archivs. Im Hessischen Landesarchiv sind die Facharchivarinnen und Facharchivare für die Bewertung und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Digitalen Archivs für die Übernahme zuständig, müssen aber den Bewertungs- und Übernahmeprozess gemeinsam koordinieren. Doch auch bei der anbietenden Stelle gibt es in der Regel mehrere Ansprechpartner. Gegebenenfalls werden weitere Akteure wie der IT-Dienstleister, der die Aussonderungslösung umsetzen soll, oder der Datenschutzbeauftragte hinzugezogen.

Der Teilnehmerkreis erweitert sich, wenn das IT-Verfahren in mehreren Ressorts oder der gesamten Landesverwaltung eingesetzt wird oder es sich gar um ein länderübergreifendes Verfahren handelt. Hier entsteht ein zusätzlicher Abstimmungsbedarf auf Seiten der Archive und der Verwaltungen. Diese Gemengelage unterschiedlichster Herausforderungen macht Bewertungs- und Übernahmeverfahren meist langwierig und komplex.

Mögliche Akteure einer Fachverfahrens-Übernahme

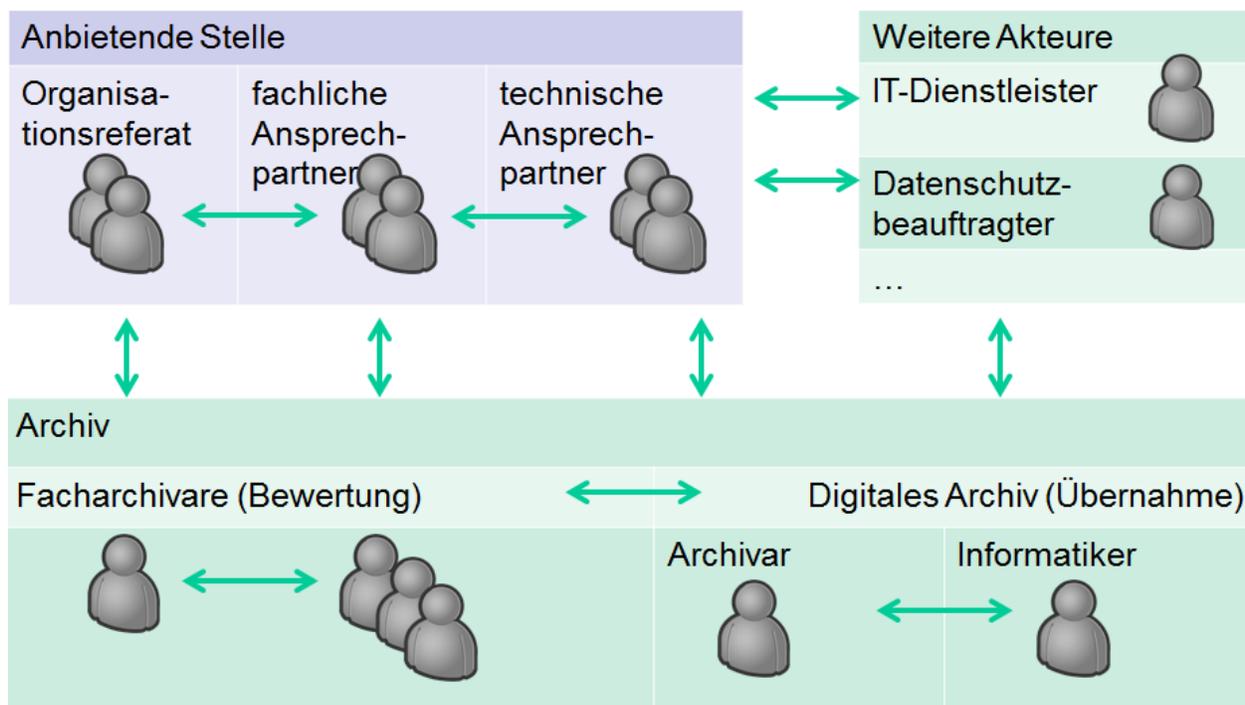


Abb. 1

Anforderungen an ein effizientes Bewertungs- und Übernahmemanagement

Auf der Grundlage der bisher gesammelten Erfahrungen wurden innerhalb des Landesarchivs die folgenden Anforderungen an ein effizienteres Bewertungs- und Übernahmemanagement erarbeitet: Eine zentrale Anforderung ist, einen aktuellen Überblick über die in der Landesverwaltung eingesetzten Verfahren zu erhalten, um ein geregeltes Anbieterverfahren für Fachverfahren in der hessischen Verwaltung zu etablieren und den entstehenden Aufwand besser abschätzen zu können.

Ein weiteres wesentliches Anliegen ist die Entwicklung eines effizienten Bewertungsverfahrens, um das Massenproblem in den Griff zu bekommen und auf kurzfristige Umsetzungsbedarfe reagieren zu können. Gleichzeitig besteht der Anspruch, eine qualitative Bewertung im Rahmen von Bewertungsmodellen sicherzustellen. Durch die Arbeitsteilung innerhalb des Landesarchivs (Bewertungsreferentinnen und –referenten aus drei Häusern, Digitales Archiv mit IT und Archivarinnen und Archivaren) besteht zudem der Bedarf, die Zuständigkeiten für den Gesamtprozess der Bewertung und Übernahme zu regeln. Eine weitere wichtige Anforderung ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den anbietenden Stellen. Da alle Archivarinnen und Archivare mit der Bewertung von Fachverfahren befasst sein werden, sollte das interne Wissensmanagement mittels Handreichungen und Schulungen verbessert werden. Schließlich wird eine bessere Steuerung des Gesamtprozesses benötigt, die möglichst

auf Workflow- und Dokumentationswerkzeugen basieren sollte. Das Hessische Landesarchiv ist noch weit davon entfernt, diese Anforderungen vollständig zu erfüllen. Es wurden aber erste Instrumente entwickelt, die ich hier kurz vorstellen möchte.

Das IT-Portfolio des Landes Hessen

Es handelt sich um ein Verzeichnis von IT-Einführungsprojekten und IT-Verfahren der hessischen Landesverwaltung, das seit 2012 vom Hessischen Landesarchiv gemeinsam mit dem Hessischen Ministerium des Inneren unter dem Namen „IT-Portfolio Hessen“ betrieben wird. Das IT Portfolio hat damit eine doppelte Funktion. Es dient dem Land Hessen als IT-Projekt- und Verfahrenskatalog und wird zur Standardisierung und Umsetzung von IT-Sicherheitsbestimmungen in der Landesverwaltung verwendet. Darüber hinaus dient es dem Landesarchiv zur Anbietung von Fachverfahren. Das Landesarchiv nimmt damit seine Aufgabe wahr, die Dienststellen bei der Einführung von neuen IT-Verfahren in Hinblick auf die spätere Archivierung zu beraten und Informationen aus Fachverfahren zu bewerten und zu archivieren.

Die technische Realisierung erfolgt derzeit durch eine SharePoint-Anwendung. Die IT-Verfahren werden getrennt nach Ressorts in eigenen Verzeichnissen gelistet. Verfahren, die in allen Ressorts eingesetzt werden, sind in der Liste Querschnittsverfahren zusammengefasst. Der Umstieg auf ein alternatives Werkzeug ist geplant.

Die Ressorts sind verpflichtet, jährlich die eingesetzten Verfahren zu melden und zu aktualisieren. Das Landesarchiv nutzt die gemeldeten Daten für die Vorbewertung und trägt die Entscheidungen in das Verzeichnis ein. Jährlich erfolgt außerdem eine Bereinigung des Registers von Mehrfachmeldungen. Verfahren, die außer Betrieb sind, werden nicht entfernt, sondern erhalten den Status „außer Betrieb“.

Derzeit umfasst ein Registereintrag fast 40 Attribute. Durch die doppelte Nutzung des Registers sind aber auch einige Attribute nicht archivspezifisch, sondern werden für den Zweck „Verfahrensverzeichnis des Landes“ benötigt. Beispiele für Attribute, die für die Vorbewertung herangezogen werden können, sind etwa die Kurz- und Langbezeichnung sowie die Kurzbeschreibung des Verfahrens, die fachlichen und technischen Ansprechpartner sowie der/die Verfahrensverantwortliche(n) im Ressort. Herangezogen werden kann zudem der bereits erwähnte Status (Einführungsprojekt, in Betrieb, außer Betrieb), seit wann und an welchen Dienststellen bzw. in welchen Geschäftsbereichen das Verfahren eingesetzt wird oder ob es Datenübernahmen aus anderen Verfahren gibt.

Darüber hinaus wird auch für die anbietenden Stellen mehr Transparenz geschaffen. Folgende Vorbewertungsentscheidungen werden in das Register eingetragen: Archivwürdig, nicht archivwürdig, bewerten.

Nach der Ersterhebung durch das Landesarchiv 2011 wurden die Daten im IT-Portfolio zwischenzeitlich zum dritten Mal aktualisiert. Der leichte Rückgang der 2017 im IT-Portfolio geführten Verfahren ergibt sich aus der Konsolidierung der gemeldeten Daten. Fehlmeldungen und Dubletten konnten schon bei der zweiten Runde deutlich reduziert werden.

Verfahrensmeldungen

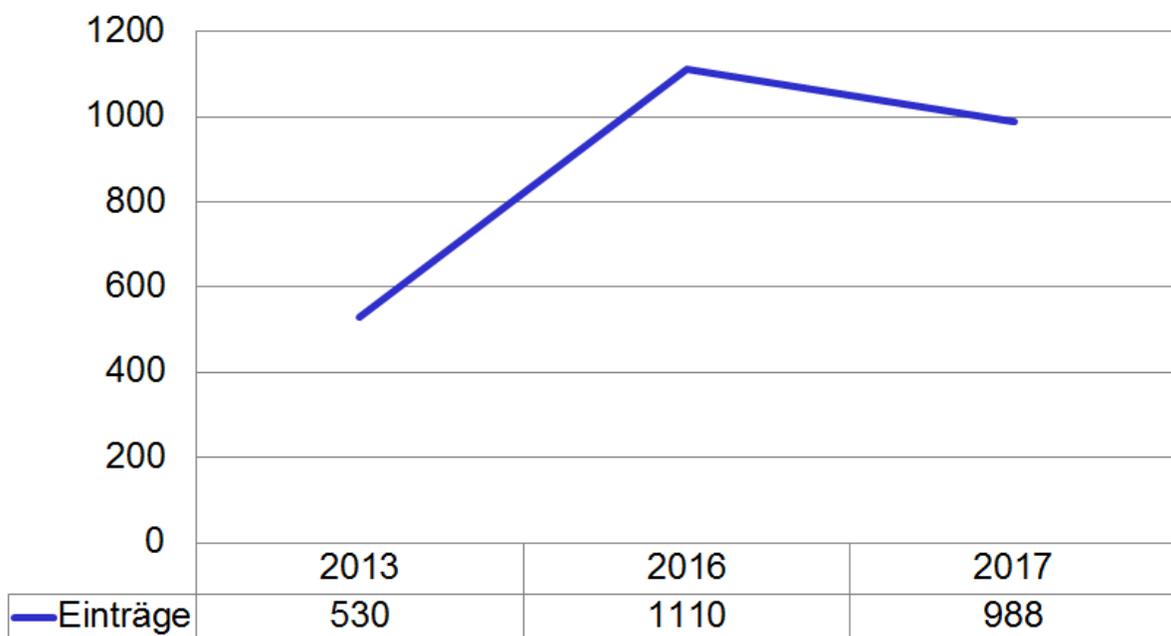


Abb. 2

Auf der Grundlage der Erhebung wurde eine Schätzung des Arbeitsvolumens für die nächsten 10 Jahre vorgenommen. Das Digitale Archiv Hessen geht davon aus, dass in der Landesverwaltung ca. 1000 Verfahren eingesetzt werden und davon ca. 10 % archivwürdig sind. Um diese Mengen dauerhaft bewältigen zu können, muss das Landesarchiv zukünftig in der Lage sein, pro Jahr durchschnittlich 100 Vorbewertungen, 10 Übernahme- und 10 Beratungsverfahren bei Neueinrichtung durchzuführen. Da bei den meisten der geschätzt 100 archivwürdigen Fachverfahren jährliche Datenlieferungen archiviert werden müssen, werden in Zukunft vom Digitalen Archiv Hessen zudem bis zu 100 Datenlieferungen aus Fachverfahren pro Jahr verarbeiten müssen.

Workflow zur Bewertung und Übernahme von Fachverfahren

Das zweite Instrument, das hier vorgestellt werden soll, ist der interne Workflow zur Bewertung- und Übernahme von Fachverfahren. Hier ging es darum, ein mehrstufiges Bewertungsverfahren zu entwickeln und die Zuständigkeiten zwischen den vielen Akteuren innerhalb des HLA eindeutig zu regeln. Die Bewertung erfolgt in drei Abstufungen: Die Vorbewertung (Stufe 1) wird anhand der Angaben im IT-Portfolio vorgenommen. Ein Löschfreigabe wird für alle Meldungen erteilt, bei denen es sich nicht um Fachverfahren handelt (z. B. Standardsoftware), und für Fachverfahren, die eindeutig nicht archivwürdig sind (z. B. Zeiterfassung). Bei allen anderen Meldungen ist eine weitergehende Vorbewertung (Stufe 2) erforderlich. Diese erfolgt unter Hinzuziehung weiterer Informationen, die z. B. mithilfe eines Fragebogens, der an die Behörde geschickt wird, oder durch Kommunikation mit der betreibenden Stelle und gegebenenfalls einer Inaugenscheinnahme des Verfahrens eingeholt werden. Geprüft wird, ob das Verfahren grundsätzlich archivwürdige Informationen enthält. Die letzte Stufe bildet die Feinbewertung. Im Rahmen eines Bewertungs- und Übernahmeverfahrens wird entschieden, welche Informationen aus dem Verfahren im Detail archiviert werden sollen.

Die Vorbewertung Stufe 1 führt das Digitale Archiv jährlich durch, nachdem die Aktualisierung der Angaben durch die Ressorts erfolgt ist: Das Ergebnis ist „B“ (muss bewertet werden) oder „V“ (nicht archivwürdig). Über das Ergebnis werden die bewertenden Kolleginnen und Kollegen im Landesarchiv und anschließend die Ressorts informiert.

Die Vorbewertung Stufe 2 liegt in der Zuständigkeit der Facharchivarinnen und -archivare. Es gibt zwei Vorgehensweisen: Zum einen wird die planmäßige Vorbewertung durch Bewertungs-AGs im Rahmen von Bewertungsmodellen durchgeführt. Zum anderen können Verfahren bei Bedarf auch von den einzelnen Facharchivarinnen und Facharchivaren bewertet werden, z. B. im Rahmen von Behördenbesuchen, bei anstehenden Datenlöschungen und bei der Neueinführung von Fachverfahren. Die Entscheidungen werden in das IT-Portfolio eingetragen.

Der positive Abschluss der Vorbewertung, d. h. die Entscheidung, dass ein Fachverfahren grundsätzlich archivwürdige Informationen enthält, ist Voraussetzung für alle weiteren Schritte. Die Beratung bei der Neueinführung von IT-Verfahren erfolgt nur, wenn das IT-Verfahren im Rahmen der Vorbewertung als archivwürdig eingestuft wurde.

Das gleiche gilt auch für die Detailbewertung im Rahmen des Bewertungs- und Übernahmeverfahrens. Alle im Rahmen der Vorbewertung als grundsätzlich archivwürdig bewerteten Verfahren sollen zukünftig priorisiert werden. Auf diese Weise soll eine langfristige Planung ermöglicht

werden. Zusätzlich gibt es wie bei der Vorbewertung die außerplanmäßige Notübernahme, wenn Datenlöschungen drohen. Das Digitale Archiv koordiniert das gesamte Bewertungs- und Übernahmeverfahren. Den Fachkolleginnen und -kollegen obliegt die Feinbewertung. Sie werden dabei aber vom Digitalen Archiv aus technischer Sicht beraten.

Geplant ist zudem noch eine letzte, fünfte Phase: die Evaluierung der Bewertungsentscheidungen. Auch hier sind zwei Vorgehensweisen vorgesehen: Zum einen die planmäßige Überprüfung im Rahmen der Evaluierung der Bewertungsmodelle, zum anderen die außerplanmäßige Überprüfung bei allen Änderungen am Fachverfahren, die sich auf die Bewertungsentscheidung auswirken könnten.

Zwischenbilanz

Der Weg zu einem effizienten Bewertungs- und Übernahmemanagement ist noch weit. Das Hessische Landesarchiv kann aber erste Fortschritte vorweisen und weitere Projekte sind in Planung. Wie eingangs erläutert, war eine zentrale Anforderung ein geregeltes Anbieterverfahren für Fachverfahren. Mit dem IT-Portfolio Hessen konnte diese Anforderung realisiert werden. Der Überblick über die im Land betriebenen Fachverfahren wurde deutlich verbessert. Darüber hinaus werden die Meldungen jährlich von den Ressorts aktualisiert. Bei den ersten Durchgängen gab es noch viele Dubletten und Fehlmeldungen. Durch die intensive Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen in den Ressorts kann die Qualität des Datenbestands aber nach und nach verbessert werden.

Erste Fortschritte konnten zudem durch die Einführung eines mehrstufigen Bewertungsverfahrens und die Einbindung in die Bewertungsmodelle erzielt werden. Die Abschätzung des Arbeitsvolumens macht aber auch deutlich, dass dies nicht mit den bestehenden Personalressourcen zu leisten ist. Darüber hinaus wurden innerhalb des Landesarchivs die Verantwortungsbereiche zwischen Fachseite und Digitalem Archiv über den skizzierten Workflow geregelt, mit dem Manko, dass das Verfahren nach wie vor sehr komplex ist und hoffentlich in den nächsten Jahren vereinfacht werden kann.

Erste Fortschritte gibt es auch beim internen Wissensmanagement. Das IT-Portfolio bietet auch für das Landesarchiv einen schnellen und aktuellen Überblick über den Stand der Bewertung. Es ist für alle Archivarinnen und Archivare einsehbar. Darüber hinaus wurden erste Handreichungen erarbeitet und für dieses Jahr ist noch ein Workshop zur Bewertung von Fachverfahren geplant.

Die größte Baustelle bleibt jedoch die Zusammenarbeit zwischen anbietender Stelle und Archiv. Erste positive Effekte gibt es durch den regelmäßigen Austausch über das IT-Portfolio. Dieses ist aber in

der Landesverwaltung im Moment nur einem kleinen Personenkreis zugänglich. Auch hier gibt es Planungen, die Zugänglichkeit zu verbessern. Schwachstellen sind nach wie vor die fehlenden Personalressourcen und die schwache Stellung des Archivs als nachgeordnete Behörde. Ein Ansatzpunkt wäre, wenn die Übernahmeverfahren nicht vom Archiv als nachgeordnete Behörde initiiert, sondern von einem Ressort, z. B. dem Innenministerium, gesteuert werden könnten. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Einrichtung von verbindlichen Projektstrukturen bei Fachverfahrensübernahmen für alle Beteiligten mit einer eindeutigen Personalressourcenzuweisung.

Die letzte Anforderung war der verstärkte Einsatz von Workflow- und Dokumentationswerkzeugen zur Übernahmedurchführung. Auch hier steht das Landesarchiv noch ganz am Anfang. Ein wichtiger Schritt ist mit Sicherheit, dass die (Vor)bewertungsentscheidungen im IT-Portfolio veröffentlicht werden. Im Moment läuft die Koordination der Bewertungs- und Übernahmeverfahren über interne Excellisten. Derzeit wird jedoch bereits die Einführung eines Workflow-Managementsystems für die interne Zugangsbearbeitung vorbereitet, das zukünftig auch bei der Koordinierung der Bewertungs- und Übernahmeverfahren zum Einsatz kommen könnte. Inwiefern diese Maßnahmen ausreichen, um die prognostizierten Mengen zu bewältigen, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.