

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Gesetz über Aktenführung und Archivierung
(Archivgesetz)**

I. Allgemeines

1. Ausgangslage: Überwiesene Motion 2021/12

Am 5. Juli 2021 reichten die Kantonsräte Matthias Freivogel und Peter Scheck die Motion 2021/12 *Neue, zeitgemässe Regelungen für die Archivierung* ein. Der Kantonsrat beschloss am 14. März 2022 mit 45 zu 4 Stimmen die Überweisung der Motion.

Mit vorliegendem Bericht und Antrag legt der Regierungsrat ein Gesetz über die Aktenführung und Archivierung vor.

2. Rechtsgrundlagen und Geltungsbereich

Grundlage der Archivierung bildet die Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000), welche in Art. 47 Abs. 4 regelt, dass die Behörden die Information künftiger Generationen sichern, indem sie ihre Tätigkeit angemessen dokumentieren und ihre Akten archivieren, das Organisationsgesetz vom 18. Februar 1985 (SHR 172.100), welches in Art. 8c die Verfassungsbestimmung wiederholt, sowie auf die Gemeinden bezogen das Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (SHR 120.100), welches in Art. 99 die Gemeinden verpflichtet, Urkunden, Protokolle und die übrigen wichtigen Akten der Gemeinde im Archiv aufzubewahren.

Die Motionäre verlangen die Schaffung eines Archivgesetzes und verweisen in der Begründung der Motion auf die aus ihrer Sicht veralteten rechtlichen Grundlagen. Diese umfassen gegenwärtig die vom Regierungsrat gestützt auf Art. 4 Abs. 1 und Art. 8c des Organisationsgesetzes am 8. Februar 1994 erlassene Verordnung über das Staatsarchiv und die Archivierung der Verwaltungsakten (Archivverordnung; SHR 172.301) und die vom Regierungsrat am 27. Oktober 2009 erlassene Gemeindearchivverordnung (SHR 120.101).

Im Zuge der Erarbeitung der Vorlage erwies es sich als zweckmässig, sich nicht nur auf die Archivierung im engeren Sinn zu beschränken, sondern den *gesamten Lebenszyklus von Akten* in den Fokus zu nehmen und den Geltungsbereich damit auch auf die Aktenführung auszuweiten, welche

die Voraussetzung für die Endarchivierung darstellt. Der Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen einer zeitgemässen und modernen Archivgesetzgebung, welche die aktuellen und künftigen Entwicklungen im Bereich der (elektronischen) Aktenführung und Archivierung berücksichtigt.

Da die verfassungsmässige Pflicht der Dokumentation und Archivierung auch für die Gemeindebehörden gilt, muss das Gesetz sowohl für die kantonale Ebene, mithin für die kantonale Verwaltung und das Staatsarchiv, wie auch für die kommunale Ebene und somit für die Gemeindeverwaltungen und die Gemeindearchive Anwendung finden. Damit wird die Bedeutung der Gemeindearchive für die Überlieferungsbildung der Verwaltungstätigkeit in den Gemeinden angemessen gewürdigt.

Der vorliegende Entwurf wurde zur kritischen Durchsicht insbesondere der archivtechnischen Aspekte der Staatskanzlei des Kantons Bern und dem Staatsarchiv Bern unterbreitet. Der Kanton Bern ist gegenwärtig ebenfalls in einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren.

II. Vernehmlassungsverfahren

(.....)

III. Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Bei der Kantonsverwaltung und beim Staatsarchiv löst das Gesetz keine unmittelbaren Kosten oder personellen Auswirkungen aus. Die Aufgaben bestehen bereits heute, sowohl bei der Kantonsverwaltung als auch beim Staatsarchiv. Auch bei den Gemeindearchiven löst das Gesetz keine unmittelbaren Kosten oder personellen Auswirkungen aus, da die Aufgaben der Gemeindearchive bereits heute in der Gemeindearchivverordnung geregelt sind, die Pflichten also nicht mit dem vorliegenden Gesetz eingeführt werden.

Selbst wenn kein neues Gesetz erlassen würde, würden sich indessen aufgrund der technologischen Entwicklung und der Digitalisierung der Verwaltung finanzielle Folgen der *elektronischen Langzeitarchivierung* ergeben. Die elektronische Langzeitarchivierung wird mit diesem Gesetz geregelt und damit auch die formellgesetzliche Grundlage für die entsprechenden Ausgaben geschaffen. Das Gesetz sieht zudem vor, dass Gemeinden hierfür die Dienste des Staatsarchivs in Anspruch nehmen können.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Zweck des Gesetzes ist, den ganzen Lebenszyklus einer Akte zu erfassen. Dieser beginnt mit der Erstellung der Akte im Rahmen der Aktenführung. Ohne gut organisierte Aktenführung ist eine effiziente Archivierung nicht möglich oder mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand an personellen Ressourcen verbunden. Die Bedeutung der Aktenführung erhält auch dadurch grösseres Gewicht, weil viele Verwaltungsabläufe aufgrund der höheren Regelungsdichte komplexer werden. Nach Abschluss des Geschäfts und nach Ablauf der gesetzlich vorgeschriebenen Aufbewahrungsfrist, in der Regel nach 10 Jahren, werden die Akten dem zuständigen Archiv angeboten und vom Archivpersonal bewertet. Akten von bleibendem juristischen und historischen Wert werden endarchiviert und mittels Erschliessung der wissenschaftlichen und privaten Forschung zugänglich gemacht. Auf diese Weise soll staatliches Handeln nachvollziehbar bleiben und dazu eine dauerhafte und zuverlässige Überlieferung von Archivgut ermöglicht werden.

Die Aufzählung in Abs. 2 bildet den Zweck in kurzer und die wesentlichen Punkte umfassender Weise ab.

Art. 2 Anwenderkreis

Der Anwenderkreis soll klar bezeichnet werden, besteht er doch zum einen aus öffentlichen Organen, die in Art. 3 Abs. 1 lit. a definiert sind, und den zuständigen Archiven nach lit. b. Dies sind gemäss Art. 10 und Art. 11 das Staatsarchiv und die Gemeindearchive.

Das Gesetz findet gemäss Abs. 2 nicht Anwendung auf die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen (evangelisch-reformierte Landeskirche, katholische Landeskirche, christkatholische Landeskirche), doch sollen sie gleichwohl verpflichtet werden, ihre Akten zu archivieren, denn sie werden vom Kanton finanziell unterstützt und der Kanton zieht die Kirchensteuern in ihrem Namen ein. Die fachliche Beratung leistet das Staatsarchiv im Fall der evangelisch-reformierten Landeskirche bereits heute.

Art. 3 Begriffe

Es ist notwendig, die Begriffe klar zu definieren, damit die Bestimmungen des Gesetzes möglichst kurz und präzise formuliert werden können. Die Auswahl der Begriffe richtet sich nach den verwaltungs- und archivwissenschaftlichen Traditionen und dem entsprechenden Gebrauch im Verwaltungskontext. Die Definitionen selbst folgen dem archivwissenschaftlichen Standard. Besonders zu erwähnen ist der Begriff "öffentliches Organ", der aus den Archivgesetzen der Kantone St. Gallen und Thurgau übernommen wurde. Der Begriff hat den Vorteil, dass er kantonale und kommunale Stellen einheitlich zusammenfasst. Der Begriff schliesst explizit alle Organe, Behörden oder Verwaltungseinheiten ein, bezieht sich also neben der Exekutive auch auf die Legislative und die Judikative. Faktisch nutzen sowohl Legislative (Kantonsrat) als auch Judikative (Gerichte) die Dienste des Staatsarchivs für die Archivierung ihrer Akten schon heute. Erfasst sind damit auch Zweckverbände.

Besondere Bedeutung kommt schliesslich der Regelung zu, dass private Organisationen und selbstständige Gemeindebetriebe, welche staatliche oder kommunale Aufgaben erfüllen, einem öffentlichen Organ gleichgestellt sind. Auch wer als Dritter im Auftrag staatliche oder kommunale Aufgaben erfüllt, soll unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

Der in lit. f verwendete Begriff des Ordnungssystems ersetzt den Begriff des Registraturplans. Dies hat den Vorteil, dass der Begriff des Ordnungssystems zwar inhaltlich das gleiche meint, aber weiter gefasst ist, um so auch den Bereich der digitalen Akten besser zu erfassen.

2. Aktenführung und Aufbewahrung

Art. 4 Grundsätze der Aktenführung

Abs.1

Für die Aktenführung ist der Aktenproduzent verantwortlich. Dabei entscheidet sich im Alltagsgeschäft, was der Akte beigefügt werden muss, damit die Arbeitsschritte vollständig, verlässlich und systematisch dokumentiert werden. Nur das Endergebnis abzulegen, ist nicht ausreichend, da oft Vorstufen, Aktennotizen und E-Mails zur vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation gehören. Nach Abschluss des Geschäfts ist die Akte abzuschliessen. Ab diesem Zeitpunkt beginnt die Aufbewahrungsfrist zu laufen.

Im Grundsatz wird davon ausgegangen, dass die Akten in Zukunft nur noch in elektronischer Form geführt werden. Gegenwärtig ist dies in der Verwaltung noch nicht der Fall. Daher können Akten auch noch in physischer Form geführt werden.

Abs. 2

Auch bei konsequenter Umstellung auf elektronische Aktenführung kann es Dokumente geben, die aus juristischen Gründen in Papierform aufbewahrt werden müssen (z.B. Verträge mit Originalunterschrift). Umgekehrt kann es auch Ausnahmefälle geben, bei denen zu Papierakten auch ergänzende elektronische Informationen vorhanden sind. In Abs. 2 wird sichergestellt, dass bei solchen Hybridakten im jeweils führenden System auf die an anderer Stelle verwahrten Unterlagen hingewiesen wird. Der Zusammenhang der Unterlagen muss dauerhaft nachvollziehbar sein.

Abs. 3

Hier wird der Zweck der Aktenführung zusammengefasst, wobei der Nachvollziehbarkeit eine besondere Bedeutung zukommt. Gerade bei komplexen Geschäftsabläufen ist es unerlässlich, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und Entscheide dokumentiert werden. Dies dient der Transparenz staatlichen Handelns.

Abs. 4

Um die Bedeutung der Aktenführung im Zusammenhang mit der Archivierung abzubilden, werden hier die wesentlichen Bedingungen an die Aktenführung ausdrücklich genannt, wobei dem Ordnungssystem eine besondere Bedeutung zukommt. Dieses ist nicht nur zur Bewertung der Akten bei der Übernahme in das Archiv relevant, sondern auch für den Aktenproduzenten selber, da an-

hand des Ordnungssystems Akten zielgerichtet gesucht und deren Aufbewahrung effizienter organisiert werden können. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Akten analog oder elektronisch vorhanden sind. In beiden Fällen ist zur korrekten Ablage ein Ordnungssystem notwendig.

Abs. 5

Die Aktenproduzenten sind verpflichtet, die Akten mit Metadaten zu versehen. Diese sind unerlässlich, um ein effizientes Auffinden von Information zu Sachthemen sicherzustellen. Diese Metadaten kann nur der Aktenproduzent verlässlich erstellen. Es ist vorgesehen, die zwingend notwendigen Metadaten in der Verordnung zum Archivgesetz zu nennen. Dies ist deshalb sinnvoll, weil sich aufgrund der technologischen Entwicklung Änderungen ergeben können, die mit einer Änderung der Verordnung rascher aufgenommen werden können.

Abs. 6

Die Akten müssen nach Abschluss des Geschäftsvorgangs vollständig sein und abgeschlossen werden. Handelt es sich um laufende Verwaltungsverfahren, müssen die Akten nach Vorliegen eines rechtskräftigen Endurteils abgeschlossen werden.

Abs. 7

Die Verpflichtung zur Führung eines Zwischenarchivs richtet sich vor allem an grosse Dienststellen, die serielle Massenakten produzieren, also z. B. die Steuerverwaltung oder das Migrationsamt. Akten, die nicht mehr direkt zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, die aber aufgrund von gesetzlichen Vorgaben unterschiedlich lange aufbewahrt werden müssen, müssen in einem Zwischenarchiv gelagert werden, bis die Aktenabgabe an das Staatsarchiv erfolgen kann. Die Aufbewahrungsfristen richten sich nach den Fachgesetzen und Ausführungserlassen und können 5 bis 30 Jahre, teilweise auch länger betragen.

Ein Zwischenarchiv entlastet die laufende Registratur und dient damit der Übersichtlichkeit. Das Zwischenarchiv dient archivtechnisch gesehen zur Aufbewahrung von Akten, die in einer semi-aktiven Phase sind. Das Zwischenarchiv liegt in der Verantwortung der Aktenproduzenten. Für digitale Akten dient hierzu in der kantonalen Verwaltung in der Regel das System d.3, das als Zwischenspeicher im Sinn eines Zwischenarchivs genutzt wird.

Abs. 8

Die Systeme zur elektronischen Aktenführung müssen eine Exportmöglichkeit haben (Schnittstelle), damit die elektronischen Daten aus dem System in das digitale Endarchiv des zuständigen Archivs übernommen werden können. Die Exportmöglichkeit umfasst die archivwürdigen Daten und die Metadaten. Die Bereitstellung einer Exportmöglichkeit gemäss der Vorgaben des zuständigen Archivs liegt in der Verantwortung des Aktenproduzenten, wobei das Staatsarchiv wie bisher bereit ist, bei der Entwicklung von Exportmöglichkeiten aus Sicht der archivischen Anforderungen beratend tätig zu sein und entsprechend Unterstützung zu bieten. Die schweizerischen Staatsarchive und das Bundesarchiv sowie einige Stadtarchive der Schweiz haben mit der Koordinationsstelle für die Langzeitarchivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen (KOST), an deren Gründung das Staatsarchiv beteiligt war, ein Kompetenzzentrum geschaffen, welches die beteiligten Archive berät und unterstützt.

Abs. 9

Bei Einführung neuer technischer Mittel, wobei hier insbesondere Informationsverwaltungssysteme in Betracht kommen, ist sicherzustellen, dass die in bestehenden Informationsverwaltungssystemen vorhandenen Informationen und die dazugehörigen Metadaten weiterverwendet, migriert oder dem zuständigen Archiv abgeliefert werden können. Dieses Erfordernis zu erfüllen, ist Aufgabe des öffentlichen Organs.

Art. 5 Aufbewahren von Akten und Archivgut

Abs. 1

Akten und Archivgut müssen sicher aufbewahrt werden. Die dafür notwendigen baulichen und technischen Massnahmen (Archivmagazine, Lesesaal, Arbeitsplätze und Informatikhard- und software) sind von den zuständigen Archiven in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Dienststellen sicherzustellen. Eingefügt wurde hier auch, dass Akten und Archivgut vor dem unbefugten Zugriff Dritter geschützt aufzubewahren sind. Dies ist eine notwendige Präzisierung und bezieht sich sowohl auf die analogen Akten, die Dritten nicht unerlaubt zugänglich sein dürfen, als auch auf die elektronischen Akten, auf die Dritte nicht Zugriff haben dürfen.

Abs. 2

Was in den Archiven endarchiviert wird, darf nicht an Dritte veräussert werden, da damit Archivgut der Gesellschaft entzogen würde. Akten und Archivgut können daher nicht erworben werden, auch nicht durch Ersitzung. Ein Widerspruch zu Art. 728 ZGB liegt nicht vor, da es sich hier um Akten öffentlicher Organe handelt, für die das Zivilrecht nicht anwendbar ist.

Art. 6 Bewertung

Abs. 1

Es ist unabdingbar, dass die Bewertung in Absprache und in Zusammenarbeit mit dem Aktenproduzenten erfolgt. Diese verfügen über die Kenntnis aus dem laufenden Geschäft. Dies ist bereits heute und seit langer Zeit der Fall.

Abs. 2

Die Entscheide werden schriftlich oder im elektronischen System festgehalten. Letzteres verweist auf die Tatsache, dass aufgrund der technologischen Entwicklung entsprechende Entscheide immer häufiger im verwendeten Informationssystem festgehalten werden.

Zudem wird hier das Instrument der Ablieferungsvereinbarung festgehalten, das den Prozess der Aktenbewertung vereinfacht, weil in der Ablieferungsvereinbarung bereits vor der Abgabe der Akten an das zuständige Archiv in gegenseitiger Absprache festgelegt wird, welche Akten archivwürdig sind und welche Akten nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist vernichtet werden können.

Abs. 3

Bei der Bewertung der Akten ist es bisher nicht zu Differenzen zwischen dem Staatsarchiv und den Aktenproduzenten gekommen. Sollte dies dennoch eintreten, so sieht Abs. 3 vor, dass dann das Staatsarchiv bzw. das zuständige Archiv entscheidet.

Abs. 4

Der Kanton und die Gemeinden sind in verschiedenen Organisationen der engeren und weiteren Zusammenarbeit Mitglied. Es besteht demnach ein Interesse, dass auch diese Akten sachgerecht archiviert werden, zumal dies zur Entlastung der eigenen Archive beitragen kann. Da die Zusammenarbeit immer wichtiger wird, werden auch die entsprechenden Organisationen wichtiger. So haben sich die Staatsarchive der Ostschweiz vor einigen Jahren abgesprochen, welches Archiv z.B. die Akten von Direktorenkonferenzen zur Endarchivierung übernimmt. Das Staatsarchiv übernimmt die Akten der Sozialdirektorenkonferenz der Ostschweiz.

Art. 7 Anbietepflicht

Abs. 1

Hier wird die Anbietepflicht der öffentlichen Organe den zuständigen Archiven gegenüber festgehalten. Die öffentlichen Organe müssen ihre Akten zur Übernahme anbieten.

Abs. 2

Öffentliche Organe, die im Auftrag des Bundes tätig sind, bzw. Bundesrecht vollziehen, dessen Umsetzung vom Bund an die Kantone delegiert wurde, gleichzeitig aber Teil der kantonalen Verwaltung sind, unterstehen ebenfalls der Anbietepflicht. Dies gilt zum Beispiel für das Sozialversicherungsamt. Das Bundesarchiv lehnt die Übernahme der Fallakten ab. Daher müssen diese, soweit sie den Kanton Schaffhausen betreffen, zur Übernahme angeboten werden. Dies geschieht im Fall des Sozialversicherungsamtes bereits heute.

Abs. 4

Hier wird der Fall der Auflösung eines öffentlichen Organs geregelt (z.B. durch Verselbständigung) und festgehalten, dass die bis zur Auflösung entstandenen Akten dem zuständigen öffentlichen Archiv zur Übernahme angeboten werden müssen.

Aktenführung und Archivierung soll auch für selbständige und unselbständige Anstalten sowie für private Organisationen, die im Auftrag Staats- oder Gemeindeaufgaben erledigen, klar geregelt werden. Daher müssen Akten aus der entsprechenden Aufgabenerfüllung zur Übernahme angeboten werden.

Abs. 5

Das Staatsarchiv übernimmt bereits heute solche Akten, so z. B. im Fall der Gebäudeversicherung, der Spitäler Schaffhausen und der Wirtschaftsförderung.

Abs. 6

Von der Anbietepflicht entbunden sind diejenigen öffentlichen Organe (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a), die über eine spezialgesetzliche Grundlage zur Archivierung verfügen. Die Schaffhauser Kantonalbank (SHKB) ist kein öffentliches Organ gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a und untersteht daher nicht dem Archivgesetz und damit auch nicht der Anbietepflicht. Indessen soll der Umstand, dass die SHKB bereits heute ein eigenes Archiv führt, durch eine Ergänzung des Kantonalbankgesetzes (SHR 951.100) festgehalten werden (siehe Art. 21 Abs. 5).

Art. 8 Archivierung digitaler Unterlagen

Abs. 1

Das Staatsarchiv ist in der Lage, das aktuell eingesetzte System DIMAG zur digitalen Langzeitarchivierung allen Gemeinden des Kantons zur Verfügung zu stellen. Die Weitergabe erfolgt kostenlos, doch werden für den laufenden Betrieb anteilmässig kostendeckende Gebühren erhoben. Es geht also nicht darum, dass das Staatsarchiv mit dieser Lösung Gewinn erwirtschaftet. Zudem handelt es sich um ein Angebot, das für die Gemeinden freiwillig ist.

Abs. 2

Für die sachgerechte digitale Langzeitarchivierung ist erheblicher Aufwand notwendig, da die im digitalen Magazin endarchivierten Daten gepflegt werden müssen, um ihre Lesbarkeit über lange Zeiträume sicherzustellen. Dies kann insbesondere für kleinere Gemeinden ein zu grosser Aufwand sein, weshalb hier die Möglichkeit geschaffen wird, dass Gemeinden, die dies wünschen, diese Aufgaben dem Staatsarchiv gegen Entgelt übertragen können. Das Staatsarchiv übernimmt den Gemeinden gegenüber die Rolle des Kompetenzzentrums zur digitalen Langzeitarchivierung.

Abs. 3

Da die Entwicklung im digitalen Bereich der Speicherlösungen in einem ständigen Wandel begriffen ist, soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Daten auch ausserhalb des Kantons, aber innerhalb der Schweiz gelagert werden dürfen. Dies ist bereits heute in der Archivverordnung §15 Abs. 1^{bis} so geregelt.

Art. 9 Vernichtung

Abs. 1

Akten, die als nicht archivwürdig bewertet werden, müssen unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen vernichtet werden.

Kann in einem von öffentlichen Organen verwendeten Geschäftskontrollsystem ein Eintrag nicht gelöscht werden, so muss der Eintrag storniert werden. Im Sinn dieses Gesetzes entspricht die Stornierung von Unterlagen einer Löschung.

Abs. 2

Das Gebot der Vernichtung bezieht sich auch auf digitale Daten. Die Löschung von digitalen Daten erfordert besondere Massnahmen, da sichergestellt werden muss, dass diese Daten tatsächlich vernichtet sind und nicht durch technische Hilfsmittel wieder lesbar gemacht werden können.

Abs. 3

Es muss ein Protokoll über die vernichteten Daten erstellt werden. Das gilt auch für die Vernichtung von digitalen Daten (vgl. Abs. 2). Was wurde wann und von wem vernichtet. Das Protokoll kann schriftlich oder digital im verwendeten Informationssystem festgehalten werden. Dies dient der Transparenz und der Effizienz, da damit vermeintlich vorhandene, aber tatsächlich vernichtete Akten nicht gesucht werden müssen.

Abs. 4

Es kann vorkommen, dass Akten erst bei der Abgabe abschliessend bewertet werden können. Dazu zählen z. B. Akten zu Projekten, deren Relevanz sich erst nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist beurteilen lässt. Analog zu Art. 6 Abs. 3 soll auch hier das Archiv im Fall von Differenzen abschliessend entscheiden. Bisher haben sich keine solchen Fälle ergeben. Die Ablieferung konnte immer einvernehmlich geregelt werden.

3. Archive

Art. 10 Staatsarchiv

Das Staatsarchiv übernimmt die Aufgabe, Art. 47 Abs. 4 der Kantonsverfassung umzusetzen, wonach die Dienststellen als Aktenproduzenten die Information zukünftiger Generationen sicherstellen. Daraus leitet sich die Rolle des Staatsarchivs für die öffentlichen Organe des Kantons als Endarchiv der Akten ab. Gleichzeitig hat das Staatsarchiv für die Archive im Kanton eine Leitfunktion, dies insbesondere gegenüber den Gemeindearchiven, die – mit Ausnahme der Archive der Städte Schaffhausen und Stein am Rhein – über keine professionelle Archivbetreuung verfügen.

Abs. 3

Die in Abs. 3 vorgesehene Erweiterung des Kompetenzbereichs des Staatsarchivs, indem es neu auch archivfachliche Weisungen zuhanden der öffentlichen Organe und der Gemeindearchive erlassen kann, soll eine möglichst einheitliche Praxis im Umgang mit Akten sicherstellen.

Abs. 4

Das Staatsarchiv vereinbart im gegenseitigen Einvernehmen mit den öffentlichen Organen die jeweiligen Ordnungssysteme. Das gegenseitige Einvernehmen ist wichtig, da damit das verwaltungsspezifische Know-how der Aktenproduzenten auf ihre Akten bezogen optimal genutzt werden kann. Die Ordnungssysteme dienen auch der Festlegung, welche Akten später vom Staatsarchiv zur Endarchivierung übernommen werden. Es soll hier keine überbordende Kontrollbürokratie festgeschrieben werden. Gerade bei kleinen Dienststellen kann das Ordnungssystem auch sehr einfach sein.

Art. 11 Gemeindearchive

Dass die Gemeinden ein Gemeindearchiv zu führen haben, ist bereits in Art. 99 des Gemeindegesetzes verankert. Dass das Staatsarchiv als fachlicher Ratgeber zur Verfügung steht und im Rahmen seiner personellen und finanziellen Möglichkeiten Unterstützung bei der Lösung von archivischen Problemen bietet, ist in Art. 10 Abs. 2 und Abs. 5 bei den Aufgaben des Staatsarchivs festgelegt.

In Abs. 3 wird die bereits heute bestehende Praxis festgehalten, dass die Übernahme des Archivs einer durch Zusammenschluss aufgehobenen Gemeinde im Zusammenschlussvertrag festgelegt werden muss. Damit soll verhindert werden, dass Archive nicht mehr eigenständig bestehender Gemeinden nicht mehr betreut und schliesslich "vergessen" werden. Hier soll also aus Sicht des Archivgutes im Fall einer Gemeindefusion Klarheit geschaffen werden.

Abs. 4

Die bestehende Gemeindearchivverordnung (SHR 120.101) ist nach Erlass dieses Gesetzes vom Regierungsrat entsprechend anzupassen bzw. aufzuheben (vgl. Ausführungen zu Art. 21).

Abs. 5 richtet sich vor allem an die Gemeinden, die Zweckverbände unterhalten. Die Akten aus deren Tätigkeit sollen in einem Gemeindearchiv endarchiviert werden.

Art. 12 Aufgaben des zuständigen Archivs

Die definierten Aufgaben folgen dem Lebenszyklus von Unterlagen und dem Ablauf der archivischen Arbeit, die von der Bestandsbildung über die Erschliessung und die Erhaltung zur Vermittlung führt. Lit. d betont die Sicherstellung der Lesbarkeit des Archivgutes. Damit ist vor allem die Sicherstellung der Lesbarkeit von elektronischen Daten im Fokus. Endarchivierte Daten müssen stets lesbar gehalten werden, was auch angesichts des technologischen Wandels in der IT gewährleistet werden muss.

Lit. f betont die Wichtigkeit, Verzeichnisse öffentlich zugänglich zu machen. Dies geschieht im Fall des Staatsarchivs über die Archivdatenbank. Im Fall der Gemeindearchive, ausgenommen der Stadtarchive von Schaffhausen und Stein am Rhein, geschieht dies bisher nicht. Dies hängt auch mit dem unterschiedlichen Erschliessungsgrad in den Gemeindearchiven zusammen. Die Formulierung ist aber bewusst offen gewählt, womit auch die öffentliche Zugänglichmachung eines einfachen Verzeichnisses ausreichend ist.

Lit. h nennt ausdrücklich auch die Vermittlung und die Auswertung des Archivguts als Aufgabe. Dies geschieht im Fall der Auswertung durch Mitarbeit und Unterstützung bei Forschungsvorhaben, wie gegenwärtig z. B. bei der Bearbeitung der Rechtsquellen von Schaffhausen im Zeitraum von 1416 bis 1550. Im Fall der Vermittlung ist an die Teilnahme an der Museumsnacht und an den gesamtschweizerischen Archivtagen wie auch an Social Media zu denken. So betreibt das Staatsarchiv erfolgreich einen Instagram Account, in dem in regelmässiger Folge Einblicke in Bestände und Arbeit im Archiv gewährt wird. Ab Mitte 2025 wird das Staatsarchiv mit dem digitalen Lesesaal zudem ein umfangreiches virtuelles Nutzungsangebot zur Familienforschung, Häuserforschung, Orts- und Regionalgeschichte zur Verfügung stellen. Dieses Angebot wird laufend ausgebaut werden.

4. Aktenzugang

Art. 13 Grundsatz

In einem demokratisch verfassten Rechtsstaat ist es zentral, dass für jede Akte ein Zeitpunkt eintritt, ab dem sie ohne besondere Rechtfertigung oder Begründung eingesehen werden kann.

In Abs. 2 wird der Widerspruch verhindert, dass bereits einmal öffentlich zugängliche Akten nach ihrer Ablieferung an das zuständige Archiv einer neuen Schutzfrist unterstellt werden. Akten, die einmal öffentlich zugänglich waren, sollen auch nach der Ablieferung an das zuständige Archiv zugänglich bleiben.

Art. 14 Umfang des Zugangs

Der Artikel umschreibt die Arten, wie der Zugang zum Archivgut möglich ist. Dass die Archive den Zugang entsprechend gewährleisten, ist selbstverständlich und verlangt eine entsprechende Infrastruktur, wie einen Lesesaal oder zumindest ein Lesezimmer. Selbst bei den Gemeinden kann in der Regel ein Lesezimmer für die Aktenkonsultation bereitgestellt werden. Im Staatsarchiv und in den Stadtarchiven von Schaffhausen und Stein am Rhein sind Lesesäle fester Bestandteil der Archivinfrastruktur.

Lit. d ist deshalb von Bedeutung, da auch die Möglichkeit der Rückleihe an den Aktenproduzenten besteht. In seltenen Fällen kann es notwendig sein, dass bereits endarchivierte Akten nachträglich noch einmal zur Einsicht benötigt werden. Sie werden aber nur an den jeweiligen Aktenproduzenten rückgeliehen und dürfen nicht verändert werden. Ausleihen an Institutionen Dritter, insb. andere Archive oder Museen, sind zudem im Sinn der Vermittlungstätigkeit gemäss Art. 12 lit. h wichtig.

Lit. e legt fest, dass in besonderen Fällen der Zugang zum Original verweigert werden kann, wenn der konservatorische Zustand eine Vorlage des Originals nicht erlaubt. Dank der digitalen Fotografie kann aber in diesen Fällen auch eine digitale Aufnahme vorgelegt werden, die den Zugang zum Inhalt des Originals sicherstellt.

Art. 15 Schutzfristen

Heute beträgt die allgemeine Schutzfrist gemäss Archivverordnung § 17 Abs. 1 50 Jahre nach Abschluss der Akte. In der Archivpraxis hat sich mittlerweile eine allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren für nicht besonders schützenswerte Personendaten durchgesetzt. Es ist daher angezeigt, die Schutzfrist auf 30 Jahre zu senken. Dies auch vor dem Hintergrund, dass bei Sachakten das Öffentlichkeitsprinzip zunehmend greift. Gleichwohl ist es richtig, eine Schutzfrist beizubehalten, da diese auf Gesuch hin aufgehoben werden kann (vgl. Art. 18), aber nicht aufgehoben werden muss. Zudem erfolgt eine Aufhebung während der Schutzfrist unter Auflagen, wie z. B. dem Verbot der Weitergabe der Daten an Dritte.

Die Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten wird gemäss Abs. 2 bei 100 Jahren belassen, wie es der bisher gültigen Regelung in der Archivverordnung § 17 Abs. 1 entspricht. Eine Senkung dieser Schutzfrist ist auch deshalb nicht angezeigt, weil die Lebenserwartung steigt, und ein öffentliches Archiv nicht nur den Zugang, sondern auch die schutzwürdigen Interessen Dritter, die in den Akten erwähnt sind, gewährleisten muss, und weil hier auch Akten gemeint sind, die der beruflichen Schweigepflicht unterstehen. Zudem entspricht eine Schutzfrist von 100 Jahren im Fall von besonders schützenswerten Personendaten einer verbreiteten Praxis in den Kantonen.

Die Schutzfrist beginnt mit dem Datum des Abschlusses der Akte zu laufen. Dies festzuhalten ist deshalb wichtig, weil sich bei dieser Frage immer wieder Unsicherheiten ergeben, wenn z. B. behauptet wird, die Schutzfrist beginne mit der Anlage der Akte zu laufen.

Art. 16 Zugang vor Ablauf der Schutzfrist im Allgemeinen

Schutzfristen sind allgemeine Regelungen, die den Grundsatz festhalten und die Arbeit der Archive wesentlich erleichtern. Es gibt aber immer wieder Fälle, bei denen Akten, die noch unter Schutzfrist stehen, zugänglich sein sollten, weil andere Rechtsgüter, z. B. das Forschungsinteresse, überwiegen. Der Artikel regelt das Verfahren.

Abs. 1

Bisher hatte gemäss Archivverordnung die aktenabliefernde Stelle über die Aufhebung der Schutzfrist zu entscheiden (§ 17 Abs. 2). Neu soll diese Kompetenz auf das Archiv übertragen werden, wobei Art. 8b des Organisationsgesetzes die überwiegenden Interessen definiert. Diese Definition gilt hier sinngemäss.

Abs. 2

Hier wird die wesentliche Voraussetzung zur Aufhebung der Schutzfrist im Einzelfall festgelegt. Mit der Formulierung wird aber angezeigt, dass der Begriff "wissenschaftliche Forschungsvorhaben" weiter gefasst ist, und z. B. auch das Verfassen von Maturaarbeiten, die nicht streng wissenschaftlichen Kriterien entsprechen, oder Arbeiten zur Familienforschung umfassen kann. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um Sachakten handelt, also um Akten, die keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten.

Abs. 5

Hier wird auf die Tatsache verwiesen, dass unter den in Art. 15 Abs. 2 erwähnten Akten auch solche sind, die besonderen Geheimhaltungspflichten unterstehen. Diese dürfen nur dann vor Ablauf der Schutzfrist zugänglich gemacht werden, wenn bei der zuständigen Aufsichtsbehörde gemäss Art. 321 StGB eine Entbindung von der beruflichen Schweigepflicht eingeholt wurde. Bei den Berufen des Gesundheitswesens ist dies das Departement des Innern, bei den Anwältinnen und Anwälten ist es die Aufsichtskommission über das Anwaltswesen.

Art. 17 Zugang vor Ablauf der Schutzfrist durch die betroffene Person

In Abs. 1 wird der Rechtsgrundsatz festgehalten, dass betroffene Personen Zugang zu ihren Akten haben, auch wenn diese noch unter Schutzfrist stehen. Art und Umfang werden durch das Archiv festgelegt. So kann es z. B. unumgänglich sein, Stellen zu schwärzen, wenn es sich um schutzwürdige Interessen Dritter handelt. Dieser Grundsatz ist in Abs. 4 ausdrücklich festgelegt, weil sich auch hier immer wieder Fragen stellen.

Abs. 2 hält fest, wie die Authentizität des Archivguts auch im Fall seiner Benutzung gesichert wird. Dies hier klar zu regeln ist auch deshalb notwendig, weil es immer wieder vorkommt, dass Betroffene ihre Akte im Original aus dem Archiv mitnehmen möchten.

In Abs. 3 wird der betroffenen Person das Recht eingeräumt, entsprechende Vermerke zu machen, wenn die Akte aus ihrer Sicht falsche Informationen zu ihrer Person enthält. Dies schliesst eine formelle Gegendarstellung ein, welche die betroffene Person der Akte beifügen lassen kann. Die ursprüngliche Schutzfrist wird dadurch nicht verlängert.

Art. 18 Zugang vor Ablauf der Schutzfrist durch das abliefernde öffentliche Organ

Archive dienen auch den öffentlichen Organen als Informationsplattform zur Verwaltungsführung. Entsprechend hoch sind auch die Anfragen aus der Verwaltung nach Akten und Informationen im Staatsarchiv.

Abs. 1

In Abs. 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass dem öffentlichen Organ, das die Akten ablieferte, auch während der Schutzfrist kostenlos Zugang zu den eigenen Akten gewährt wird. Der Zugang soll aber im Staatsarchiv gewährt werden und betrifft nur die eigenen Akten. Zudem ist es nicht erlaubt, an den bereits endarchivierten Akten (zum Beispiel im Fall von Gesetzesvorhaben, die länger zurückliegen) Veränderungen vorzunehmen. Eine Ausleihe kann zur Aufgabenerfüllung im Einzelfall unerlässlich sein.

Abs. 2 schränkt den Zugang insofern ein, wenn es sich um Datensammlungen handelt. Dann ist eine Interessenabwägung vorzunehmen, wobei ein überwiegendes öffentliches Interesse oder die Einwilligung der betroffenen Person besonders gewichtet wird.

Art. 19 Zugang zu Archivgut von Privaten

Das Staatsarchiv betreut aktuell 89 Deposita von Vereinen und Privaten. Dies entspricht einer langen Tradition und bildet auch den Auftrag des Staatsarchivs ab, für die Geschichte der Region wertvolle Aktenbestände für die Nachwelt zu sichern. Mit dem Depositär wird ein Depositumsvertrag abgeschlossen, in dem auch die Zugangsmodalitäten festgelegt sind. Diese entsprechen in der Regel denjenigen, die für Akten der öffentlichen Organe gelten. Bei Deposita, die seit Jahrzehnten im Staatsarchiv liegen, und zu denen kein entsprechender Vertrag abgeschlossen wurde, gelten die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes. Es ist festzuhalten, dass sich in der Praxis bisher keine Probleme mit dieser Lösung ergeben haben.

Art. 20 Gebühr

Es entspricht einem Grundsatz in der Schweizer Archivlandschaft, dass die Benützung der öffentlichen Archive unentgeltlich ist. Abs. 2 legt die Ausnahmen von dieser Regel fest. Diese kommen insbesondere dann zum Tragen, wenn umfangreiche Recherchen für Dritte unternommen und wenn Gutachten für Dritte erstellt werden, oder wenn Reproduktionen verlangt werden. Gebühren können auch dann anfallen, wenn die Abgeltung von Urheber- und Verwertungsrechten, die beim zuständigen Archiv liegen, betroffen ist. Dies ist allerdings gegenwärtig im Fall des Staatsarchivs nicht gegeben. Aber das Stadtarchiv Schaffhausen besitzt fotografische Bestände, auf welche diese Regelung zutrifft.

Abs. 3

In Abs. 3 wird die aktuelle Praxis abgebildet, wonach sich die Gebühren sinngemäss nach den Bestimmungen der Verwaltungsgebührenverordnung vom 16. Oktober 1973 richten (SHR 172.201).

Art. 21 Änderung bisherigen Rechts

Da mit dem Archivgesetz nun eine umfassende Gesetzgebung zur Aktenführung und Archivierung geschaffen wird, kann in verschiedenen Gesetzen, die bisher zur Archivierung Bestimmungen enthalten haben, auf die neue Gesetzgebung verwiesen werden. Dies gilt für das Gemeindegesetz, das Organisationsgesetz, das Justizgesetz, das Kantonale Datenschutzgesetz sowie für die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Art. 21 Abs. 1 bis 4 und 6). Durch eine Ergänzung des Kantonalbankgesetzes wird geregelt, was in der Praxis bereits besteht.

Nach Erlass der vorliegenden Gesetzgebung sind sodann die Archivverordnung für das Staatsarchiv (SHR 172.301) und die Gemeindearchivverordnung (SHR 120.101) einer Totalrevision zu unterziehen. Es ist geplant, sämtliche Ausführungsbestimmungen zum Archivgesetz in einer Archivverordnung zu erlassen.