

ARCHIVGESETZ

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 14. JANUAR 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zum Erlass eines neuen Archivgesetzes.

Wir gliedern den Bericht wie folgt:

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE
2. ÖFFENTLICHE ARCHIVE
3. WARUM EIN ARCHIVGESETZ?
4. LEITLINIEN FÜR DAS ARCHIVGESETZ
5. DIE BESTIMMUNGEN IM EINZELNEN
6. ERGEBNIS DER VERNEHMLASSUNG
7. PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN
8. ANTRAG

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Archive gewinnen in unserer schnelllebigen Zeit an Bedeutung. Sie dienen dem redlichen Umgang mit der Vergangenheit, dem besseren Verständnis der Gegenwart und als Entscheidungshilfe für die Zukunft. Staatliche Entwicklungen und staatliches Handeln werden durch die in den öffentlichen Archiven gespeicherten unverfälschten Informationen nachvollziehbar. Archive sind Institutionen der Erinnerung und Zentren der geschichtlichen Aufarbeitung. Dies zeigt beispielhaft die Aufarbeitung der jüngsten Schweizer Geschichte, besonders der Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg. In dieser Sicht werden Archivalien zu einem bedeutenden Kulturgut. Sie bilden unser geschichtliches Langzeitgedächtnis und haben damit für die Gesellschaft identitätsstiftende Bedeutung.

Bisher gibt es kein kantonales Archivgesetz. Das Archivwesen innerhalb der kantonalen Verwaltung ist nur in der regierungsrätlichen Verordnung über das Staatsarchiv vom 5. April 1982 (BGS 152.4) geregelt. Diese ist rechtlich ungenügend abgestützt. Für die meisten gemeindlichen Archive besteht keine ausreichende Rechtsgrundlage. Die wichtigsten Gründe für ein zugerisches Archivgesetz, das sich im Übrigen am Bundesgesetz über die Archivierung und an den beiden modernen Archivgesetzen von Zürich und Basel-Stadt orientiert, sind folgende:

- **Datenschutz in den Archiven:** Der Kanton hat am 28. September 2000 ein Datenschutzgesetz erlassen (BGS 157.1), das zwar auch für die Archive gilt. Der archivspezifische Datenschutz, insbesondere das Einsichtsrecht in schützenswerte Personendaten, wird dort jedoch nicht abgedeckt. Die entsprechende Regelung wurde bewusst auf den Zeitpunkt des Erlasses eines neuen Archivgesetzes verschoben. In diesem Bereich bildet das Archivgesetz die logische Fortsetzung des Datenschutzgesetzes. Aus formellen Gründen ist eine Regelung auf Gesetzesstufe unabdingbar.
- **Einheitliche Rechtsgrundlage für Kanton und Gemeinden:** In Anbetracht der kleinräumigen Verhältnisse ist es angezeigt, für das Archiv des Kantons und die Archive der Gemeinden analog zum Datenschutzgesetz eine einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Sie ermöglicht eine einheitliche Arbeitsweise aller öffentlichen Archive und die rechtsgleiche Behandlung aller Archivbenützerinnen und Archivbenutzer. Sie wird auch eine gute Basis abgeben, um die wohl grösste Herausforderung der Zukunft – die dauerhafte Archivierung von elektronisch gespeicherten Unterlagen – gemeinsam zu meistern. Wegen des Eingriffs in den Autonomiebereich der Gemeinden ist ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich.
- **Archivische Grundsätze:** Wichtige Grundsätze der geschichtlichen Überlieferungsbildung, der Benützung von Archivgut und der Erhaltung und sicheren Aufbewahrung dieses Kulturguts sind heute entweder gar nicht oder nur auf ungenügender Erlassstufe geregelt: die Aufbewahrungspflicht und Unterlagenverwaltung der Organe, die Regelung des Outsourcing, der Grundsatz der Öffentlichkeit der Archive und deren Einschränkung durch Schutzfristen, die Betreuung der Archive durch Fachpersonal usw. Das neue Gesetz will Hilfestellungen an das gemeindliche Archivwesen ermöglichen.

2. ÖFFENTLICHE ARCHIVE

Archive haben sich seit jeher mit Informationsverwaltung befasst:

- mit der Frage, wie Informationen am besten zu organisieren sind, damit man sie rasch wieder auffinden kann;
- mit der Frage, welche Informationen für den kollektiven Erinnerungsprozess wertvoll sind und deshalb für unbegrenzte Zeit überliefert werden sollten;
- mit der Frage, wie die Träger dieser Informationen – früher vor allem Pergament und Papier – sicher aufbewahrt und gegen Datenverlust geschützt werden können.

Zu diesen Konstanten sind im Laufe der letzten 200 Jahre zwei weitere, parallel verlaufende Entwicklungslinien dazugekommen: der Aufstieg der Geschichtswissenschaft und die allmähliche Öffnung der Archive. Aus den geheimen Regierungsarchiven sind öffentliche Archive geworden, die letztlich auch der demokratischen Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns dienen. Heute gilt der Grundsatz des freien, voraussetzungslosen und unentgeltlichen Zugangs zum Archivgut für die ganze Öffentlichkeit; eingeschränkt wird dieser Grundsatz durch Schutzfristen, während deren das Archivgut nur ausnahmsweise einsehbar ist. Solche Fristen sind entweder im öffentlichen Interesse oder sie schützen die Persönlichkeitsrechte von Betroffenen. Parallel zur Durchsetzung des Öffentlichkeitscharakters der Archive erfolgten im 19. und 20. Jahrhundert der Aufstieg und die Etablierung der Geschichtswissenschaft, für deren Arbeit die möglichst frei zugänglichen Informationsspeicher der Archive die wichtigste Grundlage bilden. Die hohe Wertschätzung, welche Geschichte und Geschichtsforschung in der heutigen Gesellschaft genießen, hängt mit dem rasenden Tempo der Veränderungen und mit drohendem Identitätsverlust zusammen. Indem die Archive authentische, unverfälschte Informationen bewahren und überliefern, schaffen sie die Voraussetzung zur geschichtlichen Auseinandersetzung und leisten damit einen wertvollen Beitrag zur Identitätsstiftung.

Zurzeit ist die Arbeit der Archive durch eine Umwälzung epochalen Ausmasses herausgefordert: die sukzessive Verdrängung des jahrhundertlang gebrauchten Hauptdatenträgers Papier und der von blossem Auge lesbaren Schrift durch die elektronische Datenverarbeitung. Der Trend zur elektronischen, also papierlosen Ablage ist aktuell und wird sich ins (elektronische) Archiv hinein fortsetzen. Eine

ganze Reihe von sehr komplexen Problemen ist im internationalen wie nationalen Kontext noch weit entfernt von gefestigten Lösungen. Nur zwei Beispiele:

- Anders als die herkömmlichen analogen Unterlagen – etwa ein auf Papier geschriebenes Dokument – sind digital gespeicherte Informationen flüchtig und lassen sich nur noch lesen, wenn entsprechende technische Hilfsmittel zur Verfügung stehen: Rechnermaschinen, Betriebssysteme, Programme usw. All diese technischen Hilfsmittel haben heute eine extrem kurze Lebensdauer von wenigen Jahren. Mit anderen Worten: Die mit diesen Hilfsmitteln erzeugten und gespeicherten Informationen sind unter Umständen schon nach zehn, zwanzig Jahren verloren, weil es die ursprünglichen Hilfsmittel gar nicht mehr gibt und die neuen Hilfsmittel buchstäblich nicht mehr in der Lage sind, die alten Informationen zu entziffern. Welch existenzielle Problematik daraus für die Archive entsteht, wird einem bewusst, wenn man sich auf der anderen Seite den zentralen Auftrag der Archive in Erinnerung ruft: Unterlagen, also auch elektronisch gespeicherte, für unbegrenzt lange Zeit in einer lesbaren Form aufzubewahren. Das heisst: Es sind ganz neue Massnahmen und Abläufe erforderlich, um die dauerhafte Zugänglichkeit, Verstehbarkeit und Glaubwürdigkeit von digital gespeicherten Informationen sicherzustellen.
- Ein zweites Beispiel: In der elektronischen Unterlagenproduktion vollzieht sich ein für die Archive einschneidender Wandel. Die Frage, ob Unterlagen archivwürdig sind, konnte früher bei der Übernahme der Unterlagen ins Archiv entschieden werden. Heute muss dieser Entscheid bereits bei der Entstehung gefällt werden, damit die entsprechenden organisatorischen Massnahmen vorgängig eingeleitet werden können. Es ist unabdingbar, schon in der Phase der Planung und Einführung von elektronischen Datenverarbeitungssystemen Komponenten für die Aussonderung von nicht archivwürdigen Unterlagen, für die Übergabe der Unterlagen in einem archivierungsgerechten Format und für die Beigabe von kommentierenden Metadaten (Protokolle über die ursprünglichen Verknüpfungen und Zuordnungen von Unterlagen) vorzusehen.

Die Konferenz der leitenden Archivarinnen und Archivare auf Kantons- und Bundesebene sowie des Fürstentums Liechtenstein hat soeben in Zusammenarbeit mit PricewaterhouseCoopers eine umfassende Problemanalyse und Standortbestimmung vorgenommen und einen ganzen Strauss von Empfehlungen abgegeben ("Gesamtschweizerische Strategie zur dauerhaften Archivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen"). Auf zwei Punkte ist besonders hinzuweisen: Bei der

Schaffung von neuem Archivrecht ist der Problembereich der elektronischen Archivierung mit seinen inhaltlichen und organisatorischen Konsequenzen (Formatfragen, Definition von elektronischen Geschäftsabläufen, Metadatenstandards) mit zu berücksichtigen. Dazu kommt eine eigentliche Gewichtsverlagerung: Noch viel mehr als heute wird das Archiv der Zukunft in einer echten Querschnittsfunktion die Informationsverwaltung vom Anfang, von der Entstehung bei der einzelnen Arbeitsstelle, bis zum Ende, bis zur definitiven Archivierung mit gestalten müssen. Umgekehrt besitzen die Archive ein grosses Wissen über Informationsverwaltung und über den Umgang mit authentischer Information; es ist sinnvoll und gewinnbringend, dieses Wissen für neue Zielsetzungen wie e-Government, "guichet virtuel", verwaltungsweites Wissensmanagement usw. zu nutzen.

Im Übrigen bleibt noch anzumerken, dass sich das geltende Archivrecht praktisch ausschliesslich mit den öffentlichen Archiven befasst. Die privaten Archive, insbesondere auch die Archive der privaten Wirtschaft, sind davon nicht betroffen und damit auch von jeglicher gesetzlichen Pflicht zur Überlieferungsbildung entbunden. Eine Ausnahme bildet die immer wieder zitierte zehnjährige Aufbewahrungsfrist gemäss Obligationenrecht (Art. 962 Abs. 1). Eine weitere Ausnahme – der bisher stärkste Eingriff in die Archivierungspraxis der Privatwirtschaft – basierte auf Notrecht: Als der Bundesrat durch die Bergier-Kommission untersuchen liess, was mit den infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerten geschehen war, erliess er ein Vernichtungsverbot für die entsprechenden Unterlagen von Banken, Versicherungen, Notaren, Treuhändern, Vermögensverwaltern usw. Dieser dringliche Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 war bis zum 31. Dezember 2001 befristet.

2.1 Das öffentliche Archiv des Kantons

1979 hat Zug als zweitletzter Kanton der Schweiz die Betreuung des kantonalen Archivs professionalisiert, indem eine erste vollamtliche Archivarenstelle geschaffen wurde. In der Folge ist das kantonale Archivwesen in allen Bereichen sukzessive aufgebaut bzw. modernisiert worden:

- Am 5. April 1982 erliess der Regierungsrat mit der Verordnung über das Staatsarchiv einen knappen, zweckmässigen Organisationserlass, der erstmals die Kompetenzen und den Tätigkeitsbereich des Staatsarchivs definierte:
 - Langzeitgedächtnis der kantonalen Verwaltung wie auch der Öffentlichkeit (durch sichere Aufbewahrung und Erschliessung jener historischen Informationen, welche bereits im Besitz des Kantons sind oder kontinuierlich aus allen Tätigkeitsbereichen des Staates hervorgehen)
 - Fortführung dieses Gedächtnisses durch kontinuierliche Überlieferungsbildung (zentrales Endarchiv für Schriftgut aus allen Bereichen staatlicher Tätigkeit; Ablieferungspflicht der Verwaltung; Übernahme von Archivalien anderer Herkunft)
 - Öffentliche Zugänglichkeit des Archivguts, wobei für die jüngsten Überlieferungen Schutzfristen von mindestens 35 Jahren gelten
 - Pflege der Landes- und Ortsgeschichte
 - Beratung der Gemeinden in Archivfragen
- Seit 1986 liegt ein Arbeitsschwerpunkt auf dem Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung. Die vom Staatsarchiv Zug entwickelte Archivdatenbank dient der Erschliessung der Archivbestände. Sie wird auch in drei weiteren Staatsarchiven eingesetzt. Zurzeit werden die kantonalen Direktionen mit elektronischen Geschäftsverwaltungen ausgestattet, deren Verzeichnisse in die Archivdatenbank übernommen werden können.
- 1991 bezog das Staatsarchiv im Verwaltungszentrum an der Aa eine moderne Infrastruktur, welche punkto Kulturgüterschutz für die eingelagerten Archivalien höchsten Ansprüchen genügt und die öffentliche Zugänglichkeit des Archivs in einem grosszügigen Lesesaal gewährleistet. Projektarbeitsplätze dienen der Förderung der Landes- und Ortsgeschichte.
- Im Rahmen der Beratungstätigkeit für die Gemeinden sind in den letzten zwanzig Jahren unter der Leitung des Staatsarchivs ein gutes Dutzend gemeindliche Archive geordnet und verzeichnet worden.
- Zurzeit ist das Staatsarchiv mit 6,5 Personalstellen ausgestattet.

Defizite bestehen in der Aufarbeitung der noch nicht erschlossenen Bestände und im wenig ausgeprägten Bewusstsein für archivische Belange innerhalb der Verwaltung. Die Herausforderungen des elektronischen Zeitalters mit seinen noch unabsehbaren Auswirkungen sowohl auf die Verwaltungs- wie auch auf die Archivarbeit werden eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit notwendig machen, deren Ergebnisse sollen auch den Gemeinden zur Verfügung stehen.

lassen; Zusammenarbeitsmodelle, die möglicherweise über die Kantonsgrenzen hinaus gehen, scheinen unabdingbar zu sein.

3. WARUM EIN ARCHIVGESETZ?

Folgende Gründe sprechen für ein Archivgesetz:

3.1 Datenschutz in den Archiven

Der Kanton hat am 28. September 2000 ein neues Datenschutzgesetz erlassen (BGS 157.1), dessen allgemeine Grundsätze selbstverständlich auch für die Archive gelten (§ 2 Bst. c DSG: „Das Bearbeiten von Daten ist jeder Umgang mit Daten, namentlich solche ... zu archivieren.“). Der archivspezifische Datenschutz, besonders das Einsichtsrecht in Archivgut, wird im Datenschutzgesetz jedoch nicht abgedeckt. Analog zum Beispiel Kantonspolizei, für welche gesonderte datenschutzrechtliche Normen geschaffen wurden (§ 26 Abs. 2 DSG), ist der ergänzende Datenschutz im Archivbereich in einem Spezialerlass zu regeln. Es geht um folgende heikle datenschutzrechtliche Fragen:

- Grundsätzliche Öffentlichkeit des Archivguts
- Ordentliche Schutzfristen, bevor das Archivgut öffentlich zugänglich wird
- Verlängerte Schutzfristen für Archivgut, das besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält
- Berechnung der Schutzfristen
- Einsichtsrecht in das Archivgut während der Schutzfrist durch betroffene Personen, durch abliefernde Organe und durch Dritte
- Einsichtsrecht in privates Archivgut

Nachdem der Kantonsrat am 28. September 2000 das Datenschutzgesetz verabschiedet hat, ist als logische Fortsetzung der Datenschutz im Archivbereich zu regeln. Der Schutz von Persönlichkeitsrechten kann in seiner extremsten Form die Vernichtung aller Unterlagen mit schützenswerten Personendaten anstreben. So verstandener Datenschutz steht der Aufgabe der Archive, eine authentische geschichtliche Überlieferung zu bilden, von der selbstverständlich auch Personendaten nicht ausgenommen sind, diametral entgegen. Es ist auf Gesetzesstufe ein Interessensausgleich zwischen Datenschutz und Archivierung zu schaffen. Eine Verordnung fällt

ausser Betracht. Es muss sich um ein Gesetz im formellen Sinne handeln, weil Persönlichkeitsrechte Dritter geregelt werden.

3.2 Einheitliche Rechtsgrundlage für Kanton und Gemeinden

Das Archivwesen innerhalb der kantonalen Verwaltung ist zurzeit in der regierungsrätlichen Verordnung über das Staatsarchiv vom 5. April 1982 (BGS 152.4) geregelt. Diese Verordnung stützt sich als Rechtsgrundlage auf das mittlerweile aufgehobene Organisationsgesetz vom 10. April 1967. Das neue Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) erwähnt das Staatsarchiv mit keinem Worte mehr. Als weitere Rechtsgrundlage für die Archivverordnung wird die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949 (BGS 151.1) aufgeführt, wonach der Regierungsrat die Grundsätze über die Benützung des Archivs festlegt (§ 57). Es handelt sich dabei um einen einfachen, nicht referendumspflichtigen Kantonsratsbeschluss, der ausschliesslich interne Verfahrensabläufe, nicht aber Aussenbeziehungen zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung regelt. § 57 kann nicht als umfassende Rechtsgrundlage für die Fixierung der wichtigsten archivischen Grundsätze gelten. In der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2) wird lediglich festgehalten, dass das Staatsarchiv der Staatskanzlei untersteht (§ 9).

Bezüglich der Archive der Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden existieren kaum rechtliche Bestimmungen. An einer einzigen Stelle im Gemeindegesetz vom 4. September 1980 (BGS 171.1) wird das Gemeindearchiv erwähnt, dessen Führung zu den Aufgaben des Gemeindeschreibers gehöre (§ 92 Ziff. 5). Für das Stadtarchiv der Einwohnergemeinde Zug besteht eine publizierte Archivverordnung (Stadtratsbeschluss vom 1. März 1994).

Fazit: Die kantonale Archivverordnung ist rechtlich ungenügend abgestützt. Für die meisten gemeindlichen Archive besteht keine ausreichende Rechtsgrundlage. In Anbetracht unserer kleinräumigen Verhältnisse ist es deshalb angezeigt, analog zum Datenschutzgesetz für Kanton und Gemeinden eine einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Auch wegen des Eingriffs in den Autonomiebereich der Gemeinden ist ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich.

3.3 Was ist ausserdem neu?

Über den archivischen Datenschutz und den Einbezug der Gemeinden hinaus sind wichtige Grundsätze der geschichtlichen Überlieferungsbildung und der Erhaltung und Benützung von Archivgut entweder gar nicht, nicht ausreichend oder nur auf ungenügender Erlassstufe geregelt:

- die grundsätzliche Verpflichtung für alle kantonalen und gemeindlichen Organe und für alle natürlichen oder juristischen Personen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind, ihre Unterlagen bis zum Entscheid über die definitive Archivierung aufzubewahren
- die Verpflichtung der Organe zur systematischen Unterlagenverwaltung und die Bestimmung, wie weit das diesbezügliche Mitspracherecht der Archive geht
- der Grundsatz der Öffentlichkeit der Archive und die klare, detaillierte Regelung, wie weit dieser Grundsatz durch Schutzfristen eingeschränkt werden darf. Das Ziel geht dahin, die divergierenden Interessen zwischen Persönlichkeitsschutz einerseits und den Informationsbedürfnissen von Öffentlichkeit und historischer Forschung andererseits unter einen Hut zu bringen.
- die Einrichtung einer kantonalen Archivkommission, die das kantonale und kommunale Archivwesen miteinander verklammert
- der für die weitere Entwicklung zentrale Grundsatz, dass Archive durch Fachpersonal betreut werden müssen

Keine Konkurrenz besteht zwischen der Gesetzgebung zum Kulturgüterschutz und dem neuen Archivgesetz. Das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 6. Oktober 1966 (SR 520.3) nennt unter dem Kulturgutbegriff (Art. 1) auch bedeutende Sammlungen von Archivalien. Das kantonale Gesetz über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (BGS 423, 11) übernimmt diese Begriffsdefinition. Im Vordergrund steht der Schutz von bestehenden Sammlungen (Aufnahme ins Inventar der schützenswerten Objekte; Mikroverfilmung; Subventionierung von Kulturgüterschutzräumen).

4. LEITLINIEN FÜR DAS ARCHIVGESETZ

4.1 Mustererlasse

Der Kanton Zug unternimmt mit dem Erlass eines Archivgesetzes keinen Alleingang. In der Schweiz wurde das Archivwesen lange Zeit auf Verordnungsstufe geregelt; der Kanton Genf mit seinem Archivgesetz von 1925 bildete eine grosse Ausnahme. International wie national brachte die Datenschutzgesetzgebung die Archivgesetzgebung in Zugzwang: Datenschutz und Archivrecht, die sich beide mit der Bearbeitung, Aufbewahrung und Weitergabe von Informationen befassen, mussten auf gleichberechtigter Erlassstufe geregelt werden (vgl. auch Josef Zwicker: Archivrecht in der Schweiz – Stand und Aufgaben, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47/1997, S. 286–306).

Das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (SR 152.1) befasst sich ausschliesslich mit dem Archivwesen innerhalb der Bundesverwaltung. Es gilt also nicht für die Kantone. Dem Bund wie auch dem Bundesarchiv stehen keinerlei Kompetenzen im Archivbereich der Kantone zu (Botschaft zum Bundesgesetz, BBl 1997 II, S. 945). Trotz der unbestritten kantonalen Regelungskompetenz in diesem Bereich hat das Bundesgesetz den Charakter eines Mustergesetzes. Wo immer möglich übernimmt deshalb der Regierungsrat auch für das kantonale Recht die Normen des Bundes.

Kantonale Archivgesetze gibt es in Genf, Basel-Stadt, Zürich, Neuenburg und Jura. In weiteren Kantonen wie Basel-Landschaft, Freiburg, Solothurn, Thurgau und Luzern stehen Archivgesetze in Vorbereitung. Die Archivgesetze von Zürich vom 24. September 1995 und von Basel-Stadt vom 11. September 1996 samt den entsprechenden Verordnungen dienten für den vorliegenden Gesetzesentwurf als Orientierungshilfen.

4.2 Gesetzestechnische Grundsätze

Es sind folgende Grundsätze beachtet worden:

- Ziel ist ein knappes Rahmengesetz, das sich auf die zentralen Punkte konzentriert. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens kann so flexibel auf Änderungen,

insbesondere auch der technischen Umwelt (Informatisierung von Archivalien), reagiert werden.

- Das Gesetz wird so ausgestaltet, dass auf eine Vollzugsgesetzgebung (Verordnungen, Regierungsratsbeschlüsse) soweit wie möglich verzichtet werden kann. Bereiche, die mit Vollzugsbestimmungen zu regeln sind, betreffen die vorarchivische Tätigkeit, also die Unterlagenverwaltung der Organe, die Festlegung von archivtauglichen Materialien und Datenformaten, die Mindestanforderungen für Archivräume sowie die Benützungssordnungen für die Archive.
- Die drei Hauptpfeiler des Gesetzes werden aus der Unterteilung in Abschnitte sofort ersichtlich: Sicherung der Unterlagen, Zugänglichkeit des Archivgutes, Organisation.

5. DIE BESTIMMUNGEN IM EINZELNEN

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

Was ist unter den zentralen Zielsetzungen zu verstehen?

- Authentische Überlieferung: Geschichtliche Aufarbeitung im weitesten Sinne und damit der redliche Umgang mit der Vergangenheit setzen die Existenz einer authentischen, also unverfälschten Überlieferung voraus. Die originalen, unveränderten Unterlagen der Behörden und Verwaltungsstellen gewähren Einblick in viele Bereiche der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Veränderung und Entwicklung. Es gehört zu den vornehmsten Aufgaben der Archive, diese Überlieferung und damit eine der wichtigsten geschichtlichen Erinnerungsmöglichkeiten durch Auswahl zu bilden und zu pflegen.
- Rechtssicherheit: Zur authentischen Überlieferung gehören auch alle Dokumente mit rechtsverbindlichem Charakter (Gesetzestexte, Beschwerdeentscheide, Verträge usw.). Ihre Gültigkeit wird durch die sichere Aufbewahrung auf Dauer garantiert. Die Archive leisten damit einen Beitrag zur Rechtssicherheit innerhalb unserer Gesellschaft.
- Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns: Im demokratischen Staat ist staatliches Handeln an die Mitwirkung der Bürgerschaft gebunden. Daraus entsteht

der Anspruch der Öffentlichkeit auf Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Dieser Anspruch kann auch dank der Überlieferungsbildung und dank der gesetzlich gewährleisteten Benützbarkeit der Archive eingelöst werden. Behörden und Verwaltung werden dazu verpflichtet, ihre Entscheidungsabläufe transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Dementsprechend verweist das Bundesgesetz über die Archivierung (Art. 2 Abs. 2) auf den Beitrag der Archivierung zur kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung.

§ 2 Begriffe

Die Gesetzesmethodik, die in einem Spezialgesetz vorkommenden ungewohnten Rechtsbegriffe besonders zu definieren, hat sich bewährt.

Abs. 1

Die Definition des Begriffs „Unterlagen“ richtet sich sinngemäss nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Archivierung. Unterlagen bezeichnen wie der ältere Begriff „Akten“ sowohl in der Verwaltungstätigkeit wie auch im Archiv „ein Kollektiv von Dokumenten oder Informationen, welche zusammen den Ablauf eines Geschäfts dokumentieren“ (BBl 1997 II S. 953). Dazu gehören sowohl amtliche Dokumente (zum Beispiel Gutachten, Berichte und Anträge zu einzelnen Kantonsrats- oder Gemeinderatsvorlagen sowie zu Regierungsratsbeschlüssen) wie auch persönliche Handakten, die entscheidende Auskünfte zu einem Geschäft enthalten können.

Der Begriff der Unterlagen versteht sich unabhängig vom Informationsträger, auf dem die Informationen aufgezeichnet sind, also unabhängig davon, ob es sich um Informationen auf Papier, Film, Magnetband, elektronischem Datenträger oder einem heute noch unbekanntem anderen Medium handelt.

Zu den Unterlagen gehören zwingend auch alle Hilfsmittel, die für das Verständnis der Informationen und deren Nutzung nötig sind. Zu denken ist an Register, Inventare, Registraturpläne, Karteien, Listen, Geschäftsverzeichnisse usw., im elektronischen Bereich insbesondere an Metadaten.

Abs. 2

Der Begriff der „Archivwürdigkeit“ entzieht sich einer einfachen Definition. Sein Inhalt muss immer wieder neu durch die beteiligten Stellen diskutiert werden, damit er von allen möglichst gleich verstanden und angewendet werden kann. Von grösster Wichtigkeit ist dabei, dass für die Feststellung der Archivwürdigkeit neben der

ursprünglichen, rechtlichen oder verwaltungsmässigen Bedeutung von Unterlagen auch deren allgemeiner Informationswert beachtet werden muss. Es ist möglich, dass Letzterer insbesondere aus einer zunehmenden zeitlichen Distanz immer weniger mit dem konkreten Verwaltungsgeschäft und immer mehr mit darin enthaltenen ganz anderen Themen zu tun hat. Beispiel: Die erkennungsdienstliche Fotografie einer Brandstiftung oder eines Verkehrsunfalls gehört zum polizeilichen Ermittlungsverfahren. Siebzig Jahre später stehen unter Umständen nicht mehr das Brandobjekt oder der Unfall im Mittelpunkt des Interesses, sondern die fotografisch mit erfasste, inzwischen längst veränderte Umgebung. Das Abwägen dieses Informationswerts und die daraus erwachsende Überlieferungsbildung gehören zu den schwierigsten Aufgaben der Archivarinnen und Archivare. **Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Bewertung immer auch Auswahl bedeutet.** Das Ziel der Archivarinnen und Archivare geht nie dahin, möglichst alles zu überliefern. **Dies kommt auch im Gesetzestext klar zum Ausdruck, wonach nur wertvolle Unterlagen archivwürdig sind, sofern diese für eine authentische Überlieferung wichtig sind.** Der Anteil der von den Archivarinnen und Archivaren bewusst ausgeschiedenen und damit unwiederbringlich vernichteten Unterlagen ist bedeutend grösser als derjenige der archivierten. So macht es historisch keinen Sinn, zehntausende von Fahrzeugprüfungsberichten des Strassenverkehrsamtes aufzubewahren. Es macht heute keinen Sinn mehr, die Nummernkontrollen der Passregister zu archivieren, während umgekehrt die ganz anders gearteten Passregister des 19. Jahrhunderts in Bezug auf Mobilitätsverhalten und Personengeschichte eine historische Quelle ersten Ranges darstellen. Solch eine erstrangige Quelle wären auch die seit 1848 angelegten kantonalen Steuerregister gewesen; sie wurden Anfang der 1970er Jahre, als es im Kanton Zug noch keine bewertenden und überlieferungsbildenden Archivarinnen und Archivare gab, von der Verwaltung ohne jede Überlegung zur Archivwürdigkeit vernichtet.

Abs. 3

Die Definition des Begriffs „Archivgut“ richtet sich sinngemäss nach Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Archivierung. Archivgut entsteht also erst, wenn ein Organ seine Unterlagen an jene Stelle abgibt, welche für die gesamte Verwaltung die Funktion des zentralen Endarchivs übernommen hat. Abgeschlossene Unterlagen, die immer noch bei den einzelnen Organen lagern, sei es in der Ablage oder im sogenannten Vorarchiv, sind kein Archivgut.

Abs. 4

Im allgemeinen Sprachgebrauch ist der Begriff „Archiv“ ausgesprochen schwammig. Die vorliegende Definition versucht zu erläutern, was in diesem Gesetz unter Archiv verstanden wird. Im Zentrum steht die Übernahme von Unterlagen der Organe, somit eine klassische Querschnittsfunktion innerhalb einer ganzen Verwaltung. Die Verwaltung und Aufbewahrung der Unterlagen bei den einzelnen Verwaltungsstellen, sei es im Ablage- oder im sogenannten Vorarchivbereich, fällt nicht unter den Archivbegriff. Wie lange solche Unterlagen bei der Verwaltungsstelle, beim Organ bleiben, hängt davon ab, wie lange sie für die Aufgabenerfüllung benötigt werden (siehe dazu auch die Ausführungen unter § 7). Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass die Sammlung eines Museums oder archäologische Fundstücke nicht als Archivgut im Sinne dieses Gesetzes zu betrachten sind.

Abs. 5

Das Datenschutzgesetz gilt auch für die Archive (§ 2 Bst. c DSG). Sinnvollerweise werden deshalb – soweit datenschutzrechtlich relevant – im Archivgesetz dieselben Begriffe verwendet wie im Datenschutzgesetz. Dieser für das Verständnis des Archivgesetzes wichtige Grundsatz wird ausdrücklich im Gesetz erwähnt; hingegen wird darauf verzichtet, die einzelnen Begriffe und Definitionen im Gesetz noch einmal aufzulisten. Es werden folgende Begriffe aus dem Datenschutzgesetz übernommen: Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten, Kanton, Gemeinden, Organe, Dritte und betroffene Personen.

§ 3 Geltungsbereich

Abs. 1

Im Gegensatz zur bisherigen Verordnung über das Staatsarchiv, die nur das Archivwesen innerhalb der kantonalen Verwaltung regelt, gilt das Archivgesetz neu auch für alle Gemeinden. Gemäss § 2 Abs. 5 dieses Entwurfes wird der Gemeindebegriff aus dem Datenschutzgesetz übernommen und umfasst „die Einwohner-, Bürger-, römisch-katholischen und evangelisch-reformierten Kirchgemeinden sowie Korporationsgemeinden“. Wo sich Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen, untersteht deren Tätigkeit ebenfalls dem Archivgesetz.

Für die kommunalen Archive existieren kaum rechtliche Bestimmungen. Insgesamt heisst das: Die grundsätzlichen Aufgaben eines gemeindlichen Archivs sind weder

klar noch einheitlich noch für den Aussenstehenden ohne Weiteres erfahrbar geregelt. Zu denken wäre an folgende Hauptverpflichtungen:

- die Verpflichtung zur Überlieferungsbildung: Aus den von den gemeindlichen Behörden und Verwaltungsstellen produzierten Unterlagen wird durch kontinuierliche Auswahl eine Art Langzeitgedächtnis aufgebaut und ständig weitergeführt.
- die Verpflichtung, die bereits vorhandenen Archivbestände als wichtiges Kulturgut sicher und sachgemäss aufzubewahren und für kommende Generationen zu erhalten.
- die Verpflichtung, die im Gemeindearchiv gespeicherten Informationen zu erschliessen und für eine sinnvolle Benützung durch Verwaltung und Öffentlichkeit aufzubereiten.
- die Verpflichtung, den öffentlichen Zugang zu den Archivinformationen zu gewährleisten und allfällige Einschränkungen (Schutzfristen) klar, einheitlich und für den Aussenstehenden nachvollziehbar bekannt zu geben.

Im Sinne eines einheitlichen Aufbaus und vor allem auch im Sinne der rechtsgleichen Behandlung der Archivbenützerinnen und -benützer ist es unabdingbar, Normen zu schaffen, die für alle öffentlichen Verwaltungen gelten. Dem gleichen Grundsatz ist ja auch das neue Datenschutzgesetz verpflichtet.

Die Ausdehnung des Geltungsbereichs im neuen Archivgesetz bedeutet zweifellos einen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Das Gesetz beschränkt sich aber darauf, die zentralen Grundsätze zu formulieren. Für den Vollzug verfügen die Gemeinden über Spielraum (Zusammenarbeitsverträge untereinander oder mit dem Staatsarchiv). Es werden keine neuen Aufsichtsstrukturen geschaffen. Hingegen bietet der Kanton den Gemeinden eine ganze Palette von Hilfestellungen an (Beratungsangebot, Know-how-Transfer, Möglichkeit zur Zusammenarbeit; siehe dazu die Ausführungen zu §§ 20 f.).

Abs. 2

Das Gesetz gilt zudem für natürliche und juristische Personen, sowie für Personengesellschaften des Handelsrechts, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind. Die Erwähnung der Personengesellschaften des Handelsrechts wurde von den Einwohnergemeinden in ihrer Vernehmlassung gewünscht; diese Personengesellschaften würden sich steigender Beliebtheit erfreuen. Damit werden analog zum

Datenschutzgesetz (§§ 2 Bst. i und 6 DSG) auch für den Archivbereich die Folgen eines möglichen Outsourcings von staatlichen oder gemeindlichen Aufgaben geregelt. Eine „öffentliche Aufgabe“ wird in einer Rechtsgrundlage umschrieben. Der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ folgt dem gesellschaftspolitischen Wandel, wobei das Outsourcing eine immer wichtigere Rolle spielen wird. Beispiele von öffentlichen Aufgaben sind das Kantonsspital oder das neu zu erstellende Zentralspital, die Klinik Adelheid, die psychiatrische Klinik Oberwil, ZVB, Verein für Arbeitsmarktmassnahmen, Regionales Arbeitsvermittlungszentrum usw. Diese unterstehen somit dem Archivgesetz, nicht aber die Andreasklinik oder die zugerischen Privatschulen. Auch die Zuger Kantonalbank fällt weder unter das Datenschutzgesetz noch unter das Archivgesetz: ihre Aufgaben sind rein privatrechtlicher Natur.

Abs. 3

Wenn öffentliche Aufgaben an Dritte ausgelagert werden, bleibt die Verantwortung für die Archivierung beim outsourcenden Organ. In den Verträgen über die Auslagerung ist auch die Archivierung der Unterlagen bzw. die Verpflichtung auf das Archivgesetz zu regeln.

2. Abschnitt: Sicherung der Unterlagen

§ 4 Aufbewahrung

Die moderne Archivlehre definiert die Unterlagenproduktion als "Lebenszyklus", an dessen Anfang die Eröffnung eines Geschäfts steht und dessen Abschluss durch den definitiven Entscheid betreffend Archivierung oder Vernichtung der gebildeten Geschäftsunterlagen markiert wird. Es ist von zentraler Bedeutung, dass dieser Zyklus von allen Beteiligten nicht selektiv, sondern als Ganzes wahrgenommen wird. Eine sinnvolle Überlieferungsbildung ist nicht möglich, wenn Organe ihre Unterlagen vorbewerten und allenfalls in eigener Kompetenz vernichten. Deshalb muss der Grundsatz gelten, dass alle Unterlagen so lange aufzubewahren sind, bis das zuständige Archiv über deren Archivwürdigkeit entschieden hat. Insbesondere im Bereich der Massenakten wird die Frage, ob Unterlagen den Aufbewahrungsaufwand überhaupt wert sind, von den Archiven möglichst frühzeitig beantwortet und in Form von gegenseitigen schriftlichen Abmachungen festgehalten. Die Frage, ob ein Notizzettel oder eine E-Mail überhaupt zu den Unterlagen gehört, hängt von der Wichtigkeit des Inhalts ab und kann selbstverständlich wie bisher von den Unterlagenbildnern bzw. – bildnerinnen entschieden werden.

Im Übrigen ist die Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz gewährleistet. Nach § 11 DSGVO müssen Organe Daten, die sie nicht mehr benötigen, anonymisieren oder vernichten, soweit die Daten nicht unmittelbaren Beweis Zwecken dienen oder dem zuständigen Archiv abzuliefern sind.

Ein Wort noch zur Vorschrift gemäss Art. 962 Abs. 1 OR, wonach die Geschäftsbücher, die Geschäftskorrespondenz und die Buchungsbelege während zehn Jahren aufzubewahren sind. Diese Frist gilt ausschliesslich für ins Handelsregister eingetragene und deshalb zur kaufmännischen Buchführung verpflichtete Firmen der Privatwirtschaft und hat mit öffentlichen Verwaltungen höchstens am Rande zu tun. Für Letztere wird das Archivgesetz massgebend sein. Im Übrigen spricht Art. 962 OR nicht von einer Vernichtungspflicht nach zehn Jahren, sondern von einer Aufbewahrungspflicht während (mindestens) zehn Jahren.

§ 5 *Verwaltung der Unterlagen*

Abs. 1

Die systematische Unterlagenverwaltung bei den Organen, also im Vorarchivbereich, dient dem raschen Auffinden von gesuchten Informationen für den täglichen Gebrauch, somit einer rationellen Verwaltungsführung. Der Vorarchivbereich steht in der Verantwortung der Organe. Gleichwohl müssen die Archive auf diesen zeitlich vorgelagerten Bereich Einfluss nehmen können, damit die letzte Phase im Lebenszyklus der Geschäftsunterlagen, nämlich deren Übernahme ins Archiv, ebenfalls möglichst rationell vonstatten gehen kann. Da es nicht die Aufgabe des Archivs sein kann, die ungeordnete Informationshinterlassenschaft eines Organs nachträglich zu ordnen, ist es von grosser Bedeutung, den Organen die systematische Unterlagenverwaltung und die Auskunftspflicht gegenüber den Archiven vorzuschreiben und den Archiven ein Beratungsrecht einzuräumen. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde die Kompetenz, Vorschriften zur Unterlagenverwaltung zu erlassen (beispielsweise für die verbindliche Regelung der Zusammenarbeit zwischen Organen, Informatikstellen und Archiven in der Bildung, Verwaltung und Archivierung von elektronischen Unterlagen), der jeweils zuständigen Exekutive übertragen.

Abs. 2

Eine gewaltige Herausforderung stellt der immer stärkere Trend zur Informatisierung der Unterlagen dar, der die archivische Überlieferungsbildung radikal verändert (vgl. vorne Ziff. 2). Stichworte sind die elektronische, also papierlose Ablage und das

elektronische Archiv. War ursprünglich ein Weisungsrecht der Archive vorgesehen, das die Festlegung von archivtauglichen Materialien (zum Beispiel alterungsbeständiges Papier) und Datenformaten (archivierbare Formate für die Übernahme von elektronisch gespeicherten Unterlagen) den Archiven übertrug, soll diese Zuständigkeit aufgrund der Eingaben im Vernehmlassungsverfahren und der nicht unerheblichen Kostenfolge neu den Exekutivbehörden zukommen. Die vorgesehene Weisungsbefugnis der Archive wurde zurückgenommen. Digitale, also ausschliesslich maschinenlesbare Unterlagen, die sich nicht mehr auf das dauerhafte Trägermedium Papier stützen, eignen sich nur dann für die Weitergabe an die Archive, wenn sie die folgenden Grundvoraussetzungen erfüllen: Es muss möglich sein, solche Unterlagen ebenfalls für unbegrenzte Zeit in einer lesbaren Form aufzubewahren; zudem müssen diese Unterlagen so ausgestaltet und organisiert werden, dass sie einerseits im Archiv weiter verarbeitet werden können und andererseits die Informationssuche und Benützung durch Archivbenützer zulassen. Deshalb ist es unabdingbar, schon in der Phase der Planung und Einführung von elektronischen Datenverarbeitungssystemen Komponenten für die Aussonderung von nicht archivwürdigen Unterlagen, für die Übergabe der Unterlagen in einem archivierungsgerechten Datenformat und für die Beigabe von kommentierenden Metadaten (Protokolle über die ursprünglichen Verknüpfungen und Zuordnungen von Unterlagen) vorzusehen. Bei der Planung dieser Komponenten wird auf die Mitwirkung der Archive, und zwar von allem Anfang an, nicht verzichtet werden können. Eine wichtige Voraussetzung stellt jedoch eine hohe Informatikkompetenz auf Seiten der Archive dar.

Abs. 3

Wie bereits unter Absatz 1 dargelegt, kommt der systematischen Unterlagenverwaltung im Vorarchivbereich eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Es kann den Archiven nicht gleichgültig sein, wie die Unterlagen, die sie irgendwann zu übernehmen haben, verwaltet werden. Deshalb soll den Archiven im Vorarchivbereich ein entsprechendes Beratungsrecht zukommen.

Abs. 4

Archive können ihre Beratung nur dann wirkungsvoll wahrnehmen, wenn auf der anderen Seite die Organe verpflichtet sind, den Archiven Auskunft zu geben. In der Praxis hat sich dieses gegenseitige Auskunfts- und Beratungsrecht bereits bewährt. Es soll zu gesetzlich fixierten Standard werden.

§ 6 Archivwürdigkeit

Abs. 1

Das Ziel der Archive geht keineswegs dahin, möglichst alles zu überliefern. Der Anteil der von den Archivarinnen und Archivaren bewusst ausgeschiedenen und damit irreversibel vernichteten Unterlagen ist bedeutend grösser als derjenige der archivierten. Von entscheidender Wichtigkeit ist aber, dass diese Auswahl auf der Grundlage einer bewussten, möglichst alle relevanten Aspekte berücksichtigenden Bewertung geschieht. Diese Absicht wird verdeutlicht, indem wirklich nur archivwürdige Unterlagen archiviert werden.

Abs. 2

Die Eigenschaften von archivwürdigen Unterlagen werden zwar unter § 2 Abs. 2 umschrieben. Gleichwohl entzieht sich der Begriff der „Archivwürdigkeit“ einer einfachen Definition und ist zusätzlich dem zeitlichen und gesellschaftlichen Wandel unterworfen. Die Verantwortung für die Überlieferungsbildung liegt bei den Archiven. Ursprünglich sollte ihnen deshalb auch der abschliessende Entscheid über die Archivwürdigkeit von Unterlagen zustehen. Diese abschliessende Kompetenz wurde in der Vernehmlassung kritisiert. Im Gesetz findet nun die gängige Praxis Aufnahme, wonach die Entscheidungsgrundlage gemeinsam mit den Organen erarbeitet wird. Die Bewertung des Organs beruht dabei auf rechtlichen und administrativen Kriterien (zum Beispiel verbindliche Aufbewahrungsfristen, Erfordernisse für eine Wiederverwendung), diejenige des Archivs auf historisch-wissenschaftlichen. Die Überlieferungsbildung als Kernkompetenz der Archive zielt auf das Herausfiltern jener Unterlagen, welche für den gesellschaftlichen Entwicklungsprozess, für die geschichtliche und sozialwissenschaftliche Forschung und für die Dokumentation der gesetzlichen Kompetenzen der Organe bedeutend sind. Eine gewisse Vereinheitlichung, eine Art *unité de doctrine* für den ganzen Kanton ist anzustreben. Zu berücksichtigen sind Empfehlungen der nationalen und internationalen Archivwissenschaft, desgleichen der Privatsphärenschutz betroffener Personen.

Nachdem das Gesetz die Einzelfalllösung bevorzugt, nämlich die Entscheidungsfindung über archivwürdige Unterlagen im Sinne eines Prozesses zwischen abliefernden Stellen und den zuständigen Archiven, entfällt die Kompetenz der Exekutive, Richtlinien über die Archivierung zu erlassen. In Streitfällen sollen die Unterlagen mindestens vorläufig archiviert werden, bis allenfalls eine übergeordnete Instanz über den Streit entschieden hat (vgl. Abs. 3).

Die Beurteilung der Archivwürdigkeit erstreckt sich sowohl auf Sachakten wie auch auf personenbezogene Unterlagen, darunter solche in äusserst sensiblen Bereichen (Gesundheitswesen, gerichtliche Unterlagen, Beratungsdienste, Steuerakten usw.). Gemäss Datenschutzgesetz müssen nicht mehr benötigte personenbezogene Unterlagen anonymisiert oder vernichtet oder aber dem zuständigen Archiv abgeliefert werden. Das heisst: Auch besonders schützenswerte personenbezogene Unterlagen können im Dienste der historischen Überlieferungsbildung archiviert werden. Wenn dieser Fall eintritt, muss der Schutz der betroffenen Person gleichwohl gewährleistet bleiben. Die Archive erreichen diese Zielsetzung, indem sie in erster Linie mit dem Faktor Zeit arbeiten (siehe unten Abschnitt 3), das heisst mit Schutzfristen, welche die Einsichtnahme im Interesse der betroffenen Person für ausreichend lange Zeit unterbinden. Als ergänzende, unter Umständen allerdings sehr aufwändige Massnahme steht auch das Mittel der Anonymisierung von Unterlagen zur Verfügung. Wichtig sind zwei Ergänzungen: Es geht nicht um Andenkenschutz, sondern um Persönlichkeitsschutz. Die Persönlichkeit aber endet nach schweizerischem Recht mit dem Tod (ZGB Art. 31 Abs. 1). Vorbehalten bleibt der Persönlichkeitsschutz der Nachkommen, den die Archivbenützer zu beachten haben.

Datenschutz ist also keineswegs zwingend mit Datenvernichtung gleich zu setzen. Oder umgekehrt: Archivierung und Datenschutz sind durchaus vereinbar.

Durch den Erlass des Archivgesetzes werden einzelne Bestimmungen in kantonalen Verordnungen, welche die Vernichtung von bestimmten Unterlagen vorschreiben, automatisch aufgehoben:

- Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz (BGS 412.111) § 18 (Schulpsychologischer Dienst) Abs. 3: Sämtliche Akten sind, nachdem das betreffende Kind die Schulpflicht beendet hat, durch den Schulpsychologischen Dienst zu vernichten.
- Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz (BGS 412.111) § 19 (Amt für Berufsberatung) Abs. 4: Die Beratungsakten sind nach Ablauf von 5 Jahren nach Abschluss der Beratung durch das Amt zu vernichten.

Die Aufzählung zeigt deutlich, dass die genannten gesetzlichen Vorschriften einen willkürlichen Ausschnitt aus der Gesamtheit von schützenswerten personenbezogenen Unterlagen betreffen. Nach Erlass des Archivgesetzes wird dieser Sonderstatus entfallen. Es wird Aufgabe der Archive sein, in Zusammenarbeit mit den Organen die

Gesamtheit der Unterlagen hinsichtlich ihrer Überlieferungswürdigkeit zu bewerten. Dies hat unter Würdigung aller Aspekte und mit grosser Sorgfalt zu geschehen. Die Tatsache allein, dass Unterlagen besonders schützenswerte Personendaten enthalten, darf aber kein Grund sein, der die Entscheidungsfreiheit betreffend Archivwürdigkeit aufheben und quasi automatisch die Vernichtung auslösen würde. Die Archive verfügen über ausreichende Instrumente, um den Persönlichkeitsschutz zu gewährleisten.

Selbstverständlich würden allfällige bundesrechtliche Vorschriften dem kantonalen Recht vorgehen. Der Gehalt der Bundesvorschrift ist aber von Fall zu Fall genau zu prüfen. So regeln die in Art. 19 der Verordnung über das Zentrale Ausländerregister (ZAR) vom 23. 11. 1994 (SR 142.215) enthaltenen Vorschriften über die Archivierung und Löschung von Personendaten nur die Archivierung und Löschung im ZAR selbst; über die Archivierung oder Vernichtung der beim kantonalen Amt für Ausländerfragen gebildeten Unterlagen ist damit noch nichts gesagt.

Sind Unterlagen nicht archivwürdig, sind sie zu vernichten. Die Vernichtung von personenbezogenen Unterlagen muss aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes so erfolgen, dass die Information nicht wiederhergestellt werden kann (physische Zerstörung von Papierunterlagen bzw. irreversible Löschung von elektronischen Daten inkl. aller Kopien).

Abs. 3

Können sich Archiv und Organ über die Archivwürdigkeit von Unterlagen nicht einigen, werden diese **vorläufig** archiviert. Die Formulierung orientiert sich an der Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (Art. 6 Abs. 2; SR 152.11). Dort gilt der Grundsatz "in dubio pro archivo", weil die Vernichtung irreversibel, die Aufbewahrung hingegen reversibel ist. Die Formulierung, wonach Unterlagen vorläufig archiviert werden, lässt Entscheide im Aufsichts- oder Rechtsmittelverfahren offen. Es ist somit keinesfalls so, dass die Archive alleine und abschliessend über die Archivwürdigkeit entscheiden. Sofern das Archiv und ein Organ uneinig sind, kann das Organ die übergeordnete gemeindliche oder kantonale Exekutive anrufen, die eine entsprechende Weisung erteilen kann. Sofern eine Drittperson mit der Archivierung nicht einverstanden sein sollte (z.B. ein Vater mit dem schulpsychologischen Bericht bezüglich seines Kindes), so kann sie beim Archiv eine beschwerdefähige

Verfügung verlangen. Bei den Gemeinden gibt es dann bei einer allfälligen Anfechtung der Verfügung folgenden Rechtsweg: Gemeinderat – Regierungsrat – Verwaltungsgericht. Beim Kanton gibt es folgenden Instanzenzug: Regierungsrat – Verwaltungsgericht. In materieller Hinsicht besteht jedoch nach Auffassung des Regierungsrates kein Rechtsanspruch für Dritte, eine solche Archivierung zu verhindern. Es handelt sich dabei lediglich um verwaltungsinterne Vorgänge, die die Rechte und Pflichten Dritter nicht tangieren.

§ 7 Ablieferung

Abs. 1

Sofern ein Organ sich weigert, archivwürdige Unterlagen abzuliefern, ist aufsichtsrechtlich vorzugehen. Das Archiv muss direkt bei der vorgesetzten Stelle intervenieren, um auf den Missstand aufmerksam zu machen. Im Gesetz wird das Aufsichtsrecht mit den damit verbundenen Weisungsbefugnissen nicht ausdrücklich verankert. Es stehen aufgrund des kantonalen Organisations- und des Gemeindegesetzes genügend rechtliche Möglichkeiten offen, das Organ an seine Pflicht zu erinnern. Schliesslich wird die Ablieferungspflicht durch die Strafbestimmung in § 23 verstärkt.

Abs. 2

Die Dauer der Unterlagenverwaltung durch die Organe richtet sich nach den notwendigen und berechtigten Bedürfnissen der Letzteren (vgl. aber auch § 11 DSG) und kann dementsprechend ganz verschieden lang sein. Massgebend ist die Benützungshäufigkeit: Unterlagen sind ablieferungsreif und gemäss DSG auch ablieferungsverpflichtet, wenn sie vom Organ nur noch selten und unregelmässig benötigt werden. Das kann schon nach wenigen Jahren der Fall sein. Als Obergrenze nennt das Bundesarchiv eine Frist von 20 Jahren nach der Eröffnung eines Geschäfts; das Überschreiten dieser Grenze muss vom Organ schriftlich begründet werden (Weisungen über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Bundesarchiv Art. 3). Das Archivgesetz des Kantons Zürich fordert – von Ausnahmen abgesehen – die Ablieferung nach spätestens 30 Jahren. Eine solche Ausnahme wäre im Kanton Zug das Grundbuchamt, das auch heute noch mit Unterlagen arbeitet, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen. Die Fixierung von Ablieferungsperiodizitäten dient einerseits dem Zweck einer möglichst rationellen Verwaltungsführung, indem die Ablagen und Vorarchive der Organe in regelmässigen Abständen – zum Beispiel alle vier oder fünf Jahre – entlastet werden. Andererseits erleichtert der strikt eingehaltene Ablieferungsrhythmus die kontinuierliche Überlieferungsbildung und reduziert die Gefahr von unkontrollierten Datenverlusten auf ein Minimum.

Abs. 3

Das Empfängerarchiv berät das einzelne Organ bei der konkreten Durchführung einer Ablieferung und stellt ihm auch seine Hilfsmittel zur Verfügung. Zur Aufbereitung gehören das in § 6 geregelte Bewertungsverfahren und allenfalls die Anonymisierung von besonders sensiblen Unterlagen. Letzteres ist für das Organ mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden.

Die wichtigste Voraussetzung für die ablieferungsgerechte Aufbereitung der Unterlagen ist allerdings die Verpflichtung der Organe zu einer systematischen Unterlagenverwaltung und zur Verwendung von archivtauglichen Materialien und Datenformaten. Beides wird in § 5 geregelt. Die Verpflichtung zur systematischen Ordnung und Verzeichnung der Unterlagen dient in erster Linie einer möglichst rationellen Verwaltungsführung. Sie erlaubt es den Archiven, die als archivwürdig taxierten Unterlagen mit möglichst geringem Aufwand zu übernehmen, nämlich in ihrer vorarchivischen Struktur und versehen mit einem Ablieferungsverzeichnis. Es versteht sich von selbst, dass die Übernahme nur Sinn macht, wenn die Unterlagen in einer archivierbaren Form, betreffe das nun den Datenträger oder das Datenformat, abgeliefert werden.

Das Bundesarchiv stellt an die Aufbereitung der Unterlagen noch viel höhere Anforderungen, indem beispielsweise auch die Durchführung jener konservatorischen Massnahmen, welche für die Langzeitarchivierung nötig sind (Verwendung von speziellen Schachteln, Verpackungsmaterialien, Etiketten und Schreibstoffen), an die Organe delegiert werden. Das Bundesarchiv ist zudem berechtigt, ungenügend aufbereitete Unterlagen zur Überarbeitung zurückzuweisen oder die Aufbereitung gegen Vergütung der entstehenden Kosten selber durchzuführen (Weisungen Art. 6 Abs. 2 - 4). Der vorliegende Gesetzesentwurf geht hier deutlich weniger weit.

Abs. 4

Solange die Unterlagen in der Hoheit der Organe stehen, können sie geschäftsmässig bedingte Erweiterungen und Ergänzungen erfahren. Wechseln die Unterlagen in die Hoheit der Archive, ist eine Veränderung nicht mehr zulässig. Das gilt für das Entfernen oder Hinzufügen von ganzen Dokumenten wie auch für inhaltliche Veränderungen. Werden die in den archivierten Unterlagen dokumentierten Geschäfte wieder aufgenommen, müssen neue Dossiers eröffnet werden. Die einzige Ausnahme vom Veränderungsverbot betrifft den Bestreitungsvermerk: Wenn eine betroffene Person in den Unterlagen enthaltene Angaben über sie für unrichtig hält,

kann sie dies vermerken lassen (§ 15 Abs. 4). Dieser Vermerk wird den archivierten Unterlagen beigelegt. Das Archivgut selbst darf aber auf keinen Fall nachträglich verändert werden.

Die Unveränderbarkeit des Archivguts ist die Voraussetzung für eine der wichtigsten Funktionen der Archive: Sie werden dadurch zu Hütern und Garanten der authentischen, unveränderten Überlieferung. Aussenstehende, insbesondere Betroffene, können sicher sein, dass das sie betreffende staatliche Handeln aufgrund der unveränderten Unterlagen überprüft und nachvollzogen werden kann. Der Rechtsstaat erfordert, dass die Organe ihr Handeln dokumentieren (Pflicht zur Unterlagenbildung); er erfordert aber auch, dass die gebildeten Unterlagen im Falle der Archivwürdigkeit als nicht manipulierbares Archivgut erhalten bleiben. Es ist abzusehen, dass die zunehmende Informatisierung und die damit einhergehende Anfälligkeit für Manipulationen die Frage nach der authentischen Information immer dringender stellen wird. Die Funktion der Archive, im Dienste der Rechtsstaatlichkeit eine unveränderte und unveränderbare Überlieferung sicher zu stellen, wird dadurch ein noch grösseres Gewicht erhalten.

§ 8 Archivierung

Abs. 1

Die Authentizität – Echtheit, Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit – der Unterlagen ist für die Nachvollziehbarkeit rechtsstaatlichen Handelns, aber auch für die geschichtliche Aufarbeitung von zentraler Bedeutung. Im Begriff der Authentizität schwingt der Begriff des Originals bereits mit. Die Übernahme von Unterlagen auf einem substituierten Datenträger, also nicht im Original, ist möglich, wenn die so gespeicherten Unterlagen gleichwertig sind, das heisst die gleiche Beweiskraft haben wie die Originale. Zu denken ist an Aufzeichnungen auf Bild- und Datenträgern (Mikroverfilmungen, Digitalisierungen), welche mit den originalen Unterlagen vollständig übereinstimmen. Die Vorschriften zur Aufbewahrung von Geschäftsbüchern (Art. 962 OR) bieten hierfür ein Beispiel. Die sich beschleunigende Entwicklung hin zu papierlosen, ausschliesslich elektronisch gespeicherten Unterlagen wird den Gesetzgeber zwingen, sich noch viel stärker mit der Definition und Kennzeichnung des Originals (Stichwort elektronische Unterschrift) und mit dem Schutz vor Manipulationen zu befassen. Es ist denkbar, dass in diesem Zusammenhang die traditionelle Rolle der Archive als Hüter einer unveränderten und unveränderbaren authentischen Überlieferung noch an Stellenwert gewinnt.

Abs. 2

Die Verpflichtung der Archive zur Überlieferungsbildung und damit zur Äufnung von grossen historischen Informationsspeichern ist nur sinnvoll, wenn die gespeicherten Informationen auch verhältnismässig rasch wieder aufgefunden und benützt werden können. Dabei muss man sich die Grössenordnungen vor Augen halten: Die Bestände des Staatsarchivs umfassen mehrere tausend Laufmeter Archivalien, diejenigen der Gemeindearchive schwanken zwischen ein paar Laufmetern und mehreren hundert Laufmetern. Ob gross oder klein: Unerschlossen verkommen diese Bestände zu weitgehend unbrauchbaren Altpapierlagern und zu unnützem Daten- und Informationsmüll. Mit anderen Worten: In der Verpflichtung zur Überlieferungsbildung muss implizit die Verpflichtung enthalten sein, die gespeicherten Informationen durch Verzeichnisse, Register und Suchhilfen aller Art – der deutsche Sprachgebrauch spricht hier sehr zutreffend von Findmitteln – für eine sinnvolle Benützung aufzubereiten und zu erschliessen.

Paragraph 8 Abs. 2 ist dabei in direktem Zusammenhang mit § 5 Abs. 1 bzw. § 7 Abs. 3 zu sehen. Es ist ausdrücklich nicht die Aufgabe der Archive, die ungeordneten Informationshinterlassenschaften der Organe nachträglich zu ordnen und zu erschliessen. Dazu, nämlich zur systematischen Unterlagenverwaltung, sind die Organe selbst verpflichtet und damit auch im Stande, die Ablieferung von archivwürdigen Unterlagen zu Händen des zuständigen Archivs mit einem entsprechenden Ablieferungsverzeichnis zu begleiten. Der Erschliessungsauftrag des Archivs besteht darin, das einzelne Ablieferungsverzeichnis, das die vorarchivische Struktur einer Ablieferung abbildet, allenfalls mit gewissen Überarbeitungen und Anpassungen ins Gesamtverzeichnis der Archivbestände einzufügen. Darüber hinaus gilt der Erschliessungsauftrag dem Abbau von Altlasten, also der Verzeichnung von noch unerschlossenen Altbeständen.

Abs. 3

Archivgut ist Kulturgut. Das Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten vom 6. Oktober 1966 (SR 520.3) nennt unter dem Kulturgutbegriff (Art. 1) auch bedeutende Sammlungen von Archivalien. Um die weniger bedeutenden Sammlungen kann sich der Kulturgüterschutz verständlicherweise nicht auch noch kümmern; Kulturgüter bleiben sie aber allemal.

Der Regierungsrat skizziert die Verordnung bezüglich Mindestanforderungen für Archivräume wie folgt: Die sichere, sachgemässe und dauernde Aufbewahrung von

Archivgut erfordert Räume, die im Idealfall folgende Eigenschaften aufweisen: absolute Minimierung der Feuergefahr; Schutz vor eindringendem Wasser (kein Wasser im Raum, keine Durchleitungen, auch nicht in Decke und Wänden); Einbruchschutz; saubere Raumluft; jahrein jahraus möglichst konstantes Raumklima unter Einhaltung der Richtwerte (Temperatur unter 20° Celsius, relative Feuchtigkeit bei 50 %). Der Archivraum wird ausschliesslich für Archivzwecke benützt. Der Zugang zum Archivraum ist auf einen ganz kleinen, berechtigten Personenkreis zu beschränken, um die Einhaltung der Schutzfristen bzw. des Datenschutzes ohne jede Einschränkung zu gewährleisten. Aus den gleichen Gründen haben Archivbenützerinnen und -benützer im Archivraum unbegleitet nichts zu suchen. Hingegen braucht es für Aussenstehende, welche das Archiv benützen wollen, einen Arbeitsraum. Dieser Benützerraum muss so gelegen sein, dass eine gewisse Überwachung möglich ist und die Archivalien nicht durchs Freie getragen werden müssen (Witterungseinflüsse!).

Aus dem Gesagten geht hervor, dass nicht jedes beliebige Kellerlokal und nicht einmal jeder Zivilschutzraum als Archivmagazin geeignet ist. Der Regierungsrat wird die Mindestanforderungen für Archivräume in der Verordnung festlegen. Die von den Gemeinden geforderte Praktikabilität ist zu berücksichtigen. Der Zugang zum Archivgut ist so zu gestalten, dass weder die Verwaltungstätigkeit behindert wird noch der Datenschutz oder konservatorische Gesichtspunkte zu kurz kommen. Dass Aussenstehende Archivgut auch in der Gemeindekanzlei oder einem beliebigen Büro der Verwaltung konsultieren können, versteht sich von selbst. Werden Archivräume als Kulturgüterschutzräume ausgebildet, besteht Anspruch auf Bundesbeiträge. Analog zur personellen Betreuung der Archive steht es jeder einzelnen Gemeinde frei, ihr Archivraumproblem für sich selbst, gemeinsam mit anderen Gemeinden oder in Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv (entgeltliche Deponierung von Gemeindearchiven) zu lösen. Sofern Archivgut durch völlig ungenügende bauliche Einrichtungen gefährdet sein sollte und die Gemeinde sich weigert, Abhilfe zu schaffen, stehen dem Regierungsrat die allgemeinen gemeinderechtlichen Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung (Ermahnungen, Untersuchungen, Weisungen gemäss §§ 37 ff des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980, BGS 171.1).

§ 9 Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit

Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, für den nur sehr theoretisch möglichen Fall von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Archiven über die Zugehörigkeit von Archivgut ein gerichtliches Klageverfahren vorzusehen. Aufgrund der Stellungnahme

des Verwaltungsgerichts wird davon abgesehen. Dem Regierungsrat steht die gesamte Aufsicht über die Staatsverwaltung und die Gemeinden zu. Sollten Differenzen auftreten, kann der Regierungsrat gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz entscheiden. Sein Entscheid unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Der Grundauftrag der Archive geht dahin, zum kollektiven Gedächtnis beizutragen. Es wäre widersinnig, wenn ausgerechnet die Auftraggeber Teile dieses Gedächtnisses veräussern könnten. Die Bestimmung über die Unveräusserlichkeit und Unerstanzbarkeit von Archivgut ist aufgrund von Art. 6 ZGB bundesrechtskonform. Art. 20 des Bundesgesetzes über die Archivierung enthält eine gleiche Bestimmung. Gemäss Unidroit-Konvention über gestohlene oder illegal ausgeführte Kulturgüter verjähren Rückforderungsansprüche nur dann nicht, wenn im Archivrecht ausdrücklich festgehalten ist, dass Archivgut weder verkauft noch eressen werden kann.

In ganz seltenen Fällen sind wohl begründete Ausnahmen möglich, deren Bewilligung der zuständigen Exekutive zukommt. Ein Beispiel: Das Staatsarchiv Luzern verwahrte bis vor kurzem den sogenannten Gatterer-Apparat, eine im 18. und frühen 19. Jahrhundert in Göttingen als paläographisches Anschauungs- und Demonstrationmaterial aufgebaute Sammlung, die unter anderem Tausende von Originalurkunden aus dem hessischen und pfälzischen Raum enthält. Die Sammlung wurde im 19. Jahrhundert ans Kloster St. Urban verkauft und gelangte 1870 ins Staatsarchiv Luzern. Letzteres durfte sie 1997 mit Bewilligung des Regierungsrates wieder nach Deutschland (Landesarchiv Speyer) veräussern, nicht zuletzt deshalb, weil dieses Archivgut mit der luzernischen Identität eigentlich nichts zu tun hat.

3. Abschnitt: Zugänglichkeit des Archivgutes

Im dritten Abschnitt wird einerseits das grundlegende Informationsrecht der Öffentlichkeit festgehalten. Andererseits wird der statuierte Grundsatz des freien und unentgeltlichen Zugangs zum Archivgut durch Schutzfristen eingeschränkt. Diese Abweichungen vom Grundsatz sind zu begründen: im Falle der ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren durch das Erfordernis, den Schutz von öffentlichen Interessen (Bedürfnisse der Verwaltungsführung und Behördentätigkeit) zugleich mit dem Schutz der Persönlichkeitsrechte von Betroffenen zu gewährleisten, im Falle der verlängerten Schutzfristen hauptsächlich durch datenschutzrechtliche Bestimmungen.

Ganz wichtig ist die Begrifflichkeit. Geregelt wird hier ausschliesslich der Zugang zum Archivgut, also zu den ans Archiv abgelieferten Unterlagen. Der Zugang zu den Unterlagen, solange sie sich in der Hoheit der Organe befinden, wird nicht durch das Archivgesetz geregelt, sondern richtet sich nach den allgemeinen Rechtsgrundlagen über die Einsicht in Verwaltungsakten oder nach speziellen Gesetzen (bei Gerichtsakten in hängigen Prozessen zum Beispiel nach der Zivil- oder Strafprozessordnung, dem Verwaltungsrechtspflegegesetz usw.).

§ 10 Öffentlichkeit

Abs. 1

Der Beitrag der Archive zum kollektiven Gedächtnis findet seine Erfüllung darin, dass dieses Gedächtnis auch tatsächlich benützt werden kann. Folgerichtig gilt der Grundsatz des freien und unentgeltlichen Zugangs zum Archivgut für die ganze Öffentlichkeit und keineswegs nur für eine privilegierte historische Forschung. In ihrer Vernehmlassung machen einzelne Gemeinden geltend, die Gewährleistung des freien Zugangs zum Archivgut könnte für sie eine wesentliche Mehrbelastung bedeuten. Die einzelnen Exekutiven haben die Möglichkeit, diese Belastung ein Stück weit zu steuern, indem sie in den Benützungsordnungen für ihre Archive die Modalität des Zugangs regeln (nur auf Voranmeldung, beschränkte Öffnungszeiten usw.). Die Unentgeltlichkeit des Informationszugangs darf jedoch nicht tangiert werden.

Im Kanton Zug bedeutet die erstmalige Statuierung der grundsätzlich freien und unentgeltlichen Zugänglichkeit zum Archivgut insofern einen Fortschritt, als jede Benutzerin und jeder Benutzer in allen öffentlichen Archiven gleich behandelt werden müssen.

§ 11 Ordentliche Schutzfrist

Abs. 1

Das grundsätzliche Informationsrecht der Öffentlichkeit wird durch Schutzfristen eingeschränkt. Während der ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren hat die Öffentlichkeit – von Ausnahmen abgesehen (vgl. §§ 15 - 17) – keinen Zugang zum Archivgut. Diese Einschränkung zielt nicht auf eine Aushöhlung des Informationsrechts, sondern auf den Schutz von betroffenen Interessen: Eine normale Geschäftstätigkeit von Behörden und Verwaltung kann ohne den Freiraum minimaler Schutzfristen nicht

funktionieren; zugleich sind die Persönlichkeitsrechte von Handelnden und Betroffenen zu schützen (Amtsgeheimnis, Datenschutz).

Wie lange die ordentliche Schutzfrist dauern soll, ist eine Frage, deren Beantwortung dem politischen und gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist. Zurzeit liegt der internationale und nationale Konsens bei 30 Jahren (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Archivierung, BBl 1997 II S. 946 - 948) und wird auch von Zug übernommen. Der Trend wird Richtung noch kürzere Schutzfristen gehen, wie eine jüngste Empfehlung des Europäischen Parlaments zeigt. Bisher galt im Staatsarchiv Zug eine ordentliche Schutzfrist von 35 Jahren.

Abs. 2

Die veröffentlichten Kantonsratsvorlagen sowie das Protokoll der Kantonsratsverhandlungen, die ja öffentlich sind, bleiben öffentlich. Das Gleiche gilt für Unterlagen, die beispielsweise an die Medien verteilt werden.

§ 12 *Verlängerte Schutzfrist*

Abs. 1

Auch Unterlagen, die besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten (die Begrifflichkeit richtet sich nach dem kantonalen Datenschutzgesetz § 2 Bst. b), sind von der Archivierung nicht ausgeschlossen (siehe oben § 6). Wird archiviert, so muss der Schutz der betroffenen Person gleichwohl gewährleistet sein. Die Archive erreichen diese Zielsetzung, indem sie mit dem Faktor Zeit arbeiten – mit Schutzfristen, welche die Einsichtnahme im Interesse der betroffenen Person für ausreichend lange Zeit unterbinden.

Das Ziel dieses archivspezifischen Datenschutzes ist der Persönlichkeitsschutz. Die Persönlichkeit aber endet nach schweizerischem Recht mit dem Tod. Er spielt für die Bemessung und Berechnung der verlängerten Schutzfrist die ausschlaggebende Rolle. Methodisch werden zwei Verfahren angewendet:

- Absolute, auf die Entstehungszeit der Unterlagen bezogene Schutzfristen (zum Beispiel: 100 Jahre nach Abschluss der Unterlage): Die Schutzfrist muss den Tod der betroffenen Personen mit grösster Wahrscheinlichkeit überdauern.
- Relative, von Fall zu Fall auf das Leben der betroffenen Person ausgerichtete Schutzfristen (zum Beispiel: 50 Jahre nach dem Tod dieser Person).

International wie national besteht weder in Bezug auf die angewandte Methode noch in Bezug auf die Dauer der Schutzfristen ein Konsens. Im Bundesarchiv gilt eine verlängerte absolute Schutzfrist von 50 Jahren (Bundesgesetz über die Archivierung Art. 11 Abs. 1). Argumentiert wird hinsichtlich der Dauer mit der besonderen Bestandsstruktur des Bundesarchivs, hinsichtlich der Methode mit Praktikabilitätsgründen: Angesichts der grossen Menge von Datensammlungen sei die Anwendung von relativen Fristen schlicht unmöglich. Im Staatsarchiv Basel wird ein komplexes System von relativen Schutzfristen angewandt: Zugänglichkeit des Archivguts 10 Jahre nach dem Tod einer betroffenen Person; ist das Todesdatum nicht bekannt oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu eruieren, endet die Schutzfrist 100 Jahre nach der Geburt; sind weder Todes- noch Geburtsdatum festzustellen, endet die Frist 80 Jahre nach Abschluss der Unterlagen. Basel betont, dass relative Schutzfristen ohne Weiteres handhabbar sind. Im Staatsarchiv Zürich endet die erste relative Schutzfrist erst 30 Jahre nach dem Tod einer betroffenen Person. Übereinstimmung herrscht unter den schweizerischen Staatsarchiven, dass die 50-jährige Frist des Bundesarchivs für kantonale und kommunale Unterlagen aus dem Gerichts-, Sozial-, Gesundheitsbereich usw. (zum Beispiel Vormundschafts- und Adoptionsbehörden, Jugendgerichte, Fürsorgebehörden, medizinische und psychologische Unterlagen) eindeutig zu kurz ist.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schlägt eine absolute, auf die Entstehungszeit der Unterlagen bezogene Schutzfrist von 100 Jahren vor. Die sehr lange Dauer will garantieren, dass nach menschlichem Ermessen keine Persönlichkeitsrechte von noch lebenden Personen verletzt werden können. Der Kanton Genf hat in seinem neuen Archivgesetz die Schutzfrist ebenfalls auf 100 Jahre festgelegt. Die Bürgergemeinde Baar hat in der verwaltungsinternen Vernehmlassung dasselbe verlangt. Das Obergericht beantragt in seiner Vernehmlassung die Aufnahme eines weiteren Absatzes, wonach für Gerichtsakten ebenfalls die Schutzfrist von 100 Jahren gelten solle. Gerichtsakten enthalten in aller Regel besonders schützenswerte Personendaten, die nach der verlängerten Schutzfrist verlangen. Ein separater Absatz erübrigt sich; Gerichtsakten unterstehen der verlängerten Schutzfrist gemäss Absatz 1. Die gleiche Aussage gilt für die Steuerakten; für diese forderte die Finanzdirektion in der Vernehmlassung eine Ausnahmeregelung.

Abs. 2

Damit der Schutz der Persönlichkeitsrechte konkurrierende Rechtsgüter wie die Informations- und Forschungsfreiheit nicht unverhältnismässig einschränkt, wird in

Absatz 2 eine relative Schutzfrist eingeführt, welche die scharfe Wirkung der sehr langen absoluten Frist dämpft. Demnach endet nämlich die absolute Schutzfrist vorzeitig, wenn seit dem Tod der betroffenen Person 50 Jahre vergangen sind. Mit der Verlängerung der Schutzfrist auf 50 Jahre (gegenüber den 30 Jahren im Vernehmlassungsentwurf) wird der Forderung aus einzelnen Vernehmlassungen entsprochen. Diese verlangten eine Regelung für einzelne Kategorien von Archivgut in der Verordnung oder in Richtlinien. Wird die Schutzfrist generell verlängert, erübrigt es sich, solche Vorschriften zu erlassen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Todesnachweis durch diejenige Person zu erbringen ist, welche in das Archivgut Einsicht nehmen will.

Im Übrigen ist abschliessend darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Einsichtnahme in Archivgut keineswegs das Recht auf ungeprüfte Bekanntmachung oder unkritische Weitergabe von Personendaten mit sich bringt. Es liegt in der Eigenverantwortung der Archivbenützerinnen und -benützer, den Inhalt kritisch zu überprüfen und bei jeder Veröffentlichung auf die Wahrung des Persönlichkeitsschutzes zu achten. Zuwiderhandlungen können zivil- und strafrechtlich verfolgt werden (Verletzung von Persönlichkeitsrechten, Ehrverletzung).

§ 13 Beschränkungen nach Ablauf der Schutzfrist

Auch das ausgeklügelteste System von Schutzfristen wird nicht ausreichen, um alle möglichen Eventualitäten abzudecken. Es braucht einen Ausnahmeartikel, um in bestimmten Fällen die Einsichtnahme auch nach Ablauf der ordentlichen oder der verlängerten Schutzfrist beschränken zu können. Im Sachaktenbereich bleibt beispielsweise auch nach Ablauf der 30-jährigen Frist ein schutzwürdiges öffentliches Interesse bestehen, dass die Unterlagen und Pläne zu immer noch betriebenen Anlagen von strategischer Bedeutung nicht zugänglich sind. Zu denken wäre an Unterlagen zum kantonalen Rechenzentrum, zur Krisen- und Katastrophenorganisation, zu militärischen Anlagen usw. Im Bereich des privaten Interesses, das es auch nach Ablauf einer 100-jährigen Frist noch weiter zu schützen gilt, sei an das Problem der Benützung von medizinischen Unterlagen (zum Beispiel Krankheitsgeschichten), die unter dem ärztlichen Berufsgeheimnis entstanden sind, erinnert.

Die Verfügungskompetenz zur Verlängerung der Schutzfrist liegt beim Archiv. Der Ausnahmeartikel darf jedoch nicht dazu missbraucht werden, Archivgut nach Belieben dem berechtigten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu entziehen. Deshalb

muss jede Verfügung begründet und zeitlich befristet werden. Die letztere Forderung (vgl. auch das Verhältnismässigkeitsprinzip) geht davon aus, dass jegliche Schutzintention einmal ein Ende haben muss. Diese selbstverständlichen Grundsätze, die ohnehin gelten, werden nicht in das Gesetz aufgenommen.

§ 14 Berechnung der Schutzfrist

Die Rede ist hier ausschliesslich von Archivgut, also von den ans Archiv abgelieferten Unterlagen, nicht aber von Unterlagen in der Hoheit der Organe. Die Formulierung richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Archivierung (Art. 10). Die Regelung hängt mit der Erschliessungspraxis der Archive zusammen. Archivgut wird nicht in Form von einzelnen Dokumenten verwaltet. Die Archivverzeichnisse verweisen auf Geschäfte oder allenfalls auf Teilgeschäfte. Zu jedem Geschäft gehört ein ganzes Kollektiv von Dokumenten. In ihrer Papierform werden alle zu einem Geschäft oder Teilgeschäft gehörenden Dokumente in ein Dossier gelegt. Für die Benützung zugänglich gemacht werden ganze Geschäfte oder Dossiers, nicht aber einzelne Dokumente innerhalb eines Geschäfts oder Dossiers. Deshalb beginnt die Schutzfrist erst zu laufen, wenn das Geschäft oder Dossier als Ganzes abgeschlossen ist, das heisst mit dem Datum des jüngsten Dokuments. Ein Sachgeschäft aus den Jahren 1971 - 1975 wird also erst 2005 öffentlich zugänglich; die ältesten Dokumente dieses Geschäfts bleiben somit nicht 30, sondern 34 Jahre unter Verschluss.

§ 15 Einsichtsrecht für betroffene Personen

Abs. 1

Betroffene Personen haben innerhalb der laufenden Schutzfrist einen Rechtsanspruch auf Auskunft über bzw. Einsicht in Archivgut, das sie betrifft. Gegenstand der Auskunft ist die Frage der betroffenen Person, ob im Archiv zu einem bestimmten sie betreffenden Geschäft überhaupt Unterlagen vorhanden sind und wenn ja, welcher Art. Die Erteilung von Auskünften und die Einsichtnahme in Archivgut ist grundsätzlich kostenlos (vgl. oben § 10). Für das Einsichtsrecht kommt zudem § 17 des Datenschutzgesetzes zur Anwendung. Danach hat die betroffene Person auch das Recht Kopien zu verlangen. Diese stehen ihr grundsätzlich kostenlos zu.

Abs. 2 - 3

Die Beschränkungen des Auskunfts- und Einsichtsrechts von betroffenen Personen, weil überwiegende Interessen der Öffentlichkeit oder Dritter vorliegen, richten sich

nach § 14 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes. Zusätzlich wird die Unvereinbarkeit mit einer rationellen Verwaltungsführung als möglicher Einschränkungsgrund eingeführt. Zu denken ist an Anfragen zu noch nicht durch Verzeichnisse erschlossenem Archivgut, die sehr zeitintensive Recherchen auslösen könnten. In der Abwägung zwischen privatem und öffentlichem Interesse ist die rationelle Verwaltungsführung als öffentliches Interesse einzustufen. Die gewährte Auskunft könnte sich allenfalls auf einzelne, schnell greifbare Resultate beschränken. Jede Einschränkung ist analog zu § 16 des Datenschutzgesetzes in Form einer Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung vom zuständigen Archiv zu begründen und zu eröffnen.

Abs. 4

Das Datenschutzgesetz ist primär auf aktuelle, in Bearbeitung begriffene Personen-daten ausgerichtet. Konsequenterweise haben betroffene Personen einen Rechtsanspruch auf Berichtigung, also auf Veränderung (§ 15 Abs. 2 DSG). Das Archivgesetz ist primär auf abgeschlossene, von einer Weiterbearbeitung ausgeschlossene Unterlagen ausgerichtet. Archivgut darf aus Gründen der Authentizität nicht mehr verändert werden, selbst wenn es falsch sein sollte. Nur so kann die Archivierung ihren Zweck erfüllen, die nachträgliche Überprüfung von staatlichem Handeln zu ermöglichen. Ist eine betroffene Person der Meinung, das Archivgut enthalte unrichtige Angaben zu ihrer Person, erhält sie deshalb keinen Rechtsanspruch auf Berichtigung, wohl aber das Recht, einen Bestreitungsvermerk anbringen zu lassen. Dieser Vermerk wird dem Archivgut beigelegt (vgl. zu dieser Problematik die Botschaft zum Bundesgesetz über die Archivierung, BBl 1997 II S. 964, und Erläuterungen zu Art. 21 der Verordnung zum Bundesgesetz). Das Bestreitungsrecht gilt nicht für Sachdaten.

§ 16 Einsichtsrecht für Organe

Solange die Organe ihre Unterlagen in ihren Vorarchiven selber aufbewahren, obliegt ihnen die Datenherrschaft. Auf solche Unterlagen können die Organe jederzeit zugreifen. Erst wenn Organe ihre Unterlagen an die Archive abliefern, geben sie damit gleichzeitig auch die Datenherrschaft an die Archive ab. Die Organe können aber darauf angewiesen sein, ihre abgelieferten Unterlagen bei Bedarf wieder einsehen zu können. Wäre dies nicht möglich, würden sie ihre Unterlagen erst viel später abliefern und damit ihr Vorarchiv mit betrieblich unnötigem, weil nur noch selten benütztem Material belasten. Im Sinne einer effizienten und rationellen Verwaltungsführung ist dies unerwünscht.

Das Einsichtsrecht gilt nur für die eigenen Unterlagen und nur, sofern die Einsichtnahme für die Aufgabenerfüllung unentbehrlich ist. Es gilt nicht für die Unterlagen eines anderen Organs. Die abgelieferten Unterlagen dürfen weder verändert noch ergänzt werden. Im Falle einer Weiterbearbeitung muss zwingend ein neues Geschäft eröffnet werden.

Ein Problem könnte das Rückgriffsrecht der abliefernden Organe auf Unterlagen sein, die Personendaten enthalten. Es muss verhindert werden, dass aufgrund eines Rückgriffs auf möglicherweise veraltete oder unrichtige Personendaten Entscheidungen zum Nachteil von Betroffenen gefällt werden.

Die Ansätze zur Lösung dieses Problems sind kontrovers. Art. 14 des Bundesgesetzes über die Archivierung gewährt das Einsichtsrecht nur unter bestimmten Voraussetzungen (als Beweismittel, für die Gesetzgebung, für die Rechtsprechung oder zu statistischen Zwecken). Sehr streng ist das Archivgesetz des Kantons Basel-Stadt, das für den Rückgriff auf Archivgut mit Personendaten im Prinzip die Zustimmung der betroffenen Person voraussetzt. Wenn wie in Zug Unterlagen mit Personendaten (zum Beispiel Steuerunterlagen, Asylbewerber) verhältnismässig früh ins Archiv gelangen, gilt es einen Interessensausgleich zwischen Datenschutz und rationeller Arbeitsweise der Verwaltung zu finden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, das Einsichtsrecht der Organe in das von ihnen abgelieferte Archivgut mit Personendaten nicht weiter einzuschränken; die Organe sind aber bei der Benützung ohnehin an die Vorschriften des Datenschutzgesetzes gebunden, insbesondere an § 5 DSG, der die Voraussetzungen für das Bearbeiten von Daten umschreibt.

§ 17 *Einsichtsrecht für Dritte*

Die Einschränkung des allgemeinen archivischen Informationsrechts der Öffentlichkeit, also von Dritten, durch die teilweise sehr langen Schutzfristen kann gelockert werden, wenn keine schutzwürdigen Interessen entgegen stehen. Darüber besteht international Konsens. Der Ausnahmecharakter dieses Einsichtsrechts zeigt sich darin, dass ein schriftliches Gesuch eingereicht und – im Gegensatz zum voraussetzungslosen Benützungsrecht für nicht mehr geschütztes Archivgut – ein wichtiger Grund für die Benützung genannt werden müssen. Als wichtiger Grund gilt beispielsweise die Durchführung eines Forschungsvorhabens, wobei es keineswegs um eine Privilegierung der Wissenschaft gehen soll (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Archivierung, BBl 1997 II S. 962). Die Bewilligung erfolgt nicht pauschal, sondern bezeichnet exakt, welches Archivgut eingesehen werden darf. Zum Schutz von

Betroffenen kann die Anonymisierung der Personendaten verlangt werden. Zuwiderhandlungen unterstehen Art. 292 des Strafgesetzbuchs.

§ 18 Einsichtsrecht in privates Archivgut

Eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Archive besteht darin, wertvolles privates Archivgut als Schenkung oder Depot entgegenzunehmen und in ihren besser geeigneten Räumlichkeiten sicher aufzubewahren und zu überliefern. Deponierte Privatarchive bleiben im Privateigentum. Dementsprechend hat der Eigentümer das Recht, über die Zugänglichkeit seines Archivguts selbst zu bestimmen. Die diesbezügliche Regelung (freie Zugänglichkeit, Zugang nur mit ausdrücklicher Bewilligung, verlängerte Schutzfrist usw.) wird vertraglich festgehalten. Fehlt eine solche Regelung, gilt das Archivgesetz.

4. Abschnitt: Organisation

Archivkommission

Der Regierungsrat prüfte, ob er im Gesetz selber eine Archivkommission vorsehen sollte. Er sieht jedoch davon ab, weil er gemäss § 33 der Geschäftsordnung des Regierungsrats (BGS 151.1) ohnehin Kommissionen einsetzen darf. Der Regierungsrat beabsichtigt, eine solche Archivkommission einzusetzen. Sie soll sieben Mitglieder umfassen und unter der Leitung der Staatsarchivarin oder des Staatsarchivaren stehen. Die kantonale Datenschutzstelle soll von Amtes wegen darin vertreten sein. Den Gemeinden sollen drei Mitglieder zustehen. Die Archivkommission hat sich mit den generellen Entwicklungen im Archivwesen zu befassen und diese zu beobachten. Sie wird dem Regierungsrat und den gemeindlichen Exekutiven regelmässig Bericht erstatten über das Archivwesen im Kanton.

Weshalb braucht Zug analog zu anderen Kantonen (Luzern, Zürich usw.) eine kantonale Archivkommission?

- Die Einführung des neuen Gesetzes wird im öffentlichen Archivwesen des Kantons Zug einen Entwicklungs- und Erneuerungsbedarf auslösen, der sowohl die kantonale wie auch die kommunale Ebene angehen und die betroffenen Archive in ganz verschiedenen Ausgangspositionen erreichen wird. In einer derartigen Umbruchsituation kann ein beratendes Organ, an dem alle Betroffenen beteiligt sind, wertvolle Koordinations- und Schrittmacherdienste leisten, gerade weil es keine direkte Aufsichtsfunktion ausübt.

- Generell steht das Archivwesen am Anfang einer Umwälzung epochalen Ausmasses: Die Ablösung des seit Jahrhunderten erprobten, von blossem Auge lesbaren und recht dauerhaften Datenträgers Papier durch elektronische, nur maschinenlesbare Speichermedien von sehr kurzer Lebensdauer stellt mit all ihren Konsequenzen eine Herausforderung dar, welche die Möglichkeiten eines einzelnen Archivs bei Weitem übersteigt. Eine Archivkommission, die ihr Augenmerk auf generelle Entwicklungen und strategische Fragen richtet, kann die Funktion eines Frühwarnsystems übernehmen und zum dringend nötigen Wissenstransfer beitragen.
- Die regelmässige Berichterstattung der Kommission zu Händen der verantwortlichen Exekutiven betrachtet das zugerische Archivwesen als Ganzes und vermag damit Aspekte und Zusammenhänge aufzuzeigen, die das einzelne Archiv entweder gar nicht sehen oder nur mit ungenügender Autorität aufzeigen kann.

§ 19 Staatsarchiv

Abs. 1

Das Staatsarchiv ist in jeder Hinsicht das mit Abstand grösste öffentliche Archiv im Kanton Zug. Seine personelle Dotierung, der Umfang seiner Bestände, die räumliche Infrastruktur und die breite Erfahrung im Umgang mit Organen prädestinieren es für die Rolle eines Kompetenzzentrums im kantonalen und gemeindlichen Archivwesen. Unter Kompetenz ist in diesem Zusammenhang Fachwissen, Know-how zu verstehen und nicht etwa Zuständigkeit in einem rechtlich-hoheitlichen Sinne. Anders als im Kanton Zürich hat das Zuger Staatsarchiv gegenüber den Gemeindecarchiven keine Aufsichtskompetenz und somit auch keine Weisungsbefugnis.

Die Aufgabe, für alle Belange des Archivwesens Kompetenz aufzubauen, zu erweitern, zu vertiefen und weiter zu geben, zielt in folgende Hauptrichtungen:

- Vermittlung einer *Unité de doctrine* in zentralen Archivfragen. Aktuelles Beispiel: Wie ist das Problem der zeitlich unbeschränkten Archivierung von elektronischen Unterlagen zu lösen?
- Unterstützung von anderen, kleineren Archiven, die von ihrer Ausstattung her gar nicht in der Lage sind, in allen Tätigkeitsbereichen das nötige Wissen bereit zu stellen oder für sich allein zu erarbeiten.

- Zusammenarbeit mit anderen Archiven oder mit archivischen Organisationen, zum Beispiel mit dem Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare (VSA) und seinen verschiedenen Arbeitsgruppen. Auch das Staatsarchiv ist natürlich nicht im Stande, seine Kompetenz einzig aus sich selbst zu schöpfen. Beispiele: Für den Bau der neuen, 1991 bezogenen Archivräumlichkeiten konnte es sich stark auf das Staatsarchiv Luzern abstützen. Die von Zug entwickelte Archivdatenbank STAR wird von mehreren Archiven – darunter die Staatsarchive Nidwalden, Glarus und Graubünden – gemeinsam betrieben und weiter entwickelt.
- Förderung der historischen Forschung. Die grossen Archive sind gegenüber der universitären Forschung subsidiäre Forschungszentren. In Nicht-Universitätskantonen wie Zug ist ihre Bedeutung noch grösser. Als Forschungszentrum unterhält das Staatsarchiv einen öffentlichen Lesesaal mit wissenschaftlicher Bibliothek und stellt die für die Forschung notwendigen Hilfsmittel zur Verfügung.
- Sicherung von historisch wertvollen, für die Region wichtigen Unterlagen, die sich im Besitz von Dritten befinden. Beispiele: Familienarchive, Vereinsarchive, Wirtschaftsarchive, Politikernachlässe usw. Eine der wichtigsten Sicherungsmassnahmen ist die in der Regel unentgeltliche Aufbewahrung solcher Unterlagen im öffentlichen Archiv.

Grundsätzlich kann das Staatsarchiv sein Fachwissen allen Archiven zur Verfügung stellen, also auch einem privaten Klosterarchiv. Im Mittelpunkt steht aber die Unterstützung der gemeindlichen Archive durch unentgeltliche Beratung einerseits und durch vertraglich geregelte, kostenpflichtige Zusammenarbeit andererseits.

Zur unentgeltlichen Beratung und Unterstützung gehören:

- Empfehlungen für die Beurteilung der Archivwürdigkeit von Unterlagen (siehe oben § 6 Abs. 3)
- Empfehlungen über die Mindestanforderungen an Archivräume (siehe oben § 8 Abs. 3)
- Empfehlungen für konservierende und restauratorische Massnahmen: Alterungsbeständigkeit von Datenträgern, Verpackungsmaterialien, Checklisten für Notfälle wie zum Beispiel Wassereinbrüche, Adressvermittlung für den Beizug von Spezialisten usw.
- Beratung im konzeptionellen Bereich

- Erarbeitung von konkreten Erschliessungskonzepten inklusive Zeit- und Kostenschätzung
- Vermittlung von technischem Know-how
- Personalvermittlung

Über die Inanspruchnahme von unentgeltlichen Beratungen hinaus steht es den Gemeinden frei, die Betreuung ihres Archivs gegen Rechnungstellung ganz oder teilweise dem Staatsarchiv zu übertragen. Eine ähnliche Regelung kennt das Archivgesetz des Kantons Basel-Stadt (§ 17). Solche kostenpflichtigen Zusammenarbeitsverträge könnten beinhalten:

- die Deponierung des Gemeindearchivs im Staatsarchiv zur sicheren Aufbewahrung und zur Benützung im Lesesaal des Staatsarchivs; das Eigentumsrecht der Gemeinde bleibt selbstverständlich vorbehalten.
- die Führung des laufenden, modernen Gemeindearchivs durch Fachpersonal, welches vom Staatsarchiv angestellt, geschult und in einer Art Leasing-Verfahren den einzelnen Gemeinden in der gewünschten Teilzeit zur Verfügung gestellt wird.
- die Erschliessung des historischen Gemeindearchivs durch Fachpersonal, welches vom Staatsarchiv vermittelt und geführt wird.

Insbesondere das letztgenannte Modell wird seit etwa 15 Jahren erfolgreich umgesetzt. Für mehr als ein Dutzend gemeindliche Archive im Ägerital, in Zug, Baar, Cham und Hünenberg hat das Staatsarchiv unentgeltlich Know-how geliefert. Die eigentliche Erschliessungsarbeit erfolgte auf Kosten der auftraggebenden Gemeinde. Das Ergebnis dieser sinnvollen, vertraglich geregelten Zusammenarbeit sind geordnete, durch Verzeichnisse erschlossene und damit auch benützbare Gemeindearchive.

Abs. 2

Absatz 2 umschreibt den Zuständigkeitsbereich des Staatsarchivs. Innerhalb dieses Zuständigkeitsbereichs ist es für die Umsetzung der in den Abschnitten 2 und 3 dieses Gesetzes (§§ 4 - 18) beschriebenen Grundsätze und Aufgaben verantwortlich: Es berät die kantonalen Organe in Fragen der Unterlagenverwaltung, entscheidet über die Archivwürdigkeit von Unterlagen, übernimmt sie als Archivgut, ist verantwortlich für dessen sichere und sachgemässe Aufbewahrung, indem es für die notwendigen räumlichen Voraussetzungen sorgt, erschliesst das Archivgut durch

Verzeichnisse und Findmittel aller Art und schafft die Möglichkeiten für die freie Einsichtnahme in das Archivgut unter Einhaltung der Schutzfristen. Darüber hinaus betreibt das Staatsarchiv Öffentlichkeitsarbeit.

§ 20 *Gemeindliche Archive*

Das Gesetz formuliert den Grundsatz, dass jede Gemeinde ein Archiv zu führen hat, und legt den Zuständigkeitsbereich fest, innerhalb dessen das gemeindliche Archiv für die Umsetzung der in den Abschnitten 2 und 3 des Gesetzes (§§ 4 - 18) beschriebenen Grundsätze und Aufgaben verantwortlich ist (vgl. die Erläuterungen zu § 20 Abs. 2). Darüber hinaus ist jede Gemeinde in der Organisation ihres Archivs frei. Es liegt in ihrer autonomen Entscheidung, die Aufgaben des Archivs, insbesondere die personelle Besetzung und die räumliche Unterbringung, selbständig, gemeinsam mit anderen Gemeinden oder in Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv zu lösen.

Archivgut als Teil des kollektiven Gedächtnisses ist Kulturgut, das es auch für kommende Generationen zu erhalten gilt. Dieses Kulturgut bildet die wichtigste Quelle für jegliche Art von geschichtlicher Aufarbeitung. Damit Letzteres allerdings geschehen kann, müssen die in den Archiven gespeicherten Informationen im Hinblick auf die Benützung möglichst gut erschlossen sein. Die Ersterschliessung von historischen Beständen der Gemeindearchive wurde schon bisher aus dem Fonds für wohltätige, gemeinnützige und kulturelle Zwecke mit Beiträgen von 25 Prozent der anfallenden Personalkosten subventioniert. Nutzniesser waren und sind die Gemeinden des Ägeritals, die Bürgergemeinden Baar, Hünenberg und Cham und die Katholische Kirchgemeinde Cham-Hünenberg. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Es ist keine Gesetzesgrundlage nötig, weil diese Beiträge aus dem oben erwähnten Fonds erbracht werden. Keine Kantonsbeiträge sind für bauliche Massnahmen und für die Führung des laufenden Archivs vorgesehen, weil es sich dabei um eine ganz normale Verwaltungsaufgabe handelt.

§ 21 *Fachpersonal*

Durch den Erlass des Archivgesetzes sollen die Archive gerade auch innerhalb der öffentlichen Verwaltungen klarer wahrgenommen werden und organisatorisch den ihnen zustehenden Platz und Stellenwert erhalten. Die Zeiten, in denen Archive vor allem ungeliebte Altlasten waren, für die sich niemand richtig zuständig fühlte,

werden damit zu Ende gehen. Das heisst aber auch, dass bei jeder Gemeinde ein kleines, in einzelnen Fällen sogar sehr kleines Teilzeitpensum geschaffen und besetzt werden muss, welchem die Verantwortung für das Archiv übertragen ist. Für die Erfüllung der vom Gesetz vorgeschriebenen Aufgaben muss die Inhaberin oder der Inhaber dieses Pensums die nötige Fachkompetenz mitbringen.

Die Fachausbildung von Archivpersonal steckt in der Schweiz noch völlig in den Anfängen und geschieht in erster Linie "on the job", also in der konkreten Unterweisung in jenem Archiv, in dem eine Person bereits angestellt ist. Der Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare bietet berufsbegleitende Einführungskurse an. Der Beruf des Informations- und Dokumentationsspezialisten – ein Fachhochschulabschluss mit dreijähriger Studiendauer – ist so neu, dass sich der archivspezifische Wert dieser Ausbildung noch nicht beurteilen lässt. Für die Tätigkeit in einem Archiv werden also weiterhin ganz verschiedene, allerdings recht hoch qualifizierte Ausbildungsgänge in Frage kommen: Verwaltungsleute, Lehrpersonen, Fachhochschulabgänger, Historikerinnen. Für die Arbeit im Archiv brauchen sie analytisches Denkvermögen, Sprachbewusstsein, eine breite Allgemeinbildung und möglichst gute geschichtliche Kenntnisse. Die fachspezifischen Kenntnisse werden sie sich in der Regel in einem grösseren Archiv holen müssen.

In welchen Grössenordnungen wird sich das Zeitpensum eines gemeindlichen Archivars bewegen? Um die Berechenbarkeit zu erhöhen, schlägt der Regierungsrat eine gesplittete Betrachtungsweise vor. Demnach würden zum Kernpensum des Gemeindearchivars folgende Aufgaben gehören:

- Verantwortung für die Überlieferungsbildung, das heisst Betreuung des modernen Gegenwartsarchivs (Beratung der Organe in Fragen der Unterlagenverwaltung, Entscheid über die Archivwürdigkeit von Unterlagen, Überführung von Unterlagen ins Archiv und deren Erschliessung)
- Verantwortung für die sichere und sachgemässe Aufbewahrung des Archivguts und für die Bestandeseerhaltung (konservatorische und restauratorische Massnahmen)
- Beratung und Betreuung der Archivbenützerinnen und -benützer

Aufgrund von konkreten Erfahrungswerten (Unterägeri) rechnen wir für eine Einwohnergemeinde mittlerer Grösse mit einem Kernpensum von 25 Stellenprozenten (etwa 500 Stunden) und geschätzten Personalkosten von 30'000 - 35'000 Franken pro

Jahr. Für kleine Gemeinden und für andere Gemeindetypen könnte dieser Wert bei 5 - 10 Stellenprozenten (etwa 100 - 200 Stunden) und geschätzten Personalkosten von 7'000 - 15'000 Franken pro Jahr liegen. Grosse Gemeindeverwaltungen liegen deutlich höher – das Stadtarchiv Zug ist zurzeit mit einer halben Stelle ausgestattet –, während sehr kleine Korporationsverwaltungen im untersten Bereich von 1 Stellenprozent oder etwa 20 Arbeitsstunden anzusiedeln sind.

Der Aufwand für die Ordnung und Verzeichnung der alten, historischen Archiveile kann je nach Gemeinde zwischen null (Auftrag bereits erledigt) und mehreren Jahren schwanken. Diese Aufgabe wird deshalb als separates, einmaliges Projekt definiert und unabhängig von der Betreuung des laufenden Archivs vergeben, möglicherweise, aber nicht zwingend, an dieselbe Person.

Die exakten Personalbedürfnisse für die professionelle Betreuung der einzelnen Archive werden in der konkreten Umsetzung abzuklären sein. Selbstverständlich ist es aber in Anbetracht der skizzierten Grössenordnungen völlig undenkbar, dass jede Gemeinde einen Archivar oder eine Archivarin anstellt. Neue Zusammenarbeitsmodelle drängen sich geradezu auf, sei es im Zusammenlegen von kleinen Pensen durch mehrere Gemeinden, sei es durch den Einkauf von professioneller Arbeitskapazität beim Staatsarchiv.

5. Abschnitt: Straf-, Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 22 Strafbestimmung

Zwei Straftatbestände sind im Gesetz vorzusehen: die Verletzung des Verbots der Informationsverbreitung und die unerlaubte Vernichtung von Unterlagen oder Archivgut. In Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse wird nur noch die Verletzung des Verbots der Informationsverbreitung als Officialdelikt qualifiziert.

Abs. 1

Der Wortlaut entspricht Art. 23 des Bundesgesetzes über die Archivierung. Es ist nötig, nicht nur die unerlaubte Informationsverbreitung zu verbieten, sondern auch Sanktionen vorzusehen, wenn diesem Verbot nicht Folge geleistet wird. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (Art. 292 Ungehorsam

gegen amtliche Verfügungen; Art. 320 Verletzung des Amtsgeheimnisses; Art. 321 Verletzung des Berufsgeheimnisses).

Abs. 2 Bst. a und b

Den Unterlagen, die für die Archivierung in Frage kommen, und auch dem Archivgut soll Schutz vor unerlaubter Vernichtung geboten werden. Die Strafbestimmung soll in erster Linie prophylaktische Wirkung entfalten: Sie wird mithelfen, die verantwortlichen Organe für den Erhalt der Unterlagen zu sensibilisieren. Auch hier gelten darüber hinaus – wegen der anderen Zielsetzung – die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches (z.B. Art. 254, Unterdrückung von Urkunden).

§ 23 Änderung des bisherigen Rechts

Das Archivgesetz als neues Gesetz bietet die Gelegenheit, Archivbestimmungen in anderen Erlassen der gleichen Stufe zu überprüfen und an die Abläufe des Archivgesetzes anzupassen. Die Auflistung der Änderungen von anderen Erlassen hält sich an die Systematik der Bereinigten Gesetzessammlung (BGS).

a) Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden (GOG; BGS 161.1)

Gemäss § 74 Abs. 1 GOG sind die Akten erledigter Prozesse zwingend im Gerichtsarchiv aufzubewahren. Neu soll deren Ablieferung an das Staatsarchiv nach den Bestimmungen des Archivgesetzes erfolgen. Der Hinweis auf das Archivgesetz schafft die Möglichkeit, unter dem Gesichtspunkt der Archivwürdigkeit eine Selektion zu treffen. Das wird beispielsweise für die Strafbefehle des Einzelrichteramtes (§ 14 der Strafprozessordnung) gelten: Sie werden in Zukunft gleich wie andere Massengeschäfte behandelt und nicht mehr vollständig überliefert.

b) Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts (GO VG; BGS 162.11)

Die Kompetenz zum Erlass und somit auch zu Änderungen der Geschäftsordnung obliegt gemäss § 56 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 162.1) dem Verwaltungsgericht. An dieser Zuständigkeit soll nichts geändert werden. Allerdings hat der Kantonsrat gemäss § 56 Abs. 1 VRG die Geschäftsordnung zu genehmigen. Anstelle eines zweistufigen Gesetzgebungsverfahrens, wonach das Verwaltungsgericht seine Geschäftsordnung dem Archivgesetz anpassen und diese Änderung dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreiten müsste, soll aus verfahrensökonomischen Gründen in einem einstufigen Gesetzgebungsverfahren auch die Bestimmung der

Geschäftsordnung an das Archivgesetz angepasst werden. Das Verwaltungsgericht stimmt dieser Vorgehensweise zu.

c) Gemeindegesezt (BGS 171.1)

Nach geltendem Recht führt der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin das Gemeindearchiv (§ 92 Ziff. 5). Diese Bestimmung wird aufgehoben. Gemäss § 22 des Archivgesetzes müssen die Archive von Fachpersonal betreut werden. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen wird der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin kaum im Stande sein, dieses zusätzliche Pensum zu übernehmen.

d) Gesetz betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BGS 211.1)

Eine Präzisierung erfährt § 144^{bis} EG ZGB. Gemäss bisheriger Regelung werden sämtliche entkräfteten Pfandtitel im Staatsarchiv aufbewahrt. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben die Möglichkeit, die Aushändigung zu verlangen; in diesem Fall werden im Staatsarchiv dokumentenechte Kopien aufbewahrt. Neu wird das Staatsarchiv von der Verpflichtung zur vollständigen Überlieferung entbunden. Es wird unterschieden zwischen Pfandtiteln, die vor, und solchen, die seit der Herrschaft des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) verschrieben worden sind. Entkräftete Pfandtitel neuen Rechts werden nicht mehr archiviert; auf Verlangen werden sie den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern unentgeltlich abgegeben. Die vor dem Inkrafttreten des ZGB erstellten Pfandtitel alten Rechts enthalten dagegen wertvolle Hinweise auf die Geschichte einzelner Liegenschaften. Sie werden vollständig archiviert. Verlangt ein Grundeigentümer die Aushändigung, werden auf Kosten des Staatsarchivs dokumentenechte Kopien hergestellt und im Staatsarchiv aufbewahrt.

§ 24 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen legen die Fristen fest, innerhalb derer die Gemeinden zwei Kerninhalte des Gesetzes – die Betreuung ihrer Archive durch Fachpersonal und die Schaffung von geeignetem Archivraum – verwirklichen müssen. Diese Befristung ist deshalb sinnvoll, weil erst die Umsetzung dieser beiden Elemente die Voraussetzung schaffen wird, um den Archivierungsprozess als Ganzes in Gang zu setzen.

Rechtsschutz

Besondere Bestimmungen bezüglich Rechtsschutz sind nicht nötig. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz reicht aus und regelt alles Nähere. Beispiel: Verweigert ein Archiv einer gesuchstellenden Person das Einsichtsrecht, soll sich die betroffene Person wehren können. Gegen Verfügungen der gemeindlichen Archive steht das Rechtsmittel der Verwaltungsbeschwerde beim Gemeinderat und gegen dessen Entscheidung beim Regierungsrat offen. Verfügungen des Staatsarchivs können direkt beim Regierungsrat angefochten werden (§ 40 Abs. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz). Nächstinstanzlich kann Beschwerde an das Verwaltungsgericht eingereicht werden.

Sofern öffentliche Aufgaben an natürliche oder juristische Personen übertragen worden sind und sich aus dem Archivgesetz Streitigkeiten ergeben, erlässt gemäss § 3 Abs. 3 dieses Gesetzes das outsourcende Organ die erstinstanzliche Verfügung.

6. ERGEBNIS DER VERNEHMLASSUNG

Zwischen Ende März und Ende Juni 2002 führte die Staatskanzlei im Auftrag des Regierungsrats das Vernehmlassungsverfahren durch. Eingeladen wurden alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Gemeinderäte der Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden, die Zweckverbände, das Ober- und Verwaltungsgericht, die Direktionen sowie die juristischen Personen mit öffentlichen Aufgaben (16).

Es gingen 55 Stellungnahmen ein. Vier Stellungnahmen weisen die Vorlage als zu teuer, für die gemeindlichen Archive als zu aufwändig oder als wissenschaftlich zu überrissen zurück. Eine Organisation verzichtete auf die Einreichung einer Stellungnahme und eine juristische Person mit öffentlichen Aufgaben (ZVB) wollte dem Gesetz nicht unterstellt sein. Die restlichen 49 Stellungnahmen stimmen dem Archivgesetz grundsätzlich zu, wollen jedoch einzelne Bereiche oder Bestimmungen anders geregelt haben.

Die Einwohnergemeinden reichten eine gemeinsame Stellungnahme ein. Davon weichen einzelne Gemeinden in wenigen Punkten ab und die Stadt Zug stimmte dem Archivgesetz ohne Vorbehalte zu.

Kritisiert wurde von den Gemeinden insbesondere das Weisungsrecht der Archive. Ein solches würde die Exekutivkompetenzen der Gemeinderäte verletzen. Zudem äussern die Gemeinden Bedenken für den Vollzug des Grundsatzes der öffentlichen Zugänglichkeit der Archive. Wo Archive mit Klein- oder Kleinstpensen arbeiten, sei der Zugang zu den Archivakten nicht immer sichergestellt. Die Organe resp. die Sachbearbeiter müssten innert nützlicher Frist zu den Unterlagen gelangen. Richtlinien für die Mindestanforderungen an Archivräume seien richtig, müssten jedoch u.a. wegen der Kostenfolge von der Exekutive erlassen werden. Ebenso müsse die Benützungsordnung, deren Muster vom Staatsarchiv erlassen werden könne, von der Exekutive verabschiedet werden. Generell verlangen die Gemeinden eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton, die im Gesetz festgelegt werden müsse.

Andere Stellungnahmen betreffen den Vollzug, die Abwicklung der Ablieferung und die Frage nach der Festlegung der Archivwürdigkeit von Unterlagen und deren Schutzfristen.

Zentral war auch die Frage, wer über die archivtauglichen Materialien und die zu verwendenden Datenformate zu entscheiden habe. Diese Kompetenz soll neu den Exekutiven zufallen.

Den Stellungnahmen trägt der überarbeitete Gesetzestext Rechnung. Die einzelnen Bestimmungen wurden entsprechend angepasst. Wo Anregungen keine Aufnahme in den Gesetzestext fanden, enthält der Bericht eine Begründung.

7. PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die personellen und finanziellen Auswirkungen des Archivgesetzes lassen sich wie folgt beschreiben:

7.1 Staatsarchiv

Das Staatsarchiv in seiner Funktion als Zentralarchiv der kantonalen Organe ist heute personell und räumlich ausreichend ausgestattet. Es verfügt jetzt über 6.5 Planstellen. Die modernen, 1991 bezogenen Räumlichkeiten im Verwaltungszentrum an der Aa genügen den Anforderungen gemäss § 8 Abs. 3 des Gesetzes.

Das Staatsarchiv in seiner Funktion als Kompetenzzentrum für das kantonale und gemeindliche Archivwesen wird zweifellos eine Mehrbelastung erfahren. Wenn auf der Seite der gemeindlichen Archive professionelle Ansprechpartner zur Verfügung stehen, lässt sich diese Mehrbelastung mit dem heutigen Personal auffangen.

Fazit: Das Archivgesetz wird beim Staatsarchiv keinen unmittelbaren zusätzlichen Personal- und Finanzbedarf auslösen.

7.2 Gemeinden bzw. gemeindliche Archive

Archivgut als Kulturgut muss sicher und sachgemäss aufbewahrt werden. In den Erläuterungen zu § 8 Abs. 3 des Gesetzes werden die wichtigsten baulichen Anforderungen erwähnt, denen Archivräume genügen müssten. Es ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass eine ganze Reihe von gemeindlichen Archiven in ihrem heutigen Zustand diesen Anforderungen nicht zu genügen vermögen. Es wird Aufgabe der Gemeinden sein, in ihrem Archiv den Ist-Zustand aufzunehmen und sich über das weitere Vorgehen klar zu werden. Aus der Sicht des Staatsarchivs sind die daraus entstehenden Folgekosten nicht abschätzbar, zumal verschiedene Lösungswege offen stehen: Lösungen mit Investitionskosten (Sanierung des bisherigen Raums, neue Lösung in einem ohnehin anstehenden Neubauprojekt) und solche ohne eigene Investitionen, dafür mit höheren jährlich wiederkehrenden Kosten (kostenpflichtige Auslagerung des Archivs). In privatwirtschaftlichen Vollkostenrechnungen werden für eingelagertes Archivgut pro Laufmeter und Jahr 100 - 200 Franken veranschlagt.

Paragraph 21 des Gesetzes verlangt, dass die Archive von Fachpersonal betreut werden. Zurzeit sind folgende gemeindlichen Archive mit Teilzeitstellen ausgestattet: Stadtarchiv Zug, Archiv der Katholischen Kirchgemeinde der Stadt Zug, Korporationsarchiv Zug, Archiv der Einwohnergemeinde Unterägeri. Die 39 anderen Gemeindearchive werden ausschliesslich von ihren Schreiberinnen und Schreibern betreut.

In den Erläuterungen zu § 21 des Gesetzes werden einige Überlegungen angestellt, in welchen Grössenordnungen sich das Zeitpensum eines gemeindlichen Archivars bewegen wird und welche Kosten damit ausgelöst werden. Für eine Einwohnergemeinde mittlerer Grösse wäre demnach mit einem Kernpensum (Betreuung des laufenden Archivs) von 25 Stellenprozenten (etwa 500 Stunden) und geschätzten

Personalkosten von 30'000 - 35'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Dazu kommen Aufwendungen für Sachmittel (Spezialverpackungsmaterial, EDV). Der Aufwand für die Ordnung und Verzeichnung der alten, historischen Archivteile wird als einmaliges, separates Projekt definiert, unabhängig von der Betreuung des laufenden Archivs vergeben und vom Kanton subventioniert. Auf Grund von Erfahrungszahlen ist mit Erschliessungskosten von etwa 3'000 - 3'500 Franken pro Laufmeter Archivgut zu rechnen. Ein Archivbestand im Umfang von 50 Laufmetern würde also einmalige Kosten in der Grössenordnung von 150'000 - 175'000 Franken verursachen.

Die exakten Personalbedürfnisse für die professionelle Betreuung der einzelnen Archive – nur im laufenden Bereich – werden in der konkreten Umsetzung abzuklären sein. Auf Grund einer groben Schätzung ermittelt das Staatsarchiv für alle gemeindlichen Archive zusammen einen zusätzlichen Personalbedarf von 500 - 700 Stellenprozenten. Approximativ entspricht dies jährlich wiederkehrenden Kosten von etwa 700'000 - 1'000'000 Franken.

In dieser Berechnung nicht inbegriffen ist die **freiwillige** Erschliessung der alten Archivbestände; der diesbezügliche Gesamtaufwand lässt sich ohne vertiefte Abklärungen kaum abschätzen. Im Ganzen geht es um etwa 30 Archive.

Fazit: Das Archivgesetz wird bei den Gemeinden in drei Bereichen Kosten auslösen:

- in der baulichen Lösung des Archivraumproblems. Diese Kosten sind zurzeit nicht abschätzbar.
- in der neu zu schaffenden professionellen Betreuung des laufenden Archivs. Pro Gemeinde geht es in der Regel um ein kleines, in vielen Fällen um ein sehr kleines Teilpensum. Für sämtliche Gemeinden (Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden) zusammen ergibt sich ein vorsichtig geschätzter zusätzlicher Personalbedarf von 500 - 700 Stellenprozenten mit jährlich wiederkehrenden Kosten von etwa 700'000 - 1'000'000 Franken.
- in der Erschliessung der historischen Archivbestände (freiwillig). Pro Laufmeter Archivgut ist mit Erschliessungskosten von etwa 3'000 - 3'500 Franken zu rechnen. Die einmaligen Gesamtkosten sind zurzeit fast nicht abschätzbar. Für eine ganze Reihe von Gemeinden fallen in diesem Bereich keine Kosten mehr an, weil sie diesen Erschliessungsauftrag bereits erledigt haben.

7.3 Kanton

Der Kanton wird wie bis anhin Beiträge aus dem Fonds für wohltätige, gemeinnützige und kulturelle Zwecke an Ersterschliessungsprojekte ausrichten. Pro Laufmeter Archivgut ist mit Beitragskosten von etwa 1'000 Franken zu rechnen. Das Gesamtvolumen des noch zu bearbeitenden Archivguts ist zwar nicht bekannt. Wenn wir aber im Sinne einer groben Annäherung mit weniger als 2'000 Laufmetern rechnen, dürften die maximalen, einmaligen Beitragskosten, verteilt auf vielleicht 10 - 20 Jahre, deutlich unter 2 Millionen Franken bleiben.

8. ANTRAG

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1083.2 - 11066 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 14. Januar 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio