

Die Corona-Pandemie als Herausforderung für die kommunale Überlieferungsbildung¹

Beschluss der Bundeskonferenz Kommunalarchive auf ihrer Herbst-Sitzung in Frankfurt/Oder mit Video-Konferenz vom 27.09.2021

Einleitung

Diese Handreichung entstand als Reaktion auf die archivischen Herausforderungen der Corona-Pandemie. Damit ihr Verlauf und ihre Folgen für kommende Generationen nachvollziehbar bleiben, ist in einigen Bereichen ein frühzeitiges Handeln der Archive erforderlich. Dafür gibt das Papier erste Hinweise. Der Unterausschuss hält das Thema des archivischen Umgangs mit Krisensituationen für so relevant, dass er sich zukünftig noch eingehender damit befassen wird.

Das ist auch angesichts der mit der Digitalisierung der Verwaltung verbundenen Herausforderungen notwendig. Gerade in einer Krise ist sie von entscheidender Bedeutung für die Nachvollziehbarkeit der sich überschlagenden Ereignisse und Entscheidungen. Nicht wenige Verwaltungen entledigen sich abrupt ihrer bisherigen Arbeitstechniken und Dokumentationstraditionen, weil analoge Prozesse und Aktenführungstechniken nicht mehr die Anforderungen an eine möglichst agile verwaltungsseitige Reaktion auf politische Entscheidungen erfüllen. Wenn Videokonferenzsoftware und Chatverläufe Besprechungsniederschriften und Aktenvermerke vollständig ablösen, besteht die dringende Gefahr, dass vorgangsrelevante und entscheidungserhebliche Unterlagen sowohl der Verwaltung also auch für eine retrospektive Aufarbeitung der Krise im Archiv fehlen.

Amtliche Unterlagen

Für die Dokumentation der besonderen Belastung der Kommunen und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner in der Corona-Pandemie sollte das gesamte kommunale Berichtswesen umfassender – breiter und tiefer – überliefert werden. Dies sollte insbesondere dort geschehen, wo innerhalb bestehender Strukturen und Gremien zusätzliche Aufgaben übernommen wurden. Als zentrales Element der Pandemiebekämpfung wurden häufig Krisenstäbe eingerichtet, die die Maßnahmen auf der jeweiligen Ebene steuern. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bilden sie eigene digitale und/oder analoge Überlieferungen, die aufgrund der Kompetenz und der zentralen koordinierenden Stellung der Stäbe als essentiell anzusehen sind. Daneben können vielfältige weitere Unterlagen entstehen, die zum Teil sehr flüchtig sind. So nutzen Stäbe mitunter neben dem verwaltungsinternen wie -externen Schriftverkehr weitere Kommunikationskanäle wie Homepages (ggf. mit eigenen Corona-Seiten), Kollaborationstools sowie (amtliche) Social-Media-Kanäle zur Informationsvermittlung an die Bevölkerung.

¹ Erarbeitet vom BKK Unterausschuss Überlieferungsbildung (Dr. Bettina Schmidt-Czaia (Historisches Archiv der Stadt Köln), Dr. des. Henrike Bolte (Stadtarchiv Dortmund), Susanne Brenneisen (Stadtarchiv Karlsruhe), Dr. Thomas Krämer (LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum), Dr. Frank Kreißler (Stadtarchiv Dessau-Roßlau), Constanze Mann (Stadtarchiv Jena), Marius Pfaller (Stadtarchiv Nürnberg), Dr. Max Plassmann (Historisches Archiv der Stadt Köln), Dr. Carsten Stühning (Stadtarchiv Hannover).

Am Beispiel der Stadt Dortmund wird das Zusammenspiel der Verwaltung aufgezeigt. Mit gewissen Variationen dürfte dieses Vorgehen auf andere Kommunen übertragbar sein: Der Krisenstab tagt wöchentlich in einer kleineren Jour Fixe-Runde und seltener mit der Gesamtzahl der Beteiligten. Den Vorsitz hat das Dezernat für Gesundheit / Soziales, die Geschäftsführung liegt bei der Feuerwehr. Die Aufgaben – von Kommunikation über Beschaffung bis Impfung – werden vom Kommunalen Lagezentrum in Arbeitsgruppen erledigt.

Die Protokolle der Jour-Fixe- und Gesamtrunden des Krisenstabs liegen federführend bei der Feuerwehr und stellen die wichtigste Überlieferung zu allen Prozessen dar. Sie dokumentieren Vorschläge und Fragen zu den weiteren Abläufen und enthalten Lageberichte aus allen Ämtern und Fachbereichen, von denen v.a. folgende für die Überlieferung von aussagekräftigen und aggregierten Unterlagen zur Corona-Pandemie von Bedeutung sind:

- Gesundheitsamt (Kontaktpersonennachverfolgung, Maßnahmen in Pflege- und Altenheimen, Inzidenzwert, Meldungen an das Robert-Koch-Institut, Auslastung der Krankenhäuser, Hotspots bei Ausbrüchen, Hygienemaßnahmen, Corona-Hotline, Anordnung und Beaufsichtigung von Quarantänen, Umsetzung der Teststrategie, Betrieb des Impfzentrums)
- Feuerwehr und Katastrophenschutz (Geschäftsführung Krisenstab, Meldungen über Auslastung der Krankentransporte, Bevölkerungsschutz, allgemeiner Pandemieplan, spezielle Notfallpläne)
- Sozialamt (Impfung von Menschen ohne festen Wohnsitz, Maskenverteilung an Bedürftige, psychosoziale Folgestörungen und -erkrankungen, Sonderleistungen als Soforthilfe für Bedürftige)
- Ordnungsamt (Kontrolle der Einhaltung des Infektionsschutzgesetzes, Zusammenarbeit mit der Polizei, Arbeitsgruppen in sozialen Brennpunkten)
- Schulverwaltungsamt (Homeschooling, Hygienemaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit, Bildungsförderungsmaßnahmen)
- Jugendamt (Schließung und Notbetreuung in Kitas, Beobachtungen der Auswirkungen auf Familien)
- Gewerbeaufsicht (An- und Abmeldungen, Aufsicht über Gewerbebetriebe)
- Rechtsamt (Ausfertigung der lokalen Allgemeinverfügungen, Bearbeitung von Widersprüchen und Klagen)
- Öffentlichkeitsarbeit und Pressestelle („Newsticker“, Bürgertelefon / Hotline für alle Fragen und Beschwerden zu den Corona-Maßnahmen, Pressekonferenzen, Werbung zum Thema Impfung)
- Kulturbetriebe /-büro /-amt (Zulässigkeit von Publikumsverkehr, Finanzhilfen und Kulturförderung)
- Sportbetriebe (Nutzung von Sportstätten durch Vereine, Veranstaltungen, Modellversuche)
- Finanzen (Haushaltsplan, -rechnung, in Gremien, z.B. durch Fraktionen)
- Wirtschaftsförderung (Sofortprogramme)
- Statistische Ämter (zusammenfassende Berichte, Erhebungen)
- Städtische Beteiligungsgesellschaften (z.B. Verkehrsbetriebe, Messen, Flughäfen)

Unterlagen zur Dokumentation verwaltungsinterner Prozesse:

- Betriebliches Arbeitsschutz- und Gesundheitsmanagement, Beschaffung von Schnelltests, Schutzanzügen und Masken sowie Impfungen für Mitarbeitende
- Personalbetreuung, Homeoffice-Regelungen, dienstliche Anweisungen, Arbeitgeberbescheinigungen
- Interne Öffentlichkeitsarbeit („Update Coronavirus“ im Intranet)
- Ausbau der IT-Infrastruktur

Generell gilt es, elektronische Akten, Fachverfahren und Datenbanken zu berücksichtigen, die die Steuerung der Corona-Maßnahmen begleiten, z. B. in Dortmund die Erfassungs-Datenbank von Anzeigen der City-Wache. Kommunen, die mit Dokumentenmanagementsystemen ausgestattet sind, haben eventuell E-Akten erstellt, in die Abläufe, Maßnahmen, Statistiken und Lageberichte zur Corona-Pandemie eingehen. Aber auch Städte ohne elektronische Aktenführung könnten eine fachbereichsübergreifende Corona-Datenbank angelegt haben.

Für Unterlagen von Ad Hoc-Einrichtungen sind in aller Regel keine Aufbewahrungsfristen definiert, und die Zuständigkeit für die Aufbewahrung und Anbietung ist nach der Auflösung der Stäbe oft nicht geregelt. Es besteht somit die Gefahr, dass Unterlagen einer zentralen Provenienz ohne Möglichkeit der Bewertung und Übernahme kassiert werden. Daher sollte das zuständige Archiv bereits in oder kurz nach der Krisensituation den Kontakt zur Leitungsebene des Stabes suchen und auf die Anbieterspflicht auch für datenschutzrechtlich sensible Unterlagen verweisen. Sehr frühzeitig sollte das Archiv seine Expertise bei der Organisation des Schriftguts einbringen, um dessen Archivfähigkeit sicherzustellen.

Überlieferungsbildung im Verbund

Kommunen müssen in vielfältiger Weise auf die aktuelle Krise reagieren, so dass sich in unterschiedlichsten Bereichen einschlägige Unterlagen finden lassen. Bei kreisangehörigen Städten sollte mit dem Kreisarchiv kooperiert werden. Staatliche Archive dokumentieren die übergreifende Arbeit der Landesregierung sowie der Landesverwaltung (z. B. Gesundheit, Schulen, Polizei). Darüber hinaus sind auch Kirchenarchive (Kirchen z. B. als Trägerinnen sozialer Einrichtungen) sowie Unternehmensarchive (z. B. Kurzarbeit, Homeoffice, Hygienemaßnahmen, betriebsärztliches Impfen) bei der Überlieferungsbildung zu berücksichtigen.

Die Zuständigkeiten können sich mit öffentlichen und privaten Bestandsbildnern überschneiden. Zudem sind inhaltliche Doppelungen bei der Überlieferungsbildung denkbar, so bei der Ausführung von Landesverordnungen zu Hygienemaßnahmen. Hier bietet sich die Anwendung des Federführungsprinzips oder die Berücksichtigung vergleichbarer Absprachen bzw. Konventionen unter den Archiven an. Staatsarchive könnten also vorrangig die ministeriellen Unterlagen zum Erlass der Verordnung übernehmen, die Kommunen lediglich exemplarische Einzelfälle der Umsetzung. Gesellschaftliche Folgen der Pandemie sind hingegen eher durch kommunale Archive zu dokumentieren. Diese haben aufgrund ihrer Aufgabenstellung häufig eine enge Bindung zum Alltag der Bürgerinnen und Bürger (z. B. Jugendämter).

Die örtlichen Archive können dabei entweder direkt oder über bestehende Kooperationen in Kontakt treten, um sich auszutauschen und abzustimmen. Vorhandene Netzwerke lassen sich über Regionalverbände und über Landesverbände des Verbandes deutscher Archivarinnen und Archivare aktivieren. Nicht vergessen werden sollten andere ortsbezogene Gedächtnisinstitutionen, z. B. örtliche Stadt- oder Heimatmuseen, denen neben 3-D-Objekten und AV-Medien auch pandemiebezogenes Schriftgut (Aushänge, Mitteilungen zum lokalen Kulturbetrieb) angeboten wird.

Nichtamtliche Unterlagen

Zahlreiche Aspekte des gesellschaftlichen und kulturellen Umgangs mit der Pandemie können über Medien nachvollzogen werden. Dennoch sollte im Bereich der Sammlungen ein Augenmerk auf spezielle Quellen mit Corona-Bezug wie z. B. aus Protestbewegungen für oder gegen Corona-Maßnahmen gerichtet werden. Diese sind möglicherweise nur kurzfristig verfügbar und werden nicht von anderen Gedächtnisinstitutionen überliefert. Zu denken ist hier z. B. an Plakate im Corona-Zusammenhang, Flyer oder Fotos von besonderen Aktionen. Dazu hat sich bei vielen Archiven ein Aufruf an die Bevölkerung zur Abgabe einschlägiger Quellen als hilfreich erwiesen.

Auch langfristig ist das Thema bei der Übernahme von Nachlässen, Vereinsarchiven usw. relevant. Soweit Corona zu erheblichen Einschnitten im Vereinsleben geführt oder auf politische oder künstlerische Aktivitäten einer Person prägend gewirkt hat, wird noch in Jahrzehnten darauf zu achten sein. Kurzfristig ist hingegen bei Initiativen und Vereinen von Bedeutung zu reagieren, die entweder nur während der Pandemie tätig waren oder pandemiebedingt ihre Tätigkeit einstellen mussten. Auch auf besondere Aktionen von wichtigen Vereinen, wie z. B. Sport- oder Brauchtumsvereinen, sollte geachtet werden. Hier muss ggfs. rasch gehandelt werden, damit bedeutende Quellen nicht verloren gehen. Eine besondere Rolle dürften dabei elektronische Unterlagen spielen, auf die auch im nichtamtlichen Bereich verstärkt geachtet werden sollte.