

## **Elektronische Registratursysteme**

# **Überlegungen zur Archivierung digitaler Unterlagen der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte**

von Frank M. Bischoff

Die nordrhein-westfälische Justiz soll bis zum Jahr 2003 mit modernster Informationstechnologie (IT) ausgestattet werden. Die im Rahmen des Programms *Justiz 2003* für die kommenden sechs Jahre bereitgestellten Mittel zur IT-Vollaustattung belaufen sich auf 480 Mio. DM. Einbezogen sind die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften, die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sowie der Strafvollzug. Das Justizministerium des Landes hat gerade ein Informationsheft herausgegeben, in dem für das Projekt geworben wird. Darin wird Justiz 2003 als „größte Ausstattungs- und Reorganisationsoffensive, die im Justizbereich jemals stattgefunden hat“, beurteilt.<sup>1</sup>

Das Projekt zielt auf eine Beschleunigung und Erleichterung der Arbeitsabläufe sowie auf eine qualitative Verbesserung der Arbeitsergebnisse. Eine steigende Geschäftslast soll mit geringerem personellen Aufwand bewältigt werden. Der Abbau von 1175 Stellen vor allem im Schreib- und Protokolldienst ist vorgesehen. Über den Wegfall weiterer Stellen aus anderen Funktionsbereichen soll noch entschieden werden.

Vor diesem Hintergrund ist es absehbar, daß mit dem Programm erhebliche Veränderungen in der Organisation der Geschäftsabläufe und in der Registratur einhergehen werden. Von den Konsequenzen werden auch die Archive betroffen sein.

---

<sup>1</sup> Hans-Josef FISCHER, *Justiz 2003. Der Beitrag der Informationstechnik zur Modernisierung der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen*, in: NRW. Justiz intern, Heft 1/1997, S. 1-3, zit. S. 1.

## 1. IT-unterstützte Verfahren der Schriftgutverwaltung an nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten

Mit dem Programm *Justiz 2003* wird im nordrhein-westfälischen Justizwesen kein Neuland betreten. Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden bereits in den vergangenen Jahren IT-unterstützte Verfahren zur Schriftgutverwaltung eingesetzt.

### *Visage*

Anfang der 90er Jahre sind bei den Verwaltungsgerichten Bestrebungen aufgekommen, Schriftgutverwaltung und Verfahrenskontrolle auf EDV umzustellen. Bereits 1993 wurde das Programm *Visage* eingeführt (Verfahrens-Informations-System an Gerichten). Es handelt sich um ein in *Clipper*<sup>2</sup> geschriebenes Datenbankprogramm, mit dem drei relational verbundene *DBase*-Tabellen gepflegt werden. In der Anfangsphase wurden die herkömmlichen Geschäftsbücher, Karteien und Register noch weitergeführt, 1994 dann aber aufgegeben.

In *Visage* werden Metainformationen<sup>3</sup> erfaßt, die der Kontrolle des Bearbeitungsstandes eines Verfahrens bzw. als Nachweis für den Verbleib von Akten und als Rechercheinstrument dienen. Es handelt sich u. a. um folgende Informationen:

- Aktenzeichen, zusammengesetzt aus der Ziffer der zuständigen Kammer, einem Code für die Verfahrensart, der Tagebuchnummer und dem Jahr
- Eingangsdatum

---

2 *Clipper* ist eine Programmiersprache, mit der ausführbare Programme für *DBase*-Datenbanken erstellt werden können.

3 Als *Metainformationen* werden die Informationen über Informationen bezeichnet: Im vorliegenden Zusammenhang handelt es sich also um Informationen über die Geschäftsvorfälle, die im Zuge der Aufgabenerledigung erfolgten Tätigkeiten und die dabei gebildeten Akten.

- Berichterstatter
- Verfahrensbeteiligte mit Adresse, Geburtsdatum und Beruf
- Streitgegenstand
- Stand des Verfahrens
- Ausgang des Verfahrens (Urteil)
- ggf. die eingelegten Rechtsmittel (Instanzenzug)
- Erledigungsvermerke und Weglegedatum

*Visage* ist ein Einzelplatzsystem, wird aber in verschiedenen Geschäftsstellen genutzt. Der Datenabgleich erfolgt nur z. T. mittels entsprechender Exportmodule:

1. Eingangsregistratur: Erfassung erster Verfahrensdaten; Export der Daten für die jeweilige Kammer und Weiterleitung an die
2. Geschäftsstellen der Kammern: Weiterbearbeitung, Meldung von wichtigen Änderungen oder Ergänzungen an die Eingangsregistratur (u. a. auch Erledigungsmeldung; kein automatisiertes Verfahren).

Noch im Laufe des Jahres 1997 soll am Verwaltungsgericht Gelsenkirchen ein Nachfolgesystem eingeführt werden. Mit geringer Verzögerung (1998) werden auch die anderen Verwaltungsgerichte umgestellt. Bisherigen Auskünften zufolge werden die Daten zu allen laufenden Verfahren bei der Umstellung in das neue System übernommen. Die bereits abgeschlossenen Verfahren sollen auf externe Speicher ausgelagert und nicht mehr weiter gepflegt werden.

### *VG/FG-Verfahrenslösung*

Das Nachfolgesystem von *Visage*, die *VG/FG-Verfahrenslösung*, wurde als Gemeinschaftsanwendung für Verwaltungs- und Finanzgerichte unter der Federführung des Oberverwaltungsgerichts in Münster entwickelt. Seit letztem Jahr ist das System am Oberverwaltungsgericht und am Verwaltungsgericht Minden im Testbetrieb. Den Archiven liegen

bislang nur Teilm Informationen über das System vor, die bei Besuchen am Oberverwaltungsgericht gesammelt wurden.

Es handelt sich um eine Multi-User-Anwendung im Client/Server-Betrieb mit verteilten Zugriffs- und Bearbeitungsrechten. Gegenüber *Visage* ist das neue Programm mit ersten Workflow-Funktionalitäten ausgestattet. Zu den Komponenten zählen eine unter *SQL-Base (Centura)* verwaltete relationale Datenbank, die über ein Interface mit einer *Lars*-Datenbank verknüpft ist. Von der *Lars*-Datenbank aus kann auf *Winword* zugegriffen werden. Dabei werden automatisch eine Reihe von Informationen in die *WinWord*-Textdatei übertragen.

Die *SQL-Base* enthält alle geschäftstechnischen Angaben zu einem Verfahren, dient der Aktenverwaltung sowie der Kontrolle des Geschäftsgangs. Neben den für *Visage* bereits genannten Informationen sind detaillierte Angaben über den Aktenverbleib und über die einzelnen Tätigkeiten des Gerichts im Rahmen des jeweiligen Verfahrens enthalten. Die *VG/FG-Verfahrenslösung* ist nicht in Übereinstimmung mit den drei Normalformen der Relationentheorie<sup>4</sup> aufgelöst. Aus Performance-Gründen sind Informationen redundant gespeichert. Die Datenbank umfaßt 140 Tabellen.

Die zweite Komponente des Systems ist die *Lars*-Datenbank. *Lars* wurde gewählt, weil das Programm lange Textfelder flexibel verwalten kann. Im Prinzip besteht diese Datenbank aus zwei Komplexen, nämlich

1. der Zusammenstellung aller Urteile für die digitale Urteilssammlung und

---

4 Die Relationentheorie basiert auf der Normalisierung der Datenstruktur: 1. Normalform: Ein Datensatz kennt keine sich wiederholenden Gruppen; 2. Normalform: Innerhalb eines Datensatzes hängt jedes Feld vom ganzen Schlüssel ab und nicht nur von Teilen eines zusammengesetzten Schlüssels; 3. Normalform: Jedes Datenfeld hängt nur noch von seinem Satzschlüssel ab. Bei korrekter Normalisierung ist eine redundante Datenabspeicherung ausgeschlossen.

2. der Zusammenstellung aller Verfahren, die von allgemeinem juristischen Interesse sind und deshalb im Rahmen der Dokumentation JURIS veröffentlicht werden.

Während die JURIS-Dokumentation für die Archivierung vernachlässigt werden kann – hier sind die Bibliotheken zuständig – ist mit der computergestützten Erfassung der Urteile ein qualitativer Sprung hin zur Digitalisierung klassischen Archivguts getan.<sup>5</sup> Allerdings werden die Urteilssammlungen parallel auf Papier weitergeführt.

Die digitale *Lars*-Urteilssammlung ist ein komplexes Gebilde, in das auch *WinWord* eingebunden ist. In eigenen Feldern werden einige zum Teil schon in der *SQL-Base* gespeicherte Rahmendaten erfaßt, darunter das Aktenzeichen, das Datum der Urteilsfindung, die Art des Urteils und das Sachgebiet. Entsprechende Funktionen gestatten das Aufrufen von *WinWord*, um den Urteilstext einzugeben. Dabei werden Verfahrensinformationen in die Textdatei kopiert und der Formularkopf des Urteils generiert. Nach Fertigstellung des Urteilstextes wird zu *Lars* zurückgekehrt. Hier wird der Urteilstext als reine ASCII-Zeichenfolge automatisch in ein entsprechendes Feld übertragen, um eine Freitext-Recherche in der Datenbank zu ermöglichen. Nach Abschluß des Verfahrens und Übermittlung der statistischen Daten an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik werden die Erledigungsvermerke gesperrt und die Textdatei schreibgeschützt. Der *Word*-Urteilstext wird in ein sog. „Archiv“<sup>6</sup> übertragen. Dabei kann es sich um ein gesondertes Verzeichnis oder um ein externes Speichermedium handeln.

---

5 Dasselbe ist auch bei den nordrhein-westfälischen Arbeitsgerichten geplant. Das dort zum Einsatz gelangende Registratursystem SHARK (Software und Hardware in der Arbeitsgerichtsbarkeit) soll demnächst um eine Komponente zur Erfassung und Verarbeitung der Urteiltexte erweitert werden.

6 Leider hat sich in EDV-Fachkreisen der Begriff „elektronisches Archiv“ zur Bezeichnung digitaler Registraturen eingebürgert. Das sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß bei der Verwendung dieses Begriffs in der Regel nicht über die nächsten 5-15 Jahre hinaus gedacht wird. Eine der wenigen Ausnahmen bildet der problembewußte Artikel des amerikanischen Informatikers Jeff ROTHENBERG, *Die*

## 2. Zur Bedeutung von Registratursystemen aus archivischer Perspektive

Für Archive stellt sich zunächst die Frage, ob die beschriebenen Verfahrensinformationssysteme, die mit gewissen Variationen inzwischen in vielen Justizbehörden genutzt werden,<sup>7</sup> potentielles Archivgut bzw. Hilfsmittel zur Unterstützung archivischer Tätigkeit darstellen. Schließlich kommen auch in anderen Bereichen IT-unterstützter Verwaltungstätigkeit Übernahme und Archivierung digitaler Dokumente nicht in Betracht. So entstehen heute bereits die meisten Texte in digitalen Umgebungen. Die Archivierung isolierter Textdateien wird aber wegen ihrer Unvollständigkeit und mangelnden Strukturierung zurecht abgelehnt.<sup>8</sup> Sie lassen ihre Funktion innerhalb der behördlichen Aufgabenerledigung nicht mehr erkennen und sind gegenüber den ausgedruckten, in herkömmlicher Weise physisch zu Akten formierten und abgelegten Unterlagen in jeder Hinsicht minderwertig, nicht allein für die Archive, sondern auch für die Behörden selbst.

Für datenbankgestützte Registratursysteme trifft diese Feststellung freilich nicht zu. Die Systeme und die darin erfaßten Informationen nehmen einen wichtigen Stellenwert für die Selbstkontrolle von Behörden und Verwaltungen ein. In ihnen wird der Bearbeitungsstand aller Verfahren bzw. der zu erledigenden Aufgaben und schließlich auch der Verbleib der Akten nachgewiesen. An der Bedeutung dieser Informationen für Behörden und Verwaltungen kann daher kein Zweifel bestehen.

---

*Konservierung digitaler Dokumente*, in: Spektrum der Wissenschaft, 9/1995, S. 66-71.

<sup>7</sup> Zu den Anwendungen in der baden-württembergischen Justiz vgl. Udo SCHÄFER, *Büroautomation in der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Strategisches und operatives Handeln am Beispiel der Justiz*, in diesem Band.

<sup>8</sup> Peter BOHL / Carsten MÜLLER-BOYSEN, *Klassifikation der EDV-Anwendungen in der Verwaltung*, in: Der Archivar 50 (1997) Sp. 333-340, bes. 335.

Archive haben in der Vergangenheit bereits Organisationswerkzeuge des Geschäftsgangs und der Registratur übernommen. Sie bieten nicht allein Einblicke in die behördliche Arbeitsweise, sondern können oft noch im Archiv als Rechercheinstrumente sinnvoll eingesetzt werden.

Die Übernahme von Informationen aus Verfahrens-Datenbanken hätte aber auch Auswirkungen auf die Verzeichnungsarbeit der Archive. Ergänzt um archivspezifische Angaben, vor allem die Signatur, können die von den Gerichten bereits erfaßten Informationen in den Archiven lange Zeit die Funktion von Findmitteln erfüllen bzw. als Basis für eine Feinverzeichnung dienen. Im Hinblick auf archivierte Urteilssammlungen muß man sogar einräumen, daß die Archive aus Kapazitätsgründen kaum imstande sind, alle Verfahren einzeln zu verzeichnen. Mit Informationen aus Registratursystemen ließen sich Lücken füllen.

Moderne IT-Systeme, wie die Registratur-Datenbanken der Verwaltungsgerichte, bieten aber auch Möglichkeiten, Bewertung und Abgabe von Unterlagen effizienter zu gestalten. Die in den Datenbanken erfaßten Informationen würden es gestatten, z. B. alle im Wege der Berufung an das Bundesverwaltungsgericht gelangten Verfahren als archivwürdig zu kennzeichnen, oder bestimmte Jahrgänge mit Asyl-, Baurechts- oder Studienplatz-Verfahren zur Kassation freizugeben. Die Archive könnten folglich bereits in einem frühen Stadium des Lebenszyklus einer Akte über ihr Schicksal nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen bestimmen und so das Verfahren der Anbietetung, Bewertung und Abgabe in Zusammenarbeit mit den Verwaltungen vereinfachen.

Es ist nicht allein archiverischer Nutzen, der die Beschäftigung mit IT-gestützten Registratursystemen erfordert. Die Notwendigkeit ergibt sich vielmehr schon im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Systeme. Ein Vergleich beider Systemgenerationen der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zeigt, daß die Anwendungen anspruchsvoller werden und inzwischen eine neue Qualität erreichen. War die erste

Generation noch eine relativ einfache Datenbank-Anwendung mit Metainformationen zum einzelnen Verfahren, so bildet die zweite Systemgeneration eine komplexe Mischung von Datenstrukturen und Dateiformaten, verfügt über erste Workflow-Komponenten und umfaßt bzw. verwaltet bereits zur Akte gehörende digitale Unterlagen, nämlich die Urteilstexte. „Die Akte hat als alleiniges Informationsmittel zum Verfahren ausgedient“<sup>9</sup>, lautet die Einschätzung in dem schon zitierten Informationsheft des Justizministeriums. Wenn weiter die Auffassung vertreten wird, daß die umfangreichen Protokollfunktionen der *VG/FG-Verfahrenslösung* „fast den kompletten Akteninhalt widerspiegeln“<sup>10</sup>, dann stellt sich die Frage, wie lange die Existenz der Akte in der traditionellen, analogen Form noch erwünscht ist.

Der weitere Ausbau der jetzt im Einsatz oder noch in der Entwicklung befindlichen Registratursysteme wird in zwei Richtungen erfolgen. Er wird in zunehmenden Maße sowohl die Digitalisierung der Akten als auch die Steuerung der Vorgangsbearbeitung umfassen.<sup>11</sup> Der vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Schule und Weiterbildung eingeschlagene Weg, das schon seit einigen Jahren im Einsatz befindliche Registratursystem zu einem elektronischen „Archiv“ auszubauen, auf dessen Basis

---

9 Hans-Josef FISCHER, *IT und Organisation*, in: NRW. Justiz intern, Heft 1/1997, S. 8.

10 Ebd., S. 9.

11 In anderen Verwaltungen ist dieser Weg bereits seit längerem eingeschlagen worden. So werden etwa im Generalvikariat des Erzbistums Köln digitalisierte Besoldungsunterlagen mit einem Workflowsystem bearbeitet (ich beziehe mich auf ein Referat des Leiters der DV-Verfahren im Generalvikariat, Thomas POCHA, über *Elektronische Archivierung und Vorgangsbearbeitung in der Besoldungsabteilung*, während eines von der Fa. Hewlett-Packard organisierten Seminars *Workflow-Automation und Imaging* in Düsseldorf am 20.11.1996). Bei der Landesbausparkasse in Münster werden seit über zehn Jahren schon Unterlagen digitalisiert und zur Online-Bearbeitung bereitgestellt; vgl. den Beitrag von Bruno MORS, *Elektronisches Archivkonzept in der Westdeutschen Landesbausparkasse*, in diesem Band.



dann eine IT-unterstützte Vorgangsbearbeitung aufgebaut werden soll, mag als Beispiel für die skizzierte Entwicklung dienen.<sup>12</sup>

Vier Jahre hat es bei den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten gedauert, bis der Sprung zur zweiten Systemgeneration erfolgte. Es ist damit zu rechnen, daß sich die Innovationsschübe eher verkürzen, da die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von IT-Verfahren im Fluß sind. Mit dem gerade vom Bundestag beschlossenen *Gesetz zur digitalen Signatur* wird der Weg für einen verstärkten Einsatz von Digitalisierungsverfahren auch in der öffentlichen Verwaltung und den Gerichten<sup>13</sup> geebnet, insofern das Gesetz auf die Fälschungssicherheit digitaler Dokumente zielt und damit ihre gerichtliche Anerkennung ermöglicht.<sup>14</sup>

Archive müssen folglich im eigenen Interesse auf die Entwicklung der Digitalisierung und Automatisierung von Registraturen und Geschäftsabläufen Einfluß nehmen und Vorkehrungen treffen, um die Überlieferung von digitalen Unterlagen für die Zukunft zu sichern. Und es muß schnell getan werden, weil zur Zeit allenthalben die Weichenstellung für die Digitalisierung von Verwaltungsunterlagen ansteht oder bereits erfolgt ist. Sind

---

12 Vgl. Thomas NIGBUR / Ulrike SCHARFENBERGER, *IT-Unterstützung der ministeriellen Vorgangsbearbeitung – ein Projekt im NRW-Ministerium für Schule und Weiterbildung*, in: ÖVD/Online 8/1996, S. 68-72, bes. 72. Zu den Bundesprojekten, an denen auch Nordrhein-Westfalen beteiligt ist, vgl. Michael WETTENGEL, *Digitale Signaturen und Pilotprojekte zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung in der Bundesverwaltung*, in diesem Band.

13 In Nordrhein-Westfalen laufen gerade die Planungen für ein digitales Grundbuch an. Die Überlegungen zielen auf eine Digitalisierung aller aktuellen Grundbuchblätter. Daß solche Projekte zumeist in einer Gemengelage von unterschiedlichen Interessen angesiedelt sind, belegt die ausführliche Würdigung, die Signaturgesetz und digitales Grundbuch auf dem *Dritten Forum Elektronischer Rechtsverkehr der Bundesnotarkammer* am 13. März 1997 in Köln erfahren haben. Die Bundesnotarkammer hat zudem einen eigenen Entwurf eines Gesetzes über den Elektronischen Rechtsverkehr erarbeitet.

14 Dazu Michael WETTENGEL, *Digitale Signaturen und Pilotprojekte zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung in der Bundesverwaltung*.

IT-Systeme einmal im Einsatz, ist der Spielraum für Nachbesserungen äußerst gering. Schließlich wird sich auch die Annahme, daß zu gegebenem Zeitpunkt die Übernahme von Ausdrucken möglich sei und die technischen Probleme, die einer Archivierung digitaler Unterlagen anhaften, damit zu umgehen wären, mit großer Wahrscheinlichkeit als irrig erweisen:

1. Es ist fraglich, ob Verwaltungen, in denen digitale Unterlagen entstanden sind, zum Zeitpunkt des Ablaufs der Aufbewahrungsfristen selbst noch ihre Unterlagen lesen können. In den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten werden beim Wechsel auf das neue Registratursystem die Daten zu abgeschlossenen Verfahren in systemabhängiger Form auf externe Speicher ausgelagert und nicht mehr weiter gepflegt. D. h., daß die Gerichte schon in einigen Jahren vermutlich nicht mehr in der Lage sind, ihre Altdaten mit vertretbarem Aufwand lesbar zu machen.
2. Selbst wenn die Daten lesbar bleiben und bei der Auslagerung in ein externes Datenarchiv nicht gelöscht werden – wie es bei den nordrhein-westfälischen Arbeitsgerichten vorgesehen ist<sup>15</sup> –, würde eine Ausgabe größerer Datenmengen auf Papier oder Mikroformen Kosten verursachen, die keiner der Beteiligten tragen kann, wie es die Erfahrungen mit den Katasterämtern zeigen.<sup>16</sup>
3. Darüber hinaus wird von der dänischen Archivverwaltung zurecht betont, daß Unterlagen, die in elektronischer Form entstanden sind, auch in elektronischer Form archiviert werden sollten.<sup>17</sup> In besonderem

---

15 Das für die nordrhein-westfälischen Arbeitsgerichte entwickelte Verfahrensinformationssystem SHARK löscht bei der Auslagerung der Daten zu abgeschlossenen Verfahren u. a. Teile der Angaben zu den Prozeßbeteiligten, so daß lediglich ein Rumpfdatensatz erhalten bleibt.

16 Vgl. Volker BUCHHOLZ, *Kataster – ein Auslaufmodell in Archiven ?* in diesem Band.

17 „Documents which are ‘born’ electronic should also be filed electronically and not in a paper archive.“ Frank JENSEN / Jytte HILDEN, *Preface*, in: *Electronic Filing. Current*

Maße gilt das für Datenbanken<sup>18</sup> und statistische Datensets, die als Papier- oder Mikrofilm-Ausdrucke vom Benutzer nicht sinnvoll be- und verarbeitet werden können.<sup>19</sup>

An der Übernahme digitaler Unterlagen führt also kein Weg vorbei, so daß nur die frühzeitige Intervention eine erfolgversprechende Lösung der auf die Archive zukommenden Problematik bieten kann. Sie muß bereits vor der Entstehung der Unterlagen ansetzen. Archive sind deshalb gefordert, den vorarchivischen Bereich zu einer zentralen Aufgabe zu erklären. Die inzwischen international akzeptierte lebenszyklische Betrachtung

---

Possibilities and Recommendations, hg. v. Ministerium für Forschung und Informationstechnologie und vom Ministerium für Kultur, Kopenhagen 1996, S. 5.

18 „Mit wachsenden Datenmengen ist es (...) immer weniger möglich, Datenbankinhalte auf Papier abzubilden bzw. über Papier nutzbar zu machen. Die Ablage von Datenbankdaten über COM-Verfahren (Computer Output on Microforms) dürfte auch nur eine Zwischenstufe sein auf einem Weg, in der von kleinen bis zu sehr großen Organisationen die gesamte Datenhaltung und Aufbewahrung nur noch in digitaler Form stattfindet.“ Hubert SALM, *Elektronische Bürosysteme als Herausforderung*, in: Einfluß von Informationstechnologien auf Archivierungsverfahren, hg. v. d. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., Eschborn 1997 (= AWV-Schrift 06571), S. 22; eine Liste der Nachteile einer Papier- oder COM-Archivierung digitaler Unterlagen bei Michael WETTENGEL, *Formen der Archivierung*, in: ebd., S. 36f.

19 Während die archivische Bereitstellung von nachträglich digitalisierten Urkunden und Akten im Rahmen eines verbesserten Benutzerservices und der Bestandserhaltung zu sehen ist, darf nicht verkannt werden, daß die Möglichkeiten elektronischer Systeme einen integralen Bestandteil digital entstandener und genutzter Unterlagen bilden. — Zur Schutz- und Service-Digitalisierung traditionellen Archivgutes vgl. die Beiträge von Hans-Heinrich EBELING, *Nutzung, Verwaltung und Sicherung archivisch generierter elektronischer Unterlagen am Stadtarchiv Duderstadt – ein Rückblick 1989-1997*, und Hans-Reinhard FRICKE, *Digitale Erschließung von Archivbeständen am Beispiel der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Amtsbücher des Stadtarchivs Duderstadt*, beide in diesem Band. Wie die Preprints der Referate zur Tagung *Digitale Methoden der Archivierung* des Max-Planck-Instituts für Geschichte (Göttingen, 23.-24. Januar 1997; eine Veröffentlichung wurde angekündigt) erkennen lassen, unterliegt die Einschätzung der Archivaliendigitalisierung derzeit einem Wandel. Noch vor

digitaler Unterlagen<sup>20</sup> setzt bei der Konzeption der digitalen Systeme ein, mit denen die Unterlagen generiert oder verwaltet werden sollen.<sup>21</sup> Bewertungs- und Archivierungsprinzipien müssen in diesem Stadium eingebracht werden.

### 3. Archivische Anforderungen an Registratursysteme

Ist die erste Verwunderung über das archivische Interesse an Registratursystemen verfliegen, taucht im Kontakt mit den Systemplanern der Behörden schnell die Frage auf, welche Anforderungen seitens der Archive überhaupt gestellt werden und welche Informationen man gerne übernehmen möchte. Je schneller Archivare auf diese Frage antworten können,

---

fünf Jahren hatte Hartmut WEBER, *Moderne Speichertechniken und digitale Dokumentenverwaltung – Wege ins Informationsparadies oder in die Sackgasse?* in: *Der Archivar* 46 (1993) Sp. 63-68, bes. 68, auf dem 63. Deutschen Archivtag angesichts des technischen Entwicklungsstandes die Auffassung vertreten, daß der Einsatz digitaler Medien als Speichersysteme in eine Sackgasse führe. Inzwischen wird die Digitalisierung mit dem Argument gepriesen, Archivalien könnten in digitaler Form „beliebig oft benutzt werden. Es findet kein Verschleiß oder Abrieb statt.“ Bernd RASCHKE / Barbara RICHTER, *In der digitalen Hexenküche werden die neuartigen Anforderungen an die archivischen Dienstleistungen geköchelt – Das Archiv der sozialen Demokratie im Wandel*, in: *Der Archivar* 50 (1997) Sp. 576-584, zit. 584.

20 Vgl. dazu bes. die Kap. II (*The new paradigm*) und IV (*Records creation and archival participation in the design of computer systems*) in dem z. Zt. wohl besten Überblick über die internationale Diskussion bei Alf ERLANDSSON, *Electronic records management: A literature review*, 1996, S. 2ff. u. 10ff. (vom Internationalen Archivrat im World Wide Web veröffentlicht: <http://www.archives.ca>). Eine gute deutschsprachige Darstellung des in angelsächsischen Archivarskreisen entwickelten *life-cycle-concept* findet sich bei Michael WETTENGEL, „Lebenszyklus“, in: *Einfluß von Informationstechnologien auf Archivierungsverfahren*, S. 23-25.

21 Dieser Weg wird konsequent in den Städten Mannheim und Münster beschritten. Zur Beteiligung der Archive an den IT-Planungsgruppen vgl. Ulrich NIESS, *Sachstandsbericht über die Mannheimer Arbeitsgruppe Schriftgutverwaltung und Büroautomation*, und Anja GUSSEK-REVERMANN, *Die Einführung der „Digitalen Archivierung“ bei der Stadtverwaltung Münster – Mitwirkung des Stadtarchivs*, beide in

desto unproblematischer wird sich in der Regel die Berücksichtigung ihrer Wünsche gestalten.

Im folgenden soll ein Anforderungskatalog für IT-gestützte Registraturen in der Art der eingangs beschriebenen Verfahrensinformationssysteme der Verwaltungsgerichte zur Diskussion gestellt werden.<sup>22</sup> Die

---

diesem Band. — Arie NABRINGS, *Der Umgang mit elektronisch gespeicherten Daten – Überlegungen aus der Sicht des Archivars*, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 10/1993, S. 232-238, bes. 237, unterstreicht die Bedeutung kommunaler Rechenzentren für Übernahme und Archivierung digitaler Unterlagen durch Kommunalarchive.

22 Die heikle Frage, welche Infrastruktur in Archiven vorhanden sein muß, um digitale Unterlagen in größeren Mengen verwalten und pflegen zu können, ob überhaupt die Archive digitales Archivgut technisch pflegen und aufbewahren oder ob, wie im Land Niedersachsen, eine Auftragsverwaltung seitens eines Landesrechenzentrums oder gar seitens des Urhebers der Unterlagen – das Westfälische Wirtschaftsarchiv in Dortmund sympathisiert mit dieser sog. *non-custodial option* – erfolgen soll, wird im folgenden ausgespart. Vgl. dazu die Beiträge von Gudrun FIEDLER, *Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen am Beispiel des Landes Niedersachsen*, und Ralf STREMMEL, *Elektronische „Archivierung“ in den Industrie- und Handelskammern – Konzepte und Auswirkungen auf die Wirtschaftsarchive*, in diesem Band. Die Diskussion um die beste Art der Aufbewahrung ist noch nicht beendet und wird angesichts der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen auch kaum zu einer einheitlichen Lösung führen. Hatte im angelsächsischen Sprachraum vorübergehend ein *non-* bzw. *post-custodialisme* die Diskussion um die Aufbewahrungsproblematik dominiert, so ist dem *distributed custody approach* aus Skandinavien jüngst eine kategorische Absage erteilt worden: „(...) as a general approach to the preservation of electronic records it is both naïve and dangerous. Naïve – because it depends upon the willingness of the agencies to give priority to preservation requirements, spend money on migrating records which no longer have any value to the agencies themselves and adjust their systems to standards set up by the archivists regarding both preservation and user services. This does not seem very realistic. Dangerous – because it offers the archivists a new excuse for not addressing the challenge of electronic records preservation.“ Ivar Fonnes, *Methods for long-time preservation of electronic information*, in: *Memory of the world. First international conference*, Oslo 1996, Oslo 1997, S. 99-109, zit. 103. — Zur notwendigen Ausstattung eines digitalen Archivs vgl. Michael WETTENGEL, *Technische Infrastruktur für die Archivierung von digitalen Datenbeständen. Anforderungen und Verfahrensweisen*, in: *Mitteilungen aus dem Bundesarchiv* 5/1 (1997) S. 8-15, der aufgrund seiner Modellrechnung zu dem Schluß

Liste orientiert sich in Teilen an Wünschen, die von den nordrhein-westfälischen Staatsarchiven an das Landesarbeitsgericht Hamm als federführende Stelle für die Weiterentwicklung des Registratursystems SHARK gerichtet wurden.<sup>23</sup>

- Im Interesse einer rationellen Abwicklung des Verfahrens der Anbietung, Bewertung und Übergabe soll in Registratursystemen ein von dem zuständigen Staatsarchiv festzulegender Regelkatalog für die Anbietung oder Nichtanbietung von Akten hinterlegt werden können (Selektierungsfunktionen).
- Zur Entlastung der Registraturen sollte eine automatisierte Erstellung von Aussonderungslisten für Aktenübernahmeverfahren möglich sein. Die Liste muß folgende Angaben enthalten:
  - a) Aktenzeichen
  - b) Namen und Wohnort bzw. Sitz der Prozeßparteien
  - c) Streitgegenstand
  - d) ggf. Streitwert<sup>24</sup>
  - d) Abschluß (Urteil, Vergleich o. ä.)
  - e) Wegelejahr

---

kommt, „daß nicht die Infrastruktur für digitale Datenbestände und die kontinuierlichen Sicherungsverfahren in Archiven, sondern vielmehr die erhöhten Personalanforderungen bei der Betreuung von Behörden bei der Planung und Weiterentwicklung der IT-Anwendungen im Rahmen eines lebenszyklischen Konzepts langfristig die meisten Ressourcen verschlingen werden“ (S. 14).

<sup>23</sup> Zu den Empfehlungen des nordrhein-westfälischen Hauptstaatsarchivs für ministerielle Schriftgutverwaltungssysteme vgl. Horst ROMEYK, *Archivarische Behandlung elektronisch gespeicherter Daten aus der Sicht der staatlichen Archive*, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 10/1993, S. 245f.

<sup>24</sup> Welche Informationen in der Liste enthalten sein sollen, ist letztlich auch von ihrer Bedeutung in der jeweiligen Gerichtsbarkeit abhängig. Im Hinblick auf die Finanzgerichtsbarkeit etwa wird der Streitwert von den nordrhein-westfälischen Archiven als wichtiges Bewertungskriterium eingestuft.

f) Angaben zum Instanzenzug<sup>25</sup>

g) Kennung dauernd aufzubewahrender Akten<sup>26</sup>

- Die Liste soll als Papierausdruck und als Datei übergeben werden können. Die Form der Übergabe ist mit dem zuständigen Archiv zu vereinbaren.
- Für archivwürdig bewertete Akten sollen Abgabelisten erstellt werden, die den Verwaltungen in Listenform oder als in dem Registratursystem erfaßte Information zugleich als Verbleibnachweise dienen können. Die Abgabelisten sollen den Archiven auch als Datei übergeben werden. Die aufzunehmenden Informationen sind mit dem zuständigen Archiv abzusprechen, müssen aber mindestens die im vorigen Abschnitt aufgeführten Angaben enthalten.<sup>27</sup>

---

25 Der Instanzenzug ist eine für die Bewertung wichtige Information, die nicht in allen Verfahrensinformationssystemen vorgesehen wird. Die nordrhein-westfälischen Staatsarchive haben deshalb beim Landesarbeitsgericht Hamm um die Berücksichtigung dieser Information durch Aufnahme der Aktenzeichen der übergeordneten Instanzen gebeten.

26 Auf den Aktendeckeln der nordrhein-westfälischen Justizbehörden findet sich ein Feld „Staatsarchiv ja/nein“, in dem die Richter dauernd aufzubewahrende oder aus ihrer Sicht wertvolle Akten entsprechend markieren können. Die Güte der Angaben fällt von Gericht zu Gericht sehr unterschiedlich aus. Trotzdem haben die nordrhein-westfälischen Staatsarchive gegenüber den Systemplanern den Wunsch geäußert, daß dieses Feld auch in die Registratursysteme aufgenommen wird.

27 Mit dieser Anforderung ist faktisch eine Längsschnitt-Bewertung von Registraturdatenbanken verbunden. Eine Datenbank wie das VG/FG-Verfahrensinformationssystem der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte, die 140 Tabellen umfaßt, erfordert von Archivaren oder Benutzern ein Maß an Kenntnissen der Relationentheorie, das nicht im Verhältnis zum Wert der einzelnen Tabellen oder Informationen steht. Folglich müssen die Datenbankrelationen und -felder bewertet werden, um redundanten oder wertlosen Ballast abzuwerfen. Das Verfahren der Längsschnitt-Bewertung sollte generell bei der Übernahme komplexer Datenbanken erwogen werden. U. U. kann es genügen, lediglich einen Report zu archivieren, der die langfristig überlieferungswürdigen Informationen in geeigneter Zusammenstellung enthält. Die Entscheidung wird im Einzelfall von den Möglichkeiten des Archivs, dem Entgegenkommen der Urheberbehörde sowie dem Verhältnis zwischen Archivierungs- und

- Falls Akten oder eine Bildung von Restakten durch digitale Unterlagen ersetzt oder ergänzt wird, muß eine Anbietung der digitalen Fassung an das zuständige Archiv erfolgen.<sup>28</sup>
- In Registratur- und registraturunterstützenden IT-Systemen sollten keine Datenauslagerungsmodule, Kompressionsprogramme oder sonstigen Funktionen eingesetzt werden, die einen unwiderruflichen Informationsverlust zur Folge haben. Andernfalls müssen die von einer Datenauslagerung und der damit verbundenen Löschung betroffenen Unterlagen dem zuständigen Archiv zur Übernahme angeboten werden.
- Vor einem anstehenden System- oder Versionswechsel müssen alle digitalen Unterlagen, die nicht in die neue System- oder Versionsumgebung konvertiert werden sollen, dem zuständigen Archiv zur Übernahme angeboten werden.
- Alle Arten von digitalen Unterlagen, die an die Archive abgegeben werden (Abgabelisten, Archivgut usw.), sind in einem nicht-proprietären Standardspeicherformat zu übergeben,<sup>29</sup> ggf. ergänzt um eine erläuternde Dokumentation zu Inhalt, Format etc. Sofern es sich um Datenbanken oder Datenbankauszüge handelt müssen die Daten mit

---

Dokumentationsaufwand einerseits und dem inhaltlichen Wert einer Datenbank andererseits abhängen.

<sup>28</sup> Im konkreten Fall wollen sich die nordrhein-westfälischen Staatsarchive vorbehalten, Urteilssammlungen auch in digitaler Form übernehmen zu können.

<sup>29</sup> Die *Anforderungen an die Entwicklung eines Aussonderungsmoduls für das System JULIA-VG* der Landesarchivdirektion Baden-Württemberg vom 2. Juli 1997 (für die freundliche Überlassung danke ich dem Kollegen Dr. Udo Schäfer) legen als Übergabeformat generell einen *ASCII-flat file* fest.



eindeutigen Satz- und Feldtrennern versehen sein; eine Dokumentation der bestehenden Relationen, Feldinhalte und Siglen ist beizufügen.

- Das Speichermedium der an Archive abzugebenden digitalen Unterlagen ist mit dem zuständigen Archiv zu vereinbaren.

Den bisherigen Erfahrungen nach wird die Erstellung eines geeigneten Archivierungsmoduls von Systemplanern vernachlässigt, so daß seitens der Archive spezifische Anforderungen an die Übergabeform von digitalen Unterlagen aufgestellt werden müssen. Beim Verfahrensinformationssystem der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte verfügt weder die erste noch die zweite Generation über ein Archivierungskonzept, geschweige denn über ein Modul, um einen archivfähigen Auszug herzustellen. In der Hoffnung, daß die Ergebnisse bei Systementwicklungen in kommenden Jahren Berücksichtigung finden, müssen Archivare möglichst bald Standards für Archivierungsmodule entwickeln, zu denen auch die Angabe nicht-proprietärer Speicherformate zählt.<sup>30</sup>

#### 4. Ausblick

Ob seitens der Justizbehörden die archivischen Wünsche in allen Punkten berücksichtigt werden, läßt sich noch nicht abschätzen. Über die bislang erfolgten Willenserklärungen der Systemplaner hinaus sind es nicht

---

30 In Dänemark hat man den Schritt gewagt, entsprechende Empfehlungen auszugeben; vgl. Carsten MÜLLER-BOYSEN, „Elektronisk arkivering“ – *Die dänischen Richtlinien zur Anbietung und Übernahme maschinenlesbarer Daten aus Büroautomationssystemen*, in diesem Band, Anlage 2. — Vom EDV-Unterausschuß der Bundeskonferenz der Kommunalarchive und dem EDV-Arbeitskreis des Verbandes kirchlicher Archive werden Handreichungen für den archivischen Umgang mit digitalen Unterlagen erarbeitet; vgl. Rolf-Dietrich MÜLLER, *Bericht über die Tätigkeit des Unterausschusses EDV der Bundeskonferenz der Kommunalarchive (BKK)*, und Michael HÄUSLER, *Das Informationsmanagement-System KIDAT als Beispiel des Einsatzes elektronischer Systeme in Verwaltungen der evangelischen Kirche*, beide in diesem Band.

zuletzt archivgesetzliche Regelungen, die den Archiven zuhelfen kommen, wengleich sich die Gesetze des Bundes und der Länder in dieser Hinsicht nicht mit den weitreichenden dänischen Richtlinien<sup>31</sup> messen können.

Dem nordrhein-westfälischen Archivgesetz (ArchivG NW) zufolge sind Informationen in EDV-Systemen potentiell Archivgut<sup>32</sup> und insofern den Archiven zur Bewertung und Übernahme anzubieten.<sup>33</sup> „Für programmgesteuerte, mit Hilfe von ADV-Anlagen geführte Datenbestände sind Art und Umfang sowie die Form der Darstellung der zu archivierenden Daten vorab einvernehmlich zwischen der abliefernden Stelle und dem zuständigen staatlichen Archiv festzulegen (...)“ (§ 3 Abs. 4 Satz 1 ArchivG NW).

Auch ohne die ausdrückliche Verpflichtung, Absprachen mit den Archiven bereits vor oder während der Entstehung (digitaler) Unterlagen bzw. Akten zu treffen, ergeben sich aus dem nordrhein-westfälischen Archivgesetz Anforderungen, die entsprechende Regelungen für IT-Systeme im Vorfeld erfordern. Denn bereits die Bewertung der Unterlagen ist nur möglich, wenn die Archive deren Inhalt in Gänze und in ihrem ursprünglichen Entstehungszusammenhang einsehen und beurteilen können. Maschinell erzeugte bzw. verwaltete Unterlagen müssen folglich auch nach den derzeit ggf. Jahrzehnte betragenden Abgabefristen noch lesbar sein. Darüber hinaus werden Archive nur im Stande sein, ihre gesetzlich festgelegten

---

31 Zu den beispielhaften dänischen Richtlinien für die Abnahme digitaler Systeme in den Behörden durch und die Abgabe digitaler Unterlagen an die Archive vgl. den Beitrag von Carsten MÜLLER-BOYSEN, „Elektronisk arkivering“ – Die dänischen Richtlinien zur Anbiertung und Übernahme maschinenlesbarer Daten aus Büroautomationssystemen, Anlage 1.

32 § 2 Abs. 2 ArchivG NW (Definition von Archivgut). Über die Transformation von Unterlagen in Archivgut befinden die staatlichen Archive; § 2 Abs. 2 Satz 2 (Bewertungskompetenz der Archive).

33 § 3 Abs. 1-2 ArchivG NW (Ablieferungspflicht).

Aufgaben<sup>34</sup> langfristig zu erfüllen, wenn Erhaltungszustand und Benutzbarkeit von digitalen Unterlagen bei ihrer Übernahme von den Behörden dies mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand gestatten.

Die in § 3 Abs. 4 ArchivG NW festgehaltene einvernehmliche Regelung der Übergabe zwischen Behörde und Archiv verpflichtet die Behörde folglich zumindest dazu, digitale Unterlagen zum Zeitpunkt der Anbietetung, Bewertung und Übernahme durch das Archiv in einer von dem Archiv beim jeweils aktuellen Stand der Technik benutzbaren, interpretierbaren und archivierbaren Form bereitzustellen. Im Gegensatz zur herkömmlichen Akte, die unabhängig von technischen Geräten allein mit den menschlichen Fähigkeiten gelesen und verarbeitet werden kann, ist diese Anforderung bei digitalen Unterlagen nicht mehr selbstverständlich gewährleistet. Um im vornherein hohe Konvertierungskosten abzuwenden, die im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>35</sup> zu vermeiden sind, ist es daher geboten, sich bereits in der Konzeptionsphase digitaler Systeme mit den Archiven abzustimmen.

Ungeachtet der Gesetzeslage werden sich aber gute Lösungen letztlich nur in einvernehmlicher Kooperation mit den Verwaltungen finden lassen.

---

34 Grundlegend § 1 Abs. 1 Satz 1 ArchivG NW (Bewerten, Übernehmen, Verwalten, Ergänzen, Erhalten, Instandsetzen, Erschließen für die Benutzung Bereitstellen, Erforschen, Veröffentlichen).

35 § 7 der Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalens.