

INTERPELLATION DER FDP-FRAKTION

BETREFFEND DER TÄTIGKEIT DES STAATSARCHIVES NACH INKRAFTTRETEN
DES NEUEN ARCHIVGESETZES
(VORLAGE NR. 1384.1 - 11861)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 9. MAI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion hat am 18. November 2005 eine Interpellation zur Tätigkeit des Staatsarchivs seit Inkrafttreten des Archivgesetzes vom 29. Januar 2004 eingereicht (Vorlage Nr. 1384.1 - 11861).

Die Interpellanten stellen sich auf den Standpunkt, das Staatsarchiv habe gestützt auf das Archivgesetz seine Tätigkeit ausgeweitet und damit genau jene indirekten Folgekosten ausgelöst, welche von den Gegnern in der Gesetzesberatung befürchtet worden seien. Die Aussage der Regierung, es gebe keine Kostenfolgen für den Kanton, habe sich somit als falsch erwiesen.

Bevor wir die gestellten Fragen im Einzelnen beantworten, erlauben wir uns, einerseits noch einmal die zentrale Stossrichtung des Archivgesetzes zu beschreiben und andererseits auf einen wichtigen Grundsatz der modernen Archivführung hinzuweisen.

1. Die Stossrichtung des Archivgesetzes

Der Erlass des Archivgesetzes verfolgte zwei zentrale Stossrichtungen: Einerseits musste in Ergänzung zum Datenschutzgesetz der archivistische Datenschutz geregelt werden, also die Frage, wann, unter welchen Bedingungen und allenfalls mit welchen

Einschränkungen archivierte Unterlagen von der Öffentlichkeit eingesehen werden dürfen. Andererseits sollte das Archivgesetz nicht nur für den Kanton, sondern auch für die Gemeinden, also für alle öffentlichen Archive gelten.

Als gesetzlicher Auftrag für das **kantonale** Archiv enthält das Archivgesetz von 2004 im Vergleich zur Verordnung über das Staatsarchiv von 1982 **materiell nichts Neues**. Kernaufgaben wie die enge Vernetzung mit den Verwaltungsstellen und die ständige Auseinandersetzung mit deren Unterlagenproduktion, ebenso der vom Archiv her geführte Prozess der Bewertung von Unterlagen für die Überlieferungsbildung sind schon in der Verordnung von 1982 beschrieben. Darin enthalten ist auch die Feststellung, dass sich das Archiv mit Schriftgut "aus **allen** staatlichen Tätigkeitsbereichen" zu befassen hat. Werden öffentliche Aufgaben an Private übertragen, gilt der Archiverlass selbstverständlich auch für diese – so die logische Präzisierung des Archivgesetzes von 2004. Und selbst der in Bezug auf eine zeitliche Mehrbelastung des Staatsarchivs kritischste Punkt, nämlich die Bezeichnung als Kompetenzzentrum auch für das gemeindliche Archivwesen, kommt im Kerngehalt bereits in der Verordnung von 1982 vor ("Der Staatsarchivar berät die Gemeinden in Archivfragen"). Er wurde nach Möglichkeit auch umgesetzt, beispielsweise im Ägerital. Das heisst: So wichtig das Archivgesetz unter den Gesichtspunkten des Datenschutzes und der einheitlichen Regelung des Archivwesens im gesamten öffentlichen Bereich ist, so wenig hat es den Auftrag des Staatsarchivs erweitert und neue Tätigkeiten ausgelöst.

2. **Records management als Teil der modernen Archivführung**

Die Archivierungspraxis des Staatsarchivs stützt sich auf die Methoden, Modelle und Erfahrungen der Archivwissenschaft, die sich ihrerseits immer stärker als Teil der umfassenderen Informationswissenschaften begreift. Die Definition der Aufgaben und Vorgehensweisen muss also in Zug nicht neu erfunden werden, und umgekehrt kann sich ein Staatswesen wie der Kanton Zug den Standards, die international etabliert sind, so zum Beispiel auch der ISO-Norm 15489 zur Schriftgutverwaltung, nicht einfach entziehen. Zu diesen anerkannten Standards gehört nicht zuletzt ein neues Rollenverständnis, das den Archiven innerhalb ihrer Verwaltungen eine eigentliche Querschnittsfunktion zuweist. In den Archiven ist wertvolles Fachwissen

über den Umgang mit grossen Informationsmengen vorhanden. Auf dieser Grundlage sind sie prädestiniert, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen nicht bloss die Endarchivierung zu organisieren, sondern den ganzen Prozess der Entstehung, Bearbeitung, Verwaltung und Archivierung von Unterlagen mit zu beeinflussen und mit zu steuern. Dies zum grossen Nutzen sowohl der Verwaltung wie auch des Archivs. Im deutschsprachigen Raum bezeichnet man diese Tätigkeit als "vorarchivische Betreuung", im englischsprachigen als "records management".

Zwei Beispiele für zugerisches Records management, die direkt oder indirekt auch von den Interpellanten angesprochen wurden:

Seit dem Jahr 2000 ist das Staatsarchiv bei der verwaltungsweiten Ausbreitung der elektronischen Geschäftskontrolle KONSUL engagiert – eine typische Records management-Aufgabe: Das Archiv bringt sein Know-how in die Analyse der bisherigen Schriftgutverwaltung ein, vermittelt die Grundsätze einer geschäftsorientierten Arbeitsweise und Ablageorganisation und schult in jenen Verwaltungsstellen, welche KONSUL einführen, die konkrete Anwendung des neuen Werkzeugs. Der Nutzen für die einzelne Verwaltungsstelle (und auch für die Öffentlichkeit) besteht in der Transparenz der Geschäftstätigkeit, im raschen Informationszugriff und in der Vermeidung von Leerläufen bei der Informationssuche. Der Nutzen fürs Archiv zeigt sich bei der späteren Endarchivierung: Transparent geordnete und vorverzeichnete Unterlagen erfordern bei der Bewertung und bei der Übernahme ins Archiv bzw. in die Archivdatenbank einen Bruchteil des Aufwands, der mit schlecht oder unsystematisch verwalteten Unterlagen betrieben werden muss. In Zug wird KONSUL zur Zeit in 26 Verwaltungsstellen (darunter alle Direktionssekretariate) mit rund 190 Anwenderinnen und Anwendern eingesetzt. Die Rückmeldungen sind überwiegend positiv. Im Staatsarchiv sind keinerlei Beschwerden wegen unverhältnismässigen Instruktionaufwands eingegangen.

Unter dem Aspekt des rationellen Verwaltungshandelns ist es sinnvoll, die Bewertung der so genannten Archiv- oder Überlieferungswürdigkeit von Unterlagen nicht anlässlich der einzelnen Ablieferungen ans Archiv, sondern in Form einer umfassenden Analyse der Aufgaben und der daraus entstehenden Unterlagen einer Verwaltungsstelle vorzunehmen. Äusserer Anlass ist meist das überquellende Vorarchiv

dieser Stelle. Am Ende des Analyse- und Bewertungsvorgangs steht eine Ablieferungsvereinbarung. Dank der weiss die Verwaltungsstelle im Detail, welche Unterlagen in welchen Periodizitäten entweder vollständig oder in einer beschriebenen Auswahl oder Musterform ins Archiv gehören und welche ohne weitere Rücksprache mit dem Archiv vernichtet werden dürfen. Diese Klärung schafft eine Überlieferungsbildung, die diesen Namen verdient. Sie erlaubt eine rationellere Bewirtschaftung des Ablage- und Vorarchivraums, verflüssigt den Übergabeprozess und vermittelt dem Archiv das nötige Verwaltungswissen für die Klassierung der übernommenen Unterlagen.

Eine erste derartige Gesamtbewertung betraf die umfangreiche Produktion der kantonalen Steuerverwaltung. Von der fruchtbaren Zusammenarbeit profitieren beide Seiten. Das Staatsarchiv konnte auf Grund der Vereinbarung rund 150 Laufmeter Unterlagen vernichten. Der theoretische Ansatz und das Bewertungsmodell – "ein fast perfektes Exempel zur Überlieferungsbildung" – fanden sogar Erwähnung in der archivwissenschaftlichen Literatur (Neue Perspektiven archivischer Bewertung, Veröffentlichungen der Archivschule Marburg Nr. 42, Marburg 2005, S. 106).

Aus Gründen der Platznot beim Kantonsspital wurde das Staatsarchiv mit der Frage konfrontiert, ob die bisherige, stillschweigend geübte Vernichtungspraxis für Patientenunterlagen und Röntgenbilder weitergeführt werden könne. Das Archiv überzeugte die Spitalleitung vom Nutzen einer Gesamtbewertung der Unterlagenproduktion, nicht zuletzt mit Blick auf den in wenigen Jahren bevorstehenden Umzug nach Baar. Da Bewertungs- und Archivierungsprozesse keine Selbstläufer sind, sondern in jedem Fall sowohl von der Verwaltung wie auch vom Archiv einen Aufwand erfordern, wurden für die Analyse der Spitalaufgaben und der entsprechenden, ausserordentlich grossen Schriftgutverwaltung Interviews mit Kontaktpersonen geführt. Die durchschnittliche Belastung für die einzelne Kontaktperson betrug 1,5–2 Stunden. Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass bei diesem Prozess nicht "sämtliche Krankenberichte, Röntgenbilder, Diätpläne usw." überprüft wurden. Bewertungen basieren immer auf Mustern.

Im Dezember 2005 wurde ein erster, vordringlicher Teil der Ablieferungsvereinbarung unterzeichnet, nämlich derjenige betreffend die Patientenunterlagen und Röntgenbilder. Aus jedem zehnten Jahrgang der Patientenunterlagen wird ein statistisches Sample überliefert. Die übrigen mehr als 95 Prozent der Unterlagen werden

genau so wie sämtliche Röntgenbilder vernichtet. Die Spitalleitung erklärte ausdrücklich ihre Befriedigung sowohl über das Ergebnis wie auch über die gute und sinnvolle Zusammenarbeit.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die intensive Kontaktnahme mit der Verwaltung, die Beratung der Verwaltungsstellen in Fragen der Schriftgut- oder Ablageorganisation und auch die Analyse und Bewertung von Unterlagen, lange bevor sie ins Archiv kommen, im Staatsarchiv im Rahmen der personellen Möglichkeiten seit mehr als zwanzig Jahren praktiziert werden. Von speziell initiierten Projekten, die wegen des Archivgesetzes in Gang gekommen wären, kann keine Rede sein. Es handelt sich um archivischen Alltag, um ganz normales Verwaltungshandeln, das mit weiter fortschreitender Informatisierung der Verwaltungstätigkeit noch an Bedeutung gewinnen wird. Archivierungsfragen müssen schon beim Entwurf von elektronischen Systemen zur Unterlagenproduktion berücksichtigt werden. Ebenso unbestritten ist, dass archivisches Records management einen Schlüsselbeitrag zu einem verwaltungsweiten sowohl herkömmlichen wie auch elektronischen Informations- und Wissensmanagement zu leisten vermag.

Zum Schluss noch eine Präzisierung zu einem anderen exponierten Feld der Archivtätigkeit: Werden öffentliche Aufgaben mittels Leistungsvereinbarung an Private übertragen, unterstehen die Leistungserbringer dem Archivgesetz. Ein überdehntes Verständnis betreffend den Abschluss von Leistungsvereinbarungen löste diesbezüglich einzelne Irritationen aus und veranlasste den Regierungsrat, mit Beschluss vom 25. Oktober 2005 den Begriff der Leistungsvereinbarung präziser zu fassen und zwingend mit der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe zu verknüpfen. Nur Auftragnehmer mit Leistungsvereinbarungen unterstehen dem Archivgesetz, nicht aber solche mit Subventionsvereinbarungen oder mit Beitragsentscheiden mit Auflagen. Damit ist auch gesagt, dass es nicht im freien Ermessen des Staatsarchivs liegt, ob es sich bei solchen privaten Erbringern von öffentlichen Leistungen um die Archivierung kümmern will oder nicht. Das Archiv ist von Gesetzes wegen dazu verpflichtet.

3. Beantwortung der Fragen

3.1. Ist dem Regierungsrat die Tätigkeit des Staatsarchives und die Führung von Projekten wie beispielsweise am Zuger Kantonsspital bekannt?

Der Regierungsrat hat sich anlässlich der Vorbereitung und Vorberatung des Archivgesetzes intensiv mit grundsätzlichen Fragen der Archivierung und mit dem Stand des zugerischen Archivwesens auseinandergesetzt. Über die Tätigkeit des Staatsarchivs informiert er sich über die normalen Kontroll- und Steuerungsinstrumente (Rechenschaftsbericht, Jahresziele, Budget, Personal- und Investitionsplanung). Im Sinne einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten mischt sich der Regierungsrat nicht ins Alltagsgeschäft der Verwaltungstätigkeit ein. Bewertungsvorgänge wie beim Zuger Kantonsspital stellen keine bewilligungspflichtigen Sonderprojekte dar. Sie entsprechen dem gesetzlichen Auftrag des Archivs und stehen für normales archivisches Verwaltungshandeln.

3.2. Sind weitere dem Kanton angegliederte Institutionen von der Neubeurteilung der Archivwürdigkeit von Akten betroffen? Wenn ja, welche?

Die Frage könnte den Eindruck erwecken, als hätte der Erlass des Archivgesetzes eine grundsätzliche Neubeurteilung der Archivwürdigkeit ausgelöst. Dem ist nicht so. Das Archivgesetz hat weder den Bewertungsvorgang noch die Bewertungskriterien neu definiert. Bewusste Unterlagenbewertung als Teil der Überlieferungsbildung und damit als archivische Kernaufgabe findet in Zug seit 1979, seit der Professionalisierung des Staatsarchivs, statt, wenn auch zuerst nur im Ein-Mann-Betrieb mit entsprechend langsamen Fortschritten. Die Bewertungsdiskussion wird sukzessive mit allen Organen geführt, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind, seien das nun Verwaltungsstellen oder dem Kanton angegliederte Institutionen. Die Resultate der einzelnen Bewertungen werden in periodischen Abständen überprüft (veränderte Geschäftstätigkeit, veränderte Unterlagen, Hinterfragung der Bewertungskriterien). Gesamtbewertungen wie beim Kantonsspital laufen zur Zeit innerhalb der kantonalen Verwaltung beim Amt für Umweltschutz und beim Amt für Raumplanung. Unter den angegliederten Institutionen ist momentan nur das Kantonsspital involviert.

3.3. Wurde der Personalbestand des Staatsarchives seit Oktober 2003 von 6,5 + 1,5 = 8 Personaleinheiten weiter aufgestockt?

Die Zahlen der Interpellanten treffen nicht zu. Der Personalbestand des Staatsarchivs wurde, übrigens ohne jeden Zusammenhang mit dem Archivgesetz, im Jahr 2002 von 5 auf 6,5 Einheiten aufgestockt – die erste Erhöhung seit 1992. Seither hat keine weitere Erhöhung des Personalbestands stattgefunden. Die 6,5 Personaleinheiten sind auf 8 Personen verteilt.

3.4. Führt die Auslegung des Begriffes unter § 6 des Archivgesetzes der Archivwürdigkeit zu einer Ausdehnung der für die Archivierung vorgesehenen Unterlagen? Wenn ja, in welchen Bereichen, bei welchen Themen? Worin liegen die Gründe?

Schon unter dem alten Recht bedurfte die Vernichtung von Schriftgut der Zustimmung des Staatsarchivs. Schon damals war es für alle Beteiligten selbstverständlich, dass es beispielsweise für die Gesetzesinterpretation unabdingbar ist, auch die Materialien, also die verschiedenen Gesetzes- und Berichtsentwürfe, aufzubewahren. Das Archivgesetz verwendet zwar erstmals den Begriff der Archivwürdigkeit. Archivwürdig, also dauernd aufzubewahren sind Unterlagen, welche für die Rechtssicherheit unverzichtbar sind, der demokratischen Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns dienen oder für spätere Generationen authentisches, unverfälschtes Quellenmaterial für den historischen Erinnerungs- und Rekonstruktionsprozess überliefern. Im Kern waren die Inhalte des Begriffs Archivwürdigkeit schon in der Archivverordnung von 1982 enthalten. Die Auslegung des Begriffs verlangt deshalb nicht nach einer Neubewertung, sondern entspricht der Weiterführung der bisherigen Bewertungspraxis. Das heisst: Aus Bewertungsgründen werden die Ablieferungen ans Staatsarchiv nicht zunehmen – eher umgekehrt: Gerade Gesamtbewertungen wie zum Beispiel bei der Steuerverwaltung liefern Handhaben, um die Überlieferungsquote verantwortlich **zu reduzieren**. Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass die Menge der abgelieferten Unterlagen aus anderen, nicht vom Archiv her beeinflussbaren Gründen wächst (Zunahme der Bevölkerungsgrösse, der Geschäftstätigkeit usw.).

3.5. Ist der Regierungsrat bereit, mit dem Staatsarchiv den Begriff Kompetenzzentrum so restriktiv auszulegen, dass die Verwaltung und die dem Kanton angeschlossenen Institutionen nicht durch zusätzliche Projekte belastet werden?

Wenn mit diesen "zusätzlichen Projekten" Bewertungsvorgänge wie beim Kantons-
spital oder andere in der Interpellationsbegründung erwähnte Archivtätigkeiten

gemeint sind, ist die Frage klar zu verneinen, und zwar einfach deshalb, weil es sich bei diesen Tätigkeiten nicht um zusätzliche Projekte, sondern um die Erfüllung des archivischen Kernauftrags handelt. Noch einmal: "Records management" fasst den ganzen Prozess der Entstehung, Bearbeitung, Verwaltung und Archivierung bzw. Vernichtung von Unterlagen ins Auge und versteht ihn als Einheit. Die Zusammenarbeit zwischen der unterlagenproduzierenden Stelle und dem Archiv ist nicht nur selbstverständlich, sie ist – zum gegenseitigen Nutzen – geradezu zwingend erforderlich. Die Tatsache, dass weder beim Staatsarchiv noch bei der Staatskanzlei oder gar beim Regierungsrat diesbezügliche Klagen von direkt betroffenen Amtsstellen oder Institutionen vorliegen, spricht dafür, dass das Staatsarchiv in dieser Zusammenarbeit das nötige Fingerspitzengefühl walten lässt. Der Hinweis, dass das Archivgesetz wegen der angeblichen Mehrbelastung des Verwaltungspersonals durch solche Projekte höhere Kosten verursacht habe, greift insofern ins Leere, als zwischen Archivgesetz und diesen "Projekten" kein Zusammenhang besteht. Der Regierungsrat bleibt bei seiner Aussage: Das Archivgesetz hat beim Kanton keine Folgekosten ausgelöst.

3.6. *Stellt der Regierungsrat in seinen Direktionen eine zusätzliche Belastung aufgrund der Archivierungspraxis unter dem neuen Archivgesetz bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fest?*

Nein.

4. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 9. Mai 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 3'000.--.

300/mb