

Gesetz über Aktenführung und Archivierung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. August 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Auftrag des Kantonsrates	2
2. Bedeutung und Stellung der öffentlichen Archive	3
2.1. Archive als Träger des authentischen historischen Erbes.....	3
2.2. Archive als Schnittstellen des staatlichen Informationsmanagements	3
2.3. Archive als Garanten von Rechtsstaatlichkeit.....	4
2.4. Archive in Zeiten technischen Umbruchs und gesellschaftlichen Wandels	4
2.5. Archive im Spannungsfeld von Geheimhaltung und Öffentlichkeit	5
2.6. Rechtliche Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen	5
3. Die st.gallische Archivlandschaft – Entwicklungen und Herausforderungen	6
3.1. Gemeindearchive	6
3.2. Stiftsarchiv St.Gallen	7
3.3. Staatsarchiv	7
3.3.1. Allgemeines, Bestände und Bedeutung.....	7
3.3.2. Personalproblematik 2004 – seither erfolgte Entwicklungen.....	8
3.3.3. Raumproblematik 2004 – seither erfolgte Entwicklungen	9
3.3.4. Perspektiven künftiger Raumentwicklungen.....	10
4. Bemerkung zu einzelnen Artikeln	11
4.1. Allgemeine Bestimmungen.....	11
4.2. Aufgaben.....	14
4.3. Sicherung.....	15
4.4. Zugang.....	18
5. Vernehmlassungsverfahren.....	23
5.1. Vernehmlassungsverfahren.....	23
5.2. Hauptergebnisse	23
5.2.1. Allgemeine Stossrichtung.....	23
5.2.2. Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden in der Aktenführung und Archivierung.....	24
6. Kostenfolgen	24
7. Fakultatives Referendum.....	25
8. Antrag	25
Entwurf (Gesetz über Aktenführung und Archivierung).....	26

Zusammenfassung

Der Kernauftrag der öffentlichen Archive besteht darin, aus der Fülle der Unterlagen, welche die öffentlichen Organe des Staates oder der Gemeinden erzeugen, jenen Bruchteil zu ermitteln, zu übernehmen, zu erschliessen und dauerhaft zugänglich zu erhalten, dem eine hohe historische oder dauerhafte rechtliche Bedeutung zukommt. Die öffentlichen Archive werden ihre Rolle als verlässliche Bewahrer und kompetente Vermittler von systematisch aufbereiteten (Geschichts-)Quellen weiterhin wahrnehmen. Im Informationszeitalter stehen sie jedoch vor

vielfältigen Herausforderungen: Das starke Anwachsen der (staatlichen) Informationen und der Einsatz neuer (Informations-)Technologien in der Geschäftsbearbeitung verlangen Anpassungen bezüglich rechtlicher Kompetenzen, fachlicher Befähigungen und Methoden, Personalressourcen und Infrastrukturausstattungen.

Die Veränderungen erfordern insbesondere neue rechtliche Rahmenbedingungen. Im vorliegenden neuen Gesetz wird das Archivieren als letzter Abschnitt im Lebenszyklus («lifecycle») verstanden, den staatliche Informationen im Rahmen der Geschäftsbearbeitung durchlaufen. Archivierung lässt sich angesichts von Massenschriftgut und elektronischem Aktenmanagement nur dann zielführend gestalten, wenn die vorgelagerten Prozesse entsprechend organisiert sind. Weil Aktenführung und Archivierung zusammengehören, regelt das neue Gesetz nicht nur das Sichern von Unterlagen und den Zugang zum Archivgut auf zeitgemässe Weise, sondern schafft auch die Voraussetzungen dafür, dass die Aktenführung bei den Aktenproduzenten bestimmten Vorgaben folgen kann. Damit schafft das neue Gesetz rechtliche Grundlagen für ein zeitgemässes staatliches Informationsmanagement.

Gerade die «jüngeren» Archivbestände erlauben es – im Sinne demokratischer und rechtsstaatlicher Anforderungen – staatliche Entscheide nachzuvollziehen und zu beurteilen. Das setzt voraus, dass die Archive als Institutionen das Vertrauen der demokratischen Kontrollorgane und der Bürger und Bürgerinnen geniessen und nicht als verlängerter Arm ihrer jeweiligen Obrigkeit wahrgenommen werden. Das neue Gesetz legt deshalb fest, dass die öffentlichen Archive des Kantons – analog zur Fachstelle für Datenschutz – fachlich unabhängig sind. Das gilt insbesondere für das Staatsarchiv.

Der Erlass des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1) ist mit ein Auslöser für die Schaffung eines eigenständigen Archivgesetzes. Das neue Datenschutzgesetz macht es für den Kanton St.Gallen unerlässlich, auch die Archivierung auf Gesetzesstufe zu regeln. Datenschutz- und Archivgesetzgebung stehen, insbesondere wo es um den Zugang zu und die Bearbeitung von Unterlagen geht, in engem Zusammenhang. Beim vorliegenden Gesetzesentwurf wurde darauf geachtet, dass jene Artikel, die den Zugang zu archivierten Unterlagen regeln, mit den entsprechenden Bestimmungen des Datenschutzgesetzes übereinstimmen.

Die beschriebene Ausgangslage macht deutlich, weshalb der Kanton St.Gallen ein Archivgesetz braucht. Dabei steht – wegen seiner Grösse, seiner Aufgabenfülle und seiner «Leitfunktion» für die anderen Archive im Kanton – das Staatsarchiv im Fokus. Allerdings sind auch die Gemeindearchive verpflichtet, Aktenführung und Archivierung nach Massgabe ihrer Möglichkeiten an den neuen Grundsätzen auszurichten. Deshalb richtet sich das Gesetz an beide staatlichen Ebenen, wobei die Gemeindearchive vom Staatsarchiv im Rahmen von dessen Möglichkeiten fachlich unterstützt werden sollen.

1. Auftrag des Kantonsrates

Am 1. Dezember 2004 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.04.16 «Informationssicherung für künftige Generationen – Konzept für das Staatsarchiv» vom 20. September 2004 gut (ProtKR 2004/2008 Nr. 86 / 23). Der Postulatsauftrag lautet:

«Die Regierung wird [...] eingeladen, zur aktuellen Situation im Staatsarchiv Bericht zu erstatten, dem Rat ein detailliertes Konzept über die zukünftige Gestaltung des Staatsarchivs vorzulegen und gegebenenfalls den Erlass neuer gesetzlicher Grundlagen zu beantragen. Insbesondere sind folgende Fragen zu behandeln:

1. Welche räumlichen, infrastrukturellen, personellen und organisatorischen Vorkehrungen sind zu treffen, damit das Staatsarchiv seinen Auftrag gegenüber Behörden, Verwaltung und Bevölkerung auch in Zukunft ausreichend erfüllen kann?
2. Welche gesetzlichen Grundlagen sind allenfalls neu zu schaffen, um die Informationssicherung im Kanton St.Gallen zu gewährleisten?»

Mit vorliegendem Gesetzesentwurf wird Ziff. 2 des Postulatsauftrags erfüllt. Dass dem Erlass von archivgesetzlichen Bestimmungen Vorrang eingeräumt wird, hängt hauptsächlich damit zusammen, dass enge Bezüge bestehen zwischen diesen sowie dem Datenschutzgesetz, das auf kantonaler Ebene seit 1. Januar 2009 angewendet wird. Datenschutz und Archivierung weisen bedeutsame inhaltliche Verbindungen auf, weshalb die gesetzgeberische Tätigkeit in diesen Regelungsbereichen zeitlich nicht zu sehr auseinanderliegen sollte.

Da der vorliegende Gesetzesentwurf auch generelle Bestimmungen zu Organisation und Infrastruktur enthält, stellt er in wesentlichen Teilen auch eine Antwort auf die in Ziff. 1 gestellten Fragen dar. Indessen bleibt die Verbesserung der baulichen Infrastruktur für das räumlich stark beengte Staatsarchiv nach wie vor ein Desiderat. Darauf wird – neben einer Darstellung der «st.gallischen Archivlandschaft» und der jüngsten Entwicklung des Staatsarchivs – in Kapitel 4 eingegangen.

2. Bedeutung und Stellung der öffentlichen Archive

2.1. Archive als Träger des authentischen historischen Erbes

Der Kanton St.Gallen besitzt ein reiches, in Teilen einzigartiges schriftliches Erbe, das weit in die Vergangenheit zurückreicht. Dieses findet sich nicht nur in Bibliotheken, etwa der Stifts- oder der Kantonsbibliothek. Vielmehr lässt sich gerade die Alltagsgeschichte eines Landes (Kantons), einer Ortschaft oder einer anderen menschlichen Gemeinschaft in erster Linie durch Archivquellen erschliessen. Archive sind Institutionen, die kollektives Erinnern ermöglichen. In jüngster Zeit ist das Bewusstsein darum, dass Archivalien öffentlicher Archive für die Identität eines Gemeinwesens von hohem Wert sind, gewachsen. Einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung leistet die Geschichtswissenschaft mit ihren Fragestellungen, insbesondere auch dort, wo sie Themen der Zeitgeschichte behandelt.

Unbestritten stellen die Bestände der Archive jene Quellen dar, aus denen Fachleute und interessierte Laien historisches Wissen schöpfen. Archive werden daher gerne mit der Funktion eines Gedächtnisses verglichen.

2.2. Archive als Schnittstellen des staatlichen Informationsmanagements

Die Bedeutung der öffentlichen Archive beschränkt sich nicht auf historische Gesichtspunkte. Vielmehr tragen vor allem die grösseren Einrichtungen¹ massgeblich zu einem zeitgemässen staatlichen Informationsmanagement bei: Archive verfügen über eine ausgewiesene und erprobte Professionalität im Umgang mit Schriftgut (Aktenmanagement). Auf dieses Wissen und Können greifen Behörden und Verwaltung angesichts der Herausforderungen des so genannten Informationszeitalters vermehrt zurück. So entwickeln sich grosse öffentliche Archive – nicht allein wegen der von ihnen aufbewahrten Archivalien, die bei Bedarf den öffentlichen Organen wieder zur Verfügung gestellt werden – zu Schnitt- und Kompetenzstellen im staatlichen Informationsmanagement. Das Empfangen, Erstellen, Verwenden, Ablegen, Wiederauffinden, Vernichten und dauernde Archivieren von Unterlagen sind miteinander in Beziehung stehende Elemente des so genannten «Lebenszyklus» von Informationen. Das Archivieren von Unterlagen wird sich – angesichts von Massenschriftgut und elektronischer Geschäftsverwaltung – nur dann erfolgreich gestalten lassen, wenn die dem Archiv vorgelagerten Arbeitsprozesse nach bestimmten Vorgaben praktiziert werden. An erster Stelle stehen dabei die Bedürfnisse der und die Anforderungen an die «Aktenproduzenten»: Schriftgutverwaltung dient primär dazu, die Geschäftstätigkeit der Behörden und der Verwaltung effizient, transparent, berechenbar und verlässlich zu machen. Im Rechtsstaat sind die öffentlichen Organe dazu verpflichtet.

¹ «Grosse» bzw. «grössere» Institutionen: Umschreibung für Archive mit mehreren professionellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und mehreren Laufkilometern an Beständen, im Kanton St.Gallen: das Staatsarchiv.

2.3. Archive als Garanten von Rechtsstaatlichkeit

Den öffentlichen Archiven obliegt es, rechtlich relevante Unterlagen und andere wichtige Daten verlässlich und dauerhaft zu sichern und unter Einhaltung von Schutzfristen zugänglich zu machen. Diesen Auftrag erfüllen sie im Dienste der Akterzeuger, der Kontrollorgane und vor allem im Dienste der Bürgerinnen und Bürger. Sie gewährleisten, dass staatliches Handeln transparent, nachvollziehbar und bei Bedarf kontrollierbar ist. Die öffentlichen Archive im Kanton, zuvorderst das Staatsarchiv, erbringen somit einen unverzichtbaren Beitrag an das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaat. Das Erfüllen dieses Auftrags erfordert, insbesondere von grossen staatlichen Archiveinrichtungen, eine gewisse Unabhängigkeit im Gefüge der öffentlichen Organe. Ihre Stellung sollte daher der Position der Organe des Datenschutzes vergleichbar sein.

2.4. Archive in Zeiten technischen Umbruchs und gesellschaftlichen Wandels

Archive sehen sich jüngst mit grossen Umbrüchen und Herausforderungen konfrontiert:

1. Die modernen Archive müssen aus den stetig wachsenden Massen an Schriftgut, welche die öffentlichen Organe der verschiedenen staatlichen Ebenen erzeugen, jenen vergleichsweise kleinen Anteil «herausfiltern», dessen historischer oder rechtlicher Wert eine dauernde Aufbewahrung erfordert (sogenannte Bewertung). Trotz strenger Auswahl wachsen beispielsweise die Bestände des Staatsarchivs um jährlich 100 bis 300 Laufmeter. In ihrer Gesamtheit belaufen sich die Bestände des Staatsarchivs aktuell auf rund zehn Laufkilometer.
2. Das Fortschreiten der Informationstechnologie in der Verwaltung führt zum Einsatz von neuen Datenträgern (zum Beispiel CD, CD-ROM, Festplatte, Floppydisc), die im Gegensatz zu den überkommenen Medien wie Pergament oder Papier extrem vergänglich, manipulierbar und flüchtig sind. Dennoch gilt auch hier: Archivwürdige Unterlagen sind zu übernehmen, zu erschliessen, dauernd zu erhalten und zu vermitteln. Bis auf weiteres ist die Archivierung elektronischer Unterlagen wohl die schwierigste Herausforderung, der sich die modernen Verwaltungsarchive zu stellen haben.
3. Die Menschen wollen einen einfachen Informationszugang. Sie sind sich insbesondere gewohnt, Informationen – vor allem via Internet – orts-, zeit- und personenunabhängig rasch beschaffen zu können. Davon werden die Ansprüche und Bedürfnisse der (potentiellen) Archivkundschaft geprägt. Als Informationsdienstleister müssen die grossen Archiveinrichtungen auf die veränderten Gewohnheiten durch zeitgemässe Angebote reagieren. Das Staatsarchiv des Kantons St.Gallen ist beispielsweise darum bemüht, seine Verzeichnisse nicht nur elektronisch zu erstellen, sondern sie auch – unter Beachtung des Datenschutzes – via Web einer weltweiten Nutzerschaft zur Verfügung zu stellen.

Ohne auf die Folgen dieser Entwicklungen, die sich für die Funktion und das Arbeiten der modernen öffentlichen Archive ergeben, detailliert einzugehen, ist festzuhalten, dass sich auch die Archive im Kanton – das gilt insbesondere für das Staatsarchiv – in einer einschneidenden Umbruchsituation befinden. Diese verlangt einerseits nach einer verstärkten Professionalisierung des Arbeitens, speziell auf technologischem Gebiet, und andererseits nach Methoden des Archivierens, die schon bei der Akterzeugung und nicht erst im Zeitpunkt der Ablieferung einsetzen. Archive in der Verwaltung engagieren sich deshalb an vorderster Front für den Aufbau eines effizienten und effektiven Aktenmanagements.

2.5. Archive im Spannungsfeld von Geheimhaltung und Öffentlichkeit

Der Umgang des Staates mit der von ihm erzeugten oder verwalteten Information steht heute im Spannungsfeld zwischen den schutzwürdigen Interessen des Gemeinwesens oder von Personen (Datenschutzgesetzgebung) und der Forderung nach vermehrter Transparenz staatlichen Handelns. Der Kanton St.Gallen antwortet auf diese Herausforderung mit dem Erlass des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSchG). Hier ergibt sich ein Zusammenhang zur Archivgesetzgebung, weil Archive in besonderer Weise an der Schnittstelle von staatlicher Information und Öffentlichkeit stehen. Archivgesetze sind zu einem wesentlichen Teil Sondererlasse zum Datenschutz. Aus diesem Grund nimmt Art. 2 Abs. 2 Bst. d DSchG die Personendaten, die das zuständige Archiv von Kanton und Gemeinde dauerhaft aufbewahrt, vom Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes aus. Der archivspezifische Datenschutz, der insbesondere die Sicherung und die Bearbeitung von und die Einsichtnahme (Schutzfristen) in archivierte Daten betrifft, ist deshalb spezialgesetzlich zu regeln.

2.6. Rechtliche Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen

Die beschriebenen gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen führen im gesamten deutschsprachigen Raum zu Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Archive. In Deutschland erliessen zwischen 1987 und 1993 der Bund und alle alten Bundesländer Archivgesetze, bis 1997 folgten dann alle neuen Bundesländer. Die deutschen Archivgesetze regeln vor allem die Übergabe von Unterlagen öffentlicher Stellen an öffentliche Archive sowie den Zugang der Forschenden zu diesen Unterlagen. Die Archivgesetze der Schweiz sind von der deutschen Entwicklung beeinflusst. Der Bund und etliche Kantone (in der Deutschschweiz: Zürich, Bern, Luzern, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau) haben sich zwischenzeitlich Archiverlasse auf Gesetzesstufe gegeben. In anderen Kantonen sind entsprechende Vorhaben in Gang (so im Kanton Appenzell Ausserrhoden).

Die Archivgesetzgebung im Kanton St.Gallen ist im Wesentlichen in zwei Verordnungen aus dem Jahr 1984 enthalten, nämlich in der Verordnung über das Staatsarchiv (sGS 271.1; abgekürzt VStA) und der Verordnung über die Gemeindearchive (sGS 151.57; abgekürzt VGA). In wenigen anderen Erlassen finden sich einzelne Bestimmungen, welche die Archivierung bestimmter Aktentypen betreffen. Als Beispiele sind Art. 72 bis 74 der Gerichtsordnung (sGS 941.21) zu erwähnen.

Die jüngsten gesetzgeberischen Entwicklungen insbesondere im Bereich des Datenschutzes machen es unumgänglich, dass die damit in enger Verbindung stehenden Pflichten zur Archivierung auf formellgesetzlicher Ebene normiert werden. Zudem sind etliche Bestimmungen der beiden erwähnten Archivverordnungen überholt; sie entsprechen der heutigen Archivierungspraxis und den heutigen Anforderungen bei weitem nicht mehr.² Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt die Praxis des Staatsarchivs und übernimmt die zeitgemässen Standards

² Zwei Beispiele unzeitgemässer Bestimmungen der Verordnung über das Staatsarchiv:

1) Art. 6 VStA erwähnt eine Ablieferungspflicht der öffentlichen Organe gegenüber dem Staatsarchiv im Turnus von zehn Jahren. Diese Bestimmung legt nahe, dass das Staatsarchiv die gesamte Aktenproduktion des öffentlichen Organs zunächst übernimmt. Ihre Bewertung und die Vernichtung des nicht archivwürdigen Anteils erfolgt meist mehrere Jahre nach der Aktenübernahme. Dieses Verfahren ist im Zeitalter von Massenschriftgut und elektronischer Aktenführung nicht mehr anwendbar. Es wird daher vom Staatsarchiv seit etlichen Jahren nicht mehr praktiziert. Damit einher gehen die Bedenken, dass das Staatsarchiv bei dieser Praxis Massen an nicht archivwürdigem Material über lange Zeiträume hinweg bewirtschaften muss und die Erschliessungsrückstände stetig anwachsen. Alternativ bewährt sich ein Verfahren, bei welchem dem Staatsarchiv von Seiten der öffentlichen Organe zwar sämtliche Akten angeboten werden, das Staatsarchiv aber vor der Ablieferung ihren archivwürdigen Anteil ermittelt und nur diesen übernimmt (Angebotspflicht). Das Staatsarchiv arbeitet dabei intensiv mit den öffentlichen Organen zusammen. Auf diese Weise gelangt nur noch eine vergleichsweise geringe, gut vorgeordnete Menge an Unterlagen in die Archivmagazine.

2) Art. 4 Abs. 2 VStA schränkt das Erstellen archivwürdiger Akten mit Hilfe elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme stark ein und verlangt die Ablieferung von Prints aus solchen Systemen ans Staatsarchiv. Angesichts der technologischen Entwicklung der letzten Jahre ist diese Bestimmung überholt.

der Archivlehre. Die Archivierung auf beiden staatlichen Ebenen, Kanton und Gemeinden, wird in einem Erlass normiert. Dadurch wird eine gewisse Einheitlichkeit garantiert. Das Lebenszykluskonzept, wie es oben erwähnt und noch im Detail erläutert wird, kann als eigentliche «Philosophie», die hinter dem Gesetz steht, bezeichnet werden. Der Erlass behandelt folglich nicht nur die Archivierung im engeren Sinne, wie dies insbesondere die Verordnung über das Staatsarchiv tut, sondern beschäftigt sich auch mit der Aktenführung.

Der vorliegende Gesetzesentwurf lehnt sich einerseits an vorhandene Archivgesetze – insbesondere diejenigen anderer Kantone – an und berücksichtigt die Entwicklungen, die sich seit deren Inkrafttreten in Einzelbereichen vollzogen haben. Andererseits wird er inhaltlich auf das Datenschutzgesetz abgestimmt.

3. Die st.gallische Archivlandschaft – Entwicklungen und Herausforderungen

Im Folgenden geht es darum, einen Überblick über die Archive der öffentlichen Organe im Kanton St.Gallen zu bieten und die Problematik und den Entwicklungsprozess des Staatsarchivs seit Einreichen des Postulats 43.04.16 «Informationssicherung für künftige Generationen – Konzept für das Staatsarchiv» zusammenzufassen.³

3.1. Gemeindearchive

Sämtliche Gemeinden im Kanton betreiben – zumindest gemäss Verordnung über die Gemeindearchive – Archive, in denen sie rechtlich und geschichtlich relevante Unterlagen dauerhaft sichern. Bisweilen reichen die Archivalien viele Jahrhunderte zurück. Solche Geschichtsquellen leisten einen Beitrag zur Bildung einer örtlichen Identität. Die kommunalen Archive unterscheiden sich in Bezug auf den Umfang des Archivguts, die bauliche und infrastrukturelle Ausrüstung, den Personalbestand, den Grad der Erschliessung und damit verbunden die Möglichkeit der Nutzung des Archivs wesentlich. Die Unterschiede sind vornehmlich in den stark unterschiedlichen Grössenverhältnissen der Gemeinden begründet. Ein detaillierter Überblick über die Situation der Gemeindearchive, insbesondere was den Zustand von (Magazin-)Raum und Infrastruktur angeht, fehlt. Dies auch darum, weil es dem Staatsarchiv während vieler Jahre nicht möglich war, wie gemäss Verordnung vorgesehen, die Gemeindearchive zu beaufsichtigen. Dennoch lassen sich einige verallgemeinernde Aussagen machen: Abgesehen von den beiden Stadtarchiven St.Gallens, jenem der politischen Gemeinde und jenem der Ortsbürgergemeinde, sowie vom Stadtarchiv Wil verfügt keine St.Galler Gemeinde über fest angestelltes und spezifisch ausgebildetes Archivpersonal. Bei den politischen Gemeinden wird die Aufgabe meist von einer oder von einem Angestellten der Gemeindeganzlei wahrgenommen. Zuweilen wird die Archivarbeit auch an externe Personen delegiert. Bei kleinen Gemeinden dürften solche Konstellationen auch in Zukunft zweckmässig sein. Hingegen sollten die Städte eigentliche Archivstellen etablieren. Schritte in Richtung von mehr Ressourcen und mehr Professionalität sind angesichts von Massenschriftgut und elektronischer Vorgangsbearbeitung für die grossen Kommunen langfristig unvermeidlich.

Aufgrund der Erfahrungen des Staatsarchivs setzen die meisten Gemeinden einerseits eher bescheidene Mittel für ihr Archiv ein, zeigen sich andererseits aber offen für Archiv Anliegen. So stiess beispielsweise der Archivtag, den das Staatsarchiv vor einigen Jahren für Gemeindebehörden veranstaltete, auf reges Interesse. Einzelne (politische) Gemeinden haben ihre Archive sogar umfassend reorganisieren lassen und dafür eine in diesem Bereich tätige Firma oder eine fachlich versierte Einzelperson beauftragt. Bei Fragen zu Aktenaufbewahrungsfristen oder bei baulichen Anliegen (Magazine) gehen die Gemeindebehörden nicht selten das Staatsarchiv

³ Neben dem Staatsarchiv und den anderen Archiven der öffentlichen Organe existieren im Kanton St.Gallen Archive anderer Trägerschaft, beispielsweise von (staats-)kirchlichen Einrichtungen, Firmen, Vereinen, Verbänden usw., die wichtige geschichtliche Quellen sichern und sie teilweise Interessierten zugänglich machen.

an. Allerdings scheinen die Sicherung und die Übernahme modernen Schriftguts ins Gemeindearchiv und vor allem die Pflege der Archivalien im Regelfall nicht als kontinuierlich zu erfüllende Pflicht verstanden zu werden. Vielmehr gerät das Archiv zuweilen in Vergessenheit und gelangt erst, «wenn der Schuh drückt», ins Bewusstsein der Gemeindebehörden zurück. Letzteres geschieht zum Beispiel dann, wenn Platzverhältnisse in den Ablagen oder im Magazin prekär werden. Das Wissen darum, dass das Aktenmanagement in der Verwaltung und die sich daran anschliessende Archivierung zwei eng verflochtene Aufgaben sind, ist bei den Gemeinden entwicklungsfähig. Hier setzt das im Jahr 2008 geschaffene «Kompetenzzentrum CC DALA» (siehe S. 13) an. Das Staatsarchiv hat zudem seit dem laufenden Jahr die archivfachliche Betreuung einzelner Gemeinden wieder intensiviert, damit im ganzen Kanton ein minimaler Grad an Qualität und an Einheitlichkeit bei der Aktenführung und bei der Archivierung erreicht werden kann. Die Stellenprozente, die es dafür einsetzen kann, sind mit maximal 10 Prozent allerdings zu gering. Damit lassen sich etwa ein halbes Dutzend Gemeinden pro Jahr betreuen. Um alle st.gallischen Gemeinden ausreichend und regelmässig pflegen zu können, wären wenigstens rund 50 Stellenprozente nötig.

3.2. Stiftsarchiv St.Gallen

Das Stiftsarchiv St.Gallen stellt eine besondere Institution unter den st.gallischen Archiven dar: Es befindet sich im gemeinsamen Eigentum des Kantons und des Katholischen Konfessionsteils des Kantons und bildet einen wesentlichen Teil des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St.Gallen. Als ältestes Klosterarchiv des Abendlands verdankt es seine Existenz einer mehr als 1200 Jahre alten ununterbrochenen Aufbewahrungstradition. Seine Bestände reichen bis in die Mitte des 8. Jahrhunderts zurück und sind insbesondere für die Geschichte des europäischen Frühmittelalters von zentraler Bedeutung. In den über 850 Original-Urkunden aus der Zeit vor dem Jahr 1000 finden sich die Ersterwähnungen von etwa tausend Städten, Dörfern und Weilern in der Schweiz, in Deutschland, Österreich und Frankreich. Für die Zeit vor der Kantonsgründung stellt das Stiftsarchiv für weite Teile des Kantons das Landesarchiv dar.

Neben dem Archiv des Klosters St.Gallen verwaltet das Stiftsarchiv St.Gallen auch die Archivalien und die Bibliothek des aufgehobenen Klosters Pfäfers sowie weitere Bestände und Deposita. Im Wesentlichen endet die Überlieferung des Stiftsarchivs mit der Aufhebung der beiden Abteien im Jahr 1805 respektive 1838.

Archiveinrichtungen mit abgeschlossenen oder kaum mehr wachsenden Beständen werden im Fachjargon als «tote Archive» bezeichnet. In ihren Aufgaben unterscheiden sie sich erheblich von kommunalen oder staatlichen Archivinstitutionen: Sie kümmern sich um den Erhalt und vor allem um das Erschliessen ihrer Bestände im Dienst der historischen Forschung. Nicht selten beteiligen sich die wissenschaftlichen Mitarbeitenden eines «toten Archivs» selber in erheblichem Masse an Forschungsvorhaben zur Auswertung der Quellen. Hingegen sind jene Bereiche, die durch moderne Archivgesetze primär geregelt werden – das behördliche Aktenmanagement, die Bewertung von Behörden- und Verwaltungsunterlagen, die Ablieferungsorganisation und vor allem die Gestaltung des Datenschutzes im Archiv – für sie meist gegenstandslos. Aus diesem Grunde wird das Stiftsarchiv vom Geltungsbereich des neuen Gesetzes ausgeschlossen.

3.3. Staatsarchiv

3.3.1. Allgemeines, Bestände und Bedeutung

Das Staatsarchiv des Kantons St.Gallen sichert seit Kantonsgründung die Überlieferung der kantonalen Behörden, der kantonalen Verwaltung und der Anstalten des Staates. Hinzu kommen Bestände einiger Rechtsvorgänger des heutigen Kantons. Es handelt sich dabei in erster Linie um Archivalien des Kantons Säntis, teilweise des Kantons Linth und um die Archivalien einiger auf dem heutigen Kantonsgebiet vor dem Jahr 1798 bestehender sogenannter Gemei-

ner Herrschaften. Die Überlieferung letzterer reicht teils bis ins Spätmittelalter zurück. Das Staatsarchiv ergänzt diese Quellen staatlicher Herkunft durch die Übernahme von Archivalien, die aus privater Hand stammen und denen Gewicht für die kantonale Geschichte zukommt. Dabei kann es sich um Familien-, Firmen-, Verbands- oder Parteiarchive handeln. Zusätzlich finden sich im Staatsarchiv diverse Sammlungen, welche die Archivbestände bereichern, beispielsweise eine umfangreiche Foto- oder eine Filmsammlung.

Das Staatsarchiv ist mit seinen rund 10 Kilometern an Archivbeständen das grösste Archiv der Ostschweiz. Es pflegt einen einzigartigen Fundus in erster Linie zur politischen, aber beispielsweise auch zur wirtschaftlichen oder sozialen Geschichte des Kantons. Dieser Schatz an Information steht Geschichtsinteressierten, Fachleuten wie Laien, ebenso zur Verfügung wie den Organen des Staates oder den Bürgerinnen und Bürgern, die von den Dienstleistungen des Staatsarchivs auf vielfältige Weise profitieren.⁴

Das Staatsarchiv fungiert im Kanton St.Gallen, wo die Universität St.Gallen über keine historische Fakultät verfügt, als wichtige und anerkannte Kompetenzstelle bei historischen Fragestellungen, insbesondere von Seiten interessierter Laien. Es nimmt so eine bedeutsame bildungspolitische Aufgabe wahr und trägt zur kantonalen Identitätsstiftung bei.

3.3.2. *Personalproblematik 2004 – seither erfolgte Entwicklungen*

Das Postulat 43.04.16 «Informationssicherung für künftige Generationen – Konzept für das Staatsarchiv» vom 20. September 2004 lädt die Regierung in Ziff. 1 ein, die Fragen zu beantworten, welche räumlichen, infrastrukturellen, personellen und organisatorischen Vorkehrungen zu treffen sind, damit das Staatsarchiv seinen Auftrag gegenüber Behörden, Verwaltung und Bevölkerung auch in Zukunft ausreichend erfüllen kann. Wie in Kapitel 1 erwähnt, enthält der Gesetzesentwurf generelle Bestimmungen zu Organisation und Infrastruktur und stellt deshalb in wesentlichen Teilen eine Antwort auf die in Ziff. 1 gestellten Fragen dar. Zu jenen Anliegen des Postulats, die der Gesetzesentwurf nicht oder nicht ausreichend behandelt, wird in den folgenden Abschnitten Stellung genommen:

Trotz der Grösse seiner Bestände setzte sich das Personal des Staatsarchivs St.Gallen im Jahr 2002 aus lediglich 570 Stellenprozent zusammen, von denen zudem 100 Stellenprozent für die Mikroverfilmung im Rahmen des Kulturgüterschutzes aufgewendet werden mussten, was keine Kernaufgabe eines Staatsarchivs bildet. Die Stellenprozente verteilen sich wie folgt: Archivleiter 100 Prozent, Archivare 370 Prozent, Mikroverfilmung 100 Prozent.

In den Jahren 2001 und 2002 erteilte das Departement für Inneres und Militär einem externen Berater den Auftrag, einen Quervergleich zusammenzustellen. Er kam zum Ergebnis, dass das Staatsarchiv des Kantons St.Gallen in Gegenüberstellung mit anderen Schweizer Staatsarchiven personell massiv unterdotiert war⁵: Das Staatsarchiv Luzern verfügte beispielsweise nahezu über das Dreifache an Personal. Der personelle Unterbestand war keine momentane Erscheinung. Vielmehr existierte er bereits seit vielen Jahren und wirkte sich trotz der engagierten Arbeit des Archivteams zunehmend negativ aus: Das Staatsarchiv konnte die kantonalen Behörden und Verwaltungsstellen nur gelegentlich beraten und Ablieferungen ins Archiv nur ungenügend vorbereiten. Das führte dazu, dass die Masse an unerschlossenem, teilweise sehr schlecht geordnetem und damit kaum benutzbarem Schriftgut im Archiv auf mehrere Kilometer anwuchs. Die komplexe Frage, wie die Archivierung elektronisch erzeugter Unterlagen zu lösen sei, konnte angesichts der personellen Mittel nicht angegangen werden. Der Bericht des Jahres 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission brachte denn auch unmissverständlich zum Ausdruck, dass das Staatsarchiv vor grossen Herausforderungen stehe, die mit den verfügbaren (Personal-)Ressourcen nicht zu erfüllen seien.

⁴ Ein Beispiel unter vielen sind die jährlich 150 bis 200 Personen, die ihre Scheidungsurteile zur Geltendmachung ihrer Rentenansprüche mit Hilfe des Staatsarchivs wiederbeschaffen können.

⁵ Internes Dokument «Analyse der Prozesse und Strukturen im Staatsarchiv St.Gallen. Perspektiven und Optionen», 15. März 2002.

Seither erfolgte eine sukzessive Steigerung: Der Personalbestand ist auf 1160 Stellenprozent (Stand 2009), verteilt auf 14 Mitarbeitende, angewachsen.⁶

Parallel zur Erhöhung und zur Verjüngung beim Personalbestand erfolgte die fachliche Spezialisierung der (neuen) Mitarbeitenden: Ergänzend zum Historiker / zur Historikerin arbeiten im Staatsarchiv im Jahr 2009 ein Wirtschaftsinformatiker, Personen mit einem Fachhochschulabschluss oder mit einem Nachdiplom in Informationswissenschaften oder mit anderen, betrieblich wichtigen (Zusatz-)Qualifikationen. Dementsprechend hat sich das Staatsarchiv organisatorisch in Unterabteilungen aufgefächert. Auf diese Weise ist es besser in der Lage, auf die Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen angemessen zu reagieren. Das Staatsarchiv konnte sich als aufgeschlossene Dienstleistungsinstitution in der Verwaltung positionieren und gestaltet den Hauptauftrag, die Sicherung archivwürdiger Information des Kantons, nach anerkannten, modernen Verfahren. Die Arbeits- und Funktionsweise des Staatsarchivs werden im Kapitel 5 des Berichts detailliert vorgestellt.

An zahlreichen Orten zeigt sich der Erfolg der Ressourcenverbesserung und Neuausrichtung. Die Erschliessungsrückstände sind zwischenzeitlich etwa halbiert worden. Die kantonalen Behörden und Dienststellen werden im Aktenmanagement und bei Ablieferungsverfahren individuell beraten, was sowohl das Aktenmanagement in der Verwaltung als auch die Qualität der Ablieferungen positiv beeinflusst. Ferner wurden erste Projekte zur Archivierung elektronischer Unterlagen durchgeführt, die in der Fachwelt über die Grenzen des Kantons hinaus Beachtung fanden. Ausserdem sind seit Mitte des Jahres 2009 fast sämtliche Verzeichnisse des Staatsarchivs elektronisch verfügbar und lassen sich zu weiten Teilen via Internet abfragen, was einen grossen Nutzen für die verwaltungsinterne und die private Kundschaft darstellt und den Kreis der potentiellen Archivbenutzerinnen und -benutzer wesentlich erweitert.

Trotz des Zuwachses ist der Personalbestand des Staatsarchivs immer noch vergleichsweise bescheiden. Die Unterstützung der Verwaltung (und der Gemeinden) im Bereich der konventionellen und der elektronischen Aktenführung, der Aufbau einer Infrastruktur für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen sowie ausstehende Massnahmen zur Sicherung des einmaligen audiovisuellen Erbes des Kantons (Fotos, Filme, Tonaufnahmen usw.)⁷ verlangen nach einer weiteren Stärkung des Personalbestands. Eine grobe Erhebung geht von einer Erweiterung um wenigstens 500 Stellenprozent aus.

3.3.3. *Raumproblematik 2004 – seither erfolgte Entwicklungen*

Im Jahr 1979 bezog das Staatsarchiv seinen heutigen Standort im Nordflügel des Regierungsgebäudes mit Magazinen, Werkstätten, Büroarbeitsplätzen und einem Öffentlichkeitsbereich mit Lesesaal. Die grossen Stärken des Standorts sind die zentrale Lage, die Nähe zu Behörden und Verwaltungsstellen, die Einbettung ins Weltkulturerbe und die Nachbarschaft zu wichtigen Kulturinstitutionen, mit denen das Staatsarchiv zusammenarbeitet. Negativ fällt vor allem die Beengtheit der für ein modernes Verwaltungsarchiv, das palletteweise Unterlagen übernimmt, viel zu verwinkelten und zu schmalen Magazinräumlichkeiten ins Gewicht. Dazu kommt die unzureichende Klimatisierung in weiten Teilen der Magazine.

Bereits Mitte der 1990er Jahre musste wegen Platzmangels im Nordflügel für die laufende Übernahme von Ablieferungen aus der Verwaltung ein Aussenmagazin (Lagerhalle) in der Stadt St.Gallen angemietet werden. Später wurde das Aussenmagazin verlegt und auf zwei Standorte verteilt. Diese lagen teilweise in erheblicher Entfernung zum Staatsarchiv (Industriegebiet Winkeln-Gossau). Die Distanz zum Hauptarchiv im Regierungsgebäude, die Lagerung der Ablieferungen in Zügelschachteln und auf Palletten sowie der schlechte Ordnungszustand vieler Ablieferungen bedeuteten für das Staatsarchiv eine Belastung. Als auch die Raumreser-

⁶ Davon ist eine Stelle befristet bis Ende 2010. Nicht enthalten in der Zahl sind Praktikanteneinsätze und eine Mitarbeiterin, die im Rahmen eines Sozialprogramms befristet beschäftigt ist.

⁷ Ein entsprechendes Konzept wurde vom Staatsarchiv in den Jahren 2008/09 erarbeitet.

ven der Aussenmagazine erschöpft waren, musste das Staatsarchiv im Jahr 2003 gegenüber der Verwaltung sogar einen Ablieferungsstopp verfügen. Im Jahr 2008 konnten schliesslich die bisherigen Lagerstandorte aufgelöst und die unerschlossenen Verwaltungsbestände in einer neu errichteten Lagerhalle bei einer Transportfirma im Osten der Stadt vereinigt werden. Diese Halle stellt zwar infrastrukturell (Büroräumlichkeiten, EDV-Anschlüsse, Raumreserven) eine erhebliche Verbesserung gegenüber den vormaligen Standorten dar. Sie ist aber – beispielsweise bezüglich des Raumklimas – weit von Archivstandards entfernt und lediglich als ein weiteres Provisorium zu betrachten.⁸

Durch den Einbau von Rollregalen im Jahr 2004 und wegen der Auflösung der Verwaltungsbibliothek im Jahr 2006 gewann das Staatsarchiv auch im Hauptarchiv wieder einiges an Platz. Da die erschlossenen Bestände aber, trotz strenger Verfahren bei der Aktenbewertung, um jährlich 100 bis 300 Laufmeter anwachsen, wird diese Reserve in wenigen Jahren erschöpft sein. Spätestens dann gerät das Staatsarchiv in eine prekäre Situation. Auch ausserhalb der Magazinengpässe stellt das Raumproblem die zentrale «Knacknuss» für eine Weiterentwicklung des Staatsarchivs dar: Etliche Mitarbeitende sind, da Büros im Hauptarchiv fehlen, verteilt im Regierungsgebäude untergebracht, oder sie müssen beengt oder im Aussenmagazin arbeiten. Das beeinträchtigt die betriebliche Organisation. Ausserdem sind manche Einrichtungen, über die ein modernes, grosses Staatsarchiv heute standardmässig verfügt, beispielsweise eine wettergeschützte Anlieferung, Bearbeitungsräume für die Erschliessung, Spezialräume mit entsprechender Ausrüstung für audiovisuelle Medien, Quarantänestationen für «verseuchtes» Archivgut usw., nicht vorhanden. Sie lassen sich in den bestehenden Lokalitäten nicht einrichten.

3.3.4. *Perspektiven künftiger Raumentwicklungen*

Im Jahr 2004 gab das Baudepartement eine erste Projektstudie in Auftrag mit dem Ziel, das Erweiterungspotenzial am heutigen Standort des Staatsarchivs zu evaluieren. Insbesondere sollte aufgezeigt werden, ob und wie zusätzliche Archivflächen durch den Bau weiterer Untergeschosse unter dem bestehenden Gebäude geschaffen werden könnten. Die Abklärungen ergaben, dass nebst bautechnischen Problemen auch sehr hohe Realisierungskosten zu erwarten wären, was dazu führte, dass das Vorhaben insbesondere aus finanziellen Gründen nicht mehr weiterverfolgt wurde.

Im Jahr 2007 gab das Baudepartement eine weitere Projektstudie in Auftrag. Sie sollte auf Basis eines aktualisierten Raumprogramms, das neben zusätzlichen Archivflächen auch weiteren Raumbedarf für Arbeitsplätze und Ausstellungen (mit Bedarf an Tageslicht) umfasste, aufzeigen, ob und wie der erhöhte Raumbedarf für das Staatsarchiv durch einen Abbruch und Neubau am heutigen Standort gedeckt werden könnte. Die Studie zeigte auf, dass insbesondere aufgrund der Schutzwürdigkeit des Gebäudes ein Neubauprojekt am heutigen Standort nicht realisierbar ist und dass für eine nachhaltige Lösung der räumlichen Engpässe des Staatsarchivs ein neuer Standort gesucht werden muss, da die bestehenden Räume im Nordflügel der Pfalz keine Erweiterungen zulassen.

Gleichzeitig wurde das neue Aussenlager für das Staatsarchiv realisiert, das zumindest die kurz- und mittelfristigen Bedürfnisse an Archivflächen bis zum Jahr 2018 deckt.

Auf der Suche nach einem neuen Standort für das Staatsarchiv hat das Baudepartement an der Moosbruggstrasse in unmittelbarer Nähe zum Regierungsgebäude ein geeignetes Grundstück gefunden, auf dem mit einem Neubau die gemäss Raumprogramm nötigen Räume für das Staatsarchiv geschaffen werden können. Im Rahmen der laufenden Überarbeitung des «Raumkonzepts für die Zentralverwaltung» soll deshalb ein Architekturwettbewerb für den Neubau des Staatsarchivs durchgeführt werden. Damit könnte – ein optimaler Planungs- und Bau-

⁸ Zum neuen Aussenlager siehe auch das folgende Kapitel 3.3.4

ablauf vorausgesetzt – die Fertigstellung des Neubaus für das Staatsarchiv an der Moosbruggstrasse bis ins Jahr 2018 in Aussicht gestellt werden.⁹

Trotz dieser Perspektive lassen sich angesichts der Veränderungen im Staatsarchiv auch kurz- oder mittelfristige Anpassungen bei den Raumverhältnissen nicht ausschliessen. Diese sind auf dem ordentlichen Budgetweg zu beantragen.

4. Bemerkung zu einzelnen Artikeln

4.1. Allgemeine Bestimmungen

Der erste Abschnitt beschreibt die für die nachfolgenden Bestimmungen relevanten Begriffe in Gestalt von Legaldefinitionen. Ferner legt er den Zweck von Aktenführung und Archivierung fest und formuliert die Voraussetzungen, die Kanton und Gemeinden zu erfüllen haben, um die Archivierung sicher zu stellen. Sodann enthält er Bestimmungen über die Stellung des Staatsarchivs, die Führung von Gemeindearchiven und über die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden.

Art. 1 definiert alle für das Gesetz massgeblichen Fachbegriffe, die in ihrem Gebrauch teilweise vom umgangssprachlichen Verständnis abweichen. Mit dem Begriff «öffentliches Organ» in Art. 1 Bst. a GE werden sämtliche Organisationseinheiten aller drei Gewalten auf kantonaler und auf Gemeindeebene bezeichnet. Als öffentliche Organe gelten auch Private, wenn sie nach Massgabe von Art. 25 Abs. 1 und 3 der Kantonsverfassung Staatsaufgaben erfüllen.

Während sich die geltende VStA im Wesentlichen auf die Institution des Staatsarchivs bezieht, die Archivierung für die Gemeinden hingegen in der VGA geregelt wird, soll der neue Erlass die Archivierung im Kanton einheitlich ordnen. Aus diesem Grunde sind die öffentlichen Organe der Gemeinden – respektive die Gemeindearchive – in den GE eingeschlossen. Die Archivierung der Organe der Judikative wird vom Erlass ebenfalls betroffen. Dies entspricht der bisherigen, bewährten Praxis. Die kantonalen Gerichte und die Kreisgerichte haben ihre Dokumente schon bisher stets im Staatsarchiv archiviert.

Art. 1 Bst. b GE bezeichnet die zwei zuständigen Archivebenen. Das Staatsarchiv ist für die öffentlichen Organe des Kantons, die Gemeindearchive für die öffentlichen Organe der jeweiligen Gemeinde zuständig. Damit sind auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons in den durch das Gesetz geregelten Belangen dem Staatsarchiv zugeordnet. Das heisst insbesondere, dass ihre Bestände diesem zur dauernden Aufbewahrung zu übergeben sind. Das entspricht – zumindest dort, wo die Archivierung organisiert ist – der heutigen Praxis¹⁰, garantiert das Umsetzen des Inhalts des Gesetzes nach einheitlichen Gesichtspunkten, beugt der Zersplitterung der schriftlichen Quellen zur kantonalen Geschichte vor und gewährleistet einen kundengerechten Zugang über sämtliche Bestände von kantonaler Bedeutung. Eine selbständige Archivierung durch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten ist demzufolge nicht vorgesehen. In gleicher Weise wie die Verwaltung müssen diese Anstalten die im Vorfeld der dauerhaften Aufbewahrung zu leistenden Arbeiten weitgehend aus eigenen Ressourcen erbringen. Für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen gilt Gleiches sachgemäss und nach Massgabe ihrer Möglichkeiten.

⁹ Das Staatsarchiv St.Gallen steht hier nicht allein. Viele Kantone in der Schweiz (z.B. Aargau, Basel-Landschaft, Luzern, Schwyz, Thurgau, Waadt, Zürich) haben in der jüngsten Vergangenheit umfangreiche Bauprojekte für ihre Staatsarchive durchgeführt oder sind dabei, solche zu realisieren.

¹⁰ Der Kantonsrat genehmigt jeweils die Berichte der vier Spitalregionen, der Universität, der Pädagogischen Hochschule, der Sozialversicherungsanstalt und der Gebäudeversicherungsanstalt. Hinreichend organisiert ist derzeit die Archivierung durch das Staatsarchiv für die Gebäudeversicherungsanstalt und vor allem für die Universität. Die Universität hat vor wenigen Jahren eine eigene Archivfachstelle geschaffen. Sie wird von einem professionellen Archivfachmann geleitet.

Von zentraler Bedeutung ist der Begriff der Unterlage in Art. 1 Bst. c GE. Darunter ist jede vom öffentlichen Organ erstellte oder empfangene Aufzeichnung zu verstehen, welche die Erfüllung einer Staatsaufgabe betrifft. Es ist entscheidend, dass der Begriff nicht nur die Aufzeichnung im engeren Sinn meint, sondern auch die Hilfsmittel, die für das Verständnis und die Nutzung der jeweiligen Unterlage notwendig sind. Dazu gehören etwa Karteien, Datenbanken, Geschäftskontrollen, Aktenverzeichnisse oder Register. Ebenso ist die Aufzeichnung resp. die Unterlage an kein bestimmtes Medium gebunden. Aus diesem Grund wird unter Art. 1 Bst. c Ziff. 1 GE explizit erwähnt, dass die Aufzeichnung auf einem beliebigen Informationsträger enthalten sein kann. Die Informationsträger umfassen also Medien wie Pergament, Papier, Glasplatte, Foto, Negativ, Film, Tonträger usw. Insbesondere sind auch die elektronischen Datenträger mit gemeint. Damit wird der Vielzahl der bereits in der Vergangenheit zum Einsatz gekommenen «Beschreibstoffe» ebenso Rechnung getragen wie der aktuellen Entwicklung, die dahin geht, dass Unterlagen, unabhängig davon, ob es sich um Text oder audiovisuelle Information handelt, mehr und mehr in elektronischer Form erzeugt, verwaltet und abgelegt werden. Das zeitlich unbefristete Sichern wichtiger Unterlagen in elektronischer Form stellt eine der grössten Herausforderungen an die Adresse der Archive dar.

Art. 1 Bst. d, e, f, g und h GE definieren die Begriffe «Akte»¹¹, «Aktenführung», «Archivwürdigkeit», «Archivierung» und «Archivgut». Sie weisen auf eine Grundintention des Gesetzes hin, nämlich, dass das Führen der Akten in den öffentlichen Organen, ihre Auswahl durch das zuständige Archiv, ihre Übergabe ans Archiv und die dauernde Aufbewahrung im Archiv jeweils zueinander in Beziehung und Abhängigkeit stehende Elemente im gesamten Lebenszyklus von Informationen darstellen.

Art. 2 GE nennt den Zweck des Gesetzes. Die Sicherung von Rechten, die Transparenz und Kontinuität des staatlichen Handelns sowie die Möglichkeit des (historischen) Nachvollzugs gehören zu den unverzichtbaren Elementen eines modernen Rechtsstaats. Demokratische Instanzen sowie Bürgerinnen und Bürger müssen im begründeten Bedarfsfall auf glaubwürdige staatliche Unterlagen zurückgreifen können.

Die Rechtssicherheit nach Art. 2 Bst. a GE wird durch das Erstellen und die dauerhafte und authentische Überlieferung rechtsverbindlicher Unterlagen gewährleistet. Zu diesen Unterlagen zählen Verträge, Gerichts- und Beschwerdeentscheide, Gesetzestexte mit zugehörigen Unterlagen (z.B. Pläne, Karten, Fotos) usw.

In der Demokratie und im Rechtsstaat hat die Bürgerschaft ein Recht darauf, dass sich die Tätigkeit der öffentlichen Organe nachvollziehen lässt. Die Möglichkeit des Nachvollzugs trägt wesentlich zum Vertrauen der Bevölkerung in den Staat bei. Dessen Entscheide und Handlungen können aber nur dann belegt, geprüft, verstanden und gewürdigt werden, wenn sie auf einer systematischen Aktenführung und – handelt es sich um Unterlagen, die langfristig erhalten werden müssen – Archivierung basieren. Ebenso ermöglichen Aktenführung und Archivierung den Aktenproduzenten, Behörden und Verwaltung selber den raschen Rückgriff auf Geschäftsinformationen oder Entscheide. Auf diese Weise handelt der Staat sachbezogen, effizient und effektiv. Darauf bezieht sich Art. 2 Bst. b und c. GE.

Art. 2 Bst. d GE legt fest, dass der Umgang mit der Vergangenheit im weitesten Sinne das zeitlich unbefristete Vorhandensein einer unverfälschten («echten») Überlieferung voraussetzt. Die Kernaufgabe der öffentlichen Archive ist es, aus zuverlässig gebildeten Unterlagen einen vergleichsweise kleinen Teil auszuwählen und glaubwürdig aufzubewahren. So bilden Archive eine Überlieferung, die auch der Forschung – insbesondere der historischen Forschung – wichtiges Quellenmaterial zur Verfügung stellt (Art. 2 Bst. e GE).

Art. 3 GE hält fest, dass für die dauernde Aufbewahrung von Archivgut entsprechende bauliche, räumliche sowie betriebliche und organisatorische Massnahmen zu treffen sind. Archivgut

¹¹ In der Schweiz wird anstelle von «Akte» oft der Begriff «Dossier» verwendet.

ist fragil. Da es sich primär um Unikate handelt, führen Verluste oder Beschädigungen zu meist irreparablen Schäden. Unerwünschte Beeinträchtigungen des Archivguts können durch plötzliche Ereignisse wie Diebstahl, unsachgemässe Behandlung und vor allem Elementarereignisse verursacht werden. Aber auch schleichende Zerfallsprozesse (z.B. durch Alterung, säurehaltige Materialien, Pilz- oder Schädlingsbefall) gefährden das Archivgut. Aus diesem Grunde sind Träger der Archive verpflichtet, sich um eine sichere und klimatisch einwandfreie Lagerung der Archivalien zu kümmern und sie durch geeignete konservatorische und restauratorische Massnahmen zu pflegen und für kommende Generationen zu erhalten. Die Bestimmung ist verhältnismässig offen gehalten, damit einzelfallgerechte Lösungen – insbesondere auch in den Gemeinden – möglich sind.

Art. 4 GE regelt die Stellung des Staatsarchivs. Es wird als oberstes Fachorgan des Kantons für die Bereiche Aktenführung und Archivierung genannt. In Abs. 2 wird dessen Kompetenz, allgemeine fachtechnische Richtlinien festzulegen, definiert. Das Staatsarchiv ist nach Art. 12 Abs. 1 Bst. c VStA in Archivierungsbelangen dazu schon heute berechtigt. Ebenso schreiben die meisten neuen Archiverlasse von Bund und Kantonen eine Art Weisungsrecht für ihre Archive (Bundesarchiv respektive Staatsarchive) fest. Ohne eine solche Befugnis ist dem Massenschriftgut und vor allem dem steigenden Einsatz der Büroautomation in der Archivierung nicht beizukommen und wären die Zwecke nach Art. 2 GE gefährdet. Dies vor allem angesichts der Grössenverhältnisse der durch das Staatsarchiv direkt zu betreuenden Organe – im Wesentlichen die Staatsverwaltung.

Art. 5 GE erwähnt, dass die Gemeinden über eigene Gemeindearchive verfügen. Mehrere Gemeinden können nach Abs. 1 mittels Vereinbarung gemeinsam ein Archiv führen (Art. 136 Bst. b des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009). Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen sollen Spezialgemeinden entsprechend Abs. 2 ausserdem ihr Archivgut dem Archiv der politischen Gemeinde zur dauernden Aufbewahrung übergeben können (Art. 136 Bst. a des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009). Beide Möglichkeiten können insbesondere für Archive kleiner politischer Gemeinden oder von Spezialgemeinden im Sinne von mehr Wirtschaftlichkeit und / oder Professionalität Sinn machen.

Art. 6 GE regelt die Zusammenarbeit von Staatsarchiv und Gemeindearchiven. Schon bisher führt das Staatsarchiv entsprechend Art. 8 VGA und nach Massgabe seiner Mittel die fachtechnische Aufsicht über die Kommunalarchive aus. Es versteht die Aufsicht in erster Linie im Sinne archivfachlicher Unterstützung. Gemeinden werden beispielsweise bei Fragen der Unterlagenbewertung oder in Baufragen (Archivmagazine) beraten. Vor allem Gemeinden – und das ist die überwiegende Mehrheit der st.gallischen Gemeinden –, die keinen Vollzeitarchivar und keine Vollzeitarchivarin anstellen können, sind auf den Support des Staatsarchivs angewiesen und nehmen dessen Dienstleistungen gern in Anspruch. Das Staatsarchiv ist bestrebt, die Hilfestellung gegenüber den Gemeinden auszubauen und insbesondere die Archivbesuche vor Ort zu intensivieren. Das bedingt einen entsprechenden Ressourceneinsatz.

Abs. 2 hält an dieser bewährten Praxis der Zusammenarbeit fest und gewährleistet neben der Archivierung in Zukunft auch bei der Aktenführung kantonsweit einen minimalen Standard respektive einen gewissen Grad an Einheitlichkeit. Dies ist angesichts zu erwartender Entwicklungen im Bereich von E-Government unerlässlich. In diese Richtung arbeitet die mit Regierungsbeschluss im Jahr 2008 gegründete Fachstelle Kompetenzzentrum (digitales) Aktenmanagement und Langzeitarchivierung (im Folgenden kurz: CC DALA), die ins Staatsarchiv integriert ist. Deren Auftrag gemäss Leitbild CC DALA lautet: «Mit einer arbeitsteiligen Organisationsstruktur vereinigt das CC DALA vorhandene Fachkenntnisse aus (digitalem) Aktenmanagement, Langzeitarchivierung, E-Government & Informatik und Recht & Politik in einem Kompetenzzentrum. Das CC DALA berät, schult und begleitet kantonale und kommunale Verwaltungsstellen sowie andere öffentlich-rechtliche Organisationen rund um die Themen des (digitalen) Aktenmanagements und der Archivierung lösungsorientiert. Das CC DALA etabliert das (digitale) Aktenmanagement und die Langzeitarchivierung im Kanton St.Gallen und in den Gemeinden und ermöglicht die gebündelte Nutzung der dazu vorhandenen Ressourcen.»

Art. 7 GE schafft die Möglichkeit einer besonderen Form der Zusammenarbeit zwischen dem Staatsarchiv und Archiven öffentlicher Organe auf lokaler Ebene. Die Quellen, die älter als 200 Jahre alt sind, stellen spezielle Anforderungen. Das gilt hinsichtlich ihrer Konservierung und Restaurierung, aber ebenso bezüglich ihrer Erschliessung und ihrer Benutzbarkeit. Für lokale Archive können diese Quellen eine Belastung darstellen, da das spezielle Fachwissen vor Ort fehlt oder die Aufbewahrungsbedingungen nicht erfüllt werden können, was die wertvollen Bestände gefährden kann. Aus diesem Grund sollen Gemeindearchive und Staatsarchiv das Deponieren derartiger Archivalien im Staatsarchiv vereinbaren können. Ein weiterer Vorteil einer Aufbewahrung im Staatsarchiv ergibt sich angesichts der Zersplitterung der st.gallischen Archivlandschaft. Diese betrifft insbesondere die Zeit vor dem Jahr 1798 respektive vor der Kantonsgründung im Jahr 1803. Das «territoriale Puzzle» des heutigen Kantonsgebiets ist einzigartig innerhalb der Alten Eidgenossenschaft. Diese politische Situation spiegelt sich bis heute darin, dass nur ein Teil der schriftlichen Überlieferung unseres Raums vor der Kantonsgründung in St.Gallen liegt. Forschende müssen oft und nicht selten mühsam in Archiven verschiedener Kantone nach st.gallischen Quellen recherchieren. Wenn Gemeinden auf ihren Wunsch hin Archivalien aus der Zeit vor 1798/1803 im Staatsarchiv sichern und damit die Benutzung erleichtern, könnte dieses Manko gemildert und der Zugang für Forschende verbessert werden.

4.2. Aufgaben

Abschnitt II des Gesetzesentwurfs definiert Stellung und Aufgaben öffentlicher Archive.

Art. 8 legt als bedeutenden Grundsatz fest, dass öffentliche Archive fachlich unabhängig arbeiten müssen¹². Er ist teilweise ein Pendant der in Art. 26 Abs. 1 DSchG definierten Unabhängigkeit der Fachstelle für Datenschutz. Einerseits bedürfen die in den Archiven gesicherten sensiblen Unterlagen des unbedingten Schutzes vor unberechtigtem Zugriff oder vor Verfälschung. Andererseits müssen die verschiedenen Benutzerkreise mit zuweilen unterschiedlichen oder gar gegensätzlichen Interessen die Gewissheit haben, dass die in den Archiven aufbewahrten Unterlagen weder vor noch während der Übernahme manipuliert werden und dass in die Bewertungskompetenz der Archive – etwa aus politischen Erwägungen – nicht unstatthaft eingegriffen wird. Nur so bleiben die Authentizität und damit die Glaubwürdigkeit der archivierten Unterlagen garantiert und kann eine Überlieferung gebildet werden, die den Rechten und den Bedürfnissen von Staat, Bürgerinnen und Bürgern sowie Forschung in gleichem Mass verpflichtet ist. Sollen öffentliche Archive zudem die Möglichkeit erhalten (vgl. Art. 9 Bst. c), auch wertvolles Schriftgut aus privater Hand – beispielsweise von Akteuren der Wirtschaft oder von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen – zu sichern, so dürfen sie nicht als verlängerter operativer Arm der vorgesetzten politischen Organe verstanden werden.

Diese fachliche Unabhängigkeit ist zuvorderst für das Staatsarchiv unverzichtbar. Als oberstes Fachorgan hat es Leitplanken für die Archivierung im gesamten Kanton festzulegen. Vor allem aber ist das Staatsarchiv über die Grenzen der Gewaltentrennung hinweg für die Informationssicherung zuständig. Ausserdem trägt es die Verantwortung für teilweise sensible Unterlagen, etwa aus der Justiz.

Selbstverständlich ist – wie im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens insbesondere von einzelnen Gemeinden gefordert – bei der Umsetzung dieses Artikels im kommunalen Bereich mit Augenmass vorzugehen. Das heisst, dass die – oft eingeschränkten – Möglichkeiten und Ressourcen der entsprechenden Gemeinde zu beachten sind.

Art. 9 führt die Aufgaben der Archive im Einzelnen auf. Da diese in den Kapiteln Sicherung (4.3.) und Zugang (4.4.) detailliert dargelegt werden, kann an dieser Stelle auf ein näheres Eintreten auf die Elemente des archivischen Kernauftrags, wie er in Art. 9 Bst. a, b, d und e defi-

¹² Eine ausführliche Darstellung rund um die Fragen der Stellung der öffentlichen Archive findet sich in Helge Kleitfeld: Die Stellung der öffentlichen Archive im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Essen, 2008.

niert wird, verzichtet werden. Über die Definition des Kernauftrags hinaus wird in Art. 9 Bst. c erwähnt, dass Archive berechtigt sind, wertvolle Unterlagen, die nicht von öffentlichen Organen stammen, sondern anderer, insbesondere privater Herkunft sind, zu sichern. Dabei handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe, deren Erfüllung durch öffentliche Archive dennoch zweckmässig ist, sollen deren Bestände doch möglichst die gesamte Lebenswirklichkeit der entsprechenden Periode erforschbar machen. Diese Lebenswirklichkeit wird durch die Unterlagen der öffentlichen Organe allein kaum ausreichend abgebildet, sondern bedarf der Ergänzung durch Archivalien aus privater Hand. Derzeit sind im Staatsarchiv des Kantons St.Gallen rund 10 Prozent der Bestände solche Privatarchive. Ihre Übergabe an das Staatsarchiv wird mittels eines Übernahmevertrags geregelt. Ferner können Archive entsprechend Art. 9 Bst. f und nach Massgabe ihrer institutionellen Möglichkeit bei der Auswertung ihrer Bestände selber aktiv werden, sei es durch Editionen für einzelne Bestände, Ausstellungen, Publikationen, Führungen usw. Das macht Sinn, weil in Archiven Historiker und Historikerinnen tätig sind, die durch ihre jahrelange Arbeit mit den Quellen über gute Geschichtskennntnisse zur entsprechenden Gemeinde oder zum Kanton verfügen.

4.3. Sicherung

Im Abschnitt III über die Sicherung wird der ganze Lebenszyklus («lifecycle») der Unterlagen, wie ihn die moderne Archivlehre definiert, geregelt. An seinem Anfang steht die Eröffnung eines Geschäfts durch das bearbeitende öffentliche Organ, an seinem Ende der Bewertungsentscheid durch das zuständige Archiv, das die Übernahme der Unterlagen zur dauernden Aufbewahrung oder aber ihre Vernichtung (Kassation) veranlasst. Es ist evident, dass alle Beteiligten den Prozess nicht selektiv, sondern in seiner Gesamtheit begreifen müssen. Aktenführung und Archivierung gehören zusammen.

Art. 10: Für die Aktenführung ist das jeweilige geschäftsbearbeitende öffentliche Organ verantwortlich. Es stellt sicher, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und das Ergebnis der Geschäftsvorgänge aus den Unterlagen ersichtlich und nachvollziehbar sind.¹³ «Was nicht in den Akten steht, existiert nicht!», lautet ein altes Sprichwort. Eine geregelte Aktenführung stellt in einer Kultur, die auf Schriftlichkeit basiert, ein unverzichtbares Steuerungs-, Informations- und Kontrollinstrument jeder amtlichen Geschäftsbearbeitung dar. Ein effizientes und effektives Aktenmanagement erleichtert in der «aktiven Phase des Lebenszyklus» der Unterlagen die Arbeit der öffentlichen Organe. Die Aussagen der Vorlage der Regierung des Kantons Basel-Landschaft an den Landrat betreffend Gesetz über die Archivierung (Archivgesetz) vom 28. Januar 2003, S. 6, beschreiben die Zusammenhänge zutreffend wie folgt: «Systematische und strukturierte Aktenführung beinhaltet klare Regelungen für die Aktenbildung und -ablage innerhalb der Organisationseinheit. Wesentlich ist dabei die inhaltliche Strukturierung aufgrund eines Ordnungssystems und einer konsequenten Dossierbildung. Einzeldokumente müssen in Dossiers (Akten) und damit in ihrem Kontext zusammengefasst werden, nur so behalten sie ihren Informationsgehalt und ihren Wert für das Wissensmanagement innerhalb der Verwaltung. Die Aktenführung, für viele der Inbegriff der Bürokratie, wurde bisher nie explizit geregelt, obwohl viele Gesetze, z.B. bei Einsichtsrechten, immer von vorhandenen Dossiers oder Akten ausgehen. Aktenführung ist seit jeher mehr oder weniger selbstverständliche Verwaltungskultur. Mit der elektronischen Text- und Vorgangsbearbeitung haben sich jedoch eingespielte arbeitsteilige Abläufe völlig verändert. Sachbearbeiter schreiben ihre Texte meist selbst und bewahren sie bei sich als Handakten oder auf ihren individuellen PC-Laufwerken auf. Zusätzlich kursieren zahlreiche Kopien oder Versionen, von denen oft nicht ersichtlich ist, welches Stadium einer Handlung sie genau abbilden und welches die rechtlich verbindliche Version ist. Diese Entwicklung führt zu Effizienzverlust, rechtlichen Unsicherheiten, Qualitätsproblemen und Verlust von Knowhow.»

¹³ In der konkreten Geschäftsbearbeitung obliegt es der aktenführenden Stelle festzulegen, welche Einzeldokumente geschäftsrelevant sind und damit dem Dossier beigelegt werden müssen, und bei welchen Dokumenten es sich lediglich um «Bagatelldokumente» handelt, die nicht in den Unterlagen abzulegen sind. Das Staatsarchiv kann entsprechende Typisierungen als Hilfsmittel erarbeiten und zur Verfügung stellen.

Bisher gab es auch im Kanton St.Gallen keine formellgesetzliche Regelung für die Aktenführung. Angesichts der fortschreitenden Büroautomatisation wird der Wert von diesbezüglichen Regeln indessen (wieder) entdeckt. Das Datenschutzgesetz oder die in der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) festgehaltene Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber der Öffentlichkeit können nur greifen, wenn staatliche Informationen einwandfrei erstellt und verwaltet werden. Der vorliegende Erlass schliesst also eine Lücke, wobei der Aktenproduzent in die Verantwortung genommen wird. Unterstützung in der Aktenführung erfahren die öffentlichen Organe schon seit längerer Zeit durch das Staatsarchiv (vgl. auch Art. 6 und Art. 9 Bst. a GE). In der Praxis wirkt es bereits als Fachstelle und hilft Dienststellen in verschiedenen Problemen der konventionellen (in erster Linie Papier) und zunehmend auch der elektronischen Aktenführung. Dies geschieht in der Form von Beratungen in Einzelfragen oder durch umfassendere Hilfestellungen bei Reorganisationsprojekten in der Schriftgutverwaltung. Die Beratung vollzieht sich stets in Abstimmung mit dem kantonalen Dienst für Informatikplanung (DIP). Insbesondere das Dienstleistungsangebot des CC DALA wird gerne in Anspruch genommen. Meist kommt eine Zusammenarbeit im Umfeld eines Ablieferungsverfahrens zu Stande. Oft erkennen die Aktenproduzenten dann entsprechende Mängel und suchen nach Optimierungsmöglichkeiten. Die Verantwortung, die dem geschäftsbearbeitenden öffentlichen Organ für die Aktenführung zufällt, kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass es vom GE verpflichtet wird, seine Unterlagen bis zum Vollzug des Entscheids des zuständigen Archivs über die Archivwürdigkeit aufzubewahren.

Art. 11 GE schliesst an das eben Erwähnte an und formuliert eine Angebotspflicht des öffentlichen Organs gegenüber dem zuständigen Archiv. Diese betrifft ausnahmslos alle Akten, die das Organ zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr benötigt. Wobei «nicht mehr benötigt» meint, dass die aktive Phase des Lebenszyklus der Unterlagen abgeschlossen und Rückgriffe des Aktenproduzenten höchstens gelegentlich vorkommen.¹⁴ Hier bestehen Ermessensspielräume. Hingegen sollen nur in begründeten Einzelfällen den Archiven Unterlagen zugeführt werden, die aus rein administrativen Gründen noch gebraucht, später aber vernichtet werden können. Sonst wird die Rolle der Archive als Institutionen, die für wertvolle, dauernd aufzubewahrende Informationen verantwortlich sind, unterlaufen. Im schlechtesten Fall verkommen sie zu Altaktenaufbewahrungsorten, und im besten Fall werden erhebliche Ressourcen an Personal, Raum und Infrastruktur für fachfremde Aufgaben gebunden.

Ebenso gilt es zu verhindern, dass einzelne öffentliche Organe sich für die dauernde Aufbewahrung ihrer archivwürdigen Unterlagen, wenn diese ihren Primärzweck in der Geschäftsbearbeitung erfüllt haben, als zuständig erachten. Das birgt die Gefahr, dass insbesondere elektronische Akten den Archiven entzogen bleiben. Für eine fachgerechte, zeitlich unbefristete Archivierung verfügen die öffentlichen Organe weder über die erforderlichen fachlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen, noch können sie einen angemessenen Zugriff der Öffentlichkeit auf ihre Unterlagen gewährleisten. Ausserdem wird eine die einzelnen Behörden und Dienststellen übergreifende Überlieferungsbildung verunmöglicht. Eine dezentrale Archivierung zöge überdies erhebliche Kostenfolgen nach sich.

Die Anbietepflicht hat gegenüber einer Ablieferungspflicht klare Vorteile¹⁵: So muss bei der Anbietepflicht zunächst abgeklärt werden, welche Unterlagen überhaupt dauernd aufbewahrt und letztendlich in die Archive abgeliefert werden sollen. Damit lässt sich vermeiden, dass die Archive «leichtfertig» von einer Flut meist schlecht geordneten Schriftguts förmlich überschwemmt werden und aus diesem in mühsamer Nacharbeit – unter Umständen Jahre nach dem Ablieferungszeitpunkt – eine Auswahl an überlieferungswürdigen Unterlagen ermitteln müssen.

¹⁴ Soweit besondere Vorschriften eine zeitlich befristete Aufbewahrung von Unterlagen beim zuständigen öffentlichen Organ festlegen, gelten die Unterlagen als in Bearbeitung und müssen dem Staatsarchiv erst nach Ablauf der genannten Frist angeboten werden. Dies entspricht auch der bisherigen Archivpraxis.

¹⁵ Zur Gegenüberstellung von Ablieferungs- und Angebotspflicht siehe Fussnote 2.

Art. 12 GE definiert die Bewertungskompetenz der Archive. Sie übernehmen keinesfalls alle Unterlagen zur dauernden Aufbewahrung. Archivarinnen und Archivare sind keine Sammler – ganz im Gegenteil: Nach Erfahrung dürften lediglich etwa ein bis zehn Prozent der staatlichen Unterlagenproduktion einen Wert aufweisen, der ihre dauernde Aufbewahrung rechtfertigt. Der entsprechende Prozess, in dem der Archivar/die Archivarin insbesondere nach historisch-wissenschaftlichen oder allenfalls rechtlichen Kriterien eine strenge Auswahl aus der Gesamtmenge an Unterlagen trifft, nennt sich Bewertung. Das Herausfiltern archivwürdiger Unterlagen kann sich nicht nach einfachen Regelwerken richten und ist auch einem Wandel unterworfen. Dabei finden Vorgaben oder Erkenntnisse der Archivwissenschaften ebenso Berücksichtigung wie nationale Empfehlungen¹⁶. Archivierte Unterlagen sollen gesellschaftliche Entwicklungsprozesse dokumentieren, künftige historische oder sozialwissenschaftliche Forschungen ermöglichen und die bedeutenden gesetzlichen Kompetenzen der öffentlichen Organe sicherstellen. Da die Archive für die Überlieferungsbildung die Verantwortung tragen und über das diesbezüglich beste Fachwissen verfügen, muss ihnen das entscheidende Urteil zugestanden werden. Nur so lässt sich Überlieferungsbildung nach transparenten und einheitlichen Kriterien sicherstellen. Allerdings wird stets die Stellungnahme des aktenproduzierenden öffentlichen Organs eingeholt und berücksichtigt. Bewertungen sollen in der Regel prospektiv vorgenommen werden. Das heisst, das Archiv kann unabhängig von einer Ablieferung die Archivwürdigkeit von Aktentypen eines öffentlichen Organs ermitteln und dem Organ die spätere «selbständige» Vernichtung gestatten. Solche prospektive Bewertungen ergeben sich oft im Rahmen von umfassenderen Reorganisationsvorhaben der Schriftgutverwaltung.

Die Bewertung nimmt jene Akten, die gemäss Datenschutzgesetz zu vernichten sind, nicht aus. Sonst würde die Geschichtsschreibung der Zukunft wesentlicher Quellen beraubt. Das bedeutet, dass auch besonders schützenswerte personenbezogene Unterlagen im Dienst einer konsistenten Überlieferungsbildung archiviert werden können. Darauf weist Art. 10 DSchG hin.

Art. 13 GE legt fest, dass es am Ende des Lebenszyklus für Unterlagen nur zwei Möglichkeiten gibt: entweder das Archivieren im zuständigen Archiv oder, wenn die Unterlagen als nicht archivwürdig beurteilt werden, die vertrauliche Vernichtung (Kassation).

Für die Vernichtung von Unterlagen muss zwingend der Bewertungsentscheid des verantwortlichen Archivs vorliegen. Wenn öffentliche Organe in eigener Kompetenz Unterlagen bewerten und kassieren, wird die Bewertungskompetenz der Archive unterlaufen und eine konsistente Überlieferungsbildung verunmöglicht. Selbstverständlich bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen über die Aufbewahrung von Unterlagen vorbehalten. Damit wird garantiert, dass nicht Akten vernichtet werden, die zwar nicht archivwürdig sind, die aber für vom Gesetzgeber bestimmte Fristen aufbewahrt bleiben müssen.

Die kontrollierte Aufbewahrung und Vernichtung der Unterlagen (Archivierungsvorbehalt) sind eine entscheidende Intention des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Das ist kein Novum, denn bereits die VStA bestimmt in Art. 4 Abs. 1: «Akten dürfen nicht vernichtet werden, bevor das Staatsarchiv über ihre Erhaltungswürdigkeit befunden hat.» Der Archivierungsvorbehalt gilt auch dann, wenn Unterlagen aus Datenschutzgründen zu kassieren sind. Die geordnete Vernichtung entspricht überdies dem Datenschutzgesetz.

Art. 14 GE regelt die Arbeitsschritte im Zusammenhang mit Ablieferungen. Es ist wichtig, dass das öffentliche Organ dem zuständigen Archiv eine gepflegte Ablieferung übergibt. Das heisst, der Abliefernde ist verantwortlich dafür, dass die Unterlagen geordnet und mit einem detaillierten Ablieferungsverzeichnis (Inventar) versehen sind. Das zuständige Archiv unterstützt das abliefernde öffentliche Organ dabei. Bei einer guten Aktenführung ist eine effiziente Ablieferungsorganisation vergleichsweise einfach zu erreichen. Auch wird sich der nachträgliche Erschliessungsaufwand des Archivs in vertretbaren Grenzen halten.

¹⁶ Beispielsweise solche des Vereins Schweizerischer Archivarinnen und Archivare (VSA).

Art. 15 GE geht auf die der Ablieferung folgenden Erschliessungsarbeiten durch das Archivpersonal ein. Die Erschliessung soll möglichst rasch nach der Übernahme der Unterlagen ins Archiv durchgeführt werden, damit diese ohne übermässigen zeitlichen Verzug – freilich unter Beachtung der Schutzfristen – für die Benutzung zur Verfügung stehen. Der Vorgang basiert auf zwei Elementen: der Ordnung und der Verzeichnung. Die übernommenen Unterlagen werden bei Bedarf nachgeordnet und, basierend auf den Angaben des Ablieferungsverzeichnisses, mittels eines so genannten Findmittels angemessen detailliert verzeichnet. Es kann in Einzelfällen vorkommen, dass darüber hinaus Nachbewertungen vorzunehmen sind.

Das Archiv übernimmt nun die Verantwortung dafür, dass die Archivalien für die Zukunft unversehr (integer) und unverfälscht (authentisch) gesichert werden. Das Archiv übernimmt damit Aufgaben, die bis zur Ablieferung das aktenproduzierende öffentliche Organ zu erfüllen hatte.

Art. 16 GE: Archivierte Unterlagen der öffentlichen Organe sind Eigentum der öffentlichen Hand. Sie dürfen nicht veräussert werden. Das ist eine Bedingung, damit die Archive überhaupt ihrer Gedächtnisfunktion nachkommen können.

Eine Eigentumsübertragung von Archivalien von Gemeinden an den Kanton ist mit Zustimmung der zuständigen Gemeindebehörde möglich, wenn damit die Sicherung des Bestandes wesentlich besser gewährleistet werden kann. Eine spätere Veräusserung durch den Kanton bleibt dann ebenfalls ausgeschlossen.

Archivalien privater Herkunft können im Einzelfall zwischen den Archiven ausgetauscht werden, wenn die betreffenden Archivalien eindeutiger ins Sammlungsprofil des Empfängerarchivs passen. Dieses Vorgehen entspricht im Übrigen dem langjährigen Usus unter Archiven. Wo immer möglich, wird dabei die Zustimmung des Deponenten eingeholt.

Gemäss Unidroit-Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter¹⁷ verjähren Rückforderungsansprüche nur dann nicht, wenn im Archivrecht ausdrücklich festgehalten ist, dass Archivgut weder verkauft noch eressen werden kann. Auch wenn die Schweiz bisher diesem Abkommen noch nicht beigetreten ist, macht ein entsprechender Passus im GE zum Schutz der Archivalien Sinn. Ähnliche Formulierungen weisen das Archivgesetz des Kantons Zug und der Entwurf eines Archivgesetzes für den Kanton Nidwalden auf.

Abs. 2 legt fest, dass staatliches Archivgut nicht eressen werden kann. Zwar ist die Ersitzung von Eigentum bundesrechtlich geregelt, die vorliegende Bestimmung ist jedoch aufgrund von Art. 6 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) bundesrechtskonform. Dieser legt fest, dass die Kantone in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt werden und dass sie in den Schranken ihrer Hoheit den Verkehr mit gewissen Arten von Sachen zu beschränken oder untersagen befugt sind.

4.4. Zugang

Die *Art. 17 bis 25 GE* regeln Arten, Bedingungen, Verfahren und Kompetenzen bezüglich des Zugangs zu Archivgut, wobei zu unterscheiden ist, ob der Zugang der betroffenen Person, dem abliefernden öffentlichen Organ oder Dritten zu gewähren ist. Das Archiv bewegt sich dabei in einem Spannungsdreieck von konkurrierenden Rechten und Interessen: erstens den Geheimhaltungsinteressen des Staates (Amtsgeheimnis), zweitens den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Person (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) und drittens dem Recht von Dritten auf Benützung (Grundrecht auf Information). Aufgabe dieses Abschnittes ist es, den

¹⁷ Die Unidroit-Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter (1995) ist ein internationales Abkommen, das die Rückgabe von Kulturgütern regelt, die durch Diebstahl, Raubgrabungen oder rechtswidrige Ausfuhr abhanden gekommen sind. (Unidroit-Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter vom 24. Juni 1995. Text und erläuternder Bericht. Eidgenössisches Departement des Innern, Februar 1996).

Rahmen für die Zugänglichkeit des Archivguts innerhalb dieses Spannungsfelds abzustecken und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die einschlägigen kantonalen Erlasse, namentlich das Datenschutzgesetz sowie das vorliegende Gesetz über Aktenführung und Archivierung aufeinander abgestimmt sind.

Art. 17 GE deklariert in Abs. 1 als Grundsatz das prinzipielle Recht auf freien Zugang zu Archivgut nach Ablauf der ordentlichen oder der verlängerten Schutzfrist.

Abs. 2 stellt sicher, dass Benützungsrechte, die bereits vor der Ablieferung an das zuständige Archiv bestanden haben, durch die Übergabe der Unterlagen an das Archiv nicht verschlechtert werden dürfen. Dies gilt beispielsweise für die Protokolle des Kantonsrats: Was öffentlich war, bleibt öffentlich, auch wenn es sich im Archiv befindet.

Art. 18 GE nennt die drei verschiedenen Arten des Zugangs zu Archivgut:

- Für die *Einsicht in Archivgut* (Art. 18 Bst. a GE) wird als Regelfall die Einsichtnahme vor Ort festgehalten. Grund dafür ist, dass Archivgut meist Unikatscharakter hat, jede Unterlage also nur in einem einzigen Exemplar existiert und somit im Verlustfall nicht zu ersetzen wäre. Um der Gefahr der Entwendung, Beschädigung oder Zerstörung vorzubeugen, sind Ausser-Haus-Ausleihen deshalb nur in begründeten Ausnahmefällen zu verantworten (z.B. für Ausstellungen).
- Eine *Auskunft über den Inhalt von Archivgut* (Art. 18 Bst. b GE) kann entweder auf schriftlichem oder auf mündlichem Weg erfolgen. In Abgrenzung zu den beiden anderen Zugangsarten verlässt das Archivgut bei dieser Variante weder im Original noch als Kopie das zuständige Archiv.
- Im Falle der *Aushändigung oder Zustellung der Kopie einer Unterlage* (Art. 18 Bst. c GE) ist seitens des Archivs darauf zu achten, dass auf der Kopie ein eindeutiger Herkunftsnachweis angebracht wird.

Wenn immer möglich ist eine Einsichtnahme vor Ort anzustreben. Wo dies nicht zumutbar oder sinnvoll erscheint, z.B. bei grosser räumlicher Distanz der anfragenden Person und gleichzeitig klar eingrenzbarer Fragestellung, kommt auch eine der beiden anderen Varianten in Frage, wobei je nach Zusatzaufwand, der daraus für das zuständige Archiv entsteht, die Erhebung einer Gebühr erfolgen kann (vgl. dazu Art. 25 GE).

Art. 19 Abs. 1 GE definiert eine allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren. Dieser Zeitraum stimmt mit der in Art. 9 Abs. 1 VStA festgehaltenen («Sperrfrist» genannten) ordentlichen Frist von 30 Jahren ebenso überein wie mit der seit längerem in der schweizerischen und internationalen Archivwelt vorherrschenden Praxis. Sie geht davon aus, dass bei Sachgeschäften bzw. Sachakten nach Ablauf von 30 Jahren schützenswerte öffentliche Interessen in aller Regel abgegolten sind. Zugleich bildet diese Frist einen Schutz gegen die Verletzung von schutzwürdigen Interessen Privater, die latent vorhanden sein können, weil Sachakten oft Angaben enthalten, die sich auf natürliche und juristische Personen beziehen. Bezugspunkt für die Errechnung dieser 30-Jahre-Schutzfrist ist das Datum der jüngsten Unterlage, die Bestandteil eines Geschäfts bzw. des zugehörigen Dossiers ist (Art. 19 GE Abs. 2).

Für Archivgut mit Unterlagen, die nach dem Datenschutzgesetz besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, ist diese Frist hingegen nicht ausreichend. Art. 19 Abs. 3 GE sieht in diesen Fällen eine zusätzliche Schutzfrist vor, die sich an den Lebensdaten der betroffenen Person(en) orientiert. Bei derartigen Unterlagen endet der Schutz zehn Jahre nach dem Tod der betroffenen Person; wenn das Todesdatum nicht bekannt ist und mit vernünftigem Aufwand auch nicht festgestellt werden kann, endet die Schutzfrist 100 Jahre nach der Geburt der betroffenen Person. Diese Regelung berücksichtigt die durchschnittliche

Lebenserwartung in der Schweiz und geht davon aus, dass nach Ablauf der Fristen die Persönlichkeitsrechte / das Recht der Betroffenen auf Datenschutz in aller Regel verwirkt sind. Dieser Absatz schliesst jene Lücke, die das Datenschutzgesetz bewusst offen gelassen hat, indem es in Art. 2 Personendaten, die das zuständige Archiv von Kanton und Gemeinde dauerhaft aufbewahrt, ausdrücklich vom Geltungsbereich des (Datenschutz-) Gesetzes ausnimmt. In der Botschaft zum Datenschutzgesetz ist an dieser Stelle darauf verwiesen worden, dass in einem künftigen Archivgesetz Bestimmungen aufzunehmen seien, «die den Missbrauch von archivierten Daten verhindern, was namentlich durch das Festschreiben von Schutzfristen zu erfolgen hat.»¹⁸ Dabei gilt, dass durch diese personenbezogene Schutzfrist die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren nicht tangiert, sondern ergänzt wird.

Art. 20 GE regelt Spezialfälle, in denen die in Art. 19 GE definierten Regel-Schutzfristen zum vornherein, also unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Einsichtsgesuchs, verlängert werden können. Dies kann sinnvoll sein:

- generell bei bestimmten Kategorien von Archivgut (Abs. 1);
- im Einzelfall, also bezogen auf ganz bestimmte Einzeldossiers oder Einzeldokumente (Abs. 2).

Gemeinsame Voraussetzung bei beiden Varianten ist, dass ein überwiegendes öffentliches oder schützenswertes privates Interesse vorliegt, das für einen zusätzlich erhöhten Schutz spricht. Vorstellbar ist dies beispielsweise bei ausgewählten Unterlagen polizeilicher oder militärischer Art mit unmittelbarer Relevanz für die innere oder äussere Sicherheit des Staates (besondere öffentliche Schutzinteressen) oder bei besonders sensiblen Unterlagen aus dem medizinischen oder psychiatrischen Bereich (besondere private Schutzinteressen). Soll das Recht auf Informationszugang nach Art. 17 GE auf diesem Weg nicht ausgehöhlt werden, ist bei beiden oben genannten Verlängerungsvarianten zentral, dass von der Möglichkeit der Verlängerung der üblichen Schutzfristen nur mit grosser Zurückhaltung und nur in klar begründeten Fällen Gebrauch gemacht wird. Folgerichtig ist die Kompetenz zur Verlängerung klar zu regeln: Im Falle der Schutzfristverlängerung für ganze Kategorien von Unterlagen wird sie bewusst der Regierung, dem Kantonsgericht und dem Verwaltungsgericht (Verordnung) bzw. dem Rat (Reglement) übertragen; für Verlängerungen im Einzelfall ist nach Anhören des abliefernden öffentlichen Organs das Archiv zuständig.

Art. 21 bis 23 GE machen deutlich, dass die in Art. 19 und 20 GE geregelten Schutzfristen keinesfalls so zu interpretieren sind, dass innerhalb dieser Fristen der Zugang zu Archivgut a priori und ohne jegliche Ausnahme ausgeschlossen ist. Ein Zugang zu Archivgut vor Ablauf der Schutzfrist muss prinzipiell möglich und geregelt sein. Die Art. 21 bis 23 GE tun dies, indem sie einen solchen Zugang an bestimmte Bedingungen und Verfahren knüpfen. Diese hängen davon ab, ob der vorzeitige Zugang Dritten (Art. 21), der betroffenen Person (Art. 22) oder dem abliefernden öffentlichen Organ (Art. 23) gewährt werden soll.

Art. 21 GE regelt alle Fälle, in denen der vorzeitige Zugang weder der betroffenen Person noch dem abliefernden öffentlichen Organ, sondern Dritten gewährt werden soll. Dies kann man als den allgemeinen Fall der Archivbenutzung bezeichnen. Demnach liegt die Kompetenz zur Gewährung des vorzeitigen Zugangs beim zuständigen Archiv, wenn die fragliche Unterlage bereits in den Besitz des Archivs übergegangen ist. Das Einsichtsgesuch bedarf der Begründung sowie der schriftlichen Form. Vor der weiteren Behandlung des Gesuchs hört das Archiv das öffentliche Organ, das die Unterlage abgeliefert hat, an. Nach der Schutzfrist von 30 Jahren entfällt die Pflicht zur Anhörung. Eine Verlängerung wäre kaum praktikabel. Diese Zuständigkeitsregelung ist insofern folgerichtig, als im Zeitpunkt der Ablieferung mit der Änderung des physischen Aufbewahrungsorts der Unterlage sinnvollerweise auch die Datenhoheit und damit die primäre Verantwortung für den Schutz der und den Zugang zu Unterlagen vom jeweiligen öffentlichen Organ vollumfänglich ans zuständige Archiv übergehen.

¹⁸ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Mai 2008 zum Datenschutzgesetz (22.08.09); ABl 2008, 2299 ff., 2311.

Art. 22 GE regelt den vorzeitigen Zugang zu Archivgut für den Fall, dass ein solcher durch die betroffene Person erfolgen soll. Er tut dies durch Verweis auf das Datenschutzgesetz. Das bedeutet, dass der in Art. 17ff. DSchG vorgegebene Ablauf sachgemäss im Archiv Anwendung findet. Geht man davon aus, dass mit der Ablieferung von Unterlagen an das Archiv auch die Verantwortung für den Datenschutz an das Archiv übergeht, so übernimmt das zuständige Archiv sämtliche Pflichten und Rechte des öffentlichen Organs im Sinne von Art. 17 bis 23 DSchG. Dazu gehört die Kompetenz zur Erteilung von Auskunft oder Gewährung von Einsicht gegenüber der betroffenen Person. In Abweichung vom Datenschutzgesetz nach Art. 20 kann die betroffene Person weder Berichtigung noch Vernichtung von Daten verlangen, jedoch vom zuständigen Archiv vermerken lassen, dass sie die Daten als unrichtig bezeichnet (Bestreitungsvermerk). Die betroffene Person kann den Unterlagen auch eine Gegendarstellung beifügen lassen. Die Abweichung zum DSchG erfolgt bewusst mit Blick auf einen der übergeordneten Zwecke, denen Archive im demokratischen Rechtsstaat zu dienen haben, nämlich staatliches Handeln – einschliesslich allfälliger unrichtiger oder gar widerrechtlicher Facetten – auch im Nachhinein nachvollziehbar zu machen. Die mit dieser Regelung einhergehende Einschränkung des Rechts der betroffenen Person auf informationelle Selbstbestimmung muss umgekehrt gekoppelt sein an Vorsichtsmassnahmen, welche einen unbefugten Zugriff auf derartige Personendaten durch das abliefernde öffentliche Organ oder durch Dritte verhindern (vgl. dazu die Schutzfristregelungen in Art. 19 ff. GE sowie das «Rückkoppelungsverbot» in Art. 23 GE Abs. 2).

Art. 23 GE erörtert in Abs. 1 die allgemeinen Bedingungen, unter denen dem öffentlichen Organ, das die Unterlage ans Archiv abgeliefert hat, ein Zugang zu Archivgut auch während der Schutzfrist gewährt wird. Ein solcher muss möglich sein, wenn das zuständige Archiv seine Funktion als «Gedächtnis der Verwaltung» erfüllen soll. Entscheidend ist, dass diese Art des Zugangs beschränkt ist auf jenes öffentliche Organ, das die Unterlage abgeliefert hat. Alle übrigen öffentlichen Organe sind bezüglich Zugangsberechtigung während der Schutzfrist als Dritte zu behandeln und unterstehen den entsprechenden Regelungen (vgl. Art. 21 GE). Gleichzeitig ist seitens des zuständigen Archivs bei der leihweisen Rückgabe von Archivgut an das zuständige öffentliche Organ eine Zurückhaltung auszuüben, um der Gefahr vorzubeugen, dass abgelieferte und zuvor abgeschlossene Dossiers wiedereröffnet und erneut in die laufende Registratur eingespiessen werden. Abs. 3 hält aus diesem Grund fest, dass das öffentliche Organ das auf diesem Weg ausgeliehene Archivgut nicht verändern darf.

Gesondert zu behandeln sind gemäss Abs. 2 Unterlagen, die nach dem Datenschutzgesetz besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten. In diesen Fällen wird – von bestimmten Ausnahmen (siehe weiter unten) abgesehen – für das abliefernde öffentliche Organ ein Zugang vor Ablauf der Schutzfrist ausdrücklich ausgeschlossen. Dieses in der archivrechtlichen Fachdiskussion unter dem Titel «Rückkoppelungsverbot» besprochene Prinzip fusst auf dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, dem im Kanton St.Gallen das Datenschutzgesetz dient. Eine Voraussetzung des damit angestrebten Schutzes «besteht darin, dass personenbezogene Unterlagen nur solange in der Hand des öffentlichen Organs bleiben, das sie erzeugt hat, als es sie zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Danach müssen die Unterlagen aus dem administrativen Verkehr gezogen werden: Entweder übernimmt das zuständige Archiv die Unterlagen, oder sie müssen vernichtet werden. In gewissem Sinne gelten also die nach den oben genannten Bedingungen ans Archiv abgelieferten Unterlagen als vernichtet – für den Aktenbildner. Dies ist sozusagen der Preis, der dafür zu zahlen ist, dass die Einschränkung des Grundrechtes legitimiert werden kann, die darin besteht, dass personenbezogene Unterlagen nicht vernichtet werden und dass auch kein individueller Vernichtungsanspruch besteht.»¹⁹

In der Praxis dürften sich die aus Sicht des abliefernden öffentlichen Organs aus dieser Bestimmung hervorgehenden Nachteile dadurch relativieren, dass Art. 23 GE Abs. 2 das Rück-

¹⁹ Zwicker, *Archivrecht in der Schweiz – Stand und Aufgaben*, S. 302. In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*. Bd. 47.

koppelungsverbot in bestimmten Fällen ausdrücklich wieder aufhebt. Dies ist überall dort der Fall, wo entweder ein überwiegendes öffentliches Interesse oder die Zustimmung der betroffenen Person vorliegt. Im Archivalltag treten häufig Rückgriffsbegehren der abliefernden öffentlichen Organe auf, bei denen es um die Wiederbeschaffung von Ausbildungsnachweisen und Diplomen kantonalen Ausbildungsstätten, von erbrechtlichen Unterlagen (Ehe- und Erbverträge, Testamentseröffnungen usw.) oder zivilrechtlichen Entscheidungen (Scheidungsurteile) oder auch um die Einsichtnahme in Unterlagen aus dem Bereich Bürgerrecht und Zivilstand (bspw. zu Einbürgerungen oder Adoptionen) geht. In all diesen Beispielen liegt im Normalfall entweder eine explizite Zustimmung der betroffenen Person vor oder es kann mit guten Gründen davon ausgegangen werden; häufig ist sie selbst der Auslöser für die Anfrage des abliefernden öffentlichen Organs.

Art. 24 GE beschäftigt sich mit dem Zugang zu Archivgut von Privaten. So wie auf der Seite der Sicherungstätigkeit der zuständigen Archive Unterlagen privater Herkunft einen rechtlichen Spezialfall darstellen, indem jegliche Normen zu einer Anbieterspflicht fehlen, unterliegt auch der Zugang zu Archivgut von Privaten separaten Regeln. Die Archive bzw. die öffentliche Hand verfügen in der Schweiz über keine rechtlichen Mittel, um die Benützung von privatem Archivgut durchzusetzen: Ein Recht auf Benützung existiert in diesem Bereich nicht. Massgebend für den Zugang zu Archivgut von Privaten ist somit der bei der Übernahme ins Archiv ausgehandelte Übernahmevertrag bzw. dessen den Zugang betreffende Passagen. Nur falls diesbezügliche vertragliche Bestimmungen fehlen, gelangen die Zugangsbestimmungen, wie sie dieser GE für Archivgut staatlicher Provenienz vorsieht, auch bei Archivgut von Privaten zur Anwendung.

Art. 25 GE hält in Abs.1 als Grundsatz fest, dass der Zugang zu Archivgut in der Regel unentgeltlich ist. Dies gilt üblicherweise für die Einführung in Bestände und Findmittel, die Benützung des Archivguts im Lesesaal und die Erteilung einfacher Auskünfte. Diese Dienstleistungen gehören zum Grundauftrag eines öffentlichen Archivs. Es gibt aber weitere archivische Dienstleistungen, welche nicht mehr diesem Grundservice zuzurechnen und somit gebührenpflichtig sind. Dies ist nach Art. 25 Abs. 2 der Fall, wenn:

- das zuständige Archiv besondere Leistungen erbringt. Gemeint sind sämtliche Formen von Reproduktionen, Führungen oder die übermässige Beanspruchung von Beratung durch das Archivpersonal.
- der Zugang seitens des Archivs einen übermässigen Aufwand bewirkt. Dieser Passus kann beispielsweise angewandt werden, wenn aufgrund vager Angaben des Gesuchstellers / der Gesuchstellerin bezüglich der gesuchten Unterlagen für das Archiv umfangreiche Recherchen ausgelöst werden, die mit angemessenem Aufwand nicht zu bewältigen sind.

Details dieser Gebührenpflicht, insbesondere die tariflichen Ansätze, sind per Verordnung bzw. Reglement zu regeln.

Art. 26 GE: Die Strafbestimmung erfasst drei Tatbestände: das unerlaubte Vorenthalten, Beseitigen oder Vernichten von Unterlagen, die der Archivierung zuzuführen sind, die unerlaubte Veränderung oder Vernichtung von Archivgut und die unerlaubte Informationsverbreitung aus dem Archivgut. Die Strafnorm stellt ein Instrument dar, das der Einhaltung von zentralen Archivvorschriften dient und die Archivierungstätigkeit sicherstellen soll.

Mit *Art. 27 GE* wird die Verordnungskompetenz der Regierung, wie sie in Art. 95 Bst. e des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) festgelegt ist, aufgehoben. Dies bedeutet nicht, dass die Regierung kein Ordnungsrecht mehr erlassen könnte; diese Befugnis leitet sich indessen unmittelbar aus Art. 73 Bst. b Ziff. 1 KV ab.

Art. 28 GE sieht die Aufhebung von Art. 105 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 vor. Der vorliegende Erlass regelt das Archivwesen in den Gemeinden, weshalb die Bestimmung im Gemeindegesetz hinfällig wird.

Art. 29 GE nimmt eine Änderung im Datenschutzrecht aufgrund des Bundesgesetzes über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Schutz von Personendaten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vom 19. März 2010 vor. Art. 10 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2005 (sGS 142.1) wird entsprechend ergänzt: Das öffentliche Organ hat nicht archivwürdige Personendaten aufzubewahren beziehungsweise darf sie nicht vernichten, wenn deren Vernichtung die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person verletzen könnte.

Art. 30 GE ermächtigt die Regierung, den Vollzugsbeginn des vorliegenden Erlasses festzulegen.

5. Vernehmlassungsverfahren

5.1. Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 30. März 2010 vom Departement des Innern eröffnet. Die Unterlagen gingen an die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), den Verband St.Galler Ortsgemeinden (VSGOG), den Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), das Netzwerk St.Galler Gemeinden (NetzSG), die Fachstelle für Datenschutz, die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und den Historischen Verein des Kantons St.Gallen. Während der zweieinhalbmonatigen Vernehmlassungsfrist gingen beim Departement des Innern elf Antworten ein.²⁰

5.2. Hauptergebnisse

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Vernehmlassung sowie kurze Stellungnahmen der Regierung dazu dargestellt. Die wenigen vorgeschlagenen Detailanpassungen sind nicht aufgelistet. Sie wurden jedoch bei der Überarbeitung von Entwurf und Botschaft teilweise ebenfalls berücksichtigt.

5.2.1. Allgemeine Stossrichtung

Die Vorlage erfährt von allen Vernehmlassungsteilnehmenden weitgehend Zustimmung. Insbesondere werden etwa die angemessene Regelungsdichte, die ganzheitliche Sicht auf die Thematik von Aktenführung und Archivierung (Lifecycle), der Einbezug der Gemeinden und die fachliche Unabhängigkeit der Archive – insbesondere auch jene des Staatsarchivs – mehrheitlich ausdrücklich befürwortet. Von einigen kleineren Änderungsbegehren abgesehen, werden die Zugangsregelungen (Datenschutz) positiv aufgenommen. Die Rolle des Staatsarchivs als oberstes Fachorgan für Aktenführung und Archivierung im Kanton wird gerade von Seiten der Gemeinden begrüsst. Einige Vernehmlassende hätten sich etwas detailliertere Kriterien zur Bewertung von Akten oder ausführlichere Angaben zur elektronischen Archivierung im Gesetz gewünscht.

Die Regierung sieht aufgrund dieses positiven Ergebnisses den Gesetzesentwurf bestätigt. Sie ist der Überzeugung, dass eigentliche Hilfsmittel für die Aktenbewertung oder ein detaillierteres Eingehen auf die Thematik der elektronischen Archivierung nicht im vorliegenden Gesetz über die Aktenführung und Archivierung geregelt werden können, sondern stufengerecht, flexibel und in angemessener Detaillierung auf nachgeordneter Ebene im Rahmen der Anwendung des vorliegenden Gesetzes anzugehen sind.

²⁰ NetzSG; VSGOG; Stadt St.Gallen; FDP. Die Liberalen; Historischer Verein des Kantons St.Gallen; Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen; Stadt Rapperswil-Jona; Fachstelle für Datenschutz; Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen; Universität St.Gallen; CVP.

5.2.2. *Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden in der Aktenführung und Archivierung*

Die Vernehmlassenden von Seiten der Gemeinden begrüssen es ausdrücklich, dass die Gemeinden und die Gemeindearchive in der im GE dargestellten Weise in den Geltungsbereich einbezogen sind. Einige Stimmen geben zu bedenken, dass bei der späteren Umsetzung des Gesetzes Augenmass anzuwenden sei in dem Sinne, dass die vor Ort vorhandenen, oft beschränkten Möglichkeiten und Ressourcen der Gemeinden in Rechnung gestellt werden. Ein Vernehmlasser von ausserhalb der Gemeinden macht eine zu grosse Regelungsdichte und Regelungstiefe aus und sieht dabei vor allem den Einbezug der Gemeinden respektive der öffentlich-rechtlichen Körperschaften kritisch: Insbesondere die fachliche Unabhängigkeit ihrer Archive sei nicht verhältnismässig und etliche öffentlich-rechtliche Körperschaften könnten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen die im Gesetz erwähnten Verpflichtungen nicht erfüllen. Daher seien Mehrkosten zu befürchten. Ausserdem wird die flächendeckende Einführung aufwändiger Aktenführungsprogramme als nicht zweckmässig erachtet.

Die Regierung anerkennt, dass es insbesondere für kleinere öffentlich-rechtliche Körperschaften sehr anspruchsvoll sein kann, die Vorgaben des Gesetzes einzuhalten. Dennoch ist sie überzeugt, dass gerade die Quellen der Gemeinde einen besonders wertvollen Teil der kantonalen schriftlichen Überlieferung darstellen auf deren Sicherung keinesfalls verzichtet werden darf. Die Überlieferungsbildung bei den Gemeinden lässt sich aber nur dann umsetzen, wenn der Grundintention des vorliegenden Entwurfs auch auf dieser Stufe nachgelebt wird. Die Regierung nimmt die geäusserten Bedenken aber durchaus ernst: So geht sie mit den genannten Stimmen aus der Vernehmlassung darin einig, dass bei der Umsetzung des Gesetzes mit Augenmass vorzugehen ist. Das heisst insbesondere, dass allfällige Richtlinien des Staatsarchivs die Möglichkeiten der Gemeinden und die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen haben und nicht einseitig aufgezwungen werden. Gleichzeitig sollen insbesondere die kleinen öffentlich-rechtlichen Körperschaften von der fachlichen Unterstützung durch das Staatsarchiv profitieren. Im Anschluss an die Vernehmlassung wurde der Gesetzesentwurf zudem um die Möglichkeit ergänzt, dass Sondergemeinden ihre Archive nicht nur beim Staatsarchiv sondern auch bei Archiveinrichtungen der politischen Gemeinden deponieren können.²¹ Das kann zur deutlichen Entlastung kleinerer Körperschaften beitragen und schafft (kostengünstige) Synergien. Die Regierung stellt ausserdem ausdrücklich klar, dass die Gemeinden mit dem vorliegenden Gesetz nicht dazu verpflichtet werden sollen, für ihre Verwaltungen flächendeckend aufwändige Aktenführungsprogramme einzuführen.

6. **Kostenfolgen**

Das neue Gesetz schreibt im Wesentlichen die geltende Praxis fest. Wie in Kapitel 3.3 beschrieben, sind Kostenfolgen vor allem deshalb zu erwarten, weil das Staatsarchiv personell weiter zu stärken ist, um auch im Rahmen der neueren technologischen Entwicklungen und des gesellschaftlichen Wandels die kantonalen Behörden und die Staatsverwaltung in der konventionellen und der elektronischen Aktenführung angemessen unterstützen und die Gemeinden beraten zu können. Ebenso verlangen die Massnahmen zur Sicherung des audiovisuellen Erbes unseres Kantons (Foto, Filme, Tonaufnahmen usw.) und die vielfältigen Herausforderungen rund um die elektronische Archivierung nach einer weiteren Stärkung des Personalbestands.

Seine Dienstleistungen gegenüber den Gemeinden wird das Staatsarchiv nach Massgabe seiner Ressourcen erfüllen. Dem Kanton fallen keine Mehrkosten dadurch an, dass die Gemeinden in den Geltungsbereich des GE einbezogen sind. Mehrkosten in den Gemeinden sind dort nicht auszuschliessen, wo bezüglich der Archivierung ein Nachholbedarf besteht. Auf diesen Sachverhalt weist insbesondere Kapitel 3.1 hin. Es lässt sich indessen zeigen, dass sich eine qualitativ gute Archivierung zu günstigen Bedingungen realisieren lässt.

²¹ Vgl. die Bemerkungen zu Art. 5 Abs. 2 GE in Kapitel 4.1.

Es ist davon auszugehen, dass bei einzelnen öffentlichen Organen ein gewisser Nachholbedarf in Sachen Aktenführung und Archivierung besteht. Dieser kann sowohl die personelle als auch die infrastrukturelle Ebene betreffen. Er ist aber nicht Folge des vorliegenden Gesetzes, sondern die Konsequenz der bisherigen Praxis im Aktenmanagement. Entscheidender sind die positiven Folgen des neuen Erlasses: Ein effektives und effizientes Aktenmanagement ist ein Erfolgsfaktor jeder Geschäftsbearbeitung und führt zu deutlichen Einsparungen von Kosten, die sich aus Redundanzen, teilweise enormen Suchzeiten, aufwändiger Wiederbeschaffung von Information oder Rechtsunsicherheit ergeben.

7. Fakultatives Referendum

Da das neue Gesetz unmittelbar keine neuen (einmaligen oder wiederkehrenden) Ausgaben im Sinn von Art. 6 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) zur Folge hat, untersteht es weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum. Nach Art. 5 RIG untersteht das vorgeschlagene Gesetz jedoch dem fakultativen Gesetzesreferendum.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über Aktenführung und Archivierung einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Gesetz über Aktenführung und Archivierung

Entwurf der Regierung vom 10. August 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. August 2010²² Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Begriffe

Art. 1. In diesem Erlass bedeuten:

- a) öffentliches Organ: Organ, Behörde oder Dienststelle von:
 1. Kanton;
 2. selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt des Kantons;
 3. Gemeinde;
 4. selbständigem öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen;
 5. Gemeindeverband und Zweckverband.Dem öffentlichen Organ sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen.
- b) zuständiges Archiv: das für die öffentlichen Organe des Kantons handelnde Staatsarchiv und die für die öffentlichen Organe der Gemeinden handelnden Gemeindearchive;
- c) Unterlage:
 1. Aufzeichnung des öffentlichen Organs, welche die Erfüllung einer Staatsaufgabe betrifft und auf einem beliebigen Informationsträger enthalten ist;
 2. Hilfsmittel, die für Verständnis und Nutzung einer Aufzeichnung notwendig sind;
- d) Akte: Gesamtheit der Unterlagen zu einem Geschäft;
- e) Aktenführung: systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen;
- f) Archivwürdigkeit: Eigenschaft einer Unterlage aufgrund ihrer historischen, juristischen oder administrativen Bedeutung;
- g) Archivierung: Erschliessung, Aufbewahrung, Erhaltung und Vermittlung von archivwürdigen Unterlagen;
- h) Archivgut: Unterlagen, die das zuständige Archiv als archivwürdig bewertet hat und von diesem dauernd aufbewahrt werden.

Zweck

Art. 2. Die Aktenführung und die Archivierung dienen insbesondere:

- a) der Rechtssicherheit;
- b) der Nachvollziehbarkeit des Handelns des öffentlichen Organs;
- c) der kontinuierlichen und wirksamen Verwaltungsführung;
- d) der dauerhaften, zuverlässigen und authentischen Überlieferung von Unterlagen;
- e) der historischen Forschung.

²² ABI 2009, ●●.

Voraussetzungen

Art. 3. Kanton und Gemeinden treffen die für die sichere und dauerhafte Aufbewahrung von Archivgut erforderlichen baulichen und räumlichen sowie betrieblichen Massnahmen.

Staatsarchiv

Art. 4. Das Staatsarchiv ist oberstes Fachorgan des Kantons für Aktenführung und Archivierung.

Es kann allgemeine fachtechnische Richtlinien über Aktenführung und Archivierung erlassen.

Gemeindearchive

Art. 5. Die Gemeinde führt das Gemeindearchiv. Sie kann durch Vereinbarung mit einer anderen Gemeinde ein gemeinsames Gemeindearchiv schaffen.

Spezialgemeinden können ihr Archivgut dem Archiv der politischen Gemeinde zur dauernden Aufbewahrung übergeben.

Zusammenarbeit a) Grundsatz

Art. 6. Staatsarchiv und Gemeindearchive arbeiten zusammen.

Das Staatsarchiv:

- a) berät und unterstützt die Gemeindearchive bei deren Aufgabenerfüllung;
- b) übt die fachliche Aufsicht über die Gemeindearchive aus.

b) Übergabe von Archivgut

Art. 7. Die Gemeinde kann Archivgut, insbesondere Unterlagen aus der Zeit vor der Kantonsgründung, dem Staatsarchiv zur dauernden Aufbewahrung übergeben.

Gemeinde und Staatsarchiv schliessen eine Vereinbarung ab.

II. Aufgaben

Grundsatz

Art. 8. Das zuständige Archiv erfüllt seine Aufgaben fachlich unabhängig.

Aufgaben

Art. 9. Das zuständige Archiv:

- a) berät das öffentliche Organ bei:
 - 1. Aktenführung und Verwaltung von Unterlagen;
 - 2. Vorbereitung der Ablieferung der Unterlagen an das zuständige Archiv;
- b) bewertet und übernimmt vom öffentlichen Organ die archivwürdigen Unterlagen;
- c) kann archivwürdige Unterlagen anderer Herkunft, insbesondere von Privaten, übernehmen;
- d) stellt die Archivierung sicher;
- e) gewährt Auskunft über und Einsicht in Archivgut;
- f) wirkt an der Auswertung seiner Bestände mit.

III. Sicherung

Aktenführung

Art. 10. Das öffentliche Organ ist für die Aktenführung verantwortlich.

Es stellt sicher, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und das Ergebnis der Geschäftsvorgänge aus den Unterlagen ersichtlich und nachvollziehbar sind.

Es bewahrt die Unterlagen bis zum Vollzug des Entscheids des zuständigen Archivs über deren Archivwürdigkeit auf.

Anbietepflicht

Art. 11. Das öffentliche Organ bietet die Unterlagen, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr benötigt, dem zuständigen Archiv zur Übernahme an.

Bewertung

Art. 12. Das zuständige Archiv bewertet die Unterlagen und entscheidet nach Anhörung des öffentlichen Organs über die Archivwürdigkeit.

Vernichtung

Art. 13. Das öffentliche Organ vernichtet die vom zuständigen Archiv als nicht archivwürdig bewerteten Unterlagen. Es stellt die vertrauliche Vernichtung sicher.

Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen über die weitere Aufbewahrung von Unterlagen.

Ablieferung

Art. 14. Das öffentliche Organ liefert die als archivwürdig bewerteten Unterlagen dem zuständigen Archiv ab.

Das zuständige Archiv regelt insbesondere:

- a) die Aufbereitung der Unterlagen;
- b) die Erstellung des Ablieferungsverzeichnisses.

Archivierung

Art. 15. Das zuständige Archiv besorgt die fachgerechte Erschliessung und die dauernde Aufbewahrung sowie die dauerhafte Erhaltung und die Vermittlung des Archivguts.

Es gewährleistet Authentizität und Integrität des Archivguts.

Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit

Art. 16. Archivgut ist unveräusserlich.

Dritte können Archivgut auch durch Ersitzung nicht erwerben.

IV. Zugang

Grundsatz

Art. 17. Archivgut ist nach Ablauf der Schutzfrist frei zugänglich.

Unterlagen, die bereits vor der Ablieferung an das zuständige Archiv frei zugänglich waren, bleiben frei zugänglich.

Arten

Art. 18. Der Zugang umfasst:

- a) Einsicht in Archivgut. Diese erfolgt in der Regel vor Ort;
- b) Auskunft über den Inhalt von Archivgut;
- c) Aushändigung oder Zustellung der Kopie einer Unterlage.

Schutzfrist a) Grundsatz

Art. 19. Die ordentliche Schutzfrist beträgt 30 Jahre.

Die Schutzfrist beginnt mit dem Datum der jüngsten Unterlage zu laufen, die Bestandteil des Geschäftes ist.

Für Archivgut mit Unterlagen, die nach dem Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009 besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, endet die Schutzfrist zehn Jahre nach dem Tod der betroffenen Person. Ist das Todesdatum unbekannt und kann dieses nicht festgestellt werden, endet die Schutzfrist 100 Jahre nach der Geburt der betroffenen Person.

b) Verlängerung

Art. 20. Besteht bei bestimmten Kategorien von Archivgut ein überwiegendes öffentliches oder schützenswertes privates Interesse gegen den Zugang durch Dritte, können die Regierung sowie das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht durch Verordnung und der Rat durch Reglement die Schutzfrist für längstens weitere zwanzig Jahre verlängern. Das Reglement des Rates ist vom fakultativen Referendum ausgenommen.

Besteht im Einzelfall bei Archivgut ein überwiegendes öffentliches oder schützenswertes privates Interesse gegen den Zugang durch Dritte, kann das zuständige Archiv nach Anhören des öffentlichen Organs, das die Unterlagen abgeliefert hat, die Schutzfrist verlängern.

Zugang vor Ablauf der Schutzfrist a) Im Allgemeinen

Art. 21. Das zuständige Archiv kann auf Gesuch vor Ablauf der Schutzfrist Zugang zu Archivgut gewähren, wenn keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen oder wenn die betroffene Person in die Einsichtnahme einwilligt.

Das Gesuch ist begründet und in schriftlicher Form beim zuständigen Archiv einzureichen.

Innerhalb der ordentlichen Schutzfrist hört das zuständige Archiv das Organ an, das die Unterlagen abgeliefert hat.

b) durch die betroffene Person

Art. 22. Das zuständige Archiv gewährt nach dem Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009 der nach Datenschutzrecht betroffenen Person Zugang zu Archivgut.

Die betroffene Person kann weder Berichtigung noch Vernichtung von Daten verlangen.

Sie kann vom zuständigen Archiv vermerken lassen, dass sie die Daten als unrichtig bezeichnet oder dem Archivgut eine Gegendarstellung beifügen lassen.

c) durch das abliefernde öffentliche Organ

Art. 23. Das zuständige Archiv gewährt dem öffentlichen Organ, das die Unterlage abgeliefert hat, während der Schutzfrist Zugang, wenn die Unterlage benötigt wird.

Kein Zugang besteht für Archivgut, das nach dem Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009 besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält, ausgenommen bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses oder bei Zustimmung der betroffenen Person.

Das öffentliche Organ verändert das Archivgut nicht.

Zugang zu Archivgut von Privaten

Art. 24. Der Zugang zu Archivgut von Privaten richtet sich nach dem Übernahmevertrag.

Fehlen vertragliche Bestimmungen, wird dieser Erlass sachgemäss angewendet.

Gebühr

Art. 25. Der Zugang zu Archivgut ist in der Regel unentgeltlich.

Das zuständige Archiv erhebt eine Gebühr, wenn:

- a) es besondere Leistungen erbringt;
- b) der Zugang einen erheblichen Aufwand bewirkt.

Die Regierung legt die Ansätze fest.

V. Schlussbestimmungen

Strafbestimmungen

Art. 26. Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a) archivwürdige Unterlagen der Archivierung vorenthält, beseitigt oder vernichtet;
- b) Archivgut verändert oder vernichtet;
- c) Informationen aus dem Archivgut, das der Schutzfrist unterliegt oder auf andere Weise ausdrücklich der Öffentlichkeit entzogen ist, bekanntgibt.

Änderung bisherigen Rechts

a) *Staatsverwaltungsgesetz*

Art. 27. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994²³ wird wie folgt geändert:

Verordnungen

Art. 95. Die Regierung erlässt durch Verordnung nähere Vorschriften insbesondere über:

- a) ihre Geschäftsordnung;
- b) Organisation und Zuständigkeit der Staatsverwaltung;
- c) Planung und Steuerung der Staatstätigkeit;
- d) ...;
- e) ___;
- f) Finanzhaushalt, Rechnungsführung und Finanzkontrolle;
- g) den Staatsdienst und die Mitwirkung.

b) *Gemeindegesezt*

Art. 28. Das Gemeindegesezt vom 21. April 2009²⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 105 wird aufgehoben.

c) *Datenschutzgesetz*

Art. 29. Das Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009²⁵ wird wie folgt geändert:

Archivierung und Vernichtung

Art. 10. Das öffentliche Organ bietet dem zuständigen Archiv von Kanton oder Gemeinde die Personaldaten an, die es nicht mehr benötigt. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen über die Archivierung.

Das öffentliche Organ vernichtet die vom zuständigen Archiv als nicht archivwürdigen bezeichneten Personendaten. **Ausgenommen sind Personendaten, deren Vernichtung schutzwürdige Interessen der betroffenen Person verletzen könnte.**

Auf die Vernichtung kann verzichtet werden, wenn die Personendaten:

- a) anonymisiert sind;
- b) vom öffentlichen Organ unmittelbar nach Mitteilung des zuständigen Archivs anonymisiert werden.

Vollzugsbeginn

Art. 30. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²³ sGS 140.1.

²⁴ sGS 151.2.

²⁵ sGS 142.1.