

Herisau, 31. März 2009

Entwurf für ein Archivgesetz;

Erläuternder Bericht

Inhalt:

- A. Ausgangslage
- B. Rahmenbedingungen und Grundzüge
- C. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
- D. Finanzielle Aspekte

A. Ausgangslage

Das Archivwesen im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist durch die kantonsrätliche Verordnung über das Archivwesen vom 14. November 1988 geregelt. Aufgrund verfassungsrechtlicher Erfordernisse soll diese Rechtsgrundlage durch ein formelles Gesetz abgelöst werden, das der gegenwärtigen Situation und künftigen Entwicklungen Rechnung trägt.

Die Regelung des Archivwesens ist eine komplexe Angelegenheit, betrifft sie doch unterschiedliche Rechtsfelder (Informationsrecht, Datenschutzrecht, Organisationsrecht, Gemeinderecht, Urheberrecht usw.). Dabei steht die Archivgesetzgebung im Spannungsfeld zwischen behördlichen Interessen, privaten Schutzinteressen und gesellschaftlichen Benützunginteressen.

B. Rahmenbedingungen und Grundzüge

Folgende Bereiche bilden die Hauptelemente des neuen Archivgesetzes:

- Grundlagen (Gegenstand, Zweck, Begriffe)
- Sicherung von Dokumenten und Archivgut
- Nutzung des Archivgutes
- Staatsarchiv und Gemeindearchive

Die ausserrhodische Archivlandschaft – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft

Vor über 600 Jahren haben sich die appenzellischen Gemeinwesen zum „Land Appenzell“ zusammengeschlossen. Mit dem Landteilungsvertrag vom 8. September 1597 wurden als neue Staatswesen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden geschaffen; in beiden Ständen entstanden eigene Archive. Das „Gemeinsame Landesarchiv“ in Appenzell vereinigt das Archivgut des ungeteilten Landes bis 1597. Die ältesten Archivdokumente der Gemeindearchive reichen in die Zeit um 1300 zurück. Ab dem 16. Jahrhundert dokumentieren Urkunden und Rechnungsbücher die Geschichte der alten Kirchhöfen und Rhoden Urnäsch, Herisau, Hundwil, Teufen, Trogen und Gais. Vom 18. bis 20. Jahrhundert regelten die nun zwanzig Gemeinden viele öffentliche Aufgaben weitgehend selbständig. Die Gemeinden waren zuständig für Bauwesen,

Schule, Fürsorge, Vormundschaft, Kirchenwesen und Polizei. Im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen kommt den Gemeindearchiven in Appenzell Ausserrhoden deshalb eine besondere Bedeutung zu.

Im erst seit 1986 professionell betreuten Staatsarchiv sind die Bestände des 1597 geschaffenen Landesarchivs Trogen und des ab 1680 entstandenen Kantonsarchivs Herisau vereinigt. Dazu gehören die Serien der Rats- und Gerichtsprotokolle sowie der Fundus an Amtsbriefen aus dem In- und Ausland. Detailreiche Einblicke in das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben geben die Helvetikdokumente aus der „Franzosenzeit“ (1798-1803). Dicht ist die Überlieferung zum 19. und frühen 20. Jahrhundert. In Protokollen und Akten jener Zeit spiegeln sich u.a. die weltweite Präsenz des Textilkantons, die Pionierrolle Ausserrhodens im Volksschulbereich, gesundheitspolitische Besonderheiten (z.B. Freie Heiltätigkeit) sowie die Entwicklung in Politik und Rechtspflege.

Das staatliche Archivgut wird ergänzt um wichtige Firmen- und Vereinsarchive, Personen- und Familiennachlässe aus dem 17. bis 20. Jahrhundert, einschliesslich wertvoller Fotografen-Nachlässe.

Es ist wichtig, dieses kulturelle Erbe zu erhalten, die archivische Überlieferung in die Gegenwart fortzuführen und auch im digitalen Zeitalter der Zukunft eine aussagekräftige und authentische Archivierung zu gewährleisten.

Eidgenössisches und kantonales Archivrecht

Der Bund hat 1998 ein Archivierungsgesetz (SR 152.1) erlassen. Es regelt das Archivwesen für die Behörden, Organe und Betriebe der Eidgenossenschaft. Das Bundesgesetz orientiert sich an UNESCO-Empfehlungen und an der Gesetzgebung im EU-Raum. Mit Bezug auf die Kantone ist Art. 4 des Bundesgesetzes über die Archivierung von Bedeutung, der folgende Regelung enthält: "Die Archivierung von Unterlagen der Kantone, welche beim Vollzug von Bundesaufgaben entstehen, liegt in der Zuständigkeit der Kantone, soweit ein Bundesgesetz nichts anderes vorschreibt." Demnach stehen dem Bund wie auch dem Bundesarchiv keinerlei Kompetenzen im Archibereich der Kantone zu.

Mehrere Kantone haben in den letzten Jahren formelle Archivgesetze erhalten. Gaben sich zunächst vorwiegend grössere Kantone wie Basel-Stadt (1996), Zürich (1998), Genf (2001) und Luzern (2003) neue Gesetze, so wurden in jüngster Zeit auch in kleineren Kantonen formelle Archivgesetze erlassen, so in Glarus (2003), Zug (2004), Solothurn (2006), Basel-Landschaft (2006) und Aargau (2006). Derzeit laufen Gesetzgebungsprojekte in den Kantonen Bern, Nidwalden, St. Gallen und Thurgau.

Im Zweck und in den Grundsätzen stimmen die Archivgesetze der Kantone weitgehend überein. Materielle Unterschiede bestehen u. a. im Anwendungsbereich sowie bei der Zugangsregelung. Der ausserrhodische Gesetzesentwurf führt die bewährten Elemente der bisherigen kantonsrätlichen Archivverordnung (bGS 421.11) fort und berücksichtigt aktuelle und zukünftige Entwicklungen.

Das Archivgesetz für Appenzell Ausserrhoden

Verfassungsgrundlagen:

Laut Art.12 Abs. 3 KV gilt: „Jede Person, die ein berechtigtes Interesse nachweisen kann, hat im Rahmen des Gesetzes das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.“ An diesem Grundsatz hat sich auch das Archivrecht zu orientieren. Eine weitere Verfassungsgrundlage für den Auftrag der öffentlichen Archive bildet Art. 49 KV zur Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung, wonach gemäss Abs. 2 Kanton und Gemeinden die wissenschaftliche Tätigkeit unterstützen.

Die Kantonsverfassung verlangt in Art. 69, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechtes in Gesetzesform zu erlassen sind. Dazu gehören rechtliche Bestimmungen über die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen sowie Bestimmungen über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen. Da insbesondere die Archivierung von personenbezogenen Unterlagen die Persönlichkeitsrechte tangiert, ist ein Erlass auf Gesetzesstufe zwingend erforderlich.

Archiv-, Informations- und Datenschutzrecht:

Archiv-, Informations- und Datenschutzrecht stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Die Mehrzahl der Kantone regeln diese Belange in spezifischen Gesetzen. Der Kanton Aargau hat im IDAG-Gesetz vom 24. Oktober 2006 die Bereiche Information, Datenschutz und Archivwesen in einem einzigen Erlass geregelt. Die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Archivgesetzes hat diese Option diskutiert. Wie im Kanton Bern, wo derzeit die parlamentarische Beratung zu einem neuen Archivgesetz ansteht, soll in Appenzell Ausserrhoden auf eine Zusammenlegung der drei Regelungsbereiche verzichtet werden. Dies auch deshalb, weil dem Datenschutz-, Informations- und Archivrecht eine jeweils spezifische Betrachtungsweise zugrunde liegt.

Das Archivgesetz ist so ausgestaltet, dass alles Wesentliche klar geregelt ist. Das Archivgesetz bezieht Kanton und Gemeinden ein. Diesem Ansatz folgen auch die mit dem Archivgesetz korrespondierenden Gesetze zu Information und Akteneinsicht (bGS 133.1) und zum Datenschutz (bGS 146.1). Und wie beim Informationsgesetz und beim Datenschutzgesetz wird auf eine Verordnung verzichtet.

Leitschnur für die Regelung der Archivbenützung sind Art. 12 Abs. 2 KV zum Akteneinsichtsrecht sowie Art. 15 KV zum Datenschutz. Für das Staatsarchiv und die Gemeindearchive gelten einheitliche Zugangsregeln. Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit gilt der Grundsatz der kostenfreien Zugänglichkeit. Sowohl öffentliche als auch private Schutzinteressen sind bei der Nutzung von Archivgut zwingend zu beachten. Deshalb unterscheidet das ausserrhodische Archivgesetz zwischen allgemein zugänglichem Archivgut und eingeschränkt zugänglichem Archivgut.

Archivierung und Dokumentenverwaltung:

Archive gewinnen in der modernen Informationsgesellschaft an Bedeutung. Die öffentlichen Archive erfüllen wesentliche Anliegen des demokratischen Rechtsstaates, indem sie Grundrechte sichern, Rechtssicherheit langfristig gewährleisten und staatliches Handeln nachvollziehbar und überprüfbar machen. Es ist daher wichtig und notwendig, den Archiven die den neuen Anforderungen entsprechenden Rechtsgrundlagen für ihre Tätigkeit zur Verfügung zu stellen.

Entsprechend seiner Bezeichnung beschränkt sich das Archivgesetz auf Belange der Archivierung; dazu gehören Ausführungen zur vorarchivischen Dokumentenverwaltung, zur Anbietepflicht öffentlicher Organe gegenüber den Archiven, zur Dokumentenbewertung und zur Aufbewahrung. Die Abfolge der entsprechenden Bestimmungen entspricht dem Lebenszyklus der Dokumente von ihrer Entstehung über die Bearbeitung bis zur endgültigen Vernichtung oder dauerhaften Archivierung. Das Archivgesetz deckt alle Felder öffentlichen Handelns ab. Bezogen auf Archivierung gilt es sowohl für die kantonale als auch die kommunale Ebene. Auf kantonaler Ebene sind alle drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) einbezogen.

Systematische Aktenführung und zeitgemässe Dokumentenverwaltung bilden die Grundlage für eine „rechtmässige, leistungsfähige, koordinierte, effiziente und zweckmässig organisierte Verwaltung“, wie sie Art. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (bGS 142.12) fordert. Dokumentenverwaltung, die vermehrt auch E-Government-Prozesse einzubinden hat, ist eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Organe, die nicht delegiert werden kann. Seit Frühjahr 2008 liegt die Voranalyse „Einführung von Records Management und eines Dokumenten-Management-Systems im Kanton Appenzell Ausserrhoden“ vor. Auf den 1. Januar 2009 wurde auf den Stufen Departementssekretariate – Kantonskanzlei – Regierungsrat / Kantonsrat das prozess-

gesteuerte Geschäftsverwaltungssystem KONSUL eingeführt. Die normative Regelung der Aktenführung im Bereich der öffentlichen Verwaltung erfordert eine eigenständige Rechtsgrundlage. Eine einheitliche Policy zur Dokumentenverwaltung könnte bspw. im Rahmen der Organisationsgesetzgebung formuliert werden. Ferner hat der Regierungsrat die Absicht, per Gesetz die Gestaltung der Informatikbelange einschliesslich der für das E-Government relevanten Elemente gesamtheitlich zu regeln (vgl. Motion Koch vom 27. Oktober 2008 und Stellungnahme des Regierungsrates vom 3. Februar 2009; Amtsblatt Nr. 8 vom 20. Februar 2009, S. 215f.).

Anwendungsbereich des Archivgesetzes:

Alle kantonalen Behörden, Amts- und Funktionsträger sind gegenüber dem Staatsarchiv anbieterpflichtig. Da der Kanton aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen das für die Wirtschaftsgeschichte Ausserrhodens wichtige Archiv der Kantonalbank nicht übernehmen konnte, bringt die Ausdehnung der Anbieterpflicht auf Anstalten des öffentlichen Rechts klare Archivierungszuständigkeiten und verhindert so schwerwiegende Überlieferungslücken. Bezogen auf das Archivgut der ehemaligen AR-Kantonalbank hat das Archivgesetz keine Rückwirkungen. Die Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden bleibt gewahrt. Das Archivgesetz greift nicht in die Dokumentenverwaltung der Gerichte ein. Die Gerichtsbehörden regeln ihre Tätigkeit nach den für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen und legen durch die dafür zuständigen Organe eigenständig Mindestaufbewahrungsfristen oder Rechtshilfeabläufe fest. Auch nach der Übergabe der nicht mehr regelmässig benötigten Dokumente ans Staatsarchiv haben die Gerichtsbehörden weiterhin Zugriff auf das dort verwahrte Archivgut. Das Archivgesetz greift auch nicht in die Tätigkeit der Institutionen des Gesundheitswesens ein. Es wahrt die speziellen rechtlichen Bestimmungen über Dokumentenverwaltung, Mindestaufbewahrungsfristen und Einsichtnahme in Krankengeschichten. Auf das den zuständigen Archiven übertragene Archivgut ist bei Bedarf ein rascher Rückgriff gewährleistet.

Aufgrund der grossen Bedeutung des kommunalen Archivguts bezieht das Archivgesetz die Gemeinden ein. Auf Gemeindeebene sind alle Behörden und Amtsstellen sowie die öffentlichen Aufgaben erfüllenden natürlichen oder juristischen Personen wie Kommissionspräsidien, Zweckverbände, Wasserversorgungsbetriebe oder beispielsweise Alterszentrum-Stiftungen anbieterpflichtig. Da auf kommunaler Ebene seit einiger Zeit zunehmend mehr öffentliche Aufgaben an Zweckverbände oder Stiftungen übertragen werden, soll der Einbezug dieser Trägerschaften ins Archivgesetz zur Sicherstellung einer kontinuierlichen und zweckmässigen Überlieferungsbildung beitragen.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestimmung, wonach die kirchlichen Körperschaften ihre inneren Angelegenheiten selbständig regeln (Art. 109 Abs. 2 KV), ist das Archivgesetz weder auf Dokumente der evangelisch-reformierten Kirche noch der römisch-katholischen Kirche anwendbar.

Nur jenes nichtstaatliche Archivgut, das durch gegenseitige Vereinbarung Eingang in die öffentlichen Archive gefunden hat, unterliegt den Bestimmungen des Archivgesetzes, wobei die Übereinkommenvereinbarung vom Gesetz abweichende Nutzungsbestimmungen enthalten kann.

C. Kommentar zu einzelnen Bestimmungen

Grundlagen

Art. 1 Gegenstand

Mit dem Archivgesetz erhält das öffentliche Archivwesen im Kanton Appenzell Ausserrhoden eine den neuen Herausforderungen angepasste Rechtsgrundlage. Das Gesetz ist auf die für die Archivierung massgeblichen Belange fokussiert.

Art. 2 Zweck der Archivierung

Archivierung dient sowohl Ansprüchen der Behörden als auch Bedürfnissen der Allgemeinheit. Einerseits stellen Kanton und Gemeinden als Träger der öffentlichen Archive damit ihre langfristigen Dokumentationsansprüche sicher, andererseits dienen die öffentlichen Archive Informationsbedürfnissen der Bevölkerung in Kanton und Gemeinden sowie weiterer interessierter Personen. Archivierung deckt mehrere gleichwertige Anliegen ab. Dank authentischer, also verlässlicher und glaubwürdiger Dokumentation, bleibt die Tätigkeit der öffentlichen Organe nachvollziehbar bleibt Rechtssicherheit gewährleistet. Das Archivgut ist eine Hauptquelle geschichtlicher Überlieferung und landeskundlicher Forschung. Als „Gedächtnis des Kantons“ sind die Archive neben Baudenkmalern, Bibliotheksgut und Museumssammlungen ein wesentlicher Bestandteil des kulturellen Erbes.

Art. 3 Begriffe

Im Gesetzestext wiederholt genannte Grundbegriffe zum Archivwesen werden definiert:

Dokumente sind aufgezeichnete Informationen unterschiedlichster Art; dazu zählen Protokolle, Akten, Pläne, Fotos oder Filme. Dabei spielt es keine Rolle, auf welche Datenträger (Papier, Film, Festplatte etc.) die Informationen gespeichert sind. Unter Hilfsmitteln versteht man insbesondere Register, Inventare, Aktenpläne oder elektronische Metadaten, die zum Verständnis und zur Nutzung der Dokumente notwendig sind.

Archivwürdig sind einerseits Dokumente, die für die Öffentlichkeit wie für Private als Elemente der Rechtssicherung von Bedeutung sind. Andererseits sind es Dokumente, die insbesondere die politische, wirtschaftliche, geografische, gesellschaftliche und kulturelle Gegenwart und Vergangenheit dokumentieren. Die Archivwürdigkeit von Unterlagen wird durch sorgfältige, auf anerkannten Methoden beruhende Bewertung beurteilt.

Archivgut ist, was vom zuständigen Archiv zur dauernden Aufbewahrung bestimmt ist, unabhängig vom Ort der Aufbewahrung. Diese offene Definition ist insbesondere mit Blick auf digitales Archivgut von Bedeutung.

Öffentliches Organ ist, wer öffentliche Aufgaben des Kantons, der Gemeinden oder von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erfüllt.

Bereits im kantonalen Informations- oder Datenschutzgesetz verwendete Begriffe (z.B. Akteneinsicht, Personendaten, schutzwürdige Interessen), die auch archivrechtlich von Belang sind, werden im Archivgesetz nicht erneut definiert.

Sicherung von Dokumenten und Archivgut

Art. 4 Vorarchivische Dokumentenverwaltung

Im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und des Nachvollzugs von Geschäften sind Dokumente öffentlicher Organe systematisch geordnet und sicher aufzubewahren. Im elektronischen Archiv müssen digitale Daten strukturiert, dokumentiert und nutzbar vorliegen. Deshalb haben öffentliche Organe, soweit sie langfristig relevante Daten bearbeiten, bereits bei der Beschaffung und beim Betrieb von Datenverwaltungssystemen die Erfordernisse der Langzeitarchivierung zu berücksichtigen. Um sicherzustellen, dass Unterlagen öffentlicher Organe nicht unkontrolliert vernichtet oder gelöscht werden, ist es notwendig, dass diese bis zum Entscheid über deren Archivwürdigkeit aufbewahrt werden. Die Aufbewahrungspflicht entfällt für öffentliche Organe für jene Dokumente, die vorgängig vom zuständigen Archiv als nicht archivwürdig erklärt worden sind. Eine solche Taxierung nicht archivwürdiger Dokumente kann mittels Richtlinien, Vereinbarungen oder Kennzeichnungen in elektronischen Datenbearbeitungs- oder Geschäftsverwaltungssystemen erfolgen. (vgl. Art. 5).

Art. 5 Anbietepflicht

Im Interesse einer rationellen Betriebsführung überprüfen die öffentlichen Organe regelmässig, welche Dokumente sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigen. Die Dauer der Unterlagenverwaltung durch die öffentlichen Organe lässt sich nicht generell festlegen; sie richtet sich nach den Geschäftserfordernissen des jeweiligen Organs. Entscheidend ist, dass sämtliche Dokumente, die für die weitere Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden, dem zuständigen Archiv zur Übernahme angeboten werden. Gemäss Art. 17 des Datenschutzgesetzes (bGS 146.1) gilt dies auch für alle Dokumente, die Personendaten oder besonders schützenswerte Personendaten enthalten.

Art. 6 Anbietepflichtige Stellen

Kantonale Organe sind gegenüber dem Staatsarchiv anbietepflichtig. Dazu zählen der Kantonsrat und seine Organe, der Regierungsrat, seine Kommissionen und seine Vertretungen in Konferenzen, Stiftungen, Verwaltungsräten etc., die kantonale Verwaltung, die Gerichte, die Staatsanwaltschaft, das Verhöramt und die Konkursämter. Auf kantonaler Ebene erstreckt sich die Ablieferungspflicht also auf die Parlaments-, Regierungs- und Gerichtsbehörden. Einbezogen sind die Departemente, Amts- und Fachstellen einschliesslich des Spitalverbunds, der Kantons- und Berufsschule sowie die selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Assekuranz AR). Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Anstalten des öffentlichen Rechts bringt klare Archivierungszuständigkeiten.

Kommunale Organe haben ihre Dokumente dem zuständigen Gemeindearchiv anzubieten: Dazu zählen der Gemeinderat, seine Kommissionen und die Gemeindeverwaltung, die Vermittlerämter und die Betriebsämter. Auf Gemeindeebene sind neben den Behörden und Amtsstellen auch Zweckverbände, Wasserversorgungsbetriebe oder beispielsweise Altersheim-Stiftungen einbezogen.

Sowohl für die kantonale als auch die kommunale Ebene gilt generell, dass die öffentlichen Aufgaben erfüllenden natürlichen oder juristischen Personen der Anbietepflicht unterstehen.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestimmung, wonach die kirchlichen Körperschaften ihre inneren Angelegenheiten selbständig regeln, ist das Archivgesetz weder auf Dokumente der evangelisch-reformierten noch der römisch-katholischen Kirche anwendbar. Für die katholischen Pfarreien gelten die Weisungen über die „Archive im Bistum St. Gallen“ vom 4. April 2005. Die Synode der evangelisch-reformierten Landeskirche hat am 4. Dez. 2006 ein „Reglement Archive“ für die Landeskirche und die Kirchgemeinden erlassen.

Art. 7 Bewertung von Dokumenten

Durch Bewertung, die auf archivwissenschaftlich erarbeiteter Methodik basiert, wird festgelegt, welche Dokumente dauernd aufzubewahren sind. Aus der Beurteilung von Evidenz- und Informationswert, durch Anwendung der makrofunktionalen Bewertungstheorie (macrofunctional appraisal), unter Einbezug von Dokumentationsprofilen ergibt sich die Archivwürdigkeit. Die Bewertung erfolgt zudem unter Anhörung der anbietenden Stellen, durch Einbezug administrativer und rechtlicher Erfordernisse sowie in Beachtung der gesamten Überlieferungssituation (Gemeinde, Kanton, Bund). Die archivistische Bewertung ist unabdingbar, um eine aussagekräftige und auf lange Frist relevante Überlieferung zu generieren und zugleich die Datenhaltungs- und Ablagekosten zu begrenzen. Aus der Bewertung resultiert nach qualitativen Gesichtspunkten eine Auswahl, die rund fünf Prozent des Quantums aller durch öffentliche Organe produzierten Dokumente entspricht.

Über Dokumente, die vom zuständigen Archiv nicht übernommen werden, können anbietepflichtige Organe nicht frei verfügen. So hält das kantonale Datenschutzgesetz (bGS 146.1) in Art. 17 fest, dass nicht mehr benötigte und vom zuständigen Archiv trotz Anbietung nicht übernommene personenbezogenen Daten innert Jah-

resfrist zu vernichten sind. Spezifische Vorgaben enthält beispielsweise auch die Verordnung über die elektronische Bearbeitung von polizeilichen Datensammlungen (bGS 521.12).

Art. 8 Aufbewahrung und Erhaltung des Archivguts

Durch technische, konservatorische und organisatorische Massnahmen ist die langfristige Erhaltung und Benützbarkeit des Archivgutes sicherzustellen. Diese Verpflichtung beinhaltet bei klassischem Archivgut konservatorische Massnahmen zur Bestandserhaltung, allfällige Verfilmungen und Restaurierungen. Dank Mikroverfilmungen im Rahmen des Kulturgüterschutzes konnten seit 1986 etliche viel benützte Archivalienserien von Gemeinden und Kanton sichergestellt werden. Technisch und organisatorisch anspruchsvoll ist die dauerhafte Archivierung elektronischer Daten.

Das Archivgut von Kanton und Gemeinden ist in separaten und geeigneten Räumlichkeiten zu verwahren. In den letzten 20 Jahren konnten in mehreren Gemeinden durch die Schaffung von Kulturgüterschutzräumen oder im Rahmen von Umbauten geeignete Archivmagazine geschaffen werden. Für das unzureichend in Mieträumen untergebrachte Staatsarchiv ist eine Verlegung ins kantonseigene Zeughausareal am Ebnet vorgesehen.

Art. 9 Ausschluss der Verkehrsfähigkeit

Die Bestimmung erklärt das in der Sachherrschaft von Kanton und Gemeinden stehende Archivgut für nicht verkehrsfähig. Damit spielt für Archivgut der Vorbehalt, den das Bundesprivatrecht zugunsten des öffentlichen Rechts der Kantone enthält (vgl. Art. 6 und Art. 664 ZGB). Es können weder privates Eigentum noch andere dingliche Rechte daran begründet werden, eine Ersitzung zum Beispiel ist ausgeschlossen. Art. 20 des Bundesgesetzes über die Archivierung (SR 152.1) sowie mehrere kantonale Archivgesetze enthalten gleichlautende oder ähnliche Bestimmungen. Bestehende Rechte an Archivgut nichtstaatlicher Herkunft bleiben selbstverständlich gewahrt. Ein privater Bestand, der vom Archiv als Depositum übernommen wird, verbleibt im privaten Eigentum. Mit der Übernahme durch das Archiv wird das private Depositum aber insoweit archivrechtlich geschützt, als die Begründung neuer privater Rechte während der Dauer der öffentlichen Sachherrschaft ausgeschlossen ist.

Nutzung des Archivguts

Art. 10 Allgemein zugängliches Archivgut

Analog den Bestimmungen des Informationsgesetzes zur Akteneinsicht besteht auch für Archivgut das verfassungsmässige Recht auf Einsicht. Dokumente, an denen weder öffentliche noch private Schutzinteressen bestehen, sind im Rahmen der Benützungsbestimmungen allgemein zugänglich. Für den Zugang zu diesem Archivgut ist kein Interessennachweis erforderlich. Es ist davon auszugehen, dass spätestens 30 Jahre nach Erstellung eines Dokumentes, kein öffentliches Geheimhaltungsinteresse mehr geltend gemacht werden kann. Deshalb werden entsprechende Dokumente, sofern keine privaten Schutzinteressen bestehen, nach Ablauf dieser Frist allgemein zugänglich. Demnach werden auch Dokumente zu nicht öffentlichen Verhandlungen von Behörden und Kommissionen spätestens nach Ablauf von 30 Jahren frei zugänglich, sofern keine privaten Schutzinteressen bestehen. Private Schutzinteressen gelten spätestens nach 100 Jahren seit Erstellung eines Dokumentes als erloschen. Damit ist sichergestellt, dass keine schutzwürdigen Interessen noch lebender Personen verletzt werden.

Vorbehalten bleiben indessen besondere Vorschriften des übergeordneten Rechts.

Art. 11 Eingeschränkt zugängliches Archivgut

Eingeschränkt zugänglich sind Dokumente, an denen öffentliche oder private Schutzinteressen bestehen. Die eingeschränkte Zugänglichkeit bezieht sich nur auf den schutzwürdigen Teil von Akten und gilt nur solange als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (Art. 14 Informationsgesetz)

Für die Einsichtnahme Dritter in solche Dokumente gelten die Bestimmungen des Informationsgesetzes. Dabei sind eine Reihe von Voraussetzungen zu beachten. Gesuche sind in der Regel in schriftlicher Form einzureichen, haben das berechtigte Interesse nachzuweisen und die interessierenden Dokumente möglichst genau zu bezeichnen (Art. 15 Abs. 1 Informationsgesetz).

Das zuständige Archiv nimmt die Interessenabwägung vor. Von Belang sind dabei allenfalls auch besondere Zugangsbestimmungen in Übernahmevereinbarungen zu Archivgut nichtstaatlicher Herkunft. Im Zweifelsfall holt das Archiv die Meinung der abliefernden Stelle ein und ersucht das Datenschutzorgan um seine Beurteilung. Die Entscheidung liegt beim Archiv: „Zuständig zur Beantwortung ist die mit der Sache befasste Behörde oder wenn das Verfahren abgeschlossen ist, die Behörde, welche die Akten verwaltet.“ (Art. 15 Abs. 2 Informationsgesetz).

Die Bewilligung zur Einsicht bezieht sich auf näher umschriebenes Archivgut. Mit Rücksicht auf überwiegende Interessen des Geheimnisschutzes können auch nur einzelne Dokumente zur Einsicht freigegeben werden. In anderen Fällen wird der Geheimnisschutz durch Anonymisierung gewahrt. Gehen urheberrechtliche Nutzungsrechte Dritter vor, können allenfalls Reproduktionen untersagt werden.

Art. 12 Rechte abliefernder Stellen

Abliefernde Stellen, seien dies nun öffentliche Organe oder Privatpersonen, die einem Archiv archivwürdige Dokumente anvertraut haben, sollen das Recht zur Einsicht in das entsprechende Archivgut haben. Archivgut kann unter gewissen Bedingungen auch an die abliefernden Stellen ausgeliehen werden, diese dürfen dieses aber nicht verändern.

Ein solches Einsichtsrecht steht anderen Stellen nicht zu. Öffentliche Organe erhalten allenfalls im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe Zugang zu von andern öffentlichen Organen abgeliefertem Archivgut, sofern sie dieses zur Aufgabenerfüllung benötigen.

Art. 13 Datenschutzrechtliche Ansprüche

Gestützt auf die Kantonsverfassung (Art. 15) und analog zum Datenschutzgesetz (Art. 21) gilt Grundsatz, dass betroffene Personen das sie selbst betreffende Archivgut einsehen können. Zulässig ist ferner die Anbringung von Berichtigungsvermerken oder Gegendarstellungen durch betroffene Personen, die die Unrichtigkeit von Personendaten glaubhaft machen. Hingegen haben betroffene Personen keinen Anspruch auf Veränderung oder Vernichtung von Archivgut, da damit die Authentizität der Archivüberlieferung tangiert würde.

Art. 14 Benütznungsordnung

Dieser Artikel definiert die für die Archivbenützung verbindlichen Leitplanken. So wie laut Informationsgesetz die Akteneinsicht im Prinzip kostenlos ist, so soll auch die Einsichtnahme in Archivgut unentgeltlich sein.

Andererseits sollen besondere Dienstleistungen der Archive abgegolten werden. Kostenpflichtig sind insbesondere umfangreiche Recherchen, intensive Benutzerberatung oder die Herstellung von Kopien, Digitalisaten und Fotoreproduktionen sowie die Einräumung von Abdruck- und Nutzungsrechten an Archivgut.

Aus konservatorischen Gründen können Einzeldokumente oder zwecks Bestandserhaltung ganze Dokumentenserien der direkten Benützung entzogen werden. In solchen Fällen müssen die Benützenden Reproduktio-

nen, Kopien oder Mikrofilme konsultieren. So ist gewährleistet, dass Archivinformationen zugänglich bleiben. Besondere Auflagen und Bedingungen können im Einzelfall zudem aus urheberrechtlichen Gründen an die Benützung von Archivgut geknüpft werden.

Archivgut besteht meist aus Unikaten, also aus Dokumenten, die nur in einem Exemplar vorhanden sind. Ein sorgfältiger Umgang mit diesen Unikaten ist für deren langfristige Erhaltung unabdingbar. Benützer haften für von ihnen verursachte Schäden. Personen, die in grober Weise oder wiederholt gegen die Benützungsbestimmungen verstossen, können von der Archivbenützung ausgeschlossen werden.

Nähere Ausführungen regeln die Benützungsreglemente für das Staatsarchiv und die Gemeindearchive. Darin werden Einzelheiten der Benützung geregelt wie Öffnungszeiten, Kostenansätze für Dienstleistungen (Kopien, Bildreproduktionen, Beratungen, Transkriptionen), Richtlinien über Quellennachweise und Abgabepflicht von Belegexemplaren. Als Handreichung für die Gemeinden wird der Kanton ein Musterreglement erarbeiten.

Staatsarchiv

Art. 15 Auftrag

Vier Hauptaufträge sind dem Staatsarchiv zugewiesen.

- Das Staatsarchiv ist das zuständige Archiv sowohl für die bestehenden kantonalen öffentlichen Organe als auch für die aufgelösten Einrichtungen (z.B. Hinterländisches Bezirkskrankenhaus Herisau) oder die nicht mehr bestehenden Institutionen (z.B. Kriminalgericht). Ferner kann es nach Vereinbarung als Endarchiv für interkantonale Institutionen mit ausserrhodischer Beteiligung dienen. Bereits heute übernehmen einzelne Staatsarchive nach Absprache solche Dienstleistungen unter Vermeidung kostenintensiver Mehrfachüberlieferungen.
- Das Staatsarchiv setzt sich für die Erhaltung privaten Archivguts und des Archivguts der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften ein. Dieser Sicherungsauftrag kann auf unterschiedliche Weise wahrgenommen werden, sei es durch die vertragliche Übernahme archivwürdiger Unterlagen, durch Mikroverfilmung oder Digitalisierung wichtiger Dokumente sowie durch Fachberatung nichtstaatlicher Archivträger. Durch Kooperationen mit traditionsreichen Unternehmen konnten in den letzten Jahren über die Region ausstrahlende Firmenarchive aufgebaut werden, so jene des Verlags Schläpfer in Herisau, der Just-Gruppe in Walzenhausen oder der SEFAR in Heiden.
- Das Staatsarchiv setzt sich für die Bewahrung, Erforschung und Vermittlung des Archivgutes ein. Die Umschreibung des entsprechenden Auftrags ist analog der Bestimmungen zur Verordnung über die Kantonsbibliothek ausgestaltet.
- Das Staatsarchiv stellt in Zusammenarbeit mit der Kantonsbibliothek eine koordinierte dokumentarische Überlieferung für Appenzell Ausserrhoden sicher. Während das Staatsarchiv in erster Linie unpublizierte Dokumente öffentlicher oder privater Archivträger übernimmt, konzentriert sich die Kantonsbibliothek auf die Sammlung aller den Kanton betreffenden Veröffentlichungen und Medien (Bücher, Zeitschriften, Plakate, Kunstdrucke etc.). Der Regierungsratsbeschluss vom 8. Mai 2007 zur Memopolitik definiert für die beiden Kulturpflegeinstitutionen die massgeblichen Bestandes- und Sammlungsprofile. Die Aufgaben der Kantonsbibliothek sind in der Verordnung über die Kantonsbibliothek vom 31. März 2009 (bGS 421.15) umschrieben.

Art. 16 Rechtsform und Organisation

Wie bis anhin bleibt das Staatsarchiv organisatorisch der Kantonskanzlei zugeordnet, die ebenfalls vielfältige Querschnittsfunktionen wahrnimmt. Dabei ist dem Staatsarchiv aufgrund seiner besonderen behördenübergreifenden Aufgabenstellung, der ihm zugewiesenen Bewertungskompetenz sowie der Verantwortung im Rahmen von Einsichtsgesuchen in inhaltlichen Belangen eine gewisse Unabhängigkeit einzuräumen. Der Erlass des Benützungsgreglements für das Staatsarchiv soll durch den Regierungsrat erfolgen. Nähere Angaben zur Ausgestaltung des Benützungsgreglements finden sich bei den Erläuterung zu Art. 14.

Art. 17 Aufgaben

Das Staatsarchiv erfüllt mehrere aufeinander bezogene Aufgaben.

- a) Um eine authentische Überlieferung auf kantonaler Ebene sicherzustellen, unterstützt das Staatsarchiv im Rahmen seiner Möglichkeiten die kantonalen öffentlichen Organe in Belangen der Dokumentenverwaltung.
- b) Als zuständige Stelle für die Überlieferungsbildung entscheidet das Staatsarchiv über die Archivwürdigkeit von Dokumenten der kantonalen öffentlichen Organe. Diese Aufgabe nimmt Bezug auf Art. 7 des Archivgesetzes.
- c) Durch sichere Aufbewahrung und fachgerechte Verzeichnung des Archivgutes wird dessen langfristige Benützbarkeit sicher gestellt. Massgeblich für die Ordnung des Archivguts sind Provenienzprinzip (Ablage nach Herkunft bzw. Aktenproduzent), Kontext (Überlieferungszusammenhang) und Struktur (Gliederungssystematik). Die mehrstufige Verzeichnung richtet sich nach der internationalen ISAD(G)-Norm (International Standard Archival Description).
- d) Die langfristige Archivierung elektronischer Dokumente gewinnt an Bedeutung. Das Archivgesetz überträgt dem Staatsarchiv die Aufgabe ein elektronisches Archivsystem zu führen. Die Umsetzung dieser anspruchsvollen Aufgabe kann nur im Verbund mit dem kantonalen Informatikamt und weiteren Kompetenzzentren wahrgenommen werden. Wichtig ist dabei insbesondere die Zusammenarbeit mit der seit 2004 bestehenden Schweizerischen Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST), zu deren Trägerkantonen auch Appenzell Ausserrhoden gehört.
- e) Die Präsenzbibliothek des Staatsarchivs dient den Mitarbeitenden und Archivkunden. Die Bücher sind im Bibliothekskatalog des Kantons nachgewiesen und vor Ort einsehbar. Ergänzend pflegt das Staatsarchiv landeskundliche Sammlungen; dazu gehören neben Manuskripten und Amtsdruckschriften auch personen- und baugeschichtliche Kollektionen sowie Forschungsdokumentationen.
- f) In den letzten 20 Jahren konnten mehrere bedeutende Bestände aus Familienbesitz, von Firmen, Fotografen und Vereinen zur dauernden Aufbewahrung ins Staatsarchiv übernommen werden. Neben dem amtlichen Archivgut vermitteln diese ein umfassenderes Bild historischer Wirklichkeit. Die gezielte Akquisition von Nachlässen und anderem Archivgut nichtstaatlicher Herkunft gehört zu den wesentlichen Aufgaben des Staatsarchivs.
- g) Das Staatsarchiv fungiert für Kantonsbehörden, Gemeinden und Private als archivische Anlaufstelle in Appenzell Ausserrhoden. Es erteilt landeskundliche Auskünfte, gibt Daten aus Archivdokumenten bekannt oder ermöglicht die Einsichtnahme in Archivgut. Zukünftig hat das Staatsarchiv allgemein zugängliches Archivgut vermehrt über Internet zugänglich zu machen, sei es durch Publikation von Bestandesverzeichnissen oder durch Digitalisate ausgewählter Quellenserien.
- h) In Weiterführung der bisherigen bewährten Praxis steht das Staatsarchiv den Gemeinden in Belangen der Archivierung zur Seite (vgl. Art. 21).
- i) Durch die Führung und die Begleitung landeskundlicher Projekte wird die Auswertung des ausserrhodischen Archivguts gefördert. Forschungsvorhaben (z.B. Bauernhausforschung, Namenforschung), Publikationen (z.B. Appenzeller in aller Welt) und Vermittlungsprojekte (z.B. Ausstellungen, Führungen) tragen über die Kantons-grenzen hinaus zu einer positiven Wahrnehmung von Appenzell Ausserrhoden bei.

j) Elektronische Archivierung, breitgefächerte Überlieferungsbildung, anspruchsvolle Verzeichnungs- und Online-Projekte sowie grössere Forschungsvorhaben erfordern fachtechnische Kooperationen innerhalb des Kantons und darüber hinaus. So kann das Staatsarchiv einerseits vom Knowhow grösserer Institutionen profitieren, ist andererseits aber auch zur Mitwirkung in Verbundprojekten aufgerufen.

Art. 18 Besondere Befugnisse

Damit das Staatsarchiv seinen Auftrag wahrnehmen kann, ist es mit besonderen Kompetenzen auszustatten. Um eine professionelle Bewertung zu ermöglichen, hat es bezogen auf die kantonalen Organe Zugang zu allen Dokumenten. Zwecks Erhaltung archivwürdiger Dokumente erlässt es Weisungen zur Aufbewahrung und Ablieferung.

Damit das Staatsarchiv seine Funktion als kantonale Anlaufstelle in Archivfragen wahrnehmen kann, soll es für Forschungs- und Auskunftszwecke auf kommunale Archivdaten zugreifen können. In diesem Zusammenhang kann es den für die Gemeindearchive verantwortlichen Personen auch bei der Behandlung von Benützungsanfragen und Einsichtsgesuchen beratend zur Seite stehen.

Das Staatsarchiv ist im Rahmen seines Auftrags befugt, entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen. Solche archivbezogene Vereinbarungen (Kooperationsverträge, Übernahmevereinbarungen, Depotverträge) können sowohl mit öffentlichen Institutionen (z.B. Gemeinden, Zweckverbände, Konferenzen etc.) als auch mit privaten Partnern (z.B. natürliche Personen, Vereine, Firmen etc.) abgeschlossen werden.

Art. 19 Rechtsschutz

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1) bestimmt in Art. 30, dass soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht, Verfügungen mit Rekurs an die übergeordnete Verwaltungsbehörde weitergezogen werden können. Das Archivgesetz sieht vor, dass gegen Verfügungen des Staatsarchivs der Rekurs an den Regierungsrat zulässig ist.

Gemeindearchive

Art. 20 Zuständigkeit und Organisation

Gemäss Art. 12 des Gemeindegesetzes sind die Gemeinden verpflichtet, alle wichtigen Akten und Daten aufzubewahren und durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen vor Verlust, Zerstörung oder unbefugter Kenntnisnahme zu schützen. Neben dem aus öffentlicher Aufgabenerfüllung erwachsenen Archivgut können die Gemeindearchive auch Archivgut anderer Herkunft sichern, das für die Lokalgeschichte wichtig ist. Dazu gehören beispielsweise Privatnachsätze, Vereinsarchive oder handschriftliche Gemeindecroniken.

Die Gemeinden organisieren im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ihr Archivwesen selbständig. Da im Gemeindearchiv die Unterlagen sämtlicher kommunaler Organe zusammengeführt werden, untersteht das Gemeindearchiv der Aufsicht des Gemeinderates. Dieser bestimmt eine archivverantwortliche Person, die für alle im Gesetz dem Archiv übertragenen Aufgaben zuständig ist.

Art. 21 Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv

Um Doppelspurigkeiten und Mehrfachüberlieferungen zu vermeiden sorgen Gemeindearchive und Staatsarchiv für eine koordinierte Archivierung. Das Staatsarchiv berät die Gemeinden in Archivfragen und erbringt insbe-

sondere in zwei zentralen Bereichen Dienstleistungen, nämlich bei der Dokumentenbewertung und bei der Archivverzeichnung. Das Staatsarchiv hat in Konsultation mit der Gemeindeschreiberkonferenz Richtlinien über Aufbewahrungsfristen für kommunale Unterlagen erarbeitet und ermöglicht den Gemeinden gegen Kostenbeteiligung die Nutzung der vom Kanton betriebenen Datenbank zur Archivverzeichnung.

Art. 22 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz in Angelegenheiten der Gemeindearchive bestimmt sich nach dem Gemeindegesetz (bGS 151.11). Demnach kann gegen Verfügungen der archivverantwortlichen Person beim Gemeinderat Rekurs erhoben werden.

Schlussbestimmungen

Art. 23 Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

Das Archivgesetz ersetzt die bisherige kantonsrätliche Verordnung über das Archivwesen. Somit wird nachfolgende Bestimmung im Gemeindegesetz überflüssig: „Der Kantonsrat erlässt Bestimmungen über Einrichtung, Ordnung und Aufsicht über die Archive.“ (Art. 12 Abs. 2 Gemeindegesetz)

Art. 24 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten des Archivgesetzes wird vom Regierungsrat bestimmt.

D. Finanzielle Aspekte

Finanzielle Auswirkungen auf Kantonsebene:

Die Nettokosten der Archivierung auf Kantonsebene betragen derzeit rund Fr. 670'000 (Budget 2009). Darin enthalten sind Raumkosten-Verrechnungen im Betrag von Fr. 115'500 und Informatik-Verrechnungen im Betrag von Fr. 97'400. Das Archivgesetz beinhaltet keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf Kantonsebene. Die notwendigen Mittel zur Umsetzung der dem Staatsarchiv übertragenen Aufgaben werden wie bis anhin im Rahmen der Verwaltungsrechnung bereitgestellt. Grössere anstehende Vorhaben wie die Erstellung des neuen Staatsarchivs im Zeughausareal Ebnet oder der Aufbau des Elektronischen Langzeitarchivs werden im Rahmen von Investitionsprojekten realisiert.

Finanzielle Auswirkungen auf Gemeindeebene:

Das Archivgesetz hat auf Gemeindeebene keine finanziellen Auswirkungen. Es bleibt den Gemeinden überlassen, ob sie in der Umsetzung ihres gesetzlichen Archivierungsauftrags zusätzliche Aufwendungen tätigen wollen.