

10 Jahre KOST. Referat zum Jubiläumsanlass

12. November 2014, Bernerhof, Bern

Jürg Schmutz, Präsident Aufsichtskommission KOST

Geschätzte Damen und Herren

Vor wenigen Wochen hatte ich als Staatsarchivar die zweifelhafte Ehre, wegen ein paar historischen Auskünften auf der Titelseite der Luzerner Zeitung zitiert und abgebildet zu werden. In der Folge wurde ich natürlich von verschiedenen Seiten auf diese, in unserer Branche doch eher seltene Publizität angesprochen. Ich erwähne das nicht aus Eitelkeit, sondern weil eine der Reaktionen für die Wahrnehmung der Archive sehr bezeichnend war: Unser Gemeindepräsident, den ich am folgenden Tag im Dorf antraf, meinte lapidar: «Solange das Archiv es auf die Titelseite schafft, haben wir keine wirklichen Probleme.» Er hat leider recht: Archive schaffen es üblicherweise nur bei Bauprojekten oder Unglücksfällen in die Medien, wobei ersteres nur alle paar Jahrzehnte vorkommt und wir auf letzteres, wie uns der Kollege aus St. Gallen sicher bestätigen wird, liebend gerne verzichten.

Archive haben, so die allgemeine Wahrnehmung, im Rahmen der Grundinfrastruktur des Rechtsstaates einfach zu funktionieren und sollen dabei möglichst wenig kosten und im Übrigen nicht auffallen. Wenn ich mich nun an dieser Stelle mit einem archivischen Thema an die interessierte Öffentlichkeit wende, muss ich mir also bewusst sein, dass diese Öffentlichkeit leider eine sehr beschränkte, dafür aber eine umso fachkundigere ist.

Es geht, wie Sie alle wissen, im Folgenden um die Frage, wie alle die digital produzierten Gesetze, Entscheide, Gerichtsurteile, Karten, Datensammlungen und andere staatliche und private Unterlagen in den Schweizer Archiven sicher und verlässlich überliefert werden können. Dafür blende ich einige Jahre zurück:

1996 erschien das Buch «Die Wüste Internet. Geisterfahrten auf der Datenautobahn» des amerikanischen Astronomen und Internet-Publizisten Clifford Stoll, der aus den Datenverlusten der NASA der Schluss zog, elektronische Medien seien nicht archivierbar. Stoll bezog sich dabei auf die bekannt gewordenen immensen Verluste an Daten aus den amerikanischen Weltraummissionen der 1970er-Jahre, die trotz Mehrfachabspeicherung auf verschiedenen Datenträgern teilweise bereits zehn Jahre später nicht mehr lesbar waren.¹

¹ Rathje Ulf, Technisches Konzept für die Datenarchivierung im Bundesarchiv, in: Der Archivar, Jg. 55 (2002), S. 117-120.

Diese Datenverluste, man sprach geradezu von einem NASA-Effekt, waren Ende der 1990er-Jahren in der Schweizer Archivszene sehr präsent und teilten die Archivarinnen und Archivare in drei Gruppen:

Da waren einerseits die Traditionalisten, die angesichts drohender digitaler Datenverluste alles Überlieferungswürdige mit speziell pigmentierter Tinte auf alterungsbeständigem Papier ausdrucken und in dieser Form der Nachwelt erhalten wollten. Sie dachten zumeist in den traditionellen Kategorien von Akten, Plänen und Fotos und sahen Probleme eher darin, dass die Tinte verblassen oder der Toner der Laserprinter abbröckeln könnte, als dass irgendetwas sonst die in Papier gegossene Ewigkeit erschüttern könnte.

Neben diesen Traditionalisten gab es die Zweifler, die sich der fortschreitenden Digitalisierung in der Büroumgebung zwar nicht gänzlich verschlossen, aber bezüglich der Langzeitarchivierung ständig hin und her schwankten zwischen einem eher diffusen Fatalismus und der sehr konkreten Hoffnung auf ihre rechtzeitige Pensionierung.

Als dritte Gruppe gab es seit den 1980er Jahren in einigen Archiven aber auch schon Leute, die sich für die neuen Techniken interessierten, alles ausprobierten und ihren Vorgesetzten klarmachten, dass **hier** die Zukunft liege. Eine weitgehend nebulöse Zukunft zwar, aber eine, der man besser mit Offenheit und Experimentierfreude begegnen sollte als mit letztlich doch nutzlosen Abwehrreflexen.

Neben der Unsicherheit bezüglich der langfristigen Datenhaltung kam Ende der 1990er-Jahre eine weitere Herausforderung auf die IT-Welt zu, das sogenannte «Jahr 2000-Problem», das in gewissen Kreisen geradezu eine Endzeitvision von verrücktspielenden Computern, zusammenbrechenden Stromversorgungen und einem weltweiten generellen Datenblackout herauf beschwor.

Im Nachhinein war das von Medien hochgespielte «Jahr 2000-Problem» allerdings kein grosses Problem. Es wurde deshalb nicht zu einem grossen Problem, weil die Fachwelt rechtzeitig realisiert hat, dass Datenhaltung nicht in erster Linie eine technische Frage ist, sondern fast ausschliesslich eine organisatorische.

Diese Erkenntnis, dass Datenmanagement, egal ob im operativen Bereich oder in der digitalen Langzeitarchivierung, primär eine **organisatorische** Frage ist, war meines Erachtens entscheidend wichtig. Sie hat auch den Skeptikern in unserer Branche die Augen dafür geöffnet, dass das Gelingen der digitalen Langzeitarchivierung nicht einfach Schicksal oder Glück ist, sondern Organisation und Arbeit – sehr viel Arbeit.

Arbeit ist das eine. Fachwissen und Kapazitäten das andere. Um das Jahr 2000 verfügten nur wenige Schweizer Staatsarchive über hausinterne Informatikkompetenz, die wesentlich über Anwenderwissen zu den gebräuchlichen Textverarbeitungsprogrammen und zu den wenigen zu diesem Zeitpunkt eingesetzten Archivverzeichnungssystemen hinausging.

Es war daher unrealistisch, zu erwarten, dass innerhalb von wenigen Jahren jedes öffentliche Archiv diese Fachkompetenz selber aufbauen und wirtschaftlich betreiben könnte. Dies war allen Entscheidungsträgern bewusst, und sie beschritten in der Folge den Weg, der zur KOST führte, und den wir heute im Rückblick als einen sehr erfolgreichen Weg bezeichnen dürfen.

Was für einen einzelnen allein zu gross ist, kann nämlich oft im Verbund realisiert werden – falls die Grossen in diesem Verbund bereit sind, ein bisschen Rücksicht auf die Bedürfnisse der Kleineren zu nehmen und diese dafür auf einen Teil ihrer individualistischen Sonderansprüche verzichten. In diesem Sinn und Geist beschloss am 15. November 2000 die Schweizerische Archivdirektorenkonferenz, in einer Studie abklären zu lassen, wie eine gesamtschweizerische Strategie zur Archivierung von digitalen Unterlagen aussehen könnte.

2002 lag die geforderte Studie vor. Sie trug den Titel «Gesamtschweizerische Strategie zur dauerhaften Archivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen». Bekannt wurde sie unter dem Kurztitel «Strategiestudie». Die Strategiestudie verband zwei Anliegen: Sie wollte den Verantwortlichen in den Archiven einerseits Grundlagenwissen und die notwendigen Entscheidungsgrundlagen bereitstellen, ihnen aber auch konkrete Lösungsvorschläge anbieten.

Die ersten Kapitel der Strategiestudie dienten denn auch als Standortbestimmung, die, gelinde gesagt, ein sehr heterogenes Bild zutage förderte: Zwischen dem Schweizerischen Bundesarchiv, das 2002 bereits auf 15 Jahre Austausch mit anderen Nationalarchiven im Bereich Archivinformatik und elektronischer Aktenführung zurückblickte und 16 Personen allein im Bereich der Informationssicherung beschäftigte, einerseits, und den kleinsten Kantonsarchiven mit einem bis drei Mitarbeitenden und der gerade eingeführten ersten Generation der Büroautomatisierung, wie das damals hiess, andererseits, lagen Welten.

Es ist daher wichtig, festzuhalten, dass trotz des klingenden Titels der Strategiestudie nie eine einzige gesamtschweizerische Strategie für die elektronische Langzeitarchivierung angedacht war. Das wäre unrealistisch gewesen – nicht nur wegen föderalistischen Prinzipien – sondern schlicht und einfach aufgrund der sehr unterschiedlichen Bedürfnisse.

Die Strategiestudie lieferte deshalb den Archiven einen Baukasten mit insgesamt 24 Empfehlungen für konkrete, individuell zu treffende Massnahmen. Diese Massnahmen bildeten als Ganzes ein mehrjähriges Programm, das in kurz-, mittel- und langfristige Schritte untergliedert wurde.

Eine ganz zentrale kurzfristige Massnahme war die Errichtung einer Koordinations- und Beratungsstelle KOST, die mittelfristig sogar zu einem gesamtschweizerischen Kompetenz- und Dienstleistungszentrum mit ca. 400 bis 550 Stellenprozenten ausgebaut werden sollte. Letzteres hat sich im Nachhinein als offensichtlich viel zu optimistisch herausgestellt.

Die Aufgaben der KOST wurden 2002 folgendermassen definiert:

- Verantwortung für das Erarbeiten von Empfehlungen
- Kompetenzstelle zum Beschreiben von Prozessen/Erarbeiten von Standards
- Controlling-Organ für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Strategiestudie
- Anlaufstelle für konkrete Fragestellungen
- Begleitung kooperativer Pilotprojekte und individueller Projekte
- Bildung oder Begleitung von ad hoc-Teams zur Bearbeitung konkreter Projekte
- Liefern von Inputs für Weiterbildungsprogramme.
- Betrieb eines Internetforums für den Erfahrungsaustausch.

Angesichts der vielfältigen Aufgaben und der erwiesenermassen unterschiedlichen Erwartungen an die KOST wurde dem künftigen Pflichtenheft der Stelle grosse Bedeutung zugemessen. Man befürchtete, dass sich die Stelle in sehr vielen Einzelfragen engagieren und deshalb keinen klaren Mehrwert erarbeiten könnte. Eine Priorisierung sollte festlegen, wie viele Ressourcen für welche Aufgaben eingesetzt werden konnten.

Gegenstand der Diskussion bildete selbstverständlich auch die Finanzierung. Es war die Zeit, in der vielerorts in den Verwaltungen New Public Management-Modelle eingeführt wurden und auch in den Archiven plötzlich Input, Output und später sogar Outcome eine Rolle zu spielen begannen. Die Beiträge der Archive für den Betrieb der Koordinationsstelle sollten deshalb so genau wie möglich festgelegt werden, und es sollte vermieden werden, dass einzelne Archive die Leistungen der Stelle nutzten, ohne einen Beitrag zu leisten.

Wer einmal in den Prozess involviert war, für ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen eine Rechtsgrundlage und einen Finanzierungsschlüssel zu erarbeiten, kann ermessen, welche herkulische Leistung die Archivrektorinnen und -direktoren in Abstimmung mit ihren vorgesetzten Stellen erbracht haben, als sie innerhalb eines Jahres die Verhandlungen über die Verwaltungsvereinbarung und den Finanzierungsschlüssel erfolgreich abschlossen. Der Schlüssel selbst ist an sich unspektakulär: Das Bundesarchiv stellt Räume und Infrastruktur und übernimmt die Personaladministration, den Rest teilen sich die übrigen Träger zur Hälfte zu gleichen Teilen und zur Hälfte im Verhältnis der Wohnbevölkerung.

Die grossen Kantone, die mit diesem Schlüssel auch die grossen Zahler werden sollten, befürchteten allerdings, bei geringer Beteiligung an der KOST auf dem Grossteil der Kosten sitzenzubleiben, und sprachen sich deswegen für ein Quorum von mindestens 15 Kantonen aus, damit die Verwaltungsvereinbarung überhaupt in Kraft treten konnte. Dieses Quorum wurde glücklicherweise im Frühjahr 2004 mit 14 Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein erreicht, so dass die KOST wie geplant starten konnte.

Die Aufsicht über die KOST übernahm eine Aufsichtskommission, die bis heute aus den Direktorinnen und Direktoren der beteiligten Archive gebildet wird und zwei Mal jährlich zusammenkommt. Zu ihren Aufgaben gehören die Genehmigung des Budgets, der Rechnung, des Jahresberichts, der Arbeitsprogramme und der einzelnen Projekte. An ihrer konstituierenden Sitzung am 28. April 2004 wählte die Aufsichtskommission als eigentliches Lenkungsorgan der KOST auch einen Steuerungsausschuss mit drei Mitgliedern und verabschiedete das Betriebsreglement.²

Am 15. November 2004, also vor fast exakt 10 Jahren, nahmen Georg Böhler und Christian Eugster, die Startcrew der Geschäftsstelle, schliesslich die Arbeit auf. Im ersten Quartal 2005 führten sie Antrittsbesuche in allen Trägerarchiven durch, erstellten eine Standortbestimmung und trugen Vorschläge für konkrete Projekte zusammen.

Ein erstes dieser Projekte lief unter dem sinnigen Namen «Kostprobe» und sollte grundsätzlich und ganz konkret einmal den ganzen Ablauf einer Übernahme und Benutzung von Daten des Handelsregisters und der Gebäudeversicherung durchspielen, um direkt verwertbare Lösungen für die beteiligten Archive zu bringen, aber ebenso sehr auch, um Erfahrungen zu gewinnen für künftige Projekte.

² Protokoll der AK KOST vom 28. April 2004.

Die Kostprobe war ein Erfolg – nicht nur in dem Sinn, dass tatsächlich brauchbare Lösungen daraus resultierten, die noch heute im Einsatz stehen, sondern auch durch die konkreten Erfahrungen der Geschäftsstelle, der beteiligten Archive und der anbietepflichtigen Stellen.³ Viele weitere Projekte folgten der Kostprobe, die an dieser Stelle nicht alle genannt werden können. Der Leistungskatalog der KOST-Geschäftsstelle umfasst aber heute weit mehr als die konkreten Projekte, nämlich:

- **Standards und Richtlinien** wie den periodisch aktualisierten Katalog archivischer Dateiformate mit detaillierten Studien zu einzelnen Formaten.
- **Services** wie die Organisation von preisgünstigem Speicherplatz für die digitale Langzeitarchivierung unter dem Namen «arcun».
- **Tools** wie KOST-Val, einen Validator, mit dem ein Archiv, salopp ausgedrückt, überprüfen kann, ob in den abgelieferten Datenpaketen technisch auch tatsächlich das drin ist, was gemäss Etikette drin sein sollte.
- Nicht zu vergessen das **Spezialwörterbuch Deutsch-Französisch** im Bereich der digitalen Archivierung: Die KOST ist gesamtschweizerisch tätig und weiss, dass eine präzise Terminologie eine unverzichtbare Basis ist für Austausch und Verständigung. Sie gibt daher alle ihre wichtigen Publikationen zweisprachig heraus und pflegt ein zweisprachiges Glossar.
- Im weiteren führt die Geschäftsstelle **Veranstaltungen** durch wie das KOST-Forum, Kolloquien, Workshops und gibt regelmässig einen Newsletter heraus.

Wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen, wurde die KOST nach Ablauf der Startphase für weitere Gemeinwesen, d.h. Stadtarchive und vergleichbare Institutionen geöffnet. Ab 2009 traten die Stadtarchive Zürich, Bern, Luzern und St. Gallen sowie die Burgerbibliothek Bern der KOST bei, so dass heute, nach 10 Jahren, die Trägerschaft aus zwei Nationalarchiven, 24 Kantonsarchiven und (inklusive Burgerbibliothek) fünf Stadtarchiven besteht. Eine Ausweitung auf Archive von nichtterritorialen Organisationen wie die Nationalbank oder Firmen wurde verschiedentlich diskutiert, aber aufgrund des dafür wesentlich komplexeren rechtlichen Regelungsbedarfs bisher immer verworfen.⁴

³ Schlussbericht Pilotprojekt Kostprobe, 2007.

⁴ Letztmals im Protokoll der AK KOST vom 21. Februar 2008.

Nicht nur die Geschäftsstelle der KOST kann diesen November das zehnjährige Jubiläum feiern, sondern auch Georg Büchler, der der KOST seit ihrer Gründung angehört. Neben ihm arbeiten heute in der Geschäftsstelle Martin Kaiser, der ab dem 1. Januar 2007 die Stelle von Christian Eugster übernommen hat, und seit dem 1. April 2010 komplettiert Claire Röthlisberger das Team, das sich 200 Stellenprozente teilt.

Wir können somit festhalten, dass die KOST in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens stabile Strukturen aufgebaut hat und einen umfassenden Leistungskatalog vorlegen kann. Weit wichtiger als diese erfreuliche Feststellung scheint mir allerdings die Frage zu sein, ob die KOST ihren Trägern das gebracht hat, was in der Strategiestudie angedacht und in der Verwaltungsvereinbarung festgeschrieben wurde.

Ich kann dazu aus Luzerner Sicht folgendermassen Stellung nehmen: Für ein mittelgrosses Staatsarchiv wie Luzern leistet die KOST mit der Kombination von Grunddienstleistungen, Weiterbildungsveranstaltungen und der Möglichkeit, für Projekte punktuell Unterstützung zu beziehen, genau das, was wir brauchen. Ob das alles exakt die rund 13'000 Franken wert ist, die der Kanton Luzern jährlich an die KOST bezahlt, kann und will ich nicht auf den letzten Rappen ausrechnen. Möglicherweise gehört der Kanton Luzern hier auch für einmal mit ein paar Franken zu den Geberkantonen, aber das schadet nichts, und es gibt bekanntlich überkantonale Interessen, die in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden sollten.

Als Präsident der Aufsichtskommission stelle ich abschliessend fest, dass die Leistungen der KOST hoch geschätzt werden und bisher nie grundsätzlich in Frage gestellt worden sind. Diskutiert wird zwar in der Aufsichtskommission oft, und gelegentlich auch hart, aber es sind stets Diskussionen um die Gewichtung der einzelnen Leistungen innerhalb des gesamten Leistungskatalogs, nicht um deren Qualität.

Ob auch das übergeordnete Ziel der KOST erreicht werden kann, eine rechtsverbindliche Überlieferung des Verwaltungshandelns sicherzustellen und schliesslich auch für die Historische Forschung brauchbare Quellen bereitzustellen, mögen meine beiden Nachredner aus ihrer jeweiligen Warte beurteilen.

Ich danke Ihnen.