

Leistungsziel 1.1.3.4.3 Archivierung

ARCHIVIERUNG IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Grundfragen des Archivwesens

Was ist ein Archiv?

Archive sind Gedächtnisse und dienen der Rechtspflege und der Kulturpflege. Das gilt für private und für öffentliche Archive gleichermassen. In einem wie im anderen Fall enthalten sie Dokumente, mit denen etwas belegt oder bewiesen werden kann, und Dokumente, die an etwas erinnern. Meist tun die Dokumente beides zugleich: Sie sind Beweisstücke und sie sind Erinnerungsstücke.

Archive als Teil des Rechtsstaats

Was macht einen Rechtsstaat zum Rechtsstaat? Eine Verfassung, die von den Regierten beschlossen wurde. Die Trennung der staatlichen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative). Ein geregeltes Gesetzgebungsverfahren mit politischer Beteiligung der Regierten. Ein geregeltes Vollzugsverfahren mit Revisionsmöglichkeiten für die Betroffenen (Verwaltungsgerichtsbarkeit). Ein geregeltes Gerichtswesen mit Revisionsmöglichkeiten für Kläger und Beklagte (Zivil- und Straferichtsbarkeit). Und ein öffentliches Archivwesen, welches das Ganze dokumentiert.

Öffentliche Archive

Eine Demokratie lebt von der möglichst breiten Beteiligung der Regierten an der Politik. Um sich am politischen Meinungsbildungsprozess beteiligen zu können, bedarf es des freien Zugangs zu Informationen. Nicht nur des freien Zugangs zu Medien aller Art, sondern auch des möglichst freien Zugangs zu staatlichen Informationen. In der Schweiz zu den Akten der Gemeinden, der Kantone und des Bundes. Transparent und nachvollziehbar ist staatliches Handeln nur, wenn es von seinen Bürgerinnen und Bürgern nach freiem Ermessen überprüft werden kann. Hier haben die öffentlichen Archive ihren Ursprung. Die Gemeindearchive, die Staatsarchive der Kantone und das Bundesarchiv der Schweizerischen Eidgenossenschaft haben drei Funktionen. Sie dienen:

1. der freien Information der Bürgerinnen und Bürger über staatliche Dinge; sie leisten so einen bedeutenden Beitrag zum demokratisch organisierten Rechtsstaat;
2. der Information der Behörden und der Verwaltung dieses Rechtsstaats (die dem Archiv ihre Akten abgeben müssen); sie leisten so einen bedeutenden Beitrag zur Rechts- und Verwaltungskontinuität des demokratisch organisierten Rechtsstaats;
3. der kollektiven Erinnerung; sie leisten so einen bedeutenden Beitrag zur kulturellen Identität der demokratisch verfassten Gesellschaft, indem sich auch künftige Generationen ihrer Herkunft vergewissern können (Geschichtsforschung).

Der Lebenszyklus von Dokumenten

Das Dreistufenmodell

Der sogenannte Lebenszyklus von Dokumenten ist auf allen drei staatlichen Ebenen der gleiche und kann schematisch so festgehalten werden:

Stufe	1	2	3
Vorgang	laufende Geschäfte	befristete Aufbewahrung (Mindestaufbewahrungsdauer)	dauernde Aufbewahrung
Ort	Büro/Registrierung	Zwischenarchiv	Endarchiv

- 1 Die erste Stufe beinhaltet die laufenden Geschäfte, d. h. die Produktion und Bearbeitung der Unterlagen. Sie findet im Büro statt. Dort werden die Unterlagen aufgrund entsprechender Registraturpläne/Aktenpläne registriert.

- 2 Die zweite Stufe umfasst die befristete Aufbewahrung von Unterlagen, die nur noch gelegentlich gebraucht werden oder nur während einer bestimmten Zeitspanne aufbewahrt werden müssen, im sogenannten Zwischenarchiv. Das Zwischenarchiv, oft auch als Altablage bezeichnet, wird mit Vorteil in der Nähe der Büroräume eingerichtet.
- 3 Die dritte Stufe schliesslich beinhaltet die dauernde Aufbewahrung jener Unterlagen, die aus rechtlichen und/oder historischen Gründen Jahrhunderte lang aufbewahrt werden müssen, aber nicht mehr regelmässig gebraucht werden, im sogenannten Endarchiv.

Registratur, Zwischenarchiv und Endarchiv müssen räumlich strikt voneinander getrennt sein, so dass jederzeit klar ist, in welcher Phase seines Lebenszyklus sich ein Dokument befindet.

Heikel sind die Übergänge von einer Phase zur nächsten:

Vom Büro ins Zwischenarchiv

Nach Abschluss eines Geschäfts oder eines Geschäftsjahres werden aus der aktuellen Registratur nur gerade diejenigen Unterlagen ausgeschieden und vernichtet, die weder aus rechtlichen noch historischen Gründen weiterhin aufzubewahren sind, etwa Begleitzettel, Tageskopien, Doppel etc. Alle übrigen Unterlagen werden nach den Vorgaben des Registraturplans, den es in vielen Gemeinden und Dienststellen der Kantone oder des Bundes gibt, ins Zwischenarchiv verbracht.

Vom Zwischenarchiv ins Endarchiv

So wie das Zwischenarchiv jährlich mindestens einmal Zuwachs erhält, sollte es periodisch entlastet werden, wobei es drei Fälle zu unterscheiden gilt:

1. Die Unterlagen werden gemäss Registraturplan/Aktenplan vollständig ins Endarchiv überführt (z. B. Protokolle, Jahresrechnungen, Statistiken).
2. Die Unterlagen werden gemäss Registraturplan/Aktenplan nur in Auswahl ins Endarchiv überführt (z. B. Korrespondenz, Buchhaltungsbelege).
3. Die Unterlagen werden gemäss Registraturplan/Aktenplan vollständig vernichtet (z. B. Rechnungsjournale, Stimmausweise).

Die Registraturpläne

Viele Kantone haben für ihre Gemeinden sogenannte Registraturpläne/Aktenpläne erlassen. Solche Pläne bestehen auch für die Dienststellen der kantonalen Verwaltungen und der Bundesverwaltung. In ihnen ist tabellarisch detailliert aufgelistet, welche Aktensorten die einzelnen Dienststellen produzieren, wie lange sie in den Dienststellen selber aufbewahrt werden müssen (Büros, Zwischenarchiv) und was nachher mit ihnen zu geschehen hat: ob man sie dem Bundesarchiv oder dem Staatsarchiv oder dem Gemeindearchiv (Endarchiv) abgeben muss, weil sie Jahrhunderte lang aufbewahrt werden sollen, oder ob man sie nach der Mindestaufbewahrungsfrist vernichten darf.

Wie die „zehn Jahre“ des Obligationenrechts zu verstehen sind

An dieser Stelle gilt es deutlich herauszustreichen, dass die bekannte Bestimmung des Obligationenrechts (Art. 962, Abs. 1), wonach gewisse Unterlagen zehn Jahre aufzubewahren sind, nicht bedeutet, nach Ablauf der Frist müssten die Unterlagen vernichtet werden. Was von Rechts wegen nicht mehr aufbewahrt werden muss, kann aus geschichtlichen Gründen nämlich sehr wohl aufbewahrungswürdig sein (z. B. Bauabrechnungen).

Das Endarchiv

Bestandserschliessung

Was gemäss Registraturplan/Aktenplan ins Endarchiv kommt, muss dort (d. h. im Bundesarchiv, in den Staatsarchiven oder in den Gemeindearchiven) in einem Archivverzeichnis (heute in der Regel eine Datenbank) erfasst werden, damit man es im Bedarfsfall schnell wieder findet.

Wo immer möglich übernimmt dabei das Endarchiv die Ordnungsstrukturen der abliefernden Dienststellen. Wenn also z. B. «Holzlisten», die in den Forstverwaltungen einer Bürgergemeinde erstellt und dort unter der Registraturplanposition

5.01 Bürgerwald
5.01.09 Holzlisten

abgelegt werden, ins Endarchiv der entsprechenden Bürgergemeinde übernommen werden, werden sie dort wie folgt erfasst:

5.01 Bürgerwald
5.01.09/1 Holzlisten 1898–1940
5.01.09/2 Holzlisten 1941–1960
5.01.09/3 Holzlisten 1961–1980
5.01.09/4 Holzlisten 1981–2000

Bestandserhaltung

Archivalien bleiben nur über die Jahrhunderte erhalten, wenn sie richtig untergebracht sind und gepflegt werden. Sie bedürfen des richtigen Raumklimas (18° C, 50% relative Luftfeuchtigkeit) und sie bedürfen der richtigen Verpackung in alterungsbeständige Verpackungsmaterialien. Falls sie trotzdem mit der Zeit Schaden nehmen, müssen sie restauriert werden. Dokumente sind durchaus mit dem Menschen vergleichbar. Auch Menschen wollen weder frieren noch schwitzen, und sie gehen zum Arzt, wenn sie sich krank fühlen und wiederhergestellt sein wollen.

Benutzung

Es ist noch einmal zu betonen, dass die Gemeindearchive, die Staatsarchive und das Bundesarchiv öffentliche Archive sind. Das heisst, die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht darauf, die Unterlagen nach Ablauf von bestimmten Schutzfristen ohne Wenn und Aber einzusehen. Entsprechend muss das Archiv organisiert sein. Das Bundesarchiv und die Staatsarchive sowie die grösseren Stadt- und Gemeindearchive verfügen über eine gute Infrastruktur und ausgebildetes Personal. Das ist bei den mittleren und kleineren Gemeinden oft nicht der Fall. Gleichwohl haben sie die gleichen Pflichten zu erfüllen wie die grösseren.

In vielen Fällen geben die Registraturpläne/Aktenpläne für die Gemeinden oder andere Anleitungen Auskunft darüber, wie man eine Benutzung des Archivs durch die interessierte Kundschaft abwickeln soll, damit man nichts falsch macht. Bestehen trotzdem Unsicherheiten, so geben die zuständigen Staatsarchive gerne Auskunft.

Ein Punkt, der immer wieder Unsicherheit auslöst, ist die Frage, wie lange ein Dokument mit „heiklen“ Informationen, von der Benutzung ausgenommen bleibt. Darüber geben die kantonalen Archivgesetze (für die Kantone und die Gemeinden) bzw. das Archivgesetz des Bundes (für die Akten des Bundes) bzw. die dazugehörigen Verordnungen verbindlich Auskunft (siehe Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip).

Elektronische Archivierung

Zwischen der Papierarchivierung und der elektronischen Archivierung gibt es prinzipiell keine Unterschiede. Gleichwohl braucht es für die elektronische Langzeitarchivierung zusätzlich eine besondere technische Infrastruktur und besondere Kenntnisse der Informatik. Das Bundesarchiv, die Staatsarchive und die grossen Kommunalarchive haben eine Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST) gegründet, die sie bei der elektronischen Archivierung unterstützt. Für die Gemeindearchive sind die entsprechenden Staatsarchive Anlaufstelle bei Fragen der elektronischen Archivierung.

Literatur

Das im Moment beste Lehrbuch zum Archivwesen ist:
Praktische Archivkunde. Ein Leitfaden für Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste. Fachrichtung Archiv, hrsg. von Norbert Reimann, 4. überarbeitete Auflage, Münster 2008.