



## Botschaft 2014-DICS-42

24. Februar 2015

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Gesetzesentwurf über die Archivierung und das Staatsarchiv. Nach einer Einleitung mit eingehender Darstellung der Hintergründe dieses Gesetzesentwurfs und seiner Entstehung folgt ein Kommentar zu den einzelnen Artikeln.

<b>1. Einleitung</b>	<b>18</b>
1.1. Das Freiburger Staatsarchiv	19
1.2. Die Entwicklung der archivwissenschaftlichen Lehre und Praxis	19
1.3. Die Archivierung im 21. Jahrhundert: zwei Schwerpunkte	19
1.4. Freiburger Rechtsrahmen	20
1.5. Technologischer Kontext	20
1.6. Leitlinien eines zeitgemässen Archivierungsgesetzes	21
1.7. Entstehung des Entwurfs	22
1.8. Vernehmlassung	22
<hr/>	
<b>2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>23</b>
<hr/>	
<b>3. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>4. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>5. Einfluss auf die Aufgabenverteilung Staat–Gemeinden</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>6. Verfassungsmässigkeit, Konformität mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>7. Unterstellung unter das Referendum</b>	<b>35</b>

### 1. Einleitung

«Die moderne pluralistische Informationsgesellschaft hat die Archive in ihrer Kernfunktion bestätigt und gestärkt, ihr konkretes Erscheinungsbild und ihre Arbeitsmethoden jedoch radikal verändert. Je komplexer und informatisierter unsere Gesellschaften werden, desto wichtiger werden Archive als offene Informations- und moderne Dienstleistungszentren. Ihre ursprünglichen Funktionen als Hüterinnen der Rechts- und Verwaltungsgrundlagen und als kollektive Gedächtnisse, als Know-how-Zentren für Informationsmanagement und als Quellengrundlage für historische und sozialwissenschaftliche Forschung haben sich in Wechselwirkung mit der gesellschaftlichen und informationstechnischen Entwicklung entfaltet.» (Christoph GRAF<sup>1</sup>, «Die Stellung der Archive in unserer

Gesellschaft», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, Bd. 47, 1997, Nr. 3, S. 276-277).

«Archive dokumentieren und bewahren Entscheidungen, Handlungen und Erinnerungen. Archive stellen ein einzigartiges, unersetzliches kulturelles Erbe dar, das von Generation zu Generation weitergegeben wird. Archivgut wird von seiner Entstehung an so verwaltet, dass sein Wert und seine Aussagekraft erhalten bleiben. Als zuverlässige Informationsquelle stärkt Archivgut rechenschaftsfähiges und transparentes Verwaltungshandeln. Die Archive spielen eine wesentliche Rolle für die gesellschaftliche Entwicklung, da sie das individuelle und das kollektive Gedächtnis sichern und unterstützen. Der freie Zugang zu Archiven bereichert unser Wissen über die menschliche Gesellschaft, fördert die Demokratie, schützt die Bürgerrechte und verbessert die Lebensqualität.» («Weltweite allgemeine Erklärung über Archive», verabschiedet im Sep-

<sup>1</sup> Direktor des Bundesarchivs von 1991 bis 2004. Er hat die Entstehung des Bundesgesetzes über die Archivierung vom 26. Juni 1998 massgeblich mitgeprägt.

tember 2010 von der Generalversammlung des Internationalen Archivrats ICA in Oslo).

## 1.1. Das Freiburger Staatsarchiv

Die Bestände des Staatsarchivs Freiburg, abgekürzt StAF, stellen ein Herzstück des historischen Erbes Freiburgs dar, denn ihre Anfänge gehen auf die Gründung der Stadt Freiburg durch Herzog Berchtold IV. von Zähringen im Jahr 1157 zurück. Seither wurden die Bestände kontinuierlich bereichert: bis 1798 durch die Behörden des Stadtstaates Freiburg und die von ihm erworbenen Territorien, dann durch kantonale Behörden von ausserhalb der Stadt Freiburg. Das Staatarchiv bewahrt ebenfalls bedeutende private Bestände von nationalem und regionalem Interesse auf. Die Bestände des StAF werden vom Bund in ihrer Gesamtheit als kulturelles Erbe von nationaler Bedeutung anerkannt – ein Erbe, das jährlich um die Ablieferungen der öffentlichen Organe, der Dienststellen und Institutionen des Staates wächst. Ende 2014 wurden in den Lagerräumen fast 14 500 Laufmeter Akten aufbewahrt, mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 350 bis 400 Laufmetern.

Im Jahr 2014 zählte das StAF 8 Angestellte, die sich 6 Vollzeitstellen teilten. 2014 führte das StAF 83 Besuche in 37 Verwaltungseinheiten und 31 Besuche bei Dritten (Pfarreien, Gemeinden, Privatpersonen) durch. Das StAF hat primär den Auftrag, historische Schriftquellen zu sammeln, aufzubewahren und zu inventarisieren, um sie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Es ist eine kulturelle Institution, die Forscher empfängt und in verschiedensten Belangen mit den Akteuren des Kultur- und Wissenschaftslebens in- und ausserhalb der Kantongrenzen zusammenarbeitet. 2014 empfing es über 3000 Leser und Besucher und kooperierte im kulturellen und wissenschaftlichen Bereich namentlich mit Museen, Bibliotheken, anderen kulturellen Institutionen (Nacht der Museen), wissenschaftlichen Fachgesellschaften (Société d'histoire du canton de Fribourg, Deutscher Geschichtsforschender Verein des Kantons Freiburg, Institut fribourgeois d'héraldique et de généalogie usw.), der Universität Freiburg, der Rechtsquellenstiftung und dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

## 1.2. Die Entwicklung der archivwissenschaftlichen Lehre und Praxis

Die Archivwissenschaft, verstanden als die Gesamtheit der Konzepte und Methoden zur Sicherung des Gedächtnisses einer Organisation, hat sich unter dem Einfluss der Theorien und Erfahrungen der angelsächsischen Welt und auch im Zuge der Demokratisierung der Gesellschaften stark entwickelt. Die Staatsarchive haben sich in diesem Kontext zu einem der Instrumente entwickelt, die die gute Funktionsweise einer öffentlichen Verwaltung oder jeder anderen

Organisation aufzeigen. Die Archivierung hat sich als Prozess durchgesetzt, der sich mit der Verwaltung von erstellten oder erhaltenen Schriftstücken während ihres gesamten Lebenszyklus befasst – von ihrer Entstehung bis zu ihrer Vernichtung oder ihrer endgültigen Aufbewahrung in einem spezialisierten Dienst. Unter diesem Blickwinkel hat sich der Beruf des Archivars stark entwickelt: War er einst nur auf die Vergangenheit gerichtet, so wirkt er heute bereits in dem Stadium mit, in dem die öffentlichen Organe und die Verwaltung die Schriftstücke erstellen und verwalten. Damit gewährleistet er ihre Aufbewahrung im Einklang mit den Gesetzesvorschriften, die den Rahmen seiner Tätigkeit bilden. Der Archivar sieht sich daher vermehrt zu einer regelmässigen Zusammenarbeit mit den Produzenten der Schriftstücke veranlasst. Diese «Revolution» der Archivwissenschaft wurde durch die allgemeine Verbreitung der neuen Technologien und die Entwicklung der Informationsgesellschaft stark beschleunigt. All diese Elemente haben zu einer weltweiten Standardisierung der Arbeitsinstrumente der Archivare beigetragen (Berufsethik, Grundsatzdeklarationen, internationale Normen und Standards).

In den vergangenen Jahrzehnten musste die Archivwissenschaft sich ständig weiterentwickeln und ihre Methoden anpassen: Zum einen, weil die Gesellschaft sich wandelt und die Ansprüche der Öffentlichkeit wachsen, zum andern, weil das Archivgut, das die öffentlichen Organe und die Verwaltungen produzieren, stark zugenommen hat: Letztere nehmen immer mehr Aufgaben wahr, und die Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse sind viel komplexer geworden. Die quantitative und qualitative Entwicklung der Produktion von Archivgut erfordert eine ständige Anpassung der archivwissenschaftlichen Grundsätze und Praktiken.

Es ist daher erforderlich, die guten Archivierungspraktiken als Instrumente des guten Verwaltungshandelns der öffentlichen Organe und der Verwaltung zu fördern, um deren strukturelle und technologische Entwicklung zu begleiten.

## 1.3. Die Archivierung im 21. Jahrhundert: zwei Schwerpunkte

Heute lässt sich die Tätigkeit der öffentlichen Archive zwei Aufgabenschwerpunkten zuordnen:

- > Einerseits Sicherung des funktionalen Gedächtnisses der Behörde oder des produzierenden Organs unter Berücksichtigung des informativen Werts der Dokumente im administrativen Umfeld, der Anforderungen an die Rechtssicherheit, der wichtigsten öffentlichen oder privaten Interessen, der Verpflichtung zur Transparenz staatlichen Handelns.
- > Andererseits Schutz, Unterhalt und Bereicherung des kollektiven Gedächtnisses der Gesellschaft oder der Gemeinschaft, und zwar in Zusammenarbeit mit

anderen in diesem Bereich tätigen Institutionen (Bibliotheken, Museen, Ämter für Kulturerbe); aus dieser Sicht sind Archive Instrumente einer «Memopolitik», deren Grundsätze klar formuliert sein müssen.<sup>1</sup>

## 1.4. Freiburger Rechtsrahmen

In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Mehrzahl der Kantone ein Gesetz über das Staatsarchiv oder die Archivierung erlassen, nach dem Vorbild des Bundes, der diesen Schritt im Jahr 1998 getan hat.<sup>2</sup> Ende Februar 2014 verfügen laut einem Dokument der Schweizerischen Archivdirektorenkonferenz 18 Kantone und Halbkantone über ein solches Gesetz und nur 8, zu denen auch Freiburg zählt, haben eine knappere Regelung beibehalten. Ausserdem gaben zum selben Zeitpunkt 4 Kantone an, bei ihnen seien Entwürfe für Archivierungsgesetze in Vorbereitung, nämlich Schwyz, Graubünden, Thurgau und Freiburg. Es zeichnet sich eindeutig eine Tendenz ab, substantiellere und präzisere allgemeine Gesetze zu erlassen. Einige Kantone wie Aargau und Wallis haben sich je für ein einziges Gesetz über den Datenschutz, die Information der Öffentlichkeit und die Archivierung entschieden.<sup>3</sup>

Gegenwärtig sind die Rechtsgrundlagen des StAF im Gesetz vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (SGF 481.0.1) (Art. 19–21) und im Reglement des Staatsarchivs vom 2. März 1993 (SGF 481.1.11) geregelt. Nach über zwanzig Jahren entsprechen diese Texte nicht mehr den erwähnten Entwicklungen und Schwerpunkten. Ausserdem sind seither mehrere wichtige Gesetzestexte erlassen worden, die einen Einfluss auf das Schicksal des Staatsarchivs haben: Die neue Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1), in deren Artikel 19 die Informationsfreiheit und das Recht auf Information verankert sind, deren Artikel 22 Absatz 1 die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gewährleistet und deren Artikel 73 Absatz 3 dem Staat und den Gemeinden die Aufgabe überträgt, insbesondere durch Bildung, Forschung und Information das Bewusstsein für Kulturgüter zu fördern; sodann das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1), das einen Einfluss auf das Schicksal der Archivbestände hat, und das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5). Die beiden letztgenannten Gesetze enthalten ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der besonderen Vorschriften über das Staatsarchiv.

Heute ist es daher an der Zeit, die bestehenden gesetzlichen Grundlagen mit einem geeigneten Gesetz über die Archivierung und die Organisation des StAF zu ergänzen.

## 1.5. Technologischer Kontext

Die allgemeine Verbreitung und Entwicklung neuer Technologien sind eine Realität, die auch die im Archivwesen tätigen Fachleute nicht ignorieren können. Die neuen Technologien haben bedeutende Auswirkungen auf die Archivierung: Dematerialisierung der Informationen, explosionsartige Zunahme der produzierten und ausgetauschten Daten, beschleunigte Entwicklung von Technologien und Arbeitsmethoden, hohe Kosten der Systeme für die Aufbewahrung der produzierten oder erhaltenen Daten usw. Die technologische Revolution führt zu neuen Anforderungen an die Identifikation, Erschliessung, Bewertung, Sortierung und Aufbewahrung des Archivguts. Es sollten unbedingt digitale Archivierungslösungen gefunden werden, um irreparabile Verluste für das Gedächtnis des Staates zu vermeiden. Sie implizieren eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Archivarinnen und Archivaren, den Produzenten von Schriftstücken (daher die zentrale Rolle der Staatskanzlei in diesem Zusammenhang), den Informatikdiensten (hier das ITA) und den organisatorischen Unterstützungsdiensten (im Kanton Freiburg das POA-O).

Die Freiburger Verwaltung hat bereits mehrere Arbeitsprozesse eingerichtet, die fast ausschliesslich elektronisch ablaufen. So werden seit Sommer 2013 die Geschäfte des Staatsrats elektronisch über eine spezielle Anwendung bearbeitet (Konsul), und die Daten der im Kanton Freiburg wohnhaften Personen werden einheitlich über eine Plattform namens Fri-Pers verwaltet. Alle Gerichtsbehörden des Kantons verwalten die Gerichtsdossiers mit einer Anwendung namens Tribuna. Die Baugesuche werden kantonal bereits elektronisch verwaltet (Lösung DATEC), und ein Projekt für den Ausbau der Baubewilligungsverwaltung ist im Gang. Neben den Lösungen, die bereits in Betrieb sind, gibt es zahlreiche weitere Vorschläge, und der Staat ist daran, unter der Federführung der Staatskanzlei eine umfangreiche E-Government-Strategie zu erarbeiten. Diese soll es ermöglichen, den Bedürfnissen der Bevölkerung, der Unternehmen, der Behörden und der Verwaltungen besser zu entsprechen. Ein Dematerialisierungsprojekt ist gegenwärtig in Gang und wird vorerst die Kantonale Steuerverwaltung betreffen. Mit der Motion Bonny David/Gasser Benjamin vom Oktober 2013<sup>4</sup> wurde zudem vorgeschlagen, die Dokumente für die Grossrätsinnen und Grossräte und die Direktionen des Staates über ein digitales Netz zu verbreiten, auch aus finanziellen Gründen und um Papier zu sparen, und die Gesetzgebung entsprechend zu ändern.

<sup>1</sup> Siehe: *Memopolitik. Eine Politik des Bundes zu den Gedächtnissen der Schweiz*, Bericht des Bundesamtes für Kultur, 2008.

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (SR 152.1).

<sup>3</sup> Siehe: *Informations-, Datenschutz- und Archivrecht. Bestandesaufnahme Kantone und Bund*, 19. Februar 2014, verfügbar auf der Webseite der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK (<http://www.adk-cda.ch/ueber-die-adk/>).

<sup>4</sup> Motion 2013-GC-76.

Ein modernes Gesetz über die Archivierung muss diesen neuen Aspekten der administrativen und kulturellen Realität natürlich Rechnung tragen – ohne allerdings die praktischen, technischen und konkreten Aspekte im Detail regeln zu können. Denn zum einen sind die archivischen Grundsätze, die es enthalten muss, auf alle Dokumente anwendbar, unabhängig davon, auf welcher Art von Träger sie sich befinden (Papier, Informatik, digital, Audio usw.). Und zum andern legen die Komplexität der Informatiklösungen, die in der Verwaltung gegenwärtig verwendet werden, und das hohe Entwicklungstempo der neuen Technologien es nahe, sich auf die Definition der Prinzipien zu beschränken. Diese müssen dann konkretere Optionen in Sachen elektronische Archivierung festlegen, die in Form von Richtlinien umgesetzt werden. Das Ausführungsreglement bietet seinerseits die Möglichkeit, präzisere Aspekte der elektronischen Archivierung zu regeln. Reale und sehr konkrete Antworten auf die in diesem Bereich noch offenen Fragen werden allerdings nur konkrete Projekte geben können, die unvermeidlich bereichsübergreifend sein werden.

In diesem Rahmen hat das StAF bereits wichtige Etappen zurückgelegt.

- > In Bezug auf die Archivierung digitaler Dokumente hat sich das StAF an der im Jahr 2004 gegründeten Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST) beteiligt, einem Gemeinschaftsunternehmen der Archive der Kantone, des Bundes und des Fürstentums Liechtenstein, das zum Ziel hat, die Archive bei Projekten zur Aufbewahrung digitaler Daten zu begleiten.
- > Nach der Vorstudie *ARCHILO* des ITA über die Langzeitaufbewahrung digitaler Dokumente in der Freiburger Verwaltung 2009/2010, an der das StAF beteiligt war, wurde die Zusammenarbeit mit dem ITA seit 2012 mit allgemeinen und organisatorischen Überlegungen über die digitale Archivierung fortgesetzt. Mit Unterstützung eines externen Leistungserbringers haben das ITA und das StAF im Jahr 2013 Empfehlungen über die digitale Archivierung verfasst, in denen die Normen, Grundkonzepte und wichtigsten organisatorischen Aspekte für die Einrichtung digitaler Archivierungslösungen festgelegt sind (*Mandat REDREC*).
- > In den Jahren 2012/2013 unterstützte das StAF die Staatskanzlei bei der Einführung eines Systems für die elektronische Verwaltung der Akten von Staatsratsgeschäften (Gever-Chancellerie 0.2, Lösung *KONSUL*).
- > Seit 2014 wird im Rahmen des Auftrags *AUDoc* ein Instrument zur Analyse von Dokumenttypen entwickelt, die von der Freiburger Verwaltung produziert und entgegengenommen werden. Es wird in der Lage sein, in grossen Mengen vorhandene papierene und elektronische Dokumente gleicher Art abzugleichen und ihr endgültiges Schicksal zu bestimmen (Archivierung oder

Vernichtung). Ein solches Dokumentenaudit wird ein wichtiges Instrument zur Dokumentenverwaltung und Automatisierung der elektronischen Ablieferungsprozesse bilden.

- > Schliesslich ist anzumerken, dass sich das StAF im Jahr 2013 mit Unterstützung des ITA mit dem System für digitale Archivierung *ARCUN* (ein Angebot der KOST) ausgerüstet hat, einer Zwischenlösung für die Archivierung der digitalen Dokumente, die das StAF im Rahmen seiner Digitalisierungsprojekte produziert.

Die neuen Technologien sind für das StAF auch ein Instrument zur Information der Öffentlichkeit. Die Datenbank *scopeArchiv* integriert die Verzeichnisse und deskriptiven Daten der Archivbestände. Sie ist seit 2003 in Betrieb und online zugänglich, was die Recherchen durch das Publikum erleichtert und zu einer Zunahme der Besuche auf der Internetseite führt. Diese wird automatisch aktualisiert und wird in Zukunft einen Onlinezugang zu Serien von digitalisierten Dokumenten bieten. Tatsächlich lässt das StAF seit 2008 systematisch grosse Serien wie die Zehntpläne (fast 9000 Tafeln aus dem 17. bis 19. Jahrhundert), Zählungen der Freiburger Bevölkerung im 19. Jahrhundert (etwa 100 000 Aufnahmen), die ersten Katasterpläne des 19. Jahrhunderts usw. digitalisieren. Weitere digitalisierte oder fotografierte Serien sollen aufgeschaltet werden, z. B. herausragende Bestände wie die Verträge und Richtungen und die mittelalterlichen Kaiser- und Königsurkunden usw.

## **1.6. Leitlinien eines zeitgemässen Archivierungsgesetzes**

Ein modernes Gesetz über die Archivierung muss eine Reihe grundlegender Punkte regeln:

- > den Geltungsbereich: das Archiv des gesamten staatlichen Wirkungsfelds und das Archiv der übrigen öffentlichen Körperschaften;
- > die genaue Definition des Archivs und verwandter Begriffe (Dokumente, Archivierung, Archivwürdigkeit);
- > den Begriff der Integrität, der Unveräußerlichkeit und der Unersitzbarkeit der öffentlichen historischen Archive;
- > die allgemeine Organisation des Archivierungsprozesses in den Institutionen und Dienststellen, die dem Gesetz unterstellt sind (Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure, allgemeine Verwaltungs-, Bewertungs- und Aufbewahrungsarten);
- > das Archivierungskonzept für elektronische Daten als Zukunftsstrategie;
- > die Organisation und der Auftrag der Einheit, die speziell mit dem Archivgut des Staates betraut ist, also des StAF;

- > die Modalitäten des Zugangs zu den öffentlichen Archiven sowie die Grundsätze des Schutzes vertraulicher oder sensibler Daten (Schutzfristen).

Ein Gesetz über die Archivierung ist ein Rahmengesetz mit dem Zweck, die Leitlinien des Archivierungsprozesses für den gesamten Lebenszyklus der Dokumente festzulegen. Das Gesetz muss von allgemeiner Tragweite und von allen Institutionen anwendbar sein, die in seinen Anwendungsbereich fallen. Deshalb enthält der Gesetzesentwurf keine detaillierten Beschreibungen der anzuwendenden Verfahren; diese werden in den Ausführungsbestimmungen genauer geregelt (Ausführungsreglement des Staatsrats, Richtlinien und Merkblätter des StAF). Außerdem können die Besonderheiten von Dokumenten, die von den einzelnen archivierungspflichtigen Dienststellen produziert oder entgegenommen werden, nicht in einem Gesetz von allgemeiner Tragweite geregelt werden: Die Besonderheiten jeder Dienststelle werden bei der Umsetzung des Gesetzes und seines Ausführungsreglements sowie in den Archivierungsrichtlinien beurteilt und berücksichtigt werden müssen.

## **1.7. Entstehung des Entwurfs**

In seiner Sitzung vom 14. Dezember 2010 beschloss der Staatsrat, das StAF mit Inkrafttreten eines neuen Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv der Staatskanzlei anzugehören. Im Anschluss an diesen Entscheid bildete die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) eine Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs über die Archivierung und die Organisation des StAF betraut wurde. Im Hinblick auf die Harmonisierung der Gesetzgebungen und auf die Übernahme von Elementen, die den bestehenden eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebungen gemeinsam sind, orientierte sich der Gesetzesentwurf gezielt an den jüngsten kantonalen Archivierungsgesetzen, insbesondere demjenigen des Kantons Waadt vom 14. Juni 2011 und demjenigen des Kantons Neuenburg vom 22. Februar 2011, sowie am Bundesgesetz vom 26. Juni 1998. Darauf nahm der Staatsrat die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv in sein Regierungsprogramm 2012–2016 auf, das am 23. Oktober 2012 verabschiedet wurde.

## **1.8. Vernehmlassung**

In seiner Sitzung vom 1. April 2014 beschloss der Staatsrat, den Vorentwurf in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung endete am 8. Juli 2014. 64 Antworten wurden eingereicht, von denen einige sehr ausführlich waren. 40 Antworten stammten von öffentlichen Organen, Institutionen oder Vereinen, die konsultiert wurden, und 24 wurden spontan eingereicht. Der Gesetzesentwurf über die Archivierung und das Staatsarchiv sowie der vorliegende

erläuternde Bericht wurden danach gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse angepasst und ergänzt.

Ganz allgemein wurde der Vorentwurf gut aufgenommen. Die Vernehmlassung ergab sehr positive Antworten über die Notwendigkeit, den Staat Freiburg mit einem allgemeinen Gesetz über die Archivierung auszustatten. Die Ziele, die Kohärenz und der Aufbau des Gesetzesentwurfs wurden begrüßt. Bei der Auswertung der Antworten sind vor allem zwei Themen deutlich geworden: Zum einen wünschten die konsultierten Institutionen und Organe konkrete und praktische Lösungen für die Organisation der Archivierung. Zum andern gaben die Organisation und die Rechtsstellung des StAF, obwohl von der grossen Mehrheit der Befragten positiv bewertet, Anlass zu mehreren teils widersprüchlichen Stellungnahmen.

In Bezug auf den ersten Punkt hat die Arbeitsgruppe die Erwartungen der öffentlichen Organe zur Kenntnis genommen. Diese Erwartungen werden im Wesentlichen in den Ausführungsbestimmungen (zu denen der Reglement gehört, die in die Vernehmlassung geschickt werden soll) und in den technischen Richtlinien eingehendere Antworten erhalten.

In Bezug auf den zweiten Punkt wird die Rechtsstellung des StAF als kulturelle Institution im Sinne des KISG, die das StAF seit 1992 besitzt, beibehalten. Um aber den organisatorischen Grundsätzen und den Entscheidungsprozessen des SVOG besser zu entsprechen, definiert das Gesetz nicht mehr die Archivkommission und den Archivar als Organe der Institution. Die Verbindungen zu den anderen kulturellen Institutionen des Staates und zu den archivischen und gesellschaftlichen Kreisen gehen jedoch nicht verloren, weil bei strategischen Projekten des StAF Vertreter der Fach- und der Nutzerkreise in ad hoc Arbeitsgruppen beteiligt werden. Nach der aktuellen Praxis werden der Titel «Staatsarchivar», die Organisation des Archivs und seine Angliederung an die Staatskanzlei in einer Verordnung des Staatsrats oder in den Ausführungsbestimmungen geregelt.

Die Fragen des Zugangs zu den Archiven und insbesondere der besonderen Schutzfrist für Dokumente mit Personendaten (100 Jahre nach Abschluss des Dossiers) waren Gegenstand zahlreicher Kommentare. Es wurde entschieden, den Entwurf in diesem Punkt zu ändern. Als Grundregel wird die Frist auf 10 Jahre nach dem Tod der betroffenen Person festgelegt – ein Grundsatz, der durch weitere Bestimmungen in den jüngsten kantonalen Archivierungsgesetzen ergänzt wird.

Andere Punkte wie die Sorge um eine gute Aufbewahrung der Archive der Kirche oder der Religionsgemeinschaften, Fragen zum Anwendungsbereich (Gemeinden, Agglomerationen usw.), die Aufgaben und Leistungen des StAF, das Bedürfnis nach einer Definition für bestimmte Ausdrücke oder Erwägungen über die Kosten der Archivierung (insbe-

sondere der elektronischen Archivierung) wurden durch verschiedene Umformulierungen und terminologische Änderungen im vorliegenden Gesetzesentwurf berücksichtigt.

## 2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### 1. KAPITEL: Allgemeine Bestimmungen

#### **Art. 1 Gegenstand und Ziele**

Das Gesetz ist mehr ein Gesetz über die Archivierung als ein Gesetz über das Archiv, denn es behandelt die Prozesse (Organisation der Archivierung und Einsichtnahme in das Archiv) vor deren Gegenstand (das eigentliche Archiv). Es betrifft «die öffentlichen Organe», ein Begriff, der im folgenden Artikel präzisiert wird. Es ist daher nicht auf Privatpersonen anwendbar (ausser solchen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen: siehe Art. 2 Bst. b des Gesetzesentwurfs); diese verfügen grundsätzlich frei über ihr Archiv wie über ihre übrigen Güter.

Die Archivierung ist ein Prozess, der bei der Erstellung oder der Entgegennahme der Dokumente anfängt; sie ist die Grundvoraussetzung für die Erhaltung dieser Dokumente bis zum Zeitpunkt, in dem einige von ihnen für würdig befunden werden, in das freiburgische Dokumentenerbe aufgenommen zu werden. Das Gesetz hat nicht nur die Aufgabe, dieses Erbe zu schützen, sondern auch, es in Wert zu setzen und allen zugänglich zu machen. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass dieses Erbe nicht nur für die Geschichte im engeren Sinn unverzichtbar ist: Alle wissenschaftlichen Fachdisziplinen und alle Arten der Forschung können auf den Zugang zu einem Kulturerbe in Form eines Dokumentenkorpus angewiesen sein, das eine historische Betrachtungsweise ermöglicht.

**Buchstabe a:** Eine leistungsfähige Archivierung ist in erster Linie eine der Grundvoraussetzungen für eine gute Informationsverwaltung. Sie trägt mithin zum guten Funktionieren der Verwaltung, zum guten Verwaltungshandeln bei. Sie ermöglicht insbesondere die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen und die nachträgliche Kontrolle der Handlungen (oder Unterlassungen) der Behörden durch übergeordnete Behörden oder durch die Bürgerinnen und Bürger.

**Buchstabe b:** Die Archivierung ist auch für die Rechtssicherheit unerlässlich: Entscheidungen müssen verfügbar sein, solange dies rechtlich erforderlich ist (Revisionsfristen können unter Umständen sehr lang sein); die Rechtsprechung, die ebenso eine Rechtsquelle ist wie das Gesetz oder die Praxis, muss aufbewahrt werden.

**Buchstabe c:** Die berechtigten Interessen können verschiedenster Natur sein, denn die Dokumente können den Bürgerinnen und Bürgern in allen Bereichen von Nutzen sein (z. B. Bodenrechte, persönliche Rechtsstellung, steuerrechtliche

Situation usw.). Es ist hervorzuheben, dass die gegenseitige Abhängigkeit zwischen der Gesetzgebung über die Archivierung und das Staatsarchiv, dem Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) und dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG) in Bezug auf den Schutz dieser Interessen besonders offensichtlich ist: Tatsächlich ist das InfoG nicht anwendbar, wenn die von einer Person verlangte Information nicht mehr existiert oder nicht rechtzeitig auffindbar ist; gleiches gilt für das in der Datenschutzgesetzgebung vorgesehene Recht auf Zugang zu eigenen Personen-daten.

#### **Art. 2 Anwendungsbereich**

Der Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs ist im Prinzip identisch mit dem des InfoG und des DschG, die für die Organe des Staates, der Gemeinden und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelten: der Grosses Rat und sein Sekretariat, der Staatsrat und seine Verwaltung, das Kantonsgericht, die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbehörden und ihre Verwaltungen, die Staatsanwaltschaft, der Justizrat, die Gemeinden sowie die Gemeindeübereinkünfte, Gemeinneverbände und Agglomerationen. Im weiteren Sinne umfasst der Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs die Bürgerschaften und die ortsbürgerlichen Körperschaften.

Privatpersonen, seien es natürliche oder juristische Personen, und Organe privater Institutionen sind dem Gesetzesentwurf nicht unterstellt, sofern sie nicht in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben handeln, die ihnen der Kanton, eine Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden übertragen hat. Die Dokumente, die ihre anderen Tätigkeiten betreffen, verwalten sie somit nach eigenem Gutdünken (unter Vorbehalt allfälliger Pflichten, die sich aus anderen Gesetzen ergeben). Auch hier ist der Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs notwendigerweise identisch mit dem des InfoG und des DschG. Es ist Sache des Reglements, die Anwendungsmodalitäten dieses Prinzips vorzusehen. Dabei gilt es darauf zu achten, dass sich die konkrete Anwendung der Rechte, die diese zwei Gesetze den Bürgern verleihen, mit einer rationalen Verwaltung seitens der betroffenen Personen oder Institutionen vereinbaren lassen, dies insbesondere mit Blick auf gemeinnützige Verbände mit leichten Verwaltungsstrukturen (namentlich im wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlich-präventiven Bereich, wie z. B. die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums, die Freiburger Liga für Gesundheitsförderung und Suchtprävention LIFAT oder Caritas Freiburg).

In Anwendung des Verfassungsgrundsatzes (Art. 140 Abs. 2 der Freiburger Verfassung), wonach sich die Kirchen und Religionsgemeinschaften innerhalb der Grenzen der Rechtsordnung frei organisieren, sind die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften (römisch-katholische Kir-

che, evangelisch-reformierte Kirche, Israelitische Kultusgemeinde), die kirchlichen Körperschaften (namentlich die Pfarreien) und die juristischen Personen des Kirchenrechts (Klöster, Bistum Lausanne, Genf und Freiburg, Domkapitel St. Niklaus, Priesterseminar der Diözese) dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht unterstellt: Aufgrund der gegenseitigen Autonomie und Unabhängigkeit, die im Kanton Freiburg in den Beziehungen zwischen Kirche und Staat gelten, führen sie ihre Archive selbständig.

Die Archive von Privatpersonen, seien es natürliche oder juristische Personen, sind ebenfalls vom Anwendungsbecken des Gesetzesentwurfs ausgenommen. Trotzdem bilden bestimmte private Archivbestände ein wertvolles Erbe, das für die Freiburger Geschichte von Bedeutung ist. So gehören denn auch der Schutz und die Valorisierung dieses Privatbesitzes zu den Aufgaben des StAF, die es mit der Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg teilt, mit der gemeinsames Vorgehen abgesprochen wird (siehe diesbezüglich Art. 13 Abs. 2).

### **Art. 3      Begriffsbestimmungen**

Das Gesetz definiert zunächst, was Archivierung ist, nämlich ein Prozess, durch den die Dokumente während ihres gesamten Lebenszyklus verwaltet werden, von ihrer Schaffung oder Entgegennahme bis zu ihrer Vernichtung oder endgültigen Aufbewahrung als historische Dokumente. Das Ziel der Archivierung ist die Wert- und Sinnerhaltung der Dokumente. Der so definierte Prozess umfasst mehrere Phasen, in denen die Verantwortung für die Verwaltung der Dokumente verschiedenen Akteuren obliegt: zunächst die Ersteller oder Empfänger (die Dienststellen), dann das Organ, das mit der endgültigen Aufbewahrung besonders beauftragt ist (in diesem Fall das StAF oder die Gemeindearchive).

Das Gesetz bezweckt die Verwaltung von Informationen unabhängig von deren Trägern. Es ist daher auf alle Arten von Dokumenten anwendbar: schriftliche, grafische, visuelle, auditive, taktile, analoge, statisch oder dynamisch digitale usw.; auf Pergament, Papier, Film, Magnetband, CD, DVD, Festplatte usw.; einschliesslich der sogenannten «dematerialisierten» Dokumente, die nicht dauerhaft mit einem Träger verbunden sind. Dieser Punkt spielt im Kontext des ständigen technologischen Fortschritts natürlich eine wesentliche Rolle.

Besondere Aufmerksamkeit muss den «Suchinstrumenten» gewidmet werden (d. h. den Repertorien jeder Art) und den «ergänzenden Daten» (Metadaten jeder Art), ohne die eine Information nicht wiedergefunden, gelesen oder verstanden werden kann.

Die Unterscheidung zwischen laufendem Archiv und Zwischenarchiv einerseits und historischem Archiv andererseits (in der Fachliteratur ist im Allgemeinen von «endgültigem»

Archiv die Rede) entspricht dem allgemein anerkannten Verständnis vom Lebenszyklus von Dokumenten. Sie ermöglicht eine klare Aufteilung der Rollen zwischen den Dienststellen und dem StAF in Bezug auf die Führung der Archive (siehe Art. 6 Abs. 1).

Die Archivwürdigkeit wird vom StAF bestimmt (siehe Art. 7 Abs. 2). Einzig Dokumente, deren Information mit Blick auf die Ziele des Gesetzes eine genügende Dichte und Bedeutung aufweist, werden nach entsprechender Bewertung und Auswahl endgültig aufbewahrt; die übrigen werden vernichtet (siehe Art. 7 Abs. 3). Die Präzisierung «erheblich» ermöglicht, alle Dokumente auszuscheiden, die hinsichtlich ihres juristischen oder wissenschaftlichen Werts als nicht wichtig oder relevant genug beurteilt werden. Mit dem Prädikat «dauerhaft» wird bezoekenkt, die Flut von Dokumenten auszuschliessen, die etwa als Beweis oder Referenz vorübergehend aufbewahrt werden müssen, denen längerfristig jedoch keine erhebliche Bedeutung zukommt.

Schutzfristen sind ein grundlegendes Instrument für die Verwaltung des Zugangs zum historischen Archiv. Ihre Dauer ist in den Artikeln 15 und 16 festgelegt. Auch die Eröffnungs- und Abschlussdaten der Dossiers spielen eine wichtige Rolle, weil sie den Ausgangspunkt der Schutzfristen objektiv bestimmen.

### **Art. 4      Integrität der historischen Archive**

In diesem Artikel kommt ein Prinzip zum Ausdruck, das für Archivare und Historiker grundlegend ist, denn die Eliminierung oder Neuverfassung historischer Quellen ist ein Merkmal totalitärer Regime. Die Quellen müssen intakt bleiben, damit sie immer wieder aufs Neue untersucht und interpretiert werden können. Sogar Dokumente, die einhellig als falsch gelten, müssen in ihrem Zustand belassen werden, gerade um den Fehler oder den Betrug zu bezeugen, aus dem sie hervorgegangen sind. Eine gleichlautende Bestimmung ist daher insbesondere in Artikel 15 des Bundesgesetzes enthalten. Die «Fichenaffäre» der Bundespolizei im Jahr 1989 bot ein sehr anschauliches Beispiel für die Bedeutung dieses Grundsatzes. Bestimmte Kreise und ein Teil der politischen Welt, die jegliche Spur dieser Machenschaften löschen wollten, forderten rasch einmal die Vernichtung dieser Dokumente, die vor allem persönliche – oftmals falsche oder politisch sehr tendenziöse – Informationen über Tausende von Individuen enthielten. Paradoxe Weise wurde bisweilen der Schutz der Privatsphäre der fisierten Personen als Argument vorgebracht, um diese Forderung zu untermauern. In Wirklichkeit hätte eine solche Vernichtung die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie die gesamte Gesellschaft gerade um die Quelle gebracht, die unentbehrlich ist, um die Tatsachen festzustellen und zu beurteilen, sie zu erklären und ihre Wiederholung zu vermeiden. Schliesslich wurden die «Fichen» (in Wirklichkeit Dossiers) unter

dem Druck namentlich der Historiker und Archivare dem Schweizerischen Bundesarchiv abgeliefert, und es wurde ein besonderes Einsichtnahmeverfahren eingerichtet, vor allem wegen der Flut der entsprechenden Gesuche. Es ist unbestreitbar, dass die demokratischen Rechte im Allgemeinen und namentlich der Personen, die fochiert worden waren, besser geschützt wurden, indem die Dokumente aufbewahrt wurden, als wenn sie vernichtet worden wären, und dies, obwohl diese Eingriffe in das Privatleben darstellten und oftmals unrichtig waren.

Der zweite Satz von Artikel 4 des Gesetzesentwurfs ermöglicht es, den eben erwähnten Grundsatz mit den Rechten der Personen, die von unrichtigen oder vermeintlich unrichtigen Daten betroffen sind, zu vereinbaren. Der Vermerk kann allenfalls in der offiziellen Anerkennung der Unrichtigkeit der fraglichen Information durch das verantwortliche öffentliche Organ bestehen. Das entsprechende Verfahren wird im Ausführungsreglement geregelt.

Der vorgeschlagene Artikel 4 des Gesetzesentwurfs könnte verfassungsrechtlich problematisch sein, und zwar in Bezug auf Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004: «(Jede Person) hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der sie betreffenden Daten.» Die Verhandlungsprotokolle lassen jedoch darauf schliessen, dass der Verfassungsgeber diese Frage nur unter dem Aspekt der von den Dienststellen aufbewahrten Daten behandelt hat, das heisst im Stadium der «Aktualität» bzw. der laufenden Archive und der Zwischenarchive. Die langfristige historische Dimension wurde offenbar nicht angesprochen. Das obenerwähnte demokratische Interesse, durch die Einhaltung der Integrität der historischen Archive jeder Form von individuellem oder kollektivem Revisionismus vorzubeugen, wurde dagegen nicht erörtert.

Es bleibt noch anzumerken, dass das Recht, das im erwähnten Verfassungsartikel enthalten ist, in Artikel 26 DSchG eingeflossen ist. Dieser Artikel gibt den betroffenen Personen das Recht zu verlangen, dass Daten über sie berichtigt oder vernichtet werden oder dass bei Daten, von denen weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit bewiesen werden kann, ein entsprechender Vermerk angebracht wird.

Abschliessend erscheint es möglich, Artikel 12 Absatz 2 der Freiburger Verfassung und Artikel 26 DSchG mit dem vorgeschlagenen Artikel 4 zu vereinbaren. Denn dieser gestattet die Berichtigung unrichtiger Daten; er verlangt lediglich, dass die unrichtige Information lesbar bleibt, nachdem sie klar als falsch bezeichnet wurde. Im Übrigen sind die historischen Archive das Ergebnis eines strengen Auswahlprozesses, in dem ihr Nutzen namentlich für das Verständnis der Funktionsweise unseres demokratischen Staates bestätigt wird. Auch muss berücksichtigt werden, dass der Gesetzesentwurf den Schutz der persönlichen Interessen der Betroffenen, der ja das Ziel dieses Artikels 4 ist, gerade durch die

besondere Schutzfrist von Artikel 16 gewährleistet. In der Praxis bedeutet die Koexistenz der Artikel 26 DSchG und 4 des vorliegenden Gesetzesentwurfs, dass ein Dokument ausnahmsweise geändert werden kann, solange es von der Verwaltung aufbewahrt wird, wobei diese Änderung ein Teil des Prozesses der Bearbeitung des betreffenden Geschäfts bildet. Dasselbe Dokument wird aber unantastbar, wenn es endgültig archiviert wird, weil es diese Bearbeitung bezeugen muss, einschliesslich eines allfälligen Fehlers oder Betrugs (der gegebenenfalls durch einen Vermerk am fraglichen Dokument bestätigt wird).

### **Art. 5      *Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit***

Die Unveräusserlichkeit und die Unersitzbarkeit des öffentlichen Archivguts sind allgemeine Grundsätze, die in der grossen Mehrheit der Archivierungsgesetze enthalten sind, z. B. in Artikel 20 des Bundesgesetzes. Sie sind das Korrelat der dem Gesetzesentwurf zugrundeliegenden Grundsätze: Das Archivgut ist öffentlich, es begründet das kollektive Gedächtnis, es ist für die Kontrolle des staatlichen Handelns und für die Überlieferung der Quellen unserer Geschichtsschreibung unverzichtbar. Es darf daher weder veräussert noch ersetzen werden.

Die Eigenschaft des Kulturguts wird den Archiven in Artikel 1 Buchstabe j des internationalen Übereinkommens vom 14. November 1970 über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (SR 0.444.1) zuerkannt, das für die Schweiz 2004 in Kraft getreten ist. Artikel 4 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG, SR 444.1) ermächtigt die Kantone ausdrücklich zu erklären, dass die bei ihnen registrierten Kulturgüter weder ersetzen noch gutgläubig erworben werden können und dass der Herausgabeanspruch nicht verjährt.

## **2. KAPITEL: Organisation der Archivierung**

In diesem Kapitel wird definiert, wer im Archivwesen was tut, welche die wesentlichen Rechte und Pflichten der Dienststellen einerseits und des StAF oder der Gemeindearchive andererseits sind. Erwähnt wird auch die Führung der Archive der Kirchen und anerkannten Religionsgemeinschaften. Das Kapitel enthält die unerlässlichen Grundsätze für eine verlässliche und effiziente Informationsverwaltung, indem die Information nicht punktuell, sondern in ihrem vollständigen Lebenszyklus betrachtet wird.

### **Art. 6      *Führung der laufenden Archive und der Zwischenarchive***

Archivierung ist nicht eine Funktion der Kulturgüterverwaltung, die einer besonderen Institution obliegt, sondern die

Grundlage des kontinuierlichen, rationellen und kontrollier-ten Verwaltens der öffentlichen Organe sowie der Rechtssi-cherheit und des Schutzes der Bürgerinteressen. Die Verant-wortung für die Archivierung obliegt daher der gesamten Verwaltung, und nicht nur dem StAF.

Heute kommt es nicht selten vor, dass sich in den Verwaltungsstellen und -einheiten grosse Mengen an Dokumen-ten und Akten ansammeln, die administrativ nicht mehr von Nutzen sind. Eine sinnvolle Dokumentenverwaltung ist darum bestrebt, solche Ansammlungen zu vermeiden, die dann oftmals zu nicht abgesprochenen Vernichtungen füh-ren. Deshalb sind die Archivarinnen und Archivare bemüht, bei der Verwaltung der administrativen Dokumente so früh wie möglich zu intervenieren.

Absatz 1 entspricht der aktuellen Regelung: Die öffentlichen Organe sind für die ersten zwei Etappen des Archivierungs-prozesses verantwortlich, d. h. für das laufende Archiv und für das Zwischenarchiv (Dokumente, die für die Abwicklung der Geschäfte benutzt werden, und Dokumente, die aufbe-wahrt werden, um diese Abwicklung zu belegen, solange dies juristisch oder administrativ erforderlich ist). Dies impliziert, dass sie das Recht haben, Dokumente aufzubewahren (das StAF kann ihre Herausgabe noch nicht verlangen), aber auch die Pflicht, dies in Anwendung bestimmter Regeln zu tun. Neben dem Gesetz ist auch ein Ausführungsreglement vorgesehen, in dem diese Regeln und Normen näher umschrieben sein werden. Dieses Reglement soll in eine eingeschränkte Vernehmlassung geschickt werden. Wie in anderen Bereichen auch, erlässt die Fachinstitution (hier das StAF) praktische Richtlinien, die vor allem den Zweck haben, die Dienststellen durch die Vorgabe von Vorgehensweisen und Verwaltungsinstrumenten zu unterstützen und ein Mindestmass an Einheitlichkeit in den Praktiken zu gewähr-leisten. Die Gesetzes- oder Reglementsbestimmungen, die vorbehalten werden, betreffen vor allem die Finanzkontrolle.

Absatz 2 schreibt ausserdem implizite Regeln guter Verwal-tungstätigkeit vor: Damit diese gleichermassen kohärent, effizient, wirtschaftlich und verlässlich sein kann, muss die Information nach klar festgelegten Verfahren verwaltet wer-den, so geordnet sein, dass sie jederzeit leicht auffindbar und zugänglich ist, und sicher aufbewahrt werden (um einen Ver-lust der Information wie auch ihre Weitergabe an Unbefugte zu vermeiden). Die Dienststellen müssen die vollständige Infor-mation jederzeit herausgeben und ihre Authentizität garan-tieren können. Damit ein von einer Person angeforderte Dokument rechtzeitig herausgegeben werden kann, muss es aufbewahrt werden und leicht auffindbar sein. Um seine Vertraulichkeit zu gewährleisten, muss es in einem gesicher-ten Verfahren verwaltet und aufbewahrt werden.

Wichtig ist, dass der Hauptzweck der bisherigen Bestimmun-gen nicht darin besteht, die historische Archivierung der Dokumente vorzubereiten: Es handelt sich um Anforderun-

gen, die für das gute Funktionieren einer modernen Verwal-tung nötig sind, und nicht um eine Aufgabe, die für das StAF zu erfüllen ist. Aber natürlich ermöglicht die Einhaltung dieser Bestimmungen dem StAF auch, seinen Auftrag der Auswahl und Entgegennahme der endgültig aufzubewah-renden Dokumente effizient und wirtschaftlich zu erfüllen. Im Übrigen praktiziert das StAF zum Teil bereits eine dahin-gehende Politik, indem es verlangt, dass die Dienststellen die Dokumente summarisch ordnen und inventarisieren, bevor sie diese an das endgültige Archiv abliefern.

Auch ist zu anzumerken, dass die bisherigen Ausführun-gen nicht unvereinbar sind mit der Notwendigkeit, die Ver-waltungsprozesse zu vereinfachen, ganz im Gegenteil. Die Anforderungen an die Archivierung können nicht über das hinausgehen, was – heute bereits – strikt notwendig ist, um eine gute Verwaltungstätigkeit und insbesondere die Ein-haltung der Rechte zu gewährleisten, die das InfoG und das DSchG den Bürgerinnen und Bürgern gewährt. Man weiss, dass ein wirksames Ordnungssystem eine Ersparnis an Zeit und Platz sowie eine Beschleunigung des Entscheidungs-prozesses ermöglicht. Zudem wird man beim Erarbeiten des vorgesehenen Ausführungsreglements und der künftigen Richtlinien des StAF darauf achten, pragmatische und rea-listische Verfahren vorzuschlagen, unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen der öffentlichen Organe und der Dienststellen der Verwaltung.

#### **Art. 7      Ablieferung an das Staatsarchiv**

Bei der Ablieferung überträgt eine Dienststelle oder eine Ver-waltungseinheit einen Teil ihres Archivguts, der als archiv-würdig ausgewählt wurde, an die Einheit, die speziell mit der Aufgabe betraut ist, die historischen Archive aufzubewah-ren und zugänglich zu machen. In diesem administrativen Kontext umfasst der Begriff der «Ablieferung» die Pflicht der Dienststellen, dem StAF ihre Dokumente anzubieten, die administrativ nicht länger von Nutzen sind.

Die Anbietetpflicht steht in allen Archivierungsgesetzen. Sie garantiert im Prinzip, dass der historischen Archivierung kein archivwürdiges Dokument entgeht. Sie gewährleis-tet auch, dass die Dienststellen bestimmte Kategorien von Dokumenten nicht «ewig» aufzubewahren. Wichtig ist, dass die Anbietetpflicht der Dienststelle obliegt, während das StAF nur Dokumente übernehmen muss, die für archivwürdig befun-den werden. Dokumente, deren Archivwürdigkeit als ungenügend eingestuft wird, können vernichtet werden.

Was im Fachjargon «Bewertung» genannt wird, ist eine Ent-scheidung, die einen Dialog zwischen dem StAF und den Dienststellen voraussetzt, um zu ermitteln, welche Doku-mente am meisten Informationen enthalten. Die Bewertung des Archivguts muss als standardisiertes Verfahren konzi-piert werden. Seit 2010 wurden mehrere Pilotversuche durch-

geführt: mit dem Oberamt des Saanebezirks, dem Amt für Umwelt und der Staatskanzlei. Der Prozess der Bewertung muss noch allgemein eingeführt und systematisiert werden. Der Schlussentscheid steht jedoch dem StAF zu, dem die endgültige Aufbewahrung obliegt. Im Idealfall erfolgt diese Auswahl nicht im Zeitpunkt, in dem die Dokumente das Ende ihrer Zwischenarchivierungszeit erreicht haben, sondern noch vor ihrer Produktion oder Entgegennahme: Das StAF ist bemüht, in Zusammenarbeit mit den Dienststellen «Aufbewahrungskalender» zu verfassen, aus denen für alle Kategorien von Dokumenten, die sich aus den Aufträgen und Verfahren der Dienststellen ergeben, ersichtlich ist, wie lange sie diese aufzubewahren haben und was mit ihnen zuletzt geschehen soll (Vernichtung oder Übergabe an das StAF). Dementsprechend lässt sich die Dokumentenverwaltung gestützt auf diese vorgezogenen Entscheide schon im Vorfeld organisieren, und die Auswahl am Ende der Zwischenarchivierung kann so getroffen werden, wie es das StAF und die betreffende Verwaltung vorab bestimmt haben. Die Benutzung von Aufbewahrungskalendern könnte im Reglement verallgemeinert werden.

Der Anteil der vernichteten oder abgelieferten Dokumente kann von einer Dienststelle zur andern beträchtlich variieren. Die Bewertung der Dokumente muss äusserst rigoros erfolgen, damit keine vernichtet werden, die für die Rechte des Staates und der Bürgerinnen und Bürger oder für die wissenschaftliche Forschung wichtig sind. Eine sinnvolle Bewertung muss zwangsläufig selektiv sein und eine kohärente und signifikante Gesamtheit von Dokumenten und Informationen konstituieren. Die Aufbewahrung aller produzierten oder entgegengenommenen Dokumente wäre aus wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Sicht unsinnig. Angesichts der riesigen Mengen, die die Kantonsverwaltung produziert, und der Kosten der Aufbewahrung (Lagerräume, Inventarisierung, Verwaltung) sind die Archivarinnen und Archivare bei der Auswahl zu besonderer Sorgfalt verpflichtet. In der Praxis, die in den Rechtsstaaten beobachtet werden kann, werden global etwa 20 % der produzierten Dokumente aufbewahrt.

Absatz 5 wurde nach dem Vorbild von Artikel 4 Absatz 3 und 5 des Bundesgesetzes verfasst. Er sieht die Möglichkeit vor, dass bestimmte Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (z. B. die Universität Freiburg oder das Freiburger Spitalnetz) oder Organe halbprivater oder privater Institutionen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben betraut sind oder öffentliche Aufgaben erfüllen (z. B. die TPF, die Kantonalbank, das Unternehmen, das im Kanton mit dem Asylwesen beauftragt ist), eine selbständige Archivierung vorsehen können. Das Bewilligungs- und Kontrollverfahren wird im Ausführungsreglement festgelegt. Die betreffende Institution wird beweisen müssen, dass sie technisch in der Lage ist, selber für die Archivierung zu sorgen. Selbständig archivierende Institutionen müssen außerdem die Einhaltung der Grund-

sätze des Gesetzesentwurfs gewährleisten, namentlich was den Zugang zu den Archiven angeht, eine Vereinbarung mit dem StAF (oder der Gemeinde) unterzeichnen, in der diesem eine Kontrollbefugnis eingeräumt wird, und der Übernahme des Archivs durch das StAF (oder die Gemeinde) zustimmen, falls es zum Verzicht auf die selbständige Archivierung oder zur Auflösung kommt.

#### **Art. 8      *Verbot der Vernichtung ohne Zustimmung***

Ein solches grundsätzliches Verbot ist ein grundlegendes Verwaltungsinstrument, das in allen Archivierungsgesetzen vorgesehen ist. Es ist eines der Korrelate der Verantwortung für die Auswahl des historischen Archivguts, das dem StAF anvertraut ist. Gegenwärtig steht es im Reglement des Staatsarchivs vom 2. März 1993 (Art. 9 Abs. 1).

#### **Art. 9      *Elektronische Dokumente***

Der Gesetzesentwurf ist auf elektronische Dokumente und auf alle anderen Arten von Dokumenten anwendbar (siehe die Begriffsbestimmung in Art. 3 Abs. 1 Bst. b). Unter elektronischen Dokumenten versteht man hier vor allem Dokumente, die in elektronischer Form entstanden sind, aber auch solche, die durch ein entsprechenden Verfahren digitalisiert wurden. Den elektronischen Dokumenten ist ein eigener Artikel gewidmet, um den besonderen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, die mit ihrer langfristigen Verwaltung verbunden sind.

Die Archivierung ist ein kontinuierlicher Prozess, dessen aufeinanderfolgende Phasen stark miteinander verknüpft sind. Die Qualität und die Kosten der endgültigen Archivierung, ja sogar ihre Machbarkeit, werden weitgehend durch die ursprüngliche Konzeption und Organisation der Dokumente bestimmt. Die Berücksichtigung des Archivierungsprozesses von der Erstellung des Dokuments bis zu seiner endgültigen Aufbewahrung oder zu seiner Vernichtung ist in der Informatik ganz besonders notwendig. Ansonsten können unter Umständen ganze Teile des kantonalen Gedächtnisses für das StAF nicht mehr brauchbar sein oder nur mit sehr aufwendigen, *ad hoc* durchgeföhrten Auswahl- oder Migrationsprojekten verwertbar gemacht werden. Es ist daher unumgänglich, dass die Konzeption oder die Wahl der Informationssysteme unter Berücksichtigung sämtlicher Anforderungen der Archivierung erfolgt, einschliesslich der Schlussphase, welche die Auswahl der Dokumente und ihre langfristige Aufbewahrung durch das StAF umfasst. Die Bezeichnung «Informationssysteme» umfasst die Gesamtheit der EDV-Lösungen wie z. B. das elektronische Dokumentenmanagementsystem (DMS), aber auch die Gesamtheit der bestehenden oder in Entwicklung befindlichen berufsspezifischen Anwendungen. In der Praxis kann dies namentlich bedeuten, dass das StAF bei der Entwicklung der Projekte

konsultiert wird, wie etwa im Fall des Projekts *Gever-Chancellerie* 0.2 der Staatskanzlei (elektronische Verwaltung der Sitzungsakten des Staatsrats, 2012/2013) – und/oder dass das ITA und das StAF bei der Erarbeitung von Normen für künftige Pflichtenhefte zusammenarbeiten, wie in den Mandaten *REDREC* und *AUDoc* (2012–2014). Was die bestehenden Systeme anbelangt, werden für die Daten, die das StAF für archivwürdig befindet, von Fall zu Fall Lösungen ausgearbeitet werden müssen (allerdings wird wie bei den Papierdokumenten nur ein kleiner Teil langfristig aufbewahrt werden können).

#### **Art. 10     *Führung der kommunalen und interkommunalen Archive***

Die Gemeinden, Gemeindeverbände und Agglomerationen unterstehen dem ArchG (siehe Artikel 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs) und müssen daher dessen Grundsätze und Bestimmungen einhalten, insbesondere was die Organisation der Archivierung und den Zugang zu den Archiven angeht. Sie tun dies aber autonom (gestützt auf den Grundsatz der Gemeindeautonomie) und bewahren ihre historischen Archive daher selber auf. Das StAF hat gegenüber den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Agglomerationen im Prinzip nur eine beratende und unterstützende Funktion, unter Vorbehalt des Inspektionsrechts (s. Art. 13 Abs. 1 und den Kommentar dazu). Das StAF übt diese Beratungs- und Unterstützungsfunction für kommunale Körperschaften schon lange aus, oftmals auf Anfrage der Gemeinden: Es führt Besuche durch, erstattet Berichte und erteilt den Gemeindebehörden praktische Ratschläge zur Verwaltung ihrer Archive. In den Jahren 2012 und 2013 war das StAF an der Erarbeitung von Empfehlungen über die Archivierung beteiligt, die der Freiburger Gemeindeverband mit Unterstützung des Rechenzentrums der Gemeinden Deutschfreiburgs erlassen hat.

Die Hinterlegung, die von der Ablieferung zu unterscheiden ist (s. Kommentar zu Art. 7), ist eine Operation, durch die der Inhaber von Archivgut (hier eine Gemeinde) Dokumente, die im Stadium des historischen Archivguts angelangt sind, dem öffentlichen Archiv (vorliegend dem StAF) überantwortet, ohne das Eigentum daran aufzugeben. Es steht dem StAF frei, die Hinterlegungsanfrage anzunehmen oder abzulehnen, und es kann seine Zustimmung von bestimmten Bedingungen abhängig machen (z. B. dass das zu hinterlegende Archivgut vorgängig auf Kosten des Inhabers geordnet und inventarisiert wird). Diese Bedingungen und die Modalitäten der Einsichtnahme in das hinterlegte Archivgut werden in einem Vertrag oder einer Vereinbarung geregelt. Von der Hinterlegung können (gemäß Artikel 11 Absatz 1 und 12 Absatz 1 Buchstabe e) auch andere Archivinhaber als die Gemeinden Gebrauch machen.

Eine weitere Art, Archivbestände dem StAF zu übergeben, ist die Schenkung, die von ihrer Natur her unwiderruflich ist und durch die das Archivgut ins Eigentum des Staates übergeht. Die Schenkung wird je nach der Bedeutung des Gegenstands in einer Schenkungsvereinbarung festgehalten, die das Geschäft juristisch absichert.

Absatz 2 erinnert an die Verantwortung des Gemeinderats für das Archiv seiner Gemeinde, die in den Artikeln 60 Absatz 2 und 3 Buchstabe b und 103 des Gesetzes über die Gemeinden vom 25. September 1980 (SGF 140.1) niedergelegt ist.

Die Verantwortung, auf Gemeindeebene die Befugnisse wahrzunehmen, die auf kantonaler Ebene dem StAF zukommen (vor allem: Erlass von Weisungen für die Verwaltung der Dokumente, Auswahl der aufzubewahrenden Dokumente, Bewilligung zur Vernichtung), obliegt im Prinzip dem Gemeinderat. Der Gemeinderat kann diese Zuständigkeit an die Gemeindeschreiberin/den Gemeindeschreiber oder an eine Berufsarchivarin/einen Berufsarchivar delegieren (dies ist heute in Freiburg, Romont und Bulle der Fall); damit wird diesen Personen die praktische Führung des Gemeindearchivs übertragen.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass es sich beim Inhalt dieses Artikels nicht um eine neue Aufgabe der Gemeinden handelt. Diese sind bereits nach aktuellem Recht gehalten, ihre administrativen Dokumente korrekt zu verwalten, ihre historischen Archive aufzubewahren und in der Lage zu sein, den Einsichtsgesuchen zu entsprechen, die gestützt auf das InfoG eingereicht werden.

Die Gesetzgebung über die Gemeinden und die Oberamtmänner sieht vor, dass Letztere die Aufsicht über die Gemeinden ausüben und darüber wachen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihres Bezirks gut verwaltet werden (Art. 146 des Gesetzes über die Gemeinden). Im Übrigen muss der Oberamtmann jede Gemeindeverwaltung mindestens einmal pro Legislaturperiode inspizieren, was impliziert, dass bei dieser Gelegenheit auch kontrolliert wird, ob die Gemeindearchive vorschriftsgemäss geführt werden und namentlich Artikel 64 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden eingehalten wird, der die Aufbewahrungsdauer von bestimmten Dokumenten und Aktenstücken regelt.

Wie Artikel 7 Absatz 5 für den Staat, präzisiert Absatz 4 die Situation der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die im Auftrag einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder einer Agglomeration öffentliche Aufgaben erfüllen.

### **Art. 11    *Führung der Archive der anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften***

Die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, d. h. die römisch-katholische Kirche, die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg und die Israelitische Kultusgemeinde bewahren ihre historischen Archive nach ihren eigenen Regeln und ganz unabhängig auf (s. Art. 2 Abs. 2). Sie tragen jedoch Sorge zum unbestreitbaren historischen Wert ihrer Archivbestände, welche die Geschichte des Kantons Freiburg und der Freiburgerinnen und Freiburger betreffen. Das Beispiel der Archive der katholischen Pfarreien ist besonders anschaulich, weil die katholischen Pfarreien die ältesten gemeinschaftlichen Strukturen des Kantons sind und sie sehr lange, mindestens bis ins 19. Jahrhundert, die wichtigsten lokalen Organisationen waren. Bis 1876 registrierten nur sie alle Geburten, Heiraten und Todesfälle der Frauen und Männer, die auf ihrem Gebiet lebten. Die Pfarreiregister sind daher zentrale Dokumente für die historische Forschung und die Genealogie. Desgleichen sind die Archive von Religionsgemeinschaften, die seit dem Mittelalter ein Teil der Geschichte Freiburgs sind, ein wesentliches Erbe für die Geschichte unseres Kantons. Wie die Gemeinden können auch die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften vom StAF in der Organisation und Führung ihrer Archive beraten werden, wie kürzlich das Franziskanerkloster in Freiburg oder das Bistum Lausanne, Genf und Freiburg. Sie können ihre historischen Archive unter denselben Bedingungen beim StAF hinterlegen; dies hat namentlich das Domkapitel St. Nikolaus getan, das 1512 als Kollegiatstift gegründet wurde, oder in jüngerer Zeit die Gemeinschaft der Redemptoristen in Matran. Im Allgemeinen äussern die Kirchen und Religionsgemeinschaften den Wunsch, mit den kulturellen Institutionen des Staates zusammenzuarbeiten, sei es mit dem Museum für Kunst und Geschichte, der Kantons- und Universitätsbibliothek oder dem Staatsarchiv. Die Beratung und die Unterstützung gehören zum Auftrag des StAF, das der Aufbewahrung der Kirchen- und Pfarreiarchive gemeinsam mit weiteren Partnern besondere Aufmerksamkeit schenkt.

Diese Bestimmungen bestätigen die aktuelle Regelung und Praxis, die bisher als sehr zufriedenstellend erachtet wurden.

## **3. KAPITEL: Aufgaben des Staatsarchivs**

Die Aufgaben der Institution, die auf Kantonsebene für die letzte Phase der Archivierung zuständig ist und die auch in den vorgängigen Phasen im Lebenszyklus der Dokumente Verantwortung trägt, müssen im Gesetz definiert werden. Das StAF nimmt Aufgaben gegenüber dem Staat und gegenüber den Gemeinden und Dritten wahr. Es ist daher sinnvoll, dass diese Aufgaben im neuen einschlägigen Gesetz geregelt werden, und nicht mehr wie bisher im Gesetz vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (KISG;

SGF 481.0.1). Allerdings bleibt das StAF juristisch und tatsächlich eine kulturelle Institution des Staates im Sinne des besagten Gesetzes und wird folglich weiterhin in der Liste von Artikel 2 KISG aufgeführt sein. Der Gesetzesentwurf (vgl. die Schlussbestimmungen, Art. 20) hat eine Änderung des KISG zur Folge, wonach das StAF Gegenstand eines besonderen Gesetzes bildet und nicht mehr der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport unterstellt ist. Nach der Genehmigung des Gesetzesentwurfs wird der Staatsrat somit die Überführung des Staatsarchivs an die Staatskanzlei umsetzen können, wie er es am 14. Dezember 2010 entschieden hat, und das StAF wird eine der Dienststellen der Staatskanzlei werden.

### **Art. 12    *Aufgaben gegenüber dem Staat***

Artikel 12 Absatz 1 bestätigt und präzisiert die Kompetenzen, die das StAF bereits heute ausübt. Mit diesem Absatz wird für eine Organisation, die sich pragmatisch entwickelt hat, eine klarere Grundlage geschaffen. In Verbindung mit den Bestimmungen der Artikel 6 bis 9 ermöglicht er eine gute Definition und Aufteilung der Aufgaben zwischen den Dienststellen und dem StAF.

Im Rahmen der in Absatz 1 Buchstabe a beschriebenen Verantwortung interveniert das StAF so früh wie möglich im Lebenszyklus der Dokumente durch Besuche bei den Dienststellen und Behörden, durch Richtlinien, die das Vorgehen beschreiben und eine gewisse Vereinheitlichung der Verfahren ermöglichen, und durch seine Unterstützung bei der Erstellung von Archivplänen und Aufbewahrungskalendern.

Werden Verstöße gegen Gesetze oder Reglemente festgestellt, erstattet das StAF der Direktion der verantwortlichen Dienststelle Bericht. Bleibt das Problem bestehen, zeigt es den Fall dem betreffenden Direktor oder der betreffenden Direktorin oder allenfalls dem Staatsrat an, damit diese aufgrund ihrer hierarchischen Zuständigkeit intervenieren. Das StAF trägt die Hauptverantwortung für die Bewertung des Archivguts und bestimmt, welche Dokumente langfristig aufbewahrt und welche vernichtet werden. Im Stadium der historischen Archivierung übernimmt es das Archivgut nach der Überbringung in seine Räume, sichert dessen Aufbewahrung und garantiert dessen Zugänglichkeit (die während einer mehr oder weniger langen Frist kontrolliert wird: siehe Kapitel 4) namentlich durch die Klassierung und die Erstellung von Suchinstrumenten (Inventare, Datenbanken usw.).

In Absatz 1 Buchstabe e wird die Archivierung von privaten Beständen als eigenständige Aufgabe des StAF anerkannt, wobei ihr Platz in der Aufzählung zeigt, dass die grundlegende Aufgabe des StAF, die Archivierung der Bestände der Kantonsverwaltung, vorgeht. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass das Gedächtnis des Kantons nicht nur aus Quellen staatlicher Herkunft besteht, sondern auch privates

Handeln widerspiegelt, sei dies nun die Tätigkeit von Personen, Familien, Vereinen (politischen, kulturellen, sportlichen oder anderen) oder Unternehmen usw. Natürlich steht es den natürlichen und juristischen Personen völlig frei, ihre Archive dem StAF oder einer anderen Institution anzuvertrauen, sei es in Form einer Hinterlegung oder einer Schenkung (s. oben zu Artikel 10.)

Mit dem Ausdruck «signifikanter Bezug zum Kanton Freiburg» (Buchstabe e) wird ausgeschlossen, dass Bestände ohne engen Bezug zu unserem Kanton übernommen werden. Darüber hinaus fördert die Zusammenarbeit mit den «Institutionen, die ähnliche Ziele verfolgen» (s. Bst. f von Abs. 1), insbesondere mit den anderen kulturellen Institutionen des Staates (mit denen sich das StAF koordinieren soll), eine möglichst kohärente Aufteilung der Rollen zwischen Archiven, Bibliotheken, Museen usw. der verschiedenen Körperschaften nach Massgabe der Fachbereiche und Interessenschwerpunkten.

Die Stellungnahme des StAF, die in Absatz 1 Buchstabe g erwähnt ist, geschieht zuhanden des Staatsrats, der die Wappen der Gemeinden genehmigt.

Gemäss Absatz 2 gelten die beschriebenen Befugnisse auch gegenüber den Archiven der in Artikel 7 Absatz 5 genannten Institutionen, mit dem Unterschied, dass diese allenfalls ermächtigt werden können, ihre historischen Archive selber aufzubewahren.

### **Art. 13    Aufgaben gegenüber den Gemeinden und Dritten**

Was die Gemeinden angeht, wird dem StAF in Artikel 13 Absatz 1 wie bisher eine Beratungs- und Unterstützungsaufgabe übertragen, wobei der Schwerpunkt auf den Gemeinden liegt, die keine Berufsarchivarinnen und -archivare haben (die grosse Mehrheit). Das StAF kann auch bei Zwischenfällen helfen (Überschwemmung, Brand) oder Gutachten erstellen. Auf Anfrage der Behörden, z. B. eines Oberamtmanns, ist das StAF befugt, die Gemeinearchive zu inspizieren, wenn ein Verdacht auf schwerwiegende Probleme besteht. In solchen Fällen wird das StAF im Prinzip Empfehlungen an die betroffene Gemeinde abgeben und dem Oberamtmann eventuell Bericht erstatten, um eine gesetzwidrige Situation anzuzeigen.

Ausserdem sieht Absatz 2 vor, dass das StAF Privatpersonen zur Verfügung steht, um sie zu beraten, falls sie Dokumente besitzen, die für die Geschichte des Kantons Freiburg von Bedeutung sind.

## **4. KAPITEL: Zugang zu den historischen Archiven**

Das Gesetz über die Information (oder über die Transparenz), das Gesetz über den Schutz der Personendaten und das Gesetz über die Archivierung (oder über die Archive) bilden eine Art kohärentes und koordiniertes Triptychon, denn diese drei Gesetze betreffen die Dokumente und die Information, die diese enthalten oder bestätigen, sowie den Zugang dazu.

Zur Veranschaulichung kann man sagen, dass das Gesetz über die Information und das Gesetz über den Schutz der Personendaten jedes die Information aus entgegengesetzter Sichtweise betrachten (aus Sicht der beiden grundlegenden Werte der Demokratie: zum einen die Transparenz und zum andern der Schutz der Persönlichkeitssphäre) und dass die Gesetze über die Archivierung den zeitlichen Aspekt dieser Abwägung von gegensätzlichen Interessen sowie die materiellen Bedingungen der Anwendung der beiden anderen Gesetze regeln (damit sie angewendet werden können, muss die betreffende Information nämlich aufbewahrt werden und zugänglich sein). Es ist daher wesentlich, diese drei Gesetze zu koordinieren. Deshalb berücksichtigt der Gesetzesentwurf alle Aspekte des InfoG von 2009 und des DSchG von 1994, nimmt darauf Bezug und übernimmt ihre Konzepte und ihre Terminologie. Mit dem Erlass des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv ist daher keine Änderung dieser beiden Gesetze erforderlich.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das InfoG bereits Bestimmungen enthält, die eine gewisse Koordination mit den Bestimmungen zur Archivierung gewährleisten: Artikel 20 Absatz 2 InfoG (amtliche Dokumente sind im Prinzip öffentlich zugänglich und bleiben es auch nach ihrer Ablieferung an das StAF) und Artikel 37 Absatz 2 (solange die Schutzfrist nicht abgelaufen ist, ist die abliefernde Stelle zuständig, um über Gesuche um Einsichtnahme in Dokumente zu entscheiden, die im StAF aufbewahrt werden). Was das DSchG angeht, behält es in seinem Artikel 13 Absatz 2 bereits die besonderen Bestimmungen über die Archivierung vor.

Konkret ist das gesamte Kapitel «Zugang zu den historischen Archiven» folgendermassen angelegt: Bis zum Ablauf der Schutzfrist (ordentliche Frist 30 Jahre, besondere Frist 30 bis 100 Jahre je nach Fall) ist die Situation eines Dokuments, das bereits beim StAF abgeliefert wurde, mit der Situation eines ähnlichen Dokuments identisch, welches noch vom Organ aufbewahrt wird, das es produziert oder entgegengenommen hat: Es kann zu den Bedingungen des InfoG und des DSchG eingesehen werden (für Dokumente, die nach dem Datum des Inkrafttretens dieser Gesetze erstellt wurden, welche keine retroaktive Wirkung auf ältere Dokumente haben, d. h. nach dem 1. Januar 2011 und dem 1. Juli 1995) oder allenfalls zu den Bedingungen der einschlägigen Spezialgesetzgebung. Der Entscheid über die Einsichtnahme wird vom

gleichen Organ getroffen (das abliefernde); dieses schätzt ab, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen.

Ausserdem untersteht das Personal des StAF gemäss den Bestimmungen des Staatspersonalgesetzes über das Amtsgeheimnis wie alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes der Schweigepflicht, die sich aus einem Gesetz (namentlich ein allfälliges qualifiziertes Amtsgeheimnis, das in einem Spezialgesetz vorgesehen ist, z. B. im Bereich der Medizin, des Notariats oder der Fiskalität) oder einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse ergeben kann. Dadurch geniessen die betreffenden Dokumente einen ebenso guten Schutz wie beim Herkunftsorgan. Diese Schweigepflicht bleibt auch nach der Auflösung des Dienstverhältnisses bestehen; wird sie verletzt, müssen die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Sanktionen rechnen.

Die Bestimmungen dieses Kapitels, namentlich zur Dauer der Schutzfristen, wurden in Anlehnung an die Bestimmungen der Archivierungsgesetze der Nachbarkantone erstellt. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Archivierung von 1998 wurden nicht übernommen, weil die Regelungen der jüngsten kantonalen Gesetze ausgewogenere Lösungen zwischen dem Recht auf Information und dem Schutz der Personendaten vorsehen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen stehen auch im Einklang mit den europäischen Regelungen im Bereich der Vermittlung des Archivguts.

#### **Art. 14      Grundsätze**

Gemäss des InfoG hat das öffentliche Organ, das die Dokumente abgeliefert hat, die Kontrolle über die Einsichtnahme bis zum Ablauf der Schutzfrist (die in den folgenden Artikeln dieses Gesetzes geregelt wird) und gestützt auf das InfoG und das DSchG entscheiden muss, also gemäss der Formen und der Rechtsmittel, die in diesen zwei Gesetzen vorgesehen sind.

Es sei daran erinnert, dass die Bestimmungen des InfoG nur auf Dokumente anwendbar sind, die nach dem 1. Januar 2011 produziert oder entgegengenommen wurden.

Absatz 2 ergänzt das InfoG und das DSchG, indem er klar festlegt, ab wann davon ausgegangen werden kann, dass die Gründe öffentlichen oder privaten Interesses, die eine allfällige Einschränkung der Einsichtnahme rechtfertigen, im Prinzip wegfallen sind. Gemeinsam stellen die Absätze 1 und 2 daher eine einfache und leicht anwendbare Regel auf: Bis zum Ablauf der (je nach Fall ordentlichen oder besonderen) Schutzfrist muss jedes Einsichtsgesuch im Lichte des InfoG und des DSchG geprüft werden, weil ein Grund für die Einschränkung der Einsichtnahme bestehen könnte; nach Ablauf der Schutzfrist gibt es nichts mehr zu prüfen, denn dann kann kein Einschränkungsgrund mehr bestehen

und das beantragte Dokument darf automatisch eingesehen werden. Es gilt allerdings zu beachten, dass es nach Ablauf der ordentlichen Schutzfrist eine Ausnahme von der freien Einsichtnahme geben kann: Artikel 16 Absatz 4 ermöglicht, aussergewöhnliche Fälle zu berücksichtigen, in denen ausnahmsweise von diesem Grundsatz abgewichen werden kann (siehe den Kommentar zu diesem Artikel).

Es sei hier ebenfalls daran erinnert, dass der freie Zugang zu den Archiven in den demokratischen Staaten als ein Bürgerrecht betrachtet wird und dass seine Einhaltung ein Kriterium guten Verwaltungshandelns ist. Einschränkungen zum Schutz öffentlicher oder privater Interessen müssen notwendigerweise zeitlich begrenzt sein, weil dieses Prinzip sonst ausgehöhlt wird.

Der Grundsatz der Unentgeltlichkeit in Absatz 3 soll vermeiden, dass der freie Zugang zu den Archiven durch finanzielle Massnahmen beschränkt werden kann, und zudem wirtschaftlich bedingte Ungleichbehandlungen verhindern. Die erwähnten Gebühren werden vom StAF bereits heute erhoben, gestützt auf die Regelung über die Gebühren in Verwaltungssachen und auf den Beschluss vom 25. Juni 1996 über die Gebühren für Dienstleistungen des Staatsarchivs. Sie betreffen im Wesentlichen die Abgabe von Fotokopien oder fotografischen Reproduktionen, Richtigkeitsbescheinigungen, Versand- und Portokosten und Kosten für Nachforschungen.

Im Prinzip schliessen das StAF oder die Gemeindearchive für jeden privaten Archivbestand, den sie erhalten, eine Schenkungs- oder Hinterlegungsvereinbarung ab, in der namentlich die Bedingungen der Einsichtnahme durch die Öffentlichkeit geregelt sind. Absatz 5 betrifft die wenigen Fälle, in denen Privatbestände abgeliefert werden, ohne dass eine solche Vereinbarung abgeschlossen werden kann.

#### **Art. 15      Ordentliche Schutzfrist**

«Schutzfristen» (stets in zwei Formen) gibt es in fast allen Archivierungsgesetzen; nur ihre Dauer und ihre Berechnungsart variieren von einem Kanton oder von einem Land zum andern. Dabei handelt es sich natürlich nicht um Fristen, während welcher die Dokumente nicht einsehbar sind (was dem Grundsatz des freien Zugangs zur Information widersprechen würde, der in den Gesetzen über die Information oder über die Transparenz enthalten ist), sondern lediglich um die Zeitspannen, während derer ein Einsichtsgesuch zu stellen ist, damit vor der Bereitstellung der Dokumente geprüft werden kann, ob allfällige überwiegende öffentliche oder private Interessen auf dem Spiel und einer Einsichtnahme im Wege stehen. Die ordentliche Frist, die in den Archivierungsgesetzen fast schon standardmässig vorgesehen ist (siehe namentlich Artikel 9 des Bundesgesetzes), beträgt 30 Jahre, wobei Genf mit 25 Jahren eine Ausnahme

bildet. Die 30-jährige Frist, die im aktuellen Reglement des Staatsarchivs vorgesehen ist, ist vernünftig und kann beibehalten werden. Die in Absatz 2 vorgesehene Berechnungsart entspricht der, die generell praktiziert wird.

### **Art. 16    Besondere Schutzfrist**

Die besondere Frist, die in den Archivgesetzen vorgesehen ist, ermöglicht einen ausgedehnten Schutz von archivierten Dokumenten, die Personendaten enthalten. Sie ändert das Datenschutzrecht nicht ab, ergänzt dieses aber, indem sie die Grenzen seiner zeitlichen Anwendung präzisiert.

Die Definition von Absatz 1, «Dokumente, die nach Personennamen geordnet sind und Personendaten enthalten», entspricht der Definition, die in den aktuellen Gesetzgebungen üblich ist. Die Bedingung der Erschliessung nach Personennamen muss erfüllt sein, damit die Regel konkret angewendet werden kann: Sonst müsste ein Archivar jede Seite eines Dossiers durchlesen, bevor er es dem Leser übergeben kann, um zu kontrollieren, ob nicht in irgendeinem Satz eine Information über eine Person verborgen ist.

Es geht in erster Linie darum, zu garantieren, dass besonders schützenswerte Personendaten nicht frei zugänglich sind, solange die betroffenen Personen und Personen aus ihrem direkten Umfeld noch leben. Der Gesetzesentwurf schlägt eine Regelung mit verschiedenen Varianten vor, die den Modellen der Kantone Genf (2000), Wallis (2008) und Waadt (2011) ähnelt. Die Berechnung der besonderen Schutzfrist wird in Absatz 2 beschrieben. Sie ist von den verfügbaren Informationen abhängig und erfolgt in dieser Reihenfolge: 10 Jahre nach dem Sterbedatum der betroffenen Person; 100 Jahre nach der Geburt, wenn das Sterbedatum unbekannt ist; 100 Jahre nach Abschluss des Dossiers, wenn weder das Geburts- noch das Sterbedatum bekannt sind. Der Gesetzesentwurf präzisiert, dass die besondere Schutzfrist nicht kürzer als die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren nach Abschluss des Dossiers sein darf.

In der Praxis wendet das StAF das Verfahren für die Prüfung der Kommunizierbarkeit der Dossiers schon seit Langem an: Die Dossiers, die der besonderen Schutzfrist unterstellt werden müssen, werden bei der Inventarisierung der Bestände ermittelt; die Einschränkung steht im Repertorium, das der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird (sei dieses in Papier- oder elektronischer Form); die Angestellten kontrollieren vor der Abgabe, dass die Fristen wirklich abgelaufen sind. Die Gemeindearchive sollten ähnliche Verfahren vorsehen. Um die Sicherheit zu erhöhen, kann im Ausführungsreglement die Pflicht der Dienststellen vorgesehen werden, besonders schützenswerte Dossiers bei der Ablieferung zu kennzeichnen.

Die Schutzfristen können verlängert werden, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dies erfordert

(z. B. Pläne von Gebäuden und Anlagen, die die öffentliche Sicherheit betreffen). Dabei gilt es zu beachten, dass diese Verlängerung der Schutzfrist nicht bedeutet, dass diese Dokumente nicht einsehbar sind, sondern nur, dass der Weg des Einsichtsgesuchs zu beschreiten ist. Mit Rücksicht auf das InfoG kann diese Bewilligung nur abgelehnt werden, wenn sich bei der Prüfung herausstellt, dass eine Einsichtnahme in die betreffenden Dokumente tatsächlich ein überwiegender öffentliches oder privates Interesse verletzen würde. Im Übrigen wird sich das angegangene öffentliche Organ im Sinne des InfoG bemühen müssen, dem Gesuch zumindest teilweise zu entsprechen (Einschwärzen der zu schützenden Informationen, Entnahme von Schriftstücken, Bewilligung unter der Bedingung, dass die Ergebnisse einer Studie anonymisiert werden usw.).

Um einer zu grosszügigen Anwendung von Artikel 16 Absatz 3 vorzubeugen, die zur Aushöhlung der ordentlichen Schutzfristenregelung führen und dem Geiste des InfoG widersprechen würde, gebührt die Entscheidungsbefugnis, welche Arten von Dokumenten der verlängerten Schutzfrist zu unterstellen sind, dem Staatsrat, und nicht den Organen, die die betreffenden Dokumente abliefern. In der Praxis könnte die Liste der betroffenen Dokumente in einem Anhang zum Ausführungsreglement zum Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv enthalten sein (auf Bundesebene enthält der Anhang zur Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung eine solche Liste).

Absatz 4 ist von Artikel 12 Absatz 2 des Bundesgesetzes übernommen. Er betrifft den aussergewöhnlichen Fall, dass im Zeitpunkt eines konkreten Einsichtsgesuchs in frei einsehbare Dokumente (nach Ablauf der Schutzfristen) festgestellt wird, dass es einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse (aus dem InfoG übernommene Ausdrücke) zuwiderliefe, bestimmte Dokumente öffentlich zugänglich zu lassen. In diesem besonderen Fall muss das StAF oder das Organ, das die Dokumente abgeliefert hat, die Befugnis haben, das freie Einsichtsrecht zu beschränken, um diese Interessen zu schützen. Die Dauer dieser Beschränkung kann nicht gesetzlich vorgeschrieben werden: Sie muss von Fall zu Fall unter Berücksichtigung aller auf dem Spiel stehenden Interessen festgelegt werden. Wie bei der Ablehnung eines Einsichtsgesuchs während der Schutzfrist kann dieser Entscheid angefochten werden, wobei sich das Verfahren nach der Gesetzgebung über die Information und den Datenschutz richten muss.

Das Gesagte stellt den Regelfall dar. Absatz 5 ruft in Erinnerung, dass bestimmte Spezialgesetze bereits jetzt von dieser Norm abweichen – und auch in Zukunft davon abweichen werden, insbesondere was die Archivbestände im Bereich der Medizin, des Notariats und des Zivilstands betrifft.

### **Art. 17    Einsichtnahme durch öffentliche Organe**

Mit Absatz 1 soll vermieden werden, dass Dienststellen ihr Archivgut nicht abliefern, weil sie befürchten, danach keinen Zugang zu ihren Dokumenten mehr zu haben.

Die in Absatz 2 vorgesehene Einschränkung ist erforderlich, um dem Wortlaut und dem Geist von Artikel 13 Absatz 1 DSchG zu entsprechen. Sie betrifft den Fall von Dokumenten, die nach Personennamen geordnet sind und besonders schützenswerte Personendaten enthalten und die nicht mehr benötigt werden und daher vernichtet werden sollen (Art. 13 Abs. 1 DSchG), die aber trotzdem aufbewahrt wurden, weil das Archiv zum Schluss gekommen ist, dass sie historisch wertvoll sind (Art. 13 Abs. 2 DSchG). Es muss vermieden werden, dass eine Person aus diesem Grund unter dem Aspekt des Schutzes ihrer Persönlichkeitssphäre weniger gut gestellt ist, als wenn ihr Dossier als historisch belanglos befunden und daher vernichtet worden wäre. Mit zum Tragen kommt auch der Aspekt der Gleichbehandlung: In der Archivwissenschaft entspricht es gängiger Praxis, dass bei sehr grossen Serien von persönlichen Dossiers nur ein repräsentatives Muster des Ganzen aufbewahrt wird (z. B. eines von zehn Dossiers oder die, deren Familiennamen z. B. mit P und T anfangen). Dies darf nicht dazu führen, dass die Personen, deren Dossiers auf solche Weise ausgewählt werden, um aufbewahrt zu werden, weniger gut geschützt sind als die, deren Dossiers vernichtet werden. Es gibt allerdings einige Fälle, in denen eine Einsichtnahme trotzdem möglich sein muss: gerichtspolizeiliche Untersuchung (Bst. a); Datenbearbeitung zu einem bestimmten Zweck (Gesetzgebung, Rechtsprechung, Statistik), der keinen direkten Bezug zur betroffenen Person hat (Bst. b und c); Antwort auf ein Einsichtsgesuch namentlich der betroffenen Person (Bst. d). Natürlich müssen bei dieser Einsichtnahme die Bestimmungen des DSchG eingehalten werden.

Es sei erwähnt, dass Absatz 2 eine Bestimmung des Bundesgesetzes (Art. 14 Abs. 2) übernimmt; das Berner Gesetz sieht eine identische Regelung vor (Art. 14 und 19).

## **5. KAPITEL: Strafbestimmungen**

### **Art. 18    Strafbestimmungen**

Wer vorsätzlich archivwürdige Dokumente fälscht, ohne Bewilligung vernichtet oder auf andere Weise der Archivierung entzieht, wird mit Busse bestraft. Ebenfalls mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich und ohne Bewilligung Informationen aus Archivgut offenbart, das einer Schutzfrist unterliegt. Die vorsätzliche Fälschung und Vernichtung von Archivgut können verfolgt werden, weil sie die betroffenen Behörden schädigen, Verletzungen von Kulturgut darstellen und die Rechtssicherheit oder den Schutz der Personeninteressen beeinträchtigen (vgl. die Ziele des Gesetzes, die in Artikel 1 des Gesetzesentwurfs aufgezählt sind). Diese Straf-

bestimmung schliesst eventuelle privatrechtliche Schadeneratzansprüche nicht aus.

Bezüglich der Rechtsmittel ist anzumerken, dass die in der Datenschutzgesetzgebung vorgesehenen Verfahren, namentlich das Einspracherecht gegen die Bekanntgabe von Personendaten gemäss Artikel 26 DSchG, anwendbar bleiben, wenn die betreffenden Dokumente archiviert werden. Es ist daher nicht erforderlich, im Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv solche Rechtsmittel vorzusehen.

## **6. KAPITEL: Schlussbestimmungen**

### **Art. 19    Änderungen: a) Gemeinden**

#### **Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden**

Das Gesetz über die Gemeinden wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf in den Artikeln 60, 78, 103 und 103bis geändert, um es mit dem Gesetzesentwurf über die Archivierung und das Staatsarchiv abzustimmen, insbesondere unter terminologischen Gesichtspunkten. Tatsächlich rechtfertigt es sich, die Begriffe laufendes Archiv, Zwischenarchiv und historisches Archiv einzuführen, die Verantwortungen des Gemeinderates zu präzisieren (die er an die Gemeindeschreiberin/den Gemeindeschreiber oder an eine Berufsarchivarin/einen Berufsarchivar delegieren kann) und die Regeln des Zugangs der Öffentlichkeit zu den historischen Archiven der Gemeinden zu ergänzen.

### **Art. 20    Änderungen: b) Kulturelle Institutionen**

#### **Änderung des Gesetzes vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates**

Der Erlass eines Spezialgesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv und die hierarchische Unterstellung des StAF unter die Staatskanzlei und nicht mehr unter die EKSD bedingt eine solche Änderung des KISG. Da das StAF aufgrund der kulturellen und kulturgutbezogenen Dimension seiner Tätigkeit weiterhin juristisch und tatsächlich eine kulturelle Institution des Staates bleibt, ist es in der Liste der kulturellen Institutionen aufgeführt. Die allgemeinen Bestimmungen des KISG sind außerdem weiterhin auf das StAF anwendbar, in Ergänzung zur Spezialgesetzgebung, mit der es ausgestattet wird.

Wie bereits erwähnt, erfordert der Erlass des neuen Gesetzes keine Änderung weiterer Gesetze, insbesondere weder des InfoG noch des DSchG.

## **Art. 21 Inkrafttreten und Referendum**

Das vorliegende Gesetz soll mit einem Ausführungsreglement ergänzt werden. Darin sollen insbesondere zahlreiche praktische Fragen zur Führung der Zwischenarchive durch die Kantonsverwaltung sowie die Auswahl-, Vernichtungs- und Ablieferungsverfahren geregelt werden.

## **3. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt den präzisen Rahmen, der notwendig ist, um den mittel- und langfristigen Entwicklungen und Herausforderungen der Archivierung zu entsprechen. Er erweitert weder den Anwendungsbereich noch überträgt er dem StAF neue Aufgaben. Das Inkrafttreten des neuen Gesetzes hat daher keine direkten finanziellen Auswirkungen.

Allerdings zieht die aktuelle und künftige Tätigkeit des StAF einen gewissen Raum- und Personalbedarf nach sich, der aber bereits vor der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzes angekündigt worden war. So informierte 2008 der Staatsarchivar die EKSD über die Notwendigkeit, bis 2015 die Bereitstellung von Lagerräumen vorzusehen, weil die Institution keinen Platz mehr haben wird, um die von der Kantonsverwaltung und den Gerichten stammenden Archivdossiers aufzunehmen. Angesichts dieser Situation wurde an der *Route des Daillettes* 6 in Freiburg eine Übergangslösung gefunden. Dieses vorübergehende Lager wird rasch gefüllt sein, zumal jüngere Ablieferungen in Räumen des ehemaligen Standorts der Cardinal in Freiburg zwischengelagert werden mussten und die Kapazität dieses neuen Lagers aus technischen Gründen beschränkt ist. Es ist daher so rasch wie möglich eine nachhaltige und pragmatische Lösung zu prüfen, weil das StAF sonst nicht mehr in der Lage sein wird, seine Aufgaben zu erfüllen. Diesbezüglich ist es nicht wünschenswert, die Lager des StAF verstreut anzulegen, denn dies hätte einen zusätzlichen Personalbedarf zur Folge. Die erstrebte Lösung muss langfristig angelegt sein, d. h. mindestens auf 25 Jahre (Zeithorizont 2040). Im Rahmen des Ausbaus der Kantons- und Universitätsbibliothek werden gegenwärtig gemeinsame Lösungen mit anderen kulturgüterbezogenen Institutionen oder Dienststellen geprüft. Es wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der Bedarf an Lagerflächen für Papierarchive in den nächsten Jahrzehnten bestehen bleiben wird, auch wenn mittelfristig Lösungen umgesetzt werden, die eine elektronische Archivierung beinhalten; dies wegen der grossen Menge an Archivgut, die bis heute in den Dienststellen und bei den Justizbehörden aufbewahrt wird.

Mittelfristig und im Zuge der schrittweisen Einführung von systematisierten Archivierungsverfahren und der digitalen Archivierung in der Kantonsverwaltung werden die Entscheidungen über Investitionen in technische Infrastrukturen in Zusammenarbeit mit dem ITA geplant werden müssen.

Die Kosten der digitalen Archivierung setzen sich zusammen aus den Kosten für die Beschaffung, die Installation (punktuell) und für die Wartung (jährlich) einer Anwendung und ihrer Infrastruktur. Diese Kosten sind noch schwer abzuschätzen, weil keine existierende Archivierungsanwendung ausgewählt worden ist. Die Anwendung wird dazu dienen, die Archivierung der digitalen Dokumente über ihre Metadaten zu verwalten. Die primären digitalen Daten, d. h. die archivierten Dateien, werden auf einem Speicher abgelegt werden müssen, was erhebliche jährliche Kosten zur Folge haben wird, die vom Volumen der archivierten Daten abhängen werden. Die provisorische Archivierungslösung ARCUN könnte diesen Zweck eventuell erfüllen; es sollen auch andere Lösungen geprüft werden.

Gegenwärtig kümmert sich ein Team aus drei Mitarbeitenden unter der Leitung des Adjunkten des Staatsarchivars in Teilzeit um EDV-Projekte und um die Zusammenarbeit mit dem ITA. Künftig wird das StAF seine Kompetenzen im *Records Management* (Verwaltung des Lebenszyklus von Dokumenten, der Archivierung und der Bewertung) und im Bereich der neuen Technologien verstärken müssen, indem das Personal Fortbildungen besucht und technische Stellen für diese Bereiche geschaffen werden (Archivarin oder Archivar mit einer besonderen Ausbildung in *Records Management* und Informatik). Diese Verstärkung der Personalressourcen wird unter Berücksichtigung möglicher Synergien mit dem ITA und der Staatskanzlei erfolgen. Die Projekte betreffend das *Records Management* umfassen eine starke organisatorische Komponente und können in Zusammenarbeit und mit der Unterstützung der Sektion Organisation des Amtes für Personal und Organisation (POA-O) geführt werden.

Die kulturelle, kulturgutbezogene und wissenschaftliche Dimension der Aufgaben des StAF darf dabei nicht vernachlässigt werden. Die aktuelle Dotierung des StAF an wissenschaftlichem Fachpersonal für das Mittelalter und das *Ancien Régime* ermöglicht es indessen nicht die nichtklassierten oder nichtinventarisierten Bestände zu bearbeiten, obwohl diese den Staatsschatz und eine wesentliche Komponente der freiburgischen Identität darstellen.

Da die Archivierung zu einem grossen Teil auch in der Verantwortung der Organe und Dienststellen liegt, die Dokumente produzieren, obliegt es im Übrigen ihnen, sich die Mittel zu beschaffen, um die Effizienz der Archivierung in ihrem Bereich gewährleisten zu können. Die Ansammlung von Archivgut, das während vieler Jahre nicht bearbeitet wird, ist keine wirtschaftliche Art, die laufenden Archive und die Zwischenarchive zu führen. Früher oder später muss in jedem Fall Ordnung geschaffen und müssen die Räume geräumt werden. Eine solche Nachholarbeit in der Archivierung ist problematisch sowie zeit- und personalaufwendig. Es ist für die Organe und Dienststellen daher besser, wenn sie ihre laufenden Archive und ihre Zwischenarchive regel-

mässig verwalten und die Arbeitslast über die Dauer verteilen. Dies führt zu Zeiteinsparungen, wenn es darum geht, ein Dossier oder wichtige Dokumente zu finden. So werden unter dem Strich langfristig Einsparungen erzielt. Diesbezüglich können die Arbeiten, die seit 2010 an den Bezirksgerichten laufen (Nachholung in der Archivierung der Gerichtsdossiers), als Lektion dienen und als Beispiel genannt werden. Darüber hinaus verwalten bestimmte Dienststellen ihre Archive bereits nach zufriedenstellenden Regeln und liefern dem StAF regelmässig Dokumente ab. Für diese Dienststellen wird das Inkrafttreten des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv keine Veränderungen zur Folge haben, abgesehen natürlich vom Bereich der elektronischen Archivierung.

In jeder Dienststelle wird eine «Archivansprechperson» bezeichnet werden. Dank des Produktivitätsgewinns im Dokumentenmanagement sollte für diese Aufgabe keine Erhöhung der Ressourcen erforderlich sein.

#### **4. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung**

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung (Art. 197 GRG) erfolgte gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Instrument Kompass 21 und stützt sich auf den Vergleich zwischen der heutigen und der angestrebten Situation, die sich durch die Gesetzesrevision ergibt. Die Revision entfaltet ihre Wirkung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich, und nicht im Umweltbereich. Die Auswirkungen sind hauptsächlich auf zwei Aspekte konzentriert: auf die Sicherung des funktionalen Gedächtnisses des öffentlichen Organs sowie auf den Schutz, den Unterhalt und die Bereicherung des kollektiven Gedächtnisses. Die strukturelle Verbesserung sollte dazu beitragen, die Positionierung des Staatsarchivs auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene zu stärken.

#### **5. Einfluss auf die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden**

Der Gesetzesentwurf hat keine Änderung der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden zur Folge und zeitigt keinerlei Auswirkungen auf diese Verteilung.

#### **6. Verfassungsmässigkeit, Konformität mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität**

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung vereinbar. Er widerspricht dem Europarecht nicht.

#### **7. Unterstellung unter das Referendum**

Der vorliegende Entwurf untersteht nicht dem Finanzreferendum. Er untersteht dem Gesetzesreferendum.

---