



P.P. VTG, Thomas-Bornhauser-Str. 23a, 8570 Weinfelden

Departement für Inneres und Volkswirtschaft
Herr Walter Schönholzer
Departementschef
Verwaltungsgebäude
8510 Frauenfeld

Weinfelden, 18. Januar 2019

Gesetz über die Aktenführung und Archivierung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Mit Schreiben vom 8. November 2018 unterbreiten Sie den Politischen Gemeinden, dem VTG sowie weiteren Verbänden und Parteien den Entwurf für ein Gesetz über die Aktenführung und Archivierung. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Eine aus Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und Verwaltung bestehende, breit abgestützte Arbeitsgruppe hat sich mit dem vorliegenden Entwurf für ein Gesetz über die Aktenführung und Archivierung befasst.

Es wird begrüsst, dass der Kanton Thurgau die Schriftgutführung und Archivierung in einem Gesetz regelt und nicht mehr nur auf Verordnungs- bzw. Reglementebene, wie es bis heute der Fall ist. Dadurch wird ein Gleichgewicht zur thematisch verwandten Datenschutzgesetzgebung hergestellt.

Allerdings trifft aus Sicht der Gemeinden die Aussage im erläuternden Bericht, wonach der Ist-Zustand in ein Gesetz überführt werden soll, keineswegs zu. Das Gesetz erteilt dem Staatsarchiv einen Alleinvertretungsanspruch und eine Selbstermächtigung, die bisher nicht existierte und auch künftig in dieser Absolutheit nicht gesetzlich verankert werden darf. Ansonsten würde das Subsidiaritätsprinzip verletzt.

Bemerkungen zum Entwurf für ein Gesetz über Aktenführung und Archivierung

Wir nehmen nachfolgend lediglich zu denjenigen Bestimmungen Stellung, zu denen Fragen oder Anliegen aufgetreten sind. Die nicht erwähnten Bestimmungen sind formal und inhaltlich unbestritten.

§ 2 Abs. 1, Punkt 1 Gehören Vereine, die Staats- oder Gemeindeaufgaben erledigen, ebenfalls zum öffentlichen Organ?

Falls dem nicht so ist, müsste eine Ergänzung im Absatz 1 erfolgen. Es gibt Zweckverbände, die als Verein auftreten und Staats- oder Gemeindeaufgaben übernehmen.

§ 2 Abs. 1, Punkt 6 Eine explizite Erwähnung des Registraturplans bzw. des Ordnungssystems als multifunktionales Hilfsmittel für die Aktenführung ist sinnvoll. Die sich daran anschliessenden Präzisierungen greifen jedoch zu kurz. So fehlen beispielsweise Hinweise auf ein Benutzungskonzept bzw. eine Zugriffsplanung oder die Regelung der Verantwortlichkeiten (Masterdossier-Konzept).

Der Gesetzesartikel soll wie folgt ergänzt werden:

Registraturplan: multifunktionales Hilfsmittel für die Aktenführung und Archivierung mit Angaben zu Ordnungspositionen, Benennungen, Aufbewahrungsfristen, Archivwürdigkeit **und weiteren Angaben zur Steuerung und Kontrolle der Aktenführung.**

§ 4 Abs. 2 Der Artikel schreibt fest, dass das Staatsarchiv «oberste Fachstelle» für Aktenführung und Archivierung für die öffentlichen Organe sei. Diese gesetzliche Festschreibung der Deutungshoheit in fachlichen Fragen verhindert jegliche Fachdiskussion. Ein vergleichbarer Passus findet sich in der Schweiz lediglich in der St. Gallischen Archivgesetzgebung. In allen anderen Kantonen findet sich entweder nur ein Hinweis auf die beratende Tätigkeit des Staatsarchivs oder im äussersten Fall der Hinweis, dass das Staatsarchiv ein Kompetenzzentrum für Fragen der Aktenführung und Archivierung sei, ohne dass diese Kompetenz an die hierarchisch oberste Stelle geschoben würde (vgl. hierzu die Archivgesetzgebungen der Kantone Zug und Basel-Land).

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Das Staatsarchiv ist **eine** Fachstelle für die Aktenführung und Archivierung der öffentlichen Organe von Kanton und Gemeinden.

§ 4 Abs. 3 Der Inhalt ist sinnvoll und wird bereits aktiv eingesetzt – in der Verordnung ist zu präzisieren, in welchen Fällen Weisungen erlassen werden können.

§ 4 Abs. 4 Der Artikel erzwingt die Übernahme von Registraturplänen, welche durch das Staatsarchiv erlassen sind. Das mag für kantonale Amtsstellen sinnvoll sein, greift jedoch zu stark in die Belange der übrigen öffentlichen Organe ein und berücksichtigt nicht die jeweils unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse der jeweiligen Verwaltung. Den Gemeinden muss die Möglichkeit gegeben sein, Registraturpläne selbst zu entwickeln bzw. Musterpläne ihren Erfordernissen anzupassen.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Das Staatsarchiv berät die Gemeinden bei der Erarbeitung der Registraturpläne und stellt entsprechende Musterregistraturpläne zur Verfügung.

§ 5

Dieser Paragraph bezieht sich auf die Gemeindearchive. Bezugnehmend auf unsere vorangehenden Bemerkungen betr. Registraturplan ist die Formulierung mit "**der** Registraturplan" zu absolut.

Zudem erachten wir bei diesem Paragraphen eine Ergänzung betr. Beauftragung von Dritten als sinnvoll.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Neu: Abs. 2

Die Archivführung kann an Dritte übertragen werden.

Abs. 3

Grundlage der Aktenführung und Archivierung ist **ein** Registraturplan.

§ 6 Abs. 2

Der Artikel schreibt fest, dass Archive aufgelöster Bürgergemeinden vom Staatsarchiv einzuziehen sind. Das negiert die historische Tatsache der Ausbildung von Archivsprengeln, d.h. von geografischen Zuständigkeitsbereichen von Archiven, die sich auch in den Orten der Archivierung manifestiert (Sprengelprinzip). Es ist abzulehnen, dass Archive von aufgelösten Bürgergemeinden unterschiedslos durch das Staatsarchiv eingezogen werden. Bürgergemeinden stellen ein wichtiges lokales Gedächtnis dar. Sie sollten deshalb nach Möglichkeit lokal gepflegt und aufbewahrt und auch genutzt werden.

Der Gesetzesartikel § 6 Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen

§ 6 Abs. 3

Der Artikel ermöglicht in einer Kann-Formulierung dem Staatsarchiv Archive von öffentlichen Organen «aufzubewahren». Welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, bis ein Staatsarchiv ein Archiv übernimmt, ist nicht definiert. Das ist äußerst problematisch, da, wie bereits erwähnt (siehe § 6, Abs. 2.), das Sprengelprinzip tangiert wird. Ein solches Vorhaben weitet überdies das Arbeitsfeld des Staatsarchivs auf unnötige Weise aus. Es sollte sich daher auf Ausnahmefälle beschränken. Allein im Falle von aufgelösten öffentlichen Organen ohne klare Rechtsnachfolge ist es sinnvoll, wenn diese an das Staatsarchiv übergehen.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Das Staatsarchiv kann Archive von aufgelösten öffentlichen Organen ohne Rechtsnachfolge übernehmen.

§ 6 Abs. 4

§ 4, Abs. 3 gibt dem Staatsarchiv auf der einen Seite Weisungsbefugnis über die Gemeinden, während § 6 Abs. 4 es ihm auf der anderen Seite ermöglicht, operative Arbeiten auf Gemeindeebene auszuführen. Das Staats-

archiv soll also auch als Marktakteur auftreten dürfen. Wirtschaftliche, operative Tätigkeit sowie rechtliche Weisungsbefugnis fallen hier in einem Organ zusammen. Diese Konstellation verletzt rechtliche Grundprinzipien und ist deshalb abzulehnen. Das Staatsarchiv soll Archivdienste privatrechtlich organisieren.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Das Staatsarchiv kann einen privatrechtlich organisierten Archivdienst betreiben.

§ 6 Abs. 5 Infolge der Anpassung des Gesetzesartikels § 6 Abs. 4, kann § 6 Abs. 5 ersatzlos gestrichen werden.

§ 8 Abs. 1 Es ist zu explizit und einschränkend, wenn nur das Gemeinde- oder Staatsarchiv genannt werden – der Auftrag für die Aktenführung und Archivierung soll auch an private Anbieter vergeben werden können.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und die Unternehmen der Gemeinden sowie Private, welche eine Staats- oder Gemeindeaufgabe erfüllen, sorgen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes selbstständig für die Aktenführung und Archivierung oder beauftragen **Dritte** damit.

§ 9 Im Gesetzesartikel wird von Institutionen auf drei Ebenen gesprochen. Im Titel sollen ebenfalls alle drei Typen und nicht nur die interkantonalen und internationalen Institutionen aufgeführt werden.

Der Titel des Gesetzesartikels soll wie folgt angepasst werden:

Interkommunale, interkantonale und internationale Institutionen

§ 10 Abs. 1, Punkt 5 Dieser Punkt verpflichtet die öffentlichen Organe, ihre Archivverzeichnisse zu veröffentlichen. Das kommt einem Schritt in Richtung Öffentlichkeitsprinzip gleich, wobei der Paradigmenwechsel nur hier, nicht jedoch vollständig vollzogen wird. Aus Sicht des Datenschutzes ist der Punkt nicht unproblematisch, da manche Verzeichnisse bisweilen auch datenschutzrelevante Angaben enthalten.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Das zuständige Archiv stellt interessierten Kreisen die Erschliessungsdaten des Archivguts zur Verfügung und gewährt unter Wahrung des Datenschutzes und der Nutzungsvorschriften Einsicht in das Archivgut.

§ 10 Abs. 1, Punkt 6 *Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:*

Das zuständige Archiv **kann** an der Vermittlung und Auswertung seines Archivguts mitwirken.

§ 11 Abs. 3

Der Artikel schreibt zwingend vor, dass Dossiers 10 Jahre nach Eröffnung geschlossen werden müssen. Aus einer Verwaltungsperspektive greift dies zu kurz. Auf diese Weise wird beispielsweise die Anlage von Hochbauregistralaturen verhindert, bei denen ein Dossier mit sämtlichen relevanten Unterlagen solange offen und damit kontinuierlich ergänzbar bleibt, wie eine Liegenschaft besteht, also zumeist über 10 Jahre hinaus. Die zeitliche Einschränkung ist aus dem Gesetz zu streichen.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Akten sind im Regelfall sofort nach Beendigung des Geschäftsvorgangs abzuschliessen.

§ 11 Abs. 4

Die elektronische Aktenführung wird die Gemeinden in Zukunft zunehmend beschäftigen. Es ist wichtig und unbestritten, dass die dafür verwendeten Systeme zwingend über eine Archivierungsschnittstelle verfügen müssen. Allerdings wird mit der Formulierung dem Staatsarchiv wiederum ein Alleinanspruch erteilt, der die Autonomie und Marktfreiheit der Gemeinden einschränkt. Es genügt, wenn die Vorgaben den aktuellen fachlichen Standards entsprechen.

Der Gesetzesartikel soll wie folgt angepasst werden:

Bei der elektronischen Aktenführung dürfen keine Systeme ohne Archivierungsschnittstelle gemäss **den aktuellen fachlichen Standards zur Anwendung kommen.**

§ 19 Abs. 2 und 3

Eine Aufspaltung der Schutzfristen bei schützenswerten Personendaten ist störend. Die Fristen sollten vereinheitlicht werden. Ungeregelt bleibt zudem der Umgang mit Personendaten von Personen der Zeitgeschichte und Amtsträgerinnen und Amtsträgern in Ausübung ihres Amtes. Hier scheint eine Formulierung, die sich an der Archivgesetzgebung des Kantons Basel-Stadt orientiert, sinnvoll.

Der Gesetzesartikel § 19 Abs. 2 soll wie folgt angepasst werden:

Die Schutzfrist für Akten mit besonders schützenswerten Personendaten gemäss dem Gesetz über den Datenschutz beträgt **120 Jahre. Die Schutzfrist für Unterlagen über Personen der Zeitgeschichte und über Amtsträgerinnen und Amtsträger in Ausübung ihres Amtes können verkürzt werden, wenn ihre schutzwürdigen Interessen angemessen berücksichtigt werden.**

Der Gesetzesartikel § 19 Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

Schlussbestimmungen

Abschnitt II. Das Gesetz über den Datenschutz erfährt eine Änderung. Da noch weitere Bestimmungen des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung datenschutzrelevant sind, erachten wir die spezifische Erwähnung "über die Ablieferungspflicht an das Staatsarchiv oder an andere öffentliche Archive" als überflüssig.

Der § 16 Abs. 2 soll wie folgt angepasst werden:

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung.

Abschnitt III. Die Vorschriften des Regierungsrates (Reglement und Verordnung) sind per Einführung des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung hinfällig.

Der Abschnitt III soll wie folgt ergänzt werden:

Aufgehoben werden das Reglement des Regierungsrates über das Staatsarchiv (RB 432.111) sowie die Verordnung des Regierungsrates über die Gemeindearchive (RB 131.4).

Schlussbemerkungen

Der Entwurf zum Gesetz über die Aktenführung und Archivierung ist aus Sicht der Arbeitsgruppe streckenweise problematisch. Er weist starke zentralistische Tendenzen auf und greift somit stark in die Belange der Gemeinden ein.

Der Gesetzesentwurf ist primär auf die Interessen des Staatsarchives ausgerichtet und berücksichtigt die Verwaltungsrealitäten auf kommunaler Ebene nur ungenügend. So wie sich der Entwurf zum Gesetz über die Aktenführung und Archivierung präsentiert, muss befürchtet werden, dass im Bereich der gesamten Informationsverwaltung (elektronisch sowie auf Papier) einer Beschneidung der Gemeindeautonomie vorgespurt werden soll.

Die Arbeitsgruppe bittet den Regierungsrat, die oben formulierten Anmerkungen in gebührender Weise zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen.

Freundliche Grüsse

VERBAND THURGAUER GEMEINDEN



Kurt Baumann
Präsident



Chandra Meili
Geschäftsleiterin