VI
iskustva drugih

Dr Fridrich P.KAHLENBERG
Präsident des Bundesarhivs

VOM STELLENWERT STAATLICHER ARCHIVE IM DEMOKRATISCHEN RECHTSSTAAT. ERFAHRUNGEN IN DEUTSCHLAND BEI DER ARCHIVISCHEN UFARBEITUNG DER FOLGEN ZWEIER DIKTATUREN

Staatliche Archive haben in den zurückliegenden Jahrzehnten weltweit einen unübersehbaren Zuwachs ihrer Stellenwertes binnen der Staatsorganisation und -verwaltung erfahren. Dafür sind gewiß unterschiedliche Motive verantwortlich, doch ist die Bereitschaft der Archivare, das im 19. Jh. ausgebildete Ideal des vorrangig historisch-wissenschaftlichen Forschers aufzugeben zugunsten eines primär der Dienstleistung gegenüber den staatlichen Organen wie der gesamten Öffentlichkeit verpflichteten Berufsbildes eine der wichtigsten Voraussetzungen der jüngsten Entwicklung. Sie wurde entscheidend gefördert durch die Formalisierung der Ausbildung zum Facharchivar an eigens dafür eingerichteten Institutionen. Dabei haben sich für die Ausbildung zum wissenschaftlichen Archivar zwei unterschiedliche Modelle bewährt: in den westlichen Industrie-Gesellschaften überwiegt die postgraduale Ausbildung nach einem abgeschlossenen Hochschulstudium der Geschichte, der Rechts- oder Politischen Wissenschaften, in den Ländern des früheren Ostblocks etablierten sich hingegen eigenständige Studiengänge der Archivwissenschaften binnen der

Universitäten. Daneben existieren die verschiedensten Mischformen. Entscheidend bleibt jedoch, daß verantwortliche Leitungspositionen in den staatlichen Archivverwaltungen in aller Regel nur noch von "professionellen Archivaren" wahrgenommen werden.

Der Wandel des Berufsbildes foigte den gestiegenen Anforderungen an den Archivar im Zuge einer sich immer stärker spezialisierenden öffentlichen Verwaltung. Dieser Prozess verlief unabhängig von unterschiedlichen ideologischen Voraussetzungen in allen Staaten, seine Dynamik war im wesentlichen von der Intensität der Industrialisierung und Technisierung geprägt. In den Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts wuchsen den staatlichen Verwaltungen zahlreiche neue Tätigkeitsfelder zu, die erweiterten Aufgaben zogen eine fortgesetzte Differenzierung und Spezialisierung der Verwaltungsorganisationen nach sich. In unmittelbarer Konsequenz vervielfältigten sich die Anforderungen an die staatlichen Archive: diese wurden mit beträchtlich vermehrten Altaktenabgaben aus den Verwaltungsinstitutionen ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs konfrontiert.

Zudem zwang die expandierende Produktion von Schrift- und sonstigem Dokumentationsgut in den Verwaltungsbürokratien diese zu immer kürzeren Abgabefristen, die Archivare wurden in wachsendem Umfang auch mit recht jungen Überlieferungen konfrontiert. Die Organisation der behördlichen Schriftgutverwaltungen als Kern der administrativen Informationsverarbeitung frühzeitig so einzurichten, daß die spätere Archivierung, die Aussonderung des dauerhaft entbehrlichen Schriftgutes wie die Bestimmung der aus rechtlichen wie wissenschaftlichen Gründen dauerhaft aufzubewahrenden Überlieferungen, erleichtert werde, wurde als archivfachliche Aufgabe in den sechziger Jahren erkannt. In den USA richtete das Nationalarchiv die als Dienstleistung für die Verwaltung konzipierte „Records Administration" ein: Archivare entwickelten gemeinsam mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung neue Konzepte der Aktenführung, -ordnung und -aussonderung, die sowohl die laufende Verwaltungsarbeit wie die Archivierung entlasteten.

In Frankreich wie in Großbritannien etablierten die Nationalarchive Konzepte der Beratung der Ministerien und anderer Verwaltungseinrichtungen ihres Zuständigkeitsbereiches, die die Entsendung von Archivaren an die lebende Verwaltung vorsahen. Diese „archivistes en mission" oder "Recordsadministration Officers" sorgten nicht nur für eine kontinuierliche fachliche Beratung in allen Fragen der Schriftgutverwaltung, sondern trafen auch erste Bewertungsentscheidungen. Zur frühzeitigen Entlastung der administrativen Informationsspeicher wurden zentrale Altakten-Verwaltungen

eingerichtet, "Record centres" in den USA, "Limbos" in England, die „Cité Ministerielle" in Frankreich.

In den der staatlichen Planwirtschaft verpflichteten Volksdemokratien wurde das System der Verwaltungsarchive entwickelt. In den einzelnen Ministerien und in anderen zentralen Verwaltungseinrichtungen erfaßten ausgebildete Archivare frühzeitig die for eine Archivierung in Betracht kommenden Überlieferungen und erschlossen diese vorläufig, um jederzeit einen unmiftelbaren Rückgriff zu ermöglichen. Unmiftelbarer Nebeneffekt dieser Tätigkeit der Verwaltungsarchivare war die frühzeitige Entlastung von Schriftgut, das für eine spätere Archivierung nicht in Betracht kam.

In der Bundesrepublik Deutschland richtete das Bundesarchiv im Jahre 1965 ein Zwischenarchiv für die am Regierungssitz in Bonn tätigen Bundesministerien ein. Es diente der frühzeitigen Entlastung der ministerielien Schriftgutverwaltungen von nicht ständig benötigtem, aber noch nicht dauerhaft entbehrlichen Schriftgut. Für die Archivare am Bundesarchiv bot das Zwischenarchiv die Möglichkeit, sich früher als in der Vergangenheit möglich mit der Formierung der künftigen archivalischen Überlieferung zu beschäftigen, vor allem ermöglichte die zwischenarchivische Verwaltung des ministeriellen Altaktengutes die Entwicklung integrierter Bewertungskonzepte. Die Unterscheidung des an federführender Stelle entstandenen Schriftgutes von bloßen Mitwirkungsakten reduzierte die Quantitäten des späteren Archivgutes in einem frühen Stadium.

Begleitet wurde die Etablierung des Zwischenarchivs von einem früh konzipierten Programm der Beratung von Bundesregierung und -verwaltung in Fragen der Schriftgutverwaltung und Informationsbearbeitung. Diese Beratungstätigkeit schloß die Entwicklung von Einheitsaktenplänen, Schriftgut-Katalogen, Musteraktenplänen für Querschniftsaufgaben, vor allem aber auch Fortbildungsprogramme für Registratoren in den Ministerien ein.

Der eingangs erwähnte Bedeutungszuwachs der Archive beruht schließlich auch auf der generellen Durchsetzung der Idee einer einheitlichen, eindeutig definierten Zuständigkeit der archivischen Institutionen. In der ersten Jahrhunderthälfte noch verbreitete selbständige staatliche Archiven einzeiner Verwaltungen, z.B. der Post, der Eisenbahnen, der Außen- oder Kriegs- bzw. Verteidigungsministerien, aber auch der Justiz, sind - von wenigen, dann freilich gewichtigen Ausnahmen abgesehen - in aller Regel aufgehoben und auf der zentralen Ebene in den Nationalarchiven zusammengefaßt.

Am weitestgehenden gilt dies für das Nationalarchiv der Vereinigten Staaten. Auch die ursprünglich als Stiftungen konstituierten Präsidentenbibliotheken sind

der Fachaufsicht des Chefs des Nationalarchivs in Washington unterstellt, der für die Koordinierung von deren archivfachlichen Aufgaben eine eigene Organisationseinheit binnen des Nationalarchivs unterhält. Die weitgehende Durchsetzung der Idee der Einheit der auf zentraler Ebene entstandenen Überlieferungen in den USA gilt freilich nur für das 20. Jh.; das Nationalarchiv war erst im Jahre 1934 begründet worden. Die Papiere der Präsidenten und ihrer Stäbe aus der Zeit vor Herbert Hoover sind in der Handschriftenabteilung der Library of Congress, der Nationalbibliothek, zu suchen. Diese übt, eine Konsequenz des amerikanischen Urheberrechts, auch die Funktion des Nationalen Filmarchivs aus. Diese spezielle, in der jüngsten Vergangenheit immer bedeutsamer gewordene Aufgabe ist bislang nur in Kanada und in der Bundesrepublik Deutschland dem Zentralarchiv, dem National Archives of Canada bzw. dem Bundesarchiv, übertragen. In England und Frankreich bestehen hingegen selbstädige Filmarchive. In Kanada und in Frankreich werden die Archivaufgaben der Verteidigungsministerien und der Streitkräfte noch in eigener Zuständigkeit wahrgenommen. In den USA wie in Deutschland gehört auch diese Aufgabe zu den vom Zentralarchiv wahrgenommenen. Andererseits ist in den USA, in Kanada wie in England die Archivierung der Unterlagen der Außenministerien und der diplomatischen Vertretungen den Zentralarchiven übertragen: Während in Frankreich die Eigenständigkeit des Archivs am Quai d'Orsay in keiner Weise in Frage gestellt ist, hält in Deutschland, gestützt durch das Bundesarchivgesetz vom 6. Januar 1988, das Bundesarchiv den Anspruch auf die Wahrnehmung der archivischen Aufgaben gegenüber dem Auswärtigen Dienst aufrecht. In der Praxis besteht jedoch das Auswärtige Amt auf der Feststellung, daß große Teile auch der Überlieferungen der Zeit vor 1945 noch nicht abgabereif geworden sind, für die Führung der Geschäfte vielmehr noch immer benötigt werden.

In den Volksdemokratien Osteuropas wurde der Begriff des "Staatlichen Archivfonds" geschaffen, dem theoretisch die gesamte Überlieferung aus den staatlichen Verwaltungen zugeordnet wurde. In der Praxis freilich konnten sich die zentralen staatlichen Archive in keinem Fall die alleinige Zuständigkeit sichern. In der Regel blieben die Militärarchive in der Zuständigkeit der Verteidigungsministerien, die Innenministerien hatten eigene Archive, die Wahrnehmung der Aufgaben der nationalen Filmarchive blieb den Kulturministerien bzw. den staatseigenen Filmproduktionen überiassen. Ohnehin kommt den in den staatlichen Archiven aus der „sozialistischen Epoche" zugewachsenen Beständen jeweils nur eine ergänzende Rolle zu. Da in allen Bereichen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung die Entscheidung der

Politbüros der herrschenden Partei vorrangige Bedeutung haften, können quellengestützte zeitgeschichtliche Studien nur unter Heranziehung beider Überlieferungen betrieben werden. Die sukzessiv vollzogene Ablösung der Vorherrschaft der kommunistischen Parteien in den Jahren der „Wende" haben den staatlichen Archiven einen erheblichen Aufgabenzuwachs gebracht; in der Regel erhielten sie die Zuständigkeit für die Archivierung der Unteriagen der Politbüros bzw. Zentralkomitees wie für die Unterlagen sämtlicher anderer Massenorganisationen. Einen besonderen Weg fanden die Überlieferungen der SED wie aller anderen Parteien und Massenorganisationen der früheren DDR. Diese wurden im Jahre 1992 gemäß Ergänzung des Bundesarchi-vgesetzes am 13. März 1992 in einer unselbständigen Stiftung zusammengefaßt, die administrativ dem Bundesarchiv eingegliedert wurde und zum Beginn des Jahres 1993 ihre Arbeit aufnahm.

Die Erweiterung des Aufgabenspektrums der staatlichen Archive, die Implementierung neuer archivfachlicher Strategien und die Entwicklung neuer Methoden der Bearbeitung, der Bewertung wie der Erschließung des Archivgutes war seit dem Ende des 2. Weitkrieges in wachsendem Maße eingebettet in die Internationale Diskussion. Die seit 1950 regelmäßig veranstalteten Internationalen Archivkongresse wie die jährlichen Treffen der Nationalarchive zum Runden Tisch, beide vom Internationalen Archivrat veranstaltet, haben in schwerlich zu überschätzenden Maße zur universellen Professionalisierung des archivarischen Berufs beigetragen. Der internationale Austausch befruchtete aber auch die jeweiligen nationalen Archivgesetzgebungen wie im Einzelfall die Konzepte von Reorganisationen der Archivverwaltungen. Ohne Zweifel wirkte sich der fruchtbare archivfachliche Austausch über die jeweiligen Landesgrenzen hinweg auch auf die Qualität der jeweiligen nationalen Projekte bis hin auf die Planung und Durchführung moderner Archivzweckbauten aus. Eines der wichtigsten Ergebnisse der jüngeren Entwicklung ist die Konstituierung neuerer Archivgesetzgebungen. Waren in früherer Zeit verabschiedete Gesetze im wesentlichen Regelungen der Organisation und Zuständigkeit, so sind die jüngsten Archivgesetze eine wichtige Grundlage für die Durchsetzung des Informationsrechtes der Bürger gegenüber dem Staat, wie sie zugleich den berechtigten Anliegen des Persönlichkeitsschutzes Rechnung tragen. Auch bei der Vorbereitung der in den neuen Archivgesetzen zu regelnden Materien, bei der rechtlichen Analyse der Interessen des Staates und seiner Organe wie jene der Staatsbürger wirkte sich der internationale Austausch hilfreich aus.

Es ist eine alte Erfahrung: Neuorientierungen der politischen Systeme, die verfassungsrechtlichen Veränderungen staatlicher Ordnungen, der Umbau von

Verwaltungsstrukturen fordern die staatlichen Archive in besonderem Maße. Zum einen verlangt die Rationalität des Verwaltungshandelns die Kontinuität der Informationsbereitstellung über die Bedingungen der abzulösenden oder neuzuordnenden Institutionen wie deren rechtlicher Basis für die neuen staatlichen Autoritäten. Zum anderen erwartet der Bürger zu Recht, bei allen Veränderungen im Staatsapparat die ihn betreffenden Informationen, nicht zuletzt auch dessen zivilrechtliche Existenz belegenden Nachrichten wie die Nachweise seines Eigentums am gehörigen Ort gesichert zu sehen. Welche Schwierigkeiten damit für die archivischen Institutionen gegeben sind, kann sich nur vorstellen, wer eine entsprechende Zeit des Umbruchs und deren Nachwirkungen erfahren hat. In Deutschland sind die entsprechenden Erfahrungen zweimal zu machen gewesen: im Frühjahr 1945 am Ende des Krieges und in der Zeit des mühevolien Neuaufbaus, der zudem durch die seit spätestens 1947 unvermeidlich gewordene Teilung des früheren Reiches belastet war. Unter anderen Voraussetzungen - gewiß - aber mit schwerlich zu überschätzenden Anforderungen an die Archivare verbunden war der Prozess, der mit der Einigung am 3. Oktober 1990 erst eigentlich begann: die Eingliederung der in vierzig Jahren gewachsenen Archiveinrichtungen der früheren DDR in die neue Realität der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland.

Mehr als ein halbes Jahrtiundert nach der Liquidation der Nationalsozialistischen Gewaltherrschaft in Deutschland sind die archivischen Folgen der Diktatur noch immer nicht überwunden. Die internationale Diskussion um die noch ausstehende Entschädigung für Zwangsarbeiter aus den von Deutschland während des 2. Weitkrieges besetzten Ländern, die auf unterschiedlichen Ebenen geführten Auseinandersetzungen um eine definitive Entschädigung von Opfern des "Holocaust" bzw. von deren Erben, die unter dem Schlagwort „Nazigold" laufenden Diskussionen über den Grad der Zusammenarbeit der Regierungen weniger neutraler Länder mit Behörden und Dienststellen des Reichs bsp. der NSDAP und ihrer Gliederungen, aber auch das Problem der „Beutekunst", der kriegsoder nachkriegsbedingt verlagerten Kulturgüter, bezeichnen nach wie vor aktuelle Aufgabenfelder für staatliche Archivare in Deutschland am Ende des Jahrhunderts. Die eigentliche Kernaufgabe, die Erschließung der Archivbestände der Zeit bis 1945, ist noch immer nicht abgeschlossen. Andererseits belegen die in breiter Öffentlichkeit geführten Diskussionen über den einmaligen oder relativiert zu verstehenden Charakter der NS-Diktatur, wie sie am Ende der achtziger Jahre während des sog. Historikerstreits nicht nur in Deutschland geführt wurden, oder auch die im Jahre 1996 aufgebrochene Auseinandersetzung um die neue

Kollektivschuldthese von Daniel Goldhagen, daß die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der NS-Diktatur noch längst nicht abgeschlossen ist. Entsprechend zahlreich sind die Benutzungsanfragen nicht nur der Historiker, sondern auch der Nachkommen von Opfern wie Täter in den staatlichen Archiven. Hinzukommt, daß aus versorgungsrechtlichen wie sonstigen humanitären Gründen noch immer Einzeirecherchen zum individuelien Schicksal von Angehörigen der Wehrmacht und ihr angeschlossener Verbände, von Kriegsgefangenen, Häftlingen, Opfern medizinischer Versuche, der Euthanasie, von Deportierten, Vertriebenen und Flüchtlingen nicht nur die Suchdienste und Sonder-Einrichtungen, sondern auch die staatlichen Archive erreichen. Das Unrecht von nur zwölf Jahren der Diktatur in Deutschland ist auch nach einem halben Jahrhundert zumindest archivisch noch längst nicht abschließend aufgeklärt.

Die Eingliederung der staatlichen Einrichtungen der DDR in die Organisation von Regierung und Verwaltung der BRD zum 3. Oktober 1990 folgte den im Staatsvertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 23. September 1990 vereinbarten Grundsätzen und Einzelvorschriften. Die zentralen staatlichen Archive der DDR wurden im Bundesarchiv integriert, die Staatliche Archivverwaltung im Ministerium des Innern der DDR indessen aufgelöst. Mit der Neubildung der Länder auf Grund der Wahlen zu den Landtagen am 14. Oktober 1990 gewannen die früheren regionalen Staatsarchive in den Bezirken wieder ihre Eigenständigkeit als Ländereinrichtungen. Entsprechend dem föderalistischen Geist des Bundesarchivgesetzes schichtete das Bundesarchiv sämtliche regional begrenzten Zuständigkeiten der neu etablierten Bundesverwaltung auf die Staatsarchive der Länder ab. Dies geschah auch nach der erwähnten Ergänzung des Bundesarchivgesetzes vom 13. März 1992 mit den Beständen aus den Bezirksverwaltungen der SED, der anderen Parteien und der Massenorganisationen der früheren DDR. Schwieriger gestaltete sich die archivische Sicherung der Überlieferungen aus den früheren Volkseigenen Betrieben und Kombinaten im Zuge von deren Auflösung bzw. Privatisierung. Die für die Abwicklung zunächst zuständige Treuhandanstalt, die heutige Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, bediente sich für die Lösung der Archivierungsprobleme privatwirtschaftlicher Organisationsfo-rmen. Zwar ist die Zuständigkeit der staatlichen Archive des Bundes wie der Länder bei der Aufstellung von Bewertungskriterien formal gewahrt, in der Praxis bleiben indessen manche Fragen offen. Dabei bleibt einzuräumen, daß die schiere Masse der freigesetzten Schriftgutüberlieferungen aus den Bereichen der Wirtschaft die staatlichen Archive personell wie materiell völlig überforderte.

Eine einzige Sonderverwaltung der früheren DDR ist bereits durch den Staatsvertrag vom 23. September 1990 von der Zuständigkeitsregelung der staatlichen Archive der Länder und des Bundesarchivs ausgenommen, nämlich jene des Ministeriums für Staatssicherheit. Die besondere Sensibilität der Bürgerbewegung in der Zeit der Wende hafte dieser Überlieferung gegolten. Ihr trug der Einigungsvertrag durch die Errichtung einer Sonderverwaltung für die „Stasi-Unteriagen" Rechnung, die bereits am 20. Dezember 1991 durch ein eigenes Bundesgesetz abgelöst wurde. Seitdem besteht die Behörde des Bundesbeauftragten für die Unteriagen des Staatssicherheitsdienstes für die Unterlagen der DDR, die nicht nur die Unterlagen des Ministeriums, sondern auch jene von 15 Bezirksverwaltungen und 216 Kreis- und Objektdienststellen aus dessen Geschäftsbereich in Außenstelien verwaltet. Da das Anfrageaufkommen früherer Bewohner der DDR nach wie vor nicht nachläßt,

ist eine Archivreife dieser Überlieferung auch in mittelfristiger Sicht nicht zu erwarten. Eine definitive Regelung über die archivische Zukunft der „Stasi-Unterlagen", die nur im Benehmen des Bundes mit den betroffenen Ländern vereinbart werden kann, steht in nächster Zukunft noch nicht an.

Im zehnten Jahr nach der Einigung bleiben den staatlichen Archiven in den Ländern, aber auch beim Bundesarchiv eine Fülle von Problemen. Die Staatsarchive der Länder leiden unter erheblichen Unterbringungsproblemen, nur in wenigen Fällen konnten ausreichende Magazinkapazitäten unter vertretbaren klimatischen Bedingungen neu geschaffen bzw. angemietet werden. Vielfach müssen noch unzulängliche Speicher in disiozierten Behelfsunterkünften benutzt werden, um den seit 1990 angewachsenen Beständezuwachs unterzubringen. In Einzelfällen beträgt dieser Zuwachs mehr als 45 Prozent der bis 1990 verwalteten Archivalien! Welche organisatorische Leistung von den Kollegen in den Staatsarchiven der neuen Länder während der zurückliegenden Jahre erbracht wurde, verdient jede fachliche Anerkennung. Doch muß auch auf die am Ende dieses Jahrzehnts in alien öffentlichen Haushalten wirksam gewordene Sparpolitik verwiesen werden. Trotz der immensen Anforderungen an die staatlichen Archive, erfahren diese in aller Regel nicht nur keinen personellen Zuwachs, sie müssen im Gegenteil noch einen mit jedem neuen Haushaltsgesetz - im Falle des Bundes seit 1993 andauernd - einen jährlichen Stellenabbau erbringen. Im Falle des Bundesarchivs beträgt der jäthrliche Wegfall zwischen 12 und 16 Stellen! Den vermehrten Anforderungen stehen verminderte personelle Kapazitäten gegenüber. Die sich abzeichnende Krise der Aufgabenwahrnehmung wird noch verschärft durch die Sparpolitik der seit Oktober 1998 amtierenden neuen Bundesregierung, die zusätzlich erhebliche Einsparungen auch in den Investitionshaushalten unabweisbar werden läßt. Das wirkt sich nicht zuletzt bei der Implementierung digitaler Arbeitsverfahren aus, die von den Verwaltungen vermehrt angewandt werden, auf die sich die staatlichen Archive rechtzeitig einzustellen haben.

Dabei dauert das Interesse der Öffentlichkeit an der systematischen Aufarbeitung der Vergangenheit der SED-Diktatur nach wie vor an. Die Tätigkeit der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse der Landtage in den neuen Ländern, die Untersuchungen der Enquetekommissionen des Deutschen Bundestages während zweier Wahlperioden konnten nur erste Schneisen in die Bedingungen, den geschichtlichen Verlauf von vierzig Jahren „real existierenden Sozialismus" in der DDR schlagen. Viele Themenfelder harren der weiteren Bearbeitung durch die Zeitgeschichte. Dabei dürften künftig noch vermehrt die vielfältigen Verflechtungen des SED-Staates mit der politischen, wirtschaftlichen