arbido

2009/4 Bewertung als Kernaufgabe der I&D-Welt

Weiss Reto,

Tags: Archiv Konservierung,

Die rechtlichen Vorgaben zur Bewertung: eine Analyse

Die Überlieferung von Unterlagen aller staatlichen Ebenen ist wesentlich durch gesetzliche Vorgaben bestimmt: grundsätzlich dadurch, dass Gesetze regeln, wo der Staat überhaupt aktiv werden muss und deshalb einschlägige Akten produziert; dann auch durch Bestimmungen zur Aktenführung und durch Bestimmungen darüber, was mit den Akten geschehen soll, wenn sie nicht mehr benötigt werden. Die in den meisten gesetzlichen Regelungen festgehaltene Pflicht, Akten dem zuständigen Archiv anzubieten, wenn man sie nicht mehr benötigt, ist eine zentrale Voraussetzung für die archivische Überlieferungsbildung.

Die klassische Bewertungssituation

Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht die Situation des praktizierenden Überlieferungsbildners, der ein Aktenangebot erhält und damit in einer sozusagen «klassischen Bewertungs- situation» steht. Welche Vorgaben findet ein solcher Überlieferungsbildner, wenn er Hilfe suchend nach der Gesetzessammlung seiner staatlichen Einheit greift? Bevor die Frage beantwortet wird, soll die «klassische Bewertungs- situation» näher definiert werden:

– Für klar abgegrenzte Gruppen von Unterlagen soll entschieden werden, was mit ihnen nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist passieren soll[1] Diese Entscheidung kann zu verschiedenen Zeitpunkten anstehen: schon bevor die Unterlagen entstanden sind (prospektiv), im Laufe der vorgeschriebenen Aufbewahrungsfrist oder erst nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist, unter Umständen auch erst viele Jahre danach (retrospektiv).

– Das Archiv ist dabei grundsätzlich frei; von der vollständigen Aufbewahrung bis zur vollständigen Vernichtung ist alles möglich[2] Auch wo der Entscheid nach gesetzlicher Vorgabe «im Einvernehmen» mit abliefernden Stellen oder gar primär von den abliefernden Stellen gefällt wird, ist es doch in der Praxis fast immer das Archiv, das Bewertungsvorschläge erarbeiten muss – die damit verbundenen Fragen gehören ja auch ins ureigene Fachgebiet der Archivarinnen und Archivare.

– Es geht um den Entscheid über die dauernde Archivierung und nicht um die Festlegung – wie langfristig auch immer – von definierten Aufbewahrungsfristen.

In der klassischen Bewertungssituation wird also darüber entschieden, welche Verwaltungsunterlagen als wertloses Altpapier enden bzw. im digitalen Nirwana verschwinden und welche als kostbare Archivalien dauernd sorgfältig aufbewahrt und konservatorisch und erschliessungsmässig gepflegt werden sollen.

Vorgaben in den Schweizer Archiv- gesetzen: Ziele und Kriterien

Der Schreibende überblickt den Stand der Archivgesetzgebung in der Schweiz nicht vollständig[Einen guten Überblick gibt Zwicker, J., Archivrecht 2006 – Andante ma non troppo. In: Coutaz, G., u.a., Archivpraxis in der Schweiz, Baden, 2007, S. 164–194. Nützlich ist auch die Wikipedia-Seite «Archivrecht_ Schweiz», URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Archivrecht_ (Schweiz), Aufruf am 29. 6.2009.]. Der Einfachheit halber hat er die Nachforschungen auf die Bundesgesetzgebung und die mittlerweile zwölf Kantone mit eigentlichen Archivgesetzen beschränkt[AG, BE, BL, BS, GE, GL, JU, LU, NE, SO, ZG, ZH.].

In diesen Normen findet man vor allem an zwei Orten Vorgaben zur Bewertung: in Zweckartikeln und in Artikeln mit Begriffsdefinitionen. Die Zweckartikel erläutern, wozu Archivierung – im Sinne von Endarchivierung – dient und wozu Archive da sind. In Artikeln zu Begriffsdefinitionen sind vor allem die Ausführungen zum Begriff «Archivwürdigkeit» relevant. Die gesetzlichen Vorgaben sind unterschiedlich formuliert. Die einen können als Bewertungsziele interpretiert werden, die andern als Kriterien, die Unterlagen erfüllen müssen, damit ihre dauernde Aufbewahrung infrage kommt.

Als Ziele der Bewertung werden in den meisten Gesetzen in unterschiedlichen Ausprägungen festgehalten:

– Rechtssicherung,

– Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns,

– Ermöglichung historischer und anderweitiger wissenschaftlicher Forschung, indem eine Quellenbasis dafür zur Verfügung gestellt wird.

Als Kriterium für die dauernde Aufbewahrung von Unterlagen wird deren Wichtigkeit oder deren Bedeutung in verschiedenen Hinsichten genannt: rechtlich, administrativ, politisch, wirtschaftlich, sozial, kulturell, wissenschaftlich, historisch.

In ihrer Gesamtheit lassen die Bestimmungen der Schweizer Archivgesetze den praktizierenden Überlieferungsbildner etwas verwirrt zurück. Man hat den Eindruck, es seien häufig redundante und überlappende Formulierungen aufgenommen worden, die Zusammenhänge manchmal eher verunklaren als klären. Möglicherweise werden so die Vorstellungen verschiedener Anspruchsgruppen befriedigt, möglicherweise sorgen die bestehenden Formulierungen für eine breitere Akzeptanz der Archivgesetzgebung. Der Preis dafür ist, dass die gesetzlichen Vorgaben in den meisten Fällen kaum handlungsanleitend wirken können. Unter Zuhilfenahme einiger Ergebnisse der Archivtheorie liessen sich wesentlich präzisere Formulierungen erreichen. Diese These soll im Folgenden plausibilisiert werden.

Rechtssicherung als Bewertungsziel?

Die Vorstellung, dass staatliche Archive im Dienst der Rechtssicherung stehen, ist verbreitet und berechtigt. So überrascht es nicht, dass in den Gesetzen die Rechtssicherung auch als Ziel für Bewertung und Aktenauswahl erscheint. Was heisst Rechtssicherung? Die meisten Leserinnen und Leser eines Archivgesetzes würden darunter wohl verstehen: Sicherung von Rechten einzelner natürlicher und juristischer Personen sowie Sicherung der staatlichen Rechte. Meistens handelt es sich um einklagbare Ansprüche. Man kann an die Rechte Einzelner an Baubewilligungen, Wassernutzungsrechte, Anrecht auf soziale Unterstützung oder an den Nachweis von absolvierten Ausbildungen denken, an Ansprüche des Staates an Staatsverträge, Steuerforderungen, Gebühren, Bussen und Massnahmen des Strafvollzugs, militärische Pflichten usw.

Rechtssicherung in diesem Sinne taugt kaum zum Ziel, an dem man sich bei der Bewertung orientieren kann. Unterlagen, die eine rechtssichernde Funktion haben, gehören nämlich in den Verantwortungsbereich der zuständigen Amtsstelle und werden per definitionem von ihr noch benötigt. Sie sind im Allgemeinen vollständig aufzubewahren und können erst bewertet werden, nachdem sie ihre rechtssichernde Funktion verloren haben. «Rechtssichernde Funktion» und «Archivwürdigkeit» sollten deshalb in den Gesetzen nicht allzu direkt miteinander in Zusammenhang gebracht werden.

Es gibt einige Aktenkategorien, die dauernd aus rechtlichen Gründen aufzubewahren sind, wiederum aufgrund gesetzlicher Vorgaben. In vielen Kantonen gilt das für die Grundbuchprotokolle oder für die Spruchbücher der Gerichte. In diesen Fällen hat – so könnte man sagen – der Gesetzgeber diese Unterlagen der spezifisch archivischen Bewertung entzogen. Die Aufbewahrung im Archiv erfolgt aus pragmatischen Gründen (geeignete Räumlichkeiten etc). Theoretisch – prinzipiell – sollte man die Aufbewahrung solcher Unterlagen als «Archivierung im Auftrag» interpretieren.

Selbstverständlich soll nicht postuliert werden, dass die im Archiv endarchivierte Auswahl von Unterlagen keinerlei rechtssichernde, staats- oder demokratiepolitische Bedeutung habe. Man wird für derartige Erörterungen aber den Begriff «Rechtssicherung» in einem weit gefassten Sinn interpretieren müssen. Und man sollte bedenken, dass die dauernde Aufbewahrung bestimmter Unterlagen durchaus auch als «ungerecht» empfunden werden kann. Bei Betroffenen ist die Begeiste- rung nicht immer gross, wenn ausgerechnet «ihre» Akte für die dauernde Archivierung ausgewählt worden ist. Weiter ist bekannt, dass es in der Verwaltung Stellen gibt, welche die vollständige Vernichtung von nicht mehr benötigten Unterlagen als den rechtsstaatlich korrektesten Umgang mit diesen empfinden.

«Nachvollziehbarkeit des Verwaltungs- handelns» als Bewertungsziel?

Ebenfalls weitverbreitet ist die Vorstellung, Archive hätten für die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns zu sorgen. Was versteht ein archivisch nicht vorgebildeter Leser darunter?

Doch wohl die Möglichkeit, jede einzelne Verwaltungshandlung nachvollziehen zu können. Es ist offensichtlich, dass auch dieser Anspruch als Ziel und Vorgabe für Bewertung und Aktenauswahl nicht taugt. Die häufig praktizierte «Archivierung in Auswahl» (z.B. Dossiers mit Buchstabe B) ist mit einem massiven Informationsverlust und mit dem Verzicht auf Nachvollziehbarkeit im Einzelfall verbunden. Die Rede von der Verdichtung oder Verwesentlichung bestimmter Aktengruppen ist in diesen Zusammenhängen euphemistisch. Wer sich für den Fall Schmidheiny interessiert, dem ist nicht geholfen, wenn nur die B-Fälle archiviert wurden. Dasselbe gilt für die verbreitete Vernichtung von bestimmten Unterlagenarten, z.B. Buchhaltungsbelegen. Auch dies ist unvereinbar mit dem Ziel einer umfassenden Garantie der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, zu der auch Stichworte wie Transparenzprinzip und Korruptionsbekämpfung gehören. Wer sich im Zusammenhang mit einem Bauprojekt für Zahlungen an eine bestimmte Firma interessiert, wird auch Rechnungen und Details zu den Zahlungen benötigen – also Buchhaltungsbelege.

Das Ziel der Bewertung: die Bildung einer historischen Überlieferung

Es verbleibt ein Kandidat für die Rolle als Ziel der Bewertung und Aktenauswahl, der in den Gesetzen ebenfalls regelmässig genannt wird. Es handelt sich um das relevante Ziel: die Bildung einer historischen Überlieferung, die Bildung einer Quellenbasis für die historisch-wissenschaftliche Forschung.

An diesem Ziel kann sich der praktizierende Überlieferungsbildner orientieren. Archivtheoretisch abgestützt wird es durch die Unterscheidung zwischen Primärzweck und Sekundärzweck der Aufbewahrung. Primär werden Unterlagen in einer Verwaltung zur Sicherung von Rechten, zur Ermöglichung der Rechenschaftsablage, zur Speicherung von Wissen und zur Erhöhung der Effizienz aufbewahrt, kurz, aus juristisch-administrativen Gründen. Sekundär werden Unterlagen aus historisch-kulturell-wissenschaftlichen Gründen dauernd archiviert[Diesen Zusammenhang hat kürzlich Dietmar Schenk, Kleine Theorie des Archivs, Stuttgart, 2008, wieder einmal dargestellt.].

Die spezifische Zuständigkeit der Staatsarchive, ihre Kernaufgabe, beginnt erst dort, wo die Primärzwecke erfüllt sind. Aus den für rechtlich-administrative Zwecke angelegten Akten trifft das Archiv eine Auswahl, die anderen Zwecken, nämlich der historischen Selbstvergewisserung und Selbstwahrnehmung eines (staatlichen) Gemeinwesens, dient. Die vom Archiv getroffene Auswahl von Akten soll eine ergebnis- und auswertungsoffene Quellenbasis für künftige Fragestellungen zur Geschichte einer bestimmten Gesellschaft darstellen. In der klassischen Bewertungssituation entscheidet man darüber, welche administrativ-rechtlichen Unterlagen sich für die Sekundärzwecke der dauernden Archivierung eignen.

An diesem Sekundärzweck orientiert sich denn auch der grösste Teil der archivtheoretischen Bewertungsliteratur. Es wäre zu wünschen, dass die damit verbundene archivische Leitidee – Nutzung von Verwaltungsunterlagen mit einer hohen Informationsdichte sowie einem hohen Grad an Authentizität und Integrität für historisch-kulturelle Zwecke – in den Archivgesetzen klarer und pointierter festgehalten würde.

Aufbewahren, was «wichtig» und «bedeutend» ist?

Das Bewertungsziel «Bildung einer historischen Überlieferung» erlaubt uns, nur eine kleine Teilmenge der produzierten Akten für die dauernde Aufbewahrung auszuwählen. Noch bleibt unklar, nach welchen Kriterien dies geschehen soll. Die Archivgesetze schreiben vor, die «bedeutenden» oder «wichtigen» Unterlagen aufzubewahren, und liefern dazu Listen von Adjektiven, die grösstenteils Dimensionen des Historischen benennen. Als Variante werden Anspruchsgruppen (Verwaltung, Öffentlichkeit, Wissenschaft) genannt; aufbewahrt werden soll, was wichtig für diese Gruppen ist.

Die Formulierungen der Archivgesetze scheinen häufig einem vortheoretischen Erkenntnisstand zu entstammen. Das Kriterium der Bedeutung oder Wichtigkeit von Unterlagen wird durch die gefundenen Listen von Adjektiven nicht hinreichend geklärt, ebenso wenig wie durch die Nennung von Anspruchsgruppen, deren Bedürfnisse befriedigt werden sollten. Bekanntlich haben Archivarinnen und Archivare zwar einen privilegierten Einblick in die Vergangenheit, nicht aber in die Zukunft. Wir wissen nicht, was spätere Generationen, spätere Geschichtsforscherinnen oder auch spätere Verwaltungsmitarbeiter interessiert. Aus ganz bestimmten Blickwinkeln könnte beinahe jedes produzierte Dokument irgendwann einmal von Wichtigkeit sein. Die Frage, an welchen Kriterien wir uns bei der Auswahl von Akten orientieren sollen, beantworten die Archivgesetze höchst unzureichend.

Die Methoden der Archivtheorie

Es ist bedauerlich, dass die Archivgesetze so wenig auf die unter Archivarinnen und Archivaren wohlbekannten Methoden der Bewertung Bezug nehmen. In Ermangelung eines griffigen Namens seien diese Methoden unter dem Titel «Dokumentation des Verwaltungshandelns» zusammengefasst. Sie können mit Stichwörtern wie Provenienzprinzip, Registraturprinzip, Federführung, Evidenzwert vor Informationswert etc. charakterisiert werden. Grundlegend ist die Orientierung der Überlieferungsbildung und Bewertung in den Schwerpunkten, die der Staat setzt: durch die Gesetzgebung, durch den Einsatz von Ressourcen, durch die hierarchische Ebene, auf der er Entscheidungen ansiedelt. Der praktizierende Überlieferungsbildner möchte vermitteln, wie sich Gesetze entwickeln und wie sie vollzogen werden, und er möchte zeigen, wofür Personal und Budget eingesetzt worden sind.

Selbstverständlich gibt es unter Archivarinnen und Archivaren verschiedene Interpretationen der bekannten Bewertungsmethoden, aber in der Diskussion von konkreten Bestandesbewertungen lässt sich immer wieder auch viel Konsens feststellen[Vgl. zur aktuellen Situation in der Schweiz: Burgy, F., u.a., Evaluation et sélection des documents dans les Archives suisses: éliminer avec discernement et constituer le patrimoine. In: Coutaz, G., u.a., *Archivpraxis in der Schweiz*, Baden, 2007, S. 279–302.]. Auf dieser Basis lassen sich mit Sicherheit prägnante Formulierungen für Gesetzestexte entwickeln, die im Gegensatz zu den aktuellen operationalisierbar wären.

Versuch einer Zusammenfassung

In zwei Sätzen lässt sich der wesentliche Zusammenhang, der in den Archivgesetzen deutlicher darzustellen wäre, so formulieren: «Archive haben den Auftrag, eine historische Überlieferung zu bilden. Sie tun dies, indem sie staatliches Handeln authentisch und dauernd dokumentieren.» Die Art und Weise der Dokumentation müsste auf archivtheoretischer Grundlage noch näher erläutert werden, und explizit festzuhalten wäre auch, dass für die Bildung einer historischen Überlieferung die dauernde Aufbewahrung einer kleinen Teilmenge der produzierten Unterlagen genügt.

Wieso sind gesetzliche Regelungen wichtig?

Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben lassen dem praktizierenden Überlieferungsbildner sehr viel Freiheit. Dies mag subjektiv erfreulich sein, ist aber nicht unbedingt im allgemeinen Interesse. Vor allem aus zwei Gründen sollte die Bewertung in den Archivgesetzen oder -verordnungen**Denkbar wäre auch ein gesetzlich verlangtes Bewertungskonzept, vergleichbar den Kulturförderungsleitbildern, die in verschiedenen Verwaltungen existieren.**prägnanter gefasst werden:

1. Bewerten und Auswählen von Akten ist eine der wichtigen Verwaltungshandlungen eines Archivs. Im Sinne von Good Governance, für die sich Archive im Allgemeinen einsetzen, sollte auch diese Verwaltungshandlung nicht so sehr wie bisher dem Ermessen der Ausführenden überlassen bleiben.
2. Periodisch wird beklagt, dass die Entscheide darüber, was in den Archiven dauernd aufbewahrt wird, in den Händen von (zu) wenigen Personen liegen würden. Die mit der Erarbeitung von Gesetzen verbundenen politischen Auseinandersetzungen bieten Gelegenheit, auf der Höhe der Archivtheorie stehende Bewertungsvorgaben breiter zu diskutieren. Die Verankerung in den Gesetzen würde ihnen vermehrt gesellschaftliche Verankerung und Akzeptanz sichern**Vgl. dazu Polley, R., Die archivische Bewertung als Gegenstand einer komparativen Normenanalyse – ein programmatisches Anliegen. In: Bischoff, F. M., u.a., *Neue Perspektiven archivischer Bewertung*, Marburg, 2005.**.

Reto Weiss

Staatsarchiv Zu?rich

Abstract

Français

En général, les lois suisses sur les archives édictent quelques règles touchant la conservation définitive des documents. Mais ces textes sont trop succincts et aident peu les praticiens. En se fondant sur la théorie archivistique, les directives pourraient être sensiblement plus claires. Le contexte dans lequel la fonction de l'évaluation archivistique s'effectue devrait mieux apparaître dans la législation: «Les archives constituent la mémoire à travers la documentation authentique et pérenne des activités de l'État.» Les dispositions légales plus détaillées pour l'évaluation des archives est un élément indispensable de la bonne gouvernance pour laquelle les archives ont l'habitude de s'engager. Des prescriptions plus précises, à la hauteur de la théorie archivistique, pourraient augmenter la transparence et la fonction archivistique n'en serait que mieux acceptée.