

Archive und Demokratie in der Informationsgesellschaft

“Archives of the people, by the people, for the people”

Christoph Graf¹

1 Einleitung

Archive – gemeint sind öffentliche beziehungsweise staatliche Archive – sind Archive des Volkes. Sie gehören diesem, sie sind durch das Volk, das heisst in seinem Namen und Auftrag, entstanden, und sie sind für das Volk bestimmt, sie sollen diesem dienen. Dieser klassische Demokratiebezug bildet die offizielle Legitimierung namentlich des Nationalarchivs der USA, und ähnlich stellen sich viele Nationalarchive demokratischer Rechtsstaaten dar.

Demokratisch-rechtsstaatliche Archive sind durch das erste französische Archivgesetz von 1794 begründet worden. Entsprechend dem französischen Beispiel und Vorbild verdankt das Schweizerische Bundesarchiv seine Entstehung dem demokratischen Impuls der Helvetischen Republik. Es wurde als «Nationalarchiv» begründet durch ein von den gesetzgebenden Räten der Helvetischen Republik am 18. Dezember 1798 verabschiedetes Gesetz, mit dem Auftrag, die «Documente der Gerechtigkeit, der Humanität, des Edelmuten, der Treue und des schweizerischen Biedersinnes» aufzubewahren.²

Die demokratische Entstehungsgeschichte moderner staatlicher Archive ist ausreichend belegt und bekannt. Auch die demokratische Ausrichtung und Funktion öffentlicher Archive ist in der klassischen Archiviliteratur und darüber hinaus immer wieder erwähnt, sie ist jedoch kaum je systematisch er-

örtert worden. Sie kann folgendermassen zusammengefasst werden: Staatliche Archive stellen durch die systematische Sicherung der dokumentarischen Spuren staatlicher Tätigkeit deren Nachvollziehbarkeit sicher; sie ermöglichen eine nachträgliche demokratische Kontrolle und halten Rechtstitel und Beweismaterial für Ansprüche von BürgerInnen an den Staat bereit; sie schaffen durch liberale und offene Zugangsregelungen Transparenz und damit Voraussetzungen für demokratische Mitwirkung und historisch-kritische Analyse mündiger BürgerInnen. Darüber hinaus leisten Archive durch aktive Vermittlungstätigkeit in Form von historischen Publikationen und Editionen zu politisch relevanten Themen wertvolle Beiträge an demokratische Meinungsbildung und kollektive Identität.

Diese traditionellen, demokratischen Wurzeln und Funktionen moderner Archive können als – zumindest in der archivischen Fachwelt – allgemein bekannt und konsensfähig vorausgesetzt werden. Die demokratischen Funktionen bedürfen jedoch einerseits der ständigen Konkretisierung und Exemplifizierung, und andererseits müssen sie laufend kritisch hinterfragt und aktualisiert werden. Sowohl die Typologie der Archive als auch der Demokratiekonzepte unterliegt einem permanenten Wandel. Dieser steht zur Zeit nicht zuletzt im Zeichen der postmodernen Informationsgesellschaft beziehungsweise des Informationszeitalters.

Archive, Demokratie und (postmoderne) Informationsgesellschaft, das sind die Schlüsselbegriffe der folgenden Ausführungen. Diese Begriffe, deren Verhältnis zueinander und deren Wechselwirkungen bedürfen sowohl der theoretischen als auch der praktischen Erörterung. Der vorliegende Artikel legt das Schwergewicht auf die praktische Ebene, auf die Darstellung von Fallbeispielen aus der jüngsten Geschichte des Schweizerischen Bundesarchivs. Nach einem Blick auf den Forschungsstand und einer Definition der verwendeten Schlüsselbegriffe im ersten, einleitenden Teil, sollen im zweiten Teil die besonders demokratierelevanten Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs auf nationaler Ebene geschildert werden, nämlich die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen und deren Umsetzung, die wichtigsten strategischen Entwicklungsprojekte sowie die Rolle des Schweizerischen Bundesarchivs im Zusammenhang mit der Gedächtnispolitik. Im dritten Teil

skizzieren wir schliesslich demokratierelevante Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs in der internationalen archivfachlichen Zusammenarbeit.

Diese Darlegungen sind zwar praxisbezogen, stehen aber in einem theoretischen Bezugsrahmen und erfolgen vor dem Hintergrund der neuesten, vor allem archivtheoretischen, teilweise aber auch ausgewählter staatsrechtlich-demokratietheoretischer und informationswissenschaftlicher Fachliteratur. Diesen Forschungsstand, auf den sich die folgenden Ausführungen beziehen, wollen wir im Folgenden für die Archivwissenschaft exemplarisch umschreiben.

Zunächst sei auf die ersten Jahrgänge der äusserst gehaltvollen und anregenden neuen Zeitschrift «Archival Science» hingewiesen, in der – häufig unter dem Stichwort «Postmodernismus» – AutorInnen wie Terry Cook, Bruno Delmas, Angelika Menne-Haritz und Eric Ketelaar, zum Teil unter Berufung auf Begründer und Vertreter des Postmodernismus wie Michel Foucault, Jacques Le Goff und Jacques Derrida, traditionelle Positionen und Definitionen wie etwa den Dokumenten- oder Aktenbegriff und damit die gesellschaftsrelevanten Funktionen der Archive hinterfragen und unter verschiedenen Gesichtspunkten einen Paradigmenwechsel für die Archive in der Informationsgesellschaft postulieren. Viele Aufsätze behandeln die Bedingungen der Informationsgesellschaft, den archivischen Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Viele betonen zudem die Demokratierelevanz der Archive sowohl im Bereich des Records Managements als auch in der Zugangs- und Vermittlungspolitik. Speziell erwähnt sei einer der Herausgeber von «Archival Science», Eric Ketelaar, der in dieser Zeitschrift wie in anderen neuesten Aufsätzen immer wieder die gesellschafts- und demokratierelevanten Funktionen der Archive, die – ambivalente – Bedeutung beziehungsweise Funktion von Akten, Archiven und Archivaren für die Grundrechte, betont hat.³

Für unser Thema und wegen seiner weltweiten Verbreitung muss als postmodernistisches Standardwerk zur Archivtheorie Jacques Derridas «Mal d'Archive. Une impression Freudienne» genannt werden. Auch diese eigen-

willige und teilweise schwer verständliche Archivtypologie anhand von Freuds Psychoanalyse geht von der Demokratierelevanz der Archive aus, etwa mit dem programmatischen und paradigmatischen Satz: «Die wirkliche Demokratisierung bemisst sich stets an diesem essentiellen Kriterium: an der Partizipation und am Zugang zum Archiv, zu seiner Konstitution und zu seiner Interpretation.»⁴

Als eines der neuesten archivwissenschaftlichen Sammelwerke von grundlegenden theoretischen Erläuterungen mit aktuellen praktischen Fallbeispielen ist ferner die Publikation von Richard J. Cox und David A. Wallace unter dem programmatischen Titel «Archives and the Public Good: Accountability and Records in Modern Society» besonders erwähnenswert. 14 Fallstudien behandeln darin die zentrale Bedeutung von Akten und Archiven, vor allem in so genannten *accountability crises*, zur Schaffung von Evidenz und Transparenz, von Rechenschafts- und Vertrauensfähigkeit von Behörden im Interesse der Demokratie. Offener Zugang zu öffentlichen Archiven wird zum Beispiel in einem Beitrag von Anne van Camp als «hallmark of a democratic government» umschrieben, und die Herausgeber bezeichnen zu Recht «privacy and access to information» als «the distinctive hallmarks of the modern Information Age».⁵

Zum neuesten archiv- und geschichtswissenschaftlichen Forschungsstand gehören ferner thematische Schwerpunktbände von historischen Fachzeitschriften, die in den letzten Jahren auffällig häufig den Funktionen und Problemen der Archive und dabei oft den gesellschafts-, wissenschafts- und demokratierelevanten Funktionen der Archive in der Informationsgesellschaft, insbesondere dem offenen Zugang gewidmet waren. Als Beispiele seien nur eine dem Thema «Geschichtsschreibung und Archivwesen» gewidmete Nummer der «Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte», die Ausgabe «Archivrecht – Archivzugang» der Zeitschrift für Geschichte «traverse» sowie das Heft «Archive und Geschichtsschreibung» der Reihe «Studien und Quellen» genannt.⁶

Beispielhaft weisen wir auf den Beitrag «Unentgeltlicher Zugang zum Archivgut als Grundrecht» von Andreas Kellerhals in «traverse»⁷ sowie auf den-

jenigen von Thomas Maissen, «Archive: ein neues gesellschaftliches Bedürfnis – neu ein gesellschaftliches Bedürfnis?» in der «Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte»⁸ hin. Beide Beiträge betonen die Demokratierelevanz, aber auch die Probleme insbesondere eines offenen Archivzugangs.

Soweit ein kurzer exemplarischer Einblick in den archivwissenschaftlichen Forschungsstand, auf den sich unsere Ausführungen beziehen. Auf die verwendete demokratietheoretische und staatsrechtliche sowie die informationswissenschaftliche Fachliteratur werden wir an den entsprechenden Stellen verweisen.

Im Zentrum der folgenden Darlegungen steht also eine Schilderung zahlreicher, sehr verschiedenartiger, unseres Erachtens durchweg demokratierelevanter Aufgaben und Zielsetzungen beziehungsweise Funktionen und Tätigkeiten, denen sich das Schweizerische Bundesarchiv in den letzten 10–15 Jahren gewidmet hat.

Die Darstellung stützt sich im Wesentlichen auf Akten des Schweizerischen Bundesarchivs und andere ungedruckte und gedruckte Quellen sowie auf die Erinnerung des Verfassers als eines Hauptakteurs, und sie stellt dessen persönliche Meinung dar. Es handelt sich also um einen bilanzierenden und (selbst)kritischen, quellenmässig abgestützten Erlebnisbericht vor einem theoretischen und abstrakten – nicht durchweg sichtbar gemachten – Hintergrund.

Vorerst jedoch kurz zur definitorischen Präzisierung der verwendeten Schlüsselbegriffe. Was den ersten Schlüsselbegriff, «Archiv», betrifft, so bedeutete es Eulen nach Athen zu tragen, ihn in der Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs umfassend zu definieren. Es genügt der knappe Hinweis auf eine allgemein übliche Kurzdefinition, auf die einschlägige Handbuch- und Fachliteratur sowie auf einige neueste Entwicklungstendenzen: Archive – hier im Wesentlichen staatliche Archive – sind öffentliche Institutionen zur Sicherung, Erschliessung und Vermittlung der dauernd wertvollen Unterlagen, die im Geschäftsgang der Behörden und Organe ihres Zuständigkeitsbereichs entstanden sind. Sie regeln und unterstützen die Bil-

derung und Verwaltung dieser Unterlagen in den aktenproduzierenden Stellen, ermitteln ihre Archivwürdigkeit nach juristisch-administrativen und historisch-wissenschaftlichen Kriterien, übernehmen und verwahren die nicht mehr ständig benötigten archivwürdigen Unterlagen sicher und fachgerecht, ordnen und inventarisieren sie und machen sie damit zu Archivgut. Sie stellen dieses zur Benutzung durch Dritte oder durch die Produzenten bereit, wirken aber auch selbst an der proaktiven Vermittlung und Auswertung des Archivguts mit. Archive – so auch das Schweizerische Bundesarchiv – verstehen sich heute als offene und moderne Informations- und Dienstleistungszentren für die Informationsgesellschaft und als Gedächtnisse der Nationen.

Diese Typologie stützt sich namentlich auf die deutsche Archivtheorie, wie sie etwa von J. Papritz, E. G. Franz und A. Menne-Haritz vertreten wird,⁹ sie entspricht im Wesentlichen auch der in den massgeblichen französischen Handbüchern festgelegten Doktrin,¹⁰ der in der gängigen nordamerikanischen Grundlagenliteratur vertretenen Sicht¹¹ und der anerkannten internationalen Terminologie.¹²

Diese Archivtypologie wird durch den eingangs erwähnten Forschungsstand, insbesondere durch die postmodernistischen Ansätze in vielen Aspekten aktualisiert und relativiert, jedoch nicht grundlegend verändert.

Auch der Demokratiebegriff kann hier – wegen seiner Generalität und Komplexität – in keiner Weise erschöpfend definiert werden. Wir begnügen uns mit dem Hinweis, dass auch der Demokratiebegriff unter den Bedingungen der postmodernen Informationsgesellschaft und dem Einfluss der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien neue Aspekte erhält wie zum Beispiel die *e-democracy*, das *e-voting*, das *e-government* et cetera und dass diese neuen Faktoren zusammen mit den Bedingungen der Globalisierung auch neue Akzente und Probleme des Demokratiebegriffs aufwerfen. Zudem verwenden wir den Demokratiebegriff nicht in einem engen, formalen und positivistischen Sinne, sondern im Sinne neuerer Arbeiten von Jörg Paul Müller, welche die Demokratiediskussion unter anderem mit diskurstheoretischen und sozialpsychologischen Ansätzen bereichern. Mit Müller verstehen wir

Demokratie im Folgenden als «ein menschliches Unternehmen, das sich in den Verfahren und im Vollzug der Verständigung über artikulierte Bedürfnisse und gelebte individuelle und kollektive Daseinsentwürfe konkreter Menschen konstituiert». Oder, etwas bestimmter: «Demokratie ist jene politische Ordnung, die der Selbstbestimmung oder Autonomie des Menschen als Individuum und als in die Gemeinschaft eingebettetes Wesen optimal entgegenkommt.»¹³

Müller hat unter diesen Gesichtspunkten die Formen und Akteure demokratischer Öffentlichkeit, das Konzept der *good governance* sowie das Grundrecht der Informationsfreiheit erörtert, zentrale Elemente der Demokratie also, denen die folgenden Ausführungen beziehungsweise die geschilderten Aktivitäten des Bundesarchivs gewidmet sind. Wir beziehen uns im Folgenden auf diese grundlegenden und überzeugenden Definitionen und Interpretationen von Müller.¹⁴

Beim dritten und letzten Schlüsselbegriff unserer Ausführungen, demjenigen der «Informationsgesellschaft», halten wir uns schliesslich – angesichts seines schillernden und unstabilen Charakters – an die Definition der vom Bundesrat eingesetzten *groupe de réflexion* für eine Informationsgesellschaft, welche diese in ihrem Bericht an den Bundesrat von 1997 verwendet hat und welche in einer kürzlich von den primär zuständigen Bundesstellen herausgegebenen Standortbestimmung «Informationsgesellschaft Schweiz» übernommen wurde. Informationsgesellschaft bezeichnet demnach «die im «Informationszeitalter» praktizierte Wirtschafts- und Gesellschaftsform, welche hauptsächlich auf der zunehmend interaktiven Gewinnung, Speicherung, Verarbeitung, Vermittlung, Verbreitung und Nutzung von Informationen und Wissen basiert und in welcher der produktive Umgang mit der Ressource Information und die wissensintensive Produktion eine herausragende Rolle spielen».¹⁵ Möglichkeiten und Grenzen, Chancen und Risiken der globalen Informationsgesellschaft wurden und werden an den Weltinformationsgipfeln von Genf 2003 und Tunis 2005 ausführlich erörtert. In der Schlusserklärung und im Aktionsplan, die in Genf verabschiedet wurden, figurieren die Archive und Bibliotheken als wichtige Pfeiler der Informationsgesellschaft.¹⁶

2 Demokratierelevante Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs auf nationaler Ebene

2.1 Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen

Das erste und wichtigste Massnahmenpaket in den 1990er-Jahren bildete die Erarbeitung umfassender gesetzlicher Grundlagen für eine zeit- und demokratiegerechte Aufgabenerfüllung des Bundesarchivs. Zuvor bestanden die Grundlagen bloss aus einer Verordnung des Bundesrats aus dem Jahr 1957, dem so genannten Archivreglement, das 1966 und 1973 revidiert beziehungsweise ergänzt und den jeweiligen Verhältnissen und Bedürfnissen geringfügig angepasst wurde. Dieses bloss auf das Verwaltungsorganisationsgesetz abgestützte Reglement enthielt nur eine implizite allgemeine Aktenablieferungspflicht für die damals so genannte allgemeine Bundesverwaltung sowie eine ursprünglich 50- und seit 1973 35-jährige allgemeine Sperrfrist mit Ausnahmebestimmungen nach oben und unten – Letztere nur zur Akteneinsicht zu wissenschaftlichen Zwecken –, welche relativ unbestimmt und restriktiv formuliert waren. Die Zugangsbedingungen hatten sich zwar praktisch seit einiger Zeit beträchtlich liberalisiert, doch bestand ein klares Defizit vor allem in Bezug auf den institutionellen Geltungsbereich sowie die Präzision und damit die Transparenz der benutzungsrechtlichen Bestimmungen.¹⁷

Anlass zur Formulierung dieser Grundlagen auf Gesetzesstufe gab – wie zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland – der Erlass des eidgenössischen Datenschutzgesetzes im Jahr 1992. Dieses sah nämlich rigorose – wenn auch mit einem Archivierungsvorbehalt versehene – Bestimmungen zur Vernichtung von Personendaten vor, welche von den aktenproduzierenden Verwaltungsstellen nicht mehr benötigt wurden, und es verlangte für die Bearbeitung, das heisst auch für die Archivierung von so genannten besonders schützenswerten Personendaten explizit eine Grundlage auf Gesetzesstufe.

Den eigentlichen Grund für die umfassende gesetzliche Regelung des Archivwesens auf Bundesebene aber bildete die Erkenntnis einer gesteigerten gesellschaftlichen und politischen Bedeutung der Archive in der Informa-

tionsgesellschaft. Diese beruhte auf dem dialektischen Prozess, den Hermann Lübbe nachträglich treffend einerseits als Schrumpfung der Gegenwart und andererseits als Ausdehnung und Vergegenwärtigung der Vergangenheit bezeichnet hat: Die enorme Beschleunigung des technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in den 1980er- und 90er-Jahren rief als Gegenbewegung eine einzigartige Hochkonjunktur von Geschichte und Erinnerung hervor. Je kürzer die Halbwertszeit des gegenwärtigen Wissens, je dynamischer und flexibler die Arbeitswelt der Gegenwart ist, desto grösser ist das Bedürfnis nach Orientierungswissen aus der Vergangenheit und desto grösser ist damit die gesellschaftliche Relevanz der Archive, welche dieses Orientierungswissen, die Quellen der Vergangenheit, für die Gegenwart und die Zukunft nutzbar machen.¹⁸ Dass dieser Prozess der Vergegenwärtigung der Vergangenheit und damit die gesellschaftliche Relevanz der Archive und deren gesetzliche Normierung durchaus eine spezifisch demokratierelevante Funktion hat, zeigte sich zu Beginn der 1990er-Jahre in der so genannten Staatsschutzkrise und in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre in der zweiten schweren «Gedächtniskrise», derjenigen betreffend die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs.

Die gesteigerte Bedeutung der Archive in der Informationsgesellschaft ist schliesslich insofern evident, als der Kern der Informationsgesellschaft, nämlich die Verarbeitung von Informationen und Wissen, gleichzeitig das Kerngeschäft der Archive darstellt. Das Informationszeitalter verstärkte also die Gesellschafts- und Demokratierelevanz der Archive, erforderte damit aber auch solidere und präzisere gesetzliche Grundlagen für deren Tätigkeiten.

Es kann hier nicht darum gehen, Ziel und Inhalt des Bundesgesetzes über die Archivierung vom 26. Juni 1998 generell zu erläutern. Dies ist in anderem Zusammenhang verschiedentlich geschehen.¹⁹ Wir beschränken uns auf einige demokratierelevante Grundzüge dieses Gesetzes. Bereits in einem ersten Grundlagenpapier vom November 1993 zuhanden des damaligen Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern, mit dem der Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt wurde, betonte das Bundesarchiv, es gehe bei der Archivierung um «eine Bundesaufgabe im Interesse der Rechtsstaatlichkeit, d. h. zur Gewährleistung von Rechtssicherheit, Rechts-

gleichheit und Kontinuität der Verwaltungstätigkeit», um unverzichtbare Grundlagen der Demokratie also. Zudem postulierte das Schweizerische Bundesarchiv schon damals ein «allgemeines Recht auf Einsicht in Verwaltungsunterlagen von Bundesorganen nach Ablauf einer 30-jährigen Schutzfrist» und damit ein demokratierelevantes Grundrecht.²⁰

Mit der Botschaft vom 26. Februar 1997 zum Bundesgesetz über die Archivierung bekannte sich der Bundesrat zu den demokratischen Zielen des Gesetzes, indem er betonte: «Die öffentlichen Archive erfüllen ein wesentliches Anliegen jedes demokratischen Rechtsstaates, indem sie staatliches Handeln dokumentieren und so für alle Bürgerinnen und Bürger überprüfbar machen. Sie sind das kollektive Gedächtnis unseres Staates und belegen die Entstehung und Entwicklung unserer individuellen und kollektiven Freiheiten und Rechte [...]. Einsicht in die Entstehung der Gegenwart schafft eine wichtige Voraussetzung für demokratisch-politisches Handeln [...]»²¹

Die wichtigsten demokratierelevanten Bestimmungen des mit wenigen Änderungen im Juni 1998 von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Archivierungsgesetzes sind:

- die Anhebung auf Gesetzesstufe, die Abstützung auf die Bundesverfassung (alt Art. 85, neu Art. 164) und damit die höhere Verbindlichkeit des Archivrechts;
- die wesentliche Erweiterung des Geltungsbereichs – und damit der Nachvollziehbarkeit und Transparenz – auf alle Bundesorgane – mit Ausnahme der Bundesgerichte, die aber nach den Grundsätzen dieses Gesetzes zu legiferieren haben, und auf Dritte, die Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen – mit Ausnahme der Kantone, soweit Bundesgesetze nichts anderes bestimmen (Anm. Art. 1 u. 4, zentrale und dezentrale Archivierung);
- der Grundsatz, wonach Archivierung einen «Beitrag zur Rechtssicherheit sowie zur kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung» leistet (Art. 2.2);
- die Integration des Archivierungsgesetzes in eine systemische, der Informationsgesellschaft adäquate Gesetzgebung zum Informationsrecht, das heisst konkret die Präzisierung in den verschiedenen Ausführungsbestimmungen, die Ergänzung von Aktenführungsregelungen im Regie-

- rungs- und Verwaltungsorganisationsrecht sowie die Harmonisierung mit dem Datenschutzrecht und mit dem in Vorbereitung befindlichen Öffentlichkeitsgesetz;²²
- die Beratungs-, Kontroll- und Weisungskompetenz des Bundesarchivs über die Aktenführung in den anbietepflichtigen Stellen, welche nicht nur die Effizienz, sondern auch die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und damit die *good governance* fördern soll;²³
 - die explizite allgemeine Anbietepflicht für alle nicht mehr ständig benötigten Verwaltungsunterlagen, welche zusammen mit der Bewertungskompetenz des Bundesarchivs und dem Ablieferungsgebot beziehungsweise Vernichtungsverbot für als archivwürdig bewertete Unterlagen eine systematische – natürlich keineswegs vollständige – Überlieferungsbildung und damit die angestrebte Transparenz und Nachprüfbarkeit sicherstellen soll;²⁴
 - das explizite Recht auf unentgeltliche Einsichtnahme in das Archivgut nach Ablauf der Schutzfristen, das heisst die erstmalige gesetzliche Verankerung dieses wichtigen, im Informationszeitalter zentralen demokratischen Grundrechts auf Information;²⁵
 - die Reduktion der allgemeinen Schutzfrist auf die weltweite Quasinorm von 30 Jahren und die wesentlich erleichterten und präzisierten Bedingungen für die Einsichtnahme während der Schutzfrist, insbesondere der Verzicht auf das Wissenschaftsprivileg zu Gunsten der Rechtsgleichheit und damit insgesamt eine beträchtliche, spezifisch demokratierelevante und der Informationsgesellschaft adäquate Öffnung und Liberalisierung des Archivzugangs;²⁶
 - die Harmonisierung der archivrechtlichen Benutzungsbestimmungen mit dem Persönlichkeits- und dem Datenschutz sowie mit anderen, sachlichen Schutzinteressen durch präzise und möglichst liberale Definitionen der Ausnahmen, das heisst der Beschränkungen des Einsichtsrechts nach 30 Jahren, insbesondere durch eine auf 50 Jahre verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten, welche nach Personennamen erschlossen sind; die sorgfältige Güterabwägung zwischen dem Recht auf Information und den legitimen Schutzinteressen ist ebenso demokratierelevant wie die Verankerung des Rechts und der Schutz der Interessen an sich;²⁷
 - schliesslich klare und benutzerfreundliche Verfahrensregelungen, insbe-

sondere bei ablehnenden oder einschränkenden Verwaltungsentscheiden, was als Transparenzerfordernis besonders demokratierelevant ist.²⁸

In der parlamentarischen Behandlung des Archivierungsgesetzes wurde die Demokratierelevanz der erwähnten Bestimmungen und des ganzen Erlasses immer wieder betont und praktisch durchweg unterstützt.²⁹ Erwähnenswerte Änderungen am bundesrätlichen Entwurf wurden nur insofern vorgenommen, als die Bundesgerichte im Sinne der Gewaltentrennung wie erwähnt vom Geltungsbereich ausgenommen, aber zu analoger Legiferierung verpflichtet wurden, sowie durch eine Bestimmung, welche die verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten nicht mit, sondern erst drei Jahre nach dem Tod der betroffenen Person enden lässt.³⁰

Im Übrigen waren die parlamentarischen Debatten sowohl im Plenum als auch in den Kommissionen geprägt durch ein massiv gesteigertes politisches Interesse an den Fragen der Archivierung, insbesondere an den benutzungsrechtlichen Problemen beziehungsweise an der Dokumentation und Aufarbeitung der Vergangenheit. Dieses grosse Interesse zeugt von der gesteigerten Bedeutung der Archive in der Informationsgesellschaft, war aber im Wesentlichen die Folge der Koinzidenz zwischen dem schon 1993 eingeleiteten Archivgesetzgebungsverfahren und der 1995/96 einsetzenden grossen Vergangenheitsdebatte und Gedächtniskrise um die Rolle der Schweiz in der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Geschichte und Archivwesen im Allgemeinen, die Debatte um die Schweiz und den Zweiten Weltkrieg und das Schweizerische Bundesarchiv im Besonderen erfuhren eine nie da gewesene Politisierung. Dies führte auch zu Interessenkonflikten um die Öffnung und Auswertung von sensiblem Archivgut sowie gelegentlich zu politisch motivierter Kritik an der Öffnungspolitik des Bundesarchivs, doch wurde dabei die grundsätzliche demokratierelevante Funktion des Bundesarchivs, das heisst die Überlieferungsbildung und die Vermittlung der dokumentierten Vergangenheit an die Gegenwart, nie in Frage gestellt. So bewirkten die erwähnte Koinzidenz und die damit verbundene Politisierung und Sensibilisierung für die Fragen der Archivierung insgesamt eine Verstärkung der demokratierelevanten Inhalte des neuen Archivierungsgesetzes und der entsprechenden Funktionen des Bundesarchivs überhaupt.³¹

Insgesamt kann also die Schaffung umfassender gesetzlicher Grundlagen für die Archivierung auf Bundesebene in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre durchaus als erfolgreicher Schritt zur Demokratisierung in der Informationsgesellschaft bezeichnet werden. Im kritischen Rückblick und internationalen Vergleich müssen aber fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Archivierungsgesetzes auch einige Mängel und Lücken, alte und neue Probleme und Tendenzen im Hinblick auf die Demokratierelevanz dieser Gesetzgebung zumindest angedeutet werden.

An erster Stelle ist das stetig zunehmende Umsetzungsdefizit im Bereich der Sicherung und Überlieferungsbildung zu erwähnen, das im Wesentlichen durch die völlig ungenügenden Ressourcen des Bundesarchivs bedingt ist, durch die neuesten Sparprogramme des Bundes massiv verschlimmert wird und nicht nur den so genannt erweiterten Geltungsbereich des Gesetzes, sondern auch den Kernbereich der Bundesverwaltung betrifft. Das Bundesarchiv ist heute immer weniger in der Lage, entsprechend dem gesetzlichen Auftrag und faktischen Bedarf systematisch die Aktenführung in den anbietend- und archivierungspflichtigen Stellen zu betreuen, die angebotenen Unterlagen zu bewerten und die als archivwürdig bewerteten Unterlagen zu übernehmen beziehungsweise aktiv anzufordern. Eine weitere Verschärfung der Lage ergibt sich aus der mittlerweile praktisch vollumfänglichen Digitalisierung der Produktion, Kommunikation und Speicherung der potenziell archivwürdigen Unterlagen in den Bundesorganen beziehungsweise aus den ungenügenden Instrumenten und Ressourcen zur systematischen Verwaltung und archivischen Erfassung dieser Unterlagen. Faktisch wird heute ein immer grösserer Teil vor allem der elektronischen Unterlagen der Bundesstellen weder systematisch klassiert und verwaltet noch für eine dauerhafte Aufbewahrung gesichert. Dazu kommt die generelle Tendenz zur Privatisierung staatlicher Aufgaben und Kompetenzen, die dazu führt, dass immer mehr gesamtgesellschaftlich relevante Prozesse nur mehr im archivrechtlich nicht erfassenden, privaten Bereich dokumentiert sind.³²

Schliesslich hat sich im Bereich der Sicherung in den letzten Jahren verschiedentlich eine Tendenz der Departemente und des Bundesrats bemerkbar gemacht, bei sensiblen Personendaten entgegen der gesetzlichen all-

gemeinen Anbietepflicht an das Bundesarchiv mittels bereichsspezifischer Verordnungen die Vernichtung aus datenschutzrechtlichen Überlegungen anzuordnen.³³

Insgesamt bedeuten diese Umsetzungsdefizite insofern auch Demokratie-defizite, als sie immer mehr, grössere und gravierendere Informations- und Überlieferungslücken und damit Mängel an Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen und gesamtgesellschaftlich relevanten Handelns entstehen lassen.

An zweiter Stelle zeichnen sich – auf der anderen Seite des archivischen Aufgabenspektrums – alte und neue Probleme und Tendenzen ab, welche den Demokratisierungseffekt der beschriebenen Archivierungsgesetzgebung relativieren. Da ist einerseits eine gewisse Tendenz der zuständigen Bundesbehörden, das heisst letztlich des Bundesrats, zu erwähnen, in kritischen Fällen, nämlich dann, wenn öffentliche Kritik an früherem Verwaltungshandeln laut wird, die liberalen Benutzungsbestimmungen des Archivierungsgesetzes durch restriktive Auflagen, gezielte Sperrungen und Verlängerungen der Schutzfristen zu unterlaufen und damit die Aufarbeitung der Vergangenheit zu erschweren.³⁴ Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass die internationale Tendenz im Informations- und Archivrecht im Informationszeitalter auf weitere Reduktionen der Schutzfristen beziehungsweise auf das unmittelbare Öffentlichkeitsprinzip unter Vorbehalt differenzierter Schutzfristen für bestimmte, vor allem persönlichkeitsrelevante Kategorien von Informationen und Unterlagen hinzielt. Unter diesem Gesichtspunkt stellt die bisherige schweizerische archiv- und informationsrechtliche Gesetzgebung zwar einen wichtigen Fortschritt in Richtung Liberalisierung und damit auch Demokratisierung dar, aber noch keineswegs den Abschluss dieser Entwicklung. Nach dem immer noch ausstehenden Erlass eines allgemeinen eidgenössischen Öffentlichkeitsgesetzes, das heisst nach dem nun auch vom Bundesrat befürworteten Übergang vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt, wird auch eine weitere Liberalisierung der archivrechtlichen Benutzungsbestimmungen zu prüfen sein. Mit namhaften Rechts- und Archivexperten des In- und Auslands plädieren wir im Interesse der demokratischen Infor-

mationsgesellschaft für diese Verstärkung der Informationsfreiheit und Entwicklung zum Öffentlichkeitsprinzip, für dessen Harmonisierung mit weiter liberalisierten Archivgesetzen und damit für eine weitere Verstärkung der demokratisierenden Funktion der Archive.³⁵

2.2 Die Umsetzung im Allgemeinen

Ein weiteres Paket von demokratierelevanten Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs auf nationaler Ebene bestand folgerichtig in der situations- und bedarfsgerechten Konkretisierung und Umsetzung der erläuterten gesetzlichen Grundlagen, abgesehen von der Bewältigung der erwähnten Umsetzungsdefizite. Die Konkretisierung erfolgte in einem hierarchisch aufgebauten Instrumentarium von Planungsgrundlagen, nämlich in einem partizipativ erarbeiteten Leitbild, einem Geschäftsplan respektive in strategischen Jahres- und Mehrjahreszielen sowie in operativen Jahresplanungen und deren Herunterbrechung auf Zielvereinbarungen mit allen Mitarbeitenden, verbunden mit einem entsprechenden Controlling und Reporting. In allen diesen Planungs- und Arbeitsgrundlagen hat das Schweizerische Bundesarchiv die Ausrichtung auf den demokratischen Rechtsstaat betont. So wurde beispielsweise die Unterstützung einer systematischen Aktenführung als Voraussetzung für transparentes Verwaltungshandeln, *e-government* und die Realisierung des Öffentlichkeitsprinzips bezeichnet, die Bewertung nach dem Kriterium der Kontinuität des Rechtsstaates konzipiert und in der Vermittlung und Auswertung der Dienstleistungscharakter, die Offenheit und die Kundenorientierung unterstrichen. Ergänzt wurden und werden die allgemeinen Planungsgrundlagen durch analog ausgerichtete bereichsspezifische Konzepte für die archivischen Hauptfunktionen.³⁶ Eine wichtige demokratierelevante Erweiterung des traditionellen archivischen Aufgabenspektrums in der Informationsgesellschaft bildete auch der Aufbau einer proaktiven Vermittlungstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit, gestützt auf den neuen gesetzlichen Auftrag des Bundesarchivs, sich auch an der Auswertung des Archivguts zu beteiligen.³⁷

2.3 Strategische Entwicklungsprojekte

Als Beispiele für demokratierelevante Umsetzungsaktivitäten des Bundesarchivs zu den erläuterten gesetzlichen Aufgaben auf nationaler Ebene seien im Folgenden die vier wichtigsten strategischen Entwicklungsprojekte der letzten Jahre vorgestellt.

Nach umfangreichen Vorarbeiten seit 1990 lancierte das Bundesarchiv 1995 mit dem GEVER-Konzept (Geschäftsverwaltungskonzept) eine breit angelegte archivfachlich und informationstechnisch gut abgestützte Initiative zur Durchsetzung einheitlicher Standards einer systematischen, effektiven und effizienten Aktenführung und Geschäftsverwaltung in der ganzen Bundesverwaltung sowie zur Entwicklung, Standardisierung und Anwendung moderner Softwareinstrumente zwecks Unterstützung einer solchen Akten- und Geschäftsführung. In den folgenden Jahren wurden im Rahmen der GEVER-Strategie Aktenführungsstandards erlassen und auf die neuen gesetzlichen Grundlagen abgestützt, das heisst für allgemein verbindlich erklärt. Zudem wurden in enger Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Bundesstellen, insbesondere den Informatikorganen, entsprechend der informationstechnischen Entwicklung verschiedene Generationen von Softwareinstrumenten beziehungsweise GEVER-Systemen entwickelt oder evaluiert, in zahlreichen Bundesämtern eingesetzt und teilweise standardisiert. Diese Systeme unterstützten zunächst konventionelle (Papier-), dann hybride Registraturen und sind nun zunehmend auf die vollelektronische Unterlagen- und Geschäftsverwaltung ausgerichtet. Das Bundesarchiv selbst hat für die Verwaltung seiner eigenen, damals noch vorwiegend konventionellen Geschäftsunterlagen im Jahr 1992 das erste, relativ bescheidene Einplatzsystem eingesetzt und plant zur Zeit eine vollelektronische Modellregistratur mit Hilfe des neuesten, multifunktionellen, auf Betreiben des Bundesarchivs evaluierten und bundesweit standardisierten GEVER-Systems.³⁸

Mit der GEVER-Strategie des Bundesarchivs sollen unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft Effektivität und Effizienz, Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns in den Bundesorganen und damit demokratierelevante Elemente der *good governance* gefördert und

demokratierelevante Überlieferungsbildung zwecks demokratischer Nachkontrolle und historisch-kritischer Analyse der Vergangenheit sichergestellt werden. Neben den Erfolgen dieser Strategie sei nicht verschwiegen, dass deren Entwicklung und bundesweite Durchsetzung auch auf zahlreiche Schwierigkeiten, nicht zuletzt auf Ressourcenprobleme infolge der Sparpolitik des Bundes, gelegentlich auch auf Unverständnis und Nachlässigkeit stösst.

Das Projekt ARELDA (Archivierung elektronischer Daten und Akten) deckt im Lebenszyklus der Unterlagen die nächste Phase oder archivische Funktion ab, nämlich diejenige der Übernahme und Konservierung, und es bildet die logisch zwingende Reaktion des Bundesarchivs auf den flächendeckenden Einsatz der EDV in den Bundesorganen. Es erfüllt den – mehrfach demokratierelevanten – Kernauftrag der Archivierung unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft. Trotz zahlreicher nationaler und internationaler Grossprojekte existieren heute weltweit noch keine umfassenden Konzepte und operationellen Systeme zur Langzeitarchivierung und -nutzbarmachung elektronischer und digitaler Unterlagen verschiedenster Strukturen und Formate aus heterogenen Systemen und Applikationen, womit der demokratierelevante Grundauftrag der Archivierung an sich in Frage gestellt ist. Das Bundesarchiv hat deshalb im Jahr 2001 nach intensiven Vorabklärungen und internationalem Informationsaustausch das strategische Entwicklungsprojekt ARELDA gestartet. Auf Grund einer so genannten strategischen Informations-System-Planung und nach intensiver Überzeugungsarbeit bei zahlreichen beteiligten und interessierten Bundesstellen wurde das Projekt als so genanntes *e-government*-Projekt im Jahr 2000 in die bundesrätliche Strategie für die Entwicklung der Informationsgesellschaft in der Schweiz integriert. Die erste, von 2001–2004 dauernde Etappe dieses bis 2008 laufenden Projekts wird mit Sonderkrediten der interdepartementalen «Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft» finanziert. Zudem erhielt das Bundesarchiv Forschungsmittel, um den Erfahrungsaustausch und die Systementwicklung in einem internationalen Projektverbund voranzutreiben. Ende 2003 liegen ermutigende und international beachtete Teilergebnisse des Projekts ARELDA vor, zum Beispiel eine technische Lösung für die softwareinvariante (das heisst von spezifischen Softwareprodukten unabhängige) und ausschliesslich auf offenen internationalen Standards beru-

hende Langzeitarchivierung von komplexen relationalen Datenbanken. Ein weiterer wichtiger Meilenstein wurde Ende 2003 mit der Spezifikation und Beschaffung eines Massenspeichersystems erreicht, in dem auf Magnetbändern bis zu 500 Terabytes an Daten, was der Kapazität von rund 1 Million CD-ROM entspricht, langfristig und katastrophensicher gespeichert werden können.

Die Entwicklung des Gesamtsystems ARELDA folgt dem inzwischen weltweit akzeptierten Referenzmodell «Open Archival Information System» (OAIS), welches 2003 als internationaler Standard ISO 14721:2003 verabschiedet wurde. Bis zur Fertigstellung des Gesamtsystems ARELDA wird die 1982 begonnene Übernahme von archivwürdigen digitalen Daten aus verschiedensten Applikationen von Bundesstellen durch Ad-hoc-Lösungen weitergeführt, die es ermöglichen, diese Daten später ohne Verluste in die definitive Lösung ARELDA zu übernehmen. Zur Zeit besitzt das Bundesarchiv rund 15 Terabytes an Archivdaten. Die Datenmenge nimmt zur Zeit rapide zu. Ab 2005 wird ein Zuwachs der Archivdatenmenge von 20 Terabytes pro Jahr erwartet.

Die dringend erforderliche Weiterentwicklung des Systems, vor allem des aufwändigen produktiven Betriebs ist zwar für die nächsten Jahre gesichert, aber infolge der Finanzlage des Bundes mittel- und längerfristig gefährdet. Die Demokratierelevanz des Projekts ergibt sich ohne weiteres aus derjenigen der Archivierung an sich, das heisst, die Sistierung des Projekts würde unweigerlich nicht nur eine Gefährdung der bundesrätlichen Strategie für die Informationsgesellschaft, konkret der Sicherheit und Verfügbarkeit der relevanten Verwaltungsinformationen, bedeuten, sondern auch ein entsprechendes Demokratiedefizit, nämlich ein Defizit an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechenschaftsfähigkeit des Bundes.³⁹

Das dritte demokratierelevante strategische Schlüsselprojekt des Bundesarchivs, das hier nur erwähnt werden soll, ist die im Endzustand umfassende elektronische Erschliessung und Zugänglichmachung der Bestände, das heisst das Projekt DONABAR⁴⁰ (Dossier-Nachweis im Bundesarchiv) und dessen Weiterentwicklung zu einem integrierten Archiv-Informationssystem

(AIS). Das Projekt DONABAR wurde im Jahr 1998 als logische Weiterentwicklung des Projekts und der Applikation EDIBAR (Elektronische Datenverarbeitung im Bundesarchiv) gestartet und steht zur Zeit nach zahlreichen Verzögerungen und Schwierigkeiten kurz vor dem Abschluss. Nachdem im Vorgängerprojekt die Verwaltung und Erschliessung der Bestände bis auf die Stufe der einzelnen Akzessionen, das heisst Ablieferungen, automatisiert worden ist, beinhaltet DONABAR zusätzlich die Digitalisierung und Integration der Detailfindmittel, das heisst der Verzeichnisse zu den einzelnen Akzessionen, und damit die elektronische Erschliessung und Zugänglichmachung entsprechend der internationalen Erschliessungsnorm ISAD (G) vom Gesamtbestand bis zu den einzelnen Dossiers, für bestimmte, vor allem audiovisuelle Bestände bis zu den einzelnen Dokumenten. Der Grossteil des Archivguts, das heisst der archivierten und erschlossenen Unterlagen und Informationen, ist damit in einem einheitlichen, multifunktionalen System nach verschiedensten formalen und inhaltlichen Kriterien und entsprechend den gültigen nationalen und internationalen Standards, wo möglich in ihrem Entstehungskontext und auf verschiedenen Stufen bis hin zum einzelnen Geschäft oder Vorgang online recherchierbar. Die Weiterentwicklung der Applikation zu einem alle archivischen Funktionen umfassenden AIS befindet sich im Planungsstadium.⁴¹

Es versteht sich von selbst, dass durch diese elektronische Erschliessung die Zugänglichkeit und Benutzbarkeit des Archivguts, das Auswertungspotenzial der riesigen Mengen an äusserst vielfältigen und komplex strukturierten Unterlagen und Informationen des Bundesarchivs massiv gesteigert und verbessert wird und weiter werden soll und dass diese Öffnung und Erweiterung des kollektiven Gedächtnisses der Informationsgesellschaft adäquat und demokratierelevant ist, indem sie die Rekonstruktion staatlichen Handelns, die historisch-kritische Analyse der Vergangenheit und die politische Meinungsbildung in der Gegenwart erleichtert und ermöglicht.

Mit dem vierten und letzten hier zu nennenden strategischen Entwicklungsvorhaben, dem Projekt IZBUND (Informationszentrum Bund), soll die elektronische Erschliessung des Archivguts zu einem eigentlichen virtuellen Orientierungsraum oder Zugang zum Archiv erweitert werden. Ziel des Pro-

jekts ist generell die Verbesserung der Dienstleistungen des Bundesarchivs durch den Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, speziell der zeit- und ortsunabhängige Zugriff auf die digitalisierten Metadaten, das heisst Findmittel, und auf bestimmte digitale beziehungsweise digitalisierte Primärdaten, das heisst Unterlagen und Archivgut in ihrem Kontext. Zielpublikum sind alle Personen, die archivische Unterlagen oder Kontextinformationen zu diesen suchen. Ihnen sollen moderne Suchinstrumente, neue Suchwege und selbsterklärende beziehungsweise leicht verständliche, qualitativ hoch stehende, zuverlässige und langfristig verfügbare Informationen online angeboten werden. Konkrete Produkte und Inhalte des virtuellen Orientierungsraumes bilden das oben erwähnte und weiterentwickelte Online-Recherchesystem des Bundesarchivs, welches eine thematisch orientierte systematische Beständeübersicht und Detailrecherchen nach einzelnen Vorgängen respektive Dossiers ermöglicht, ferner eine virtuelle Auskunft unter dem Titel «Themen im Focus», welche die empirisch ermittelten häufigsten Anfragen beantwortet, und schliesslich eine virtuelle Handbibliothek mit den wichtigsten digitalisierten Amtsdrukschriften des Bundes seit 1848, welche eine wichtige hinweisende und ergänzende Funktion zum eigentlichen Archivgut haben.

Auch dieses Projekt, welches im Jahr 2000 gestartet wurde und 2004 abgeschlossen werden soll, wurde als *e-government*-Projekt in die bundesrätliche Strategie für die Informationsgesellschaft aufgenommen und mit entsprechenden Sonderkrediten unterstützt. Es entspricht auch der Strategie anderer Nationalarchive westlicher Industriestaaten im Informationszeitalter, so zum Beispiel Deutschlands und der USA.⁴² Das Projekt IZBUND bedeutet nochmals eine wesentliche Verstärkung und Erweiterung der mit der elektronischen Erschliessung (DONABAR) bewirkten Öffnung und Nutzbarkeit des Archivguts und damit eine weitere Demokratisierung. Es situiert und integriert das Bundesarchiv in der postmodernen Informationsgesellschaft und unterstützt durch den erleichterten Zugriff auf die Unterlagen und Informationen des Bundes ihren demokratischen Charakter.

2.4 Das Bundesarchiv und die Gedächtnispolitik

Umfangreiche und spezifisch demokratierelevante Aktivitäten unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft hat das Schweizerische Bundesarchiv auf nationaler Ebene auch im Zusammenhang mit den drei markanten «Gedächtniskrisen» oder «Krisen der Gedächtnisorte» entfaltet, welche die Schweiz in den letzten 15 Jahren durchlaufen hat.⁴³ Wir meinen damit die Staatsschutz- oder «Fichenkrise» zu Beginn der 1990er-Jahre, die grosse Debatte um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre und die im Grunde nicht weniger virulente Auseinandersetzung zu Beginn dieses Jahrhunderts um die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Apartheidregime in Südafrika. Die Aktivitäten des Bundesarchivs in diesen drei grossen Vergangenheitsdebatten sind vom Verfasser in einer früheren Ausgabe dieser Zeitschrift dargestellt worden und sollen deshalb hier nur kurz rekapituliert und vor allem in unseren Kontext der Demokratierelevanz eingeordnet werden.⁴⁴ Dies geschieht nicht zuletzt vor dem Hintergrund der theoretischen Erläuterungen und praktischen Fallstudien, die Richard J. Cox und David A. Wallace kürzlich in dem eingangs erwähnten Sammelband unter dem paradigmatischen Titel «Archives and the Public Good. Accountability and Records in Modern Society» herausgegeben haben.

In der Staatsschutzkrise um die Überwachung und Bespitzelung Hunderttausender von Schweizer BürgerInnen und AusländerInnen durch die politische Polizei erreichte das Bundesarchiv gegen den ursprünglichen Willen des Bundesrats zusammen mit anderen interessierten Kreisen, dass das Parlament schliesslich mit dem Bundesbeschluss vom Oktober 1992 nicht die Vernichtung, sondern die Archivierung der äusserst umfang- und aufschlussreichen Unterlagen des Staatsschutzes anordnete. Diese wurden im Interesse des Persönlichkeits- und Datenschutzes der administrativen Wiederverwendung entzogen und nach der Möglichkeit der Einsichtnahme für die betroffenen Personen einer ursprünglich absoluten 50-jährigen Schutzfrist unterstellt. Diese verlängerte Schutzfrist wurde jedoch durch das Archivierungsgesetz und die 2001 erfolgte Aufhebung des Bundesbeschlusses von 1992 mittlerweile soweit relativiert, dass eine Einsichtnahme und wis-

senschaftliche Auswertung unter den normalen gesetzlichen Bedingungen auch innerhalb dieser Schutzfrist möglich ist.⁴⁵

Die Demokratierelevanz erscheint hier besonders evident. Durch die Archivierung und Nutzbarmachung der Staatsschutzakten wurde erreicht, dass die unter demokratischen Gesichtspunkten äusserst problematische «Gesinnungsschnüffelei», das heisst die Überwachung und Registrierung politischer Äusserungen und Aktivitäten von BürgerInnen und BewohnerInnen des Landes nicht nur durch die Betroffenen, sondern auch durch Dritte rekonstruiert werden kann, dass demokratische Rechte geltend gemacht und Lehren aus der Vergangenheit gezogen, das heisst die Kontrollmechanismen zum Schutze der Demokratie verbessert werden konnten und weiterhin können.

Einige Jahre nach dem Inkrafttreten der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen kann im Sinne einer Zwischenbilanz festgehalten werden, dass die Sicherung und Erschliessung der Staatsschutzakten aus dem fraglichen Zeitraum von 1960–1990 – sowie deren sondergesetzliche Konsultation durch die Betroffenen – abgeschlossen und dass die gesetzlichen Folgerungen im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 weit gehend gezogen worden sind, jedenfalls was die Eingrenzung der Aufgaben und Kompetenzen der zuständigen Behörden sowie die Kontrollmechanismen betrifft.⁴⁶

Andererseits muss bemängelt werden, dass gerade die Archivierung der Staatsschutzakten in den neuen gesetzlichen Grundlagen zur Wahrung der inneren Sicherheit unbefriedigend geregelt wurde. Die aus dem direkten Verkehr mit ausländischen Sicherheitsbehörden stammenden Daten im Staatsschutzinformationssystem sind zum Beispiel ausdrücklich von der Anbieterpflicht ausgenommen.⁴⁷ Folge davon ist, dass ein wesentlicher Teil des Datenbestands des Staatsschutzes periodisch gelöscht wird und im Schweizerischen Bundesarchiv nicht nachweisbar sein wird.⁴⁸ Die Benutzung und Auswertung der Staatsschutzakten von 1960–1990 durch Drittpersonen ist verschiedentlich beantragt und meist auch, allerdings mit Auflagen, bewilligt worden. Eine systematische wissenschaftliche Auswertung dieser nicht zu-

letzt demokratiegeschichtlich und politisch bedeutsamen Quellen ist bisher – abgesehen vom Untersuchungsbericht der vom Bund beauftragten Experten von 1993 – nicht erfolgt.⁴⁹ Sie dürfte wegen der Auflagen des Persönlichkeits-schutzes erst mittelfristig möglich beziehungsweise sinnvoll sein, wird sich aber eines Tages gerade zur Erforschung und damit Stärkung der schweizerischen Demokratie aufdrängen. Erst dann wird die Demokratierelevanz der Archivierung der Staatsschutzakten voll zum Tragen kommen. Diese Demokratierelevanz, aber auch die Ambivalenz der Archivierung von Staatsschutz- und Geheimdienstakten, die ambivalente Bedeutung der Unterlagen und Archive für die Grundrechte überhaupt, ist in letzter Zeit von Philosophen und Archivaren zu Recht kritisch und differenziert erörtert worden. Unterlagen und Archive können grundsätzlich sowohl der Kontrolle und Unterdrückung als auch der Stärkung der Rechte und der Befreiung von BürgerInnen dienen. Aufgabe demokratischer Archive in der Informationsgesellschaft ist es, der befreienden Funktion zum Durchbruch zu verhelfen.⁵⁰ Trotz aller Unterschiede zwischen dem schweizerischen Staatsschutz und der politischen Polizei von Diktaturen und repressiven Regimen ist auch auf die analoge Problemstellung und demokratisierende Rolle der Archive bei der Sicherung, Erschliessung und Vermittlung von «Archives of Repression» hinzuweisen.⁵¹

Die Mithilfe bei der Bewältigung der zweiten und zweifellos schwersten Gedächtniskrise der Schweiz in den letzten Jahrzehnten, derjenigen um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs, stellte einen Schwerpunkt in der öffentlichkeitswirksamen und demokratierelevanten Tätigkeit des Bundesarchivs in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre dar. Diese von Jakob Tanner «Krise der Nation» genannte «Havarie der schweizerischen Erinnerungspolitik»⁵² erschütterte das Geschichtsbild und damit die kollektive Identität der Schweizer Bevölkerung nachhaltig, stellte hohe Anforderungen an die eidgenössischen Behörden, nicht zuletzt an das Bundesarchiv, bot aber allen Betroffenen auch die Chance einer Neuorientierung oder, im Falle des Bundesarchivs, einer Bestätigung und Bewährung in seiner demokratisierenden Funktion.

Die Rolle des Bundesarchivs in dieser grossen Vergangenheitsdebatte bestand im Wesentlichen darin, dass es bei der Schaffung der gesetzlichen

Grundlagen für eine weltweit erstmalige und einzigartige vollständige Öffnung aller relevanten Archive für die vom Bundesrat eingesetzte Unabhängige Expertenkommission mitwirkte, dass es dieses Forschungsgremium beherbergte und beriet, vor allem aber bei seinen Recherchen unterstützte und dass es viele relevante Bundesakten nachträglich sicherte und zusätzlich erschloss. Darüber hinaus organisierte das Bundesarchiv Ausstellungen und Veranstaltungen, publizierte historisch-kritische Analysen und Dokumentationen und beriet die Bundesbehörden bei der Stellungnahme zu den Forschungsergebnissen der Expertenkommission sowie zu Klagen und Anfragen von Betroffenen, Medienverlautbarungen et cetera. Schliesslich dokumentierte das Bundesarchiv nicht nur die Unabhängige Expertenkommission und die Bundesbehörden laufend mit den benötigten Unterlagen, sondern auch die von dem internationalen Komitee zur Identifikation nachrichtenloser Vermögen beauftragten Revisionsfirmen und die amerikanischen Gerichte, die gemäss dem Vergleich zwischen den Schweizer Banken und den Sammelklägern mit der Auszahlung von Entschädigungen an Berechtigte und Betroffene beziehungsweise deren Nachkommen beauftragt worden waren.

Der Leitgedanke hinter all diesen Aktivitäten des Bundesarchivs bestand darin, alle relevanten Quellen zugänglich zu machen und damit die Grundlagen zu schaffen für eine kritische Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit. Mit dem der Informationsgesellschaft adäquaten Öffentlichkeitsprinzip wurde Transparenz geschaffen, und diese ermöglichte eine neue Erinnerungskultur und eine gesellschaftliche Selbstvergewisserung. Durch die Selbstverpflichtung des Staates zur systematischen Archivierung und Offenlegung seiner Unterlagen werden nicht nur individuelles und kollektives Erinnern sowie historisch-wissenschaftliche Forschung ermöglicht, sondern auch Voraussetzungen für neues Vertrauen in demokratisch-rechtsstaatlich handelnde Behörden geschaffen. Insofern bildeten die Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs in der Geschichtsdebatte um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs einen substanziellen Beitrag an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie.⁵³

Eine persönliche Zwischenbilanz einige Jahre nach dem Abschluss dieser Vergangenheitsdebatte kommt zum Schluss, dass die so genannte öffent-

liche Meinung nach einer gewissen Übersättigung mit historisch-kritischen Forschungsergebnissen sehr rasch wieder zur Tagesordnung übergegangen ist, dass aber doch eine nachhaltige Revision des Geschichtsbildes, vor allem eine Entmythologisierung der Rolle der Schweiz gegenüber dem nationalsozialistischen Unrechtsstaat stattgefunden hat und dass die demokratierelevante Funktion des Bundesarchivs als offenes historisches Kompetenzzentrum und kritisches «Gedächtnis der Nation» im Informationszeitalter gestärkt und vielen bewusster geworden ist. Die eidgenössischen Behörden insgesamt erkannten nach anfänglicher Zurückhaltung und gelegentlicher Verweigerung im Verlauf der Auseinandersetzung um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs, dass nur mit einer Offenlegung der Quellen und einer unvoreingenommenen Auseinandersetzung mit der Vergangenheit die Orientierungskrise bewältigt und das Vertrauen in den Staat wiederhergestellt werden konnte. Ob sie daraus allerdings eine nachhaltige Lehre für den Umgang mit der eigenen Geschichte gezogen haben, zeigt sich nicht zuletzt an ihrem Verhalten in der dritten Gedächtniskrise und Vergangenheitsdebatte der letzten Jahre, nämlich in der Auseinandersetzung um die Zusammenarbeit mit Südafrika.

Die intensiven Beziehungen der Schweizer Wirtschaft, aber auch staatlicher Organe zum Apartheidregime in Südafrika waren seit Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Vorstösse und publizistischer Aktivitäten. Nach dem Ende dieses Regimes, in den Jahren 1997–1999, verlangten verschiedene parlamentarische Vorstösse, teilweise im Zusammenhang mit weltweiten Bestrebungen um eine Entschädigung der Apartheidopfer, eine umfassende historisch-wissenschaftliche Klärung dieser Zusammenarbeit, wobei zunächst mit einer parlamentarischen Initiative die vollständige Archivöffnung für eine vom Bundesrat einzusetzende Unabhängige Expertenkommission anvisiert wurde. Der Bundesrat liess 1999 durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe erste Klärungen vor allem des juristischen und politischen Umfelds vornehmen. Die eidgenössischen Räte lehnten die erwähnte parlamentarische Initiative am 3. März 1999 ab und überliessen es dem Bundesrat, wissenschaftliche Untersuchungen in Auftrag zu geben. Das tat dieser, indem er im Mai 2000 den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung beauftragte, in einem Zusatzmodul zum

Nationalen Forschungsprogramm Nr. 42 über die Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika zur Zeit der Apartheid auf politischer, wirtschaftlicher, juristischer und kultureller Ebene untersuchen zu lassen. Die archivrechtliche Grundlage für dieses Forschungsprogramm sollte nun nicht – wie für die Weltkriegsdebatte – eine Sonderregelung mit totaler Öffnung für ein spezielles Gremium, sondern bloss eine liberale Interpretation der Benutzungsbestimmungen im bestehenden Archivierungsgesetz bilden. Der Bundesrat forderte deshalb die zuständigen Bundesstellen auf, bereits während der regulären Schutzfrist eine liberale Einsichtspraxis zu ermöglichen. Im April 2003, nach der Ankündigung von Sammelklagen der Apartheidopfer gegen schweizerische Unternehmen und offenbar auf Druck von Wirtschaftskreisen, widerrief der Bundesrat diese Aufforderung zu einer liberalen Bewilligungspraxis und verfügte im Gegenteil restriktive Zugangsbedingungen zu denjenigen Dossiers, welche Dokumente enthalten, in welchen Banken oder andere Unternehmungen im Zusammenhang mit Kapital- und anderen Exportgeschäften genannt werden; für diese Dossiers verlängerte er gleichzeitig die Schutzfrist.

Das Bundesarchiv versuchte in der Auseinandersetzung um die Beziehungen zum Apartheidregime in Südafrika die gleiche demokratierelevante Funktion zu erfüllen wie in der Weltkriegsdebatte, nämlich diejenige der Offenlegung und Unterstützung der Auswertung des relevanten Quellenmaterials zwecks Aufarbeitung auch problematischer Vorgänge der Vergangenheit und zur Standortbestimmung in der Gegenwart. Konkret wirkte das Bundesarchiv etwa in der erwähnten interdepartementalen Arbeitsgruppe des Bundes beziehungsweise an deren Bericht sowie im Leitungsgremium und federführend in einem einzelnen Projekt des genannten Nationalen Forschungsprogramms mit. Zudem publizierte es zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten ein thematisches und analytisches Inventar der Archivbestände und parlamentarischen Vorstösse zur Thematik. Es beriet, unterstützte und dokumentierte in teilweise aufwändigster Kleinarbeit sowohl die zuständigen Bundesstellen als auch die Forschenden und die Medien, es organisierte wissenschaftliche Fachtagungen und Lehrveranstaltungen und es plädierte bei den zuständigen Entscheidungs-

gremien immer wieder für möglichst liberale Zugangsregelungen und aktive Unterstützung der wissenschaftlichen Aufarbeitung. Diese Mittlerrolle erwies sich als ausserordentlich schwierig, geriet das Schweizerische Bundesarchiv doch immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik. Während sich Forschende über die organisatorischen Restriktionen – beispielsweise bei der Herausgabe von Dossiers – beschwerten und dem Bundesarchiv teilweise explizit eine absichtliche Verhinderung der zeitgeschichtlichen Forschung vorwarfen, beklagten einzelne Bundesstellen die aus ihrer Sicht allzu liberale Haltung oder die Praxis, ganze Archiveinheiten vorzulegen, jedoch die Benutzenden eine standardisierte Erklärung unterschreiben zu lassen. In der Folge machten einzelne Bundesstellen vermehrt Auflagen geltend, welche die gleichzeitig erlassene Einsichtsbewilligung unterliefen: zu nennen ist hier beispielsweise die Auflage, dass Dokumente zwar eingesehen, nicht aber kopiert werden dürfen, oder die Auflage, für die Einsicht in ein Personendossier entweder die Einwilligung der betroffenen Person oder diejenige von deren Nachkommen beibringen zu müssen.⁵⁴

Die Forderung nach Öffnung war im Fall der Südafrika-Diskussion nur teilweise erfolgreich. Zwar fand eine öffentliche Auseinandersetzung ansatzweise statt und konnten einige Forschungsprojekte von der liberalen Bewilligungspraxis kurz nach dem entsprechenden Bundesratsbeschluss vom Mai 2000 profitieren und wichtige Erkenntnisse über die Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika gewinnen. Aber schon die Ablehnung der erwähnten parlamentarischen Initiative durch die eidgenössischen Räte, dann auch eine zunehmend restriktive Bewilligungspraxis aller Bundesstellen für Akteneinsicht innerhalb der 30-jährigen Schutzfrist zeigten eine Trendwende an. Diese wurde vor allem durch den Bundesratsbeschluss vom April 2003 bestätigt, mit dem die Durchführung des Nationalen Forschungsprogramms allgemein erschwert wurde und einzelne, vor allem wirtschaftsgeschichtliche Forschungen nahezu verunmöglicht wurden, sofern sie sich auf Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv stützten. Begründet wurde diese Massnahme mit dem Schutz schweizerischer Unternehmen gegen die angekündigten Sammelklagen von Apartheidopfern. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Sperrung von Bundesakten, wie sie der Bundesrat mit seinem Beschluss vom 16. April 2003 vorgenommen hat, keinen Schutz darstellt. Zum einen

macht es keinen Sinn, Unterlagen zu sperren, die vorher über mehrere Jahre hinweg frei zugänglich waren und rege eingesehen wurden, zum andern konnte die Sperre relativ problemlos umgangen werden, wenn man sich die Mühe machte, auf Unterlagen aus anderen Archiven auszuweichen. Gerade Letzteres dürfte sich in den kommenden Jahren als fatal erweisen, werden doch wichtige Teile der bilateralen Beziehungen der Schweiz mit Südafrika nun lediglich aus dem Blickwinkel von südafrikanischen oder amerikanischen Quellen dargestellt werden.

Eine kritische Zwischenbilanz muss leider zum Schluss kommen, dass seitens der eidgenössischen Behörden und der betroffenen Unternehmen, aber wohl auch in einer breiteren Öffentlichkeit die Lehre aus der Weltkriegsdebatte nicht nachhaltig gezogen worden ist. Diese Lehre bestand namentlich darin, dass eine solche Gedächtniskrise nicht durch Geheimhaltung und andere restriktive Massnahmen, sondern nur durch die Offenlegung und unvoreingenommene Rekonstruktion der Vergangenheit bewältigt werden kann, dies nach dem Motto von Abraham Lincoln: "Let the people know the facts, and the country will be saved."⁵⁵ Weil diese Lehre nicht gezogen worden ist, konnte die demokratiesichernde Funktion der Offenlegung und historisch-kritischen Auswertung der Unterlagen des Bundesarchivs in der Südafrika-Debatte nicht voll zum Tragen kommen. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Sicherung von demokratischer Rechtsstaatlichkeit nicht zuletzt deshalb bedenklich, weil mit dem Bundesratsbeschluss vom April 2003 die benutzungsrechtlichen Bestimmungen des Archivierungsgesetzes zumindest relativiert wurden und weil es in der Südafrika-Diskussion ebenso wie in der Weltkriegsdebatte letztlich gerade um die Frage geht, wie sich ein demokratischer Rechtsstaat gegenüber einem Unrechtsstaat zu verhalten hat.

3 Demokratierelevante internationale archivfachliche Zusammenarbeit

Zum Abschluss dieses Rückblicks auf demokratiesichernde Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs in den letzten 10–15 Jahren soll anhand einiger Beispiele gezeigt werden, dass auch – und ganz besonders – die

internationale archivfachliche Zusammenarbeit des Bundesarchivs demokratierelevant, das heisst auf die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie durch staatliche Archive in der Informationsgesellschaft ausgerichtet ist.⁵⁶

Seit circa 1990 unterstützt das Bundesarchiv in enger Zusammenarbeit mit der heutigen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und ihren Vorgängerinnen, zum Teil im Rahmen des Conseil International des Archives (CIA), das heisst auf multilateraler Ebene, und zum Teil in bilateraler Zusammenarbeit mit Partnerländern und deren Nationalarchiven grössere und kleinere Projekte zur Förderung der Archive und ihrer demokratisierenden Funktionen in Entwicklungs- und Transitionsländern, vor allem in solchen, die von der DEZA als Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet worden sind. Nach verschiedenen kleineren Entwicklungsbeiträgen an archivische Infrastrukturen in Benin (1990) und Bulgarien (1993) und nach erfolglosen Versuchen in Mali (1988/89) und Ruanda (1993) wurden in einem ersten grösseren Projekt in den Jahren 1994–1996 im Rahmen des CIA die Nationalarchive aller Staaten des früheren kommunistischen Ostblocks mit breit gefächerten Aktivitäten in ihrem Modernisierungs- und Demokratisierungsprozess unterstützt. Im Zentrum dieses ersten *programme suisse* standen die Bedarfsermittlung durch *fact finding*-Missionen, die Entwicklung des Fachwissens und der Fachkompetenzen durch Verteilung westlicher Fachzeitschriften und Handbücher beziehungsweise durch Ausbildungsaufenthalte in schweizerischen und anderen westlichen Archiven sowie der Informations- und Erfahrungsaustausch durch Konferenzen, Seminare und Kolloquien. Daneben wurden im Rahmen dieses multilateralen Programms die bilaterale Zusammenarbeit mit Albanien und die weiteren Entwicklungsprojekte mit Russland initiiert. An einem Teil der Aktionen partizipierten auch der Europarat sowie ArchivarInnen aus Frankreich, Kanada und anderen westlichen Ländern. Der damalige Generalsekretär des CIA bezeichnete den schweizerischen Beitrag im Abschlussbericht von 1996 als «decisive» und als «the core element of an overall action plan for the democratization and modernization of archival policy, theory, practice and institutions in the former communist countries».⁵⁷

Die Demokratierelevanz dieses sowie auch der folgenden Osteuropa-programme ergibt sich vor allem aus der Tatsache, dass die staatlichen Archive in den osteuropäischen Ländern in der Transitionsperiode eine wichtige Rolle spielten, nicht nur bei der «Spurensicherung», der Dokumentation und Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit, sondern auch bei der Wahrnehmung und Geltendmachung elementarer individueller und kollektiver Ansprüche und Rechte wie zum Beispiel von Grund- und Bürgerrechtstiteln sowie von Sanktions- und Wiedergutmachungsansprüchen durch BürgerInnen. Bildhaften Ausdruck fand diese demokratisierende Funktion der Archive in den Warteschlangen vor vielen osteuropäischen Staatsarchiven, wo betroffene Personen Zugang zu für sie entscheidenden Dokumenten suchten.

Die Schlüsselrolle der Archive in Transitions- und Demokratisierungsprozessen, welche durch das *programme suisse* unterstützt wurde, insbesondere aber die Sicherung, Erschliessung und Vermittlung der Archive von Geheimdiensten und Organen der politischen Polizei der zwischen 1974 und 1994 gestürzten diktatorischen Regime war Gegenstand der internationalen Archivdirektorenkonferenzen von 1993 und 2003 sowie einer vom CIA in Auftrag gegebenen und von der UNESCO finanzierten, breit angelegten Untersuchung mit entsprechenden Richtlinien und Empfehlungen sowie von vielen archivwissenschaftlichen und gedächtnisphilosophischen Erörterungen.⁵⁸

Mit dem *programme suisse* von 1994–1996 wurde ganz allgemein die demokratische Öffnung der Archive in den osteuropäischen Ländern und speziell die Ausarbeitung einer entsprechenden Empfehlung des Europarats unterstützt, mit der – schlussendlich erst im Jahr 2000 – einheitliche Grundsätze eines möglichst offenen, rechtsstaatlich normierten Zugangs zu öffentlichen Archiven für alle europäischen Länder statuiert wurden.⁵⁹ Das Programm kann im Rückblick als grosser Erfolg bezeichnet werden. Eine nachträgliche externe Evaluation kam 2002 zum Schluss: “Switzerland made the most important contribution to Eastern European archives of any country in the world.”⁶⁰

Nach diesem breit gestreuten ersten Osteuropaprogramm konzentrierten sich die archivfachliche Zusammenarbeit und die von der DEZA finanzierten Entwicklungsprojekte des Bundesarchivs mit Osteuropa in den folgenden Jahren grossenteils auf Russland und Albanien.

In Russland ging es nebst der – schliesslich nicht realisierten – Renovation des Gebäudes des Historischen Archivs des Russischen Reichs in St. Petersburg und der – inzwischen erfolgreich abgeschlossenen – Modernisierung eines Ausstellungs- und eines Lesesaals in den Moskauer Zentralarchiven vor allem um die Öffnung des Archivs der Kommunistischen Internationale durch die Anwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie.

Im Rahmen des CIA, in Zusammenarbeit mit dem Russischen Staats- respektive Bundesarchiv, mit den Nationalarchiven Deutschlands, Frankreichs, Spaniens, Italiens und Schwedens, der amerikanischen Library of Congress sowie mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen wurden in den Jahren 1994–2003 sämtliche Findmittel zu den 240'000 Dossiers des Kominintern-Archivs digitalisiert und mit einem Datenbankprogramm erschlossen sowie die wichtigsten Teile des Archivguts selbst im Umfang von 1 Million Seiten digitalisiert und das Ganze in Moskau und in den Partnerinstitutionen elektronisch zugänglich gemacht. Seit 2004 ist die Datenbank auch online über das Internet verfügbar.

Mit diesem grössten je durchgeführten Projekt der internationalen archivischen Zusammenarbeit wurden die wichtigsten Quellen zur Geschichte des internationalen Kommunismus und der nationalen kommunistischen Bewegungen für die internationale Forschung und interessierte Öffentlichkeit geöffnet. Darüber hinaus förderte das Projekt die Liberalisierung der russischen Archivzugangspolitik sowie letztlich Transparenz und Rechenschaftsfähigkeit beziehungsweise Verantwortlichkeit der Behörden.⁶¹

Die Demokratierelevanz dieses Grossprojekts und der beteiligten Archive ist evident. Das Schweizerische Bundesarchiv hat dabei als erste Partnerorganisation dank der Finanzierung durch die DEZA eine wichtige Rolle

gespielt. Obschon in der zehnjährigen Geschichte des Projekts zahlreiche technische, organisatorische, finanzielle, politische und mentale Probleme und Differenzen zu überwinden waren, kann das Projekt nach dem Gesagten als Erfolg gewertet werden.⁶²

Das zweite Schwerpunktland, auf das sich die archivfachliche Entwicklungszusammenarbeit des Schweizerischen Bundesarchivs mit Osteuropa seit 1996 konzentriert, ist Albanien, eines der kleinsten und ärmsten Länder der Region, das in der Phase der Transition und Demokratisierung vor enormen Herausforderungen stand. Nach Bedürfnisabklärungen, Konzept- und Vorbereitungsaktivitäten im Rahmen des ersten *programme suisse* von 1994–1996 war die Zusammenarbeit mit dem albanischen Nationalarchiv in den folgenden Projektphasen 1996–1999 und 2001–2004 im Wesentlichen auf drei Ziele ausgerichtet: erstens auf die Erneuerung der Gebäude und Einrichtungen sowie auf die Konservierung und Restaurierung der Bestände, zweitens auf die Einführung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie für die Erschliessung und Zugänglichmachung des Archivguts und drittens auf die Professionalisierung, das heisst auf die Aus- und Weiterbildung sowie die Integration albanischer ArchivarInnen in die internationale Berufsgemeinschaft.

Nach anfänglichen, vor allem durch die damalige Instabilität und die Unruhen von 1996/97 bedingten Schwierigkeiten und Verzögerungen konnten diese Ziele dank andauernder Unterstützung und Finanzierung durch die DEZA und dank ausserordentlich motivierter und qualifizierter Mitwirkung der albanischen Partner weit gehend erreicht werden. Konkret wurden insbesondere das Hauptgebäude des albanischen Nationalarchivs renoviert, mit modernen Sicherheits- und Klimaeinrichtungen sowie einem zeitgemässen Lesesaal versehen, sämtliche Findmittel digitalisiert und ein modernes, multifunktionales elektronisches Archivinformationssystem mit der erforderlichen Hard- und Software zur Unterstützung der Sicherung, Erschliessung und Vermittlung der Bestände implementiert. Zudem wurden verschiedene Seminare und Workshops in Albanien durchgeführt und Ausbildungsaufenthalte in der Schweiz und anderen westlichen Ländern organisiert. Nach einer Evaluation der bisherigen Zusammenarbeit ist eine letzte Projektphase in den Jahren

2005–2007 vorgesehen, in der die bisherigen Projektziele bis hin zur völligen Selbstständigkeit der albanischen Partnerinstitution weiterverfolgt und deshalb die Schwergewichte vor allem auf eine weitere Professionalisierung insbesondere im Bereich des (*electronic*) *records management* gelegt werden sollen.⁶³

Das Programm zur Modernisierung der Archive in Albanien hat zweifellos einen wesentlichen Beitrag zu deren Öffnung und Demokratisierung und damit zur Demokratisierung des Staats und zur Förderung der Informationsgesellschaft in Albanien geleistet. Das albanische Nationalarchiv ist heute ein bekanntes und anerkanntes, modernes und offenes Informations- und Dienstleistungszentrum, das die dokumentarischen Spuren der kommunistischen Diktatur und die Unterlagen der demokratischen Staatsorgane sichert, erschliesst und nach liberalen, rechtsstaatlichen Kriterien zugänglich macht. Es ermöglicht damit eine kritische Aufarbeitung der undemokratischen Vergangenheit einerseits, die Wahrnehmung demokratischer Bürgerrechte, Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns andererseits. Besonders sprechende Beispiele für diese demokratierelevante Funktion der albanischen Archive und der schweizerischen Unterstützung bilden etwa die Verdoppelung der Benutzungszahlen des Nationalarchivs allein zwischen 1999 und 2000 sowie die einstimmige Annahme des neuen, mit schweizerischer Beratung vorbereiteten albanischen Archivgesetzes, das generell westlichem demokratischem Standard entspricht, durch das albanische Parlament im November 2003.⁶⁴

Ein weiteres, kleineres Projekt der archivfachlichen und demokratierelevanten Entwicklungszusammenarbeit, das vom Bundesarchiv initiiert und von der DEZA finanziert wurde, umfasste verschiedene Aktivitäten zum Aufbau eines Nationalarchivs in Eritrea in den Jahren 1995–2001. Hauptstossrichtung war hier die Ausbildung von Führungskräften der Verwaltung, von *records managers* und ArchivarInnen sowie deren Sensibilisierung für eine systematische und effiziente Schriftgutverwaltung im Interesse nicht nur der Langzeitarchivierung, sondern auch der Transparenz, Kontinuität, Effizienz und Nachprüfbarkeit der Verwaltungstätigkeit. Daneben wurden mit schweizerischen Mitteln Einrichtungen und Materialien für Konservierung und Res-

taurierung beschafft sowie Ausbildungsaufenthalte in England und der Schweiz finanziert. Leider konnte diese Aufbauarbeit nicht weitergeführt werden, da Eritrea kein Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist und wichtige Voraussetzungen für eine weitere Zusammenarbeit in Eritrea selbst, so zum Beispiel eine gesetzliche Grundlage für ein Nationalarchiv, nicht erfüllt waren.⁶⁵

Mit der Beteiligung an einem neuen, grossen Projekt der multilateralen archivfachlichen Zusammenarbeit, dem *Portail International Archivistique Francophone*, versucht das Schweizerische Bundesarchiv über die berufliche Ausbildung von nichtprofessionellen ArchivarInnen in frankofonen Ländern des Südens und des Nordens einen weiteren Beitrag an die Professionalität und damit an das Demokratiepotezial archivarischer Aufgabenerfüllung in diesen Ländern zu leisten, und zwar unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft, das heisst mit dem Instrumentarium der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie. Konkret haben sich die Nationalarchive von Frankreich, Tunesien, Quebec und der Schweiz im Rahmen der *Association Internationale des Archivistes Francophones (AIAF)* und in Zusammenarbeit mit dem CIA entschlossen, gemeinsam ein frankofones Archivportal aufzubauen, dessen wichtigster Bestandteil ein Online-Ausbildungskurs zum Selbststudium für ArchivarInnen in französischer Sprache mit zehn Modulen und insgesamt 165 Lektionen ist. Neben diesem *e-learning*-Programm soll das Archivportal je ein *volet enseignement et recherche* und *forum d'échange* enthalten. Das umfangreiche und komplexe Projekt wurde 2001 gestartet und wird seitens der Schweiz wiederum von der DEZA finanziert, während die französischen und kanadischen Beiträge aus den Budgets der dortigen Nationalarchive bezahlt werden. Zusätzlich wird das Projekt massgeblich unterstützt durch das Institut Francophone des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Formation (INTIF) beziehungsweise die Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF). Das *volet formation professionnelle* soll ab Ende 2004 operationell sein, die beiden anderen Bestandteile befinden sich in unterschiedlichen Vorbereitungsstadien.

Der Erfolg dieses Projekts kann noch nicht abschliessend beurteilt werden. Im Hinblick auf die Demokratierelevanz der Archive kann jedoch schon jetzt

festgestellt werden, dass das elektronische Berufsbildungsprogramm, das die demokratischen Funktionen der Archive betont, ArchivarInnen gerade in den meist ärmeren Ländern des Südens ohne etablierte Berufsbildungsinstitutionen befähigt, die demokratisierenden Funktionen der Archive in ihrer praktischen Tätigkeit wahrzunehmen. Das ist nicht zuletzt deshalb besonders demokratierelevant, weil in diesen Ländern die demokratischen Strukturen oft nicht genügend gefestigt sind. Abgesehen davon gibt es auch in den ganz oder teilweise frankofonen Ländern des Nordens noch viele ArchivarInnen ohne archivfachliche Berufsbildung, die von diesem *e-learning*-Programm profitieren und so ihre Aufgabe als demokratiebewusste Fachleute besser erfüllen können.⁶⁶

Auf Grund der positiven Erfahrungen mit den erwähnten internationalen Zusammenarbeitsprojekten und mit dem Ziel, die Unterstützung der demokratisierenden Funktionen der Archive in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu verstetigen, sind das Bundesarchiv und die DEZA seit einigen Jahren daran, eine Strategie unter dem Titel «Information und gute Regierungsführung» zu entwickeln und umzusetzen. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Gesamtstrategie der Schweiz, in der die Unterstützung der *good governance* – und damit der Demokratie – unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft eine zentrale Rolle spielt, sollen Grundsätze, Kriterien und Methoden erarbeitet und angewandt werden zur Förderung von *records management*- und Archivsystemen sowie zur Verbesserung des Zugangs zu Verwaltungsinformationen in den Partnerländern. Dabei geht es – wie an den Weltinformationsgipfeln von Genf 2003 und Tunis 2005 – nicht zuletzt um die Überwindung des *digital gap*, der Kluft zwischen den reichen Informationsbesitzern des Nordens und den armen Informationsbedürftigen des Südens.

Bisher haben Bundesarchiv, DEZA und externe Experten verschiedene Grundsatzdokumente erarbeitet und Broschüren publiziert, um Grundlagen für konkrete Projekte zu legen sowie die entwicklungspolitischen Akteure und potenzielle Partnerinstitutionen für die Thematik zu sensibilisieren. Ferner wurden die geschilderten Pilotprojekte evaluiert und Bedürfnisabklärungen bei einzelnen potenziellen Partnern vorgenommen. Diese Grundlagen und Son-

dierungen sind bei den Partnerinstitutionen, das heisst vor allem bei Nationalarchiven von Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, auf grosses Interesse gestossen. Bis zur Umsetzung in weiteren konkreten Projekten müssen jedoch noch bürokratische Hindernisse überwunden und muss vor allem viel Sensibilisierungsarbeit, nicht zuletzt bei den entwicklungspolitischen Akteuren auf operativer Ebene, geleistet werden. Die Grundzüge des Konzepts «Information und gute Regierungsführung» und dessen Demokratierelevanz, die in den verschiedenen Grundlegendokumenten und Broschüren festgehalten sind, sind jedoch nicht nur von der Leitung der DEZA akzeptiert worden, sondern haben auch in den Grundsatzdokumenten des Weltinformationsgipfels von Genf im Dezember 2003 eine wichtige Bestätigung erfahren.⁶⁷

Der Grundgedanke der Strategie «Information und gute Regierungsführung» bildet gleichzeitig die Schlussfolgerung aus dem hier vorgelegten Erfahrungsbericht über demokratierelevante Aktivitäten des Schweizerischen Bundesarchivs auf nationaler und internationaler Ebene: Staatliches Informations- und *records*-Management, das heisst die Bildung und Verwaltung, Sicherung und Erschliessung sowie Vermittlung und Auswertung von Unterlagen über staatliches Handeln, bildet – in der Informationsgesellschaft mehr denn je – ein zentrales Element der Demokratie. Es ermöglicht nämlich gute Regierungsführung, das heisst Effizienz, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz dieses Handelns sowie Nachvollziehbarkeit und damit demokratische Kontrolle durch offenen Zugang für die BürgerInnen. Die staatlichen Archive, welche mit dieser Aufgabe betraut sind, haben damit eine wichtige demokratierelevante Funktion, die im Informationszeitalter noch an Bedeutung gewonnen hat. Das Schweizerische Bundesarchiv hat an diese Demokratierelevanz der Archive in der Informationsgesellschaft in den vergangenen Jahren substantielle Beiträge geleistet.

-
- 1 Der Verfasser dankt verschiedenen Mitarbeitenden des Bundesarchivs für die wertvolle Mithilfe, im Besonderen Simone Chiquet für ihre kritische Lektüre und Célia Francillon für die Vervollständigung der Annotation.
 - 2 Vgl. Gérald Arlettaz, «Aux origines des «Archives nationales»», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 24 (1998), 15–34, mit den entsprechen-

- den Quellenangaben. Vgl. auch Walter Meyrat, *Das Schweizerische Bundesarchiv von 1798 bis zur Gegenwart*, Bern 1972, 1–52.
- 3 *Archival Science. International Journal on Recorded Information*, 1–3 (2001–2003), bes. 1/1 (2001); Eric Ketelaar, «Archival Temples, Archival Prisons: Modes of Power and Protection», in: *Archival Science. International Journal on Recorded Information*, 3–4/2 (2002), 221–238; Ders., *The Power of the Past*, und Ders., *Recordkeeping and societal power* (beides bisher unveröffentlichte Manuskripte).
 - 4 Jaques Derrida, *Mal d'Archive*, Paris 1995. Zitat nach der deutschen Übersetzung: *Dem Archiv verschrieben*, Berlin 1997. Zur Auseinandersetzung mit Derrida, bes. mit seiner Sprachtheorie, d. h. seiner Dekonstruktion der sozialen und gesellschaftlichen Sprache und mit seinem Erkenntnisrelativismus siehe z. B.: Georg Iggers, «Zur ›Linguistischen Wende‹ im Geschichtsdenken und in der Geschichtsschreibung», in: *Geschichte und Gesellschaft*, 21 (1995), 557–570; Ders., «Geschichtstheorie zwischen postmoderner Philosophie und geschichtswissenschaftlicher Praxis», in: *Geschichte und Gesellschaft*, 26 (2000), 335–346.
 - 5 Richard J. Cox, David A. Wallace (Hg.), *Archives and the Public Good. Accountability and Records in Modern Society*, Westport 2002, 11 f. (Zitate).
 - 6 *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 53 (2003); *traverse*, 2 (2003); *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 21 (2001).
 - 7 *traverse*, 57 ff. (wie Anm. 6).
 - 8 *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 292 ff. (wie Anm. 6).
 - 9 Johannes Papritz, *Archivwissenschaft*, Marburg 1983, Bd. 14; Eckhart G. Franz, *Einführung in die Archivkunde*, Darmstadt 1999; Angelika Menne-Haritz, *Schlüsselbegriffe der Archivterminologie*, Veröffentlichung Nr. 20 der Archivschule, Marburg 2000.
 - 10 Direction des Archives de France (éd.), *Manuel d'archivistique*, Paris 1991; Direction des Archives de France (éd.), *La pratique archivistique*, Paris 1993; Paul Delsalle, *Lexique des archives et documents historiques*, Paris 1996; Jean Favier, *Les Archives*, Paris 1990.
 - 11 Jean-Yves Rousseau, Carole Couture, *Les fondements de la discipline archivistique*, Québec 1994; Carole Couture, Jean-Yves Rousseau, *Les fonctions de l'archivistique contemporaine*, Québec 1999; Society of American Archivists (Hg.), *Archival Fundamentals Series*, 7 Bände, 1990–1993. Exemplarisch sei auf das theoretische, synthetische und aktuelle Grundlagenwerk von Rousseau/Couture verwiesen, das in seinem ersten Teil, «L'archivistique et la société», auch die staats-, gesellschafts- und demokratie-relevanten Funktionen der Archive erörtert.
 - 12 *Dictionary of Archival Terminology*, München 1988; elektronische, neue Fassung: <http://staff-www.uni-marburg.de/~mennehar/datiiii/intro.htm>.
 - 13 Jörg Paul Müller, *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993, 10, 16; vgl. Ders., *Grundrechte in der Schweiz*, Bern 1999; Ders., *Der politische Mensch – menschliche Politik. Demokratie und Menschenrechte im staatlichen und globalen Kontext*, Basel 1999.
 - 14 Jörg Paul Müller, *Die demokratische Verfassung*, Zürich 2002, 95 ff., 129 ff.; Müller, *Grundrechte*, 278–300 (wie Anm. 13; betr. Informationsfreiheit).
 - 15 Bundesamt für Statistik (BFS), Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GFW), Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) (Hg.), *Informationsgesellschaft Schweiz. Standortbestimmung und Perspektiven*, Neuchâtel 2002; vgl. Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) (Hg.), *5. Bericht der Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft (KIG) an*

- den Bundesrat, Biel 2003; als Beispiel für die Situierung der Archive in der Informationsgesellschaft vgl. Herbert Obenaus, «Die Archive und die Informationsgesellschaft. Transparenz oder Unübersichtlichkeit?», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 53/3 (2003), 319–328.
- 16 Declaration of Principles und Plan of Action, World Summit on Information Society (WSIS), 10.–12. 12. 2003, http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi-en-11611160.asp.
 - 17 Reglement für das Bundesarchiv vom 15. 7. 1966, *Amtliche Sammlung (AS)*, 1966-916; Akten des Bundesarchiv (BAR), Aktenzeichen (Az): 011.7.
 - 18 Hermann Lübke, «Freie Vergangenheitsvergegenwärtigung und die Archive. Orwoll hat Unrecht behalten», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 27 (2001), 137–149.
 - 19 Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) vom 26. 6. 1998, Systematische Rechtsammlung (SR) 152.1; Botschaft über das BGA vom 26. 2. 1997, *Bundesblatt (BBl)* 1997, II, 941; Christoph Graf, «Rohstoff für die Gestaltung der Zukunft. Archivierungsgesetz als Ausdruck eines Paradigmenwechsels», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. 12. 1999; Andreas Kellerhals-Maeder, «Das Bundesgesetz über die Archivierung. Neue Chancen für die Zeitgeschichte», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 50/2 (2000), 188–197; Marc Hofer, *Vom Arsenal der Staatsgewalt zum eGovernment. Eidgenössische Archivpolitik zwischen retrospektiver Archivierung und prospektivem Recordsmanagement*, Bern 2000 (ungedruckte Diplomarbeit).
 - 20 «Kernpunkte Bundesarchivgesetz», 5. 11. 1993, in: Akten des BAR, Az: 123.6.
 - 21 Botschaft BGA vom 26. 2. 1997 (wie Anm. 19), 2 (Zitat).
 - 22 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. 3. 1997, SR 172.010.1; Datenschutzgesetz (DSG) vom 19. 6. 1992, SR 235.1; Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. 2. 2003 (im Erstrat, Ständerat, 9. 12. 2003 beraten), *BBl* 2003, 1963.
 - 23 Art. 5; betr. *good governance* vgl. z. B. Müller, *Verfassung* 130 ff. (wie Anm. 14).
 - 24 Art. 6–8.
 - 25 Art. 9; vgl. dazu Müller, *Demokratische Gerechtigkeit*, 95 ff. (wie Anm. 13); Müller., *Grundrechte*, 278–300 (wie Anm. 14; betr. Informationsfreiheit).
 - 26 Art. 9 und 13; vgl. dazu z. B. Angelika Menne-Haritz, «Archive der Zukunft für die Bürger von heute», in: Sayeed Klewitz-Hommelsen, Hinrich Bonin (Hg.), *Die Zeit nach dem E-Government. Festschrift für Heinrich Reinermann*, Münster 2004. Menne-Haritz betont zu Recht die neue, demokratiesichernde Funktion der Archive auf Grund der neuen Archivgesetze mit liberalisierten Benutzungsbestimmungen, spricht aber zu Unrecht (S. 3) von einem weltweit einmaligen generellen Nutzungsrecht in einem (deutschen?) Archivgesetz; vgl. auch Dies., «Access – the reformulation of an archival paradigm», in: *Archival Science. International Journal on Recorded Information*, 1/1 (2001), 57 ff.
 - 27 Art. 11 ff.; vgl. zu den benutzungsrechtlichen Bestimmungen des BGA z. B. die erwähnte, dem Thema «Archivrecht – Archivzugang» gewidmete *traverse*, 2 (2003), darin insbesondere den Beitrag von Andreas Kellerhals sowie denjenigen von Hartmut Weber, «Jedermann – Recht mit Einschränkungen», welche beide die zentrale Bedeutung des offenen Archivzugangs für eine demokratische Informationsgesellschaft betonen und das Informationsrecht als demokratisches Grundrecht bezeichnen.
 - 28 Art. 9–16; Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (VBGA) vom 8. 9. 1999, SR 152.11, v. a. Art. 15 ff. und 22.

- 29 *Amtliches Bulletin, National- und Ständerat*, 1997/98, Kommissionsprotokolle in Amtsakten BAR, Az: 011.1-10 bis 011.1-11.
- 30 Art. 1.3 und 11.2. Die Bestimmung betr. das Bundesgericht stellte einen Kompromiss zwischen der Gewaltentrennung und der Rechtsgleichheit bzw. -einheitlichkeit dar, während der «Ahnenschutzartikel» 11.2 den Persönlichkeitsschutz zu Lasten der Zugänglichkeit geringfügig ausdehnte.
- 31 Wie Anm. 29.
- 32 Vgl. dazu u. a. die Beiträge von Thomas Maissen, «Archive: ein neues gesellschaftliches Bedürfnis – neu ein gesellschaftliches Bedürfnis», und von Jakob Tanner, «Von der «Brustwehr des Staates» zum Dokumentenkörper im Cyberspace. Gegenwartprobleme des Archivs in historischer Perspektive», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 53/3 (2003), 292 ff., 345 ff.
- 33 So z. B. bei der Verordnung über den Schutz von Personaldaten in der Bundesverwaltung vom 3. 7. 2001, SR 172.220.111.4.
- 34 So v. a. Bundesratsbeschluss vom 16. 4. 2003 in Sachen Aktenzugang im Schweizerischen Bundesarchiv.
- 35 Vgl. dazu z. B. den Vorentwurf eines neuen französischen Archivgesetzes von 2002/3, Amtsakten BAR, Az: 0.18; Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (wie Anm. 22); vgl. dazu z. B. Müller, *Verfassung*, 95 ff. (wie Anm. 14): Formen und Akteure demokratischer Öffentlichkeit; Müller, *Grundrechte*, 278 ff. (wie Anm. 13): Informationsfreiheit. Hartmut Weber, der Präsident des deutschen Bundesarchivs, behandelt in einem neuesten Aufsatz die Informationsfreiheitsgesetze und deren Verhältnis zu den Archivgesetzen unter dem Stichwort der Subsidiarität und bezeichnet sie als weiteren wichtigen Schritt zu einer transparenten, pluralistischen und demokratischen Informationsgesellschaft. Weber (wie Anm. 27). In gleichem Sinne zwei noch nicht publizierte Aufsätze von Trudy Huskamp Peterson, der früheren Nationalarchivarin der USA: *East and West: Legislating information*, 1996, wo die Autorin *Freedom of Information Acts* als «the reverberation of democracy» bezeichnet; Dies., *Democracy, Culture and Archives of the European Union*, 2001, wo sie für eine offene europäische *access-policy* auf der Grundlage harmonisierter Archiv- und Öffentlichkeitsgesetze plädiert. Zur Informations- und Meinungsäusserungsfreiheit als einem demokratischen Grundrecht und zu dessen Einschränkungen durch öffentliche und private Schutzinteressen vgl. auch Andreas Kley, Florian Zihler, «Historiker vor Gericht. Geschichtswissenschaftliches Arbeiten im Rahmen der Kommunikationsgrundrechte», in: *Medialex. Zeitschrift für Kommunikationsrecht*, 2 (2003).
- 36 Leitbild BAR (Amtsakten BAR, Az: 021.1); Geschäftsplan BAR (Amtsakten BAR, Az: 121.24-08); Strategische Ziele BAR (Amtsakten BAR, Az: 022.1); Jahresplanung BAR (Amtsakten BAR, Az: 022.1); Konzepte Sicherung (Amtsakten BAR, Az: 123.311); Bewertung (Simone Chiquet, «Die Bewertung im Schweizerischen Bundesarchiv», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 29 [2003], 363–401); Erschliessung (Bärbel Förster, Andreas Kellerhals, «Das Erschliessungskonzept des Schweizerischen Bundesarchivs. Vom Findmittel zum Findsystem», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 23 [1997], 335–352); Vermittlung (Simone Chiquet et al., «Zugang öffnen. Die Vermittlung im Schweizerischen Bundesarchiv», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 28 [2002], 351–376); Informationspolitik des BAR (Amtsakten BAR, Az: 123.6).

- 37 Vgl. dazu neben den einschlägigen Konzepten des Bundesarchivs zahlreiche Aufsätze in Archivfachzeitschriften und Sammelwerken, so z. B.: Clemens Rehm, «Spielwiese oder Pflichtaufgabe? Archivische Öffentlichkeitsarbeit als Fachaufgabe», in: *Der Archivar*, 51 (1998), 205 ff.; Randall C. Jimeron, «Redefining Archival Identity. Meeting User Needs in the Information Society», in: *The American Archivist*, 3/52 (1989), 332 ff.
- 38 Informationen zu GEVER im Bund: <http://www.isb.admin.ch/internet/gever/index.html?PHPSESSID=afa67c59228cad70c41f86734f3c82aa>; GEVER-Strategie 1999: <http://www.isb.admin.ch/internet/informatikstandards/standardindex/00936/index.html?lang=de> Standard A290; Geschäftsverwaltung (GEVER): http://www.isb.admin.ch/intranet/informatikstandards/standardindex/01544/a290ge_gever_v1_2003-11-12_genehmigt-d.pdf.
- 39 Archivierung von elektronischen digitalen Daten und Akten der Bundesverwaltung im Schweizerischen Bundesarchiv (ARELDA) – Projektexposé, Schweiz. Bundesarchiv, März 2001, http://www.bar.admin.ch/webserver-static/docs/d/arelda_expose_0301_d.pdf; Strategische Informationssystemplanung (SISP) ARELDA vom 20. 7. 2000; Die E-Government-Strategie des Bundes vom 13. 2. 2002, <http://www.admin.ch/ch/d/egov/strategie/strategie.html>; ISO 14721:2003, Space data and information transfer systems – Open archival information system – Reference model, <http://ssdoo.gsfc.nasa.gov/nost/isoas/overview.html>; Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom 18. 2. 1998, http://www.infosociety.ch/site/attachdb/show.asp?id_attach=822; Bericht der Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft (KIG) an den Bundesrat, Juni 2003, http://www.infosociet.ch/site/attachdb/show.asp?id_attach=795; Informatikleitbild der Bundesverwaltung vom 18. Oktober 2000.
- 40 Jean-Marc Comment, «Nouveaux développements de l’informatique aux Archives fédérales», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 24 (1994), 105–140; Pflichtenheft DONABAR-GRIPS Version 2.1 vom 15. 12. 1999, Amtsakten BAR, Az: 188-1.
- 41 Strategische Informatikplanung SIP-BAR, Version 5.2, 12. 3. 2004, Amtsakten BAR, Az: 181.2.
- 42 Vgl. dazu z. B. die Aufsätze von Weber (wie Anm. 27) sowie von Menne-Haritz (wie Anm. 26). Insbesondere Menne-Haritz bezeichnet die Internettechnologie als ideales Instrumentarium für die offene Präsentation und Erforschung des Archivguts und damit für die demokratisierende Funktion der Archive.
- 43 Jakob Tanner, «Die Krise der Gedächtnisorte und die Havarie der Erinnerungspolitik. Zur Diskussion um das kollektive Gedächtnis und die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs», in: *traverse*, 1 (1999), 16 ff.
- 44 Christoph Graf, «Arsenal der Staatsgewalt» oder «Laboratorium der Geschichte»? Das Schweizerische Bundesarchiv und die Geschichtsschreibung», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 27 (2001), 65–81, bes. 76 ff.
- 45 Vgl. Bundesbeschluss vom 9. 10. 1992 über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.54). BRB vom 12. 1. 2001 (in Kraft seit dem 1. 3. 2001) in Verbindung mit BGA, Art. 26. Die Benutzbarkeit der Staatsschutzakten richtet sich somit nach BGA, Art. 11f. bzw. nach VBGA, Anhang 3.
- 46 Zur Sicherung und Erschliessung siehe: Markus Büsschi, «Fichert und archiviert. Die Staatsschutzakten des Bundes 1960–1990», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 24 (1998), 319–380; Schlussbericht über die Tätigkeit des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten des Bundes (Bericht Bacher), Bern 2. 5.

- 1996: Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. 3. 1997, AS 1998, 1546 ff.
- 47 Art. 20 Abs. 2 Verordnung über das Staatsschutzinformationssystem vom 30. 11. 2001, SR 120.3
- 48 Inspektionsbericht zu den Datenbanken im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vom 17. 11. 2003, Amtsakten BAR, Az: 24-01.6-0.
- 49 Georg Kreis (Hg.), *Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935–1990. Eine multidisziplinäre Studie im Auftrage des schweizerischen Bundesrates*, Bern 1993.
- 50 Vgl. z. B.: Lübbe, 137 ff. (wie Anm. 18); Ketelaar, *Archival Temples*, 221–238 (vgl. Anm. 3); Ketelaar, *Recordkeeping* (vgl. Anm. 3).
- 51 Vgl. dazu unten, Anm. 57 (betr. 1. Osteuropaprogramm); vgl. auch Thomas Lindenberger, «Affirmative Action – zur politischen Philosophie des Stasiunterlagengesetzes und ihren Folgen für die wissenschaftliche Erforschung der DDR-Geschichte», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 53/3 (2003), 338 ff. Lindenberger bezeichnet die Umsetzung des Stasiunterlagengesetzes u. E. zu Recht als wichtigen Beitrag zur demokratischen Entwicklung in Ostdeutschland; betr. Stasi-Akten siehe auch Peter Busse, Dagmar Unverhau, «Die Rolle der Archive in der politischen Auseinandersetzung um die ‚Aufarbeitung der Vergangenheit‘», in: *Studien und Quellen. Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 27 (2001), 203 ff.
- 52 Tanner (wie Anm. 43), 31 ff.
- 53 Vgl. auch Referat von Christoph Graf, *Archive und Geschichtsschreibung. Das Schweizerische Bundesarchiv und die Debatte um die Rolle der Schweiz in der Zeit des zweiten Weltkriegs*, Leipzig, 26. 3. 2004 (erscheint demnächst); vgl. auch Cox/Wallace (wie Anm. 5), darin v. a. Greg Bradsher, «Turning History into Justice. The National Archives and Records Administration and Holocaust-era Assets, 1996–2001», 177 ff.; ferner aus leidvoller Erfahrung kritisch Marc Perrenoud, «Secret des affaires et identité nationale: Les archives bancaires sur la Suisse à l'époque du national-socialisme», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 53/3 (2003), 329 ff.
- 54 Vgl. beispielsweise Schweizerisches Bundesarchiv und Historischer Dienst des EDA (Hg.), *Inventar Schweiz – Südafrika 1948–1994. Archivbestände und parlamentarische Vorstösse*, Bern 2000; vgl. auch Verne Harris, «They Should have destroyed More. The Destruction of Public Records by the South African State in the Final Years of Apartheid, 1990–1994», in: Cox/Wallace (wie Anm. 5), 205 ff. Harris schildert aus südafrikanischer Perspektive eindrücklich die Aktenvernichtungen des Apartheidregimes und die – demokratiefördernden – Offenlegungsbemühungen der Truth- and Reconciliation-Commission.
- 55 Anne Van Camp, «Trying to Write «Comprehensive and Accurate» History of the Foreign Relations of the United States: An Archival Perspective», in: Cox/Wallace (wie Anm. 5), 229 ff., 241 (Zitat).
- 56 Zum Folgenden vgl. z. B.: den internen Evaluationsbericht von Trudy Huskamp Peterson, in: *Archives, Access to Information and Good Governance*, 2002, Amtsakten BAR, Az: 986.4-1; Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bundesarchiv (BAR) (Hg.), *Information und gute Regierungsführung*, Bern 2001; DEZA (Hg.), *Information et Gouvernance*, Bern 2003.
- 57 Bericht Conseil International des Archives (CIA)/Bundesarchiv (BAR) an DEZA vom 18. 9. / 2. 10. 1996, Amtsakten BAR, Az: 981.312; Huskamp Peterson (wie Anm. 56), 21.
- 58 Actes und Resolutionen CITRA 1993 und 2003, Amtsakten BAR, Az: 082.4 oder <http://www.ica.org/citra/index.html>; Antonio González Quintana, «Archives of the Security

- Services of Former Repressive Regimes», in: *Janus. Revue Archivistique*, 2 (1998), 7 ff.; vgl. zu dieser Thematik z. B. auch die erhellenden Aufsätze von Ketelaar, Recordkeeping, 7 (wie Anm. 3; Beispiele für den Ansturm auf Archive in den ehemals kommunistischen Staaten) und Ketelaar, Power (wie Anm. 3); Peter Kornbluh, *The Pinochet File. A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, New York 2003; betr. die Stasi-Akten der ehemaligen DDR vgl. Lindenberger (wie Anm. 51) und Busse/Unverhau (wie Anm. 51); vgl. auch Lübbe (wie Anm. 18) und Maissen (wie Anm. 32), welche die Ambivalenz der Demokratierelevanz von Archiven, d. h. die Bedeutung von Akten und Archiven für die Unterdrückung und für die Befreiung betonen, Lübbe unter Bezugnahme auf das negative Paradigma von George Orwells «1984».
- 59 Empfehlung R (2000) 13 des Europarats «On a European Policy on Access to Archives» vom 13. 7. 2000, vgl. Huskamp Peterson (wie Anm. 56), 22.
- 60 Wie Anm. 59.
- 61 «Transparency and accountability of government» seien durch das Projekt gefördert worden, so die nachträgliche Evaluation durch Huskamp Peterson von 2002, gestützt auf Aussagen des seinerzeitigen Generalsekretärs des CIA und des Generaldirektors der russischen Staatsarchive. Vgl. Huskamp Peterson (wie Anm. 56), 27.
- 62 Siehe Jean-Marc Comment, «Archiving Cultural Heritage and History through Digitization. Case Studies from Russia (Comintern Archives) and Albania (National Archives)», in: *International Conference on Digital Libraries (ICDL) 2004, New Dehli, 24–27. 2. 2004*, 387–391.
- 63 *Modernisation des archives en Albanie: Rapport d'activité final pour la période 1996–1999*, Amtsakten BAR, Az: 981.73; *Programme de modernisation des archives en Albanie, 2001–2003: Rapport de mission, 20–24 novembre 2000*, Amtsakten BAR, Az: 981.73; *Programme de modernisation des archives en Albanie: Rapport d'activité pour la phase mai 2001 à mai 2002*, Amtsakten BAR, Az: 981.73-6; *Programme de modernisation des archives en Albanie: Rapport d'activité pour la phase de juin 2002 à décembre 2002*, Amtsakten BAR, Az: 981.73-6; Vereinbarung zwischen der DEZA und dem Schweizerischen Bundesarchiv betreffend «Programme de modernisation des archives en Albanie», 6. 4. 2001, Amtsakten BAR, Az: 981.73-1; Huskamp Peterson (wie Anm. 56).
- 64 Albanisches Gesetz über die Archivierung, Dezember 2003, französische Fassung, Amtsakten BAR, Az: 981.73-4.
- 65 Unterlagen betr. Projekt Eritrea, Amtsakten BAR, Az: 982.5; vgl. Huskamp Peterson (wie Anm. 56), 23 f.
- 66 Portal International des Archives Francophones (PIAF), Präsentationsdokument: <http://www.aiaf.org/portail.htm> (Stand Februar 2004).
- 67 Huskamp Peterson (wie Anm. 56); Broschüren DEZA und BAR, 2001 und 2003 (wie Anm. 56); Protokolle von Besprechungen zwischen der DEZA und dem Schweizerischen Bundesarchiv von 2000–2003, Amtsakten BAR, Az: 986.4-1; Schlusserklärung und Action Plan WSIS 2003 (wie Anm. 16); aus staatsrechtlicher und demokratietheoretischer Sicht erörtert auch Müller, Verfassung, 130 ff. (wie Anm. 14), und Müller, Grundrechte, 278 ff. (wie Anm. 13), den hohen Stellenwert der *good governance* und der Informationsfreiheit sowie die Problematik des *digital gap*.

Résumé

Cet article passe en revue les actions concrètes que les Archives fédérales suisses (AFS) ont entreprises ces dix dernières années et qui sont autant d'exemples qui illustrent la manière dont les Archives peuvent contribuer à la consolidation et au développement de la démocratie et de la bonne gouvernance, et ceci aussi bien au niveau national qu'international.

Dans une première partie l'auteur apporte un bref aperçu de l'état de la recherche archivistique et une définition des concepts clés utilisés dans cet article. La deuxième partie du texte est consacrée aux activités archivistiques de pertinence démocratique au niveau national, dont une des activités cruciales est l'adoption et l'application de la loi sur l'archivage.

Outre l'adoption d'une base légale, l'auteur décrit également les projets stratégiques conceptualisés ces dernières années par les AFS, qui contribuent aussi à la démocratie, et plus précisément à la transparence et à l'efficacité de l'administration. Ainsi le concept GEVER (*Geschäftsverwaltung*), ARELDA (*Archivierung elektronischer Daten und Akten*), DONABAR (*Dossier-Nachweis im Bundesarchiv*) et IZBUND (*Informationszentrum Bund*) constituent quatre projets-clés correspondant au cycle de vie des documents.

L'auteur met également l'accent sur le rôle qu'ont joué les AFS dans le cadre de la politique de la mémoire, en particulier en ce qui concerne l'affaire des fiches, le rôle de la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale ou encore les relations Suisse / Afrique du Sud sous le régime de l'Apartheid.

Enfin, dans la troisième partie, l'auteur décrit les différents projets de coopération internationale archivistique qui ont une signification pour le développement de la démocratie. Les AFS ont en effet été actives sur la scène internationale, dans le cadre du Conseil international des archives (CIA), mais aussi sur des projets concrets de coopération au développement archivistique, entre autres en Russie (digitalisation des archives du Komintern) en Erythrée, en Albanie ou pour le monde francophone en général comme avec le projet du Portail International des Archives Francophones (PIAF).

Toutes ces contributions des AFS s'inscrivent dans une stratégie globale dont le titre résume un des buts ultimes des Archives: «Information et bonne gouvernance».

Compendio

Questo articolo passa in rassegna i passi intrapresi dall'Archivio federale svizzero negli ultimi dieci anni, quali esempi di come un Archivio possa contribuire al consolidamento e allo sviluppo della democrazia e del buon governo sia sul piano nazionale che internazionale.

Nella prima parte l'autore descrive brevemente lo stato della ricerca archivistica e definisce i concetti principali utilizzati nell'articolo. La seconda parte del testo è dedicata alle attività archivistiche relative alla democrazia sul piano nazionale, tra le quali si annovera l'adozione della legge sull'archiviazione e la sua entrata in vigore, quale punto cruciale.

Oltre all'adozione della base legale, l'autore descrive i progetti strategici formulati in questi ultimi anni dall'AFS. Tali progetti contribuiscono chiaramente al consolidamento della democrazia e, in particolare, alla trasparenza e all'efficacia amministrative.

Quattro progetti chiave corrispondono al ciclo di vita dei documenti: si tratta dei progetti GEVER (*Geschäftverwaltung*), ARELDA (*Archivierung elektronischer Daten und Akten*), DONABAR (*Dossiernachweis im Bundesarchiv*) e IZBUND (*Informationszentrum Bund*). L'autore pone l'accento anche sul ruolo svolto dall'AFS nell'ambito della «politica della memoria», e considera in particolare lo scandalo delle schede, il ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra Mondiale e le relazioni della Svizzera col Sud Africa durante il regime dell'Apartheid.

Nella terza parte, infine l'autore descrive i diversi progetti di cooperazione archivistica internazionale rilevanti per lo sviluppo democratico. Sul piano internazionale l'AFS è attivo da un lato nell'ambito del Consiglio Internazio-

nale degli Archivi (CIA), dall'altro in progetti di cooperazione che apportano un contributo tangibile allo sviluppo archivistico. Tra questi ultimi si annoverano progetti in Russia (digitalizzazione degli archivi del Komintern), in Eritrea, in Albania e altri progetti orientati verso l'insieme dei paesi francofoni, quali il Portail International des Archives Francophone (PIAF).

I contributi dell'AFS qui menzionati fanno parte di una strategia complessiva, tesa a realizzare uno degli scopi fondamentali dell'Archivio che trova espressione nel titolo stesso: «Informazione e buon governo».

Archive und Demokratie in der Informationsgesellschaft

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	30
Volume	
Volume	
Autor	Graf, Christoph
Auteur	
Autore	
Seite	227-272
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 346

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.