

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

HELEN GOLLIN

Beratung der Verwaltung in Sachen Aktenführung und prospektive Bewertung als spekulative Überlieferungsbildung

Der Aktionsplan zum Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten

2008 hat der Schweizerische Bundesrat einen vom Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) erarbeiteten Aktionsplan zum Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten verabschiedet, welcher die Modernisierung der Aktenführung und Informationsverwaltung zum Ziel hat. Eines der Massnahmepakete beinhaltet die flächendeckende Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung in der gesamten Bundesverwaltung bis Ende 2011 (Programm GEVER Bund, PGB). Dieses Impulsprogramm wird unter der Leitung der Bundeskanzlei und in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv sowie dem Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) umgesetzt.¹ Dabei fällt dem Bundesarchiv die Aufgabe zu, die Verwaltungsstellen bei der Vorbereitung und Realisierung der GEVER-Projekte, insbesondere bei der Erarbeitung von Ordnungssystemen (Registaturplänen) zu unterstützen.

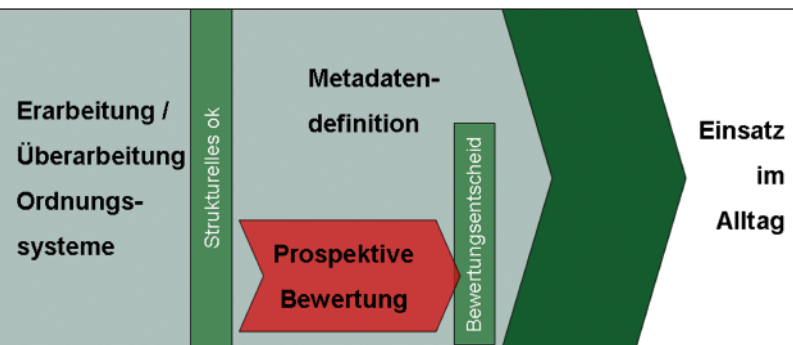
Abnahmeprozess der Ordnungssysteme

Bevor ein Ordnungssystem in der Bundesverwaltung zum Einsatz kommt, wird es vom Schweizerischen Bundesarchiv bewertet und offiziell abgenommen; alle Verwaltungsstellen müssen also ihre Ordnungssysteme beim Bundesarchiv einreichen. Dieser Prozess der Überprüfung und Bewilligung, kurz Abnahmeprozess, umfasst folgende drei Punkte:

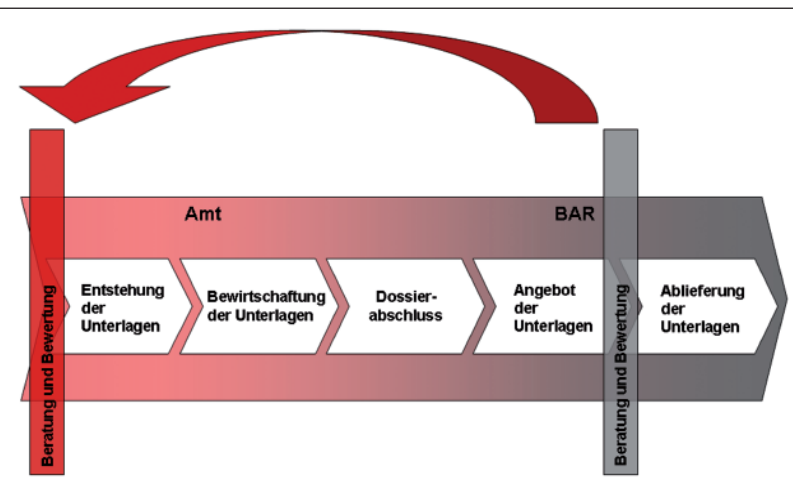
- Struktur des Ordnungssystems,
- Prospektive Bewertung,
- Metadatendefinition.

In einem ersten Schritt wird überprüft, ob die Struktur des Ordnungssystems den Anforderungen entspricht. Ist die Struktur nicht in Ordnung, muss die Verwaltungsstelle das Ordnungssystem überarbeiten. Das Bundesarchiv nimmt dabei eine beratende und unterstützende Funktion wahr. Sobald die Struktur den Anforderungen ent-

spricht, kann mit dem nächsten Schritt begonnen werden. Dieser beinhaltet die prospektive Bewertung der Unterlagen der Verwaltungsstelle auf der Grundlage des Ordnungssystems. Gleichzeitig kann mit der Definition von Metadaten begonnen werden. Am Ende des Prozesses steht die Abnahme



1 | Abnahmeprozess der Ordnungssysteme der Bundesverwaltung.



2 | Beratung und Bewertung (prospektiv) vor Entstehung der Unterlagen.

des Ordnungssystems durch das Bundesarchiv, womit die Verwaltungsstelle über ein abgenommenes, bewertetes Ordnungssystem verfügt (vgl. Abbildung 1).

Prospektive Bewertung im Schweizerischen Bundesarchiv

Seit 2000 ist es ein strategisches Ziel des Bundesarchivs, die prospektive Bewertung flächendeckend voranzutreiben. Prospektive Bewertung ist die Bewertung von Unterlagen vor ihrer Entstehung auf der Grundlage von Unterlagenverzeichnissen – zum Beispiel Ordnungssystemen. Sie hat einerseits den Vorteil, die Sicherung der Unterlagen zu gewährleisten, indem sie den Bedarf frühzeitig aufzeigt, und ist andererseits eine Voraussetzung, um den Transfer zwischen Verwaltungsstelle und Bundesarchiv weitgehend zu automatisieren. Weiter trägt die prospektive Bewertung dazu bei, dass Unterlagen langfristig zugänglich und verständlich bleiben.

Um nicht erst beim Angebot von Unterlagen mit Problemen wie der vorzeitigen Kassation möglicherweise archivwürdiger Unterlagen, unübersichtlicher oder fehlender Unterlagenverzeichnissen oder nicht mehr zugänglichen Daten konfrontiert zu werden, hat sich das Bundesarchiv für eine frühzeitige Intervention entschieden. Der Kontakt mit der anbietungspflichtigen Stelle wird somit nicht mehr erst beim Angebot oder bei der Bewirtschaftung der Unterlagen hergestellt, sondern setzt ganz am Anfang des Lebenszyklus der Unterlagen ein, nämlich vor deren Entstehung (vgl. Abbildung 2). So wird sichergestellt, dass die Unterlagen in einem guten Unterlagenverzeichnis in sinnvoller, nachvollzieh-

barer Weise abgelegt werden können. Ferner werden durch die prospektive Bewertung die archivwürdigen Unterlagen frühzeitig gekennzeichnet, sodass eine gezielte Pflege – zum Beispiel Migration – und Ablieferung – oder interne Aufbewahrung und spätere Vernichtung – möglich ist.

Bewertung im Schweizerischen Bundesarchiv Das neue Gesamtkonzept

Die Bewertung im Bundesarchiv erfolgt in einheitlicher Vorgehensweise nach festgelegten Kriterien. Diese Vorgehensweise sowie der Kriterienkatalog sind im Gesamtkonzept für die Bewertung von 2010 definiert.³ Das Konzept gibt Auskunft über den Prozess der Bewertung und legt Ablauf, Vorgehen und Kriterien sowie den organisatorischen Rahmen fest. Außerdem zieht es Bilanz über die bisherige Bewertungspraxis im Bundesarchiv, legt die Verantwortung für die Bewertung fest und definiert den Gegenstand der Bewertung.

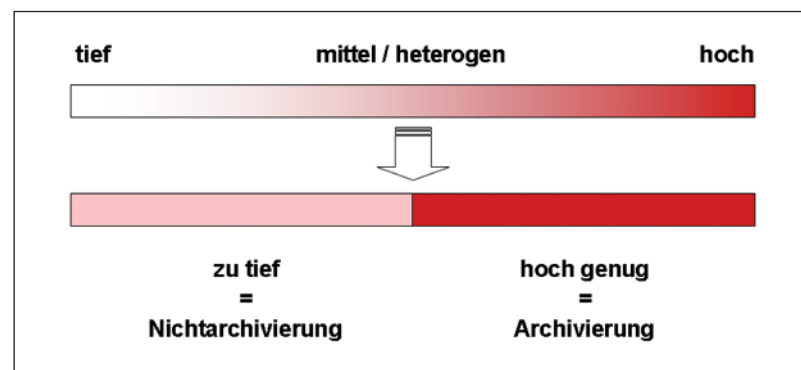
Grundlagen für die Erarbeitung des neuen Gesamtkonzepts waren einerseits das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA)³ und die Erfahrungen aus der Umsetzung des Vorgängerkonzepts von 2003. Ferner stützt sich das Gesamtkonzept auf Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs, anderen Archiven und Stakeholdern sowie auf die nationale und internationale Bewertungsdiskussion.

Nach der Konzeptphase wurde das Gesamtkonzept für die Bewertung während eines Jahres in einer Pilotphase getestet. Ende 2009 wurde es offiziell von der Geschäftsleitung des Bundesarchivs abgenommen und wird seit Anfang 2010 im operationellen Tagesgeschäft umgesetzt.

Das Gesamtkonzept Die wichtigste Punkte

Zweistufige Bewertung

Die Bewertung im Schweizerischen Bundesarchiv erfolgt zweistufig, einerseits nach rechtlicher und administrativer Bedeutung der Unterlagen und andererseits nach historischer und sozialwissenschaftlicher Bedeutung. Die Entscheidung für dieses Vorgehen wurde mit einem Bewusstsein für die Überlappung der beiden Bedeutungsbereiche getroffen. So wird nicht ermittelt, wie viel rechtlich-administrative und wie viel historisch-sozialwissenschaftliche Bedeutung die Unterlagen haben, um anschließend nach Addition der beiden Werte für oder gegen die Archivierung zu entscheiden. Vielmehr sind Unterlagen immer dann archivwürdig, wenn mindestens einer der beiden Werte ausreichend vorhanden ist (vgl. Abbildung 3).



3 | Alte (oben) und neue (unten) Bewertungsskala.

Bewertung in Zusammenarbeit

Die Bewertung der Unterlagen erfolgt in Zusammenarbeit mit der anbietungspflichtigen Stelle. Die Aufgabenverteilung gestaltet sich folgendermaßen (vgl. Abbildung 4):

- In einem ersten Schritt beurteilt die anbietungspflichtige Stelle ihre Unterlagen nach rechtlichen und administrativen Kriterien. Alle Unterlagen, die bei diesem Schritt als archivwürdig bezeichnet sind, werden archiviert.
- In einem zweiten Schritt nimmt das Bundesarchiv eine Bewertung der verbliebenen Unterlagen, also der bisher als nicht archivwürdig beurteilten Unterlagen vor. Das Bundesarchiv ermittelt dabei den historischen und sozialwissenschaftlichen Wert der Unterlagen.

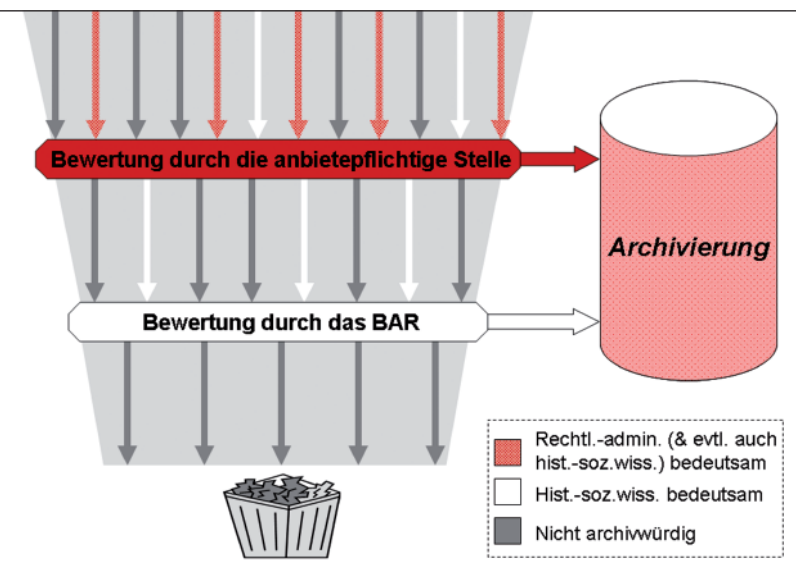
Die Unterlagen, die weder im ersten noch im zweiten Schritt als archivwürdig bezeichnet wurden, können nach Abschluss des Geschäfts oder nach Ablauf der internen Aufbewahrungsfristen von der Stelle vernichtet werden.

Verantwortung bei der Bewertung

Mit dem neuen Gesamtkonzept wurde neben der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsstellen und Bundesarchiv insbesondere auch die geteilte Verantwortung bei der Bewertung stärker betont. Wurden bis jetzt Empfehlungen für oder gegen eine Archivierung in erster Linie von der Registratur der jeweiligen Stelle ausgesprochen, so werden nun die Fach- und Führungsbereiche einbezogen.

Die Bewertung durch die Fach- und Führungsebene durchführen zu lassen, hat zwei Gründe. Erstens wird die Bewertung nach rechtlich-administrativen Kriterien somit durch Personen vorgenommen, welche tatsächlich mit den Unterlagen arbeiten, Kenntnisse der darin dokumentierten Geschäfte haben und damit deren Bedeutung in rechtlicher und administrativer Hinsicht kennen. Daher sind bei der Bewertung die Fachkräfte gefragt. Zweitens ist die Bestimmung der Archivwürdigkeit Teil der allgemeinen Führungsverantwortung, weshalb nicht die Registratur, sondern die Amts- oder Geschäftsleitung die Entscheidung für oder gegen die Archivierung aus rechtlich-administrativer Sicht tragen soll (vgl. Abbildung 5).

Durch dieses Vorgehen wird einerseits eine fundierte Bewertung am Ende des Prozesses gewährleistet. Andererseits weckt es bei den Verantwortungsträgern der jeweiligen Stellen das Bewusstsein für Geschäftsverwaltung als Führungsaufgabe und Führungsinstrument ebenso, wie es



4 | Gestufter Bewertungsvorgang in Zusammenarbeit.

die Verantwortung für die eigene Rechenschaftsfähigkeit und die eigenen Unterlagen aufzeigt.

Begründung der Bewertung

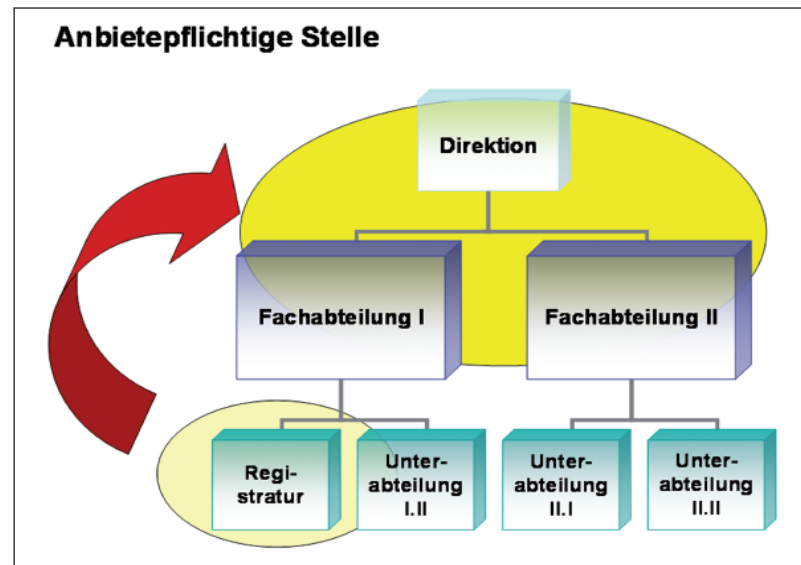
Damit Bewertungsentscheidungen auch in Zukunft nachvollzogen werden können, wird neben der Begründung der gesamten Bewertungsentscheidung zusätzlich jede Bewertung der einzelnen Positionen des Unterlagenverzeichnisses begründet (vgl. Abbildung 6). Über verbesserte Nachvollziehbarkeit hinaus erleichtern diese Begründungen die Zusammenarbeit bei der Bewertung. So sind die Entscheidungen der Stelle nach der rechtlich-administrativen Bewertung für das Bundesarchiv nachvollziehbar, sodass die historisch-sozialwissenschaftliche Bewertung auf dieser Grundlage vorgenommen werden kann. Wenn das vollständig bewertete Unterlagenverzeichnis anschließend zur Stellungnahme zurück an die Stelle gegeben wird, können auch hier die einzelnen Bewertungen dank der Begründungen nachvollzogen werden.

Bewertung mit Kriterienkatalog

Bewertungen im Schweizerischen Bundesarchiv werden mit dem neuen Gesamtkonzept anhand eines Kriterienkatalogs vorgenommen und begründet. Dieser *kommentierte Kriterienkatalog zur Bewertung*⁴ ist bei allen Entscheidungen anzuwenden und verbindlich. Die Anwendung eines fest-gelegten Kriterienkatalogs hat zum Ziel, eine – synchron und diachron – einheitliche Überlieferungsbildung zu gewährleisten und somit zur Konsistenz und Transparenz der Bewertungsarbeit beizutragen. Zwar schließt der Kriterienkatalog

einen gewissen Spielraum und damit die Möglichkeit zur individuellen Auslegung nicht aus, bietet jedoch einen gemeinsamen Referenzrahmen.

Der Kriterienkatalog ist in drei Bereiche unterteilt. Der erste umfasst die Ausschlusskriterien, der zweite die Kriterien für die Archivwürdigkeit und der letzte die Kriterien für eine allfällige nachträgliche Zusatzauswahl – bei prospektiv bewerteten Unterlagen.



5 | Verantwortung der Fach- und Führungskräfte bei der Bewertung.

Position xxx.x		Bewertung		Begründung
		Amt	BAR	
021.1	Unternehmensziele	A		Bescheinigen Strategie und deren Zielerreichung
053.4	Kundenzeitschrift	S		Auswahl zum Nachweis über die Kommunikation mit den Kunden (Nachweis der Geschäftstätigkeit)

6 | Ausschnitt eines bewerteten und begründeten Ordnungssystems.

- Die Ausschlusskriterien sind *Federführung* – Unterlagen werden nur bei der Stelle als archivwürdig bewertet, bei der die Federführung des Geschäfts lag – und *Unterlagentyp* – Unterlagen, die auf einer genehmigten Negativliste sind, gelten als nicht archivwürdig.
- Die Kriterien für Archivwürdigkeit sind weiter aufgeteilt in
 - Kriterien zur Ermittlung der rechtlichen und administrativen Bedeutung: Rechtliche Relevanz, Gewährleistung von Rechtssicherheit, Nachweis der Geschäftspraxis in der Wahrnehmung von Kompetenzen und Aufgaben.
 - Kriterien zur Ermittlung der historischen und sozialwissenschaftlichen Bedeutung: Nutzen für die Forschung, zeitgenössisches Interesse, Brisanz, Entwicklungen/Verlauf, Definitionsmacht.
- Die Kriterien für die nachträgliche Zusatzauswahl kommen nur in speziellen Fällen der pro-

spektiven Bewertung zur Anwendung, nämlich wenn infolge unvorhersehbarer Veränderungen die Notwendigkeit eintritt, die bereits erfolgte prospektive Bewertung in gewissen Bereichen zu revidieren. Die Kriterien hierzu sind *Wendepunkte, Präzedenzfälle* oder *Ungewöhnliches*.

Der *kommentierte Kriterienkatalog zur Bewertung* ist zusammengesetzt aus den vorgestellten Kriterien, die ihrerseits über Kommentare oder Indikatoren verfügen. Letztere dienen der weiteren Eingrenzung. So lässt beispielsweise das Kriterium *Nutzen für die Forschung* den Interpretationsspielraum noch sehr offen, die Kommentare oder Indikatoren schränken ihn jedoch weiter ein (vgl. Abbildung 7).

Die gemeinsame Orientierung am Kriterienkatalog gewährleistet eine gewisse Einheitlichkeit.

Konzept und Realität Erfahrungen aus dem Praxistest

Mitarbeit und Mitspracherecht

Grundsätzlich kann man sagen, dass die anbieterpflichtigen Stellen das Mitspracherecht und die Mitbestimmungsmöglichkeiten sehr schätzen. Die Zusammenarbeit wird als positiv wahrgenommen, einerseits weil sie auf einer partnerschaftlichen und gleichberechtigten Ebene abläuft, andererseits weil dadurch der Auswahlprozess im Speziellen und die Archivierung im Allgemeinen transparent(er) werden. Außerdem schätzen die anbieterpflichtigen Stellen den persönlichen Ansprechpartner im Archiv, an den man sich auch mit anderen Fragen im Bereich der Archivierung wenden kann.

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)

7 | Ausschnitt aus dem „kommentierten Kriterienkatalog zur Bewertung“.

Positive Nebenwirkungen der Bewertung

Die bisherigen Bewertungsarbeiten haben gezeigt, dass der Vorgang oder die Beschäftigung mit der prospektiven Bewertung die Auseinandersetzung mit der Geschäftsverwaltung im Allgemeinen und dem Ordnungssystem im Besonderen vertieft hat. Dies brachte verschiedene positive Nebeneffekte mit sich. So führten Diskussionen um einzelne Rubriken einerseits zu weiteren Überlegungen bezüglich einer verbesserten Dossierbildung und andererseits zur Erkenntnis, dass eine deutlichere oder verständlichere Namensgebung notwendig ist. Auch konnten Rubriken geschlossen werden, die sich im Verlauf der Bewertung als unbenutzt herausgestellt hatten, da Unterlagen an anderer Stelle abgelegt wurden.

Anwendbarkeit des Prozesses

Zum gesamten Prozess lässt sich sagen, dass er zwar nicht einfach, aber insgesamt gut anwend- und durchführbar ist. Auch der Kriterienkatalog wird nach einer Einführung durch das Bundesarchiv von den Stellen grundsätzlich als verständlich, vollständig und anwendbar empfunden. Da es sich bei der Bewertung um eine Fachaufgabe eines Archivs handelt und für die Personen der anbietungspflichtigen Stelle nicht zum Tagesgeschäft gehört, ist eine Einführung durch das Bundesarchiv notwendig. Als sinnvoll erwiesen hat sich dabei, dass die Bewertungsverantwortlichen der jeweiligen Verwaltungsstelle vom Bundesarchiv im Rahmen einer Kurzpräsentation in die für die Bewertung ihres Bereichs wichtigsten Punkte eingeführt werden. Zweckdienlich ist weiter eine gemeinsame Besprechung, nachdem beide Seiten

ihren Teil der Bewertung durchgeführt haben. So können die Bewertung miteinander geprüft und Unklarheiten, Missverständnisse und Uneinigkeiten bereinigt werden; eine enge Zusammenarbeit ist also entscheidend. Auch wenn der Grundsatz *im Zweifelsfall für die Archivierung* gilt, wird generell versucht, einen Konsens zu finden.

Nach der Bewertung ist vor der Bewertung

Sowohl das Unterlagenverzeichnis (zum Beispiel Ordnungssystem/Registrierungsplan), als auch die erfolgte Bewertung selbst müssen gepflegt werden, indem beispielsweise kontrolliert wird, ob die als archivwürdig eingestuften Unterlagen wirklich in der dafür vorgesehenen Rubrik abgelegt werden. Des Weiteren wird eine Anpassung der Bewertung nötig, wenn Rubriken aufgelöst – und Unterlagen umverteilt – werden oder neue Rubriken hinzukommen. Außerdem müssen Veränderungen und ihre Auswirkungen auf die Geschäfte einer Stelle hinsichtlich einer nachträglichen Zusatzauswahl beobachtet werden.

Das neue Gesamtkonzept

Ein Fazit

Das Vorgehen der prospektiven Bewertung wird von den Verwaltungsstellen als sinnvoll begrüßt, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die prospektive Bewertung gut in den Abnahmeprozess der Ordnungssysteme eingliedern lässt. Die Beteiligung und Mitarbeit der Verwaltungsstellen beziehungsweise der Fach- und Führungsebene derselben einzufordern, ist möglich, setzt jedoch eine gründliche Einführung und enge Zusammenarbeit

voraus. Der Wechsel zur geteilten Verantwortung für die Bewertung erweist sich ebenfalls als äußerst sinnvoll und steigert sowohl die Qualität der Bewertungsentscheidungen als auch deren Verbindlichkeit. Die Anwendung des Kriterienkatalogs erfordert, dass sich die Beteiligten eingehend mit den Bedeutungsfacetten ihrer Unterlagen auseinandersetzen, was immer wieder zu interessanten Ergebnissen führt. Die Begründung jeder einzelnen Bewertung führt zu Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Das neue Gesamtkonzept zur Bewertung im Schweizerischen Bundesarchiv hat seinen Praxistest bestanden und wird in Zukunft bei sämtlichen Bewertungsarbeiten angewandt werden.

Anmerkungen

- 1 www.news.admin.ch, Elektronische Daten und Dokumente: Bundesrat verabschiedet Massnahmenpaket. Bern, 23. Januar 2008.
- 2 Das *Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv 2010* ist auf der Webseite des Schweizerischen Bundesarchivs einzusehen, www.bar.admin.ch.
- 3 Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz – BGA) vom 26. Juni 1998, SR-Nummer 152.1.
- 4 Der *kommentierte Kriterienkatalog* ist auf der Webseite des Schweizerischen Bundesarchivs einzusehen, www.bar.admin.ch.