

ARCHIVGESETZ

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 31. JULI 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage an zwei Sitzungen am 5. Mai und 28. Mai 2003 beraten. Zusätzlich hatten die Kommissionsmitglieder zwischen den beiden Sitzungen am 21. Mai 2003 die fakultative Möglichkeit, unter der Führung von Herrn Peter Hoppe das Staatsarchiv zu besichtigen. Landschreiber Tino Jorio, als Vertreter der Regierung, Peter Hoppe, Staatsarchivar, und René Huber, Datenschutzbeauftragter, haben an den Kommissionssitzungen teilgenommen. Das Protokoll wurde von Guido Stefani geführt.

Der Kommissionsbericht gliedert sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Antrag

1. Ausgangslage

Der Bericht und Antrag des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1083.1 - 11065) ist sehr umfangreich und detailliert, weshalb im Nachfolgenden auf die Einzelheiten der Gesetzesvorlage nicht weiter eingetreten sondern die Ausgangslage nur kurz zusammengefasst wird.

Im Kanton Zug bestehen verschiedene öffentliche Archive, das Staatsarchiv als öffentliches Archiv des Kantons und die öffentlichen Archive der Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden. Diese Archive sind von ganz unterschiedlicher Grösse und werden in unterschiedlicher Weise geführt. Während das Staatsarchiv seit 1979 professionell betreut wird und seither sukzessive ausgebaut worden ist, bestehen in den kleineren, gemeindlichen Archiven zum Teil erhebliche Defizite in der Archivführung.

Bisher ist im Kanton Zug das Archivwesen nur in einer regierungsrätlichen Verordnung (BGS 152.4) geregelt, für die meisten gemeindlichen Archive besteht keine ausreichende Rechtsgrundlage.

Am 28. September 2000 hat der Kanton ein Datenschutzgesetz (BGS 157.1) erlassen, das grundsätzlich auch für Archive gilt, indessen den archivspezifischen Datenschutz nicht regelt. Insofern bildet der Erlass eines Archivgesetzes die logische Fortsetzung des Datenschutzgesetzes.

Regelungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich des Datenschutzes, der Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für das kantonale und die gemeindlichen Archive und der Festlegung der wichtigsten archivischen Grundsätze.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben u.a. die Einwohnergemeinden in einer gemeinsamen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Gesetzesentwurf für die Gemeinden übertrieben und zu detailliert sei. Auf diesen Einwand ist später noch ausführlicher einzugehen. Den Kommissionsmitgliedern ist eine Zusammenfassung mit synoptischer Darstellung des Vernehmlassungsergebnisses vorgelegen.

2. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Eintretensdebatte und bevor die Diskussion unter den Kommissionsmitgliedern aufgenommen wurde, haben Peter Hoppe, René Huber und Tino Jorio als Kenner der betroffenen Sachgebiete kurz orientiert. Peter Hoppe hat den Kommissionsmitgliedern die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung und die Kernpunkte des vorliegenden Gesetzesentwurfes aus Sicht des Archivars erläutert. René Huber hat den sehr engen Zusammenhang zwischen Archivbelangen und Datenschutz dargestellt und die zentrale Rolle des Schutzes der Privatsphäre im Archivwesen betont. Tino Jorio hat die politischen und juristischen Belange aufgezeigt und erläutert, worauf bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes im Speziellen geachtet worden ist. Dabei hat er betont, dass es sich bewusst um eine knappe Rahmengesetzgebung handle und das Gesetz beim Kanton (anders als bei den Gemeinden) keine neuen Kosten auslöse.

In der anschliessenden Diskussion hat die grundsätzliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Archivwesens breite Zustimmung gefunden. Die Schutzwürdigkeit von Archivalien und eine einheitliche gesetzliche Grundlage waren innerhalb der Kommission weitgehend unbestritten.

Während die meisten Einzelfragen, die mit dem neuen Gesetz geregelt werden sollen, zu keiner Opposition Anlass gaben, hat indessen die Unterstellung sämtlicher Gemeinden unter das Gesetz zu grossen Bedenken und einer kontroversen Diskussion geführt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder hat Skepsis geäussert in Bezug auf die Umsetzung des Gesetzes in kleineren Einwohner-, Bürger-, Korporations- oder Kirchengemeinden. Dabei stiessen neben den für die Gemeinden möglicherweise entstehenden Kosten, die nicht abschätzbar und je nach Gemeinde ganz unterschiedlich ausfallen können, vor allem Fragen der Praktikabilität auf Widerstand. Konkret wurde u.a. gerügt, dass sämtliche genannten Gemeinden nach dem vorliegenden Entwurf Fachpersonal für die Betreuung der Archive anstellen müssen und der Zugang für die Mitarbeitenden zu den Archivalien erschwert oder verunmöglicht werden soll. Weiter stiess auf Kritik, dass das Gesetz dem Regierungsrat die Kompetenz einräumen will, die Mindestanforderungen für Archivräume festzulegen. Als Folge dieser Kompetenz befürchteten Kommissionsmitglieder unbestimmbare und hohe Kosten für einzelne Gemeinden. Während das Gesetz auf das Staatsarchiv und grössere gemeindliche Archive zugeschnitten scheint, hat sich eine Mehrheit der

Kommission dahingehend geäussert, dass die Regelungen für kleine Gemeinwesen in vorgenannter Hinsicht zu weit gehen.

Weiter wurde in verschiedenen Voten bemängelt, dass sich das Gesetz zu wenig mit der Archivierung von elektronisch erfassten Daten befasst, zumal immer mehr Daten in elektronischer Form gespeichert werden. Diesbezüglich hat sich gezeigt, dass die Fragen der elektronischen Archivierung bewusst offen gelassen worden sind, weil es bislang technisch nicht möglich ist, Daten elektronisch so aufzubewahren, dass sie in unbestimmter Zeit mit Gewissheit noch lesbar sind. Dieses Problem besteht im Archivwesen weltweit und kann derzeit nicht gelöst und damit auch nicht gesetzlich geregelt werden.

Vor dem Hintergrund des starken Widerstands innerhalb der Kommission gegen eine zu grosse Beschränkung der Gemeinden im Archivwesen und um zu verhindern, dass die Kommission einzig wegen der beschriebenen Befürchtungen bezüglich der kleinen Gemeinden Nichteintreten beschliesst, hat der Landschreiber vorgeschlagen, auf die Vorlage einzutreten und im Rahmen der Detailberatung die Gemeinden von gewissen gesetzlichen Verpflichtungen auszunehmen.

Die Kommission ist diesem Vorschlag mehrheitlich gefolgt und hat mit 10 : 2 Stimmen Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

3. Detailberatung

Zur Vorbereitung der zweiten Kommissionssitzung mit der Detailberatung wurden den Kommissionsmitgliedern noch die Archivgesetze der Kantone Basel-Stadt und Glarus zugestellt.

Um das der Kommission wichtige Thema der Entlastung der Gemeinden einheitlich zu behandeln, werden im Folgenden zuerst die von der Kommission beschlossenen Änderungen diverser Art behandelt und anschliessend gesamthaft diejenigen Änderungen, die die Entlastung der Gemeinden zum Ziel haben.

A. Diverse Änderungen

§ 1 Zweck

In Bst. a stösst der Begriff „stärken“ auf Kritik. Mehrheitlich ist die Kommission der Meinung, dass die öffentlichen Archive nicht fortlaufend gestärkt werden müssen sondern vielmehr deren Tätigkeit gesetzlich geregelt werden soll. Die Kommission unterstützt deshalb mit 11 : 2 Stimmen den Antrag, wonach Bst. a stipuliert, dass Zweck des Gesetzes ist, die Tätigkeit der öffentliche Archive zu regeln anstatt die öffentlichen Archive zu stärken.

In Bst. b wird aus der analogen Überlegung beanstandet, dass es Zweck des Gesetzes sein soll, die öffentlichen Archive zu fördern. Damit verbunden ist nämlich die Befürchtung, dass der Begriff „fördern“ die gesetzliche Grundlage darstellen würde, immer mehr Leistungen von den Archiven zu verlangen. Stattdessen sieht die Kommission mehrheitlich den Zweck des Gesetzes darin, die öffentlichen Archive als Zentren der geschichtlichen Aufarbeitung zu erhalten (anstatt zu fördern). Förderungswürdig findet die Kommission indessen die Koordination unter den Archiven. Ein Antrag auf entsprechende Änderung von Bst. b wurde mit 13 : 1 Stimmen gutgeheissen. Mit demselben Stimmenverhältnis wurde ein Streichungsantrag betr. Bst. b abgelehnt.

§ 2 Begriffe, Abs. 5

Aus redaktionellen Gründen beschliesst die Kommission nach kurzer Diskussion einstimmig, das Datum des Datenschutzgesetzes zu streichen.

§ 6 Archiwürdigkeit

Die Kommission beschliesst Abs. 1 zu streichen, weil es sich bei dieser Bestimmung um eine Selbstverständlichkeit handelt.

§ 8 Archivierung

In Abs. 1 wird ein redaktioneller Fehler korrigiert. Richtig muss es heissen „substituierenden *n* Datenträger“.

§ 10 Öffentlichkeit

Die Kommission diskutiert eingehend die Frage des öffentlichen Zugangs zu Archiven und die der damit verbundenen Kosten. Während die einhellige Meinung bestand, dass die Öffentlichkeit die Archive (selbstverständlich nach Ablauf der jeweiligen Schutzfristen) benutzen können soll, ergab sich eine kontroverse Diskussion, wer die dadurch entstehenden Kosten tragen muss. Dabei muss man sich bewusst sein, dass Archivbenützern die entsprechenden Archivalien von Archivmitarbeitern gesucht und ausgehändigt werden müssen. Dadurch kann dem Archiv unter Umständen ein erheblicher Aufwand entstehen. Während auf der einen Seite zu erhebende Gebühren keinen prohibitiven Charakter haben dürfen, müssen die einzelnen Archive die Möglichkeit haben, für besonders aufwändige Dienstleistungen der Archive an Bürger Gebühren zu erheben.

Die Kommission beschliesst ohne Gegenstimme, in § 10 nach „Die Zugänglichkeit ist unentgeltlich“ folgenden Satz einzufügen: „Für aufwändige Leistungen kann eine Gebühr gemäss Verwaltungsgebührentarif vom 11. März 1974 erhoben werden.“

§ 11 Ordentliche Schutzfrist

Die Schutzfristen werden tendenziell gesamtschweizerisch sinken. Es wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob das Gesetz die ordentliche Schutzfrist nicht besser auf 25 Jahre festlegen soll. Weil es sich jedoch bei den im Gesetzesentwurf vorgesehenen 30 Jahren um den derzeit gültigen Standard aller Archivgesetze in der Schweiz handelt, wird die Formulierung so belassen.

§ 12 Verlängerte Schutzfrist, Abs. 2

Es wird der Antrag gestellt, die Schutzfrist nach dem Tod einer betroffenen Person von 50 Jahren auf 30 Jahre zu reduzieren.

Mit Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte von Angehörigen lehnt die Kommission diesen Antrag mit 10 : 3 Stimmen ab.

§ 15 Einsichtsrecht für betroffene Personen und

§ 16 Einsichtsrecht für Organe

Ausgehend von § 16, der die Zugänglichkeit der Archive für Organe während der Schutzfrist regelt, entwickelte sich eine kontroverse Diskussion über die Frage, wie liberal der Zugang zu Archivgut für Behörden während der noch laufenden Schutzfrist geregelt werden soll. Einige Gemeinden haben bereits in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass dieser Zugang aus Praktikabilitätsgründen nicht unnötig erschwert werden darf, und finden in der Kommission für diese Haltung gewisses Verständnis. Auf der anderen Seite darf es auch Behördenmitgliedern, sogenannten Organen, nicht beliebig möglich sein, während der laufenden Schutzfrist Archivgut einzusehen, weil dadurch Persönlichkeitsrechte des Bürgers verletzt werden könnten.

Ein Antrag auf Streichung des Nebensatzes in § 16 Abs. 2 „... sofern dies für die Aufgabenerfüllung der Organe unentbehrlich ist“ wird mit 11 : 3 Stimmen abgelehnt.

Um die Einschränkung des Zugangs zu Archiven für Organe etwas abzuschwächen, beschliesst die Kommission mit 11 : 0 Stimmen, in Abs. 2 von § 16 das zweitletzte Wort „unentbehrlich“ durch „notwendig“ zu ersetzen.

Weiter wird diskutiert, ob das Archiv den Organen alternativ Auskunft *oder* Einsicht gewähren muss, oder ob das Archiv vielmehr kumulativ Auskunft *und* Einsicht gewähren muss. Die Kommission ist mehrheitlich dafür, dass das Archiv beides gewähren muss und beschliesst deshalb mit 12 : 1 Stimmen, in Abs. 1 das Wort „oder“ durch „und“ zu ersetzen.

In Folge dieser Änderungen hat die Kommission mit demselben Stimmenverhältnis beschlossen, in § 15 in allen drei Absätzen das Wort „oder“ ebenfalls durch das Wort „und“ zu ersetzen, sodass klargestellt ist, dass sowohl Auskunft wie Einsicht verlangt werden kann.

§ 17 Einsichtsrecht für Dritte

Es wurde aus dem vorgenannten Grund beschlossen, auch in diesem Paragraphen die Wörter „oder“ durch „und“ zu ersetzen.

Das Einsichtsrecht Dritter während einer laufenden Schutzfrist betrifft in der Praxis das Forschungsrecht. Um die Forschung nicht durch Schutzfristen praktisch zu verunmöglichen, werden hier die Schutzfristen durchbrochen. Um den Schutz der betroffenen Person zu gewährleisten, hat die Kommission in Abwägung der kollidierenden Ansprüche der Forschung und des Persönlichkeitsschutzes mit 9 : 4 Stimmen beschlossen, dass in solchen Fällen das abliefernde Organ in jedem Fall und im Zweifelsfall auch noch die betroffene Person angehört werden muss.

§ 24 Übergangsbestimmungen

Es wird diskutiert, ob die Übergangsfrist von 4 Jahren zu kurz bemessen ist. Nach entsprechender Diskussion ist die Kommission mehrheitlich zum Schluss gelangt, dass 4 Jahre eine angemessene Frist darstellen. Ein Antrag auf Verlängerung dieser Frist wurde mit 8 : 5 Stimmen abgelehnt.

B. Änderungen zur Entlastung der Gemeinden

Wie bereits mehrfach erwähnt, stellte in der Kommission die Frage, wie stark die Gemeinden durch dieses Gesetz verpflichtet werden sollen, das eigentliche „Pièce de Résistance“ dar. Deshalb wurde sehr kontrovers über diesen Punkt diskutiert. Anfänglich bestand eine Idee, den Geltungsbereich des Gesetzes in § 3 für die Gemeinden einzuschränken, indem gewisse Bestimmungen des Gesetzes für die Gemeinden keine Geltung haben sollen, oder abzuschwächen, indem das Gesetz

nur sinngemäss für die Gemeinden Geltung haben soll. Es hat sich aber die Auffassung durchgesetzt, die für die Gemeinden störenden Bestimmungen besser ganz aus dem Gesetz zu streichen.

§ 8 Archivierung

Bereits in der Eintretensdebatte stiess der zweite Satz von Abs. 3 auf massiven Widerstand. Die Kommission stellte sich mehrheitlich auf den Standpunkt, die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Mindestanforderungen für Archivräume sei für die Gemeinden nicht akzeptabel. Der Antrag, diesen Satz dergestalt abzuschwächen, dass der Regierungsrat lediglich Empfehlungen erlassen kann, wurde gegenüber dem Antrag der Regierung mit 11 : 2 Stimmen gutgeheissen. Die anschliessende Gegenüberstellung dieser nunmehr abgeschwächten Formulierung mit dem Streichungsantrag ergab eine Mehrheit von 9 : 5 Stimmen für die gänzliche Streichung.

§ 21 Fachpersonal und

§ 24 Übergangsbestimmungen (Bst. b)

Diese beiden Bestimmungen betreffen das Erfordernis, Fachpersonal anzustellen. Diese Forderung ist aus Sicht der Kommission ebenfalls für die Gemeinden teilweise sehr schwierig zu erfüllen und unpraktikabel.

Während der langen Diskussion über diese Frage hat sich ebenfalls gezeigt, dass der Begriff „Fachpersonal“ nicht von allen Lesern gleich interpretiert wird und zu Unsicherheiten führen kann.

Der Landschreiber modifiziert den Vorschlag der Regierung und beantragt, das Wort „Fachpersonal“ sei durch „geeignetes Personal“ zu ersetzen.

Es wird weiter darauf hingewiesen, dass das Staatsarchiv gemäss § 19 Abs. 1 Bst. c ohnehin verpflichtet ist, die gemeindlichen Archive zu beraten und zu unterstützen. Mit entsprechenden Angeboten auf freiwilliger Basis hat somit das Staatsarchiv die Möglichkeit, das gemeindliche Personal zu schulen. Zusammen mit der Verpflichtung

von § 8 Abs. 3, das Archivgut sicher und sachgemäss aufzubewahren, hat der Kanton eine Handhabe eine genügend qualifizierte Aufbewahrung auch in den Gemeinden sicherzustellen.

Die Kommission beschliesst deshalb mit 9 : 5 Stimmen, § 21 und § 24 Bst. b zu streichen.

4. Antrag

In der Schlussabstimmung wurde der Vorlage mit den Änderungen der Kommission mit 10 : 3 Stimmen zugestimmt. Die Kommission **b e a n t r a g t** Ihnen deshalb,

auf die Vorlage 1083.4 - 11181 einzutreten und ihr mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen.

Zug, 31. Juli 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER KOMMISSION

Der Präsident: Andreas Huwyler

Kommissionsmitglieder:

Huwyler Andreas, Hünenberg, **Präsident**

Ebinger Michel, Risch

Hodel Andrea, Zug

Hug Malaika, Baar

Iten Franz Peter, Unterägeri

Künzli Silvia, Baar

Lang Josef, Zug

Lötscher Thomas, Neuheim

Meienberg Eugen, Steinhausen

Müller Franz, Oberägeri

Schlumpf Hans Peter, Steinhausen

Studerus Konrad, Menzingen

Robadey Heidi, Unterägeri

Villiger Werner, Zug

Zürcher Beat, Baar