



Freiburg, November 2016

Erläuternder Bericht

Vorentwurf zum Reglement über die Archivierung (ArchR)

Inhaltsverzeichnis

1.	Allgemeines	1
2.	Die groben Züge des Vorentwurfs	3
3.	Kommentare	5
3.1.	Erstes Kapitel - Allgemeine Bestimmungen	5
3.2.	Zweites Kapitel – Organisation der Archivierung	6
3.3.	Drittes Kapitel – Sonderregelungen	8
3.4.	Viertes Kapitel – Zugang zu den historischen Archiven und Nutzung	10

1. Allgemeines

1.1. Das Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG, SGF 17.6) wurde am 10. September 2015 verabschiedet und trat am 1. Januar 2016 in Kraft¹. Dieses erste Gesetz, das speziell der Archivierung der öffentlichen Dokumente im Kanton Freiburg gewidmet ist, entspricht einer allgemeinen Entwicklung der Gesellschaft, die seit einigen Jahrzehnten eine quantitative und qualitative Revolution kennt, einerseits mit der Verbreitung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie und andererseits mit den steigenden demokratischen Anforderungen in Sachen Datenschutz und Transparenz der politischen Tätigkeit. Ein modernes Gesetz über die Archivierung muss notwendigerweise diese beiden Aspekte berücksichtigen und die rechtliche Umgebung, die von der Gesetzgebung über den Datenschutz sowie über die Information und den Zugang zu Dokumenten gebildet wird, ergänzen².

¹ Botschaft [2014-DICS-42](#) vom 24. Februar 2015 zum Gesetzesentwurf über die Archivierung und das Staatsarchiv, TGR 2015 S. 1666 ff. (Botschaft ArchG und, allgemein, das Dossier [ParlInfo 2014-DICS-42](#) und die Debatten im [TGR Sept. 2015](#)).

² Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG, [SGF 17.1](#)) und Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG, [SGF 17.5](#)), letzteres ergänzt durch die Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten (DZV, [SGF 17.54](#)). S. dazu Botschaft ArchG; TGR 2015 S. 1668.

1.2. Das ArchG gilt für die Archive, die im Rahmen der Tätigkeit des Staates, der übrigen Gemeinwesen und der privaten Organisationen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, erstellt oder empfangen werden.

Die Begriffe Archivierung und Archiv werden dort ausführlich definiert. Es geht dabei nicht mehr nur um die Aufbewahrung der Dokumente im Hinblick auf ihre Ablieferung an das Archiv, wie sie im Gesetz über die kulturellen Institutionen des Staates (KISG) vorgesehen war³. Betroffen ist der ganze «Ablauf, mit dem die erstellten oder empfangenen Dokumente verwaltet werden, von ihrer Schaffung oder ihrer Entgegennahme bis zu ihrer Vernichtung oder endgültigen Aufbewahrung mit dem Ziel, ihren Wert und ihren Sinn zu erhalten» (Art. 3 Bst. a ArchG). Zusätzlich zu den Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltung der «Zwischenarchive» (der «Vorarchivierung» gemäss Terminologie im KISG) und dem Anlegen des «historischen Archivs» deckt die Aufgabe weite Teile der Dokumentenverwaltung (Verwaltung der «laufenden Archive») ab, damit «eine kontinuierliche, effiziente und kontrollierte Archivführung sichergestellt werden kann» (Art. 1 Bst. a ArchG).

Im ArchG werden die Begriffe Integrität, Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit des öffentlichen historischen Archivs begründet und die Modalitäten für den Zugang zum Archiv festgelegt. Dabei gelten die Bestimmungen über den Datenschutz und die Information der Öffentlichkeit. Es wird aber auch der Ablauf der Archivierung bei den betreffenden Stellen und Ämtern allgemein organisiert (Verantwortung, Verwaltungs-, Bewertungs- und Aufbewahrungsmodalitäten). Zudem wird im ArchG die elektronische Archivierung als mittelfristiges Ziel genannt.

1.3. Das ArchG ist ein allgemeinverbindliches Rahmengesetz mit allgemeinem Wortlaut. Mit ihm sollen die Bestimmungen für richtiges Verhalten im Zusammenhang mit öffentlichen Archiven festgelegt werden. Deshalb wurden die detaillierte Beschreibung der Archivierungsverfahren, die Eigenheit gewisser Archive und die Details der Modalitäten für den Zugang zu Archivdokumenten in die Ausführungsgesetzgebung verschoben.

Sie ist der Inhalt dieses Entwurfs, mit dem möglichst genau den Anforderungen des ArchG und den Bedürfnissen der Dienststellen und öffentlichen Organe im Bereich der Verwaltung ihrer Dokumente und Archive entsprochen werden soll. Der Entwurf muss in einer dritten Etappe durch Weisungen und durch die Umsetzung betriebsbereiter und pragmatischer Lösungen ergänzt werden.

1.4. Der Vorentwurf wurde von einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe, die von der Staatskanzlei eingesetzt wurde, ausgearbeitet; sie wurde vom Vizekanzler präsiert, und ihr gehörten Vertreter des Staatsarchivs (StAF), des Amtes für Kultur (KA), des Amtes für Informatik und Telekommunikation (ITA), des Amtes für Personal und Organisation (POA), des Amtes für Gemeinden (Gema) und des Amtes für Gesetzgebung (GeGA) an. Ausserdem beteiligten sich ein Vertreter der richterlichen Gewalt (Frédéric Oberson, Generalsekretär des Kantonsgerichts), ein Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands (Fredy Huber, Gemeindeschreiber von Wünnewil-Flamatt) und ein Vertreter des Archivs der Stadt Freiburg (Jean-Daniel Dessonnaz, Stadtarchivar) an den Arbeiten.

Unter-Arbeitsgruppen («Organisation der Archivierung und elektronische Archivierung», «Gemeindearchive» und «Zugang und Benützung») behandelten die ihnen zugeteilten Themen. Die vollständige Arbeitsgruppe versammelte sich zweimal, die Untergruppen hielten sieben Sitzungen ab, und eine kleine Redaktionsgruppe, bestehend aus dem StAF und dem GeGA, hielt acht Sitzungen ab.

³ Gesetz vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (KISG, [SGF 481.0.1](#)); s. auch das geltende StAR (Reglement des Staatsarchivs vom 2. März 1993, [SGF 481.1.11](#)).

Einzelne Kontakte wurden zudem mit der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz aufgenommen (die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz hatten Gelegenheit, zu einer ersten Version des Vorentwurfs Stellung zu nehmen) und mit dem Sekretariat des Grossen Rates (das prüfen muss, ob für die Dokumente des Parlaments noch besondere Bestimmungen nötig sind). Gewisse Anträge des Universitäts-Archivisten wurden ebenfalls berücksichtigt.

Die Arbeiten begannen am 10. März 2016, und der Vorentwurf wurde von der Arbeitsgruppe in ihrer Sitzung vom 26. September 2016 bestätigt.

1.5. Das ArchG ist weitgehend von den entsprechenden Gesetzen der Kantone Waadt und Neuenburg beeinflusst. Deshalb sind logischerweise die Ausführungsbestimmungen dieser beiden Gesetze (mit ein paar weiteren Vorlagen) die Hauptinspirationsquelle für die Ausarbeitung des Reglements. Diese Bestimmungen wurden allerdings stark überarbeitet und ergänzt.

Insbesondere wurden die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Gesetzesvorentwurf (April–Juli 2014) berücksichtigt: Zahlreiche Dienststellen und öffentliche Organe hatten konkretere und genauere Angaben über die Organisation der Archivierung, die Abläufe, die Instrumente zur Führung der Archive und die elektronische Archivierung gewünscht.

Zudem wurden weitere Themen vertieft analysiert, wie etwa die Beziehung zum Zugangsrecht zu Dokumenten und der Datenschutz. Diese Analysen veranlassten die Staatskanzlei, dem Büro des Grossen Rates eine Berichtigung von Art. 16 Abs. 1 ArchG zu beantragen: Die besondere Schutzfrist, der gewisse historische Archive unterstellt sind, gilt nur für Dokumente mit *besonders schützenswerten* Personendaten. Das Adjektiv «besonders schützenswert» war beim Übergang vom Vorentwurf zum Entwurf unglücklicherweise verlorengegangen. Die Berichtigung wurde in der [ASF 2015_088a](#) veröffentlicht. Die Art. 12 Abs. 2 Bst. a und 44 Abs. 2 VE berücksichtigen diese Berichtigung bereits.

Schliesslich wurde den Einschränkungen wegen besonderer Status, wie bei der Archivierung bei den Gerichtsbehörden, bei den Gemeinden oder den Empfängern öffentlicher Aufträge Rechnung getragen.

2. Die groben Züge des Vorentwurfs

2.1. Das Reglement enthält 67 Artikel, beim ArchG sind es 21. Bei der Ausarbeitung wurde darauf geachtet, die Grundsätze des ArchG näher auszuführen und alle öffentlichen und staatlichen Strukturen des Kantons Freiburg abzudecken. Das Reglement bietet damit eine vollständige Umsetzung des ArchG.

Zusätzlich zu den üblichen allgemeinen Bestimmungen (Kap. 1, Art. 1–6 VE) und Übergangs- und Schlussbestimmungen (Kap. 5, Art. 64–67 VE) enthält es 3 Kapitel etwa gleichen Umfangs: Organisation der Archivierung (Kap. 2, Art. 7–25 VE); Sonderregelungen (Kap. 3, Art. 26–43 VE); Zugang zu den historischen Archiven und Nutzung (Kap. 4, Art. 44–63 VE).

2.2. Die **allgemeinen Bestimmungen (Kapitel 1)** sind im Wesentlichen den Organen, die besondere Funktionen bei der Archivierung ausüben, und Definitionen gewidmet.

Der Begriff «*für die Archivierung verantwortliches Organ*» wird im gesamten Reglement verwendet. Deshalb wird in **Artikel 5 VE** für jede Kategorie von Einheiten, die der Gesetzgebung über die Archivierung unterstellt sind, festgelegt, um welches spezifische Organ es sich handelt: das StAF für die Organe des Staates und die mit staatlichen Aufgaben Beauftragten; das ausführende

Organ der betreffenden Körperschaft, für die Gemeinden, die Gemeindeverbände, die Agglomerationen und die mit Gemeindeaufgaben Beauftragten; oder das leitende Organ einer Einheit, die ermächtigt ist, ihr Archiv selbständig zu verwalten. Genauere Angaben und Ergänzungen zu diesen Organen finden Sie in den *Artikeln 27 Abs. 2* (selbständige Archivierung), *29 Abs. 3* (Gerichtsbehörden) und *32 VE* (Gemeinden und interkommunale Zusammenarbeit).

Das für die Archivierung verantwortliche Organ beschäftigt sich hauptsächlich mit der Schlussphase des Archivierungsvorgangs, und zwar in zweierlei Hinsicht: Es ist einerseits hauptverantwortlich für das historische Archiv und den Zugang zu diesem (s. Kap. 4). Andererseits erledigt es auch einen Teil der Arbeitsschritte, welche die Dokumente vom Status der laufenden Archive und Zwischenarchive in denjenigen der historischen Archive überführen. Bei diesen Arbeitsschritten arbeitet es eng mit dem «abliefernden Organ» zusammen: Es genehmigt den Klassierungs- und Verwaltungsplan (*Art. 8 Abs. 3 VE*); es beteiligt sich an der Bewertung der Archivwürdigkeit der Dokumente (*Art. 13 Abs. 1 VE*) und legt ihre endgültige Bestimmung fest (*Art. 13 Abs. 2 VE*); es arbeitet an der Festlegung der Datenträger für die Aufbewahrung der Dokumente mit (*Art. 14 Abs. 2 AP*); es validiert die Modalitäten für die Ablieferung beim historischen Archiv (*Art. 15 VE*); es erfasst die Archiveingänge (*Art. 17 Abs. 1 VE*) und genehmigt die Vernichtungen (*Art. 19 Abs. 1 und 20 Abs. 4 VE*).

Ausserdem befasst sich das für die Archivierung verantwortliche Organ auch mit der Führung des laufenden Archivs und Zwischenarchivs, allerdings weniger direkt, eher im Hinblick auf Weisungen, Beratung, Unterstützung und Überwachung (*Art. 10 VE*). Bei den Einheiten, die ermächtigt sind, ihr Archiv selbständig zu verwalten, ist nicht ihr eigenes für die Archivierung verantwortliches Organ dafür zuständig, sondern das StAF (für die Organe des Staates) oder das ausführende Organ des betreffenden Gemeinwesens (für die kommunalen oder interkommunalen Organe) (s. *Art. 27 Abs. 2 und 36 Abs. 3, 3. Satz, VE*).

2.3. Die Bestimmungen über die **Organisation der Archivierung (Kapitel 2)** bilden einen wesentlichen Teil des Reglements. Sie enthalten die Bestimmungen über die Führung der laufenden Archive und Zwischenarchive für die öffentlichen Organe, die für sich eine Ansprechperson bezeichnen (*Art. 9 VE*) und einen Klassierungs- und Verwaltungsplan aufstellen müssen (*Art. 8 VE*). Dabei halten sich diese Organe an die Weisungen und werden vom für die Archivierung verantwortlichen Organ unterstützt (*Art. 10 VE*). In den Bestimmungen stehen auch die Verfahren für die Bewertung der Archive (Bestimmung der Archivwürdigkeit und Festlegung der endgültigen Bestimmung, *Art. 11–13 VE*), für die Ablieferung der Archive beim für die Archivierung verantwortlichen Organ (*Art. 14 und 15 VE*) und für die Vernichtung der Dokumente (*Art. 19–21 VE*). Im Vorentwurf wird auch die Art der Aufbewahrung der historischen Archive festgelegt (*Art. 16–18 VE*). Ein spezieller Abschnitt ist der elektronischen Archivierung gewidmet, die einen besonders wichtigen und heiklen Bereich darstellt (*Art. 22–25 VE*). Die Selbständigkeit der Gemeinden wird auch hier anerkannt (*Art. 16 Abs. 2, 2. Satz, 22 Abs. 2 und 31 Abs. 2 Bst. c VE*); deshalb konzentriert sich der Vorentwurf hauptsächlich auf die Notwendigkeit, bei den Organen des Staates schon bei der Schaffung neuer Systeme an die langfristige Aufbewahrung der Informatikdaten zu denken (*Art. 23 Abs. 2 Bst. b und 24 Abs. 2 Bst. a VE*). Insbesondere ist die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, welche die Überlegungen und Projekte für die elektronische Archivierung beim Staat begleiten und koordinieren soll, vorgesehen (*Art. 25 VE*).

2.4. **Kapitel 3** des Reglements ist den **Sonderregelungen** im Bereich der Archivierung gewidmet. Es betrifft in erster Linie die Anstalten, Einrichtungen und Dienststellen, die ermächtigt sind, ihre Dokumente selber zu archivieren (*Art. 26–28 VE*). Es betrifft auch die richterliche Gewalt, wobei

das Kantonsgericht und das StAF diese Zuständigkeiten gemeinsam ausüben (*Art. 29 und 30 VE*). Ein umfangreicher Abschnitt ist den Gemeindearchiven und den Archiven über die interkommunale Zusammenarbeit gewidmet (*Art. 31–38 VE*). Weitere Bestimmungen betreffen die mit öffentlichen Aufgaben Beauftragten (*Art. 39 VE*), die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften – die an sich nicht der Gesetzgebung über die Archivierung unterstehen – (*Art. 40 und 41 VE*) sowie die privaten Bestände, die für die Geschichte des Kantons von Bedeutung sind. Für ihren Erwerb ist ein koordiniertes Vorgehen zwischen dem StAF und den kulturellen Einrichtungen und Dienststellen des Staates vorgesehen (*Art. 42 und 43 VE*).

2.5. Kapitel 4 handelt vom **Zugang zu den historischen Archiven** und ihrer Benützung. Bis auf einige Einzelheiten gelten die Ausführungen in diesem Kapitel sowohl für die Gemeinden als auch für den Staat. Die für die Archivierung verantwortlichen Organe sollen den Zugang der Öffentlichkeit zu den historischen Archiven möglichst erleichtern, die Forschung unterstützen und das Archivgut zur Geltung bringen. Im Gegenzug müssen die Forschenden gewisse Regeln beachten. Im ArchG werden die Schutzfristen für Archivadokumente festgelegt (ordentliche Frist von 30 Jahren, besondere Frist von 100 Jahren). Im Reglement werden die Bedingungen für besonderen Zugang während der Schutzfrist aufgrund des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, des Rechts auf Zugang zu eigenen Personendaten oder einer Ausnahmegewilligung festgelegt (*Art. 51, 52 VE*). Das Verfahren zur Anfechtung von archivierten Daten wird ebenfalls beschrieben (*Art. 53 VE*). Zudem werden im Reglement die Bedingungen für weitere Arten der Archivbenützung, wie Vervielfältigung, Ausleihen oder Verwendung zu kommerziellen Zwecken, festgelegt (*Art. 56–60 VE*). Ein letzter Abschnitt ist den Gebühren, die für die verschiedenen zusätzlichen Leistungen der für die Archivierung verantwortlichen Organe erhoben werden können, gewidmet, wobei zu beachten ist, dass der Zugang zu den öffentlichen historischen Archiven grundsätzlich gratis ist (*Art. 61, 62 VE*).

2.6. In den Übergangsbestimmungen (*Art. 63 VE*) wird eine Frist von 5 Jahren für die Erstellung der Klassierungs- und Verwaltungspläne bei den öffentlichen Organen vorgesehen und eine solche von 3 Jahren für die Gemeinden und die Organe, die ermächtigt sind, ihr Archiv selbständig zu führen, um der Öffentlichkeit die Liste ihrer Archivbestände und die nötigen Suchinstrumente zur Verfügung zu stellen.

3. Kommentare

3.1. Erstes Kapitel - Allgemeine Bestimmungen

3.1.1. Bei den Debatten über das ArchG verhandelte der Grosse Rat ausführlich über die Unterstellung des StAF, seinen Status als kulturelle Institution, den Titel Staatsarchivar auf Gesetzesebene und die Aufhebung der Archivkommission⁴. Das Reglement berücksichtigt die einschlägigen Entscheide und Verhandlungen des Grossen Rates:

a) Die Archivierung und die Archive gehören nicht mehr zur Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, sondern zur *Staatskanzlei* (*Art. 2 VE*). Dieser Wechsel gilt bereits seit 1. Januar 2016⁵.

⁴ S. Eintretensdebatte, TGR 2015 S. 1571 ff., sowie Lesung der Artikel 13^{bis}, TGR 2015 S. 1576 f. und 20 (Änderung von Artikel 3 Abs. 2 KISG), TGR 2015 S. 1579 f. (Internetversion: [TGR Sept. 2015](#)).

⁵ Er wurde mit der Verordnung vom 7. Dezember 2015, in der das Staatsarchiv zur Staatskanzlei transferiert wurde, formalisiert ([ASF 2015_134](#)).

b) Auch wenn das StAF inzwischen eine der Staatskanzlei unterstellte Verwaltungseinheit mit dem Titel Zentraler Dienst ist, behält es seinen *Status als kulturelle Einrichtung* (es wird weiterhin im KISG erwähnt) und seine Rolle beim Kulturerbe. In Kapitel 1 zeigt sich dies in seiner Beteiligung an der Entwicklung einer koordinierten Politik zum Erhalt des Kulturerbes, in enger Zusammenarbeit mit den übrigen kulturellen Einrichtungen und Dienststellen des Staates, die mit Fragen der Kulturgüter betraut sind (*Art. 3 Abs. 3 VE*).

c) Der Leiter oder die Leiterin des StAF behält den Titel *Staatsarchivar/in* (*Art. 3 Abs. 4 VE*), dem in den Beziehungen nach aussen eine gewisse Bedeutung zukommt. Es stand übrigens nie zur Diskussion, diesen Titel abzuschaffen, sondern er sollte wie vor der Verabschiedung des ArchG auf der geeigneten Gesetzgebungsstufe in der Ausführungsreglementierung beibehalten werden.

3.1.2. Über den Begriff «für die Archivierung verantwortliches Organ» (*Art. 5 VE*), s. weiter oben Pkt. 2.2.

3.1.3. Zu den *Definitionen* (*Art. 6 VE*) lässt sich Folgendes hervorheben:

- Gewisse Ausdrücke werden definiert, obwohl sie im Reglement nicht vorkommen (z. B. Fristen für den administrativen resp. den gesetzlichen Nutzen, *Bst. b und c*). Es handelt sich um Begriffe, die etwa in den Weisungen und in den Klassierungs- und Verwaltungsplänen auftauchen werden und die man an dieser Stelle aufführen wollte.
- Als Definition des Begriffs «Dossier» wurde diejenige vom internationalen Archivrat übernommen⁶.

3.2. Zweites Kapitel – Organisation der Archivierung

3.2.1. Die meisten Bestimmungen des Kapitels 2 gelten in gleicher Weise sowohl für alle Organe des Staates und der Gemeinden, als auch für die mit öffentlichen Aufgaben Beauftragten. Allerdings betreffen der Abschnitt 6 über die elektronische Archivierung (*Art. 22–25 VE*) und die *Artikel 9 und 18 VE* nur den Staat.

3.2.2. Für die Regeln über die **Führung des laufenden Archivs und des Zwischenarchivs** (Dokumentenverwaltung, *Art. 7–10 VE*) können folgende Besonderheiten festgehalten werden:

a) Die Einführung der *Klassierungs- und Verwaltungspläne* entspricht wahrscheinlich dem, was bereits in den meisten Dienststellen und Gemeinden üblich ist (s. dazu die Dokumentenvorlagen, die auf der Website des FGV im Ordner «[Klassierung und Archivierung von Dokumenten der Gemeinde](#)» zur Verfügung stehen). Dies ist sowohl aus dem Blickwinkel der administrativen Verwaltung als auch aus demjenigen des Zugangsrechts zu Dokumenten eine anerkannte Notwendigkeit. Bei der kürzlichen Änderung des InfoG (Anpassung an die Aarhus-Konvention) wurde die Formalisierung dieser Forderung auf die Umsetzung der Gesetzgebung über die Archivierung vertagt. Das Reglement hält somit den Inhalt dieser Pläne in diesem Sinne in ihren Grundzügen fest (*Art. 8 VE*).

b) Die Pflicht, «*Ansprechpersonen für die Verwaltung der Dokumente*» (*Art. 9 VE*) zu bestimmen, betrifft nur die Organe des Staates. Für die Gemeinden erfüllt die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber diese Funktion, die sich aus den Aufgaben im Bereich der Organisation der Gemeindeschreiberei ergibt (*Art. 78 Abs. 1 Bst. c GG*).

⁶ S. Mehrsprachige Archivterminologie des Internationalen Archivrats, <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/391>.

c) Was die Rolle betrifft, die vom «für die Archivierung verantwortlichen Organ» bei der Verwaltung der Dokumente ausgeführt wird (*Art. 10 VE*), s. die Ausführungen in Abschnitt 2.2 oben und diejenigen in Abschnitt 3.3.1.b unten. Die Funktion des StAF bei der Aufsicht über die Dokumentenverwaltung, die von den Organen in seinem Tätigkeitsbereich ausgeführt wird (*Art. 10 Abs. 2 VE*), wird in Artikel 12 Abs. 1 Bst. a ArchG ausdrücklich vorgesehen.

3.2.3. Es sei noch auf die folgenden Besonderheiten in den Abschnitten 2 – 5 dieses Kapitels hingewiesen:

a) Die Bestimmung über die *Ablieferung der Amtlichen Veröffentlichungen des Staates* (*Art. 18 VE*) wird in vereinfachter Form vom Reglement des Staatsarchivs von 1993 übernommen. Für Dokumente, die als Amtliche Veröffentlichungen gelten, bietet eine regelmässige Ablieferung zusätzliche Garantien, deshalb wird eine jährliche Ablieferung gefordert.

b) Im Prinzip müssen die Dokumente, die nicht mehr notwendig sind, um Fälle zu bearbeiten oder deren Bearbeitung zu belegen, entweder an das Staatsarchiv abgeliefert oder vernichtet werden (*Art. 7 ArchG*). Das Reglement erlaubt allerdings unter gewissen Voraussetzungen *die Aufbewahrung von abgelieferten Dokumenten durch das Organ, das Doppeln abgeliefert* (*Art. 21 VE*), namentlich um Ablieferungsaufschübe zu vermeiden.

3.2.4. Schliesslich braucht es zum Abschnitt 6 über die **Elektronische Archivierung** (*Art. 22–25 VE*) einige genauere Angaben:

a) Die Vernehmlassung zum Vorentwurf ArchG hat gezeigt, dass die Frage der elektronischen Archivierung ein echtes Anliegen der Dienststellen und öffentlichen Organe darstellt. In einer Zeit, in welcher der Staatsrat mit vollständig digitalisierten Dossiers arbeitet, der Anteil an E-Government Projekten zunimmt⁷ und für bestimmte offizielle Dokumente, wie die kantonale Gesetzgebung, bald die elektronische Version massgebend ist⁸.

b) Die Bestimmungen von Abschnitt 6 gelten jedoch *nur für den Staat*. Das Reglement berücksichtigt in diesem heiklen Bereich, sowohl was die allgemeinen Bedürfnisse über die elektronische Archivierung (*Art. 22 Abs. 2 VE*) als auch was die notwendige spezifische Infrastruktur (*Art. 16 Abs. 2, 2. Satz, VE*) und die Bereitstellung eines Koordinationsorgans betrifft (*Art. 31 Abs. 2 Bst. c VE*), vollständig die Autonomie der Gemeinden.

c) Das Grundprinzip besteht darin, dass *die elektronischen Dokumente den gleichen Archivierungsvorschriften unterstehen wie Papierdokumente* (*Art. 22 Abs. 1 VE*). Die Aufbewahrung im historischen Archiv geschieht jedoch grundsätzlich in Papier- oder in elektronischer Form, aber nicht in beiden Formen. Die Archivierung von elektronischen Dokumenten erfordert die Bereitstellung von bestimmten Mitteln und Verfahren. Solange diese Mittel und Verfahren fehlen, ist die Archivierung in Papierform vorgesehen, wie ausdrücklich im Übergangsrecht festgehalten wird (*Art. 64 Abs. 1 VE⁹*). Deshalb wird die elektronische Version der Dokumente, die in Papierform archiviert werden, als ein «Doppel» behandelt und kann somit

⁷ S. die [E-Government-Strategie des Staates Freiburg](#) vom 2.12.2014 und die Botschaft vom 30. August 2016 zum Gesetzesentwurf über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG), Dossier [ParlInfo 2016-CE-41](#).

⁸ S. die Botschaft vom 23. August 2016 zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Gesetzgebung über die Veröffentlichung der Erlasse (Vorrang der elektronischen Fassung), Dossier [ParlInfo 2015-CE-295](#).

⁹ Art. 27 der Verordnung vom 8. April 2014 über die Staatsratssitzungen [SGF 122.0.17](#) sieht zunächst, bis die vom Staatsrat benutzte Software zur elektronischen Geschäftsverwaltung (Konsul) die elektronische Archivierung ermöglicht, ebenfalls die Archivierung von Regierungsdossiers in Papierform vor.

entweder als solches aufbewahrt (*Art. 21 VE*) oder als «Dokument zum Wegwerfen» gelöscht werden (*Art. 20 Abs. 1 Bst. d VE*).

d) Für den Rest ist die *Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen* identisch mit derjenigen für die Archivierung in Papierform. Das StAF stellt eine Plattform zur elektronischen Archivierung (*Art. 16 Abs. 2 VE*¹⁰) und die nötigen Rahmenbedingungen für diese Archivierung (*Art. 23 VE*¹¹) zur Verfügung. Und die Organe des Staates stellen die Mittel und die Verfahren, die vom StAF definiert wurden, bereit (*Art. 24 VE*). Dazu jedoch zwei Besonderheiten: Das StAF wird in seinen Aufgaben vom ITA, das in diesem Bereich sehr stark tätig ist, unterstützt (*Art. 23 VE*; s. auch *Art. 4 Abs. 1 VE*); und ein besonderes Koordinationsorgan wird bereitgestellt (*Art. 25 VE*).

3.3. Drittes Kapitel – Sonderregelungen

3.3.1. Zur selbständigen Archivierung (*Art. 26–28 VE*), müssen folgende genauere Angaben gemacht werden:

a) Das Reglement erweitert die Liste der Einheiten, die nach Artikel 7 Abs. 5 ArchG ermächtigt werden können, ihr historisches Archiv aufzubewahren. Es geht dabei darum, der aktuellen Situation und besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen (*Art. 26 Abs. 1 VE*): Obwohl sie keine Rechtspersönlichkeit besitzen, praktizieren die Kollegien, die kulturellen Institutionen und die Denkmalpflegeämter (*Bst. b*) bereits heute die selbstständige Archivierung, und die Weiterführung dieser Situation scheint wünschenswert. Des Weiteren kann sich eine selbstständige Archivierung für einige gewöhnliche Dienststellen als nötig erweisen (*Bst. d*), wie sich gut am Beispiel der Geodaten, die vom Amt für Vermessung und Geomatik archiviert werden müssen, zeigt¹².

b) Die Kompetenzen der Einheiten, die ermächtigt sind, ihr Archiv selbstständig zu verwalten, werden in *Art. 12 Abs. 2 ArchG* nicht eindeutig beschrieben. Das Reglement sieht folglich die folgende Aufteilung vor (*Art. 5 Bst. c* und *27 Abs. 2 VE*):

- die Aufgaben, die vom Reglement an das «für die Archivierung verantwortliche Organ» im Bereich der Bewertung und der Festlegung der endgültigen Bestimmung, des Inventars des historischen Archivs und des Zugangs zum Archivbestand übertragen werden, werden vom leitenden Organ der Einheit, die ermächtigt ist, ihr Archiv selbstständig zu verwalten, ausgeführt;
- im Gegenzug behält das StAF bei diesen Einheiten seine Aufgaben im Bereich der Richtlinien, Beratung, Unterstützung und Überwachung.

c) Das StAF ist dazu verpflichtet, eine Liste der betroffenen Einheiten zu veröffentlichen (*Art. 26 Abs. 3 VE*) und bei dieser Gelegenheit die bestehenden Vereinbarungen zu revidieren.

d) Was die selbstständige Archivierung von kommunalen oder interkommunalen Einheiten betrifft, s. *Artikel 36 Abs. 3 VE*.

3.3.2. Für die Gerichtsbehörden (*Art. 29 und 30 VE*) gilt das Prinzip der Ablieferung der historischen Archivbestände an das StAF, das letztere bleibt das «für die Archivierung verantwortliche Organ» (*Art. 29 Abs. 3 VE*). Dennoch ist es angesichts des speziellen Charakters

¹⁰ Ein Beratungsmandat zu diesem Thema wurde der KOST – Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen – überreicht. Solange stellt das StAF eine Übergangslösung zur Verfügung.

¹¹ Das StAF und das ITA haben gemeinsam bereits «Empfehlungen über die digitale Archivierung» verfasst, deren letzte Version vom Mai 2014 stammt.

¹² S. Art. 8 des Gesetzes vom 8. November 2012 über Geoinformation (KGeolG), [SGF 214.7.1](#).

von gerichtlichen Akten von Bedeutung, dass das Kantonsgericht die Kontrolle über bestimmte Aspekte behält, deshalb die Notwendigkeit einer besonderen Regelung.

Dies betrifft im Wesentlichen die Dokumentenverwaltung, für die nur das Kantonsgericht verantwortlich sein wird (*Art. 30 Bst. b VE*), namentlich um die Richtlinien zu erlassen, welche die aktuellen Richtlinien über die Vorarchivierung von Gerichtsakten und deren Ablieferung an das Staatsarchiv ersetzen sollen¹³. Es ist im Übrigen bereits nach Artikel 35 Abs. 2 JG dafür zuständig¹⁴. Bei anderen Punkten handelt das Kantonsgericht gemeinsam mit dem StAF (*Art. 30 Bst. a und c – f VE*).

3.3.3. Acht Artikel handeln von der besonderen Ordnung, die für die **Gemeinden und interkommunale Zusammenarbeit (*Art. 31–38 VE*) gilt.** Es handelt sich dabei jedoch nicht um Ausnahmen. Denn die kommunalen und interkommunalen Organe unterstehen insgesamt der gleichen Regelung wie die Staatsorgane, wie auch klar aus dem neuen Artikel 103 Abs. 1 GG¹⁵ hervorgeht. Dies gilt für alles, was mit der Organisation der Archivierung und der Gewährung des Zugangs zum Archiv zusammenhängt (*Art. 31 Abs. 1 VE*), einschliesslich der Verpflichtung, geeignete Infrastrukturen zur Aufbewahrung zur Verfügung zu stellen (*Art. 16 Abs. 1 VE*) und die Bestände ihrer Archive dort aufzubewahren (*Art. 35 Abs. 1 VE*). Eine eventuelle Hinterlegung beim StAF kann nur in besonderen Fällen erfolgen (*Art. 35 Abs. 2 VE*; s. Botschaft ArchG, TGR 2015 S. 1675), was im Wesentlichen sowohl der aktuellen Situation wie auch Artikel 19 des Reglements des Staatsarchivs von 1993 entspricht.

Das Reglement berücksichtigt jedoch die Autonomie, die Artikel 10 Abs. 1 ArchG ihnen in diesem Bereich gewährt. Diese Autonomie erlaubt es, die Rolle des für die Archivierung verantwortlichen Organs zu delegieren (*Art. 32 Abs. 2 VE*), entsprechend dem, was in den Artikeln 10 Abs. 3, 2. Satz, ArchG und 103 Abs. 2 GG vorgesehen ist; es ist folglich am Gemeinderat, die Archivierung unter seiner Verantwortung zu organisieren und die Beziehungen zwischen der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber und einer eventuellen oder einem eventuellen Archivbeauftragten oder einer Berufsarchivarin oder einem Berufsarchivar klar zu regeln. Die Autonomie der kommunalen Körperschaften wird ebenfalls berücksichtigt:

- im Bereich der elektronischen Archivierung (*Art. 16 Abs. 2, 2. Satz, 22 Abs. 2 und 31 Abs. 2 Bst. c VE* ; s. oben Pkt. 3.2.4.b) und der selbständigen Archivierung (*Art. 36 Abs. 3 VE*) ;
- bei der Organisation der Archivierung der interkommunalen Körperschaften und Bürgergemeinden, welche die Möglichkeit haben, von der im Reglement vorgeschlagenen Standardregelung abzuweichen (s. *Art. 33 und 38 VE*).

Im Übrigen verpflichtet Artikel 103 Abs. 5 GG (mit der Änderung gemäss ArchG) den Staatsrat ausdrücklich dazu, den Bestand des historischen Gemeindearchivs zu bestimmen. Die dem Reglement beigelegte Liste im Anhang (Anhang 1, s. Verweis auf *Art. 34 Abs. 1 VE*) gilt für alle verschiedenen betroffenen Körperschaften; sie sind verpflichtet, festzuhalten, welche Dokumente sie betreffen.

Schliesslich betont das Reglement die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden bei der Ausführung der Aufgaben im Bereich der Archivierung (*Art. 31 Abs. 2 VE*; s. auch *Art. 16 Abs. 3 VE*) und präzisiert die Unterstützungspflicht des StAF (*Art. 37 VE*). Es sieht ebenfalls eine

¹³ Diejenigen des Kantonsgerichts, [ASF 130.421](#), und diejenigen des ehemaligen Verwaltungsgerichts, [ASF 150.421](#).

¹⁴ Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG), [SGF 130.1](#).

¹⁵ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG), [SGF 140.1](#).

Übergangsregelung vor, die für die Gemeinden gilt (s. *Art. 64 VE* und oben Pkt. 2.6), und nimmt eine kleine Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (*Art. 66 Ziff. 5 VE*) vor.

3.3.4. Die Regeln über die mit öffentlichen Aufgaben Beauftragen (*Art. 39 VE*), die Kirchen und die privaten Bestände erfordern ebenfalls einige Kommentare:

- a) Die mit öffentlichen Aufgaben Beauftragten unterstehen an und für sich den ordentlichen Regeln der Archivierung (s. *Art. 2 Abs. 2 Bst. b ArchG*). Dennoch ist diese Anforderung bei gewissen Aspekten, namentlich im Bereich der Verwaltung der Dokumente, nicht oder nur teilweise gerechtfertigt. Das Reglement erlaubt deshalb die Gewährung von Ausnahmen *Art. 39 Abs. 2 VE*).
- b) Die Kirchen unterstehen dem ArchG nicht (*Art. 2 Abs. 2 ArchG*), aber sie haben die Möglichkeit, ihre Archive beim StAF zu hinterlegen (*Art. 11 Abs. 1 ArchG*). Diese Ablieferungen werden im Reglement den gleichen Bedingungen unterstellt wie diejenigen der Gemeinden (*Art. 41 Abs. 1 VE*). Sie geschehen im Prinzip auf Kosten der Körperschaft oder der betreffenden Gemeinschaften (*Art. 41 Abs. 3 VE*); dennoch kann das StAF in gewissen Fällen, namentlich wenn es sich um religiöse Gemeinden handelt, die nicht mehr über die finanziellen oder personellen Mittel verfügen, die Kosten ganz oder teilweise übernehmen. Was schliesslich die alten Pfarreiregister betrifft, die der Öffentlichkeit durch das StAF zentralisiert zur Verfügung gestellt werden (*Art. 40 Abs. 3 VE*), geht es um ein bestimmtes Interesse: Im Kanton Freiburg, wie in der ganzen Schweiz, wurde das staatliche Zivilstandsregister 1876 eingeführt; ältere Daten, wie Taufen, Heiraten und Todesfälle finden sich nur in den Pfarreiregistern¹⁶.
- c) Was die privaten Bestände betrifft, führt das Reglement Artikel 12 Abs. 1 Bst. e ArchG näher aus. Es betont die aktive Politik, die das StAF in diesem Bereich spielen möchte, und unterwirft sie klaren Bedingungen, die insgesamt denjenigen der anderen Kantone entsprechen (*Art. 42 und 43 VE*). Es ist festzuhalten, dass der Zugang zu privaten Beständen Inhalt eines spezifischen Artikels in Kapitel 4 ist (*Art. 55 VE*).

3.4. Viertes Kapitel – Zugang zu den historischen Archiven und Nutzung

3.4.1. Gemäss der «Weltweiten Allgemeinen Erklärung über Archive»¹⁷, muss «der freie Zugang zu Archiven» sichergestellt und gefördert werden, denn er «bereichert unser Wissen über die menschliche Gesellschaft, fördert die Demokratie, schützt die Bürgerrechte und verbessert die Lebensqualität». Das ArchG stellt diesen freien Zugang sicher und garantiert die für einen Teil der Informationen nötige Vertraulichkeit:

- Es bestimmt Schutzfristen von 30 oder 100 Jahren, nach deren Ablauf die Einsichtnahme in das Archiv frei ist (*Art. 14 Abs. 2 ArchG*). Dabei handelt es sich um den ordentlichen Zugang zum Archiv, der im ersten Abschnitt des 4. Kapitels festgelegt wird (*Art. 44–50 VE*) und der bei Bedarf vom Staatsrat oder vom Gemeinderat vervollständigt werden kann (s. die Möglichkeit nach *Art. 16 Abs. 3 ArchG*, die Schutzfrist für gewisse Kategorien von Archivgut zu verlängern; auf Kantonsebene besteht momentan kein Anlass, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen).
- Es wird jedoch daran erinnert, dass die an das Archiv abgelieferten Dokumente während der Schutzfrist auf der Basis des InfoG zu den Bedingungen, die durch die Gesetzgebung vorgesehen werden, zugänglich bleiben (*Art. 14 Abs. 1 ArchG*; s. auch *Art. 20 Abs. 2 InfoG*).

¹⁶ S. Website des StAF, Seiten zur Genealogie <http://www.fr.ch/aef/de/pub/genealogie.htm>.

¹⁷ Zitiert aus der Botschaft ArchG, TGR 2015 S. 1666.

3.4.2. Vorläufig hat Artikel 14 Abs. 1 ArchG keine praktischen Auswirkungen, da das Zugangsrecht, das im InfoG vorgesehen ist, nicht für Dokumente vor dem 1. Januar 2011 gilt (Art. 43 InfoG). Der Grosse Rat hat jedoch das InfoG kürzlich geändert, um es an die Aarhus-Konvention anzupassen¹⁸, und hat in diesem Zusammenhang entschieden, diese Einschränkung des Zugangsrechts komplett aufzuheben. So können nach Inkrafttreten dieser Änderung alle im Archiv aufbewahrten Dokumente Gegenstand eines Zugangsgesuchs werden, das auf Grundlage des InfoG und der DZV bearbeitet wird. Das Reglement beschränkt sich darauf, dazu einige verfahrensrechtliche Ergänzungen zu geben (*Art. 51 und 63 Abs. 1 VE*), mit einer wichtigen genaueren Angabe: Für alle Dokumente, für welche die vom ArchG vorgesehene Schutzfrist abläuft, gelten die liberaleren Regeln über den Zugang zu den Archivbeständen, die uneingeschränkt auf die Zugangsgesuche anwendbar sind, unabhängig von der Grundlage des Gesuchs (*Art. 46 Abs. 2 und 63 Abs. 1, 2. Satz VE*; s. auch *Art. 1a Abs. 2 DZV* wie im Anhang 2 Ziff. 7 vorgeschlagen).

Von einem Archivar der Universität wurde die Frage gestellt, ob es angemessen wäre, gewisse Verfahrensanforderungen des InfoG zu lockern, um die Lieferung von Dokumenten, an deren Zugänglichkeit keine Zweifel bestehen, zu erleichtern. Sie wird im Zusammenhang mit der nächsten Überarbeitung der DZV umfassend geprüft.

3.4.3. Für andere besondere Zugangsformen braucht es genauere Angaben im Reglement:

a) *Artikel 52 VE* erlaubt gewisse Ausnahmen von den Schutzfristen, die heute bereits bestehen (s. Art. 7 des Reglements des Staatsarchivs von 1993) und die nur für Dokumente, die auf Grundlage des InfoG nicht zugänglich sind, von Bedeutung sind.

b) *Artikel 53 VE* erinnert ausserdem an das Bestehen eines besonderen Zugangsrechts, das auf der Gesetzgebung über den Datenschutz (Recht auf Zugang zu eigenen Personendaten, Art. 23 ff. DSchG) beruht. Er mildert den Anwendungsbereich der Einschränkung dieses Rechts aus Artikel 25 Abs. 2 DSchG etwas: Diese Einschränkung stützt sich auf die zusätzliche Schwierigkeit, dass Personendaten im Archiv gesucht werden müssen. Wenn solche Schwierigkeiten nicht bestehen, gibt es keinen Grund dazu, sie anzuwenden (*Art. 53 Abs. 2, 2. Satz, VE*).

c) *Artikel 55 VE* über die privaten Bestände wirft bestimmte Fragen auf. Eine Stellungnahme zu diesem Thema wurde bei der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz eingeholt; aus ihr geht hervor, dass die Dokumente dieser Bestände einen hybriden Charakter besitzen. Einerseits können sie nicht als offizielle Dokumente im Sinne des InfoG betrachtet werden, sondern gehören zum Privatrecht. Andererseits kommen sie nach ihrem Transfer an die öffentlichen Archive in den Genuss eines Schutzes für Güter aus dem öffentlichen Bereich nach Artikel 5 ArchG. Es muss für sie deshalb eine besondere Regelung eingeführt werden. Dies geschieht im Wesentlichen über den Vereinbarungsweg, wie dies auch auf Bundesebene der Fall ist. Das Reglement geht in diese Richtung (*Art. 55 Abs. 1 und 2 VE*) und weist darauf hin, dass das Zugangsrecht zu Dokumenten auf Grundlage des InfoG nicht für sie gilt (*Art. 55 Abs. 3 Bst. a VE*).

d) Es muss schliesslich festgehalten werden, dass das Problem des Zugangs zu den historischen Archivbeständen der anerkannten Kirchen oder eher zu den historischen Archivbeständen, welche die Kirchen beim StAF hinterlegt haben, nicht ausdrücklich geregelt ist. Die Situation gestaltet sich sehr schwierig: Die anerkannten Kirchen unterstehen an sich nicht dem ArchG, sondern in gewissem Umfang den Regeln über die Transparenz und den Datenschutz (s. Art. 3 Abs. 2 InfoG und Art. 2

¹⁸ Gesetz vom 5. Oktober 2016 zur Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (Anpassung an die Aarhus-Konventions), [ASF 2016_125](#); vgl. die Botschaft dazu vom 6. Juni 2016, Dossier ParlInfo [2015-CE-127](#).

Abs. 3 DSchG). Das StAF kann ihr Archiv folglich nicht als privaten Bestand betrachten, die Frage des Zugangs muss von Fall zu Fall untersucht werden.

3.4.4. Die Einsichtnahme in das historische Archiv ist kostenlos, jedoch kann für besondere Leistungen eine Gebühr erhoben werden (Art. 14 Abs. 3 ArchG). Die betreffenden Gebühren werden im Wesentlichen auf der Grundlage der aktuellen Praxis des StAF festgelegt und wenn möglich mit dem Tarif der DZV zum Zugangsrecht zu Dokumenten vereinheitlicht. Wie beim letzteren gelten sie sowohl für die Organe des Staates wie auch für die Gemeinden.
