

Vom Büro ins Depot Rationelle Verfahren der Bewertung und Übernahme von Akten

Vorträge des 70. Südwestdeutschen Archivtags
am 19. Juni 2010 in Müllheim

Herausgegeben von Jürgen Treffeisen

Verlag W. Kohlhammer Stuttgart 2011

BERNHARD GRAU

Aussonderung per Bekanntmachung

Die Bedeutung rechtlicher Regelungen für die Anbietetung und Übernahme von Verwaltungsschriftgut am bayerischen Beispiel

Die Aktenaussonderung ist beim Bund und in den Bundesländern in unterschiedlicher Form und Präzision geregelt worden. Bayern darf in diesem Zusammenhang als Beispiel dafür dienen, dass die Aussonderung nicht nur auf hohem normativem Niveau, sondern zugleich mit einer großen Dichte an detailgenauen Bestimmungen rechtlich gefasst wurde. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Befund liegt nahe. Was – so ist zu fragen – leisten rechtliche Vorgaben in einem Aufgabenfeld, das so sehr von den Mühen des Alltags geprägt zu sein scheint, wie die Aussonderung? Lassen sich Aussonderung und Bewertung tatsächlich normativ fassen und zugleich praxisnah regeln?¹

Will man diese Fragen aus bayerischer Sicht beantworten, fällt der Blick unweigerlich auf die Aussonderungsbekanntmachung des Jahres 1991, da sie alle wesentlichen Bestimmungen für die Aussonderungspraxis enthält. Gleichwohl kann nicht darauf verzichtet werden, auch die weiteren sie flankierenden Bestimmungen zumindest knapp in den Blick zu nehmen. Dazu gehört selbstverständlich das Bayerische Archivgesetz, zu erwähnen sind aber auch verschiedene spezifische Normen sowie die mit den abgebenden Stellen

geschlossenen Archivierungsvereinbarungen. Im Anschluss daran sind in einem kurzen Rückblick in die Zeit vor Erlass der Aussonderungsbekanntmachung von 1991 die Schwierigkeiten und Probleme aufzuzeigen, denen sich der Archivar in einer Zeit gegenüber sah, die keine einheitliche Regelung der Aussonderungspraxis kannte. Ausgehend von den dabei festgestellten Desideraten sollen schließlich einzelne Bestimmungen der bayerischen Aussonderungsbekanntmachung exemplarisch daraufhin abgeklopft werden, welchen konkreten Nutzen sie dem Archivar in der täglichen Aussonderungspraxis bieten. Ein Ausblick auf die besondere Situation bei den Kommunen soll die Bestandsaufnahme abschließen.

Rechtliche Regelungen zur Aktenaussonderung in Bayern

Die Aktenaussonderung ist in Bayern durch ein feinmaschiges Netz rechtlicher Bestimmungen und vertraglicher Vereinbarungen geregelt. Erst im Überblick wird deutlich, wie differenziert und detailgenau die Aussonderungspraxis durch den

Normgeber, die einzelnen Ministerialressorts und die Akteure selbst ausgestaltet wurde.

Das Bayerische Archivgesetz

Durch Erlass des Bayerischen Archivgesetzes 1989 hat die Anbietung und Übernahme behördlicher Unterlagen, die bis dahin nur durch Bekanntmachung geregelt war, Gesetzesrang erhalten.² Den Anlass hierzu gaben – wie beim Bund und bei den übrigen Bundesländern – vor allem die datenschutzrechtlichen Probleme mit der Übernahme personenbezogener oder geheim zu haltender Unterlagen. Sie waren entstanden, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingeführt hatte.³ Zusammen mit den Regelungen über die Benutzung personenbezogener Unterlagen stellen die Bestimmungen zur Anbietung und Übernahme daher zweifellos den Kernbestandteil des Bayerischen Archivgesetzes dar.

Selbstverständlich regelt das Archivgesetz die Aussonderung nur in ihren Grundzügen. Dennoch enthält es einige für die Aussonderungspraxis fundamentale Bestimmungen. Dazu gehört an erster Stelle die Anbietungspflicht, die sich grundsätzlich auf alle Unterlagen erstreckt, die bei Behörden, Gerichten und sonstigen öffentlichen Stellen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung erwachsen. In Verbindung mit der Legaldefinition des Begriffs Unterlagen wird dabei hinreichend deutlich gemacht, dass damit nicht nur Urkunden, Amtsbücher und Akten gemeint sind, sondern dass auch *andere Einzelschriftstücke, Karten, Pläne, Bild-, Film- und Tonmaterial und sonstige Datenträger sowie Da-*

teien einschließlich der zu ihrer Auswertung erforderlichen Programme anzubieten sind. Die Anbietungspflicht erfasst – wie oben angesprochen – auch Unterlagen, die personenbezogene oder datenschutzrechtlich gesperrte Daten enthalten oder einem besonderen Geheimnisschutz oder sonstigen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen.

In engem Zusammenhang mit der Anbietungspflicht ist die im Archivgesetz normierte Bewertungskompetenz der staatlichen Archive zu sehen.⁴ Die Einschätzung des Archivwerts durch Mitarbeiter der abgebenden Stellen hat damit nur noch Vorschlagscharakter und darf keinesfalls dazu führen, dass Unterlagen erst gar nicht angeboten werden. Zwar verpflichtet das Bayerische Archivgesetz die Archive bei der Bewertung, das Benehmen mit der abgebenden Stelle herzustellen. Lässt sich dieses nicht herbeiführen, liegt das abschließende Urteil über die Archivwürdigkeit der angebotenen Unterlagen aber ohne Zweifel beim zuständigen Archiv.

Neben diesen Grundsätzen enthält das Bayerische Archivgesetz einige mehr ins Detail gehende Bestimmungen, etwa zur Frage des Zeitpunkts und des Zyklus von Aussonderungsmaßnahmen, zum Recht des Archivars auf Einsicht in die angebotenen Unterlagen und die Findmittel der Registratur oder über die Wahrung der schutzwürdigen Belange nach der Übernahme ins Archiv. Unterlagen, deren Archivwürdigkeit verneint wurde, sollen von der abgebenden Stelle vernichtet werden. Außerdem eröffnet das Bayerische Archivgesetz die Möglichkeit, Details des Aussonderungsverfahrens zwischen den abgebenden Stellen und der staatlichen Archivverwaltung durch Archivierungsvereinbarung individuell zu regeln. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Die Aussonderungsbekanntmachung

Das Bayerische Archivgesetz steckt den groben Rahmen ab, in dem sich die Aktenaussonderung in Bayern vollzieht. Wie die Abwicklung im Einzelnen vor sich zu gehen hat, wird hingegen durch eine Bekanntmachung geregelt, die in ihrer derzeit gültigen Fassung 1991 von der Bayerischen Staatsregierung erlassen wurde.⁵ Sie greift die wesentlichen Bestimmungen ihrer Vorgängerregelung wieder auf, deren Genese bis 1932 zurückreicht. Modernisiert wurde jedoch die Begrifflichkeit, weitere Details kamen hinzu und Regelungsgenauigkeit und Systematik wurden verbessert.

Beachtenswerte Merkmale der Aussonderungsbekanntmachung von 1991 sind ohne Zweifel ihre Geschlossenheit und ihr Regelungsumfang. Indem die korrespondierenden Begriffsbestimmungen und Vorgaben des Bayerischen Archivgesetzes noch einmal aufgegriffen werden, ist die Aussonderungsbekanntmachung nicht nur aus sich selbst heraus verständlich, sondern enthält auch alle wesentlichen Bestimmungen für eine rechtskonforme Abwicklung von Anbietung und Übernahme. Die Verfahrensregelungen im engeren Sinn werden ergänzt durch Vorgaben für die Vernichtung der Unterlagen, deren Archivwürdigkeit vom zuständigen Archiv verneint worden ist. Außerdem definiert die Aussonderungsbekanntmachung den Rahmen für die Auftragsarchivierung und erstreckt die Anbietungspflicht auch auf Dokumentationsmaterial und auf entbehrliche Werke aus den Behördenbibliotheken. Geregelt wird zudem die Kostenfrage, und zwar klar und unmissverständlich zulasten der abgebenden Stellen.

Spezialnormen für die Aussonderung

Die Aussonderungsbekanntmachung ist die grundlegende Bestimmung für die Aktenaussonderung der Behörden, Gerichte und sonstigen öffentlichen Stellen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass für einzelne Geschäftsbereiche und für bestimmte Arten von Unterlagen alternative Bestimmungen erlassen wurden. Dies gilt zunächst für die sogenannten *VS-Unterlagen*, die im Verwaltungsvollzug als *vertraulich*, *geheim* oder *streng geheim* eingestuft wurden. Für dieses Schriftgut wurde eine spezielle Aussonderungsbekanntmachung erlassen, die der allgemeinen Aussonderungsbekanntmachung im entsprechenden Fall vorgeht.⁶

Davon abgesehen, haben – zum Teil einer langen Tradition folgend – vor allem die Justiz und die verschiedenen Fachgerichtsbarkeiten eigene Aussonderungsbekanntmachungen veröffentlicht. Zu nennen sind die Aussonderungsbekanntmachung Justiz, die bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit, bei Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden zur Anwendung kommt,⁷ die Aussonderungsbekanntmachung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit⁸ und die Aussonderungsbekanntmachung der Finanzgerichtsbarkeit.⁹ Auch für die Notare wurde eine eigene Aussonderungsrichtlinie erlassen.¹⁰ Lediglich die Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt keine vergleichbaren normativen Regelungen.

Die Aussonderungsbekanntmachungen für die ordentlichen Gerichte, die Fachgerichte, die Staatsanwaltschaften, die Justizvollzugsbehörden und die Notare entsprechen in ihren Kernregelungen weitgehend der allgemeinen Aussonderungsbekanntmachung. Ihre Spezialität ist darin zu sehen, dass sie den Umfang des anzubietenden

Schriftguts einschränken, also ein Bewertungsmodell beinhalten. Dies führt in der Praxis dazu, dass den zuständigen Archiven bestimmte Register- und Aktenzeichen, die als nicht archivwürdig eingestuft wurden, nicht mehr angeboten werden müssen. In anderen Fällen sind Prozess-, Ermittlungs- und Häftlingsakten nur in bestimmter Auswahl anzubieten und zu übergeben. In bestimmten Fällen ist auch vorgesehen, dass eine Kennzeichnung archivwürdiger Einzelfälle durch Richter, Rechtspfleger oder Geschäftsstellenmitarbeiter erfolgt.

Vergleichbare Regelungen gibt es sonst nur noch im Bereich der Finanzverwaltung, von der separate Bestimmungen zur Aufbewahrung und Aussonderung von Schriftgut bei den Finanz- und bei den Vermessungsämtern erlassen wurden.¹¹ Soweit von anderen Ressorts spezifische normative Aussonderungsbestimmungen herausgebracht wurden, beziehen diese sich hingegen nur auf bestimmte, klar definierte Typen von Verwaltungsunterlagen. Zu erwähnen sind hier die Bekanntmachung über die Aussonderung von Flurbereinigungsunterlagen¹² sowie die Bekanntmachung zur Aufbewahrung und Archivierung von Baugenehmigungsakten.¹³

Archivierungsvereinbarungen

Die große Zahl spezieller normativer Regelungen wird ergänzt durch eine ganze Fülle von Vereinbarungen, die zwischen den abgebenden Behörden, Gerichten und sonstigen Dienststellen einerseits und der bayerischen Archivverwaltung andererseits abgeschlossen wurden.¹⁴ Die vom Bayerischen Archivgesetz eröffnete Möglichkeit der vertraglichen Ausgestaltung des Aussonde-

rungsverfahrens auf bilateraler Ebene dient ebenfalls vorrangig dem Zweck, den Umfang des anbieterpflichtigen Schriftguts einzuschränken und so den mit der Aussonderung verbundenen Verwaltungsaufwand aufseiten der abgebenden Stelle, aber auch aufseiten des Archivs zu verringern. Dabei stehen Vereinbarungen für ganze Verwaltungszweige wie die *Aussonderungsvereinbarung Staatsbauverwaltung* neben Abkommen für einzelne Verwaltungsebenen wie die Bestimmungen für die *Aufbewahrung, Anbietung und Vernichtung von Unterlagen der Regierungen*. Die Mehrzahl der Verträge wurde allerdings mit Einzelbehörden abgeschlossen, so etwa mit dem Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, dem Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz oder dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof.

Besondere Bedeutung haben derartige Vereinbarungen bei der Aussonderung und Übernahme des Schriftguts von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Diese haben in Bayern grundsätzlich das Recht, selbst für die Archivierung der bei Ihnen erwachsenen schriftlichen Überlieferung zu sorgen. Nehmen sie diese Option nicht wahr, haben sie die entbehrlichen Unterlagen dem jeweils zuständigen Staatsarchiv anzubieten. Dies geschieht in aller Regel auf der Grundlage einer Archivierungsvereinbarung, die eine Aufstellung des anbieterpflichtigen Schriftguts umfasst und auch die wesentlichen Schritte des Anbietungs- und Übernahmeverfahrens bis hin zur Regelung der Rückausleihe von Unterlagen definiert. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, mit denen eine solche Vereinbarung geschlossen wurde, sind etwa die Bayerische Landesbrandversicherung AG, die Bayerische Landesärztekammer, die Bayeri-

sche Ingenieurkammer Bau oder auch die bayerischen Dienststellen der Deutschen Rentenversicherung.

Blick zurück

Die Aktenaussonderung vor 1932

Die für Bayern zu konstatierende Regelungsdichte dürfte sicher ungewöhnlich sein. Sie speist sich aus jahrzehntelangen Traditionen und kann daher für sich in Anspruch nehmen, den Praxisten bestanden zu haben. Allein durch ihre Existenz bieten die zahlreichen Vorschriften und Vereinbarungen die größtmögliche Gewähr dafür, dass Unterlagen der öffentlichen Verwaltung, die als potenzielles Kulturgut anzusehen sind, nicht unkontrolliert vernichtet, sondern rechtzeitig den staatlichen Archiven angeboten und im Fall der Archivwürdigkeit auch übergeben werden. Bedeutung und Nutzen der Aussonderungsbestimmungen für die tägliche Praxis lassen sich allerdings durch diese Beobachtung allein nicht hinreichend bestimmen. Eine methodisch saubere Evaluierung würde nicht nur den Vergleich mit den Rechtsverhältnissen in anderen Bundesländern, sondern auch einen Abgleich mit den dortigen Praxiserfahrungen voraussetzen. Dies kann im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden.

Um den Wert normativer Regelungen für die Aktenaussonderung dennoch etwas konkreter greifen zu können, sei an dieser Stelle ein alternativer methodischer Ansatz erprobt, der darin besteht, die derzeitigen Verhältnisse mit den Zuständen abzugleichen, die in Bayern bestanden, ehe die oben erwähnte Aussonderungsbekanntmachung des Jahrs 1932²⁵ erlassen wurde. Zwar kennt keiner der aktiven bayerischen Archivare

diese Zustände noch aus eigener Erfahrung, doch lassen die historischen Quellen zumindest ansatzweise erkennen, mit welchen Schwierigkeiten unsere Vorgänger in der Zeit vor dem Ende der Weimarer Republik konfrontiert waren.

Blickt man auf die Aussonderungsbestimmungen des 19. Jahrhunderts zurück, fällt der Blick zunächst auf eine bunte Palette von Einzelbestimmungen mit oft begrenzter Reichweite und Flächendeckung. Den Anfang machte dabei eine Reihe von Verwaltungsanordnungen, die auf eine Übergabe von Unterlagen aus vorkonstitutioneller Zeit an die Archive abzielten. Adressaten der Regelungen waren dabei vor allem die Unterbehörden der Finanzverwaltung, also die Rentämter, sowie die Mittelbehörden der inneren Verwaltung, das heißt die Regierungen. Grundsätzlichere Bedeutung erlangten die Aussonderungsbestimmungen für die rechtsrheinischen Gerichte, die 1849 herauskamen und 1870 in eine neue Fassung gegossen wurden. 1856 erging erstmals eine gemeinsame Entschließung von Justiz-, Innen- und Finanzministerium zur Aktenausscheidung. Ergänzungen und Änderungen derselben brachten die Anschlussbestimmungen der Jahre 1870 und 1871. 1875 wurden die bislang nur für die nachgeordneten Behörden geltenden Regelungen auf die Ministerialregistraturen ausgedehnt. Daneben wurden in der Zeit des Königreichs zahlreiche Einzelbestimmungen erlassen, die auf die finanzielle Entschädigung der mit der Aktenausscheidung beauftragten Beamten und die Kostendeckung für die Übersendung der Akten an die Archive Bezug nahmen.

Der Wunsch nach einheitlichen Aussonderungsbestimmungen wurde erst mit Beginn der Weimarer Republik deutlicher artikuliert, als die zahlreichen Kriegswirtschaftsbehörden zur Ab-

wicklung anstanden und Verwaltungsreformen die Archive zusätzlich unter Druck setzten. Sorgen bereitete auch die Privatisierung staatlicher Betriebe und Einrichtungen, also die Frage, was aus dem Registraturgut dieser Stellen werden würde, wenn dieses erst einmal in private Hand übergegangen war. Ein ganz ähnliches Problem stellte sich bei denjenigen Behörden und Dienststellen, die nach Ende des Zweiten Weltkriegs in die Zuständigkeit des Deutschen Reichs übergingen, also insbesondere bei Post-, Bahn- und Finanzbehörden.¹⁶

In diesem Zusammenhang kam auch zu Bewusstsein, dass die Aussonderung nur für die Geschäftsbereiche des Innen- und des Justizministeriums einigermaßen befriedigend geregelt war, während bei den übrigen Ressorts vergleichbare Vorschriften fehlten. Die daraus entstehenden Defizite fanden ihren Ausdruck in einem Schreiben, das der damalige Generaldirektor der Staatlichen Archive Bayerns Georg von Jochner am 21. März 1922 an das vorgesetzte Staatsministerium des Äußern sandte: *Es darf unbedenklich angenommen werden, dass die Zahl der Akten und Urkunden, die, trotzdem sie einen mehr oder minder großen archivalischen Wert gehabt hätten, bei Aktenausscheidungen unwiederbringlich zu Grunde gehen, bei weitem größer ist, als den mit der Fürsorge für die Erhaltung betrauten Stellen bekannt wird. Ob die staatlichen Archive von bevorstehenden Ausscheidungen unterrichtet, ob ihnen Verzeichnisse der zum Einstampf bestimmten Akten vorgelegt, ob ihre Vorschläge hinsichtlich der Abgabe einzelner Akten oder ganzer Bestände berücksichtigt werden oder nicht, das hängt bei allen Stellen und Behörden, die nicht einem der beiden oben bezeichneten Ministerien (des Innern bezw. der Justiz) unterstehen, lediglich von dem guten Willen*

*und dem Verständnis des Amtsvorstandes bezw. der mit der Ausscheidung betrauten Beamten ab.*¹⁷

Als Ursache dafür, dass die Heranziehung der Archive bei Aussonderungen unterlassen wurde, nannte das Schreiben vor allem die folgenden Gründe: die Unkenntnis von der Existenz und den Aufgaben der Archive, das Vertrauen der Verantwortlichen in das eigene Urteil und die Scheu vor der Mehrarbeit. In den Fällen, in denen die Archive in der Lage seien, noch rechtzeitig einzugreifen, könnten sie nur bitten oder ersuchen, da ihnen jede gesetzlich oder ordnungsmäßige Handhabe fehle, die staatlichen und wissenschaftlichen Belange geltend zu machen: *Es kann ihnen jederzeit erwidert werden – und es wird ihnen auch erwidert –, dass das ausscheidende Amt zu den verlangten Aufschlüssen, Anzeigen, Abgaben, usw. in keiner Weise verpflichtet sei (bezw. was der häufigere und bedauerlichere Fall ist, verpflichtet gewesen sei, so lange das Unheil noch aufzuhalten war). Und ebenso kann sich jede äußere Behörde der oben genannten Geschäftskreise nach der Vernichtung archivwürdigen Materials ihrer vorgesetzten Stelle gegenüber mit Recht darauf berufen, dass es dabei keine geltende Bestimmung verletzt habe.*

Die Konsequenz dieser Erfahrungen konnte aus Sicht der bayerischen Archivverwaltung nur sein, die Angelegenheit auf dem Verordnungswege durch eine Bekanntmachung sämtlicher Staatsministerien allgemein und einheitlich zu regeln. Dies war eine visionäre Zielsetzung, der ein kurzfristiger Erfolg aber versagt blieb, da das Außenministerium in dieser Sache zwar Auskünfte des Innen- und des Justizministeriums einholte, die Angelegenheit aber anschließend zu den Akten verfügte. So blieb es in den 1920er-Jahren bei einer Situation der Abhängigkeit von den anbietenden Stellen. Es ge-

lang weder die für erforderlich erachtete flächendeckende Anbietungspflicht noch ein Bewertungsmonopol der Archive durchzusetzen.

Erneut aufgegriffen wurde die Angelegenheit erst wieder, als 1928 mit Einsetzung der Winterstein-Kommission in Bayern ein neuer Anlauf zur Verwaltungsreform gemacht wurde. Interesse weckte die von Archivseite geforderte allgemeine Aussonderungsbekanntmachung bei den Reformern wohl vor allem deshalb, weil sie eine spürbare Reduzierung bestehender Bestimmungen versprach. Damit rückte erneut die Unzahl an Detailregelungen ins Blickfeld, die meist nur einen beschränkten Geltungsbereich betrafen, sich zum Teil sogar widersprachen. Ihr Wert hatte auch darunter gelitten, dass sie zu großen Teilen bereits in der Zeit der Monarchie erlassen worden und daher vielfach in Vergessenheit geraten waren.

Beim Ringen um die Formulierungen der künftigen Aussonderungsbekanntmachung wurden weitere Probleme erkennbar, unter denen die Aussonderungspraxis zur damaligen Zeit litt. Die Frage der Kostenübernahme für den erforderlichen Transport der Archivalien von den Registraturbildnern zu den Archiven stand dabei auf der Agenda recht weit oben. Ebenso umkämpft war die bis dahin übliche Sondervergütung für Mitarbeiter, die die Aussonderung durchzuführen hatten. Zum Missfallen der Archivverwaltung wurde sie herkömmlicherweise aus den Erträgen gezogen, die bei der Verwertung des Kassationsguts erzielt wurden. Deutlich wurde auch, dass die Erstellung von Aussondungsverzeichnissen in vielen Bereichen ebenso wenig selbstverständlich war wie das Zutrittsrecht zu den Registraturen und dessen Reichweite. Erstaunlich wenige Diskussionen gab es dagegen um die Ausweitung

der Anbietung auf Bücher, Zeitschriften und sonstige Druckwerke. Stärkerer Widerstand regte sich allerdings in der Frage der Anbietungspflicht für Akten von offensichtlich geringer Bedeutung. Durch Eröffnung einer gruppenweisen Anbietung wurde hier ein Kompromiss gefunden, der – wie zu zeigen sein wird – die Aktenaussonderung in Bayern bis heute prägt.

Kernregelungen der bayerischen Aussonderungsbekanntmachung

Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Aussonderungsbekanntmachung von 1932 wird deutlich, dass der praktische Wert normativer Vorgaben in hohem Maß davon abhängt, ob sie Antworten auf die klassischen Fragen und Probleme geben, die beim Aussonderungsgeschäft bis heute regelmäßig zu beobachten sind. Zu diesen Problemen gehört ohne Zweifel, die nicht selten mangelhafte Bereitschaft der Abgabebehörden, sich überhaupt der Mühsal einer geregelten Aussonderungsaktion zu unterziehen, und dies nicht erst, wenn auch der letzte Platz in der Registratur erschöpft ist. Als weitere schwere Hürde erweist sich bis heute die Forderung nach einer sorgfältigen Dokumentation der Aktenaussonderung, sprich nach einer Auflistung der auszusondernenden Unterlagen. Oft fehlt auch die Einsicht in die Erfordernisse und die Mühsal der archivischen Bewertung, die nicht nur Zeit, sondern auch eine Kenntnis der Unterlagen sowie der behördlichen Organisations-, Zuständigkeits- und Ablaufstrukturen verlangt. Schließlich mangelt es den staatlichen Einrichtungen mitunter an der Einsicht, dass Aktenaussonderungen nur dann ihr Ziel erreichen, wenn die als nicht archivwürdig einge-

stufen Unterlagen auch tatsächlich vernichtet und nicht etwa auf unbestimmte Zeit weiter aufbewahrt werden.

Die Motive der Aussonderungsbekanntmachung

Der Alltag der Aktenaussonderung ist von der beschränkten Bereitschaft vieler Behörden und Gerichte geprägt, sich von ihrem entbehrlich gewordenen Schriftgut tatsächlich zu trennen. Ähnliche Probleme stellen sich bei denjenigen Einrichtungen, die zwar laufend Unterlagen aussondern, dabei jedoch nur Schriftgut berücksichtigen, dessen Archivwürdigkeit klar zu verneinen ist, während alle halbwegs relevanten Unterlagen auf unbestimmte Zeit in den Registraturen zurückbehalten werden. Der Archivar, der seinem Auftrag gerecht werden will, darf sich daher nicht auf die Regelungen des Bayerischen Archivgesetzes zurückziehen, das die Anbieterspflicht und damit die Initiative im Aussonderungsgeschäft den abgebenden Stellen auferlegt. Vielmehr gehört es zu seinem täglichen Geschäft, aktiv an säumige Abgabebehörden heranzutreten und diese von Sinn und Notwendigkeit einer Aktenaussonderung zu überzeugen.

Der spezielle Wert der Aussonderungsbekanntmachung ist in diesem Zusammenhang darin zu sehen, dass sie die Notwendigkeit und die Motive der Aktenaussonderung darlegt und so verdeutlicht, dass diese im Eigeninteresse der Registraturbildner liegen müsste. Regelmäßige Aussonderungen dienen demnach der Entlastung der Registraturen und sonstigen Ablagen, der Verbesserung des Zugriffs auf laufend benötigte Unterlagen sowie dem Datenschutz. Die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

stehen damit bei den Motiven der Aktenaussonderung an erster Stelle. Erst zum Schluss wird auch die Sicherung der archivwürdigen Unterlagen in den staatlichen Archiven als Zweck der Aktenaussonderung genannt. Immerhin wird dadurch klargestellt, dass auch Fragen des Zugriffsschutzes und konservatorische Gründe für eine frühzeitige Abgabe an das zuständige Archiv sprechen. Unerwähnt bleibt, dass auch die wissenschaftliche Forschung berechtigten Anspruch darauf erheben kann, dass ihr die Quellen der Zeitgeschichte zugänglich gemacht werden, sobald die bestehenden Aufbewahrungs-, Schutz- und Sperrfristen dies zulassen.

Der Aussonderungszeitpunkt

Zur Entlastung der Registraturen bedarf es einer kontinuierlichen Aussonderungstätigkeit. Die Praxis sieht allerdings oftmals anders aus. Viele Behörden schreiten erfahrungsgemäß erst dann zur Anbieterspflicht, wenn der Registraturraum erschöpft ist oder anderweitig genutzt werden soll, wenn ein Behördenumzug oder gar die Auflösung einer Dienststelle bevorstehen. Folge ist, dass sich das Aussonderungsgeschäft in diesen Fällen unter einem wenig sachgerechten Zeitdruck vollzieht, der aufseiten der Archive Mehraufwände provozieren und schlimmstenfalls zu Schriftgutverlusten führen kann. Letzteres ist vor allem dann der Fall, wenn unter dem Druck eines engen Terminplans Schriftgut vernichtet wird, ohne dass das zuständige Archiv hierüber informiert worden wäre.

Vor diesem Hintergrund ist es äußerst wertvoll, dass die Aussonderungsbekanntmachung dem Archivar die Handhabe gibt, frühzeitige Ausson-

derungsaktionen anzumahnen, ja bis zu einem gewissen Grad einzufordern. Sie bringt nicht nur in wünschenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck, dass Aussonderungen regelmäßig, das heißt spätestens alle zehn Jahre durchzuführen sind, sondern setzt – in Anknüpfung an das Bayerische Archivgesetz – der Aufbewahrungsdauer auch feste Grenzen, indem sie bestimmt, dass die Anbietung spätestens 30 Jahre nach der Entstehung der Unterlagen zu erfolgen hat. Von diesem Grundsatz darf nur abgewichen werden, wenn Rechtsvorschriften eine längere Aufbewahrung verbindlich vorschreiben. In allen anderen Fällen muss im Einzelfall begründet werden, weshalb eine Unterlage über diesen Zeitpunkt hinaus noch laufend benötigt wird.

Um auch eine frühzeitige Übernahme der längerfristig aufzubewahrenden Unterlagen in die Archive zu ermöglichen, sieht die Aussonderungs-bekanntmachung zudem vor, dass Unterlagen, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften dauernd aufzubewahren sind, dem Archiv spätestens 50 Jahren nach ihrer Entstehung angeboten werden sollen. Gewisse Einwirkungsmöglichkeiten der Archivverwaltung ergeben sich schließlich auch dadurch, dass die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns bei der Festlegung der Aufbewahrungsdauer, deren Regelung als Aufgabe der obersten Staatsbehörden definiert wird, frühzeitig beteiligt werden soll.

Das Aussonderungsverfahren

In der Praxis der Aktenaussonderung ist der Wert einer kontrollierten und standardisierten Verfahrensabwicklung unbestritten. Nur sie bietet Gewähr dafür, dass die entbehrlichen Unterlagen

umfassend und in Form aussagekräftiger Verzeichnisse angeboten werden und dem Archivar die erforderliche Zeit für die Prüfung und Bewertung des Schriftguts zur Verfügung steht. Dem trägt die bayerische Aussonderungs-bekanntmachung dadurch Rechnung, dass sie die Aussonderung als ein im Detail geregeltes Verwaltungsverfahren beschreibt, das sich regelmäßig in mehreren genau definierten Teilschritten vollzieht. Eine Abweichung von diesem Prozess ist nur im gegenseitigen Einvernehmen, sprich auf der Grundlage einer Archivierungsvereinbarung möglich.

Sieht man davon ab, dass als erstes ermittelt werden muss, welche Unterlagen zur Erfüllung der Aufgaben des Registraturbildners nicht mehr benötigt werden, lassen sich die folgenden Verfahrensschritte unterscheiden:

1. die gruppenweise Anbietung der auszusondernden Unterlagen;
2. die Prüfung und Bewertung der angebotenen Schriftgutgruppen durch die Archivverwaltung;
3. die differenzierte Anbietung der als anbietungswürdig eingestuften Unterlagenkomplexe in Form eines Aussonderungsverzeichnisses;
4. die Prüfung und Bewertung der angebotenen Akten und Einzelstücke durch die Archivverwaltung;
5. die Übersendung der als archivwürdig eingestuften Unterlagen an das Archiv;
6. die Vernichtung der Unterlagen, deren Archivwürdigkeit durch das Archiv verneint worden ist.

Im Falle Bayerns wird man also von einem insgesamt sechsstufigen Aussonderungsverfahren sprechen müssen. Die gestaffelte Übermittlung

von Gruppenübersicht, Aussonderungs- und Abgabeverzeichnis mag auf den ersten Blick unnötig kompliziert erscheinen. Wie im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte der Aussonderungsbekanntmachung von 1932 angedeutet, geht dieses Verfahren aber auf kritische Einwände der abgebenden Stellen selbst zurück, die sich gegen die Ausdehnung der Anbieterspflicht auf Unterlagen von offensichtlich geringer Bedeutung gewehrt hatten. Es dient damit letztlich dem Bemühen, unnötigen Erfassungsaufwand zu vermeiden. Sofern Unterlagen, die zunächst nur als geschlossene Schriftgutkomplexe angeboten werden (Gruppenübersicht), pauschal als nicht archivwürdig eingestuft werden, können sie im Anschluss vernichtet werden, ohne dass eine differenzierte Auflistung erfolgen muss. Werden gleichförmige Unterlagen nur exemplarisch oder in Auswahl übernommen, kann durch Festlegung eines Auswahlmodells der Erfassungsaufwand auf die archivwürdigen Bestandteile beschränkt und damit ebenfalls beträchtlich reduziert werden. Effizient ist dieses Verfahren daher insbesondere in denjenigen Fällen, in denen massenhaft gleichförmiges Schriftgut angeboten wird, dessen Archivwürdigkeit ganz oder in großen Teilen infrage zu stellen ist.

In der Praxis vollzieht sich die Aktenaussonderung allerdings auch in Bayern meist nach dem vierstufigen Verfahren, also unter Auslassung der gruppenweisen Erfassung. Dies mag mit der Unkenntnis der Verfahrensregelungen, unter Umständen auch mit einem mangelnden Verständnis ihrer praktischen Bedeutung zusammenhängen. Für die Archive ergeben sich daraus allerdings keine Qualitätseinbußen. Bedauerlich sind nur die Fälle, in denen auszusonderndes Schriftgut mit erheblichem Aufwand erfasst wurde, das zu-

ständige Archiv die Unterlagen aber anschließend als nicht archivwürdig einstufen und ihre Übernahme pauschal ablehnen muss. Bei Behörden, zu denen regelmäßige Aussonderungskontakte bestehen, kommen solche Fälle allerdings kaum vor, da durch eine eingespielte Praxis ohnehin feststeht, welche Aktenplanabschnitte vereinfacht angeboten werden oder differenziert überprüft und daher auch entsprechend aufgelistet werden müssen.

Wie oben bereits angedeutet, besteht in Bayern grundsätzlich die Möglichkeit, das sechs- oder vierstufige Anbieters- und Übergabeverfahren zu verkürzen. Üblicherweise geschieht dies durch Abschluss einer Archivierungsvereinbarung, die den Umfang des anbieterpflichtigen Schriftguts eingrenzt und für massenhaft gleichförmige Unterlagen gegebenenfalls Auswahlkriterien festlegt. In diesem Fall kann ein zweistufiges Übergabeverfahren ausreichen, bei dem die abgebende Stelle nur diejenigen Unterlagen, die nach dem Auswahlmodell als archivwürdig einzustufen sind, auflistet und dem Archiv nach Vereinbarung eines Übergabetermins übersendet.

Für die praktische Abwicklung der geschilderten Aussonderungsverfahren ist es von erheblichem Wert, dass dem Archivar das Recht zusteht, vor Ort Einsicht in die angebotenen Unterlagen und in die Findmittel der Registraturen zu nehmen. Alternativ besteht aber auch die Option, dass sich das Archiv ausgewählte Unterlagen zur Prüfung übersenden lässt. Insgesamt steht den Archiven ein Zeitraum von maximal sechs Monaten für die Durchführung der Bewertung zur Verfügung. Diese Frist unterstreicht die Bedeutung des Bewertungsgeschäfts, sollte aber unter Servicegesichtspunkten nach Möglichkeit auch nicht annähernd ausgeschöpft werden.

Abschließend ist auf die Bestimmung hinzuweisen, dass das zuständige Archiv die Generaldirektion der Staatlichen Archive bei der Entscheidung über die Archivwürdigkeit beteiligt. Dies führt dazu, dass der Generaldirektion Gruppenübersichten und Aussonderungsverzeichnisse vor der endgültigen Entscheidung über die Archivwürdigkeit vorgelegt werden, wodurch nicht zuletzt eine systematische Berücksichtigung horizontaler und vertikaler Parallel- und Gegenüberlieferungen ermöglicht wird. Diese Regelung scheint in anderen Bundesländern unüblich zu sein und hat im Rahmen der Bewertungsdiskussion bereits für Gesprächsstoff gesorgt.¹⁸ Aus bayerischer Sicht ist festzuhalten, dass es sich dabei um ein eingespieltes und letztlich auch bewährtes Verfahren handelt, das zwar Zeit in Anspruch nimmt, aber einen wichtigen Grundsatz der archivischen Bewertung, nämlich das Mehraugenprinzip sowohl normativ als auch institutionell absichert.

Die Dokumentation des Aussonderungsverfahrens

Es steht außer Frage, dass nicht nur die abgebenden Stellen, sondern auch das empfangende Archiv ein Interesse daran haben müssen, Aussonderungsmaßnahmen so unbürokratisch wie möglich abzuwickeln. Gleichzeitig kann der Archivar aber nicht umhin, darauf zu achten, dass Anbietetung und Übernahme einen schriftlichen Niederschlag finden, der dazu geeignet ist, den Übergabeprozess zu steuern, die durchgängige Benützbarkeit der übernommenen Unterlagen sicherzustellen sowie die Nachvollziehbarkeit des Aussonderungsverfahrens zu gewährleisten. Dies setzt voraus, dass die abgebenden Stellen dazu bewegt werden können, aussagekräftige Verzeichnisse über die entbehrlich

gewordenen Unterlagen zu erstellen, mit deren Hilfe nicht nur der Wert des auszusondernden Schriftguts festgestellt, sondern zugleich dokumentiert werden kann, welche Unterlagen tatsächlich übernommen oder vernichtet worden sind. Schließlich dienen Abgabeverzeichnisse zugleich als vorläufiger Findbehelf, der ein Auffinden am Fach ermöglicht, bis die Erschließung nach archivfachlichen Gesichtspunkten erfolgt ist.

Die Notwendigkeit eines im besten Sinn des Worts *bürokratischen* Anbietetungs- und Übergabeverfahrens ist vielen Einrichtungen und Dienststellen allerdings nur schwer zu vermitteln. Oft wird auf den Aufwand verwiesen, der mit der Erstellung von Aussonderungs- und Abgabeverzeichnissen verbunden ist. Gleichzeitig werden fehlende personelle Ressourcen ins Feld geführt. Die größten Hürden für eine korrekte Abwicklung des Aussonderungsgeschäfts ergeben sich dabei immer dann, wenn durch langjährige Vernachlässigung dieser Aufgabe große Aktenmengen aufgehäuft wurden, die nun kurzfristig ausgesondert werden müssen.

Die bayerische Aussonderungsbekanntmachung geht implizit davon aus, dass sich das Aussonderungsgeschäft in schriftlicher Form vollzieht. Wesentlicher Bestandteil desselben sind die hierfür verbindlich vorgeschriebenen, bereits im Zusammenhang mit dem Aussonderungsverfahren erwähnten Verzeichnisse – Gruppenübersichten, Aussonderungs- und Abgabeverzeichnisse. In der Praxis ist es dabei von großem Vorteil, dass auch Aufbau und Inhalt dieser Listen durch die Aussonderungsbekanntmachung einheitlich geregelt und damit verbindlich vorgegeben werden, sodass an ihrer Notwendigkeit und an der geforderten Qualität kein Zweifel bestehen kann. Dies führt nicht zwangsläufig dazu, dass die übermit-

telten Verzeichnisse in allen Fällen den Wunschvorstellungen des Archivars entsprechen. Doch erleichtern sie die Einforderung derselben doch ganz erheblich.

Die Vernichtung von Unterlagen durch die abgebenden Stellen

Der Umgang mit den Unterlagen, deren Archivwürdigkeit verneint wurde, stellt sich in zweifacher Hinsicht als problematisch dar. Zum einen scheuen die Behörden vereinzelt davor zurück, dieses Schriftgut tatsächlich zu vernichten, sei es aus Gründen einer falsch verstandenen Pietät, sei es aus der Angst heraus, bestimmte Vorgänge und Akten doch noch einmal zu brauchen. Diametral entgegengesetzt hierzu ist ein Verhalten, bei dem die Vernichtung behördlicher Unterlagen mit größter Sorglosigkeit, also vor allem unter Missachtung bestehender Datenschutzbestimmungen durchgeführt wird. Die Tatsache, dass auf diese Weise sensible Informationen in unbefugte Hände gelangen können, hat wiederholt für Skandale und öffentliches Aufsehen gesorgt.

Dies dürfte den Normgeber veranlasst haben, in der Aussonderungsbekanntmachung auch hierfür spezifische Regelungen vorzusehen. Aus archivischer Sicht ist dabei besonders zu begrüßen, dass die Vernichtung der als nicht archivwürdig eingestuften Unterlagen in der Aussonderungsbekanntmachung als Sollbestimmung fest verankert wurde. Auszunehmen von diesem Gebot sind lediglich diejenigen Akten und Vorgänge, deren Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind. In diesen Fällen hat die abgebende Dienststelle für die weitere Verwahrung bis zum Fristende Sorge zu tragen.

Näher geregelt wird auch die Aktenvernichtung selbst. Dabei wird einerseits angemahnt, die Datenschutzbestimmungen einzuhalten. Gleichzeitig werden die staatlichen Einrichtungen aber auch dazu angehalten, die Unterlagen der Rohstoffverwertung zuzuführen. Grundsätzlich können die Behörden die datenschutzgerechte Vernichtung in Eigenregie vornehmen, sie können sich dabei aber auch eines Dienstleisters bedienen. Für den zuletzt genannten Fall sieht die Aussonderungsbekanntmachung spezielle Anforderungen vor, die in Form eines Musterentwurfs für einen Dienstleistervertrag fixiert wurden.

Die Aktenaussonderung bei den Kommunen

Die Kommunen stellen einen Teil der öffentlichen Verwaltung dar. Die Aussonderung und Archivierung ihrer Verwaltungsunterlagen regeln sie jedoch in eigener Zuständigkeit.⁴⁹ Das Bayerische Archivgesetz ist für die Aussonderung im kommunalen Bereich daher nur insofern von Bedeutung, als es den Kommunalarchiven die Möglichkeit eröffnet, Unterlagen zu übernehmen, die personenbezogene Daten oder datenschutzrechtlich gesperrte Daten enthalten oder einem besonderen gesetzlichen Geheimnisschutz oder sonstigen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen. Für die Benützung dieser Unterlagen im Archiv gelten die entsprechenden Bestimmungen des Archivgesetzes ebenfalls unmittelbar.

Keine allgemeinverbindlichen Regelungen existieren hingegen für das Verfahren zur Aussonderung und Übernahme kommunaler Verwaltungsunterlagen. Entsprechende Bestimmungen sind vielmehr durch die einzelnen Kommunen selbst zu erlassen, sei es im Rahmen einer Akten-

und Registraturordnung oder durch eine spezielle Dienstanweisungen für die Aktenaussonderung. Eine Selbstverständlichkeit ist dies jedoch nicht. Vielmehr ist im Rahmen der kommunalen Archivpflege und bei den Fortbildungsveranstaltungen für die kommunalen Schriftgutverwalter immer wieder festzustellen, dass entsprechende Bestimmungen fehlen oder zumindest in Vergessenheit geraten sind.

Es bestätigt das oben Gesagte, wenn konstatiert werden muss, dass das Fehlen von Aussonderungsrichtlinien in den Kommunen regelmäßig zu Zuständen führt, wie sie die staatlichen Archive aus dem 19. Jahrhundert kennen. Wenn die Anbietung entbehrlicher Unterlagen aus Unkenntnis oder Bequemlichkeit nicht gänzlich unterbleibt, besteht als weiteres Risiko immer noch die Selbstüberschätzung der Ämter, Sachgebiete und Dienststellen, die glauben, den archivischen Wert ihrer Unterlagen selbst am besten einschätzen zu können. Dem ließe sich allerdings leicht abhelfen. Das *Muster einer Dienstanweisung zur Aktenaussonderung*, das der Bayerische Städtetag mit Schreiben vom 30. Januar 1995 an seine Mitglieder versandt hat, bietet allen Kommunen eine gute Grundlage, um rasch und ohne großen Aufwand zu entsprechenden Regelungen zu kommen. Der Entwurf orientiert sich auf weiten Strecken an der Bayerischen Aussonderungsbekanntmachung, verknüpft diese allerdings und passt sie an die speziellen Gegebenheiten der Kommunen an. Er könnte vom Bayerischen Städtetag oder jedem größeren Stadtarchiv zur Verfügung gestellt werden, findet sich in gedruckter Form aber auch in den Kommentaren zum Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter.²⁰

Bilanz

Versucht man ein Fazit zu ziehen, wird man zunächst die unbestrittenen Vorteile bilanzieren müssen, die die normativen Bestimmungen zur Aktenaussonderung für die staatlichen Archive mit sich bringen.

Fundamentale Bedeutung dürfte dabei dem Grundsatz der generellen Anbietungspflicht beizumessen sein. Er verpflichtet alle staatlichen Einrichtungen, die nicht selbst archivieren dürfen, ihr Schriftgut dem zuständigen Archiv anzubieten. Kassationen ohne Einschaltung des zuständigen staatlichen Archivs sind grundsätzlich nur dann zulässig, wenn sie zuvor mit der Archivverwaltung abgestimmt und in einer Vereinbarung fixiert worden sind. Diese Regel lässt sich nicht nur aus der Aussonderungsbekanntmachung ableiten, sondern wurde auch im Archivgesetz verankert, sodass wilde Aktenvernichtungen einen Gesetzesverstoß darstellen. Auch wenn dies noch lange nicht im Bewusstsein aller Verantwortlichen angekommen ist, stützt eine solche Regelung den Standpunkt, den die Archive in dieser Frage einnehmen müssen, ganz beträchtlich.

Ähnliches Gewicht ist in der Aussonderungspraxis der Bewertungshoheit beizumessen, die die Archive aufgrund der rechtlichen Vorgaben für sich in Anspruch nehmen können. Wie der Blick in die Vergangenheit gezeigt hat, ist diese keineswegs selbstverständlich. Sie ist aber nicht nur Voraussetzung dafür, dass die Archive tatsächlich in allen Fällen ihr Urteil abgeben können, ehe eine Vernichtung erfolgt, sondern stellt zugleich sicher dafür, dass keine Unterlagen archiviert werden müssen, denen aus Sicht des Archivars kein dauernder Wert zuzumessen ist. In der Praxis der Aussonderung kommen Konflikte mit den abge-

benden Stellen, die die Archivwürdigkeit von Unterlagen zum Gegenstand haben, zwar nur selten vor. Auch bemühen sich die staatlichen Archive darum, die Bewertungsentscheidung – wie in der Aussonderungsbekanntmachung gefordert – im Benehmen mit der abgebenden Stelle zu treffen. Im Streitfall ist es aber letztlich die Archivverwaltung, die über die Archivwürdigkeit befindet. Sie ist es ja auch, die gegenüber der Öffentlichkeit die Verantwortung dafür zu übernehmen hat, dass Unterlagen tatsächlich nur in dem Umfang archiviert werden, der unter Beachtung rechtlicher Belange, der Interessen der wissenschaftlichen Forschung sowie der Zwecke von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung geboten ist.

Trotz einer großen Fülle spezieller Normen und Vereinbarungen ist das Aussonderungsverfahren in Bayern nach einheitlichen Gesichtspunkten geregelt und in der Aussonderungsbekanntmachung kompakt und erschöpfend dargestellt. Dies gilt nicht nur für die einzelnen Verfahrensschritte, sondern auch für Form und Inhalt der zu erstellenden Verzeichnisse, den Zugang des Archivars zu den Registraturen oder die Aktenvernichtung. In der täglichen Arbeit ist dies von erheblichem Wert, kann die Aussonderungsbekanntmachung doch wie ein Leitfaden benützt werden, der nicht nur alle relevanten Vorgaben enthält, sondern auch die für deren Verständnis erforderlichen Begriffsbestimmungen umfasst und selbst noch die zuständigen Archive mit ihren Sprengeln und Zuständigkeiten auflistet. Spezielle Regelungen für einzelne Ressorts, Geschäftsbereiche oder Unterlagengruppen haben daher vorrangig den Sinn, Festlegungen hinsichtlich des Umfangs der anzubietenden Unterlagen zu treffen, um dadurch das Abgabeverfahren für beide Seiten, also für die abgebenden Stellen wie für die Archive zu straffen und zu rationalisieren.

Auch die Teilschritte des Anbietungsverfahrens und die Form der dabei erforderlichen Verzeichnisse sind in der Aussonderungsbekanntmachung exakt geregelt. Da den abgebenden Stellen Sinn und Zweck eines sauber dokumentierten Anbietungsverfahrens oft nur sehr schwer zu vermitteln sind, kann die Erstellung brauchbarer Gruppenübersichten, Aussonderungs- und Abgabeverzeichnisse oft nur unter Verweis auf die normativen Vorgaben durchgesetzt werden. Dabei sind die Verzeichnisse nicht nur für die ordnungsgemäße Abwicklung der Aussonderung und die Dokumentation der Bewertungsentscheidungen von unverzichtbarer Bedeutung. Vielmehr werden sie mittelfristig auch als vorläufige Findbehelfe benötigt, die nicht zuletzt den Rückgriff der abgebenden Behörden auf die von ihnen selbst ausgesonderten Unterlagen sicherstellen sollen.

Regelmäßige Aussonderungen stellen zwar eine Bringschuld der abgebenden Stellen dar, doch sind diese nach wie vor keine Selbstverständlichkeit. Dies heißt in der Praxis, dass die Archive, die ihre Aufgabe ernst nehmen, nicht einfach nur abwarten können, sondern selbst aktiv werden und die abgebenden Stellen dazu anhalten müssen, ältere Unterlagen auszusondern. Die Durchsetzung dieses Anliegens wird durch Verweis auf die normativen Vorgaben ebenfalls ganz wesentlich erleichtert. So können regelmäßige Aussonderungen im Abstand von höchstens zehn Jahren angemahnt werden. Noch wirkungsvoller können die normativen Vorgaben bei der Aussonderung von Unterlagen eingesetzt werden, die seit über 30 Jahren abgeschlossen sind. In diesen Fällen haben die abgebenden Stellen erfahrungsgemäß größte Schwierigkeiten damit, eine weitere Aufbewahrung in der Registratur stichhaltig zu begründen.

Zusammenfassend wird man daher feststellen dürfen, dass die bayerische Aussonderungsbekanntmachung in Verbindung mit dem Bayerischen Archivgesetz den Archiven eine eindeutige Rechtsstellung verschafft und damit die Verhandlungsposition gegenüber den abgebenden Stellen beträchtlich stärkt. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Archive diese Position auch in jedem Fall durchzusetzen vermögen. So ist nicht zu leugnen, dass die Unkenntnis der rechtlichen Rahmenbedingungen in Einzelfällen dazu führt, dass Vorgaben missachtet und archivwürdige Unterlagen vernichtet werden. Vereinzelt lässt auch der äußere, mitunter durch politische Vorgaben abgesteckte Rahmen keine ordnungsgemäße Abwicklung der Aussonderungen zu. Typische Fälle dieser Art sind Behördenauflösungen und Zuständigkeitsverlagerungen, die oft unter enormem Zeitdruck durchgeführt werden. Daneben gibt es immer wieder Einzelfälle, in denen abgebende Stellen das Aussonderungsverfahren in Verkennung seiner Bedeutung als zu bürokratisch ablehnen, die Erstellung der Aussonderungsverzeichnisse verweigern oder dringend erforderliche Maßnahmen verschleppen.

Diese Beobachtungen führen letztlich zum Ergebnis, dass eine ordnungsgemäße Aussonderung die Bereitschaft der abgebenden Stelle zur Mitwirkung am Verfahren voraussetzt. Letzten Endes ist es daher auch Aufgabe der Archive, sich kontinuierlich um gute Kontakte zu diesen Einrichtungen zu bemühen und die eigenen Leistungen als Serviceangebot zu vermitteln, das nicht zuletzt im Interesse der Registraturbildner selbst liegt. Ohne Zweifel gehört zu dieser Kontaktpflege auch eine flexible Handhabung der Vorschriften. Oberstes Ziel muss es dabei sein, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden und die abgeben-

den Stellen soweit möglich bei der Aussonderung zu unterstützen. Wenig sachgerecht wäre es etwa, auf der Erstellung umfangreicher Aussonderungsverzeichnisse zu bestehen, wenn ohnehin klar ist, dass die zur Abgabe anstehenden Akten nur zu einem kleinen Prozentsatz übernommen werden können. Vor diesem Hintergrund ist die bayerische Archivverwaltung auch am Abschluss weiterer Archivierungsvereinbarungen interessiert, da das Verfahren auf dieser Grundlage gestrafft und unnötige Erfassungsarbeiten vermieden werden können.

Die in der Aussonderungspraxis nach wie vor begegnenden Hemmnisse ändern freilich nichts an der Überzeugung, dass sich das dichte Netz an Aussonderungsbestimmungen in der Praxis als äußerst segensreich und nützlich erwiesen hat. Der Weg zurück in eine regellose Zeit, die die Aussonderung der freien Vereinbarung der beteiligten Partner überlässt, ist daher aus Sicht der bayerischen Archivare schwer vorstellbar. So lehren nicht zuletzt die historischen Erfahrungen, dass ein solcher Rückschritt schwer kalkulierbare Risiken und den Verlust unersetzlichen Kulturguts heraufbeschwören würde. Diese Gefahren werden durch das Aussonderungsrecht nicht völlig beseitigt, ohne Zweifel aber auf ein Minimum reduziert.

Ausblick

Die positive Wertung der normativen Rahmenbedingungen darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass das Aussonderungsrecht in Bayern keiner Anpassung bedürfte. Zwar haben die bestehenden Regelungen in den zurückliegenden 20 Jahren, in denen nur marginale Korrekturen erforderlich waren, ihre praktische Qualität

hinreichend unter Beweis gestellt. Wie in vielen anderen Rechtsbereichen führen die jüngsten Veränderungen in Staat und Gesellschaft aber dazu, dass auch auf dem Gebiet der Anbietung und Übernahme von Verwaltungsschriftgut über eine Änderung oder Ergänzung von Bestimmungen nachgedacht werden muss.

Im Fall der Aussonderung ist dabei vor allem auf die exponentiell zunehmende Bedeutung des IT-Einsatzes in der Verwaltung zu achten. Dabei sind es nicht nur die in jüngster Zeit neu eingeführten Techniken und Verfahren, die Probleme mit der Aussonderung aufwerfen. Schwierigkeiten gibt es vielmehr auch mit älteren Anwendungen, die allerdings erst in jüngster Zeit stärker in den Blick der Archive geraten sind. Zwar besteht grundsätzlich kein Zweifel daran, dass den Archiven auch alle Formen von elektronischen Unterlagen zur Übernahme angeboten werden müssen. Die praktische Umsetzung dieser Anforderung begegnet allerdings gewissen, so bisher nicht bekannten Schwierigkeiten.

Mit an erster Stelle ist dabei auf die Archivierung von Datenbanken und Fachverfahren zu verweisen. Generell ist deren Anbietung und Übernahme durch das Bayerische Archivgesetz abgedeckt. Probleme entstehen deshalb vor allem dadurch, dass die rechtlichen Bestimmungen eine Abgabe erst für den Zeitpunkt vorsehen, zu dem die Daten bei der abgebenden Stelle entbehrlich geworden sind. Dies ist bei vielen Datenbanken oft erst dann der Fall, wenn sie aufgegeben und durch ein neues Verfahren ersetzt werden. So lang kann aber im Regelfall nicht zugewartet werden. Sind technische Verfahren erst einmal überholt, weshalb sie durch neue Anwendungen abgelöst werden müssen, stellen oft auch Export und Weitergabe der Daten an

die Archive ein Problem dar. Hinzukommt, dass die Daten in vielen Verfahren laufend aktualisiert werden, wobei Altdaten überschrieben oder gelöscht werden. Eine Datenübernahme zum Zeitpunkt der Ablösung des Systems würde also lediglich Informationen für einen durch Zufall bestimmten Schlusszeitpunkt liefern. Um der Forschung Daten für den gesamten Zeitraum eines Verfahrens zur Verfügung stellen zu können, müsste es den Archiven gestattet sein, auch Zwischenstände zu übernehmen, wobei die Datenbankabzüge zu klar definierten und an der Bedeutung der Materie ausgerichteten Zeitpunkten zu erfolgen hätten. Einwände könnte dies vor allem dann provozieren, wenn personenbezogene Informationen übernommen werden sollen und dies zu einer redundanten Datenhaltung führt, weil die Behörde die Fachanwendung noch für ihre laufenden Geschäfte weiterführen muss.

Unschärf formuliert wurde in den Aussonderungsbestimmungen bislang auch das Vorgehen bei der Übergabe elektronischer Unterlagen. Zweifellos stößt der Normgeber in diesem Punkt an seine Grenzen. Die rasche Entwicklung des IT-Sektors und die geringe Verbreitung internationaler Standards lassen dauerhafte Detailregelungen in diesem Bereich kaum zu. So dürfte es insbesondere schwerfallen, Übergabeformate und Übergabeschnittstellen festzulegen, ohne Gefahr zu laufen, die normativen Bestimmungen in kurzen Abständen immer aufs Neue anpassen zu müssen. Bislang beschränken sich das Bayerische Archivgesetz und die Aussonderungs-bekanntmachung daher auf die Aussage, dass die Auswahl der anzubietenden maschinenlesbar gespeicherten Informationen einschließlich der Form der Datenübermittlung durch Vereinbarung mit den abgebenden Stellen festzulegen seien.

Dies kann dann zu Problemen führen, wenn der Export der Daten und die Übergabe an das Archiv kosten- und zeitaufwendig werden und die abgebende Stelle nicht bereit ist, diese Leistungen in der für erforderlich gehaltenen Qualität zu erbringen. In diesem Zusammenhang würde dann – wie in einem Präzedenzfall geschehen – möglicherweise auch die Frage der Kostenträgerschaft neu aufgeworfen, die zuletzt keine ernsthafte Rolle mehr gespielt hat.

Probleme könnte mittelfristig auch die Möglichkeit der Rückausleihe der ins Archiv übernommenen Unterlagen durch die abgebenden Stellen heraufbeschwören. Die Strategien der Archive für die Langzeitspeicherung elektronischer Unterlagen sehen keine Verwahrung der übernommenen Daten in ihrem Ursprungsformat vor. Vor allem im Fall proprietärer Anwendungen ist eine Wandlung der Ursprungsdaten in Standardformate aller Voraussicht nach unumgänglich. Dies bedeutet unter Umständen, dass die abgegebenen Unterlagen nur in veränderter Form rückausgeliehen, dass sie der abgebenden Stelle mithin nicht mehr in ihrer ursprünglichen Form und in ihrem ursprünglichem Funktionsumfang zur Verfügung gestellt werden können. Dies könnte die durch das Bayerische Archivgesetz eröffnete Benützung des Archivguts durch die abgebenden Stellen tangieren, betrifft aber vor allem die Übernahme von Unterlagen vor Ablauf von Aufbewahrungsfristen sowie im Rahmen der Auftragsarchivierung.

Anmerkungen

- 1 Auf die in den letzten zwei Jahrzehnten mit großem Engagement geführte Bewertungsdiskussion kann im Rahmen dieses Beitrags nicht Bezug genommen werden. Einen guten Einstieg bieten die jüngsten Beiträge von Robert *Kretzschmar*: Die „neue archivistische Bewertungsdiskussion“ und ihre Fußnoten. Zur Standortbestimmung einer fast zehnjährigen Kontroverse. In: *Archivalische Zeitschrift* 82 (1999) S. 7–40; Robert *Kretzschmar*: Aktuelle Tendenzen archivistischer Überlieferungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Scrinium* 58 (2004) S. 5–29; Robert *Kretzschmar*: Handlungsebenen bei der archivistischen Bewertung. Strategische Überlegungen zur Optimierung der Überlieferungsbildung. In: Festschrift für Hermann Rumschöttel zum 65. Geburtstag. Herausgegeben von Gerhard *Hetzer* und Bodo *Uhl*. *Archivalische Zeitschrift* 88/1 (2006) S. 481–509. Die Vorgeschichte der jüngeren Bewertungsdiskussion wird nachgezeichnet bei Bodo *Uhl*: Die Geschichte der Bewertungsdiskussion. Wann gab es neue Fragestellungen und warum? In: Bilanz und Perspektiven archivistischer Bewertung. Beiträge eines Archivistischen Kolloquiums. Herausgegeben von Andrea *Wettmann* (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 21). Marburg 1994. S. 11–35. Für Bayern siehe auch Gerhard *Hetzer*: Gedanken zur Geschichte der Schriftgutbewertung. Abgabenbehörden und Archive in Bayern 1840–1890. In: *Der Archivar* 45 (1992) Sp. 31–36.
- 2 Bayerisches Archivgesetz vom 22. Dezember 1989, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 710. Siehe hierzu zuletzt Gerhard *Hetzer*: Aktenaussonderung nach Vorschrift. Überlegungen zur Umsetzung des Bayerischen Archivgesetzes. In: *Archivalische Zeitschrift* 90 (2008) S. 23–34.
- 3 Siehe hierzu etwa Bodo *Uhl*: Rechtsfragen der Aussonderung und Übernahme von Archivgut. In: *Archivgesetzgebung in Deutschland*. Beiträge eines Symposiums. Herausgegeben von Rainer *Polley* (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg 18). Marburg 1991. S. 61–119.
- 4 Siehe hierzu Rainer *Polley*: Gesetzliche Einschränkungen der Bewertungskompetenz. In: Bilanz und Perspektiven, wie Anm. 1, S. 89–97.
- 5 Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung betreffend Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung von Unterlagen (Aussonderungsbekanntmachung) vom 19. November 1991, Allgemeines Ministerialblatt S. 884; geändert durch Bekanntmachung vom 6. November 2001, Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 46.
- 6 Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung betreffend Richtlinien für die Aussonderung, Anbietung und Übernahme von Verschlusssachen (Aussonderungsbekanntmachung – VS) vom 19. November 1991, Allgemeines Ministerialblatt S. 892;

geändert durch Bekanntmachung vom 6. November 2001, Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 46.

7 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz betreffend Aussonderung, Anbietung, Übernahme, und Vernichtung von Unterlagen im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz (Aussonderungs-bekanntmachung Justiz) vom 27. April 1994, Bayerisches Justizministerialblatt S. 71, geändert durch Bekanntmachung vom 11. Juni 2008, Bayerisches Justizministerialblatt S. 88.

8 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung betreffend Aufbewahrung, Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung der Unterlagen in Rechts- und Verwaltungssachen bei den Gerichten der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit des Freistaats Bayern (Aussonderungs-bekanntmachung – ArbGsgb) vom 16. März 1993, Allgemeines Ministerialblatt S. 565.

9 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen betreffend Aufbewahrung, Aussonderung, Anbietung, Übernahme und Vernichtung von Unterlagen bei den Finanzgerichten des Freistaates Bayern (Aussonderungs-bekanntmachung Finanzgerichtsbarkeit – Aussond-Bek-FG) vom 28. März 2003, Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen S. 108.

10 Gemeinsame Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst betreffend Aufbewahrung, Abgabe und Vernichtung von Notariatsakten (ArchivNotBek) vom 29. November 2002, Bayerisches Justizministerialblatt 2003 S. 20.

11 Vorläufige Bestimmungen zur Aufbewahrung und Aussonderung für Schriftgut bei den Finanzämtern vom 9. Mai 1990 (Az. 35-0 1542 – 2/201 – 28652); Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen betreffend Aktenaussonderung bei den Vermessungsämtern vom 20. Mai 1981, Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen S. 262.

12 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten betreffend Aussonderung von Flurbereinigungsunterlagen vom 16. Juni 1986, Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten S. 131.

13 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern betreffend Aufbewahrung und Archivierung von Baugenehmigungsakten vom 17. April 1986, Ministerialblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung S. 247.

14 Die im Folgenden erwähnten Vereinbarungen stellen Verträge auf Gegenseitigkeit dar und sind nicht veröffentlicht worden.

15 Zur Entstehung der Aussonderungs-bekanntmachung von 1932 siehe Bodo *Uhl*: Aktenaussonderung und Verwaltungs-

vereinfachung. Zur Entstehung der bayerischen Aussonderungs-bekanntmachung von 1932. In: Festschrift, wie Anm. 1, 2. Teilband S. 995–1024.

16 Siehe hierzu Bodo *Uhl*, wie Anm. 15, S. 999–1003.

17 Dieses und die weiteren Zitate des folgenden Abschnitts stammen aus Bayerisches Hauptstaatsarchiv MK 15676, Schreiben des Generaldirektors der Staatlichen Archive Bayerns an das Staatsministerium des Äußern, München, 21. März 1922. Siehe für das Folgende auch Bodo *Uhl*, wie Anm. 15, S. 997 ff., sowie Gerhard *Hetzer*, wie Anm. 1.

18 Siehe hierzu Otto H. *Becker*: 50. Südwestdeutscher Archivtag 1990 in Biberach/Riß. In: *Der Archivar* 43 (1990) Sp. 607–610, hier Sp. 609; Robert *Kretzschmar*: Die „neue archivarische Bewertungsdiskussion“, wie Anm. 1, S. 10.

19 Siehe hierzu: Bodo *Uhl*: Das neue Bayerische Archivgesetz und seine Auswirkungen auf die Kommunen. In: *Kommunal-Praxis. Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht*. Ausgabe Bayern 12 (1990) S. 17–22.

20 Horst *Gehring*: Aktenplan für Registraturen der Gemeinden und Landratsämter. Carl Link, Kronach. Loseblattausgabe; *Stadler/Stierwald/Strunz*: Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter. Hüthig-Jehle-Rehm, Heidelberg u. a. Loseblattausgabe.