

Spuren politischer Akteure im Archiv

Marc Hofer

Der Entscheid über die Archivwürdigkeit von Unterlagen ist eine zentrale, nicht delegierbare Aufgabe staatlicher Archive. Entsprechend dieser Verantwortung müssen Bewertungsentscheide nachvollziehbar sein und wissenschaftlichen Kriterien genügen. Der vorliegende Beitrag schlägt vor, die Kriterien der Bewertung zu erweitern mit dem Instrument der Politik-Analyse. Durch den Einbezug der Analyse öffentlicher Politiken – *Policies* – sollen Bewertungsentscheide kohärenter und für die historische Forschung nachvollziehbarer werden. Ziel ist eine Überlieferungsbildung, welche sich nicht nur am Nachvollzug des Verwaltungshandelns orientiert, sondern die das Handeln der politischen Akteure dokumentiert.

Evidenzwert und Informationswert

Die heute in der archivischen Bewertung standardmässig angewendete Unterscheidung von Evidenz- und Informationswert geht auf die grundlegende Arbeit von Theodore R. Schellenberg zurück. Erstmals publiziert wurde sein Werk unter dem Titel *The Appraisal of Modern Records* im Jahr 1956, im deutschen Sprachraum aber erst mit gehöriger Verspätung rezipiert¹.

Für sich genommen sind die Begriffe Evidenz- und Informationswert erstaunlich unklar. Bei einer derart grundlegenden und in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder rezipierten kategorialen Unterscheidung wäre zu erwarten, dass der behauptete kategoriale Unterschied unmittelbar einleuchtet. Dies ist jedoch nicht der Fall, denn “Evidenz” und “Information” sind genau genommen keine Gegensätze.

Evident ist, was unmittelbar offenbar ist, was unmittelbar Beweiskraft besitzt. Evidenz kann so als direkter, empirischer Nachweis eines Sachverhalts gelten. Oder als Information, die unmittelbar einleuchtet und die ohne zusätzliche Kontextinformation bestehendem Wissen eingefügt werden kann. Schellenberg scheint den Begriff in diesem Sinn zu verwenden, wenn er die Frage nach dem Evidenzwert so formuliert: “Welchen Nachweis oder welche Evidenz gibt das Verwaltungsschriftgut über die Organisationsstruktur und Funktionsweise der Behörde, bei der es entstanden ist?”² Akten haben also dann Evidenzwert, wenn sie

¹ Theodore R. Schellenberg, *Die Bewertung modernen Verwaltungsschriftguts* (übers. u. hsg. v. Angelika Menne-Haaritz), Marburg, 1990.

² *Ibidem*, S. 27.

einen Nachweis der Existenz und des Verwaltungshandelns einer Behörde darstellen. Ob es wirklich immer gelingt, diesen Nachweis unmittelbar, das heisst ohne weitere Kenntnis der Behördengeschichte und des gesellschaftlichen Umfelds zu führen, muss zumindest bezweifelt werden. Schellenberg war sich dieses Problems wohl bewusst, indem er den Evidenzwert ausdrücklich vom rechtlichen Beweiswert der Originalakten unterschied und den Evidenzwert “ziemlich willkürlich” auf den Wert bezog, “der vom Charakter und dem Stellenwert der nachgewiesenen oder belegten Angelegenheiten abhängt”³. In diesem Sinn wäre Evidenz jeglicher in den Akten vorhandene Nachweis über die Behördentätigkeit. Ein solcher Nachweis ist aber noch kein Beweis⁴. Erst die historisch-wissenschaftliche Interpretation kann die in den Akten vorhandenen Nachweise zu wissenschaftlichen Beweisen machen⁵.

Der Informationswert ist kein Gegensatz, sondern eine Erweiterung des Evidenzwerts. Informationswert haben alle Akten, die weitere Informationen enthalten, die nicht direkt den Nachweis der Behördentätigkeit betreffen. Schellenberg formuliert die Frage nach dem Informationswert genau in diesem Sinn: “Welche Informationen über Personen, Organisationen, Objekte, Probleme, Bedingungen und andere Angelegenheiten, mit denen die Behörde befasst war, sind in Akten enthalten?”⁶ Damit löst sich die vermeintlich scharfe kategorische Trennung von Evidenzwert und Informationswert auf: ‘Evidenz’ meint Information über die Behördentätigkeit, ‘Information’ meint Information über alles andere. ‘Evident’ sind beide, da Information nur dann Information ist, wenn sie eine Bedeutung aufweist. Diese Bedeutung kann für verschiedene Rezipienten zu unterschiedlichen Zeitpunkten völlig verschieden sein. Gemeinsames Kennzeichen ist lediglich, dass gemäss dieser pragmatischen Definition Information aus Daten besteht, die für einen Empfänger eine Bedeutung hat, was wiederum meint, dass die Information durch den Rezipienten in vorhandenes Wissen eingeordnet werden kann und dieses sinnvoll ergänzt⁷.

³ *Ibidem*, S. 29.

⁴ Dies entspricht auch der korrekten Übersetzung von “*evidential value*”. Vgl. dazu auch die deutschen Ausgabe von *Modern Archives, Principles and Techniques*, in T. Schellenberg, *op. cit.*, S. 132. Die Übersetzung von *evidential value* als “Evidenz” bleibt in der Bewertungsdiskussion umstritten. Robert Kretzschmar, *Die “neue archivistische Bewertungsdiskussion”*, “Archivalische Zeitschrift”, 82, 1999, S. 7-40 (22).

⁵ A. Menne-Haritz in T. Schellenberg, *op. cit.*, S. 17f. und 20. Sie betont, dass “Evidenz” etwas meine, das “unmittelbar einleuchtet und keines Beweises bedarf”. Gerade der Evidenzwert von Akten ist aber keineswegs unmittelbar einleuchtend. Wer den Evidenzwert von Unterlagen eruieren will, bedarf einer umfassenden Kenntnis der Schriftgut- und Behördenorganisation.

⁶ T. Schellenberg, *op. cit.*, S. 28.

⁷ Rainer Kuhlen, *Information*, in *Grundlagen der praktischen Information und Dokumentation* (Hsg. v. Rainer Kuhlen, Thomas Seeger), München, 2004, S. 10-12. Ich habe mich für diese offene und pragmatische Definition des Begriffs ‘Information’ entschieden, weil dadurch keine bestimmten Inhalte präjudiziert werden. Durch den Einbezug des Rezipienten wird dennoch verdeutlicht, dass es keine völlig objektive Information geben kann, dass also auch der archivistische Bewerter als

Die Unterscheidung von Evidenz- und Informationswert reflektiert die im Selbstverständnis der Archive grundlegende Differenz von Primär- und Sekundärwert der Unterlagen. Primärwert haben Akten für die Behörde, welche die Akten gebildet hat. Dort erfüllen sie ihren primären Zweck der Steuerung des Verwaltungshandelns. Sekundärwert erlangen die Akten durch die Übernahme ins Archiv, indem sie den neuen, bei ihrer Entstehung nicht intendierten Zweck haben, für die historische Auswertung zur Verfügung zu stehen. Evidenz- und Informationswert können auch als zwei Ausprägungen dieses sekundären Werts von Akten verstanden werden. Der Evidenzwert trägt aber insofern noch deutlichere Spuren des primären Zwecks der Akten in sich, als es hierbei um den Nachweis des Verwaltungshandelns geht. Evidenzwert haben nur diejenigen Unterlagen, welche direkt die Spuren der Verwaltungstätigkeit tragen und so nachweisen, wie eine Behörde gearbeitet hat. Der Informationswert hingegen hat einen schwachen Bezug zum primären Zweck der Unterlagen. Informationswert haben alle Unterlagen, welche weitere Informationen enthalten, die nicht den Nachweis der Behördentätigkeit betreffen. Akten mit Informationswert sind unabsichtlich entstandene historische Quellen. Es dient nicht dem primären Zweck der Unterlagen, die in diesen Akten enthaltenen Informationen zu überliefern. Der sekundäre Zweck von Unterlagen mit hohem Informationswert besteht darin, als Quelle – “Überrest” – der historischen Forschung zur Verfügung zu stehen.

Dass ein staatliches Archiv Unterlagen mit Evidenzwert sichern muss, bedarf keiner weiteren Begründung. Es ist die eigentliche *raison d'être* eines Archivs, die Nachweise der Tätigkeit der Behörden aus seinem Archivsprengel zu sichern. Schwieriger ist die Eingrenzung des zu sichernden Informationswerts. Ohne klare Maßstäbe, was unter dem Informationswert zu verstehen ist, droht ein Rückfall in willkürliche Bewertungspraxen.

Die Extrempositionen möglicher Auffassungen des Informationswerts wurden formuliert durch Angelika Menne-Haritz und Hans Booms. Für Menne-Haritz hat der Informationswert dem Evidenzwert zu folgen. Akten könnten nicht mehr Informationen liefern, als die Behörde ursprünglich “für ihren eigenen Bedarf zusammengestellt” habe⁸. Im extremen Gegensatz dazu steht die Methode der Dokumentationsprofile, wie sie durch Booms – allerdings ohne explizite Bezugnahme auf Schellenbergs Informationswert – postuliert wurde⁹.

Rezipient aufzufassen ist, der sein Geschäft nur durchführen kann, indem er vorhandene Informationen in sein Wissen integriert.

⁸ A. Menne-Haritz in T. Schellenberg, *op. cit.*, S. 18.

⁹ Hans Booms, *Gesellschaftsordnung und Überlieferungsbildung*, “Archivalische Zeitschrift”, 68, 1972, S. 3-40 (40). Vgl. a. Conseil international des archives, Comité sur l'Evaluation, *Manuel sur l'Evaluation*, <http://www.ica.org/biblio/ManualEvaluationDRAFT-F.pdf>, S. 5.

Der Bewertungsauftrag staatlicher Archive

Die Bewertungshoheit liegt beim Archiv. Dieser allgemein anerkannte Grundsatz hat auch Eingang in die entsprechenden Archivgesetzgebungen gefunden. Für das schweizerische Bundesarchiv wurde die formelle gesetzliche Grundlage der Bewertungshoheit mit dem Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 geschaffen¹⁰. Schon frühere Reglementierung wie die Abgabe-Weisung von 1970 kannten aber “ein Verfahren bei der Bewertung und Vernichtung von Akten”, welches den rechtlichen und administrativen Wert der Akten von ihrem zusätzlichen, historischen Wert unterschied¹¹. Implizit war damit schon die Unterscheidung von Evidenz- und Informationswert in einem offiziellen Regelwerk eingeführt.

Das Schweizer Archivierungsgesetz legt fest, dass die “rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell” wertvollen Unterlagen des Bundes archiviert werden sollen¹². “Archivwürdig sind Unterlagen, die von juristischer oder administrativer Bedeutung sind oder einen grossen Informationswert haben.”¹³ Damit fand auch der Informationswert Eingang in die schweizerische Archivgesetzgebung. Die Aufzählung der Eigenschaften, welche zu archivierende Unterlagen aufweisen sollen, erinnert zudem stark an Schellenbergs ausufernde Definition des Informationswerts.

Wenn ein Archiv den gesetzlichen Auftrag hat, nicht nur den Nachvollzug des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, sondern auch den in den Verwaltungsunterlagen vorhandenen Informationswert zu sichern, dann bedeutet dies in historischer Perspektive, dass die Geschichte des betreffenden Staates im Archiv dokumentiert werden soll. Für die Bewertung ist diese allgemeine Definition noch nicht sehr hilfreich, denn die zentrale Frage bleibt unbeantwortet, welche Geschichte(n) oder wessen Geschichte zu dokumentieren seien.

Die Definitionen der Geschichte eines Staates reichen von einer rigiden Auffassung, welche nur die Geschichte der staatlichen Institutionen im engeren Sinn gelten lassen will, bis zu einem emphatischen Geschichtsverständnis, das die Geschichte des Staates in eins setzt mit der Geschichte der Nation im umfassenden Sinn.

Wird der Bewertungsauftrag des Archivs im Sinn der strikten Beschränkung auf die Geschichte der staatlichen Institutionen verstanden, braucht das Archiv nur

¹⁰ Das Bundesarchiv legt in Zusammenarbeit mit den anbietepflichtigen Stellen fest, welche Unterlagen archivwürdig sind. Artikel 7 Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (Archivierungsgesetz), SR 152.1.

¹¹ Weisungen betreffend die Abgabe von Schriftgut an das Bundesarchiv vom 30. Juni 1970 (aufgehoben), S. 12 f.

¹² Artikel 2 Absatz 1 Archivierungsgesetz.

¹³ Artikel 3 Absatz 3 Archivierungsgesetz.

die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sicher zu stellen. Dies entspräche der blossen Sicherung der Unterlagen mit hohem Evidenzwert, jede Diskussion über den Informationswert wäre überflüssig.

Würde die emphatische Auffassung der Geschichte des Staates beziehungsweise der Nation zur Grundlage der Bewertungsarbeit, entspräche dies in der Konsequenz einem totalen Dokumentationsauftrag des Archivs. Jegliche Quellen zur Landesgeschichte müssten übernommen und dauernd aufbewahrt werden. Das Archiv würde zum Kompetenzzentrum einer *histoire totale*¹⁴. So wünschbar ein solcher Bewertungsauftrag aus Sicht der Historiker wäre, so unerfüllbar ist er für ein staatliches Archiv.

Kann nicht die totale Geschichte der Nation dokumentiert werden, drängt sich für ein staatliches Archiv die Konzentration auf die politische Geschichte auf, wobei auch der Begriff des Politischen näher bestimmt werden muss. Wer oder was gehört zur Sphäre der Politik zum Beispiel des schweizerischen Bundesstaates? Ist alles Politik? Nein: aber alles kann zum Gegenstand der Politik werden, und alle können in Politik einbezogen sein. Hier soll aber nicht ein emphatischer Geschichtsbegriff durch einen ebenso emphatischen und damit für jede Abgrenzung nutzlosen Politikbegriff ersetzt werden. "Politik" oder *politique* meint zuerst die Meinungsbildung und Entscheidung zur Steuerung des Staates. Dieser allgemein bekannte und akzeptierte Politikbegriff lässt sich anwenden auf die Tätigkeit der Parlamente, Exekutiven, politischen Parteien und Bewegungen. Nicht darin enthalten ist die ganze Aktivität der Verwaltung, welche die politischen Entscheidungen ausführt. Diese Tätigkeiten werden im allgemeinen unter dem Begriff "öffentliche Politik" oder *policy* zusammengefasst. Grundsätzlich ist damit jede staatliche Aktion gemeint, die auf ein gesellschaftliches Bedürfnis antwortet¹⁵.

Jedes Problem kann zum Gegenstand einer öffentlichen Politik gemacht werden. Eine abschliessende Liste der öffentlichen Politiken gibt es genauso wenig wie ein objektives historisches Prinzip, das der Bewertung zu Grunde gelegt werden könnte¹⁶. Politikfelder können als Subsysteme des politisch-administrativen Systems beschrieben werden. Sie sind als "Ensemble politisch vermittelter gesellschaftlicher Anforderungen und Probleme" zu beschreiben¹⁷. Bezogen auf das Archiv bedeutet dies: Nicht bloss das Verwaltungshandeln, sondern das ganze Ensemble von

¹⁴ Im Ulrich Hof, *Von den Chroniken der alten Eidgenossenschaft bis zur neuen "Geschichte der Schweiz – und der Schweizer"*, in *Geschichte der Schweiz – und der Schweizer*, Basel, 1983², Bd. 1, S. 18.

¹⁵ Die Analyse öffentlicher Politiken schliesst eine Lücke zwischen der traditionellen Politikwissenschaft und der Verwaltungswissenschaft. Peter Knöpfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Basel, 2001, S. 4f.

¹⁶ Anders: Ingo Rösler, *Zur Erkenntnistheorie archivischer Überlieferungsbildung in Deutschland. Ansichten eines Archivars der ehemaligen DDR*, *Forum Bewertung*, 2005 = <http://www.forumbewertung.de/beitraege/1025.pdf>, S. 54.

¹⁷ *Verwaltungshandeln in Politikfeldern* (hsg. v. Dieter Grunow), Opladen, 2003, S. 24.

Aktivitäten, welche eine öffentliche Politik ausmachen, tritt in das Blickfeld der Bewertung.

Somit wäre als Zwischenergebnis und Arbeitshypothese folgende Definitionen des Informationswerts festzuhalten:

1. Informationswert haben Unterlagen, die das Funktionieren einer öffentlichen Politik dokumentieren.
2. Dies trifft auch auf Unterlagen zu, die von Aktenbildnern stammen, die nicht Teil der staatlichen Verwaltung sind.
3. Unterlagen, die nicht im Zusammenhang einer öffentlichen Politik entstanden sind, haben keinen Informationswert.
4. Dies trifft auch dann zu, wenn die Akten durch eine staatliche Behörde gebildet wurden.

Vom Nachvollzug des Verwaltungshandelns zur Geschichte der Akteure

Spätestens seit Schellenberg trat das Handeln des Staates in das Blickfeld der archivischen Bewertung. Die Spuren staatlicher Aktivität sollen im Archiv konserviert werden. Damit sind auch die Akteure des Staates im Fokus der Bewertung. Nur waren dies in der Bewertung, die sich vor allem am Evidenzwert orientierte, in erster Linie die staatlichen Autoritäten.

Diese am Evidenzwert orientierte Bewertung setzt einen eingeschränkten Begriff des Politischen voraus. Einseitig werden nur staatliche Behörden in der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Kompetenzen als überlieferungswürdig befunden. Es ist eine auf den Staat und seine Verwaltung zentrierte Betrachtungsweise, die nur den Akteuren im staatlichen System Handlungskompetenz zuerkennt. Alle durch das Verwaltungshandeln Betroffenen erscheinen in dieser Optik als Objekte des staatlichen Apparats, ohne dass ihnen eigene Handlungskompetenz zugestanden würde. Mit derselben Einschränkung zu kämpfen hat auch der systemtheoretische Ansatz, der den Staat als geschlossenes System im Sinne Luhmanns auffasst. Die Wirklichkeit ist darin nur die Wirklichkeit des administrativen Systems, die Umwelt dieses Systems kommt darin vor als Fakten, die gemäss den Normen eben dieses Systems bearbeitet werden¹⁸. Die Politikgestaltung ist in dieser Optik einseitig die Aktivität des administrativen Systems, welches sich seine eigene Realität schafft.

Für die Analyse des Informationswerts empfiehlt sich deshalb ein Ansatz, der nicht vom geschlossenen Verwaltungssystem ausgeht, sondern von einer Definition öffentlicher Politik, welche auch die Akteure ausserhalb staatlicher Strukturen als aktive Gestalter anerkennt und welche den ganzen Zyklus einer Politik in Betracht zieht.

¹⁸ Andreas und Kathrin Pilger, *Die Bewertung von Verwaltungsschriftgut als Beobachtung zweiter Ordnung*, "Der Archivar", 56, S. 111-118 (112).

Der Zyklus einer öffentlichen Politik kann in vier Phasen eingeteilt werden¹⁹:

1. *Agenda-Setting*: Ein Problem wird als durch den Staat zu lösendes Problem erkannt. Das Produkt dieser ersten Phase ist die Definition des zu lösenden Problems.

2. *Programmierung*: Die gesetzlichen Grundlagen einer Politik werden geschaffen (Verfassung, Gesetze, Verordnungen). Weiter werden die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der mit der Umsetzung betrauten staatlichen Akteure festgelegt.

3. *Umsetzung*: In einem Aktionsplan werden die Prioritäten der Politikumsetzung festgelegt, was auch die Zuteilung der Ressourcen beinhaltet. Die Umsetzung erfolgt schliesslich in Verwaltungsakten (Entscheiden der Behörden und Gerichte).

4. *Evaluation*: Die Produkte und Auswirkungen (Output und Outcom) einer Politik werden auf ihre Effizienz und Effektivität evaluiert.

In jeder Phase des Zyklus einer öffentlichen Politik kann ein Rückgriff zu einer beliebigen früheren Phase erfolgen. In der Phase der Umsetzung ist es ohne weiteres möglich, die Grundsätze wieder in Frage zu stellen. Umgekehrt gibt es öffentliche Politiken, die nie alle Phasen des Zyklus durchlaufen.

Die Akteure einer öffentlichen Politik werden entsprechend ihrer Rolle in drei Kategorien eingeteilt²⁰:

1. *Behörde*: Staatliche Akteure, welche mit der Ausarbeitung des Verwaltungsprogramms und mit der Umsetzung der Politik betraut sind.

2. *Zielgruppe*: In der Regel nicht-staatliche Akteure, auf deren Verhalten mit der öffentlichen Politik eingewirkt werden soll. Beispiel: Asylbewerber als Zielgruppe der Asylpolitik.

3. *Nutzniesser*: Staatliche oder nicht-staatliche Akteure, für welche eine öffentliche Politik durchgeführt werden soll. Beispiel: Wanderer und Fussgänger als Nutzniesser der Wanderwegpolitik.

Soll das Archiv die öffentlichen Politiken des Staates dokumentieren, reicht eine auf den Evidenzwert der Unterlagen konzentrierte Bewertung nicht aus. Die Geschichte der Politiken wäre nur als Behördengeschichte im Archiv zu finden. Einzelne Phasen der Politikentwicklung und das Handeln möglicherweise entscheidender Akteure könnten nicht mehr erforscht werden.

Dies trifft besonders zu auf die erste Phase im Zyklus, das Agenda-Setting. Wird ein Problem nicht durch die Verwaltung selber, sondern einen nicht-staatlichen Akteur zum politischen Thema gemacht, fallen die Unterlagen, welche diese entscheidende Phase der Problemdefinition dokumentieren, bei Aktenbildnern an, deren Unterlagen nie ins Archiv gelangten, wenn sich die Bewertung auf die reine Evidenzwertsicherung beschränkte. Noch gravierender wären die Lücken bei den Akteuren. Nur die Behörde als per definitionem staatliche Instanz liegt im Fokus der

¹⁹ Knöpfel, *op. cit.*, S. 129 f.

²⁰ *Ibidem*, S. 65.

Evidenzwertsicherung. Das Handeln der anderen Akteure, ohne deren Einbezug die Politikentwicklung nicht zu verstehen ist, wäre im Archiv nicht dokumentiert.

Staatliche und nicht-staatliche Akteure

Die an die Neurezeption von Schellenberg in Deutschland anschließende Bewertungsdiskussion orientierte sich an den Fragen, ob “archivische Bewertung sich vorrangig an inhaltlichen Kriterien oder an formalen Gesichtspunkten orientieren soll” und ob “ihr Ziel vorrangig das Abbild der Gesellschaft oder der Tätigkeit von Dienststellen ist”²¹. Wird der Bewertung die Analyse öffentlicher Politiken und der daran beteiligten Akteure zu Grunde gelegt, lassen sich diese Fragen annähernd beantworten. Da die Analyse einer Politik immer auch auf deren Inhalt abzielt, müssen inhaltliche Kriterien bei der Bewertung immer einbezogen werden, selbstverständlich unter Einbezug auch formaler Kriterien, ohne die eine Politik nicht beschrieben werden kann. Zu diesen formalen Kriterien gehören Fragen nach den gesetzlichen Grundlagen, nach der Verteilung der Kompetenzen im politisch-administrativen System und selbstverständlich auch die Frage nach der Federführung im Verwaltungsverfahren.

Die zweite Frage bedarf einer differenzierteren Antwort. Wäre das Ziel der Bewertung bloss die Abbildung der Tätigkeit von Dienststellen, erübrigte sich jede Diskussion um den Informationswert. Die Archivare müssten sich jedoch den Vorwurf gefallen lassen, den wesentlichen Gehalt der historischen Überlieferung auszublenden und die Geschichte auf die reine Verwaltungsgeschichte zu reduzieren. Wäre aber die Dokumentation der Gesellschaft ein Ziel der Bewertung, würde dies nicht nur die Archivare, sondern alle Archive als Institutionen völlig überfordern. Den Ausweg aus diesem Dilemma eröffnet die Analyse öffentlicher Politiken und ihrer Akteure. Dieses Bewertungsziel mittlerer Reichweite verzichtet darauf, die gesellschaftliche Totalität zu überliefern. Es begreift aber die Geschichte des Staates als Ensemble von Geschichten der durch diesen Staat vollzogenen Politiken. Ins Blickfeld der Bewertung geraten so immer auch die an der Gestaltung dieser Politiken beteiligten Akteure. Klarzustellen ist hier sogleich, dass nicht die Geschichte dieser Akteure selber Gegenstand der Bewertung ist, sondern dass sie nur in ihrer Qualität als *Akteure* einer Politik von Interesse sind.

Diese Beschränkung der Bewertung der Akteure auf ihre Qualität als *Akteur* hat Konsequenzen bis zur historischen Auswertung der Quellen im Archiv. Der Forscher wird dereinst nachvollziehen können, welche Rolle die Akteure im Rahmen einer Politik gespielt haben. Je nach dem Gehalt der betreffenden Politik können dabei unterschiedlichste Inhalte ins Blickfeld der Forschung rücken.

²¹ R. Kretzschmar, *op. cit.*, S. 12.

Dementsprechend werden diese Quellen auch für verschiedenste historische Teildisziplinen von der Wirtschaftsgeschichte, Sozialgeschichte bis zur Kunstgeschichte von Interesse sein. Eine vollständige Überlieferung der ganzen Geschichte aller beteiligten Akteure wird aber nur ausnahmsweise im Archiv vorzufinden sein. Annähernd vollständig kann nur die Überlieferung derjenigen Akteure sein, bei denen es sich um staatliche Institutionen handelt. Die Überlieferung der anderen, nicht-staatlichen Akteure wird sich auf deren Rolle beschränken, die sie in eben dieser Eigenschaft als Akteur einer öffentlichen Politik hatten.

Anhand zweier öffentlicher Politiken lässt sich dieses Problem eingehender darstellen. Beide sind Politiken des schweizerischen Bundesstaates, die sich aber in Bezug auf Dauer und vor allem in der Zahl und den Eigenschaften der involvierten Akteure deutlich unterscheiden.

Asylpolitik

Seit dem 1. Januar 1981 gibt es auf Bundesebene ein Asylgesetz. Selbstverständlich gab es schon vorher eine Flüchtlingspolitik, die teils durch Bundesstellen, teils durch die Kantone vollzogen wurde. Mit dem neuen Asylgesetz wurde aber erstmals das Recht auf Asyl mit klarer Kompetenzordnung geregelt²². Konnte vor dem Asylgesetz die Flüchtlingspolitik als Teilgebiet der Ausländerpolitik aufgefasst werden, wird hier mit dem neuen Asylgesetz die Asylpolitik zu einer eigenständigen öffentlichen Politik, deren Akteure zu einem wichtigen Teil im Gesetz selber ausdrücklich angesprochen werden. Die Asylpolitik war und ist Gegenstand öffentlicher Kontroversen, was es verschiedenen Akteuren erlaubt, in allen Etappen der Politikentwicklung einzugreifen. Besonders die häufigen Gesetzesrevisionen boten den Kontrahenten immer wieder Gelegenheiten, diese öffentliche Politik in ihrem Sinn zu beeinflussen²³.

Der zentrale Akteur der Asylpolitik ist das Bundesamt für Migration bzw. bis Ende 2004 das Bundesamt für Flüchtlinge²⁴. Es ist die mit dem Gesetzesvollzug

²² Vor dem Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 (in Kraft getreten am 1.1.1981) bestand das Asylrecht aus einer weitgehend zersplitterten Sammlung verschiedener Erlasse, die oft nur auf Verordnungsstufe oder als departementale Richtlinien erlassen worden waren. Koordinationskommission des Vereins Schweizerischer Archivarinnen und Archivare: Personendossiers und Personendaten aus dem Bereich der Fremdenpolizei (Archivierungsempfehlung), 1998 = http://www.vsa-aas.org/fileadmin/user_upload/texte/ag_koko/f_03.doc, S. 3.

²³ Das heute gültige Asylgesetz stammt vom 26. Juni 1998 (SR 142.31) und trat am 1. Oktober 1999 in Kraft. Damit wurden das frühere Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 und der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich aufgehoben. Artikel 120 Asylgesetz.

²⁴ Die Kompetenz zum Vollzug des Asylgesetzes lag ab 1981 beim Bundesamt für Polizei, 1985-1990 beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, 1991-2004 beim Bundesamt für Flüchtlinge und ab 2005 beim Bundesamt für Migration, das aus der Fusion des Bundesamts für Flüchtlinge mit dem Bundesamt für Ausländerfragen hervorgegangen ist.

beauftragte Behörde, welche über die Asylgewährung erstinstanzlich entscheidet²⁵. Die Anhörungen der Asylbewerber zu deren Fluchtgründen und die Vorbereitung des Asylentscheides können durch kantonale Behörden durchgeführt werden²⁶. Der letztinstanzliche Entscheid über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamts für Migration betreffend die Verweigerung des Asyls oder das Nichteintreten auf ein Asylgesuch liegt bei der Asylrekurskommission, welcher im Asylverfahren die Funktion eines Fachgerichts zukommt²⁷.

Als Zielgruppe der Asylpolitik können die Asylbewerber gelten. Es ist das Verhalten der Asylbewerber, das durch diese Politik direkt beeinflusst wird. Einerseits eröffnet ihnen das Asylgesetz die Chance, ein Asylgesuch zu stellen und so wenigstens vorübergehend in der Schweiz das Aufenthaltsrecht zu erlangen. Andererseits zielt die Asylpolitik darauf ab, die Asylgesuche einer strengen Prüfung zu unterziehen und alle Asylbewerber, deren Gesuch abgelehnt wurde, zum möglichst schnellen Verlassen des Landes zu bewegen. Jeder Asylbewerber ist somit ein Akteur der Asylpolitik, der durch sein Verhalten den Vollzug der Asylpolitik mitgestaltet. Auch das Gesetz weist den Asylbewerbern eine aktive Rolle zu, indem es sie verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Es ist die Pflicht des Asylbewerbers, seine Fluchtgründe glaubhaft darzulegen²⁸. Diese Pflicht enthebt die Behörde von der Verpflichtung, selber den ganzen Sachverhalt vollständig abzuklären. Sie eröffnet aber auch dem Asylbewerber Möglichkeiten, den Gang des Verfahrens zu beeinflussen. In den durch die Behörde geführten Dossiers finden sich so Spuren beider Akteure. In schriftlichen Eingaben, in Protokollen von Anhörungen wird nachvollziehbar, wie die Asylbewerber den Gang des Verfahrens zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchen. Unvermeidlicherweise offenbaren die Asylbewerber im Rahmen des Verfahrens auch viele Informationen über die Verhältnisse in ihrem Heimatland und zu ihrer individuellen Lebenssituation. Diese Informationen fallen aber immer im Rahmen eines Verfahrens an, dessen Ziel darin besteht, einen Asylentscheid zu fällen. In den Dossiers der Asylbewerber sind also keine authentischen Informationen enthalten zu Lebensverhältnissen, zur politischen und sozialen Situation im betreffenden Land. Jeder zukünftige Historiker wird sich bei der Interpretation dieser Quellen bewusst sein müssen, dass alle diese Informationen vorgebracht wurden, um den Gang eines Verwaltungsverfahrens zu beeinflussen. Kurz gesagt: in den Akten wird man nie die wirkliche Geschichte der Asylbewerber finden, hingegen wird sich das Verhalten dieser Akteure im Rahmen der Durchführung einer öffentlichen Politik nachvollziehen lassen.

Neben den Asylbewerbern sind auch die Hilfswerke Akteure der Asylpolitik. Sie beziehen nicht nur Stellung in der politischen Auseinandersetzung, sie haben auch eine aktive Rolle bei der Durchführung der Asylverfahren. Das Gesetz sieht

²⁵ Artikel 25 Asylgesetz.

²⁶ Artikel 27, 29 und 31 Asylgesetz.

²⁷ Artikel 105 Absatz 1 Asylgesetz.

²⁸ Artikel 8 Absatz 1 Asylgesetz.

ausdrücklich vor, dass bei den Anhörungen von Asylbewerbern ein Vertreter oder eine Vertreterin der Hilfswerke anwesend ist. Die Hilfswerke können die Feststellung des Sachverhalts beeinflussen, haben aber keine Parteirechte²⁹. Die Spuren der Einlassungen der Hilfswerkvertreter finden sich in den Akten der Behörde. Sie bezeugen, wie die Hilfswerke die ihnen durch das Gesetz gewährten beziehungsweise eingeschränkten Möglichkeiten wahrgenommen haben. Die Hilfswerke führen daneben aber auch ihre eigenen Akten, die teilweise in derselben Weise organisiert sind wie die Akten des Bundesamts. Anhand der sogenannten ZAR-Nummer (ZAR = Zentrales Ausländerregister) lassen sich für jeden Asylbewerber die Dossiers des Bundesamts und der Hilfswerke zusammenführen.

Die Asylpolitik ist seit ihrem Bestehen besonders umstritten. Dies bedeutet, dass neben den direkt als Behörde oder als Zielgruppe involvierten Akteuren noch weitere Akteure auf diese Politik massgeblichen Einfluss ausüben. Seit 1981 kamen in der Schweiz fünf Vorlagen zur Volksabstimmung, welche die Asylpolitik direkt betrafen³⁰. Jede dieser Abstimmungen ermöglichte es den daran interessierten Parteien, die Grundsätze der Asylpolitik erneut in Frage zu stellen. Die politische Programmierung stand mehrmals zur Debatte, über die Definition des zu lösenden Problems wurde in der Öffentlichkeit heftig gestritten. Die daraus resultierenden Neuformulierungen der Asylpolitik hinterliessen wiederum ihre Spuren in den Akten der Behörden und Hilfswerke.

Wegleitend für die Archivierung der Akten der Asylbewerber ist die Empfehlung der Koordinationskommission des Vereins Schweizerischer Archivarinnen und Archivare zu "Personendossiers und Personendaten aus dem Bereich der Fremdenpolizei". Darin wird ausdrücklich festgelegt, dass die Asylbewerberdossiers aus dem Bundesamt für Flüchtlinge integral durch das schweizerische Bundesarchiv zu übernehmen seien³¹. Diese Empfehlung ist sicher einerseits gerechtfertigt wegen der existenziellen Konsequenzen eines Asylentscheids für die direkt Betroffenen. Andererseits sind auch die individuellen Spielräume der Asylbewerber recht gross. Die Durchführung der Asylpolitik wird wesentlich mitgestaltet durch diese direkt betroffenen Akteure. Die Archivierung einer Zufallsauswahl der Dossiers ergäbe somit ein verfälschtes Bild. Die Übernahme der Asylbewerberdossiers aus dem Bundesamt für Migration und der Asylrekurskommission ist vorgesehen, soll aber erst in den nächsten Jahren durchgeführt werden³². Bereits übernommen wurden hingegen Akten einiger der an

²⁹ Artikel 30 Asylgesetz.

³⁰ 5.4.1987: Änderung des Asylgesetzes, 4.12.1988: Volksinitiative für die Begrenzung der Einwanderung, 4.12.1994: Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 13.6.1999: Asylgesetz und Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich.

³¹ Die Personendossiers, welche nicht Asylbewerber betreffen, werden nur in einer statistischen Zufallsauswahl archiviert. Koordinationskommission a. a. O., S. 6.

³² 2001 hatten die Asylbewerberdossiers im Bundesamt für Flüchtlinge einen Gesamtumfang von acht Laufkilo-metern (jährlicher Zuwachs: ca. 750 laufende Meter).

den Asylverfahren beteiligten Hilfswerke³³. Somit wird im Bundesarchiv das Handeln der Behörde und der Zielgruppe der Asylpolitik in weiten Teilen nachvollziehbar sein. Die zahlreichen Debatten zur Asylpolitik sind aus veröffentlichten Quellen zu erschliessen. Hingegen sind die dahinter stehenden Entscheidungsprozesse der beteiligten Akteure bis jetzt noch nirgends gesichert. In Betracht fallen hier vor allem die Parteien am äussersten rechten Rand des politischen Spektrums, die bei der laufenden Neuformulierung der Asylpolitik einen Einfluss ausüben, der weit grösser ist als es ihr Wähleranteil vermuten liesse. Hier besteht noch eine Überlieferungslücke, die zu schliessen nicht einfach sein wird.

Wanderwegpolitik

Auch die Wanderwege sind Gegenstand einer öffentlichen Politik auf Bundesebene. Seit dem 18. Februar 1979 ist die Anlage und Erhaltung der Fuss- und Wanderwege eine Kompetenz mit Verfassungsrang³⁴. Die Durchführung der Wanderwegpolitik ist im Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege geregelt. Es handelt sich hier um ein typisches Beispiel des sogenannten Vollzugsföderalismus, indem die hauptsächlichen Kompetenzen der Politikumsetzung den Kantonen übertragen sind³⁵. Die Bundeskompetenzen beschränken sich auf die Berücksichtigung der Fuss- und Wanderwege bei eigenen Bauvorhaben sowie auf die fachliche Beratung und Unterstützung der Kantone³⁶. Diese Bundeskompetenzen werden heute durch das Bundesamt für Strassen wahrgenommen³⁷. Für die Planung, Anlage und Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze können Bund und Kantone zudem private Fachorganisationen beiziehen und ihnen einzelne Aufgaben übertragen³⁸. Gemäss diesen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist das Feld der Akteure für die Umsetzung der Wanderwegpolitik abgesteckt. Der Bund hat dabei eine koordinierende und beratende Funktion. Die entscheidenden Akteure sind die Kantone, welche als Behörde mit den jeweiligen privaten Fachorganisationen die Wanderwegpolitik vollziehen. Das heisst wiederum, dass die meisten und aussagekräftigsten Akten zum Politikvollzug bei kantonalen Behörden und ihren privaten Partnern anfallen. Verantwortlich für die Archivierung dieser Unterlagen

³³ Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz (Bundesarchiv-Sign. J2.233), Schweizerisches Rotes Kreuz (Bundesarchiv-Sign. J2.10002), Caritas (Bundesarchiv-Sign. J2.262, J2.263, J2.264, J2.265, J2.266, J2.267 und J2.268).

³⁴ Annahme des Gegenvorschlags zur Fuss- und Wanderweginitiative in der Volksabstimmung mit über 77% Ja-Stimmen. Artikel 88 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101).

³⁵ *Planung, Koordination, Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegen sind Aufgaben der Kantone. Artikel 4, 5 und 6 Fuss- und Wanderweggesetz vom 4. Oktober 1985 (SR 704).*

³⁶ Artikel 10 und 11 Fuss- und Wanderweggesetz.

³⁷ Artikel 2 Verordnung über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (SR 704.1). Früher lag diese Kompetenz beim Bundesamt für Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (1985-1989) und beim Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (1989-2002).

³⁸ Artikel 8 Fuss- und Wanderweggesetz.

sind die jeweiligen Staatsarchive. Also kann sich das Bundesarchiv damit begnügen, die voraussichtlich wenigen Unterlagen aus dem Bundesamt für Strassen zu sichern, welche die Wahrnehmung der eigentlichen Bundeskompetenzen betreffen? Für den Politikvollzug ist dies sicher zutreffend.

Völlig anders war die Situation in der Phase des Agenda-Settings. Es war ein privates Komitee, das sich den Erhalt und die Förderung der Fuss- und Wanderwege zum Ziel setzte. Mit dem Mittel einer eidgenössischen Volksinitiative³⁹ gelang es der „Arbeitsgruppe zur Förderung der Fuss- und Wanderwege“ ihr Anliegen auf die politische Agenda zu setzen. Diese Arbeitsgruppe stand in Verbindung zu den traditionellen Vereinigungen für Wanderwege, war aber organisatorisch unabhängig. Das Anliegen „Förderung der Wanderwege“ war auch parteipolitisch nicht eindeutig zuzuordnen. Es liegt in der Natur der Sache, dass in den Akten der eidgenössischen Räte und des Bundesrates diese frühesten Anstösse erst Spuren hinterlassen haben, als das Initiativkomitee zur Realisierung seines Vorhabens schritt und deswegen mit den offiziellen Stellen Kontakt aufnahm. Aber auch diese Überlieferung ist alles andere als vollständig, enthält sie doch nur den Niederschlag der Kontakte des Initiativkomitees mit den zuständigen Bundesstellen. Deshalb ist es als grosser Erfolg zu werten, dass die Unterlagen der Arbeitsgruppe zur Förderung der Fuss- und Wanderwege vollständig im Bundesarchiv gesichert werden konnten⁴⁰. Somit ist die Tätigkeit desjenigen Akteurs, welcher das Problem überhaupt zu einem auf Bundesebene zu lösenden politischen Problem macht, lückenlos im Bundesarchiv nachvollziehbar. Die Akten beginnen 1970 mit dem ersten Leserbrief, der die Angelegenheit ins Rollen brachte und reichen bis zur Vernehmlassung zum Fuss- und Wanderweggesetz von 1985.

³⁹ In der Schweiz kann durch ein Volksbegehren die Änderung der Bundesverfassung verlangt werden. Um Gültigkeit zu erlangen, muss eine solche Initiative mindestens von 100 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein.

⁴⁰ Die Unterlagen wurden durch einen der hauptsächlichen Initiatanten, Prof. Hugo Bachmann, zusammengestellt und abgeliefert. Die Unterlagen sind noch in Bearbeitung, ein Bestand wurde deshalb noch nicht eröffnet.

Der Wert des Informationswerts

Vor dem Hintergrund dieser beiden Beispiele zeigt sich der Nutzen einer Politikanalyse für die Bestimmung des Informationswerts. Indem die wesentlichen Akteure einer öffentlichen Politik identifiziert werden, ergeben sich die entscheidenden Anhaltspunkte, welche Informationen zu sichern sind, um nicht bloss das Verwaltungshandeln im Sinn des Evidenzwerts zu überliefern, sondern die Quellen zu bewahren, welche die politische Geschichte eines Staates der zukünftigen historischen Forschung zugänglich machen. Diese Neufassung des Informationswerts ist also eine Erweiterung und eine Einschränkung zugleich: Die Bewertung öffnet ihren Blickwinkel, indem sie alle Akteure einer öffentlichen Politik einbezieht, unabhängig davon, ob es sich um staatliche Institutionen oder um andere, an der Politik beteiligte Akteure handelt. Damit entsteht auch ein griffiges Bewertungsinstrument für Unterlagen nicht-staatlicher Akteure. Es wird so möglich, diejenigen Privatarchive zu identifizieren, welche eine ergänzende Überlieferung beinhalten und so die Quellen zur Geschichte einer Politik im Archiv vervollständigen können. Eingeschränkt wird der Informationswert insofern, als mit der Politikanalyse alle weiteren Informationswerte als Begründung für die Archivierung ausser Betracht fallen. Informationen über “Personen, Organisationen, Objekte, Probleme, Bedingungen und andere Angelegenheiten, mit den die Behörde befasst war”, sind für die Archivierung nur noch dann von Interesse, wenn sie die Geschichte einer öffentlichen Politik dokumentieren.

Bei der Bestimmung von Informationswerten mit den Instrumenten der Politikanalyse gilt es zwei Dimensionen zu beachten:

1. Die Rollen der Akteure: Nicht alle Unterlagen zu einem Akteur sind archivwürdig. Zu berücksichtigen sind der Einfluss des Akteurs auf die Politikprogrammierung, sein Gestaltungs- und Ermessensspielraum und der Grad der Betroffenheit des Akteurs durch die betreffende Politik.

2. Die Phasen der Politikprogrammierung: Die Bedeutung der Akteure kann sehr unterschiedlich sein, je nachdem ob es um die erste Definition des durch die Politik zu lösenden Problems geht oder ob es sich um die Umsetzung einer bereits etablierten und weitgehend unbestrittenen Politik handelt.

Die Rolle der Akteure war die entscheidende Dimension bei der Bewertung der Akten der Asylbewerber. Die Behörden (Bundesamt für Migration und die Asylrekurskommission) haben bei der Umsetzung einen grossen Gestaltungs- und Ermessensspielraum. Auch die Asylbewerber als Akteure in der Zielgruppe haben einen gewissen Spielraum, welcher den weiteren Fortgang des Verfahrens beeinflusst. Zudem ist ihre individuelle Betroffenheit als hoch einzuschätzen, da der Asylentscheid für jeden Asylbewerber sehr einschneidende und direkte Konsequenzen hat. Dies sind zwei Argumente, welche die vollständige Archivierung der Asylbewerberdossiers rechtfertigen.

Die Unterlagen des Initiativkomitees für Fuss- und Wanderwege sind dagegen archivwürdig, weil sie eine bestimmte Phase der Politikprogrammierung dokumentieren. Sie sind die originalen und einzigartigen Quellen für die Phasen der Problemdefinition und der Formulierung des politischen Programms der Wanderwegpolitik. Für die Umsetzung der Wanderwegpolitik spielen dagegen andere Akteure eine wichtigere Rolle.

Wird die Analyse des Informationswerts an die Politikanalyse gekoppelt, ergibt sich für die Bewertungsarbeit ein zweifacher Nutzen. Zum ersten entfällt die Beliebigkeit, welche die Anwendung der Kategorie "Informationswert" in der Bewertungsarbeit so schwierig macht. Es steht nicht mehr im subjektiven Ermessen des Bewerter, ob angebotene Unterlagen wegen ihres Informationswerts archivwürdig sind. Zum anderen trägt die Analyse der öffentlichen Politiken zur Kohärenz der Überlieferungsbildung im Archiv bei.

Die Bewertung muss eine Methode sein, die wissenschaftlich fundiert und praktisch anwendbar ist. Eine rein theoretische Fundierung der Bewertung reicht nicht aus. Sie muss in der Praxis des Archivs funktionieren und sie soll den gesetzlichen Auftrag respektieren⁴¹. Schliesslich wird der Bewerter in der Anwendung dieser Methode, im Bemühen um Unparteilichkeit und in Ausführung seines gesetzlichen Auftrags einen begründeten und nachvollziehbaren Entscheid fällen, der stets ein Werturteil beinhaltet⁴².

Für die Umsetzung der Politikanalyse als Instrument zur Bestimmung des Informationswerts drängt sich ein Ansatz *top-down* auf. Auf der obersten Ebene sind die Politikfelder zu identifizieren, welche im Bund eine Rolle spielen. Es geht hier um allgemeine und in der Zeit relativ konstante Einteilungen. Solche Politikfelder sind zum Beispiel die Aussenpolitik, Verteidigungspolitik, Forschungspolitik, Sozialpolitik, Migrationspolitik oder Verkehrspolitik⁴³. Dieser Ansatz hat eine gewisse Ähnlichkeit mit dem niederländischen PIVOT-Modell, allerdings mit dem Unterschied, dass hier nicht Kompetenzen und Behörden, sondern Politiken und Akteure identifiziert werden sollen⁴⁴. In den Politikfeldern finden sich die öffentlichen Politiken, die vergleichsweise wenig beständig sind, ihren Charakter und ihre Bedeutung schnell entsprechend der Tagesaktualität ändern können. So ist die

⁴¹ Frank Boles, Mark A. Greene, *Et Tu Schellenberg? Thoughts on the Dagger of American Appraisal Theory*, "American Archivist", 59, 1996, S. 298-310 (309-310).

⁴² Wer Unparteilichkeit für unvereinbar hält mit der Auswahl, wie sie die Bewertung treffen muss, erkennt den Charakter des modernen Verwaltungsschriftguts. Zu einer dezidiert anderen Position vgl. Luciana Duranti, *The Concept of Appraisal and Archival Theory*, "American Archivist", 57, 1994, S. 328-344 (343 f).

⁴³ Entscheidend für die Definition ist der materielle Gehalt eines Politikfeldes. Dessen Grenzen können sich dementsprechend mit der Zeit verschieben. Verwaltungshandeln a. a. O., S. 23.

⁴⁴ Hol Roelof, *Die Zergliederung der Handlungsträger. PIVOT: Die Umstellung der Bewertung von Papier auf die Bewertung von Handlungen durch die zentralen Staatsarchive in den Niederlanden nach 1940*, in *Bilanz und Perspektiven archivischer Bewertung* (hsg. v. Andrea Wettmann), Marburg, 1994, S. 52 f.

Asylpolitik ein Teil des Politikfeldes Migrationspolitik, die Wanderwegpolitik Teil des Politikfeldes Verkehrspolitik. Zu jeder öffentlichen Politik gehören wiederum Akteure, welche diese Politik gestalten. Die Rollen der Akteure sind demselben Wandel unterworfen wie die öffentliche Politik selber. Die Akteure einer Politik sind es schliesslich, deren Spuren sich in den Akten finden, über deren Archivwürdigkeit die Bewertung zu entscheiden hat.