

Empfehlungen zum Umgang mit Ersetzendem Scannen als Herausforderung für die Überlieferungsbildung

Erarbeitet im Auftrag der BKK von Thomas Krämer (Brauweiler), Marius Pfaller (Nürnberg), Max Plassmann (Köln), Ute Pradler (Dortmund), Bettina Schmidt-Czaia (Köln), Carsten Stühling (Hannover) und Patrick Sturm (Karlsruhe) (Unterausschuss Überlieferungsbildung)

Inhalt

Einleitung.....	2
Was ist das Original?.....	4
Varianten des ersetzenden Scannens und Überlieferungsbildung	5
a) Ersetzendes Scannen bei Posteingang	5
b) Übergang von der analogen zur elektronischen Akte mit einem klaren Schnitt ..	6
c) Vollständiges Scannen der analogen Unterlagen und Weiternutzung als Image in einer elektronischen Akte	7
d) Teilweises Einscannen analoger Unterlagen und Weiternutzung als Images in einer elektronischen Akte	8
e) Übertragung von Daten aus einer analogen Akte in ein elektronisches Fachverfahren	8
Fazit.....	9

Einleitung

Der Übergang zum elektronischen Dokumentenmanagement führt in den Verwaltungen zunehmend zum Wunsch nach digitaler Verfügbarkeit der in Papierform vorliegenden Dokumente, seien es ältere Unterlagen oder eingehende Schreiben.¹ Ziel ist zum einen ein schneller Zugriff für die Sachbearbeitung, zum anderen aber auch die Einsparung von Lagerraum für Unterlagen. In diesem Fall wird das Scannen zum ersetzenden Scannen, weil aus Verwaltungssicht die analogen, d. h. papiergebundenen, Unterlagen eine Belastung darstellen und entsorgt werden sollen.²

Ersetzendes Scannen in der Verwaltung betrifft auch die Archive, die sich im Rahmen ihrer Überlieferungsbildung mit Papieroriginalen, Digitalisaten, hybriden Unterlagen mit elektronischen und papierbasierten Bestandteilen sowie genuin digitalen Unterlagen in vielfältigen Erscheinungsformen konfrontiert sehen. Oft existieren Unterlagen nicht nur in einer einzigen überlieferungsrelevanten Form. Archive haben im Rahmen ihrer Aufgaben bei der Überlieferungsbildung sicherzustellen, dass diejenige Erscheinungsform übernommen wird, die am ehesten Archivfähigkeit (technischer, organisatorischer und rechtlicher Art)³ besitzt oder besitzen könnte und den Zielen der Überlieferungsbildung entspricht.

Das ersetzende Scannen führt unter anderem zu technischen und rechtlichen Problemen, die hier aber nicht im Fokus stehen sollen, weil sie an anderer Stelle

¹ Vgl. zuletzt die Leitlinie zu ersetzendem Scannen in Kommunen nach TR RESISCAN. Hrsg. vom Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, KGSt, VITAKO. April 2017 <https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Leitlinie+zum+ersetzenden+Scannen+in+Kommunen+nach+TR+RESISCAN/680122cc-43f1-9398-6b1b-3abb20642955> (zuletzt abgerufen am 31.08.2017). Die KGSt hat diesen Bericht aufgegriffen und durch einen eigenen Vorbericht ergänzt: KGSt-Bericht Nr. 8/2017: Ersetzendes Scannen. Praxisleitfaden für Kommunen. Köln 2017. Der Bericht wird ergänzt durch den KGSt-Aktenplan mit Scanstrategie inkl. einer Negativliste und Zweifelsfällen. Die Dokumente können nach Anmeldung heruntergeladen werden.

² Ähnliche Vorgehensweisen waren bereits in vergangenen Jahrzehnten in Form von Ersatzverfilmungen auf Mikroformen zu beobachten. Diese haben sich meist, z. B. im Hinblick auf die Langlebigkeit des Trägermediums und die Authentizität der Abbildung, bewährt. Im vorarchivischen Bereich werden Mikroformen hinsichtlich der eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten, der fehlenden Möglichkeit nachträglicher Bearbeitung usw. überwiegend als nicht mehr zeitgemäß angesehen.

³ Die elektronischen Unterlagen müssen nicht nur unter technischen Gesichtspunkten für die digitale Langzeitarchivierung geeignet sein, sondern auch die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für ein ersetzendes Scannen erfüllen. Es liegen einzelne Urteile des VG Wiesbaden vor (z.B. Urteil vom 28.12.2016 Az. 6 K 332/16 WI „Zu Fragen der Aktenführung von (elektronischen) Akten“). Abschließend lässt sich die Rechtslage aber noch nicht beurteilen.

behandelt werden. Grundsätzlich ergeben sich aber auch Folgen für die Überlieferungsbildung und Bewertung.

Je nach Aufgabenspektrum des Kommunalarchivs ist dieses an der Organisation der Schriftgutverwaltung seines Trägers beteiligt und damit in die Entscheidungsprozesse eingebunden, wenn Verwaltungszweige eine Digitalisierung von Verwaltungsprozessen (z. B. Einführung und Systemwechsel von IT-Fachverfahren, Dokumentenmanagementsystemen usw.) und analogen Unterlagen (z. B. „Altaktendigitalisierung“) erwägen.

Auch bei der Digitalisierung in Verwaltungen werden in jedem Fall archivarisches Grundsätze bzw. Anforderungen zu berücksichtigen sein, um Unterlagen übernehmen zu können, die bestmöglich für die Archivierung und Benutzung geeignet sind.

Grundsätzlich kann aus archivischer Sicht erst dann von einem ersetzenden Scannen gesprochen werden, wenn verschiedene Vorbedingungen erfüllt sind. Dazu zählen die technischen, organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Scanvorgangs selbst, sowie der Qualitätskontrolle, Speicherung und Weiterverarbeitung der Digitalisate. Diese sind aktuell in der TR-03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN) des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) definiert.⁴ Aus Sicht der Überlieferungsbildung sind hier vordringlich Authentizität, Nachvollziehbarkeit, Transparenz sowie inhaltliche Vollständigkeit von Bedeutung. Diese BSI-Richtlinie wird flankiert durch den Baustein Scanprozess des

⁴ Gemeint ist die TR-03138 (RESISCAN) des BSI inklusive Anlagen. Relevant sind aus Sicht der Überlieferungsbildung insbesondere die Abschnitte des Kernmoduls A.G.1 Verfahrensdokumentation, A.O.1 Festlegung von Verantwortlichkeiten, A.T.4 Zuverlässige Speicherung, A.DV.1 Sorgfältige Vorbereitung der Papierdokumente, A.DV.2 Vorbereitung der Vollständigkeitsprüfung, A.SC.1 Auswahl und Beschaffung geeigneter Scanner, A.SC.6 Geeignete Scan-Einstellungen, A.SC.8 Qualitätssicherung der Scanprodukte, A.SC.12 Auswahl geeigneter Bildkompressionsverfahren, A.NB.1-4 Nachbearbeitung und Qualitätssicherung. Die Arbeitsgemeinschaft Vitako hat auf Basis der Anlage V der TR-Resiscan einen praktischen Leitfaden zur Umsetzung der BSI-Richtlinie erstellt. Die Handreichung beabsichtigt, den Kommunen als Anwendern die komplexen Vorgaben in einer praxisorientierten Form an die Hand zu geben. Die Inhalte der TR-Resiscan, insbesondere deren Sicherheits- und Qualitätsstandards bleiben vollumfänglich und abgesehen vom BSI erhalten, so dass der Leitfaden ebenfalls als Anforderungsgrundlage für das ersetzende Scannen herangezogen werden kann. Auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat eine Handreichung publiziert, die einer Vereinfachung der BSI-Richtlinien entspricht.

Organisationskonzepts Elektronische Verwaltungsarbeit (EVA), das das ältere DOMEA-Konzept ablöst.⁵

Sollten die sich daraus ergebenden Kriterien und Rahmenbedingungen nicht erfüllt sein, können Digitalisate die Originale grundsätzlich nicht ersetzen. In diesen Fällen stützt sich die Überlieferungsbildung ausschließlich auf die analogen Unterlagen.

Als Beispiel für die Erfüllung dieser Kriterien stellen sich z. B. die Fragen, ob (scheinbar) leere Rückseiten mit eingescannt wurden, oder ob eine farbige Vorlage schwarzweiß gescannt wird.

Die Archivgesetze schreiben die Anbietung der Papierakten wie auch der digitalen Reproduktionen vor.⁶ Daher dürfen die Papieroriginale erst nach einer Entscheidung des Archivs vernichtet werden. Einige Archivgesetze legen sogar explizit die Anbietung in der Entstehungsform fest, so zum Beispiel das Archivgesetz NRW. Nur wenn archivfachliche Belange entgegenstehen, kann davon abgewichen werden (§ 5, 2 ArchivG NRW i. d. F. vom 16.09.2014).

Was ist das Original?

Zweifellos handelt es sich bei einer genuin elektronischen Akte um ein Original, das einer analogen Akte in jeder Hinsicht entspricht, sofern die Akte von Beginn an rein elektronisch geführt wurde. Sobald die elektronische Akte Dateien enthält, die zuvor durch Scannen von einem analogen Original erstellt wurden, lässt sich diese Feststellung nicht mehr so eindeutig treffen. Sowohl die Papierakte als auch die im Nachhinein entstandene elektronische Akte können als Originale betrachtet werden.

Die analoge Akte stellt zwar die ursprüngliche Form dar, die Digitalisate sind jedoch in die elektronische Akte übergegangen und bilden als Basis für das weitere

⁵ Siehe: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/scanprozess.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 31. August 2017). Der Baustein bezieht sich explizit auf die BSI-Richtlinie TR 03138, fasst deren ausführliche Bestimmungen aber konzise zusammen. Vereinzelt gaben staatliche Archive eigene Empfehlungen zur Organisation von Scanprozessen heraus, z. B. das Landesarchiv NRW: http://www.archive.nrw.de/lav/abteilungen/fachbereich_grundsaeetze/BilderKartenLogosDateien/Behoerdeninformation/Baustein_IV_Organisation_von_Scanprozessen.pdf (zuletzt abgerufen am 31. August 2017).

⁶ Metz: Scan und weg, S. 42.

Verwaltungshandeln einen unverzichtbaren Bestandteil der elektronischen Akte, die zur führenden Akte wird. Da überdies nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Zuge der weiteren Bearbeitung Beischreibungen o. Ä. an den eingescannten Stücken angebracht wurden, ist nicht grundsätzlich von einer Identität (Kongruenz) beider Formen auszugehen. Es handelt sich somit nicht zwangsläufig um zwei Repräsentationen einer Akte. Vielmehr ist die Situation vergleichbar mit analogen Akten, die als Bestandteil eine Kopie einer anderen analogen Akte enthalten (z. B. im Rechtsamt, wo die zu einem Fall gehörige Verwaltungsakte als Kopie in die Akte zu einem Prozess eingeht). Auch hier wird der die Kopien enthaltenden Akte nicht der Originalcharakter abgesprochen, und auch hier kann man davon ausgehen, dass Vorlage und Kopie nach der weiteren Bearbeitung kein identisches Bild liefern.

Varianten des ersetzenden Scannens und Überlieferungsbildung

Vorausgesetzt, dass die vorarchivisch erstellten Digitalisate archivischen Ansprüchen genügen und das Archiv selbst eine professionelle elektronische Langzeitarchivierung sicherstellen kann, ergeben sich je nach Vorgehensweise der Verwaltung unterschiedliche Auswirkungen auf die Überlieferungsbildung.

a) Ersetzendes Scannen bei Posteingang

Bei Einführung elektronischer Akten werden in der Regel analog eingehende Schreiben in einer Post- oder Scanstelle eingescannt, um sie direkt im elektronischen System zu verarbeiten. Die Eingänge werden meist für eine kurze Frist aufbewahrt, um mögliche Fehler beim Scannen ausgleichen zu können, und dann vernichtet. Es entstehen folglich keine analogen Akten mehr (sofern die Verwaltung nicht selbst bestimmte Unterlagen von dem Verfahren ausnimmt, etwa Urkunden, deren Beweiswert sich überwiegend aus der Originalität ergibt oder für die eine Schriftformerfordernis in Papierform besteht). Die Überlieferungsbildung hat sich daher auf die elektronischen Unterlagen zu stützen, die neben den analogen Eingängen auch die digitalen Ein- und Ausgänge sowie interne Vermerke enthalten und daher Vollständigkeit für sich beanspruchen können.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob Archive vor der Vernichtung der analogen Eingänge Zugriff auf diese beanspruchen sollten, um archivwürdige Papiere zu

übernehmen (etwa weil wertvolle Autographen berühmter Persönlichkeiten im Original überliefert werden sollen). Inhalt und die äußere Form bzw. Gestaltung aller Schreiben werden aber im Digitalisat so wiedergegeben, dass einer wissenschaftlichen Benutzung keine Hindernisse entstehen. Einzig bei eng begrenzten Sonderfällen ließen sich noch Nutzungsvorhaben konstruieren, die auf das Original angewiesen wären (z. B. Erforschung von Wasserzeichen). Auch kann es nicht primäres Ziel archivischer Überlieferungsbildung sein, für Ausstellungen unbedingt Originale übernehmen zu wollen, die ohnehin – losgelöst von aktenmäßiger Struktur – z. B. als Zimelien-Selekt definiert werden müssten. Daher wäre der Aufwand der täglichen Sichtung von hunderten oder tausenden von Eingängen in großen Verwaltungen im Verhältnis zu dem überaus geringen Ertrag nicht zu rechtfertigen. Ausnahmen könnten sich je nach Verwaltungspraxis ergeben. Überdies steht einer fachgerechten Bewertung entgegen, dass die Papiere nicht in einen Kontext eingebunden bewertet werden könnten, sondern nur in Form chronologischer Reihungen nach dem Eingangsdatum. Die üblichen Instrumente und Methoden der Überlieferungsbildung könnten hier also nicht angewandt werden. Vielmehr müsste nach Maßstäben eines Pertinenzprinzips gearbeitet werden, und die übernommenen Papiere müssten einer Einzelblattverzeichnung unterzogen werden, um auffindbar zu bleiben.

Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass einige E-Government-Gesetze keine bzw. nur eine eingeschränkte Anbietungspflicht der papiergebundenen Originale von gescannten Posteingängen vorsehen.

Diese Erwägungen sprechen gegen ein Engagement von Archiven mit dem Ziel der generellen Übernahme der in den Scanstellen bearbeiteten papiernen Eingänge.

b) Übergang von der analogen zur elektronischen Akte mit einem klaren Schnitt

In diesem Fall findet kein ersetzendes Scannen statt, weil die Papierakten abgeschlossen sind und die elektronischen Akten neu angelegt werden. Das Fehlen eines Medienwechsels erlaubt es, analoge und digitale Unterlagen jeweils für sich zu bewerten. Die Bewertung der Papierakten und der elektronischen Akten erfolgt mit

den einschlägigen Verfahren. In der Praxis dürfte ein klarer Aktenschnitt allerdings selten vorkommen, obgleich er aus archivischer Sicht den Optimalfall darstellt.

c) Vollständiges Scannen der analogen Unterlagen und Weiternutzung als Image in einer elektronischen Akte

In diesem Fall ist die analoge Akte teildokumentarisch mit der elektronischen Akte. Da aber nur letztere in der Verwaltung fortgeführt wird, ist allein die elektronische Akte vollständig. Sie ist daher bei Archivwürdigkeit unbedingt zu übernehmen.

Im Regelfall sind daher die gleichwohl anbieterpflichtigen analogen Rumpfdokumente entbehrlich und können nach archivischer Bewertung kassiert werden. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Praxis einiger Verwaltungen, im Rahmen einer Digitalisierungsstrategie Altakten mit abgeschlossenen Vorgängen zu scannen und in elektronische Akten einzubinden. Auch wenn die Akten keinen Zuwachs zu erwarten haben, geben Platzersparnis und bei Bedarf ein rascher Zugriff unter Einsatz gängiger Verwaltungssoftware hierfür den Ausschlag. Unter der Voraussetzung, dass die gescannten Unterlagen abgeschlossen sind, wäre es legitim, die Papierakte zu übernehmen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die digitale Variante dem Archiv früher oder später auch angeboten wird.

Zu berücksichtigen ist auch das Alter der Unterlagen. Es könnte sich empfehlen, mit einem Zeitschnitt zu arbeiten, vor dem die analogen Unterlagen vollständig übernommen werden (z. B. 1945). Bei Aktenbänden, die über einen solchen Zeitschnitt hinweglaufen, sollte auf eine Trennung nach Zeitschnitt verzichtet und der Band vollständig übernommen werden.

Eine zusätzliche Übernahme auch der analogen Akte unter Inkaufnahme der Doppelung kann aber dann sinnvoll sein, wenn ein hoher intrinsischer Wert vorliegt, der in der elektronischen Fassung nicht abgebildet werden kann (z. B. wenn farbige Vermerke nur schwarzweiß eingescannt wurden).

Die Beurteilung des intrinsischen Werts und die Festsetzung eines Zeitschnitts sollte archiv- und unterlagenbezogen erfolgen, weil hier individuelle Faktoren der örtlichen Verwaltungsgeschichte und Aktenführung eine Rolle spielen. Daher kann hierfür keine allgemeine Empfehlung ausgesprochen werden.

Im Einzelfall sollte auch geprüft werden, ob nur die Teile der analogen Akte übernommen werden sollten, bei denen der intrinsische Wert dies gebietet. Da der vollständige Vorgang in der elektronischen Akte zu finden ist, sprechen rechtliche oder inhaltliche Gründe nicht dagegen. Der dabei entstehende hohe Aufwand ist jedoch gegen die Kosten einer dauerhaften Lagerung und Sicherung der vollständigen Akte abzuwägen. Eine solche Einzelblattauslese kann beispielsweise im Zuge einer Entmetallisierung nach vorgegebenen Kriterien durchgeführt werden.

d) Teilweises Einscannen analoger Unterlagen und Weiternutzung als Images in einer elektronischen Akte

In diesem Fall bildet weder die analoge, noch die elektronische Akte den Vorgang zur Gänze ab. Bei Archivwürdigkeit ist daher eine Übernahme der analogen und der digitalen Teile anzustreben, obwohl es Überschneidungen gibt und daher Redundanzen entstehen.

Das gilt insbesondere dann, wenn für das Scannen ein Zeitschnitt gewählt wurde, weil ältere Aktenbestandteile für das aktuelle Verwaltungshandeln nicht mehr von Bedeutung sind.

Davon kann in den Fällen abgewichen werden, in denen sich die Auswahl der eingescannten Teile der analogen Akte an klar definierten und aktentechnisch klar separierbaren Teilen der Akte orientieren (Beispiel: in einer Personalakte werden die Beiakten zu Urlauben oder Beihilfeanträgen nicht eingescannt). Sofern die nicht-ingescannten Aktenbestandteile als nicht archivwürdig eingeschätzt werden, kann auf die analoge Akte verzichtet werden.

e) Übertragung von Daten aus einer analogen Akte in ein elektronisches Fachverfahren

Hier werden aggregierte Daten aus einer Akte an anderer Stelle zusammengeführt. Das Fachverfahren kann eine originäre Archivwürdigkeit haben, die von der Frage unberührt bleibt, woher die eingespeisten Informationen stammen. Umgekehrt wird die Frage der Archivwürdigkeit einer analogen Akte nur dann von dem Umstand berührt, dass enthaltene Daten in einem Fachverfahren erfasst werden, wenn die aggregierte Überlieferung die Übernahme der Einzelfallakten unnötig macht. Dies ist

im Einzelfall zu klären und entspricht der früheren Problematik im Verhältnis von Fallakten zu einer datenaggregierenden Kartei.

Fazit

In vielen Kommunalarchiven – die sich zunehmend als moderne Dienstleister für die Verwaltung und die Bürger ihrer Kommune positionieren – hat die Digitalisierung sämtlicher Arbeitsabläufe längst begonnen, Einzug zu halten. Vielerorts wird eine möglichst breite Bereitstellung nicht nur der Erschließungsinformationen, sondern auch von qualitativ möglichst hochwertigen und mit weiteren Daten (z. B. OCR) angereicherten Digitalisaten befördert (z. B. Online-Findbücher und spartenübergreifende Archivportale mit direkt angebotenen Archivaliendigitalisaten).

Die Tendenz zu primär digitaler Bereitstellung gilt ebenso für die schriftguterzeugende Verwaltung, die mittlerweile auf Bundesebene, in vielen Bundesländern und Kommunen rechtlich zur Offenlegung von Verwaltungsunterlagen verpflichtet ist. Dieser Trend wird auch durch Verpflichtungen verstärkt, die sich u. U. aus der Novellierung des Informationsweiterverwendungsgesetzes ergeben. Über die Informationsfreiheitsgesetze und -satzungen, sowie durch Schaffung von Transparenzportalen (erwähnenswert ist beispielsweise das beim dortigen Staatsarchiv angesiedelten Portal der Freien und Hansestadt Hamburg) geht die Tendenz in der allgemeinen Verwaltung sogar in die Richtung, Verwaltungsinformationen ohne Nachweis eines berechtigten Interesses proaktiv, Open Access und möglichst auswertungsoffen (bearbeitbare, maschinenlesbare Dateiformate) digital bereitzustellen. In die gleiche Richtung weisen die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder, die bereits eine digitale Aufgabenerledigung vorsehen.

Darüber, dass das Ziel einer digitalen und auswertungsoffenen Bereitstellung von Digitalisaten auch für die Archive gelten sollte, herrscht mittlerweile Konsens in der archivarischen Fachwelt. In einer Phase der Verwaltungsmodernisierung und des E-Government überwindet das ersetzende Scannen den Medienbruch zwischen der

bislang gängigen Papierüberlieferung und der elektronischen Aktenführung. Das Verwaltungsschriftgut wird in elektronischer Form zusammengeführt. Dadurch bleibt die Vollständigkeit der Unterlagen in der Verwaltung gewahrt und erlaubt schließlich auch den Archiven die Übernahme vollständiger und abgeschlossener Einheiten.

Unter der Prämisse, dass die Rahmenbedingungen der Scanprozesse den archivischen Anforderungen entsprechen, ergeben sich verschiedene Szenarien, in denen Überlieferungsbildung stattfindet. Sofern Papierakten vollständig digitalisiert und in eine elektronische Akte eingebunden werden, ist im Allgemeinen die Übernahme der digitalen Unterlagen zu präferieren. Die Übernahme von Papierunterlagen ist nur im Einzelfall durchzuführen. Bei der Überlieferungsbildung ist ein allzu dogmatisches Handeln, zum Beispiel zugunsten der analogen Akten, zu vermeiden.

So ist sichergestellt, dass nur vollständige Einheiten in das Archiv gelangen, deren Bestandteile in Folge des Medienwechsels von analog zu digital nicht an Aussagekraft eingebüßt haben. Die bevorzugte Bildung digitaler Überlieferung unterstützt zudem perspektivisch die Archivarbeit, indem sie der zunehmenden Erwartung der Nutzer bezüglich der Bereitstellung von Archivalien in elektronischer Form entspricht. Jetzt können die Weichen gestellt werden, um langfristig Vorteile für Verwaltung, Archiv und Nutzung zu generieren, indem sich Archive von Beginn an aktiv einbringen.