

— Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Schweizerisches Bundesarchiv BAR

— **Impressum**

Texte und Redaktion: Ressort Stab

Layout: atelier-w.ch

Titelbild: lauperzemp.ch

Herausgeber: Schweizerisches Bundesarchiv, 3003 Bern

© 2010 Schweizerisches Bundesarchiv

— Inhalt

1	— Management Summary	05
2	— Einleitung	07
3	— Gesamtkonzept Bewertung	11
3.1	Gesetzliche und strategische Grundlagen	11
3.2	Bilanz der Bewertung seit 2003	12
3.3	Verantwortung für die Bewertung	12
3.4	Anwendungsbereich der Bewertung	13
3.5	Bezugsrahmen	13
3.6	Ablauf der Bewertungsarbeiten	15
3.7	Inhaltliche Bestimmung der Archivwürdigkeit	18
3.8	Steuerung der Menge des Archivguts	20
3.9	Umsetzung des neuen Gesamtkonzepts 2010	20
4	— Anhang	23
	Anhang I: Kommentierter Kriterienkatalog	23
	Anhang II: Glossar	25
	Anhang III: Erwartete Überlieferungsdichte in der Verwaltung	26

1 — *Management Summary*

- Das Gesamtkonzept für die Bewertung leitet sich vom gesetzlichen Auftrag des BAR und seinen strategischen Zielsetzungen ab. Dazu gehören insbesondere die Gewährleistung und Pflege von Rechtsstaatlichkeit und effizienter Aktenführung sowie das Bereitstellen von Grundlagen für die Forschung.
- Hinsichtlich der Bemühungen hin zu einer einheitlichen Bewertung wurden seit 2003 in vielen Bereichen Fortschritte gemacht: Es sind Konzepte und Strategien entstanden, departementübergreifende Grundsatzentscheide gefällt worden, und es werden vermehrt einheitliche Kriterien angewendet.
- Das BAR leistet in Zusammenarbeit mit den anbietepflichtigen Stellen Überlieferungs- und Archivbildung auf Bundesebene, wobei es sich mit ihnen die Verantwortung für die Bewertung von Unterlagen teilt.
- Das BAR bewertet Unterlagen aus dem Geltungsbereich des BGA und übernimmt – primär auf Bundesebene – angebotene Unterlagen, und zwar unabhängig davon, in welcher medialen Form sie auftreten.
- Die Bewertung im BAR erfolgt schwerpunktmässig prospektiv sowie nach anbietepflichtiger Stelle. Sie stützt sich dabei auf eine provenienzbezogene und eine inhaltlich, prozessbezogene Komponente. Dabei wird die Rolle der anbietepflichtigen Stelle unter den Handlungsträgern in den berührten Themenfeldern berücksichtigt.
- Die Bewertung erfolgt mit Hilfe eines gestuften Ansatzes: In einem ersten Prüfungsvorgang beurteilt die anbietepflichtige Stelle die Unterlagen hinsichtlich ihrer rechtlich-administrativen Bedeutung. Daraufhin prüft das BAR in einem zweiten Prüfungsvorgang die restlichen (bis dahin als nicht-archivwürdig geltenden) Unterlagen auf ihre historisch-sozialwissenschaftliche Bedeutung.
- Die Bewertungsarbeiten folgen einem einheitlichen Schema, das die Verantwortung der Bewertungspartner abbildet und die Teilprodukte *Analyse* und *Kommentiert bewertetes Unterlagenverzeichnis* sowie das Gesamtprodukt *Bewertungsentscheid* hervorbringt.

- Das BAR verzichtet bewusst darauf, eine quantitative Grenze für die Archivierung festzulegen. Es bewertet aber nach Kriterien (z.B. Federführung, Überlieferung von Samples), die zu Verdichtung und Vermeidung von Redundanz beitragen. Die Grundlage für die Auswahl archivwürdiger Unterlagen bildet ein gemeinsamer Kriterienkatalog.
- Das Gesamtkonzept bildet die Grundlage für alle (prospektiven und retrospektiven) Bewertungsaktivitäten im BAR, seien sie im digitalen oder analogen Bereich.

2 — *Einleitung*

Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) steht im Dienste der Gesellschaft im Allgemeinen und des Bundesstaates im Besonderen. In dieser Funktion hat es die Aufgabe, seine Bestände so aufzubauen und zu erhalten, dass sie einerseits langfristigen Anforderungen in der Verwaltung gerecht werden, andererseits aber den schwerer zu fassenden Bedürfnissen einer breiten gegenwärtigen und zukünftigen Öffentlichkeit genügen. In beiden Fällen ist das Archiv gefordert, Informationen so zu verdichten, dass eine nützliche, verständliche aber vom Umfang her auch bewältigbare Überlieferung entsteht. Dies erfordert Bewertung, also die Auslese bestimmter Unterlagen aus der weit grösseren Ausgangsmenge aller überhaupt produzierten Unterlagen. Diese ausgewählten archivierungswürdigen Unterlagen drücken aus, wie das BAR seinen Auftrag versteht, und definieren den Rahmen für das, was mit Archivgut dokumentiert und nachvollziehbar bleibt.

Angesichts des Spannungsfeldes von Verwaltungsinteressen und externen Ansprüchen, von Umfang und Benutzbarkeit, wurde die Bewertung als Königs- oder Kernaufgabe, als Nervenzentrum oder Schlüsselproblem der Archivistik bezeichnet.¹ Will ein Archiv seine Aufgaben gewissenhaft erfüllen, schuldet es sich und seinen Auftraggebern eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Grundlagen und der Praxis der Bewertung. In diesem Sinne hat das BAR beschlossen, sein Vorgehen in der Bewertung zu überprüfen und auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnissen sowie unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen ein neues Gesamtkonzept für die Bewertung zu erstellen.

Die Aufgabe der Bewertung beschäftigt das BAR seit mindestens 1864, als die Archivare angewiesen wurden, nur Akten «von bleibendem Werthe» aufzubewahren. Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit Bewertung fiel jedoch weitgehend ins 20. Jahrhundert, wobei neue Vorstösse zumeist mit Veränderungen in der rechtlichen Verankerung der Archivierung einhergingen. Mit der Weisung betreffend die Abgabe von Schriftgut an das Bundesarchiv vom 30. Juni 1970 wurde

¹ Kellerhals, Andreas/Toebak, Peter (2001), «Archivische Bewertung. Betrachtung aus Anlass des Erscheinens einer Dissertation», *Arbido* 16, 15-18; Couture, Carol (2005), «Archival Appraisal: A Status Report», *Archivaria* 59 (2005), 83-117, S. 103; Booms, Hans, «Gesellschaftsordnung und Überlieferungsbildung. Zur Problematik archivarischer Quellenbewertung», *Archivalische Zeitschrift* 68 (1972), 3-40, S. 14.

dem BAR die abschliessende Bewertungskompetenz zuerkannt. Diese Weisung gab Anlass zur Ausarbeitung erster Kriterien und zur Erfassung von Verantwortlichkeiten der einzelnen anbietepflichtigen Stellen in einer Kompetenzenkartei. Die Arbeiten erreichten einen neuen Höhepunkt in den Jahren um den Erlass des Bundesgesetzes über die Archivierung (BGA, 1998). Dieses schrieb nicht nur die Pflicht bestimmter Unterlagenproduzenten fest, dem BAR sämtliche Unterlagen zur Übernahme anzubieten, sondern formulierte auch den Bewertungsauftrag neu.² Dabei blieb die Frage der inhaltlichen Bewertung im Gegensatz zur klaren Definition des organisatorischen Rahmens rechtlich nach wie vor offen formuliert und bewegte sich weg vom Alleinentscheid des BAR hin zur Entscheidungsfindung in Kooperation. Auf der Grundlage des BGA entstand im Jahr 2003 schliesslich das erste Gesamtkonzept für die Bewertung.³

Nun ist der Zeitpunkt gekommen, zu überprüfen, was die Bewertung im BAR seither geleistet hat und weiter leisten soll. Mit anderen Worten: Im vorliegenden Papier wurde über die Umsetzung und Wirkung des ersten Gesamtkonzepts Bilanz gezogen, wobei die dabei gewonnenen Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Bewertung genutzt worden sind. Dabei ist zu beachten, dass sich die Rahmenbedingungen für die Bewertung weiter gewandelt haben. Insbesondere zu nennen ist das verstärkte Interesse an rationellem und integriertem Information Life Cycle Management, das in der Umstellung auf elektronische Geschäftsverwaltung Ausdruck findet.⁴ Diese Umstellung schafft sowohl die Voraussetzung als auch die Notwendigkeit, die prospektive Bewertung innerhalb der nächsten Jahre flächendeckend auszubauen.⁵ Die Auseinandersetzung mit Bewertungsfragen führt zu einem vertieften Verständnis der Ordnungsstrukturen, der Organisationsvorschriften und des Records Managements. Gleichzeitig wirft die Archivierung digitaler Unterlagen neue Fragen, Herausforderungen und Probleme für die Bewertung auf.

In der bevorstehenden intensiven Phase der Bewertungsarbeiten ist es in besonderem Masse geboten, auf einer gemeinsamen und begründeten konzeptionellen Basis vorzugehen. Das vorliegende neue Gesamtkonzept für die Bewertung

² Ermittlung der Archivwürdigkeit (BGA Art. 7 i.V.m. Art. 2).

³ Chiquet, Simone (2003), «Die Bewertung im Schweizerischen Bundesarchiv», Integration und Ausschluss, Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, Studien und Quellen 29, 363-401, speziell S. 368ff.

⁴ Der Bundesrat legte in seinem Beschluss vom 23. Januar 2008 fest, dass die Verwaltungsstellen bis 2011 auf elektronische Geschäftsverwaltung umstellen und auch die überdepartementalen Prozesse elektronisch abwickeln müssen.

⁵ Vgl. Abschlussbericht zum Querschnittprojekt 6, 24. November 2007; Aktionsplan zum Umgang mit elektronischen Akten, Daten und Dokumenten (ILM-Bericht), 10. Januar 2008.

im Bundesarchiv (Gesamtkonzept 2010) bildet diese Grundlage. Es berücksichtigt die aktuellen gesetzlichen und strategischen Vorgaben und stützt sich neben den Ergebnissen der eingehenden Prüfung des Bewertungskonzeptes von 2003 auf Gespräche mit Mitarbeitenden aller Ressorts des BAR, anderen Archiven und verschiedenen Stakeholdern, auf interne Workshops sowie auf die nationale und internationale Bewertungsdiskussion.

Es ist ein zentrales Anliegen des BAR, die Prinzipien und damit auch die künftige Praxis seiner Bewertungsarbeit transparent zu machen. Die folgende Darstellung bezweckt daher nicht nur ein einheitliches Vorgehen innerhalb des BAR, sondern will dieses Vorgehen mitsamt seinen Konstanten und Neuerungen auch für ein weiteres Publikum nachvollziehbar machen.

3 — Gesamtkonzept Bewertung

3.1 Gesetzliche und strategische Grundlagen

Bewertung verfolgt ein ebenso zeitloses wie universelles Ziel: Die Aufbewahrung von – und nur von – «bedeutenden» Unterlagen. Mit anderen Worten, von so viel wie nötig und so wenig wie möglich. Um dieses Ziel zu erreichen, stellt sich die Frage, was Archivierung leisten soll, leisten kann und leisten will. So wird festgelegt, was Bedeutung ausmacht und wie Bewertungsarbeiten durchgeführt werden.

Der Auftrag des BAR ist durch gesetzliche Grundlagen sowie strategische Vorgaben definiert. Sie bilden den Referenzrahmen für die inhaltliche und methodische Gestaltung der Bewertung. Die massgebende gesetzliche Grundlage für alle Tätigkeiten des BAR ist das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) mit seinen zugehörigen Texten, der Botschaft zum BGA, der Verordnung zum BGA und den Erläuterungen zur Verordnung zum BGA.

Das BGA (Art. 2) sieht vor, dass das BAR «rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvolle» Unterlagen des Bundes archiviert. Dies geschieht im Dienste der folgenden übergreifenden Anliegen:

- Rechtssicherheit
- Kontinuierliche und rationelle Verwaltungsführung (und folglich auch Aktenführung)
- Historische und sozialwissenschaftliche Forschung

Neben den Rechtsquellen ist die Strategie des BAR für die Zielsetzung der Bewertung relevant. Die Strategie beschreibt das BAR als unverzichtbare Institution des demokratischen Rechtsstaats und betont insbesondere die zentrale Rolle des BAR, die Rechenschaftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten.⁶ Alle Aspekte des Gesamtkonzeptes sind letztlich darauf ausgerichtet, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen und die strategischen Zielsetzungen zu erreichen.

⁶ Vgl. Darstellung von Auftrag und Strategie auf der Webseite des BAR, www.bar.admin.ch

3.2 Bilanz der Bewertung seit 2003

Zieht man Bilanz über die Arbeiten in der Bewertung seit 2003, stellt man fest, dass die Bemühungen hin zu einer einheitlichen Perspektive in vielen Punkten realisiert werden konnten: Es wurden vermehrt einheitliche Bewertungskriterien angewendet und Entscheidungen sind nachvollziehbarer geworden. Die anfänglich noch spürbare Zurückhaltung bei der Bewertung (und Sicherung) digitaler Unterlagen ist einem klaren Bewusstsein für die Notwendigkeit und Dringlichkeit der (prospektiven) Bewertung gewichen. Der Druck der operativen Alltagsaufgaben sowie bestehende Kapazitätsengpässe haben zwar eine konsequente Umsetzung der prospektiven Bewertung wie auch die Ausweitung auf den gesamten Geltungsbereich des BGA teilweise gehemmt, und die Bewertung spezieller Datensammlungen (z.B. Datenbanken, GIS) hat viele neue Fragen aufgeworfen. Trotzdem sind departementsübergreifende Grundsatzentscheide gefällt worden (z.B. Unterlagen im Finanzbereich, Bauwesen, IT) und Bewertungskonzepte sowie Archivierungsstrategien entstanden.

3.3 Verantwortung für die Bewertung

Das BAR ist zuständig für die längerfristig kohärente Überlieferungsbildung auf Bundesebene. Die Überlieferung setzt sich zusammen aus den Unterlagen zahlreicher einzelner Stellen, welche diese aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtung dem BAR zur Übernahme anbieten müssen («anbietepflichtige Stellen»).

Jede Stelle ist für die Bewertung ihrer Unterlagen mitverantwortlich (BGA Art. 7). Die Botschaft zum BGA Art. 7 sieht vor, dass die anbietepflichtigen Stellen die rechtliche und administrative Bedeutung von Unterlagen beurteilen. Das BAR prüft einerseits diese Bewertung durch die anbietepflichtigen Stellen und achtet andererseits neben der langfristigen Kohärenz der Überlieferung zusätzlich auf die historisch-sozialwissenschaftlichen Aspekte. Dies ist ebenfalls im BGA festgehalten.⁷

⁷ BGA Art. 7 Ermittlung der Archiwürdigkeit und Übernahme von Unterlagen Abs. 1: Das Bundesarchiv legt in Zusammenarbeit mit den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Stellen fest, ob Unterlagen archiwürdig sind.

3.4 Anwendungsbereich der Bewertung

Das BGA umschreibt den Geltungsbereich für die Archivierung in Art.1 Abs.1 lit. a-h. Darunter fallen neben den verschiedenen Stellen der Bundesverwaltung i. e. S. dank der funktionalen Definition auch Private, welche Bundesaufgaben wahrnehmen. Zudem kann das BAR auch die Unterlagen von Individuen, Gruppen oder Institutionen archivieren, wenn diese massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Bundes ausgeübt oder gesamtschweizerische Bedeutung haben. Dabei ist das BAR auch dort für die Bewertung verantwortlich, wo die archivierungspflichtigen Stellen autonom archivieren, damit eine kohärente Überlieferung aller Unterlagen des Bundes gewährleistet bleibt.

Nach den Grundsätzen des vorliegenden Konzepts werden alle Unterlagen bewertet, die «bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Bundes empfangen oder erstellt worden sind, sowie alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten, die für das Verständnis dieser Informationen und deren Nutzung notwendig sind» (BGA Art. 3), und zwar unabhängig von ihrer medialen Form. Der letzte Punkt ist besonders wichtig, weil zunehmend nicht nur digitale Unterlagen archiviert, sondern – nach der definitiven Umstellung der Bundesverwaltung auf GEVER – nach 2011 produzierte Unterlagen ausschliesslich in digitaler Form archiviert werden.

Nicht in den Anwendungsbereich der Bewertung fallen Unterlagen im Rahmen vertraglich fixierter Vereinbarungen, etwa zur Überlieferungsbildung im Verbund (d.h. in Absprache mit anderen Archiven).

3.5 Bezugsrahmen

Bewertung im BAR erfolgt wo immer möglich prospektiv, also bevor Unterlagen entstehen, auf der Grundlage eines Ordnungssystems. Dabei leistet sie einen wichtigen Beitrag zur rationellen Verwaltungstätigkeit durch systematische Geschäftsverwaltung. Die flächendeckende prospektive Bewertung – seit 2000 strategisches Ziel des BAR – ermöglicht einerseits eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes und eine frühzeitige Sicherung der Unterlagen und ist andererseits eine Voraussetzung, um den Transfer zwischen Verwaltungsstelle und BAR zu automatisieren. Weiter trägt sie dazu bei, dass Unterlagen langfristig zugänglich und verständlich bleiben.

Obwohl das BAR beabsichtigt, in den kommenden Jahren die Ordnungssysteme sämtlicher anbietepflichtiger Stellen prospektiv zu bewerten, spielt die Bewertung von bereits erstellten Unterlagen vorerst weiterhin eine wichtige Rolle; es werden

Bestände von anbietepflichtigen Stellen, die nicht prospektiv bewertet wurden oder werden konnten, aufgearbeitet. Hierzu gehören Unterlagen, die ausserhalb (guter) Ordnungssysteme entstanden sind; dies kann entweder in der Qualität der Aktenführung oder aber im Wesen der Unterlagen selbst (Nachlässe, Handakten, Privatarchive) begründet sein. Für die retrospektive und die prospektive Bewertung gelten die gleichen Grundsätze und Kriterien.⁸

Die Bewertungsdiskussion und die Praxis verschiedener Archive zeigen, dass Bewertung an verschiedenen Punkten und auf verschiedenen Ebenen ansetzen kann, wie beispielsweise bei anbietepflichtigen Stellen, Handlungen, Aufgaben oder Politikfeldern.

Innerhalb des Geltungsbereiches des BGA soll abgebildet werden, wie Kompetenzen und Aufgaben wahrgenommen werden. Dabei ist die Bewertung nach dem Provenienzprinzip organisiert: Es werden die gesetzlichen Kompetenzen, Aufgaben und Organisation der einzelnen Stellen ermittelt. Diese Analyse wird nach Möglichkeit durch die stellenübergreifende Untersuchung von Kernthemen ergänzt. Die Unterlagen werden schliesslich aufgrund dieser Analyse bewertet. Im Unterschied zu früheren Ansätzen im BAR wird dabei nicht zwischen «bedeutenden» und «unbedeutenden» Stellen unterschieden, und es besteht kein Anspruch, restlos alle Kompetenzen und Aufgaben der Bundesverwaltung abzubilden. Die Bewertung stützt sich damit auf eine organisatorische, provenienzbezogene Komponente (Bewertung der Unterlagen einzelner Stellen) und auf eine inhaltliche, prozessbezogene Komponente (Analyse von Aufgabenverteilung und Aufgabenerfüllung).

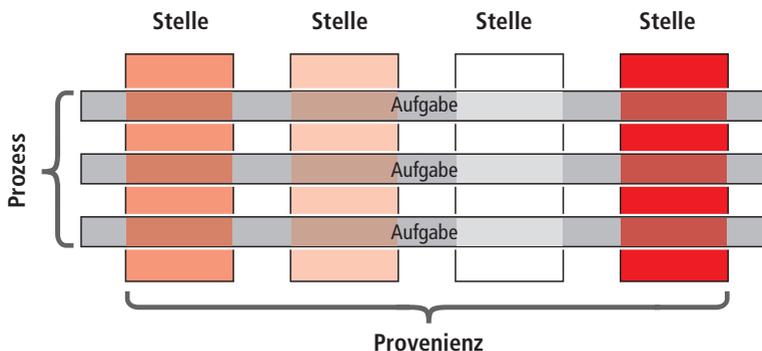


Abb. 1: Prozess und Provenienz in der Bewertung

⁸ Es gibt besondere Datenbestände (z.B. Geodaten, Wetterdaten, statistische Daten), die einmalige Wissens-elemente darstellen und somit einer anderen Logik folgen, als die geschäftsrelevanten Unterlagen. Weiter gibt es Unterlagen, welche bei allen archivpflichtigen Stellen gebildet und einheitlich bewertet werden können (z.B. Grundsatzentscheide betreffend Bewertung von Finanzunterlagen, IT-Unterlagen). Letztlich wird jedoch alles mit den gleichen Kriterien bewertet werden (vgl. den Kriterienkatalog in Anhang I).

3.6 Ablauf der Bewertungsarbeiten

Der im BAR bisher angewendete Prozess der Bewertung ist im Kern für die Erfüllung des oben beschriebenen Bewertungsauftrags geeignet; er wurde deshalb in seinen wesentlichen Elementen beibehalten. Es wurden, um die bessere Nachvollziehbarkeit und eine einfachere Zusammenarbeit mit den anbietepflichtigen Stellen zu erreichen, nur einige Anpassungen vorgenommen.

Der Ablauf spiegelt in seinen zwei Hauptschritten die doppelte inhaltliche Bewertung nach rechtlich-administrativen und historisch-sozialwissenschaftlichen Kriterien (Abb. 2). Die erste Bewertung durch die Verwaltungsstellen muss am Schluss von ihrer Direktion oder Geschäftsleitung verantwortet werden, denn Aktenführung einschliesslich Bewertung ist integraler Teil der Fach- und Führungsverantwortung. Diese Einbindung der Amtsleitungen soll gewährleisten, dass den entsprechenden fachlichen, rechtlichen und politischen Aspekten bei der Bewertung sorgfältig Rechnung getragen wird. Der zweite Bewertungsschritt wird von spezialisierten Mitarbeitenden des BAR durchgeführt; der gesamte Bewertungsentscheid wird durch die Direktion des BAR genehmigt und unterzeichnet. Die im BGA vorgesehene Arbeitsteilung wird als gegenseitige Ergänzung und Stärkung und somit als ein Faktor der Qualitätssicherung angesehen. Dabei versteht sich, dass das BAR als Experte für Records Management einen zweiten Blick auf die juristisch-administrative Bewertung wirft, so wie sich umgekehrt die archivierungspflichtigen Stellen auch für den historisch-wissenschaftlichen Wert ihrer Unterlagen interessieren und wertvolle Informationen zu dessen Bestimmung beitragen können. Bei Bedarf holt das BAR zudem die Meinung von ExpertInnen aus der Wissenschaft ein.

Der Anstoss zu einer Bewertung kann entweder von Seiten der anbietepflichtigen Stelle erfolgen, welche Unterlagen zur prospektiven oder retrospektiven Bewertung anbietet, oder im Rahmen der Abnahme aller Ordnungssysteme der Bundesverwaltung durch das BAR⁹, da dieser Prozess die prospektive Bewertung mit einschliesst.

Im ersten analytischen Schritt wird die anbietepflichtige Stelle untersucht, um zu identifizieren, welches die gesetzlichen und tatsächlichen Aufgaben, die Organisation, die historische Entwicklung und die bisherige Überlieferung dieser Stelle sind (Teilprodukt Analyse). Dabei variiert der Umfang der Recherchen je nach dem, ob bereits eine Analyse zur Stelle vorhanden ist.

⁹ Für weitere Informationen zur Abnahme von Ordnungssystemen durch das BAR siehe www.bar.admin.ch/dienstleistungen -> Bewertung und Abnahme von Ordnungssystemen.

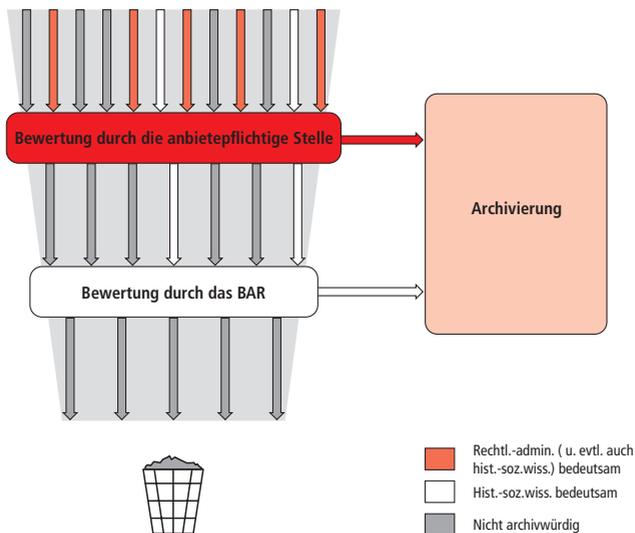


Abb. 2: Gestufter Bewertungsvorgang

Die eigentliche Bewertung der Unterlagen erfolgt gemäss einem einheitlichen Kriterienkatalog, der sowohl für die anbietepflichtige Stelle wie auch das BAR gültig ist (vgl. Anhang I). Jedes Teilelement eines Unterlagenverzeichnisses (z.B. Rubrik im Ordnungssystem) wird auf seine Archivwürdigkeit hin beurteilt und mit einer Begründung versehen. Dieses Vorgehen sorgt für Nachvollziehbarkeit und erleichtert die Kommunikation zwischen dem BAR und den anbietepflichtigen Stellen hinsichtlich der Bedeutung der Unterlagen sowie deren weiterer Behandlung. Bei archivwürdigen Unterlagen wird unterschieden zwischen vollumfänglicher Archivierung oder Selektion bzw. Sampling.

Der erste Teil der Bewertung wird von der anbietepflichtigen Stelle durchgeführt. Dabei geht es um die Bestimmung von Unterlagen mit rechtlicher und administrativer Bedeutung, welche die Erfüllung demokratisch-staatspolitischer Aufgaben belegen, nicht um die Festlegung geschäftsbezogener, interner rechtlicher, jenseits des BGA definierter Aufbewahrungsfristen. Die anbietepflichtigen Stellen werden bei dieser Arbeit vom BAR angeleitet und unterstützt.

Anschliessend identifiziert das BAR unter den nicht als archivwürdig eingestuften Unterlagen diejenigen, die sich durch hohe historisch-sozialwissenschaftliche Be-

deutung auszeichnen und daher ebenfalls archiwürdig sind. Diese doppelte Filterwirkung optimiert den Bewertungsprozess.

Nachdem sich beide Seiten auf ein bewertetes Unterlagenverzeichnis (z.B. Ordnungssystem) geeinigt haben, liegt eine von beiden Partnern vollständig und mit Begründungen bewertete Liste der Unterlagen vor (Teilprodukt *Kommentiert bewertetes Unterlagenverzeichnis*). Daraus ist ersichtlich, welche Unterlagen (zukünftig) an das BAR abzuliefern sind. Die Analyse und das kommentiert bewertete Unterlagenverzeichnis werden der Direktion des BAR zusammen als Antrag zur Genehmigung und Unterzeichnung vorgelegt (*Dokumentierter Bewertungsentscheid*).

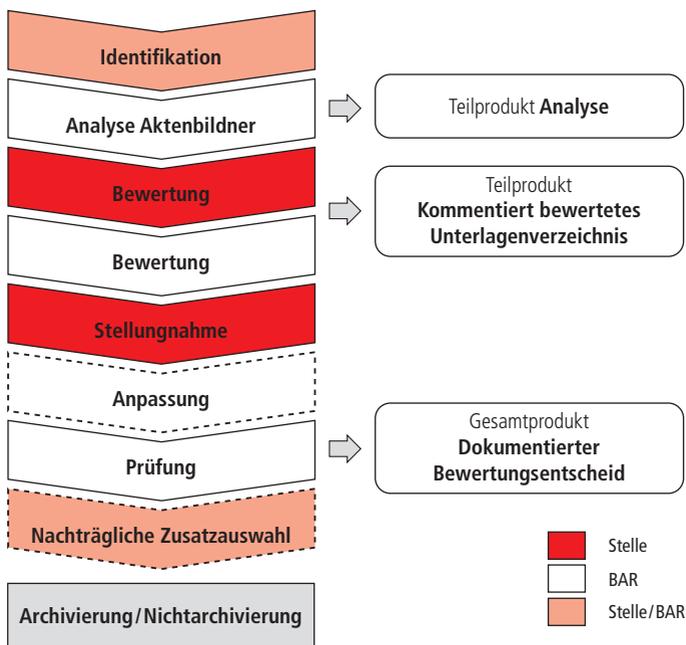


Abb. 3: Generischer Bewertungsprozess mit Bewertungsprodukten

Die als nicht-archiwürdig eingestufteten Unterlagen sind nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen für die Vernichtung bestimmt. Wenn wegen veränderter Rahmenbedingungen eine neue rechtlich-administrative und/oder historisch-sozi-

alwissenschaftliche Bedeutung hervortritt (z.B. neue politische Relevanz einer staatlichen Verantwortlichkeit), kann eine prospektive Bewertung nachträglich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Eine solche nachträgliche Bewertung muss die Ausnahme bleiben; sie fungiert ausschliesslich als Ergänzung und Korrektiv des prospektiven Ansatzes. Entwicklung bundesstaatlicher Aktivitäten und deren gesellschaftliche Bedeutung müssen also fortlaufend evaluiert werden, wobei sowohl die anbietepflichtigen Stellen als auch das BAR die veränderten Bedingungen aufzeigen und die betroffenen Bestände identifizieren können. Zudem müssen Positionen, die nachträglich in ein bereits prospektiv bewertetes Unterlagenverzeichnis aufgenommen wurden (z.B. neue Rubriken in einem Ordnungssystem), ebenfalls angeboten und bewertet werden.

3.7 Inhaltliche Bestimmung der Archivwürdigkeit

In der Botschaft zum BGA (221) wird ausdrücklich auf eine Definition von Archivwürdigkeit verzichtet, da deren Inhalt «immer wieder neu durch die beteiligten Stellen in gemeinsamer Diskussion bestimmt werden» müsse. Die angesprochenen Diskussionspartner sind das BAR und die anbietepflichtigen Stellen, die einander gemäss ihrer jeweiligen Expertise ergänzen und archivwürdige Unterlagen nach einheitlichen Kriterien identifizieren.

Auch wenn sie den Begriff der Archivwürdigkeit unbestimmt lassen, gewichten das BGA und die zugehörige Botschaft die rechtlich-administrative Bedeutung («primärer Beweiswert») und die historisch-sozialwissenschaftliche Bedeutung von Unterlagen («Informationswert») unterschiedlich.¹⁰ Rechtliche Bedeutung und Funktion für die Rechtssicherheit erscheinen in allen Texten konsequent an erster Stelle.¹¹ In diesem Sinne orientiert sich Archivwürdigkeit daran, ob Unterlagen staatliche Eingriffe oder Handlungen mit sozial, zeitlich, räumlich Wirkung dokumentieren. Dabei überlappen sich rechtlich-administrative und historisch-sozialwissenschaftliche Werte in vielen Fällen; Unterlagen, die aus rechtlicher oder administrativer Perspektive bedeutsam sind, haben zumindest häufig auch historisch-sozialwissenschaftliche Bedeutung. Daraus ergibt sich, dass im Fall von ho-

¹⁰ BGA Art. 3; Botschaft zum BGA, 221. Der Begriff «Informationswert» würde geprägt von Theodore Schellenberg, der ihm den «Evidenzwert» (Bedeutung von Unterlagen innerhalb ihres Entstehungszusammenhangs) gegenüberstellte. Der letztere, in der Archivistik geläufige Begriff wird in den Gesetzestexten jedoch nicht verwendet; stattdessen wird von der «rechtlichen oder verwaltungsmässigen Bedeutung von Unterlagen – also deren ursprünglichem primären Beweiswert» gesprochen (Botschaft zum BGA, 221).

¹¹ In der Formulierung, Unterlagen seien archivwürdig, wenn sie «von juristischer oder administrativer Bedeutung sind oder einen grossen Informationswert haben» (BGA Art. 3), tritt der Beweiswert als absolut, der Informationswert dagegen als qualitativ bedingt auf. Es ist daher sinnvoll, in der Bewertung die rechtlich-administrative Bedeutung als Erste unter Gleichen zu behandeln.

her rechtlich-administrativer Bedeutung eine zusätzliche Beurteilung nach historischen und sozialwissenschaftlichen Kriterien unnötig wird. Nur Unterlagen, die keine rechtlich-administrative Bedeutung haben, müssen speziell auf ihre historisch-sozialwissenschaftliche Bedeutung hin überprüft werden.

Als weitere Erneuerung wird die früher im BAR für die Ermittlung der Archivwürdigkeit verwendete fließende Skala von «tief» über «mittel/heterogen» bis «hoch» nicht mehr eingesetzt, da sie zu Unklarheiten führte. Neu wird nur noch zwischen «hoch (genug)» und «(zu) tief» unterschieden. Diese Vereinfachung entspricht der binären Natur der Bewertungsentscheidung entweder für oder gegen die Archivierung (Abb. 4). Werden Unterlagen bei einem der beiden Filter als «hoch (genug)» eingestuft, genügt dies als Bedingung für die Archivierung.

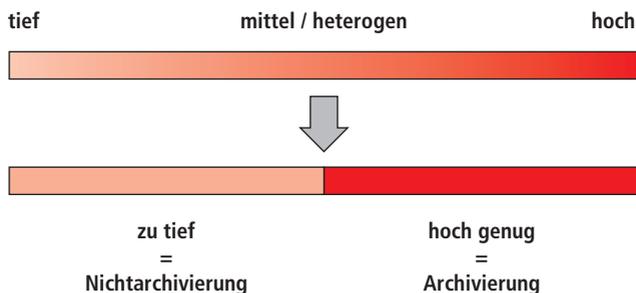


Abb. 4: Alte (oben) und neue (unten) Bewertungsskala

Die Anwendung von klaren Bewertungskriterien ist der Schlüssel zu Transparenz und Konsistenz im geschilderten Vorgehen und entspricht dem gesetzlichen Auftrag des BAR, durch die Bewertung «Überlieferungsbildung nach einheitlichen Kriterien» zu gewährleisten und «mit wissenschaftlicher Präzision» vorzugehen (Botschaft zum BGA, 222). Dies gilt insbesondere für die Bestimmung der historisch-sozialwissenschaftlichen Bedeutung, da weit gefasste Vorgaben wie «relevant für die Geschichte» sehr unterschiedlich ausgelegt werden können. Im Rahmen dieses Gesamtkonzeptes ist deswegen ein Kriterienkatalog erarbeitet worden, der die strategischen Vorgaben auf der Basis bisheriger praktischer Erfahrungen erfüllt. Auch diese Kriterien lassen Spielraum für individuelle Auslegung, ein Faktor, der nie restlos ausgeschlossen werden kann und auch nicht restlos ausgeschlossen werden soll. Jedoch bietet der Katalog einen gemeinsamen Referenzrahmen, welcher der Zusammenarbeit mit den anbietepflichtigen Stellen und der Koordination innerhalb des BAR ebenso dient wie der Transparenz nach aussen. Der kommentierte Kriterienkatalog findet sich im Anhang I.

3.8 Steuerung der Menge des Archivguts

Die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages – insbesondere im Sinne der Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit – steht im Vordergrund, weshalb keine quantitativen Quoten für die Umfangbeschränkung des künftigen Archivguts gesetzt werden (wie z.B. maximal 5% der angebotenen oder entstehenden Unterlagen). Eine Mengenbegrenzung nach hierarchischen Ebenen, wie sie in anderen Ländern gebräuchlich ist, erscheint nicht sinnvoll aufgrund der Vermengung der politischen, ministeriellen Wahrnehmung von Regierungsfunktionen (strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, Realisierung politischer Ziele, Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen usw.) und der Vollzugsaufgaben in der schweizerischen Bundesverwaltung. Um Ressourcen effektiv zu nutzen und den BenutzerInnen eine rationelle Auswertung von thematisch weit gefächertem Archivgut überhaupt zu ermöglichen, wird aber innerhalb der Auftragerfüllung eine grösstmögliche Verdichtung angestrebt. Zusätzlich versucht das BAR in Zusammenarbeit mit anderen Archiven, Doppelüberlieferungen zu reduzieren.¹²

3.9 Umsetzung des neuen Gesamtkonzepts 2010

Das Gesamtkonzept ist für sämtliche Bewertungsarbeiten im BAR verbindlich; es dient dazu, eine einheitliche Auswahl nach kohärenten Kriterien bei allen zu bewertenden Unterlagen zu gewährleisten. Dabei bildet es die Grundlage für alle (prospektiven und retrospektiven) Bewertungsaktivitäten im BAR sowohl im digitalen als auch im analogen Bereich.

Die anbietepflichtigen Stellen und das BAR setzen das Konzept in Zusammenarbeit um und berücksichtigen dabei sowohl die kurz- und mittelfristigen als auch die langfristigen Bedürfnisse der Verwaltungsstellen. Die prospektive Bewertung soll zudem die tägliche Verwaltungsarbeit erleichtern und ist Voraussetzung für eine Automatisierung der Ablieferung von Unterlagen. Indem die anbietepflichtigen Stellen und das BAR ihr spezialisiertes Wissen und ihre jeweiligen inhaltlichen und methodischen Kenntnisse einbringen, sichern sie die Qualität der Bewertung.

¹² Vgl. dazu auch den Bericht des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern: Andreas Lienhard, Fabian Amschwand (2009): Schweizerisches Bundesarchiv. Typisierung von Verfahrensabläufen aus rechtlicher Sicht. Ein Entscheidmodell, Bern.

Das BAR wird im Rahmen der Umsetzungsmassnahmen der Strategie 2011-2015 über die interne organisatorische Umsetzung – gerade auch im Hinblick auf das GEVER-Programm Bund, welches zusätzlichen Bewertungsbedarf auslöst – entscheiden.

Für die Umsetzung des Gesamtkonzeptes stehen weitere Hilfsmittel und Information zur Verfügung, diese finden sich auf der Webseite des BAR (www.bar.admin.ch).

4 — Anhang

Anhang I: Kommentierter Kriterienkatalog

I Ausschlusskriterien

Kriterium	Kommentar/Indikatoren
Federführung	Unterlagen zu Geschäften, bei denen die anbietepflichtige Stelle nicht federführend ist, gelten als nicht archivwürdig (Vermeidung von Doppelüberlieferung). Notabene: in ausgewählten, festgelegten Themengebieten werden auch die Unterlagen von Nebenakteuren archiviert.
Unterlagentyp	Unterlagen, die auf einer genehmigten Negativliste aufgeführt sind, gelten als nicht archivwürdig

II Kriterien für Archivwürdigkeit

Rechtliche und administrative Bedeutung

Kriterium	Kommentar/ Indikatoren
Rechtliche Relevanz Gewährleistung von Rechtssicherheit	Nachweis völkerrechtlicher Verpflichtungen Nachweis von Eingriffen in Grundrechte (Menschenwürde, Recht auf Leben, persönliche Freiheit, Völkerrecht) Nachweis von Recht setzenden Entscheiden Nachweis von Rechten und Pflichten Unterlagen eignen sich als Beweis in einem Rechtsverfahren
Nachweis der Geschäftspraxis in der Wahrnehmung von Kompetenzen und Aufgaben	Staatspolitische Compliance: Nachvollziehbarkeit der Umstände, die zu einem Entscheid führten: Zuständigkeit, Organisation der Stelle und Verfahrensweisen (ggf. per Auswahl/Muster), insbesondere bei irreversiblen Entscheidungen und/ oder bei grosser Wirkungsreichweite Nachweis von Strategie und Politikentwicklung Verändernde Wirkung auf die Führung der Geschäfte, insbesondere bei unbestimmten Rechtsbegriffen und der (permanenten) Entwicklung einer Rechtspraxis

Historische und sozialwissenschaftliche Bedeutung

Kriterium	Kommentar/ Indikatoren
Nutzen für die Forschung	Auslegungspotential: Aussagekraft für verschiedene Fragestellungen Verknüpfbarkeit: Relevanz für andere Überlieferungsgebiete, Aggregationspotential Nachfrage: Erfahrungen mit bevorzugten Themen und existierende Forschungsstränge Bestehende Überlieferung (Kohärenz, Kontinuität) Diversität (Vielfalt an Themen und Quellengattungen)
Zeitgenössisches Interesse	Innenpolitische Agenden (Richtliniengeschäfte des Bundesrates, parlamentarische Sessionsprogramme und Planung Koordinationskonferenz) Medieninteresse (Mediendatenbank)
Brisanz	Konfliktpotenzial: berührt umstrittene Themen, organisierte Interessengruppen, Grundrechte, nationale Sicherheit, Souveränität Opportunitätskosten: beanspruchte Ressourcen, Ansehensverlust Ausmass der (potentiellen) Betroffenheit: Intensität, Ausdehnung, Dauer
Entwicklungen / Verlauf	Veränderungen und Wendepunkte: dokumentiert eine Umorientierung oder Zäsur in der Führung der Geschäfte bzw. der Rahmenbedingungen Langzeitperspektive: erlaubt Überblick über einen längeren Zeitraum (30 Jahre und mehr), allein oder in Verbindung mit bestehender Überlieferung
Definitionsmacht	Formende Kräfte: Dokumentiert bestimmenden Einfluss von Individuen, Gruppen oder Institutionen auf Recht und Gesetz, Kultur oder Gesellschaft

II Kriterien für nachträgliche Zusatzauswahl (prospektiv bewertete Unterlagen)

Kriterium	Kommentar/ Indikatoren
Wendepunkte	Dokumentiert eine Zäsur und in der Führung der Geschäfte bzw. der Rahmenbedingungen, die zu einem Richtungswechsel führten
Präzedenzfälle	Dokumentiert einen Einzelfall, der ein neues Problem aufwirft bzw. zur Veränderung der Geschäftspraxis führt
Ungewöhnliches	Ausnahmen Abweichungen

Archivierung

Die Aufbereitung von ausgewählten Unterlagen und ihre Ablieferung an das Archiv für die zeitlich unbegrenzte Aufbewahrung und Nutzung.

Aufbewahrungsfrist

Die Zeitspanne, während der Unterlagen aus rechtlichen oder administrativen Gründen von anbietepflichtigen Stellen intern aufbewahrt werden müssen.

Bewertung, prospektive

Bewertung von Unterlagen vor ihrem Entstehen auf der Grundlage eines Unterlagenverzeichnisses (z. B. Ordnungssystem).

Bewertung, retrospektive

Bewertung von Unterlagen nach ihrem Entstehen.

Geschäftsverwaltung, elektronische; GEVER

GEVER beschreibt die Gesamtheit aller Aktivitäten und Regeln der Planung, Steuerung, Kontrolle sowie den Nachweis von Geschäften.

Information Life Cycle Management

Betrachtung und Unterstützung des Umgangs mit Unterlagen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg (von der Erstellung bis hin zur Vernichtung bzw. Erschliessung und Vermittlung).

Ordnungssystem (OS)

Struktur, die sämtliche Aufgaben einer Verwaltungseinheit übersichtlich und umfassend abbildet. Das OS bildet die Grundlage für die Registrierung der Unterlagen bzw. die Dossierbildung und stellt sicher, dass sie langfristig und personenunabhängig in ihrem Aufgabenzusammenhang erhalten bleiben.

Records Management

Als Führungsaufgabe wahrzunehmende effiziente und systematische Kontrolle und Durchführung der Erstellung, Entgegennahme, Aufbewahrung, Nutzung und Aussonderung von Unterlagen. Zudem schliesst Records Management die Vorgänge zur Erfassung und Aufbewahrung von Nachweisen und Informationen über Geschäftsabläufe und Transaktionen in Form von Akten mit ein.

Rubrik

Unterste Position im Ordnungssystem, welcher Dossiers zugeordnet werden.

Unterlagen

Geschäftsrelevante, vom Informationsträger unabhängige Information, welche bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Bundes erstellt oder empfangen werden. Dazu gehören alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten (z. B. Metadaten, Historisierungsdaten), die für das Verständnis dieser Informationen und deren Nutzung notwendig sind.

Anhang III: Erwartete Überlieferungsdichte in der Verwaltung

In der vorliegenden Skizze wird die erwartete Überlieferungsdichte dargestellt; sie stützt sich dabei auf den Bericht von Lienhard/Amschwanden und nimmt das Schema der Handlungsformen der Verwaltung als Grundlage.¹³ Die in der Verwaltung entstehenden Daten und Unterlagen werden anhand von Kriterien bezüglich der Verantwortlichkeit, Haftungsfragen, Sicherung von Rechten und Ansprüchen sowie Wissen bewertet, worauf sich die erwartete Menge an Archivgut abschätzen lässt.

¹³ Vgl. Fussnote 12. Das Schema «Handlungsformen für die Verwaltung» stammt aus Pierre Tschannen, Ulrich Zimmerli, Markus Müller: Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2009, S. 211.

