



**Niedersächsisches
Landesarchiv**

ARCHIVIERUNGSMODELL FÜR DEN NIEDERSÄCHSISCHEN JUSTIZVOLLZUG

[Stand: Februar 2019]

für

das Niedersächsische Justizministerium,

die Niedersächsischen Justizvollzugsanstalten und

das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges

**Bearbeitet von Dr. Roxane Berwinkel (NLA Abt. Hannover) und Dr.
Juliane Henzler (NLA Abt. Hannover)**

unter Mitarbeit von Dr. Thomas Bardelle (NLA Abt. Stade)

Herausgeber:

Niedersächsisches Landesarchiv

Am Archiv 1

30169 Hannover

Telefon: (0511) 120 66 01

E-Mail: poststelle@nla.niedersachsen.de

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	4
1 Einleitung.....	5
1.1 Der Justizvollzug in Niedersachsen.....	5
1.2 Die Schriftgutverwaltung im Justizvollzug.....	6
1.3 Vorarbeiten: Bewertungsmodelle und Literatur.....	7
1.4 Vorgehen des Bewertungsteams.....	8
2 Das MJ und die Justizvollzugsanstalten.....	9
2.1 General- und Sammelakten.....	9
2.2 Gefangenenbücher und Gefangenenkarteien.....	10
2.3 Gefangenenpersonalakten.....	14
2.3.1 Strategien zur Überlieferungsbildung.....	15
2.3.2 BASIS-Web als Bewertungsinstrument.....	18
2.3.3 Pilotierung der Bewertung mit BASIS-Web.....	20
2.4 Statistische Daten.....	24
3 Das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges.....	26
3.1 Aufgaben und Abteilungen des Bildungsinstitutes.....	26
3.2 Die Bewertung der zentralen Registratur in Wolfenbüttel.....	28
3.3 Die Bewertung der Registraturen in den Abteilungen.....	29
4 Zusammenfassung.....	31
5 Verzeichnis der Anlagen.....	32

Vorbemerkung

Die vorliegenden Bewertungsempfehlungen für den niedersächsischen Justizvollzug wurden im Rahmen des Projekts „Erarbeitung von Bewertungsempfehlungen für das Schriftgut der vom NLA betreuten Registraturbildner in der niedersächsischen Landesverwaltung, Phase 1“ 2015 bis 2017 erarbeitet und von der Abteilungsleiterkonferenz des NLA am 13. Dezember 2017 bestätigt. Mit der Veröffentlichung im Intranet treten diese Empfehlungen in Kraft. Sie sind von nun an die verbindliche Arbeitsgrundlage für alle laufenden und zukünftigen Anbieters-, Bewertungs- und Übernahmeverfahren bei der Niedersächsischen Staatskanzlei und den niedersächsischen Ministerien. Die Empfehlungen sollen auch bei einer sinnvoll erscheinenden Nachbewertung bereits übernommener Akten angewendet werden.

Die Übernahme von Daten aus dem im Justizvollzug genutzten Fachverfahren Basis-Web als Ersatzüberlieferung für die früher in Buchform geführten Gefangenenbücher und -karteien soll nach der Einrichtung des digitalen Archivs in Niedersachsen direkt über eine in BASIS-Web implementierte Schnittstelle erfolgen. Erste Datenübernahmen sind für 2020 geplant. Die praktische Umsetzung des mit diesen Bewertungsempfehlungen verbindlich eingeführten neuen Bewertungsverfahrens für die Gefangenenpersonalakten mithilfe von BASIS-Web wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch mit dem Niedersächsischen Justizministerium (MJ) und dem Zentralen IT-Betrieb Niedersächsische Justiz (ZIB) in Celle abgestimmt. Das Verfahren wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2019 zur Anwendungsreife gelangen. Aufgrund der in Basis-Web hinterlegten Löschroutinen kann es erst für die Entlassungsjahrgänge ab 2013 angewendet werden. Ältere Entlassungsjahrgänge müssen mit herkömmlichen Methoden bewertet werden.

Parallel zum vorliegenden Text wird eine für die abgebenden Stellen erstellte Version der Bewertungsempfehlungen vorgelegt und im Intranet veröffentlicht.

1 Einleitung

1.1 Der Justizvollzug in Niedersachsen

Seit der Verabschiedung der Föderalismusreform im Jahr 2006 liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafvollzuges bei den Bundesländern. Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz (NVollzG) trat am 1. Januar 2008 in Kraft und wird durch eine Reihe weiterer Gesetze und Verordnungen wie z. B. das Niedersächsische Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz (Nds. SVVollzG), das Niedersächsische Jugendarrestvollzugsgesetz (NJAVollzG), die Strafvollstreckungsordnung (StVollstrO) und die Vollzugsgeschäftsordnung (VGO) ergänzt.¹

Die niedersächsische Justizvollzugslandschaft gliedert sich in 14 Hauptanstalten mit 27 angeschlossenen Abteilungen, das Bildungsinstitut des Niedersächsischen Justizvollzuges in Wolfenbüttel mit drei weiteren Abteilungen und den Landesbetrieb Justizvollzugsarbeitsverwaltung des Landes Niedersachsen.² Die Dienst- und Fachaufsicht obliegt dem Niedersächsischen Justizministerium (MJ).³ In niedersächsischen Gefängnissen sitzen gegenwärtig etwa 5000 Häftlinge ein, die nach dem Sicherheitsstufenerlass des MJ eingeteilt und den entsprechend ausgestatteten, nach Gerichts- bzw. Einweisungsbezirken örtlich und sachlich zuständigen Justizvollzugsanstalten zugewiesen werden. Lebenslange Haft etwa wird in den Justizvollzugsanstalten mit hohen bzw. höchsten Sicherheitsstandards (Stufen 1, 2) vollstreckt. Die Einweisung in sozialtherapeutische Abteilungen dagegen erfolgt unabhängig von der Einstufung nach dem Sicherheitsstufenerlass. Für den Vollzug an Frauen ist die Justizvollzugsanstalt für Frauen in Vechta zuständig. Jugendliche Straftäter werden der Jugendanstalt Hameln zugewiesen. Der Jugendarrest wird in der seit September 2016 selbständigen Jugendarrestanstalt Verden und den angeschlossenen Abteilungen vollstreckt.⁴

Eine besondere Einrichtung in der niedersächsischen Justizvollzugslandschaft stellt das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges dar. Das Bildungsinstitut ist eine

¹ <http://www.mj.niedersachsen.de/themen/justizvollzug/justizvollzug-10505.html> (Zugriff:06.03.2018).

² Vgl. Anlage 1. Dem Internetauftritt des MJ (wie Anm. 1) zufolge sind es 22 Abteilungen; ein über VORIS generiertes Verzeichnis der Justizvollzugseinrichtungen weist jedoch eindeutig 27 Abteilungen aus, vgl. <http://www.intra.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=VVND-VVND000037581&psml=fpvoris.prod.psml&max=true> (Zugriff: 06.03.2018).

³ § 184 Abs. 1 NJVollzG.

⁴ § 22–26 StVollstrO. – Vollstreckungs- und Einweisungsplan für das Land Niedersachsen, S. 49–55. Vgl. zudem Anlagen 1 und 2.

selbständige Landesbehörde, die direkt dem MJ untersteht und in dieser Form seit 2005 besteht. Es ist mit Fragen der Personalentwicklung und der betrieblichen Gesundheitsförderung befasst und führt im Auftrag des MJ Evaluationen durch, um den Justizvollzug zu optimieren und bestehende Vollzugskonzepte weiterzuentwickeln.

1.2 Die Schriftgutverwaltung im Justizvollzug

War die Struktur des Schriftgutes im Bereich des Justizvollzuges über Jahrzehnte hinweg gleichbleibend, so hat sich dies mit dem Einzug elektronischer Fachverfahren in der Justizverwaltung zu Beginn der Jahrtausendwende grundlegend verändert. Zwar werden General- und Sammelakten, Personal- und Gefangenenpersonalakten nach wie vor in analoger Form geführt, doch werden sie längst elektronisch verwaltet. Während Datenhaltung und -verarbeitung im MJ gegenwärtig über die Anwendung LIMA gesteuert werden, kommt in der Personalverwaltung das in der gesamten niedersächsischen Landesverwaltung genutzte Personalverwaltungsprogramm PMV (vor 2016: TRISTAN) zum Einsatz.

Die Schriftgutverwaltung der Justizvollzugsanstalten wird mithilfe der Fachanwendung BASIS-Web abgewickelt. Der Vorgänger BASIS war in den 1990er Jahren zunächst als Buchhaltungs- und Abrechnungssystem für den nordrhein-westfälischen Strafvollzug entwickelt worden. Mittlerweile in 13 Bundesländern genutzt, steuert BASIS-Web die Verwaltung sämtlicher Daten, die früher im sogenannten Buchwerk – Gefangenenbücher, Zu- und Abgangsbücher etc. – erfasst wurden, und unterstützt die Arbeitsvorgänge in allen wichtigen Verwaltungsbereichen des Strafvollzuges wie z. B. die Aufnahme und Entlassung von Häftlingen, die Verwaltung der Gefangenenengelder, die Dokumentation und Durchführung der medizinischen Versorgung, der Gefangeneinkauf und die Arbeitsverwaltung.⁵ Die Amtsbuchüberlieferung der Justizvollzugsanstalten in ihrer herkömmlichen Form gehört damit der Vergangenheit an.

Auch die analoge Gefangenenpersonalakte wird in absehbarer Zeit durch eine elektronische Variante abgelöst werden. Ein Prototyp der elektronischen Gefangenenpersonalakte wird derzeit in Hessen pilotiert. Mit der flächendeckenden Umstellung ist nach Einschätzung des Zentralen IT-Betriebs Niedersächsische Justiz (ZIB) allerdings frühestens 2021 zu

⁵ Vgl. EDV-Länderbericht Niedersachsen (Stand September 2017), S. 16–17, <http://www.justiz.de/BLK/laenderberichte/niedersachsen.pdf;jsessionid=8204A20F13704C1D0D55003612865544> (Zugriff: 04.04.2018).

rechnen.⁶ Eine speziellen Anforderungen entsprechende Datenverwaltung hat sich beim Bildungsinstitut des Niedersächsischen Justizvollzuges herausgebildet. So kommen in der Zentrale in Wolfenbüttel u. a. eigene Datenbanken wie die Fortbildungsdatenbank zum Einsatz.

1.3 Vorarbeiten: Bewertungsmodelle und Literatur

In den letzten zwanzig Jahren wurden verschiedene Bewertungsmodelle vorgelegt, die sich mit der Überlieferung im Bereich des Justizvollzuges befassen: Nach wie vor von grundlegender Bedeutung sind die 1999 von Rainer Stahlschmidt zusammengestellten *Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege*, die zwischen 1999 und 2001 von einer Arbeitsgruppe der niedersächsischen Staatsarchive überprüft und ergänzt wurden.⁷ Wertvolle Anregungen für das Bewertungsteam boten auch die baden-württembergischen Ergänzungen zu den Stahlschmidtschen Empfehlungen aus dem Jahr 2001, der 2008 von Nordrhein-Westfalen erarbeitete *Abschlussbericht der Projektgruppe Archivierungsmodell Justiz* und das 2014 fertig gestellte *Archivierungsmodell für den hessischen Justizvollzug*.⁸

Die Anbietung und Übernahme von Daten aus dem Fachverfahren BASIS-Web wird erstmals in der 2011 von Michael Ruprecht vorgelegten Transferarbeit beschrieben.⁹ 2014 hat der ARK-Ausschuss „Records Management“ ein *Konzept zur Aussonderung, Anbietung und Übergabe von Daten aus dem Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im*

⁶ Gespräch mit Herrn Lamouchi und Herrn Brammer (Fachverfahrensteam Justizvollzug) am 13. Dezember 2017.

⁷ Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege. Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Fragen der Bewertung und Archivierung von Massenakten der Justiz in Deutschland. Redaktion: Rainer Stahlschmidt. Düsseldorf 1999. – Protokoll der Arbeitsgruppe Archivierungsmodell für Schriftgut der Justiz (2004), http://intra.nla.niedersachsen.de/live/index.php?intranet_id=616&content_id=848&psmand=22 (Zugriff: 06.03.2018).

⁸ Hoen, Barbara / Krimm, Konrad / Treffeisen, Jürgen: Erweitertes Auswahlmodell bei Massenakten der Justiz. Ergänzungen zu den *Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege*. o.O. 2001. – Abschlussbericht der Projektgruppe Archivierungsmodell Justiz. Düsseldorf 2008. – Archivierungsmodell für den hessischen Justizvollzug. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Archivische Bewertung“. Bearbeiter: Rainer Maaß und Nicola Wurthmann in Zusammenarbeit mit Sigrid Schieber und Johann Zilien. Darmstadt 2014. – Bewertungskatalog für analoge und digitale Unterlagen des Justizvollzugs in Hessen. Kurzfassung des Archivierungsmodells für den hessischen Justizvollzug. Bearbeitet von Dr. Rainer Maaß und Dr. Nicola Wurthmann in Zusammenarbeit mit Dr. Sigrid Schieber und Dr. Johann Zilien. Darmstadt 2014.

⁹ Ruprecht, Michael: Probleme und Möglichkeiten bei der Aussonderung von Daten aus dem Fachverfahren BASIS-Web. Marburg 2011.

Strafvollzug (BASIS-Web) erarbeitet, das bislang zwar nur in einer Entwurfsfassung vorliegt, in NRW durch erste Übernahmen im Jahr 2018 allerdings bereits erfolgreich getestet werden konnte.¹⁰ Außerdem ist ein in der von Jens Heckl herausgegebenen Reihe mit dem Titel *Unbekannte Quellen: „Massenakten“ des 20. Jahrhunderts* erschienener Artikel von Ragna Boden und Ulrike Hammes aus dem Jahre 2012 zu erwähnen, der sich mit der Aktengruppe der Gefangenenpersonalakten befasst.¹¹

1.4 Vorgehen des Bewertungsteams

Zu Beginn seiner Arbeit hat das Bewertungsteam die Überlieferungsziele für den Bereich des Justizvollzuges definiert. Ziel der Bewertung ist es, eine qualitativ aussagekräftige und quantitativ vertretbare Überlieferung zu bilden, die sowohl die Strukturen des allgemeinen Justizvollzuges als auch die unmittelbaren Auswirkungen und Maßnahmen in der Vollzugspraxis dokumentiert. Der Umgang der Gesellschaft mit Straftätern steht dabei im Mittelpunkt. Im Zuge der Vorarbeiten für das Archivierungsmodell wurden zunächst Informationen zu Struktur und Organisation des Justizvollzuges in Niedersachsen, zur Fachanwendung BASIS-Web und zu möglichen Referenzmodellen gesammelt und ausgewertet. Ansprechpartner für das Bewertungsteam waren neben dem MJ (Referate 301 und 304) der ZIB, die JVA Wolfenbüttel, die JVA Celle und das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges sowie die Autorinnen und Autoren des *Archivierungsmodells für den hessischen Justizvollzug* beim Hessischen Landesarchiv.¹²

Die Überlieferungsbildung im Bereich des Justizvollzuges konzentriert sich hauptsächlich auf drei Aktengruppen:

1. General- und Sammelakten
2. Gefangenenbücher und -karteien
3. Gefangenenpersonalakten

¹⁰ Vgl. Anlage 3. Die Anforderungen für eine Schnittstelle an den Entwickler (Firma MATERNA) sind 2017 in einem eigenen Papier formuliert worden, dazu unten, S. 12 f., und Anlage 4.

¹¹ Boden, Ragna / Hammes, Ulrike: Gefangenenpersonalakten. In: *Unbekannte Quellen: „Massenakten“ des 20. Jahrhunderts*. Untersuchungen seriellen Schriftguts aus normierten Verwaltungsverfahren. Hg. von Jens Heckl. Bd. 2: Düsseldorf 2012, S. 134–141.

¹² Kontakte bestehen zu Rainer Maaß (Staatsarchiv Darmstadt) und Sigrid Schieber (Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden).

Diese Hauptaktengruppen entstehen im MJ (General- und Sammelakten), in den Hauptanstalten (General- und Sammelakten, Gefangenenbücher und -karteien) sowie in ihren Abteilungen (Gefangenenbücher und -karteien). Hinzu kommen auf verschiedenen Ebenen in den Justizvollzugsanstalten, im MJ und beim Landesamt für Statistik in Niedersachsen anfallende statistische Daten.

Die größte Herausforderung für die Überlieferungsbildung stellen die Gefangenenpersonalakten dar. Überwiegend einheitlich im Aufbau und von einer gewissen Gleichförmigkeit im Inhalt, zählen sie zum Massenschriftgut, sind jedoch trotzdem vielfältig lesbar. Sie geben Aufschluss über die Person des Gefangenen und die Wirksamkeit des Strafvollzuges und stehen im Kontext zu den Akten der Gefängnisleitung, der Gerichte und der Staatsanwaltschaften. Die Bewertung der Gefangenenpersonalakten nimmt daher im Rahmen des Modells einen besonders großen Raum ein.

Im Laufe der Arbeiten wurde deutlich, dass das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges als eigenständiger Registraturbildner eine gesonderte Betrachtung erfordert, da dort neben Akten der allgemeinen Verwaltung auch Unterlagen zu Forschungsprojekten und Gutachtertätigkeiten sowie zu speziellen medizinisch-therapeutischen Maßnahmen anfallen. Die Ergebnisse des Bewertungsteams werden im Folgenden anhand der oben benannten Hauptaktengruppen des Justizvollzuges dargestellt und in Bewertungskatalogen zusammengefasst.¹³ Der Übernahme statistischer Daten ist ein eigenes Kapitel gewidmet. Auch die Bewertungsempfehlungen für das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges werden in einem gesonderten Kapitel beschrieben.

2 Das MJ und die Justizvollzugsanstalten

2.1 General- und Sammelakten

Die General- und Sammelakten spiegeln den Justizvollzug als Institution, seine Entwicklung und seine konzeptionellen Grundlagen wider. Sie werden nach dem Generalaktenplan und der *Anweisung für die Verwaltung des Schriftguts in Justizverwaltungsangelegenheiten* (GenAktVfg) geführt und nach einem Generalaktenverzeichnis abgelegt, das die einzelnen Behörden (MJ und Hauptanstalten) anhand des Generalaktenplans

¹³ Vgl. Anlagen 5, 6, 9 und 10.

aufstellen.¹⁴ Den Stahlschmidtschen Bewertungsempfehlungen zufolge ist den General- und Sammelakten der vorgesetzten Dienststellen, d. h. den Akten des MJ, der Vorzug vor den Verwaltungsakten der Justizvollzugsanstalten zu geben. Auf Nachfrage wurde dem Bewertungsteam bestätigt, dass die Federführung im Justizvollzug in nahezu allen Bereichen der Verwaltung beim Ministerium liegt. Die Hauptanstalten unterliegen der Berichtspflicht und spiegeln in ihren Akten lediglich die im MJ vorhandenen Unterlagen.

Um einen aussagekräftigen Bewertungskatalog zu erarbeiten, der zugleich als Handreichung für Ministerium und Hauptanstalten verwendet werden kann, wurde das Generalaktenverzeichnis der JVA Wolfenbüttel mit den relevanten Aktenplanpositionen des im MJ verwendeten Generalaktenverzeichnisses abgeglichen. Grundlage für die Erschließung der ministerialen Aktenführung – ein eigenes Aktenverzeichnis für den Bereich des Justizvollzuges existiert nicht – war eine Liste, die im Zuge einer 2016 im MJ erfolgten Bewertung überarbeitet wurde. Im Ergebnis ist ein Bewertungskatalog entstanden, der die Anbietung und Aussonderung vor Ort durch klare Vorgaben erleichtern und die archivfachliche Bewertungsarbeit unterstützen soll.¹⁵ Dabei wird deutlich, dass bei den Hauptanstalten nur sehr wenige Aktengruppen als archivwürdig gelten können. Die Hauptüberlieferung der General- und Sammelakten ist aus den Unterlagen des Ministeriums zu bilden.

2.2 Gefangenenbücher und Gefangenenkarteien

Gefangenenbücher dienen der Dokumentation des Vollzuges und weisen jeden einzelnen Häftling nach. Die Gefangenen werden darin in der Reihenfolge ihres Zugangs eingetragen, und bei Entlassung wird der Zeitpunkt ihres Austritts vermerkt.¹⁶ Während im Gefangenenbuch lediglich die Namen der Häftlinge sowie das Ein- und Austrittsdatum erfasst werden, enthält die Gefangenenkartei weiterführende Angaben wie etwa Anzahl und Art der Vorstrafen, zuständige Staatsanwaltschaft, erkennendes Gericht, Haftdauer, Entlassungsgrund und -ort.¹⁷

¹⁴ GenAktVfg, §§ 2–3, 5, 10, 11.

¹⁵ Vgl. Anlage 5.

¹⁶ Vgl. Nr. 51 VGO. – Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), Nr. 821, S. 58.

¹⁷ Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), Nr. 821, S. 58.

Gefangenenbücher, Zu- und Abgangsbücher und Belegungsbücher sind in allen Standorten des NLA für die Vollzugsbestände nachweisbar. Gefangenenkarteien dagegen sind in der Vergangenheit nicht flächendeckend für archivwürdig befunden worden. Übernahmen für die Zeit nach 1945 konnten lediglich für den Standort Hannover¹⁸ – hier wurden vor allem einzelne Karteikarten übernommen – und für den Standort Oldenburg¹⁹ – hier wurden für die Zeit zwischen 1942 und 1988 komplette Jahrgänge übernommen – festgestellt werden.

Die Stahlschmidtschen Bewertungsempfehlungen messen Gefangenenbüchern und -karteien urkundlichen Wert bei und erklären sie für komplett archivwürdig.²⁰ Die mit der Prüfung der Bewertungsempfehlungen befasste Arbeitsgruppe der niedersächsischen Staatsarchive kam in ihrem Abschlussbericht jedoch zu einem anderen Ergebnis: Der überwiegende Teil des Buchwerkes wie Zu- und Abgangsbücher, Kranken-, Pforten-, Haftkosten-, Verpflegungs- und Urlaubsbücher galt gemäß den Stahlschmidtschen Bewertungsempfehlungen zwar weiterhin als kassabel, die Gefangenenbücher und -karteien für die Zeit nach 1950 wurden jedoch nur in begründeten Ausnahmefällen für archivwürdig erklärt.²¹

Gefangenenbücher dokumentieren die Zusammensetzung der Insassen einer Justizvollzugsanstalt und stellen in der Regel den einzigen Nachweis dafür dar, wer wann und wo eine Haftstrafe verbüßt hat. Daher schließt sich das Bewertungsteam den Stahlschmidtschen Bewertungsempfehlungen an und erklärt die Gefangenenbücher entgegen der Einschätzung der niedersächsischen Arbeitsgruppe in ihrer Gesamtheit für archivwürdig. Das gleiche gilt für die Gefangenenkarteien, die weit mehr Informationen überliefern. Das hessische Archivierungsmodell gibt ihnen gegenüber den Gefangenenbüchern sogar den Vorzug.²²

Die Amtsbuchüberlieferung der Justizvollzugsanstalten wurde mit der Einführung von BASIS-Web in den späten 1990er Jahren durch das Fachverfahren ersetzt. Nach der VGO

¹⁸ Jugendstrafanstalt Hameln (Nds. 761) und Jugendarrestanstalt Nienburg (Nds. 762).

¹⁹ Strafanstalt Vechta (Rep 947).

²⁰ Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), Nr. 821, S. 58.

²¹ Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), Nr. 822, S. 58. – http://intra.nla.niedersachsen.de/live/index.php?intranet_id=616&content_id=848&psmand=22 (Zugriff: 06.03.2018). Vgl. zudem die Dienstakte mit dem Aktenzeichen 56303/0 am Standort Hannover.

²² Archivierungsmodell für den hessischen Justizvollzug (wie Anm. 8), S. 18. Vgl. zudem Anlage 6.

sind die im PDF-Format aus BASIS-Web zu erzeugenden Zu- und Abgangslisten jährlich auszudrucken und als Äquivalent der Gefangenenbücher zu den Akten zu legen.²³ Die früher in den Gefangenenkarteien erfassten Daten wiederum gelangen über die ebenfalls aus BASIS-Web generierten Personal- und Vollstreckungsblätter als Ausdrücke in die Gefangenenpersonalakten, werden damit jedoch nur in Auswahl archiviert. Bei der Verlegung eines Gefangenen oder bei einer Veränderung im Vollzugsplan werden die Daten in BASIS-Web überschrieben. Die Personal- und Vollstreckungsblätter müssen sodann erneut ausgedruckt und zur Gefangenenpersonalakte genommen werden, weil das Fachverfahren nicht über eine Historisierungsfunktion verfügt.

Aufgrund der bis zur Novellierung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes im Jahr 2017 geltenden Löschfristen haben sich seit der Einführung von BASIS-Web bereits Überlieferungslücken gebildet. So wurden die meisten personenbezogenen Daten vor dem 30. Juni 2017 tagesgenau fünf Jahre nach dem Abgang eines Gefangenen aus BASIS-Web gelöscht. Zurück blieb lediglich ein Rumpfdatensatz mit einigen wenigen Stammdaten (Name, Geburtstag, Geburtsort, Ein- und Austrittsdatum), der nach Ablauf von zwanzig Jahren ebenfalls gelöscht wurde. Erst seit dem 1. Juli 2017 werden sämtliche in BASIS-Web erfasste Daten 20 Jahre lang vorgehalten.²⁴

Bereits in den Stahlschmidtschen Bewertungsempfehlungen von 1999 wird ausdrücklich betont, dass „bei digitaler Führung [der Gefangenenbücher] eine adäquate Dokumentation zu gewährleisten“ ist.²⁵ Dieses Thema wurde von der *Archivreferentenkonferenz des Bundes und der Länder (ARK)*, seit März 2015 *Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder (KLA)*, aufgegriffen. In der Folge hat die Arbeitsgruppe „Records Management“ ein Aussonderungskonzept für die Daten in BASIS-Web erarbeitet, das seit 2014 im Entwurf vorliegt.²⁶ Ziel der beteiligten staatlichen Archive ist es, die früher über Gefangenenbücher und -karteien überlieferten Informationen zukünftig in elektronischer Form zu übernehmen.

Die laut Aussonderungskonzept zu überliefernden Angaben setzen sich aus einer Auswahl von Datenbankfeldern aus den BASIS-Web-Hauptkarteikarten „Personenkonto-VG“ und

²³ Vgl. Nr. 50 Abs. 2 VGO.

²⁴ Vgl. § 197 Abs. 1 NJVollzG.

²⁵ Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), Nr. 821, S. 22.

²⁶ Vgl. Anlage 3.

„Strafzeitberechnung“ des Fachteils Vollzug zusammen und gehen weit über den Informationsgehalt der herkömmlichen Gefangenenbücher und -karteien hinaus. So sollen neben Name, Ein- und Austrittsdatum, Austrittsgrund und Anzahl der Vorstrafen weitere Angaben zur Person (Staatsangehörigkeit, Familienstand, erlernter Beruf, zuletzt ausgeübter Beruf u. a.), zur Haft (einweisende Behörde, Eintrittsgrund, Vollzugstauglichkeit, Suizidgefährdung, Lockerungen), zu den Haftpositionen (Tat/Tatverdacht u. a.) und zum Datensatz (abgebende Stelle, Justizvollzugsanstalt der Erstaufnahme, Buchnummer u. a.) übernommen werden.

Die Übernahme archivwürdiger Daten nach dem Aussonderungskonzept des ARK-Ausschusses „Records Management“ wurde 2018 vom Landesarchiv NRW erfolgreich getestet.²⁷ Voraussetzung für die Umsetzung des Aussonderungskonzeptes in Niedersachsen ist die Einrichtung und Etablierung des digitalen Archivs. Das Hessische Landesarchiv hat für die Zeit bis zur erfolgreichen Umsetzung des Datentransfers in seinem Archivierungsmodell (Stand 2014) eine Übergangslösung erarbeitet. Danach werden die als Gefangenenbuchersatz auszudruckenden Zu- und Abgangslisten im PDF-Format jährlich in elektronischer Form an das Hauptstaatsarchiv in Wiesbaden (Standort des elektronischen Archivs) übergeben. Da das Austrittsdatum über die jährliche Ausgabe der Daten nicht dokumentiert wird, wenn zwischen Ein- und Austritt mehr als ein Jahr liegt, wird zusätzlich eine Austrittsliste übernommen.

Von der zunächst nach hessischem Vorbild durch das Bewertungsteam in Erwägung gezogenen Übernahme der PDF-Dokumente als Übergangslösung zur Vermeidung weiterer Überlieferungs- und Datenverluste wurde im Hinblick auf die bevorstehende Einrichtung des digitalen Archivs in Niedersachsen nach eingehender Prüfung Abstand genommen. Stattdessen soll die Datenübernahme zukünftig direkt über eine in BASIS-Web implementierte Schnittstelle erfolgen. Zur Vorbereitung und Abstimmung des Verfahrens wird eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von MJ, ZIB, IT.Niedersachsen und NLA eingerichtet. Erste Datenübernahmen sind für das Jahr 2020 geplant. Auf eine Übernahme der die ehemaligen Gefangenenkarteien ersetzenden Personal- und Vollstreckungsblätter wird verzichtet, da Verlegungen oder Veränderungen im Vollzugsplan wegen der Überschreibung der

²⁷ Gespräch mit dem Fachverfahrensteam Justizvollzug im ZIB am 19. November 2018. Vgl. Anlage 4; http://www.materna.de/DE/Home/home_node.html (Zugriff: 06.03.2018). Ansprechpartner auf Seiten des Justizvollzuges in NRW ist Herr Jochen Schmidt.

Daten in BASIS-Web in elektronischer Form nicht nachgewiesen werden können. Eine Übernahme als Ausdruck in Papierform wiederum ist aufgrund der täglichen Aktualisierung der Daten weder sinnvoll noch organisatorisch vertretbar.

2.3 Gefangenenpersonalakten

Gefangenenpersonalakten zählen zum Massenschriftgut. So wird zu jedem der gegenwärtig etwa 5000 Häftlinge in Niedersachsen eine Gefangenenpersonalakte geführt. Mit jeder Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe wird eine neue Akte angelegt. Im Falle einer Verlegung werden die Gefangenenpersonalakten an die aufnehmende Justizvollzugsanstalt abgegeben und zehn bis maximal zwanzig Jahre nach der Entlassung des Gefangenen an der letzten Station ausgesondert.²⁸

Gefangenenpersonalakten werden derzeit noch in Papierform geführt. In ihrer Zusammensetzung standardisiert, enthalten sie neben aus BASIS-Web generierten, gleichförmigen Unterlagen über die persönlichen Daten des Gefangenen wie beispielsweise Personal- und Vollstreckungsblatt und Personenbeschreibung ausschließlich an dieser Stelle dokumentierte Inhalte wie etwa Lebensläufe, Vollzugspläne, psychologische Gutachten, Therapie- und Behandlungsunterlagen sowie Disziplinarverfahren.²⁹ Gefangenenpersonalakten gewähren einen Einblick in die auf das individuelle Schicksal des Einzelnen abgestimmten Besonderheiten des Vollzuges und dessen Wirkungsweise, dokumentieren das Leben des Gefangenen während der Haft und können detaillierte Informationen über seine Persönlichkeit, seinen sozialen Hintergrund und die Umstände seiner Verurteilung enthalten.

²⁸ Vgl. Nr. 47 Abs. 1, Nr. 48 Abs. 1, 2, 4 VGO. – Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), S. 58 f. Nach § 197 Abs. 3 NJVollG dürfen Gefangenenpersonalakten nicht länger als zwanzig Jahre aufbewahrt werden. In der Praxis werden sie in Anlehnung an die *Bestimmungen über die Aufbewahrungsfristen über das Schriftgut der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Justizvollzugsbehörden – Aufbewahrungsbestimmungen (AufbewBest)*, Abschnitt Nr. 823, zumeist nach zehn Jahren ausgesondert. Wird ein ehemaliger Häftling vor Aussonderung seiner Gefangenenpersonalakte erneut straffällig, so kann die alte Akte abweichend von der üblichen Regel an die JVA abgegeben werden, in die er eingewiesen wurde, um die neue Strafe abzusitzen. Bei Verlegung in eine Einrichtung des Maßregelvollzuges (Landeskrankenhaus) verbleibt die Gefangenenpersonalakte bei der Justizvollzugsanstalt, in der der Gefangene vor der Verlegung zuletzt einsaß. Gleichzeitig wird eine weitere Akte in der Einrichtung des Maßregelvollzuges angelegt.

²⁹ Vgl. Nr. 47 Abs. 2, 4 VGO. – Boden / Hammes, Gefangenenpersonalakten (wie Anm. 11), S. 135 ff. Ein Vollzugsplan wird bei einer Haftzeit von über einem Jahr erstellt. Aus dem Vollzugsplan ist u. a. zu entnehmen, ob der Gefangene im offenen oder geschlossenen Vollzug unterzubringen oder in eine sozialtherapeutische Abteilung einzuweisen und ob eine Ausbildung, Fortbildung oder Arbeit für ihn vorgesehen ist; auch Vollzugslockerungen wie z. B. Urlaub oder Freigang werden im Vollzugsplan geregelt, vgl. § 9 Abs.1 NJVollzG.

2.3.1 Strategien zur Überlieferungsbildung

Den Stahlschmidtschen Bewertungsempfehlungen zufolge sind Gefangenenpersonalakten in kleiner Auswahl archivwürdig. Dabei sollen neben einem ggf. durch Samplebildung zu ermittelnden exemplarischen Ausschnitt die besonderen Fälle (Prominente, Schwerstkriminelle, besondere Vorkommnisse) übernommen werden,³⁰ die sich entweder über die Person des Gefangenen oder über die Vollzugspraxis definieren. Nach Ansicht des Bewertungsteams sind bei der Auswahl der archivwürdigen Akten folgende Kriterien anzulegen:

- Fälle aus der Presse
- Schwerstkriminelle (hohes Strafmaß, Sicherungsverwahrung, medizinische Auffälligkeiten)
- Mehrfach- und Intensivtäter (Vorstrafenregister)
- Angehörige einer speziellen Tätergruppe (Alter, Staatsangehörigkeit usw.)
- Einweisung in die Sozialtherapie (psychologische Gutachten, Therapieunterlagen)
- besondere Vorkommnisse (Gefangenenmeuterei, Gewalt gegen Mitgefangene, Suizid etc.)

Für die Feststellung der Archivwürdigkeit sollten vor allem die ausschließlich in der Gefangenenpersonalakte dokumentierten Inhalte wie beispielsweise Vollzugspläne, psychologische Gutachten sowie Therapie- und Behandlungsunterlagen herangezogen werden. Außerdem sind die Zuständigkeiten der Haftanstalten zu berücksichtigen.³¹ Da die für Abschiebe- und Untersuchungshaft verantwortlichen Abteilungen für die meisten Häftlinge nur kurze Übergangsstationen darstellen, kann in diesen Einrichtungen großzügig kassiert werden. Auch die in den Abteilungen des Offenen Vollzuges (= geringste Sicherheitsstufe) anfallenden Akten sind aufgrund eines eher geringfügigen Strafmaßes von bis zu vier Jahren Haft in der Regel wenig aussagekräftig. Eine Ausnahme stellen lediglich die Akten solcher Straftäter dar, die zu langen Haftstrafen verurteilt, am Ende ihrer Haftzeit jedoch in den Offenen Vollzug eingewiesen wurden, um sie auf ihre Entlassung vorzubereiten.

Justizvollzugsanstalten und Abteilungen der Sicherheitsstufe 3 nehmen solche Häftlinge auf, die zu Höchststrafen von maximal fünf bzw. in Ausnahmefällen von bis zu fünfzehn Jahren Haft (Meppen, Uelzen) verurteilt worden und für den Offenen Vollzug nicht

³⁰ Empfehlungen zur Archivierung von Massenakten der Rechtspflege (wie Anm. 7), S. 22, 58 f.

³¹ Zu den aktuellen Zuständigkeiten der niedersächsischen Justizvollzugsanstalten vgl. Anlage 1.

geeignet sind. Von besonderem Interesse dürften also die bei den Justizvollzugsanstalten Meppen und Uelzen auszusondernden Akten sowie Fälle mit aussagekräftigen Begründungen für die Einweisung in den geschlossenen Vollzug sein. In den Justizvollzugsanstalten mit den höchsten Sicherheitsstandards (Sicherheitsstufen 1 und 2) werden Strafen für besonders schwere Taten vollstreckt, die zum Teil mit anschließender Sicherungsverwahrung verbunden sind. Um den Umgang des Justizvollzuges mit diesen Straftätern zu dokumentieren, wird in den betreffenden Abteilungen eine großzügigere Übernahme empfohlen. Gleiches gilt für Justizvollzugsanstalten mit landesweiten Sonderzuständigkeiten wie die Jugendanstalt Hameln (nach Jugendstrafrecht verurteilte Straftäter im Alter bis zu 24 Jahren), die JVA Vechta – Jungtäter (nach Erwachsenenstrafrecht verurteilte Täter bis zu 24 Jahren) und die JVA für Frauen in Vechta sowie für die sozialtherapeutischen Abteilungen und die Abteilungen zur Einweisung psychisch erkrankter Häftlinge in den Justizvollzugsanstalten Hannover, Lingen und Sehnde.³² In den für den Vollzug der Sicherungsverwahrung zuständigen Justizvollzugsanstalten Celle (bis 2013) und Rosdorf sollte gezielt nach den Gefangenenpersonalakten von Hochsicherheitsgefangenen gefragt werden, da diese unter Umständen von den übrigen Gefangenenpersonalakten getrennt aufbewahrt werden.

Wie eine Analyse der Bestände des NLA zeigt, liegt der Schwerpunkt der Überlieferung im Bereich des Justizvollzuges eindeutig bei den Gefangenenpersonalakten. Am Standort Hannover beispielsweise setzen sich die einschlägigen Bestände aus der Zeit nach 1945 zu 55 % aus Gefangenenpersonalakten zusammen, und in Wolfenbüttel sind es gar 89 %.³³ Insgesamt enthalten die Magazine des NLA 31.947 Akten der Justizvollzugsanstalten aus der Zeit nach 1945; 21.611 bzw. 68 % dieser Akten sind Gefangenenpersonalakten. Seit 2010 sind im NLA etwa 33,2 laufende Meter Gefangenenpersonalakten übernommen worden, was einer Übernahmeerquote von 2,91 % der angebotenen Gesamtmenge von 1139,4 laufenden Metern entspricht.³⁴

³² Für die Berücksichtigung der Zuständigkeiten bei der Bewertung kann Anlage 2 Hilfestellung bieten.

³³ Bei 10.013 der insgesamt 18.172 in den betreffenden Beständen des Standortes Hannover verzeichneten Akten handelt es sich um Gefangenenpersonalakten. In Wolfenbüttel fallen 6784 der insgesamt 7626 aus der Zeit nach 1945 stammenden Akten des Justizvollzuges in den Bereich der Gefangenenpersonalakten. An den anderen NLA-Standorten stellen sich die Verhältnisse ähnlich dar: In Aurich sind es 175 von insgesamt 266 Akten, in Bückeburg 221 von 285, in Oldenburg 2948 von 3544, in Osnabrück 769 von 1110 und in Stade 701 von 944 Akten (Auswertungen über Arcinsys).

³⁴ Die Zahlen wurden über eine Abfrage bei den NLA-Standorten ermittelt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei den Angebots- und Übernahmemengen um Schätzwerte handelt.

Während eine Orientierung an der bisherigen Übernahmequote durchaus sinnvoll erscheint, machen diese Zahlen vor allem eines deutlich: Die eigentliche Herausforderung für den zuständigen Archivar stellt nicht so sehr die Bewertungsentscheidung an sich, sondern vielmehr der Umgang mit der angebotenen Masse dar. Um diesem Problem zu begegnen, bieten sich folgende Möglichkeiten:

- die Samplebildung
- die Übernahme ausschließlich von den Justizvollzugsanstalten als archivwürdig gekennzeichnete Akten
- die Beschränkung der Bewertung auf ausgewählte Justizvollzugsanstalten
- die Nutzung der Fachanwendung BASIS-Web als Bewertungsinstrument

Am Standort Hannover wird seit den späten 1970er Jahren die Ziehung eines Buchstabenamples (E und R) praktiziert und die Kennzeichnung der besonderen Fälle den Justizvollzugsanstalten überlassen. Die nicht nur in Niedersachsen, sondern auch in Nordrhein-Westfalen (Buchstabe B) praktizierte Samplebildung erweist sich jedoch u. a. wegen der mangelhaften statistischen Belastbarkeit derart gebildeter Bestände als wenig zweckmäßig. So hatte das NLA bereits 2004 beschlossen, „die Samplebildung [aufzugeben], da vielfach die zufällig ausgewählten Akten mit denen der besonderen Auswahl im Findbuch vermischt werden, andererseits die Zahl der Akten für eine statistische Auswahl ohnehin nicht ausreicht.“³⁵ Die sowohl am Standort Hannover als auch in Nordrhein-Westfalen und Hessen³⁶ zusätzlich vorgesehene Ermittlung besonderer Fälle durch die Justizvollzugsanstalten wiederum ist zwar zu befürworten, kann die Bewertung durch die Archive jedoch nicht ersetzen: Die Erfahrung zeigt, dass die abgebenden Behörden ihr Vorschlagsrecht leider viel zu selten wahrnehmen.

Eine Beschränkung der Bewertung auf ausgewählte Justizvollzugsanstalten, wie sie z. B. in Baden-Württemberg praktiziert wird,³⁷ wiederum birgt die Gefahr, archivwürdige Akten zu verlieren, da eine Verlegung in den offenen Vollzug am Ende der Haftzeit auch bei Intensivtätern nicht selten vorkommt und die Gefangenenpersonalakten von der letzten Station ausgesondert werden, die ein Häftling durchläuft. Um der angebotenen Akten

³⁵ Protokoll der Arbeitsgruppe Archivierungsmodell für Schriftgut der Justiz (wie Anm. 7). – Archivierungsmodell Justiz (wie Anm. 8), S. 121.

³⁶ Archivierungsmodell Justiz (wie Anm. 8), S. 121. – Archivierungsmodell für den hessischen Justizvollzug (wie Anm. 8), S. 33.

³⁷ Hoen / Krimm / Treffeisen, Erweitertes Auswahlmodell bei Massenakten der Justiz (wie Anm. 8), S. 8.

Herr zu werden, bleibt also die Option, die Fachanwendung BASIS-Web als Bewertungsinstrument einzusetzen.

2.3.2 BASIS-Web als Bewertungsinstrument

Wie bereits erwähnt, werden die persönlichen Daten der Gefangenen über BASIS-Web verwaltet und die standardisierten Teile der Gefangenenpersonalakten über die Fachanwendung generiert. Für das Bewertungsteam stellte sich daher die Frage, ob die archivwürdigen Akten mithilfe von BASIS-Web ermittelt werden könnten. Die Möglichkeiten für eine gezielte Datenabfrage wurden mit dem ZIB in mehreren Sitzungen erörtert. Dabei ging es im Wesentlichen darum, die Kriterien für die Feststellung der Archivwürdigkeit im Rahmen der technischen Gegebenheiten in die Abfrage einfließen zu lassen.

Im Ergebnis wurde mit dem ZIB vereinbart, dass die anzubietenden Akten in einer aus BASIS-Web generierten Anbietersliste im Excel-Format zusammengefasst und abgesehen von der Buchnummer um weitere, über das Fachverfahren abzugreifende Informationen ergänzt werden, die die Auswahl besonderer Fälle nach den bereits erläuterten Kriterien ermöglichen.³⁸ Um in der Presse erwähnte Straftäter zu finden, werden die Felder „Name“, „Vorname“ und „Geburtsdatum“ in die Anbietersliste aufgenommen. Während Schwerstkriminelle über die Angaben „Delikt(e)“,³⁹ „Einweisung“ und „Austritt“ bzw. „Haftdauer“,⁴⁰ „Sozialtherapie“ und „Haftart“ zu identifizieren sind, können Mehrfach- und Intensivtäter anhand ihres Vorstrafenregisters erkannt werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird jeder Tatbestand zu einem Gefangenen in einer neuen Zeile dargestellt.⁴¹ Die Angaben in den Spalten „Haftart“ und „Vorstrafen“ beschränken sich auf die Zahl der Jugendarreste, der Freiheits- und Jugendstrafen ohne Bewährung, der Sicherungsverwahrungen sowie der Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen; geringfügige Strafen wie Aufenthalte in Erziehungsanstalten, Strafarreste, Geld- und Bewährungsstrafen werden nicht angezeigt.

³⁸ Vgl. ein Muster der Excel-Tabelle, Anlage 7. Zu den Bewertungskriterien oben, S. 15 ff.

³⁹ Mit Strafrechtsparagrafen und Bezeichnungen.

⁴⁰ In der Spalte „Haftdauer“ soll die im Urteil angeordnete Haftzeit (in Jahren mit zwei Kommastellen) angegeben werden. Da diese Angabe voraussichtlich allerdings erst ab 2018 in BASIS-Web hinterlegt sein wird, kann zurzeit allerdings nur die „Gesamtvollzugsdauer“ ausgeworfen werden.

⁴¹ Über die Spalten „Name“ und „ID“ (Zahl) können die einzelnen Delikte dem jeweiligen Gefangenen zugeordnet werden.

Können spezielle Tätergruppen mithilfe der Angaben zu „Anstalt“ und „Abteilung“,⁴² „Geburtsdatum“ (Alter), „Geschlecht“ und „Staatsangehörigkeit(en)“ identifiziert werden, so finden sich besondere Vorkommnisse während der Haft wie etwa Gewaltausbrüche oder Suchtmittelmissbrauch in den Spalten „Vorkommnisse und Verstöße“ und „Disziplinarmaßnahmen“ wieder.⁴³ Tod und Suizid während der Haftzeit wiederum werden über die Spalte „Entlassungsgrund“ angezeigt.⁴⁴ Wurde ein Gefangener in eine Einrichtung des Maßregelvollzuges verlegt, so ist dies anhand der Spalte „Maßregelvollzug“ erkennbar.⁴⁵ Inhaltliche Angaben zu Haftarten, Vorstrafen und besonderen Vorkommnissen sind über den herkömmlichen Report aus BASIS-Web nicht abgreifbar.

Da die Bandbreite begangener Straftaten auch über die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaften dokumentiert werden kann, wurde eine zusätzliche Vorfilterung der anzubietenden Gefangenenpersonalakten über die in BASIS-Web hinterlegten Delikte erwogen. Dabei sollten lediglich die besonders schweren Gewaltverbrechen und solche Straftaten berücksichtigt werden, die ausschließlich in den Gefangenenpersonalakten dokumentierte Inhalte wie etwa detaillierte Vollstreckungspläne, psychologische Gutachten oder Therapieunterlagen erwarten lassen. Weil bei einem solchen Vorgehen die Gefahr bestanden hätte, potentiell archivwürdige Fälle zu verlieren, wurde schließlich von der Vorauswahl Abstand genommen. Die vorgefilterte Deliktliste kann jedoch als zusätzliches Hilfsmittel für die Listenbewertung dienen und dürfte sich insbesondere für die größeren Haftanstalten als nützlich erweisen.⁴⁶

Bis zur Novellierung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum 1. Juli 2017 wurden die in BASIS-Web gespeicherten Hauptdaten zu jedem Gefangenen fünf Jahre nach seiner Entlassung automatisiert gelöscht.⁴⁷ Eine Generierung qualifizierter

⁴² Es handelt sich um das Hafthaus, in dem der Gefangene zuletzt einsaß und wo die Gefangenenpersonalakte ausgesondert wird. Vgl. dazu auch S. 14.

⁴³ Angaben zu Vorkommnissen und Verstößen sowie zu während der Haftzeit verhängten Disziplinarmaßnahmen werden erst seit 2016 in BASIS-Web hinterlegt. Für die länger zurückliegenden Entlassungsjahrgänge sind die entsprechenden Spalten deshalb pauschal auf „nein“ gesetzt.

⁴⁴ Der Entlassungsgrund wird aus technischen Gründen in zwei anstatt in einer Spalte dargestellt. So enthält die erste Spalte einen Key (Zahl), während der Grund in der darauffolgenden Spalte in Worten (z. B. Entlassung aus der U-Haft, Verlegung, Ende der Haftzeit u. a.) beschrieben ist.

⁴⁵ Bei einer Verlegung in den Maßregelvollzug verbleibt die Gefangenenpersonalakte bei der Justizvollzugsanstalt, in der der Gefangene zuletzt einsaß. In der Einrichtung des Maßregelvollzuges wiederum wird eine neue Akte angelegt. Wird die Gefangenenpersonalakte eines verlegten Gefangenen für archivwürdig befunden, sollte die Überlieferung daher um die Maßregelvollzugsakte ergänzt werden.

⁴⁶ Vgl. Anlage 8. Niedersachsenweit belief sich die Zahl der Entlassungen im Jahr 2016 auf 8159.

⁴⁷ Dazu oben, S. 12.

Anbietungslisten nach dem oben beschriebenen Muster kann deshalb erst ab dem Entlassungsjahrgang 2013 erfolgen. Für die Bewertung der zurzeit noch nicht aussonderungsreifen Entlassungsjahrgänge 2008 bis 2012 dagegen muss auf herkömmliche Methoden zurückgegriffen werden (Autopsie am Regal, Dickität etc.).⁴⁸

2.3.3 Pilotierung der Bewertung mit BASIS-Web

Bislang wird BASIS-Web in keinem der beteiligten Bundesländer als Bewertungsinstrument eingesetzt. Erfahrungswerte aus anderen Archivverwaltungen existieren folglich nicht. Im Hinblick auf die für die Zukunft geplante automatisierte Übernahme von Daten aus BASIS-Web und die mögliche Verwendung dieser Daten zur Bewertung der Gefangenenpersonalakten sind sie jedoch unverzichtbar. Das Bewertungsteam hat das oben dargestellte Bewertungsverfahren daher im Rahmen eines Pilotprojektes in Zusammenarbeit mit der JVA Celle Anfang des Jahres 2018 systematisch getestet. Da ein Transfer der aus BASIS-Web generierten Anbietungslisten vom ZIB zum NLA der Zustimmung der Landesdatenschutzbeauftragten bedurft und sich der Testlauf damit erheblich verzögert hätte, wurde im Vorfeld mit dem MJ vereinbart, die erforderlichen Daten für die Pilotierung im Justiznetz zu belassen und die Bewertung der Anbietersliste beim ZIB in Celle vorzunehmen.⁴⁹

Im Rahmen des Pilotprojektes wurden die Gefangenenpersonalakten des Entlassungsjahrgangs 2013 aus der JVA Celle und ihrer Außenstelle Salinenmoor bewertet. Die Bewertung erfolgte in einem zweistufigen Verfahren: Nachdem anhand des aus BASIS-Web generierten Anbietersverzeichnisses im ersten Schritt eine Vorauswahl potentiell archivwürdiger Akten getroffen worden war, konnten die mit einem „B“ für „bewerten“ vorgemerkten Akten im zweiten Schritt vor Ort gesichtet und auf ihre Archivwürdigkeit geprüft werden. Abschließend wurden die archivwürdigen Akten sowohl auf den Aktendeckeln als auch in der elektronischen Anbietersliste mit einem „A“ gekennzeichnet.⁵⁰

⁴⁸ Orientierung können die in Kapitel 2.3.1, S. 15 ff., formulierten Empfehlungen zur Identifizierung besonderer Fälle bieten.

⁴⁹ Besprechung im MJ, Referat 304, am 29. August 2016 (vgl. Anm. 28). Der Ablauf wurde gemeinsam mit der Geschäftsleitung der JVA Celle und dem ZIB am 21. März 2017 in Celle abgestimmt.

⁵⁰ Niedersachsen wird mit dem BASIS-Web-Entwicklerverbund die Implementierung eines Archivfeldes in Basis-Web abstimmen. Nach Gesprächen mit Vertretern des MJ sollen die Justizvollzugsanstalten über die Kriterien für die Archivwürdigkeit von Gefangenenpersonalakten informiert werden, um entsprechende Empfehlungen abgeben zu können.

Im Mittelpunkt der Vorauswahl stand die Filterung sämtlicher Straftatbestände nach Deliktgruppen wie z. B. Diebstahl, Einbruchdiebstahl, Bandendiebstahl mit Waffen, räuberischer Diebstahl, Raub, schwerer Raub, oder auch versuchte Körperverletzung, Körperverletzung, gefährliche Körperverletzung, etc. Danach wurden die Ergebnisse nach Vollzugsdauer und Anzahl der Vorstrafen auf die gravierenderen Fälle reduziert und teilweise mit einem „B“ gekennzeichnet. Anschließend kamen weitere Filter zum Einsatz. Während über das Geburtsdatum alte (geb. bis 1950) und junge Täter (geb. am 1990) identifiziert werden konnten, diente die Staatsangehörigkeit zur Überprüfung bestimmter Personengruppen (Täter ohne deutsche Staatsangehörigkeit). Besondere Berücksichtigung fanden des Weiteren die Einweisung in die Sozialtherapie oder in eine Maßregelvollzugsanstalt, die Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen, die Verhängung lebenslänglicher Freiheitsstrafen und die Anordnung der Sicherungsverwahrung.⁵¹ Zum Abschluss wurden einige negative Korrektivfilter wie z. B. „Entlassungsgrund: HB (Haftbefehl) aufgehoben“ und „sonstige Freiheitsentziehung: Zivilhaft“ bzw. „Durchgangshaft“ oder „U-Haft“ gesetzt. Auf diese Weise konnten u. a. drei wegen Totschlags in Haft genommene Personen aus der Vorauswahl ausgeschlossen werden, weil sie lediglich kurzzeitig in U-Haft gesessen hatten.

Bei der Kombination mehrerer Parameter führt Excel eine subtraktive Filterung durch. Es ist deshalb zu empfehlen, nicht mehr als zwei Filter gleichzeitig zu setzen. Die gewählte Deliktgruppe beispielsweise sollte zunächst ausschließlich mit der Haftdauer und erst in einem zweiten Durchgang mit der Zahl der Vorstrafen kombiniert werden. Wie der Testlauf gezeigt hat, ist eine hohe Anzahl an Vorstrafen aufgrund der Geringfügigkeit vieler Straftatbestände für die Identifizierung archivwürdiger Akten allerdings nur bedingt geeignet. Bei großen Justizvollzugsanstalten mit mehreren hundert oder tausend Abgängen pro Jahr könnte es sich möglicherweise als nützlich erweisen, zu Beginn der Bewertung zunächst die negativen Filter anzuwenden und erst dann eine Auswahl potentiell archivwürdiger Fälle vorzunehmen. Für Justizvollzugsanstalten mit ausschließlich zur Vollstreckung von Untersuchungshaft dienenden Hafthäusern ist zudem an eine Negativauswahl über die Abteilung zu denken.⁵²

⁵¹ Ab 2016 sind auch die Spalten „Vorkommnisse und Verstöße“ und „Disziplinarmaßnahmen“ besonders zu berücksichtigen, dazu oben, S. 19.

⁵² Für die Zuständigkeiten und Abteilungen vgl. Anlagen 1 und 2.

Die Vorauswahl der Akten anhand der Anbietersliste wurde relativ weit gefasst, um eine umfassende Prüfung des Verfahrens zu gewährleisten. Von Urkundenfälschung bis Mord wurden sämtliche Delikte berücksichtigt. Dass sich bei der im zweiten Schritt durchgeführten Aktenautopsie nicht alle mit einem „B“ gekennzeichneten Akten als archivwürdig erweisen würden, war damit impliziert. Im Falle eines wegen Beleidigung zu einer verhältnismäßig hohen Haftstrafe von mehr als einem Jahr verurteilten Straftäters etwa stellte sich heraus, dass das hohe Strafmaß ausschließlich auf die Rückfallquote des Täters zurückzuführen war, die Akte aufgrund der Geringfügigkeit des Deliktes jedoch keineswegs als archivwürdig gelten konnte. Auch die Gefangenenpersonalakte eines wegen bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern zu einer eher kurzen Haftstrafe verurteilten Straftäters erwies sich als wenig aussagekräftig: So wurden weder die Hintergründe der Tat noch die Persönlichkeit des Täters in der Akte dokumentiert. Statt die Gefangenenpersonalakte zu übernehmen, erschien es daher sinnvoller, das Aktenzeichen der Strafakte zu notieren, um sie bei der zuständigen Staatsanwaltschaft als archivwürdig kennzeichnen zu lassen. Auch wenn von der zunächst durch das Team erwogenen Vorfilterung der anzubietenden Gefangenenpersonalakten nach ausgewählten Tatbeständen bereits im Vorfeld des Pilotprojektes Abstand genommen worden war, lässt sich nach dem Testlauf also festhalten, dass sowohl kurze Haftzeiten als auch mit relativ hohen Haftstrafen geahndete Bagatelldelikte in der Regel auf dünne, wenig aussagekräftige Akten schließen lassen, die bereits bei der Vorauswahl aussortiert werden können.

Dass die systematische Abfrage schwerwiegender Delikte in Kombination mit langen Haftzeiten dagegen mit großer Treffsicherheit zu den archivwürdigen Akten führt, mag der Fall eines gebürtigen Nigerianers illustrieren, der wegen europaweiten Drogenhandels in großem Stil zu fünf Jahren Haft verurteilt wurde und aus dem gleichen Grund u. a. bereits in Großbritannien eine Gefängnisstrafe abgesessen hatte. Durch Heirat mit einer Deutschen 1996 eingebürgert, hatte er nach der baldigen Scheidung in über zehn Jahren kaum Deutsch gelernt und konnte wegen seiner mangelhaften Sprachkenntnisse trotz katastrophaler Sozialprognose nicht an den Therapie- und Resozialisierungsmaßnahmen der Justizvollzugsanstalt teilnehmen. Seine Gefangenenpersonalakte dokumentiert daher nicht nur einen sozialgeschichtlich brisanten und möglicherweise zeittypischen Fall, sondern zeigt gleichzeitig auch den Umgang mit Straftätern und die Grenzen der durch den Justizvollzug angestrebten Resozialisierung auf. Die (Vor)Auswahl der

Gefangenenpersonalakten mithilfe des Fachverfahrens BASIS-Web ist bei der Kombination der richtigen Filter also sehr gut geeignet ist, eine dichte und qualitativ hochwertige Überlieferung zu bilden.

Neben der qualitativen Verbesserung der Bewertungsergebnisse hat das Verfahren jedoch noch einen anderen entscheidenden Vorteil: Waren die zuständigen Archivare bei der Bewertung von Gefangenenpersonalakten aufgrund der angebotenen Mengen bislang auf die schon seit 2004 als überholt geltende Samplebildung⁵³ oder eine Stichprobenbewertung angewiesen, so bietet die (Vor)Auswahl mit BASIS-Web erstmals die Möglichkeit, die Bewertung vor Ort systematisch vorbereiten und jede einzelne Akte dabei berücksichtigen zu können. Im Testlauf konnten bei voller Ausschöpfung sämtlicher Filtermöglichkeiten innerhalb einer Stunde etwa neunzig Fälle geprüft werden. Auch die Aktenautopsie wird durch die Reduzierung der Menge erheblich erleichtert: Im Jahr 2013 wurden insgesamt 276 Personen aus der JVA Celle und ihrer Außenstelle Salinenmoor entlassen. Während bei der großzügigen Vorauswahl anhand der Anbieterliste insgesamt 44 Fälle (= knapp 16 %) mit einem „B“ gekennzeichnet worden waren, erwiesen sich nach der Aktenautopsie neun Fälle bzw. 3,26 % der Gesamtmenge als archivwürdig. Ob die Bewertung am Bildschirm bei entsprechend strenger Vorauswahl geeignet ist, die Aktenautopsie zu ersetzen, hängt nach Einschätzung des Bewertungsteams in erster Linie von individuellen Erfahrungswerten mit dem neuen Bewertungsverfahren ab. Im Ergebnis lässt sich allerdings bereits jetzt resümieren, dass die Bewertung durch BASIS-Web erheblich erleichtert und qualitativ verbessert werden kann.

Wie bereits erwähnt, wurde die Bewertung der Gefangenenpersonalakten im Rahmen des Pilotprojektes aus datenschutzrechtlichen Erwägungen beim ZIB in Celle durchgeführt. Ein solches Vorgehen ist mit einem hohen organisatorischen und finanziellen Aufwand für das Archiv verbunden. Auf der gemeinsamen Sitzung der Bewertungsteams am 11. April 2018 wurde daher beschlossen, in neuen Gesprächen mit dem MJ nach einer praktikablen Lösung zur elektronischen Übermittlung der Anbieterlisten an das NLA zu suchen. Die praktische Umsetzung befindet sich derzeit noch in der Abstimmung und wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2019 zur Anwendungsreife gelangen. Die anonymisierten Anbieterlisten (jeweils eine für die 14 Hauptanstalten) sollen künftig einmal

⁵³ Dazu oben, S. 18.

im Jahr auf einem verschlüsselten Datenträger an das NLA in Hannover übergeben werden und in einem zugriffsbeschränkten Austauschordner unter #NLA für die Bewertung zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der in Basis-Web hinterlegten Löschroutinen kann das neue Bewertungsverfahren erst ab dem Entlassungsjahrgang 2013 Anwendung finden.

2.4 Statistische Daten

Der Vollzugsgeschäftsordnung zufolge haben die Justizvollzugsanstalten eine aus acht Tabellen bestehende Justizvollzugsstatistik zu führen.⁵⁴ Während die monatlich erhobenen Daten zu Todesfällen, Entweichungen und Tötlichkeiten gegen Bedienstete, zu Beurlaubungen sowie zu Frei- und Ausgang von den Justizvollzugsanstalten zusammenzustellen und an das MJ weiterzuleiten sind, werden die Belegungskapazitäten, der Gefangenbestand und die Struktur der Gefangenen zu bestimmten Stichtagen direkt an das statistische Landesamt weitergegeben und dort in der Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik aufbereitet.

Grundlage für die Justizvollzugsstatistik ist der Datenpool der Fachanwendung BASIS-Web. Da BASIS-Web keine Historisierungsfunktion aufweist, haben die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine Data-Warehouse-Anwendung entwickelt, die täglich auf die in BASIS-Web hinterlegten Daten zugreift und mittels des Tools Jasper seit 2012 statistische Auswertungen sämtlicher in das Data-Warehouse übernommenen, anonymisierten Daten erlaubt.⁵⁵ Durch verschiedene Filtermöglichkeiten können abgesehen von den Daten für die Justizvollzugsstatistik auf den individuellen Bedarf im Arbeitsalltag zugeschnittene Abfragen gestellt werden.

Die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik wird seit 1961 erhoben und ist in dem vom Statistischen Bundesamt geführten *Einheitlichen Verzeichnis aller Statistiken der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (EVAS)* nachgewiesen.⁵⁶ Die Statistik ist in ihrem Merkmalskatalog seit 1965 im Wesentlichen unverändert geblieben und besteht aus zwei Erhebungsbereichen. Der erste Teil dient der Aufstellung der

⁵⁴ Vgl. Nr. 56–59 VGO.

⁵⁵ Die aus BASIS-Web in das Data-Warehouse übernommenen, anonymisierten Daten werden nicht mehr verändert und nicht mehr gelöscht, sondern fortwährend ergänzt.

⁵⁶ EVAS-Nr. 24321.

Belegungskapazitäten, des tatsächlichen Gefangenenbestandes am Erhebungstichtag sowie der Gefangenenbewegungen und umfasst neben der Bezeichnung der jeweiligen Anstalt und der Art des Vollzuges (offener/geschlossener Vollzug) u. a. die Zu- und Abgänge seit dem letzten Erhebungstichtag. Der zweite Teil bildet die Strukturen der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten ab und setzt sich u. a. aus den Angaben „Geschlecht“, „Alter“, „Familienstand“, „Staatsangehörigkeit“, „Art der Straftat“, „Art und voraussichtliche Dauer der Freiheitsentziehung“, „Art und Häufigkeit der Vorstrafen“ und „Wiedereinlieferungsabstand“ zusammen. Die aufgrund strafrichterlicher Entscheidungen außerhalb der Justizvollzugsanstalten in Entziehungsanstalten, psychiatrischen Krankenhäusern und anderen Einrichtungen untergebrachten Personen werden für beide Erhebungsbereiche gesondert erfasst.⁵⁷

Die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik wurde von der durch die KLA eingesetzten Arbeitsgruppe zur Bewertung von Statistikunterlagen als archivwürdig eingestuft.⁵⁸ Da Inhalt und Umfang der Statistik geeignet erscheinen, um die wesentlichen statistischen Daten des Justizvollzuges und die längerfristigen zeitlichen Entwicklungen zu dokumentieren, für eine Übernahme entsprechender Daten aus dem Data-Warehouse dagegen zunächst eine eigene Abfrage entwickelt werden müsste, spricht sich das Bewertungsteam dafür aus, die statistische Überlieferung im Bereich des Justizvollzuges über die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik beim Landesamt für Statistik Niedersachsen abzugreifen. Zwar sind die sogenannten Altdatenmaterialien der statistischen Ämter aus der Zeit vor 2012 – soweit noch vorhanden – nicht zuletzt wegen fehlender Metadaten vom Verlust bedroht,⁵⁹ doch stellt die Übernahme statistischer Daten aus dem Data-Warehouse

⁵⁷ Zur Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik vgl. Bewertung von Statistikunterlagen – Abschlussbericht (Juni 2016), S. 36 f.: <http://www.bundesarchiv.de/DE/Navigation/Meta/Ueber-uns/Partner/KLA/kla.html> (Zugriff: 06.03.2018).

⁵⁸ Bewertung von Statistikunterlagen (wie Anm. 61), S. 36 f. Der bereits zweiten Auflage der Bewertungsempfehlungen vorausgegangen war die am 1. Januar 2007 in Kraft getretene, auf Grundlage des Bundesstatistikgesetzes sowie der Statistikgesetze der Länder zwischen den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern und den zuständigen Archiven getroffene „Vereinbarung über Anbietetung und Übergabe digitaler Datenmaterialien zwischen den statistischen Ämtern von Bund und Ländern“. Die Vereinbarung sieht vor, dass sämtliche 30 Jahre oder dauernd aufzubewahrenden Datenmaterialien spätestens nach Ablauf von 30 Jahren den Archiven anzubieten sind. Struktur und Inhalt der Übergabepakete wurden in der getroffenen Rahmenvereinbarung nicht näher definiert. Es wurde lediglich festgelegt, dass die Materialien samt Metadaten nach Möglichkeit im XML-Format übergeben werden sollten, vgl. Bewertung von Statistikunterlagen (wie Anm. 61), S. 4 ff., Anhang E, S. 88-91.

⁵⁹ Bewertung von Statistikunterlagen (wie Anm. 61), S. 5, 12 ff. Informationen werden in Statistiken häufig mithilfe von Zahlencodes dargestellt (Beispiel: 1 = männlich, 2 = weiblich). Sind die Zahlenschlüssel zu diesen Codes verloren, können die Statistiken nicht mehr gelesen werden.

wegen des bis maximal 2007 zurückreichenden Datenpools auch in diesem Falle keine Alternative dar. Die im Wege der Berichtspflicht von den Justizvollzugsanstalten erhobenen und an das MJ weitergeleiteten Statistiken sind unabhängig davon als archivwürdig zu betrachten und auf der Ebene des MJ zu übernehmen.⁶⁰

3 Das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges

3.1 Aufgaben und Abteilungen des Bildungsinstitutes

Das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges besteht in der gegenwärtigen Form seit 2005. Es ist eine selbständige Landesbehörde und dem MJ direkt unterstellt. Das Bildungsinstitut versteht sich als Dienstleister für den Justizvollzug und ist mit Fragen der Personalentwicklung, der betrieblichen Gesundheitsförderung und der Evaluierung des Justizvollzuges befasst. Am Hauptstandort in Wolfenbüttel finden Fortbildungsveranstaltungen für die Justizvollzugsbediensteten, Eignungsauswahlverfahren zur Einstellung der Bewerber des ehemals mittleren und gehobenen Dienstes (Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt der Fachrichtung Justiz und der Fachrichtung Technische Dienste), Teile der Ausbildung sowie die Laufbahnprüfungen im mittleren Dienst statt. Am zweiten Standort in Celle sind die Abteilungen Führungsakademie, Fachbereich Gesundheit und Beratung und Kriminologischer Dienst angesiedelt.

Die Schwerpunkte der Führungsakademie liegen in der Konzipierung von Auswahlverfahren und Assessment-Centern für die Führungskräfte des Justizvollzuges und in der Erstellung von Aus- und Fortbildungsprogrammen für die niedersächsischen Justizvollzugsbediensteten sowie für außenstehende Interessenten. Außerdem ist die Führungsakademie für die Personalauswahl im ehemals gehobenen und höheren Dienst (Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt der Fachrichtung Justiz) zuständig. Der Fachbereich Gesundheit und Beratung dient als Anlaufstelle für die im Arbeitsalltag häufig mit Problemen und traumatischen Erlebnissen konfrontierten Bediensteten des niedersächsischen Justizvollzuges und entwickelt Konzepte zum ganzheitlichen Gesundheitsmanagement der Beschäftigten sowie zu speziellen Themen wie z. B. Sozialtherapie, Krisenintervention oder Mediation. Der

⁶⁰ Die GenAktVfg sieht unter dem Az. 4470 die Aktenplanposition „Vollzugsstatistik“ vor. Aufgrund der Berichtspflicht der Justizvollzugsanstalten ist sie auf Ebene des MJ, nicht jedoch in den einzelnen Anstalten zu übernehmen, vgl. dazu Anlage 5.

Kriminologische Dienst ist eine Forschungseinrichtung, die im Auftrag des MJ in langfristigen Forschungsprojekten Erhebungen und Evaluationen durchgeführt, um den Justizvollzug in Niedersachsen zu optimieren und bestehende Vollzugskonzepte weiterzuentwickeln. Zu nennen sind hier u. a. die Evaluation der niedersächsischen Sozialtherapie und der Berufswegeplanung sowie die Basisdokumentation im Frauenvollzug. Darüber hinaus ist der Kriminologische Dienst an Projekten des Bundes wie etwa der Suizidprävention und an bundesweiten Arbeitsgruppen u. a. zur Evaluation des Jugendstrafvollzuges und zur Erhebung über den Vollzug der Sicherungsverwahrung beteiligt. Außerdem gibt er Stellungnahmen für externe wissenschaftliche Anfragen (ab Masterarbeit) ab.

Die zentrale Verwaltung des Bildungsinstitutes einschließlich der Generalaktenführung befindet sich am Standort Wolfenbüttel. Hier werden die Fachbereiche Personal und Organisation, Finanzen und Versorgung sowie Ausbildung einschließlich Öffentlichkeitsarbeit, Controlling und Gleichstellung für das gesamte Institut verwaltet. Hinzu kommen die Aufgaben der Fortbildung und der Personalauswahl des ehemals mittleren und gehobenen Dienstes. Die Aktenführung erfolgt auf Grundlage eines auf dem Generalaktenplan (GenAktVfg) basierenden General- und Sammelaktenverzeichnisses. Außerdem führen die einzelnen Fachabteilungen eigene Dienstakten, die sie inhaltlich und formal selbst verwalten. IT-Fachverfahren werden im Bildungsinstitut in erster Linie in der Personalverwaltung genutzt. Zu nennen sind das neue Personalmanagementverfahren PMV (vorher: Tristan), das auch bei den Gerichten Anwendung findet, sowie eine IT-gestützte Fehltagverwaltung. Darüber hinaus wurde hausintern eine Access-Datenbank (sog. Fortbildungsdatenbank) entwickelt, die die als unzulänglich empfundene Vorgängersoftware Linear ersetzt und zur Verwaltung und Organisation der Fortbildungsveranstaltungen genutzt wird. Für die Verwaltung der Registratur verwendet die Geschäftsstelle die Fachanwendung Nexus Registra.⁶¹ Die dezentrale Aktenführung des Bildungsinstitutes hat Auswirkungen auf die Bewertungsempfehlungen, die jeweils gesondert für die Zentrale in Wolfenbüttel und die einzelnen Abteilungen formuliert werden.

3.2 Die Bewertung der zentralen Registratur in Wolfenbüttel

⁶¹ Zur Verwendung von Nexus Registra in der öffentlichen Verwaltung vgl. den EDV-Länderbericht Niedersachsen (Stand September 2017), www.mj.niedersachsen.de/download/8199/zum_Downloaden.pdf (Zugriff: 04.04.2018).

Das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges ist eine relativ junge Behörde. Daher hat die zentrale Registratur in Wolfenbüttel bisher recht überschaubare Ausmaße. Grundlage für die Bewertung der Akten in der zentralen Verwaltung ist das General- und Sammelaktenverzeichnis. Nach eingehender Prüfung der Unterlagen vor Ort wurde ein Bewertungskatalog erstellt.⁶² Den inhaltlichen Schwerpunkt bilden die Arbeitsabläufe und das Tätigkeitsprofil des Lehrkörpers sowie die Grundlagen des Ausbildungsmanagements vor Ort. Als archivwürdig gelten folglich insbesondere die Aktengruppen 14 (Geschäftsgang), 14/1 (Geschäftsverteilung), 14/3 (Dienstaufsicht), 2404 (die Fortbildung der Beamten), 2404/5 (Einsatz von Software im IT-Bereich), 2421 und 2441 (Ausbildung) sowie 2442/3 (Protokolle der Lehrkräftekonferenz). Dabei ist zu beachten, dass General- und Sammelakten im Verzeichnis getrennt voneinander aufgeführt sind. Der Bewertungskatalog unterteilt sich deshalb in die Gruppen G (Generalakten) und E (Sammel- bzw. Einzelfallakten). Da zu vielen Aktenplanpositionen bisher keine Akten angelegt wurden, sollte der Bewertungskatalog mit der zu erwartenden Zunahme des Schriftgutes in den kommenden Jahren fortgeschrieben und ggf. inhaltlich angepasst werden.

Die im Einsatz befindlichen Fachverfahren wurden ebenfalls auf ihre Archivwürdigkeit geprüft. Bei dem Personalmanagementverfahren PMV und der IT-gestützten Fehltagverwaltung handelt es sich um reine Controllinginstrumente. Eine Übernahme der betreffenden Daten erscheint aus archivischer Sicht deshalb nicht erforderlich. Das Programm PMV käme allenfalls als Bewertungsinstrument für eine Vorauswahl der Personalakten in Betracht.⁶³ Die Fortbildungsdatenbank dient der Teilnehmer- und Adressverwaltung, der Rechnungslegung sowie der Erstellung automatisierter Informationsschreiben. Außerdem liefert sie die Zahlen für den alljährlichen Fortbildungsbericht, der in Papierform an das MJ übermittelt wird. Der Fortbildungsbericht spiegelt ein wichtiges Aufgabenfeld des Bildungsinstitutes wider und ist deshalb archivwürdig. Daher empfiehlt das Bewertungsteam, den Bericht regelmäßig beim Bildungsinstitut in Wolfenbüttel zu übernehmen. Die übrigen, in der Fortbildungsdatenbank verwalteten Daten haben keine archivische

⁶² Vgl. Anlage 9.

⁶³ Für die Bewertung von Personalakten soll im Rahmen des Projektes zur Erarbeitung von Bewertungsempfehlungen für das Schriftgut der vom NLA betreuten Registraturbildner in der niedersächsischen Landesverwaltung ein eigenes Archivierungsmodell erstellt werden.

Relevanz. Auch die zu jeder Fortbildungsveranstaltung angelegten, aus Ausdrucken aus der Datenbank bestehenden Akten sind als kassabel einzustufen.

3.3 Die Bewertung der Registraturen in den Abteilungen

Die Abteilungen des Bildungsinstitutes sind in ihrer Aufgabenerfüllung nahezu selbständig. Im Rahmen einer Reihe von Informationsgesprächen vor Ort⁶⁴ wurde jedoch festgestellt, dass nur im Bereich des Kriminologischen Dienstes eigenständige Generalakten und dazugehörige Sonderhefte nach einem Aktenplan geführt werden. In den Abteilungen Führungsakademie sowie Gesundheit und Beratung dagegen fallen lediglich die Prüfungsakten der Bewerber für den Justizvollzugsdienst und die im Personalauswahlverfahren angelegten Einzelfallakten an, die wenig aussagekräftig und daher nicht als archivwürdig zu betrachten sind. Das gleiche gilt für die in Wolfenbüttel geführten Prüfungsakten der Bewerber für den mittleren Dienst. Da die Aktivitäten der Führungsakademie und des Fachbereiches Gesundheit und Beratung maßgeblich vom MJ begleitet und die Grundsatzentscheidungen auf ministerieller Ebene getroffen werden, sollte die Arbeit der beiden Fachbereiche daher vorrangig anhand der Überlieferung des MJ abgebildet werden. Aus diesem Grunde konzentrieren sich die im Folgenden formulierten Bewertungsempfehlungen auf den Kriminologischen Dienst.

Als Grundlage für die Bewertungsempfehlungen konnte ein Aktenverzeichnis der bisher in der Abteilung angelegten Sonderhefte herangezogen werden. Darüber hinaus wurde Einblick in die laufende Registratur genommen, um den archivischen Wert einzelner Aktengruppen inhaltlich zu überprüfen. Die Ergebnisse wurden in einem eigenen Bewertungskatalog zusammengefasst.⁶⁵ Für die Überlieferung sind insbesondere diejenigen Projekte⁶⁶ von Interesse, die ausschließlich zur Evaluierung des niedersächsischen Justizvollzuges oder im Falle bundesländerübergreifender Beteiligung unter Federführung des Bildungsinstitutes durchgeführt werden. Als archivwürdig sind die Sonderhefte einzustufen, in denen sich die Entwicklung der Konzepte für die Suizidprävention sowie für einzelne kriminologische Untersuchungen durch das Bildungsinstitut widerspiegeln. Dies betrifft

⁶⁴ Besuche in Celle erfolgten am 1. November 2016 und am 18. Januar 2017.

⁶⁵ Vgl. Anlage 10.

⁶⁶ Zu den Projekten vgl. auch http://www.bildungsinstitut-justizvollzug.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/kriminologischer_dienst/die-forschungsprojekte-des-kriminologischen-dienstes-83438.html (Zugriff: 06.03.2018).

im Einzelnen 418 SH Suizide,⁶⁷ 4557 SH Berufswegeplanung und 4557 SH Frauenvollzug. Auch die Untersuchungen über die Wirksamkeit des Vollzuges (4557 SH LBM),⁶⁸ zu einer von Niedersachsen initiierten länderübergreifenden Arbeitsgruppe, die sich unter Einbeziehung von Opferhilfeorganisationen über Erfahrungen, Ideen und Möglichkeiten zur Umsetzung des Opferbezugs im Justizvollzug austauscht (4557 SH Naikan),⁶⁹ zu Forschungen zum Thema Opferorientierung (4557 SH Opferorientierung) sowie zur Basisdokumentation Sozialtherapie einschließlich einer Evaluation im Hinblick auf die Rückfallquote (4557 SH Sozialtherapie) sind archivwürdig.

Die Stellungnahmen des Kriminologischen Dienstes zu externen wissenschaftlichen Anfragen (AZ 4557 E) sind in größerer Auswahl archivwürdig. Da sich der bundesweite Diskurs über den Justizvollzug in diesen Akten in besonderem Maße widerspiegelt, erscheint eine großzügige Übernahmequote von bis zu 10 % gerechtfertigt. Wer über die Zulassung der Forschungsanfragen entscheidet (Bildungsinstitut oder MJ), ist abhängig von Bedeutung und Umfang der Anfrage. Daher sollte im Zuge der Bewertung Kontakt mit dem zuständigen Referenten aufgenommen werden.

Ähnlich wie in der Zentrale in Wolfenbüttel ist die laufende Registratur des Kriminologischen Dienstes nicht sehr umfangreich. Bei künftigen Bewertungen wird daher darauf zu achten sein, dass die Bewertungsempfehlungen mit der wachsenden Zahl an Projekten und Unterlagen zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen sind.

4 Zusammenfassung

Das vorliegende Archivierungsmodell setzt sich mit der Überlieferung des niedersächsischen Justizvollzuges auseinander und soll dazu dienen, die Bewertung im Bereich des Justizvollzuges zu vereinheitlichen und zu optimieren. Für die Bewertung der im MJ und in den Hauptanstalten anfallenden General- und Sammelakten wird ein Bewertungskatalog vorgelegt, der sich maßgeblich an den Aktengruppen des Generalaktenverzeichnisses des MJ für den Justizvollzug orientiert.

⁶⁷ Suizide in den Vollzugseinrichtungen werden in der Bundesrepublik seit 1994 untersucht.

⁶⁸ Im Zuge dieser Untersuchung wird u. a. geprüft, ob eine Abschlussuntersuchung für alle Gefangenen eingeführt werden soll, die sich mehr als ein Jahr in Haft befinden.

⁶⁹ Als Naikan (jap. 内観) wird in Japan ein Weg bezeichnet, der zur Selbsterkenntnis führen soll. Die Wortbedeutung ergibt sich aus *nai* – Inneres – und *kan* – betrachten. Grundlage ist eine stille und intensive Betrachtung der eigenen Lebensgeschichte.

Die Gefangenenbücher dienen der Dokumentation des Vollzuges und sind komplett archivwürdig. In den 1990er Jahren wurden sie durch das Fachverfahren BASIS-Web ersetzt. Zukünftig sollen die relevanten Daten auf der Grundlage eines 2014 unter Beteiligung sämtlicher Landesarchivverwaltungen erarbeiteten Aussonderungskonzeptes in elektronischer Form übernommen werden. Voraussetzung dafür ist die Einrichtung und Etablierung des digitalen Archivs, das voraussichtlich gegen Ende des Jahres 2019 in den Echtbetrieb gehen wird. Zur Vorbereitung der Datenübernahme aus BASIS-Web wird eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von MJ, ZIB, IT.Niedersachsen und NLA eingerichtet. Erste Datenübernahmen sind für das Jahr 2020 geplant.

Für die Gefangenenpersonalakten wurde in enger Zusammenarbeit mit dem ZIB ein neues Bewertungsverfahren konzipiert und in einem Probelauf erfolgreich getestet. Dabei wurden die in BASIS-Web verfügbaren Daten zur Generierung einer Anbietersliste genutzt, die als Grundlage für die Bewertung diente. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Bewertung mit BASIS-Web erheblich erleichtert und qualitativ verbessert werden kann. Außerdem bietet das neue Bewertungsverfahren erstmals die Möglichkeit, jede einzelne Akte bei der Bewertung zu berücksichtigen. Die praktische Umsetzung des neuen Bewertungsverfahrens wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch mit dem MJ und dem ZIB abgestimmt und voraussichtlich im Laufe des Jahres 2019 zur Anwendungsreife gelangen. Aufgrund der in Basis-Web hinterlegten Löschroutinen kann das Verfahren erst für die Entlassungsjahrgänge ab 2013 angewendet werden.

Die statistische Überlieferung der Justizvollzugsanstalten soll neben den Generalakten des MJ (Aktenplanposition 4470: Vollzugsstatistik) über die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik des Landesamtes für Statistik Niedersachsen abgegriffen werden. Das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges produziert seinen Sonderaufgaben entsprechend eine völlig eigene Überlieferung. Für die am Hauptsitz des Bildungsinstitutes in Wolfenbüttel geführten General- und Sammelakten wurde daher ein eigener Bewertungskatalog erstellt. Gleiches gilt für die in der Abteilung des Kriminologischen Dienstes in Celle zu den Generalakten geführten Sonderhefte. In den Fachbereichen Führungsakademie sowie Gesundheit und Beratung fallen keine archivwürdigen Akten an. Das Bewertungsteam empfiehlt, das vorliegende Archivierungsmodell insbesondere im Hinblick auf die in Zukunft angestrebte Übernahme von Basisdaten aus dem Fachverfahren BASIS-Web in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und zu aktualisieren.

5 Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1: Justizvollzugsbehörden in Niedersachsen

Anlage 2: Haftarten und Besonderheiten des Justizvollzuges in Niedersachsen

Anlage 3: Konzept zur Aussonderung, Anbietung und Übergabe von Daten aus BASIS-Web, ARK- Ausschuss „Records Management“

Anlage 4: Leistungsbeschreibung Schnittstelle Landesarchiv (Justiz NRW / BASIS-Web)

Anlage 5: Bewertungskatalog für das Niedersächsisches Justizministerium und die Justizvollzugsanstalten: General- und Sammelakten

Anlage 6: Bewertungskatalog für die Justizvollzugsanstalten

Anlage 7: Anbietungsliste Gefangenenpersonalakten (Musterdatei)

Anlage 8: Bewertung von Gefangenenpersonalakten: besonders relevante Delikte

Anlage 9: Bewertungskatalog für das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges: General- und Sammelakten

Anlage 10: Bewertungskatalog für das Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges: Kriminologischer Dienst