

Empfehlung zur Archivierung von Baugenehmigungsakten aus elektronischen Fachverfahren

Einleitung¹

Bauakten aus öffentlichen Verwaltungen bilden einen wichtigen Teil der kommunalen Überlieferung. Sie haben für Architektur-, Orts- und Baugeschichte ebenso wie für die Denkmalpflege als „eine Art Geburtsurkunde“² des Gebäudes eine große Bedeutung. Zwar ist eher das Bauwerk an sich die primäre Quelle, jedoch handelt es sich bei den Bauakten angesichts fehlender Architektennachlässe häufig um die einzigen Quellen zur Planungs- und Entstehungsgeschichte von Architektur.

Wie in vielen anderen Verwaltungsbereichen wird auch in den Bauämtern inzwischen hauptsächlich oder unterstützend mit elektronischen Fachverfahren gearbeitet. Da es keine bundes- oder landesweit einheitliche Software gibt, wird mit unterschiedlichen Systemen und Systemarchitekturen gearbeitet. Häufig werden, um ein schnelles und transparentes Verfahren zu gewährleisten, Internet-basierte Kollaborationsplattformen (z.B. ITeBau) eingesetzt, in dem die Unterlagen eines Genehmigungsverfahrens in übersichtlicher Weise abgelegt sind (vgl. Abb. 1). Im vorliegenden Dokument wird versucht, möglichst allgemeingültige Vorgaben zu treffen, die dann an die jeweiligen individuellen Lösungen angepasst und auf diese übertragen werden können.

Um eine aussagekräftige Aktenüberlieferung zu gewährleisten, müssen Mittel und Wege gefunden werden, um die maßgeblichen Daten aus den Fachverfahren selbst oder ggf. aus existierenden Langzeitspeichern – sog. „Bauaktenarchiven“ – zu extrahieren und langfristig sicher und stabil zu archivieren. Dieser Auftrag ergibt sich für die zuständigen Kommunalarchive aus ihrer Satzung sowie aus dem Archivgesetz des Landes NRW, in dem es heißt: „Archivgut ist auf Dauer sicher zu verwahren. Es ist in seiner Entstehungsform zu erhalten [...]“³.

¹ In das vorliegende Dokument sind die Überlegungen der Arbeitsgruppe „Elektronische Baugenehmigungsunterlagen“ des IT-Arbeitskreises der Rechenzentren und Archive in OWL für die Archivierung von Baugenehmigungsakten bzw. -vorgängen eingeflossen. Redaktion: Tobias Schröter-Karin und Peter Worm. In der Betrachtung wurden v.a. das Fachverfahren BBG2000 bzw. die E-Government-Anwendung ITeBau berücksichtigt. Bei manchen Kommunen ist die Software ProBAUG – z.T. ebenfalls in Anbindung an ITeBau – oder eine andere Fachanwendung im Einsatz.

² Michael Huyer, Zur Bedeutung der Bauaktenüberlieferung aus Sicht der Denkmalpflege, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 79 (2013), S. 26-33, hier S. 26. Zur archivischen Bewertung der Baugenehmigungsakten vgl. u.a. N. Reimann (Hg.), Bauaktenüberlieferung und Denkmalpflege – Praktische Aspekte zu zwei benachbarten Wirkungskreisen kommunalarchivischer Arbeit (TUA 15). Münster 2002; Annett Schreiber, Die Bewertung von Bauakten in Gelsenkirchen – ein Werkstattbericht. In: Archivpflege 79 (s.o.), S. 38-42; Dies., Überlegungen zur Bewertung von Bauakten des Instituts für Stadtgeschichte Gelsenkirchen im Kontext anderer Archivbestände. In: M. Stumpf / K. Tiemann (Hgg.), Häuser, Straßen, Plätze: Der städtische Raum in der archivischen Überlieferungsbildung (TUA 29), S. 60-69.

³ Vgl. Archivgesetz Nordrhein Westfalen in der letzten Änderung vom 16.09.2014, §5, Absatz 1.

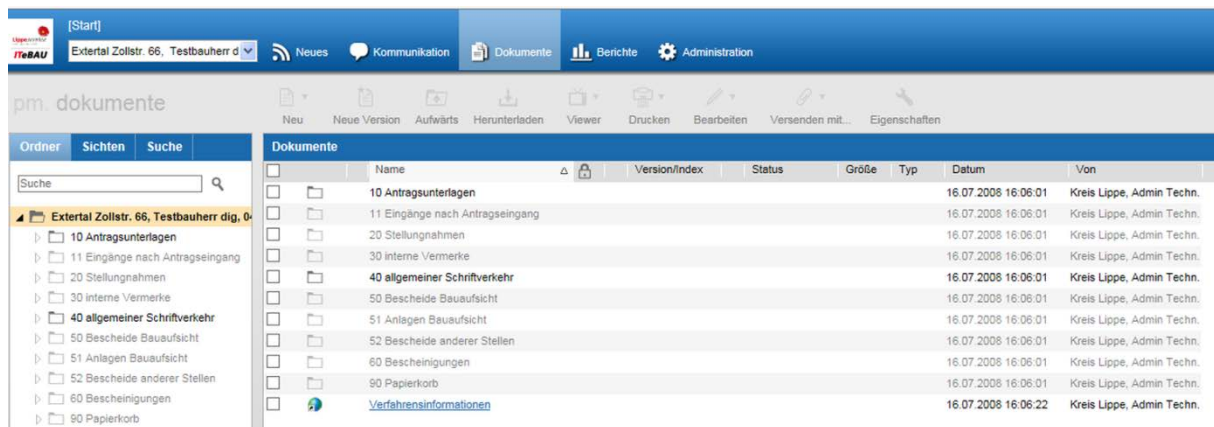


Abbildung 1: Screenshot der Binnenstruktur von ITeBau (hier: Region Ostwestfalen-Lippe)

Inhaltliche Gliederung der Fachverfahren

Die wichtigste Entscheidung, die bei der Archivierung von Baugenehmigungsakten getroffen werden muss, ist die Frage, ob komplette Hausakten oder einzelne Vorgänge der Hausakten archiviert werden sollen.

Häufig werden in den Baubehörden papiergestützte Hausakten nach Straße und Hausnummer zu einzelnen Gebäuden geführt, die von der Bauvoranfrage bis zum Abrissvorgang alle Vorgänge enthalten. Gerade bei größeren Baubehörden kann es allerdings auch vorkommen, dass die Aktenablage nach einzelnen Bauvorhaben organisiert wird. Inhaltlich geschlossen werden die Akten in jedem Fall mit Erteilen der Abrissgenehmigung.

Bei papiergestützten Hausakten konnten die einzelnen Vorgänge der Hausakten in zwei Schritten durch das zuständige Archiv übernommen werden. Im Regelfall waren bei Erteilen der Abrissgenehmigung die Aufbewahrungsfristen für alle bisherigen Vorgänge der Hausakte abgelaufen. Diese Vorgänge konnten daher bereits übernommen werden, während der Abrissgenehmigungsvorgang erst einige Jahre später nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist übernommen wurde. Nach der Übernahme konnten beide Hausaktenbestandteile im Archiv wieder zusammengesetzt werden.

Im Falle der elektronischen Archivierung nach dem maßgeblichen Referenzmodell OAIS⁴ ist diese Arbeitsweise nicht eins zu eins übertragbar, da die Inhaltlichen Einheiten (IEs) bzw. Archivinformationspakete (AIPs), die den späteren Verzeichnungseinheiten der Archive entsprechen, für die Langzeitarchivierung nach ihrer Erstellung unveränderbar und nicht

⁴ OAIS (Open Archival Information System bzw. Offenes Archiv-Informationssystem) ist ein Referenzmodell für ein dynamisches, erweiterungsfähiges Archivinformationssystem. Die Version 2.0 wurde als ISO-Standard 14721:2012 im August 2012 veröffentlicht. Das Referenzmodell ist auch in deutscher Übersetzung verfügbar: Referenzmodell für ein Offenes Archiv-Informationssystem – Deutsche Übersetzung. Herausgegeben von der nestor-Arbeitsgruppe OAIS-Übersetzung/Terminologie (nestor materialien 16), Frankfurt 2012 (vgl. <http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=urn:nbn:de:0008-2013082706>).

ergänzt sind. Bleibt die „Hausakte“ das IE-bildende Kriterium, könnte das zugehörige AIP erst nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist der Abrissgenehmigung gebildet und archiviert werden. Datenerhaltende Maßnahmen wären in diesem „Zwischenzustand“ nur schwer zu realisieren. Dies ist aus archivfachlicher Sicht nicht erstrebenswert.

Als Alternative wird empfohlen, die IEs auf der Ebene der einzelnen Vorgänge im Genehmigungsverfahren anzusiedeln und diese zu archivieren (d.h. Bauvoranfrage, einzelne Baugenehmigungsverfahren, Abrissverfahren, etc.). Bei Bedarf können Hausakten nach der Langzeitarchivierung im Erschließungssystem über Strukturierungselemente (z.B. als „Hausakte“ auf Ordnungseinheit der Klassifikation) nachgebildet werden.

Diese Strukturierung der Hausakten erleichtert Archivaren und Archivbenutzern später den Zugang zu den Materialien. Aus demselben Grund sollten auch die einzelnen Vorgänge mit ihrer Binnenstruktur archiviert werden. Sollte im Fachverfahren keine Binnenstruktur der Vorgänge vorhanden sein, wird eine Mindeststrukturierung vor der Archivierung empfohlen (s. u.).

Archivfachliche Anforderungen an ein Fachverfahren bzw. das „Bauaktenarchiv“

Das Fachverfahren bzw. das „Bauaktenarchiv“ sollte über eine *XML-Exportschnittstelle für Daten im XDomea-2.2-Format*⁵ verfügen. Über dieses standardisierte Format können die Akten in das Langzeitarchiv eingespielt und weiterverarbeitet werden.

Die einzelnen Vorgänge sind vollständig archivwürdig und sollten mit einer möglichst allgemeinverständlichen Binnenstruktur ausgegeben werden. Weder das Archiv noch das Bauamt sollen vor der Übernahme Aktenbestandteile oder gar einzelne Dokumenttypen löschen. Einzige Ausnahme bilden Dubletten und verworfene Vorlagen, die nicht übernommen werden und ggf. bereits bei der Ablage im Bauaktenarchiv gelöscht werden können. Durch eine geeignete Binnenstruktur wird die Verständlichkeit des Genehmigungsvorgangs für das Archiv und v.a. für den späteren Archivbenutzer wesentlich erleichtert. Exemplarisch ist hier die Ordnerfolge aus ITeBau aufgeführt (vgl. auch Abb. 1):

- 10 Antragsunterlagen
- 11 Eingänge nach Antragseingang
- 20 Stellungnahmen
- 30 interne Vermerke
- 40 allgemeiner Schriftverkehr
- 50 Bescheide Bauaufsicht
- 51 Anlagen Bauaufsicht
- 52 Bescheide anderer Stellen
- 60 Bescheinigungen

⁵ Zu XDomea v. 2.2.0 siehe <https://www.xrepository.deutschland-online.de/Inhalt/urn:uuid:0e13664e-6df5-4d1f-8397-e1eed87a0d4a.xhtml>; Das im LWL-Archivamt eingesetzte Langzeitarchivsystem DiPS unterstützt dabei die XDomea-2-Schnittstelle „Aussonderung.Aussonderung.0503“ zur Anlieferung strukturierter Daten und die Schnittstelle „Aussonderung.AussonderungImportBestaende.0506“ für eine Quittierung der erfolgreichen Aktenübernahme.

Falls im Fachverfahren oder der Internet-Plattform nicht mit einer Binnenstruktur gearbeitet wird, wird als Mindeststruktur eines Baugenehmigungsvorgangs eine Dreiteilung vorgeschlagen:

- Antragsprüfungsverfahren (Ziel: Antrag ist vollständig und kann bearbeitet werden)
- Genehmigungsverfahren (Ziel: Genehmigung, mit dem Bau kann begonnen werden)
- Abnahmeverfahren (Ziel: Bau fertig, wird geprüft, Vorgang kann abgeschlossen werden).

Innerhalb der Ordner folgen die Dokumente (z.B. Schriftstücke, Fotos) einer chronologisch aufsteigenden Ordnung. Sie sollten idealerweise bereits im Fachverfahren oder bei der Überführung in einen Langzeitspeicher („Bauaktenarchiv“) in einem langzeitarchivfähigen Datenformat wie PDF/A⁶ gespeichert werden. Geschieht dies nicht, müssen die Dokumente im Zuge der Übernahme ins Langzeitarchiv in ein archivfähiges Dateiformat konvertiert werden.

Von am Verfahren beteiligten Externen (z.B. Architekten) eingesandte, digital signierte Dokumente müssen ebenfalls in ein archivfähiges Dateiformat umgewandelt werden. Es wird empfohlen, digitale Signaturen in diesem Arbeitsschritt aufzulösen und die Dokumente nach PDF/A zu konvertieren und zu speichern. Soweit möglich sollte darauf hingewirkt werden, dass die von externen Stellen eingereichten PDF-Varianten nicht mit restriktiven Schutzmechanismen versehen sind, die eine spätere Konvertierung / Migration erschweren oder sogar unmöglich machen.

⁶ PDF/A ist ein ISO-normiertes Format zur Langzeitarchivierung digitaler Dokumente. Die Norm legt fest, wie die Elemente der zugrundeliegenden PDF-Versionen in Hinblick auf die Langzeitarchivierung verwendet werden müssen. Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/PDF/A> (Stand: 25.08.2015). Archivfähig sind die Versionen 1 A/B und 2. Welche Version am besten verwendet wird, sollte mit dem Betreiber des Langzeitarchivs im Projektverlauf geklärt werden.

Benötigte bzw. wünschenswerte Metadaten

Aus archivfachlicher Sicht sollen in den *Metadaten des Vorgangs* folgende Angaben enthalten sein:

- Aktenzeichen
- Laufzeit (= Datum des ältesten Dokuments [i.d.R. Bauantrag] bis z.d.A.-Datum)
- Jahr und Monat der Entscheidung
- Gemarkung, Flur, Flurstück
- Georeferenz/Koordinaten (da sich Flur- und Adressbezeichnungen ändern können)
- Bauort
- Objekttyp im Klartext, d.h., ob es sich um ein Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus, Bürogebäude o.ä. handelt
- Name und Vorname des Antragsstellers
- Bewertungsempfehlung des Sachbearbeiters (mit vorgegebenen Werten)
- Gemeinde im Klartext
- Amtlicher Gemeindegemeinschaftsschlüssel (= 8-stellige Gemeindegemeinschaftsziffer)
- Transaktions-ID für die jeweiligen Ablieferungen (die Transaktions-IDs sollten nach den Regeln zur Erstellung von GUIDs⁷ gebildet werden und kennzeichnen alle Objekte innerhalb einer Aussonderung / Lieferung)
- Archivfachliches Bewertungsfeld mit den möglichen Werten V (=Vernichten), A (=Archivieren), B (= Bewertung noch nicht abgeschlossen), um eine Bewertung im Bauaktenarchiv durch das zuständige Kommunalarchiv zu ermöglichen.
- So vorhanden die Binnenstruktur aus ITeBau (ggf. in XBau oder bereits transformiert in XDomea2).

Ein aussagekräftiger Aktentitel sollte je nach Bedarf automatisch aus den vorhandenen Metadaten generiert werden.

⁷ GUIDs (**G**lobally **U**nique **I**dentifier) ist eine global eindeutige Zeichenfolge mit 128 Bit, die als eindeutiger Identifier in verteilten Computersystemen zum Einsatz kommt. GUID stellt eine Implementierung des UUID-Standards dar. Vgl.

https://de.wikipedia.org/wiki/Globally_Unique_Identifier (Stand: 25.08.2015).

Möglicher Workflow zwischen Baubehörde und zuständigem Archiv

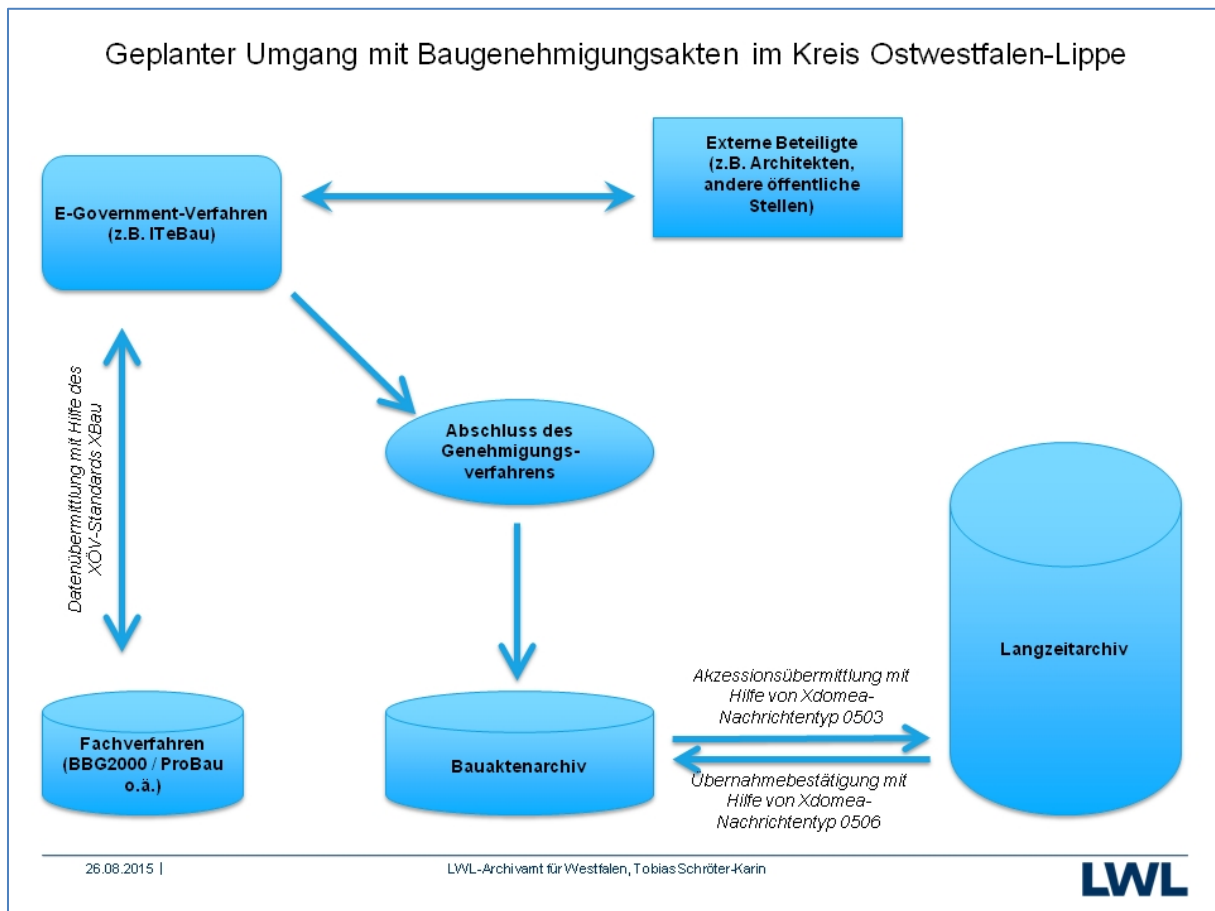


Abbildung 2: Systemarchitektur und geplanter Informationsfluss für die elektronischen Baugenehmigungsakten

Wichtig:

- Die Bewertungsentscheidung trifft das zuständige Archiv anhand inhaltlicher Kriterien! Eine Automatisierung der Bewertungsentscheidung anhand vordefinierter Algorithmen erscheint zum jetzigen Zeitpunkt weder zielführend noch möglich.
- Die Entscheidung über den Umfang der Aussonderungsportion / Lieferung sowie über den Aussonderungszeitpunkt sollte beim zuständigen Archiv liegen.
- Die aussonderungsreifen Akten müssen solange im Bauaktenarchiv vorgehalten werden, bis das Archiv Bewertung und Aussonderung anstößt und eine erfolgreiche Übernahme ins Langzeitarchiv bestätigt wurde.
- Die Ordnerstruktur aus den Online-Plattformen darf beim Zurückholen der Daten nicht verloren gehen.

Workflow:

1. Die Akten werden in der Baubehörde angelegt, die einzelnen Vorgänge werden irgendwann auf den Status „z.d.A.“ gesetzt und wandern i.d.R. in ein sog. Bauaktenarchiv, das z.T. von den kommunalen Rechenzentren zentral gehostet wird (z.B. beim KRZ Lemgo). Mit z.d.A.-Status beginnt die Aufbewahrungsfrist, idealerweise kann der

zuständige Sachbearbeiter der Baubehörde das zuständige Archiv über ein entsprechendes (Auswahl-)Feld mit festem Vokabular im Fachverfahren auf besondere Akten hinweisen.

2. Statt eines Listenverfahrens (z.B. mit EXCEL-basierten Anbieterslisten) wird vorgeschlagen, dass das zuständige Archiv Sichtrechte auf die z.d.A. geschriebenen Genehmigungsvorgänge erhält und dort seine Bewertungsentscheidung im die Aussonderung steuernden Verfahren (je nach Architektur „Bauaktenarchiv“ oder Fachverfahren) hinterlegen kann. Um diese Bewertungen durchführen zu können, benötigt es entsprechende Zugriffsrechte und Bewertungsmöglichkeiten im Bauaktenarchiv.
3. Wenn eine Langzeitarchivierungslösung vorhanden ist, stellt das zuständige Archiv nach der Bewertung Akzessionen zusammen und stößt die Übertragung ins Langzeitarchiv an. Es muss dafür eine Routine „Aussonderung anstoßen“ implementiert werden. Für die Aussonderung der Einheiten ins Langzeitarchiv wird der XÖV-Standard XDomea2, Nachrichtentyp 0503 empfohlen. Die Export-Routine stellt alle zur Lieferung gehörigen Dateien in einem Filesystem zusammen, wobei ein Ordner mit der Transaktions-ID und darunter pro Inhaltlicher Einheit ein Unterordner erstellt wird. Zu jeder Lieferung gehört exakt eine xdomea2.xml, die die Struktur und die Metadaten aller ausgesonderten Elemente enthält.
4. Die erfolgreiche Aussonderung und Übernahme der Einheiten ins Langzeitarchiv wird mit einer XDomea-Nachricht vom Typ 0506 (erfolgreiche Übernahme / erfolgreicher Import, vgl. Fußnote 5) an das Fachverfahren zurückgespielt. *Erst jetzt dürfen die ausgesonderten Bauakten gelöscht werden!*

Auch ohne Langzeitarchivierungslösung kann das zuständige Archiv bereits tätig werden, da die Bewertung der Akten bereits im Bauaktenarchiv erfolgen kann.

Fassung verabschiedet durch den IT-Arbeitskreis der Rechenzentren und Archive in OWL auf seiner Sitzung am 2.11.2015.