

Sicherung elektronischer Daten im Verbund – Die Zusammenarbeit von Kommunalarchiven und kommunalen Rechenzentren

von Hubert Kochjohann und Peter Worm

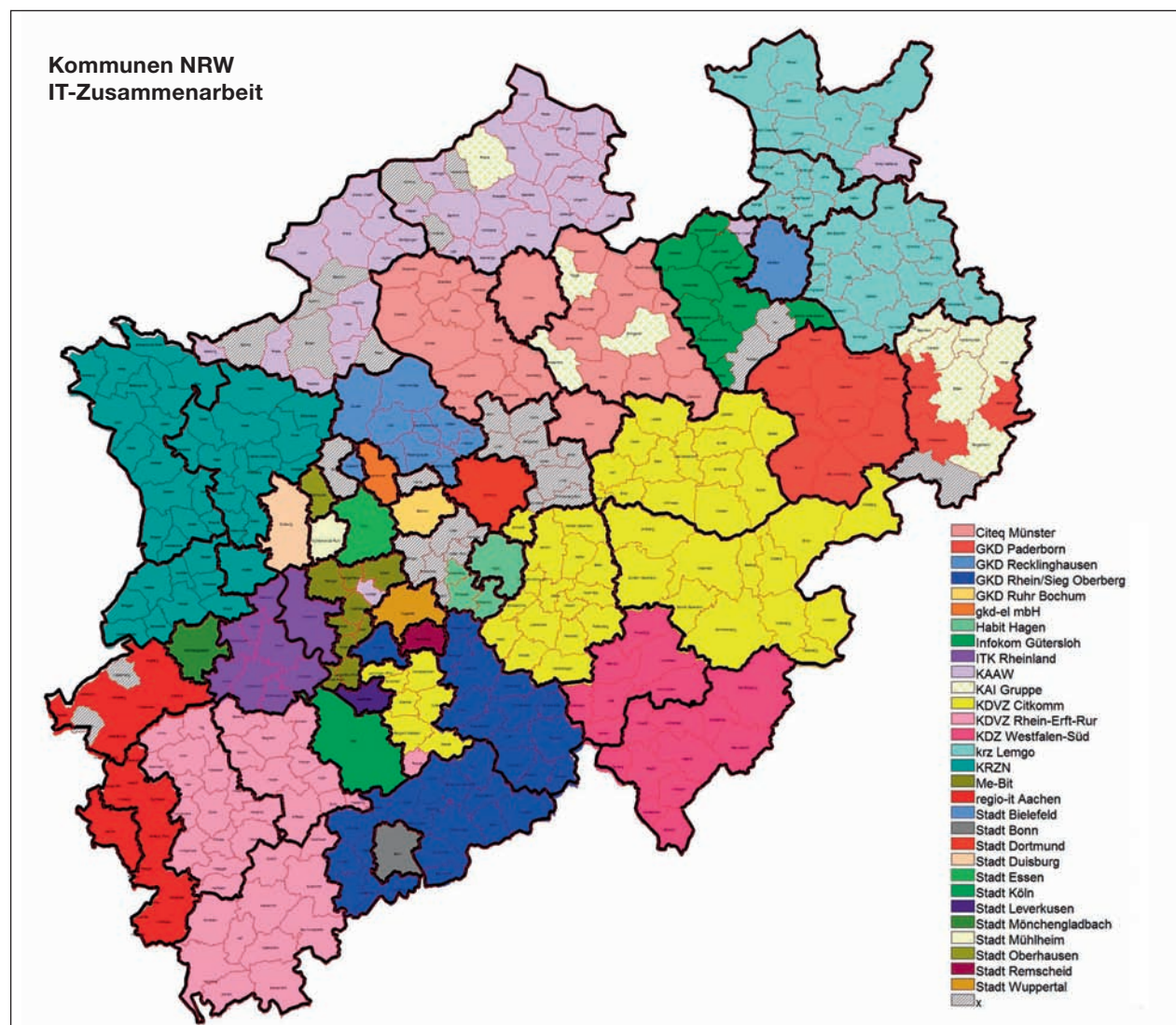
Bevor Herr Dr. Worm im zweiten Teil dieser Ausführungen auf die besondere Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Kommunalarchiven und den kommunalen Rechenzentren eingehen wird, möchte ich Ihnen als Einstieg in dieses Thema einige allgemeine Informationen über die kommunalen Rechenzentren, deren Selbstverständnis und allgemeines Aufgabenspektrum geben. Meine Sicht ist dabei auf die Rechenzentrumslandschaft in Nordrhein-Westfalen fokussiert.

Rückblick

Die kommunalen Rechenzentren sind hauptsächlich Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre entstanden. Gut

zehn Jahre zuvor war in der öffentlichen Verwaltung die Erkenntnis gereift, dass der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) für die öffentliche Verwaltung eine besondere Bedeutung als wichtiges technisches Hilfsmittel zur Rationalisierung im umfassenden Sinne zukommt.

Anfang 1970 bildete sich der Kooperationsausschuss ADV (KoopA ADV). Dem KoopA gehören der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände an. In diesem Gremium werden noch heute Fragen des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung und mit wachsender Bedeutung auch die Vorhaben der EU behandelt. In den sogenannten Kieler Beschlüssen gab der KoopA ADV Empfehlungen für die »Kostenverteilung bei Weitergabe



Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen Kommunen im IT-Bereich (Quelle: Manfred Langguth)

sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren«.

Vorrangiges Ziel der Kieler Beschlüsse war es, die Kosten durch Vermeidung von Doppelarbeiten zu senken, die personellen Ressourcen effizient zu nutzen und auch die Gebietskörperschaften mit geringer Finanzkraft an der Verwaltungsautomation teilhaben zu lassen.

In den siebziger Jahren wurden von zumeist größeren Städten bzw. Kreisen erste gemeinsam entwickelte automatisierte Verfahren eingeführt und auch als Dienstleistung für andere Kommunen eingesetzt. Genannt seien hier das Personalwesen Essen, das Finanzwesen GINFIS und das Sozialwesen SOZNW.

Technische Plattformen für diese Verfahren waren vorzugsweise die Großrechnersysteme IBM und Siemens. In Nordrhein-Westfalen bildeten sich entsprechende Entwicklungs- und Anwendergemeinschaften. Die Siemensanwender gründeten die KDN, während sich die IBM-Anwender als AKD zusammenfanden.

Mit dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) von 1979 entstand die gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit innerhalb der kommunalen Rechenzentren. Nach diesem Gesetz können Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben, zu deren Erfüllung sie verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen. Dazu können Arbeitsgemeinschaften begründet, Zweckverbände gebildet und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden.

Situation in NRW

Anders als z. B. in Bayern oder Baden-Württemberg, wo auch die kommunale Rechenzentrumswelt sehr zentral aufgestellt ist, bildete sich in NRW eine Vielzahl kommunaler Rechenzentren, zumeist in der Rechtsform des Zweckverbandes.

Formen der Zusammenarbeit

Teilweise besteht zwischen kommunalen Rechenzentren auf Basis von öffentlichen Partnerschaften ein Leistungsaustausch. Einzelne Rechenzentren haben für bestimmte Dienstleistungen Kompetenzzentren eingerichtet, die von Dritten im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen genutzt werden können. In OWL sind hier die Kompetenzzentren Personalwesen LOGA (KRZ Minden-Ravensberg/Lippe), Einwohnerwesen/Wahlen (INFOKOM Gütersloh AöR) oder für den Sozialbereich das Verfahren aKDN-sozial (GKD Paderborn) zu nennen.

Zur Weiterentwicklung der kommunalen IT-Themen und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung haben sich die Rechenzentren in überregionalen Verbänden und Interessensgemeinschaften organisiert. Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister VITAKO ist ein rechtsfähiger Verein mit Sitz in Berlin. Als Nachfolgeorganisation der AKD und KDN aus den frühen IT-Jahren hat sich in NRW die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister AKDN entwickelt. Weiterhin haben sich in

NRW überregionale Zusammenschlüsse als Zweckverbände gebildet bzw. stehen als solche in der Gründungsphase. So die X-IT-NRW mit den Rechenzentren KRZ Minden-Ravensberg/Lippe, der KDVZ Rhein-Erft-Ruhr, der GKD Recklinghausen und der KDZ Westfalen-Süd. Im Dachverband Kommunaler IT-Dienstleister KDN haben sich die Städte Köln, Bonn, Hagen, Mülheim, Ratingen, Remscheid, Münster, Wuppertal, Solingen, der Kreis Mettmann und die Datenzentralen GKD Paderborn sowie die GKD RSO (Rhein-Sieg) organisiert. Der IT-Kooperation Rhein/Ruhr gehören die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Mönchengladbach, Neuss und Moers an.

Aufgaben

Eine zentrale Aufgabe der kommunalen Rechenzentren besteht in dem Aufbau, dem Unterhalt und der Sicherstellung einer funktionstüchtigen, gesicherten und ausreichenden Netzinfrastruktur.

Dies einerseits bezogen auf die einzelnen angeschlossenen Kommunen und den eigenen Einzugsbereich, darüber hinaus aber auch behördenübergreifend als Kommunikationsinfrastruktur der öffentlichen Verwaltung. Derzeit nutzbar ist das Behördennetzwerk TESTA. Im Rahmen von »Deutschland Online« ist zur Zeit als Nachfolge dieses TESTA-Netzes das Projekt »Deutschland Online Infrastruktur« (DOI) entstanden. Ziel dieses Projektes ist es, durch die Neukonzeption des bestehenden TESTA-Netzes eine nationale Kommunikationsplattform zu schaffen, auf der es der öffentlichen Verwaltung möglich sein wird, Fachverfahren netzweit zu nutzen.

Die kommunalen Rechenzentren unterstützen die staatlichen Initiativen in Bezug auf eGovernment, wie beim Datenaustausch im Meldewesen, im KFZ- und Personalstandswesen bis hin zu der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR).

Bei den Fachverfahren wird in den kommunalen Rechenzentren die gesamte Bandbreite der kommunalen IT-Anforderungen unterstützt. Angefangen von den klassischen Verwaltungsanwendungen über den Geoinformationsbereich bis hin zum Dokumentenmanagement und zur Archivierung. Insbesondere der Aufbau und die Unterhaltung eines Langzeitarchivierungssystems sind als neue Aufgaben von den kommunalen Rechenzentren erkannt und werden künftig eine immer stärkere Bedeutung erlangen.

Situation der Kommunalarchive

Nachdem Herr Kochjohann die Aktivitäten der kommunalen Rechenzentren vorgestellt hat, möchte ich in meinem Teil des Beitrags auf ihre Bedeutung bei der Lösung des Problems der Archivierung elektronischer Unterlagen zu sprechen kommen.

Wie stellt sich die Lage formell dar? Das nordrhein-westfälische Archivgesetz gibt den Archiven eine hinreichende Handhabe, indem es in § 2 »Dateien ... sowie sonstige Informationsträger und die auf ihnen überliefer-

ten Informationen einschließlich der zu ihrer Auswertung erforderlichen Programme oder vergleichbarer Hilfsmittel« zu potentielltem Archivgut erklärt und somit der Anbieterspflicht an die zuständigen Archive unterwirft. Viele Archivalsatzungen enthalten vergleichbare Regelungen, die das Gesetz auf die kommunalen Gegebenheiten vor Ort herunterbrechen.

Die Bundeskonferenz der Kommunalarchive stellte schon 1995 einen Forderungskatalog für die elektronische Aktenführung auf und zog 2001 mit »Handreichungen zur Archivierung und Nutzung digitaler Unterlagen in Kommunalarchiven« nach. Auch von den drei archivischen Arbeitskreisen in NRW wurde 2005 zu dem Thema mit dem Positionspapier »Archivische Aufgaben im digitalen Zeitalter« eine klare Stellung bezogen. Im Jahr 2007 erarbeitete die von ihnen gebildete Arbeitsgruppe eine »Handreichung zur Organisation der digitalen Archivierung«, die als Empfehlung von den kommunalen Spitzenverbänden des Landes angenommen wurde. Motto dieser Handreichung war »Handeln statt Warten!«.

Dass akuter Handlungsbedarf bestand, war spätestens an der Problematik der nach dem Gesetz zu löschenden Familienverkettenungen aus den Programmen der Einwohnermeldeverwaltungen deutlich geworden. Und was ist daraus geworden? Sind elektronische Unterlagen in die westfälischen Kommunalarchive übernommen worden? Bis auf ganz wenige Ausnahmen lautet die Antwort »Nein!«.

Umfrage zum Fortbildungsbedarf im Bereich »Archivierung elektronischer Unterlagen«

Bei der Erstellung der genannten Handreichung waren Florian Gläser vom LVR und ich als Vertreter der Archivberatungsstellen in der Arbeitsgruppe. Um dem dort geäußerten Wunsch nach verstärkten Fortbildungsmaßnahmen zielgerichtet nachkommen zu können, haben wir in der ersten Jahreshälfte 2008 eine Umfrage durchgeführt, deren Ergebnisse wir im letzten Heft der Archivpflege in Westfalen-Lippe vorgestellt haben. Die Ergebnisse aus Westfalen liefern eine Erklärung, warum so wenige Archive über die Absichtserklärungen hinausgekommen sind.

Im Bereich der klassischen Schriftgutverwaltung fühlen sich mehr als 80 % der Kolleginnen und Kollegen sattelfest, nahezu umgekehrt stellt sich die Situation für den inhaltlichen und technischen Umgang mit elektronischen Unterlagen dar: Hier schätzen fast drei Viertel der Archivare ihre Kenntnisse als mangelhaft oder ungenügend ein. Fast dasselbe Verhältnis zeigt sich bei der Frage, ob die Archive bei der Einführung von Softwareprodukten informiert und beteiligt werden. Wie sieht es schließlich mit der organisatorischen Anbindung der Archive in ihren Verwaltungen aus? Ihre Kontakte zur Verwaltungsspitze schätzen fast drei Viertel der Kollegen als zumindest ausreichend gut ein; die Kontakte zur örtlichen IT sogar fast 90 % – dagegen empfinden drei Viertel der Befragten die Verbindungen zum Rechenzentrum als mangelhaft bis ungenügend oder können gar keine Aussage dazu machen.

Da die Entscheidung für neue Softwareprodukte in aller Regel in den Entscheidungsgremien der Rechenzentren fällt, ist dort der richtige Ansatzpunkt, um archivische Interessen zu vertreten und einzubringen. Die IT-Verantwortlichen vor Ort haben auf der anderen Seite weder die Zeit, noch das nötige Spezialwissen, noch die Hardware- und Systemvoraussetzungen, um in die Archivierung elektronischer Daten einzusteigen.

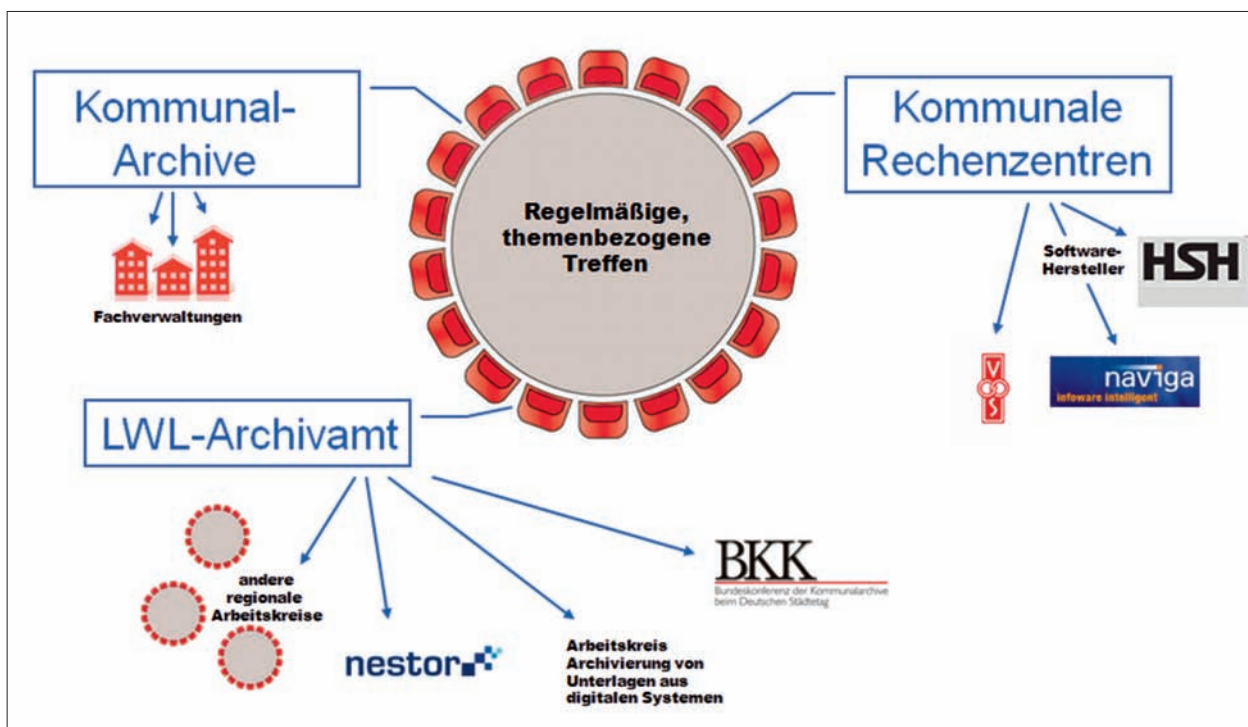
Im Umkehrschluss heißt das: Hat man keine Kontakte zum zuständigen Rechenzentrum, können die Verbindungen zur lokalen IT oder zur Verwaltung noch so gut sein, es wird einem nicht gelingen, archivische Belange einzubringen und die wichtigen Maßnahmen für die Langzeitsicherung elektronischer Unterlagen in die Wege zu leiten. Wie kann die Kontaktaufnahme zum Rechenzentrum zum Erfolg führen?

Modellregion OWL

Schon vor drei Jahren hat sich in Ostwestfalen das Modell von regionalen Arbeitskreisen etabliert. Mit den kommunalen Rechenzentren sitzen etablierte und mit den kommunalen IT-Anwendungen bestens vertraute Gesprächspartner am Tisch. Die archivfachliche, lokale Sicht wird durch die Archivarinnen und Archivare des Kreises bzw. der Region vertreten. Sie müssen in Zusammenarbeit mit den erzeugenden Fachstellen die Programme benennen, in denen archivrelevante Daten vorgehalten werden, und auch bei der Definition von aussagekräftigen Archivdatensätzen aus diesem Ausgangsmaterial mitarbeiten. Das LWL-Archivamt für Westfalen sieht seine Aufgabe in der Organisation der Treffen, der Vermittlung zwischen den Gesprächspartnern und im Know-how-Transfer, da für die Herausforderung »Elektronische Archivierung« bundes-, ja europa- und weltweit an Lösungen gearbeitet wird.

Der fachliche Austausch erfolgt im archivischen Bereich über Arbeitsgruppen wie den IT-Ausschuss der Bundeskonferenz der Kommunalarchive beim Deutschen Städtetag oder den archivsparten übergreifenden Arbeitskreis »Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen«, auf Fachtagungen oder durch persönliche Kontakte sowie natürlich auch über andere regionale Arbeitskreise, wie gleich noch zu berichten sein wird.

Interessierte Archivars-Kollegen und -Kolleginnen aus fast allen Teilen Ostwestfalen-Lippes nehmen – oft stellvertretend für die Archive eines Kreises – regelmäßig und in fester Besetzung an den Treffen teil. Von Seiten der Rechenzentren waren Vertreter der gesamten Kooperationsgemeinschaft OWL, sprich der GKD Paderborn, der INFOKOM Gütersloh AöR, des KRZ Lemgo und des IBB Bielefeld eingeladen. Im Verlauf der weiteren Treffen stellte sich jedoch heraus, dass die Übereinstimmungen in der Programmpalette und die Bereitschaft zur Mitarbeit bei INFOKOM und GKD und den Archivaren der Kreise Paderborn und Gütersloh, der Stadt Bielefeld und des Kreisarchivs Lippe besonders hoch waren. Hieraus hat sich in den letzten Monaten ein »harter Kern« herausgebildet.



Regionale Arbeitskreise zum Thema »Archivierung elektronischer Unterlagen«

Welches Vorgehen hat sich im Laufe unserer regelmäßigen und kontinuierlichen Arbeit in diesem Arbeitskreis bewährt? Im ersten Schritt haben die Beteiligten Listen der in ihren Verwaltungen verwendeten Fachanwendungen erstellt und untereinander abgeglichen. Dann fand oft in enger Abstimmung mit den betroffenen Fachämtern eine archivische Bewertung der aufgeführten Programme statt – es stellte sich dabei heraus, dass nur etwa 15–25 % der Fachanwendung u. U. archivisch interessante Daten enthalten. Nachdem diese Arbeit soweit abgeschlossen war, gingen wir daran, die besonders aussagekräftigen und wichtigen Überlieferungen zu bestimmen und besonders gefährdete Daten zu identifizieren.

Das Beispiel der Einwohnermeldedaten

An erster Stelle standen deshalb die von der Löschung bedrohten Daten aus dem Einwohnermeldewesen. Die Gemeinsamkeit bei der Nutzung des Programms MESO der Firma HSH sprach dafür, in dieser Frage die Zusammenarbeit mit dem regionalen Arbeitskreis Münsterland beim Rechenzentrum citeq und dem Archiv-Arbeitskreis der KDN zu suchen.

Da sich elektronische Daten in aller Regel nicht in der Form, in der sie für den laufenden Betrieb vorgehalten werden, für die langfristige Aufbewahrung eignen, muss eine Aussonderungsschnittstelle definiert werden. Sie regelt, welche Daten in welcher Form aus dem laufenden Datenbestand ausgelesen und abgelegt werden. Dabei hat sich die Existenz von national festgelegten Austauschschnittstellen – in diesem Fall dem sog. XMeld – als gute Arbeitsgrundlage bewährt: Diese sorgen im laufenden Betrieb dafür, dass Datensätze z. B. zwischen zwei Meldeämtern

verschickt werden können. Für unsere Zwecke werden sie in leicht modifizierter Form dafür genutzt, Datensätze des Einwohnermeldeamts in einem Archivbereich abzulegen. Erst dadurch, dass mehrere Rechenzentren sich gemeinsam an die Herstellerfirma HSH wendeten, und die Implementierung dieser Archivschnittstelle forderten, kam es zu deren Realisierung (vgl. den entsprechenden Kurzbeitrag zum Thema »Einwohnermeldedaten« in diesem Heft). Ein einzelnes Archiv hätte dafür nie genug Druck aufbauen können – solche Forderungen wären als Einzelmeinung abgetan und nicht umgesetzt worden.

Planungen

Ein vergleichbares Vorgehen streben wir derzeit im Bereich der Gewerbeverwaltung und dem Produkt Mige-wa an. Auch hier gibt es XML-basierte Datenaustauschnittstellen, die als Modell für die Archiv-Schnittstelle dienen könnten.

Es sollen Ratsinformationssysteme, die Ausländerverwaltung und vielleicht die Langzeit-Sicherung von Internetinhalten der Kommunen in den Blick genommen werden. Wie immer empfiehlt es sich, das Rad nicht neu zu erfinden, sondern auf Erfahrungen anderer Archive aufzubauen, so haben wir uns vor kurzem eine vom Historischen Archiv der Stadt Köln für das Ratsinformationssystem Session entwickelte Lösung vorstellen lassen. Umgekehrt haben wir unsere Arbeitsergebnisse wie die Bewertungslisten auf den Internet-Seiten des Archivamts für interessierte Archive zur Verfügung gestellt. Die Arbeitskreise der Archive im Kreis Soest und der Archive des Münsterlandes haben mit der Bewertung der in ihren Gemeinden, Städten und Kreisen eingesetzten Fachanwendungen begonnen.

Ich hoffe, dass wir zeigen konnten, dass den Archivarinnen und Archivaren an einer strategischen Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kommunalen Rechenzentrum gelegen sein muss, wenn sie ihre gesetzlichen Aufgaben und selbstgesteckten Ziele erfüllen wollen. Andererseits können auch die Rechenzentren von der Zusammenarbeit mit den Archiven profitieren, die ihre fachgebietsübergreifende Sicht auf Verwaltungshandeln und -organisation und das anfallende Schriftgut einbringen können, wenn es um Themen wie die Einführung elektronischer Akten und Vorgangsbearbeitungssysteme geht. ■



Hubert Kochjohann
INFOKOM Gütersloh AÖR
hubert.kochjohann@gt-net.de



Dr. Peter Worm
LWL-Archivamt für Westfalen
peter.worm@lwl.org