



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. Juni 2024

1040.199

Postulat der SP-Fraktion, Überführung des Kantonalbankarchivs in das Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden

1. Schlussbericht des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Postulat der SP-Fraktion und Debatte zur Erheblicherklärung

Mit Datum vom 25. November 2013 reichte Kantonsrätin Judith Egger, Speicher, namens der SP-Fraktion ein [Postulat](#) mit folgendem Wortlaut ein:

„Seit dem Verkauf der A.Rh. Kantonalbank im Jahr 1996 befindet sich der gesamte Bestand an Archivalien der A.Rh. Kantonalbank von 1877 bis 1996 im Besitz der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) bzw. der UBS AG als deren Rechtsnachfolgerin. Dieses Archiv umfasst nebst Akten, die die Geschäftstätigkeit der A.Rh. Kantonalbank betreffen, u. a. auch die Sitzungsprotokolle der Bankkommission, der Bankverwaltung sowie der Prüfungsstelle. Für die Einsichtnahme Dritter in diese Akten gelten – spätestens seit der Vereinbarung vom 25. November 2003 – die internen Richtlinien der UBS AG. In dieser vom Regierungsrat unterzeichneten Vereinbarung „anerkennt der Kanton Appenzell Ausserrhoden das Eigentum der UBS AG am ARKB-Archiv“. Damit wurden sämtliche Akten des Kantonalbank-Archivs der Hoheit des Staatsarchivs entzogen und das verfassungsmässige Recht auf Einsicht Dritter in amtliche Akten ausgehebelt.

Nach Art. 70 der Geschäftsordnung des Kantonsrates reiche ich im Namen der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei ein Postulat zur Überführung des Kantonalbankarchivs in das Staatsarchiv des



Kantons Appenzell Ausserrhoden ein.“

Mit dem eingehend begründeten Postulat wird der Regierungsrat um Abklärungen in vier Punkten ersucht:

1. Den Weg der Veräusserung des Archivs der A.Rh. Kantonalbank lückenlos nachzuzeichnen.
2. Die bisherigen Interventionen des Staatsarchivs bzw. der Regierung zur Sicherung des Eigentums des Kantons am Archiv der A.Rh. Kantonalbank sowie deren Ergebnisse aufzuzeigen.
3. Die rechtliche Situation in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse am Archiv der A.Rh. Kantonalbank bzw. die Rechtmässigkeit der Veräusserung zu prüfen und zu beurteilen.
4. Die rechtlichen Möglichkeiten und konkreten Vorgehensweisen aufzuzeigen, um das Archiv der A.Rh. Kantonalbank in das Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden zu überführen und das verfassungsmässige Einsichtsrecht von Drittpersonen in amtliche Akten zu gewährleisten.

Aus dem Postulat und insbesondere aus der einlässlichen Begründung ging deutlich hervor, dass die Sicherung der Bestände des Archivs der Appenzell A.Rh. Kantonalbank (ARKB) und deren Überführung in das Staatsarchiv das eigentliche Grundanliegen darstellen. In der kantonsrätlichen Debatte vom 24. März 2014 über die Erheblicherklärung des Postulats kündigte der Regierungsrat an, seine Bemühungen im Sinne dieses Grundanliegens auf die Zukunft ausrichten. Für ihn stehe nicht die Aufarbeitung der Vergangenheit im Vordergrund, sondern die Sicherung und Überführung der Bestände.

Diese Sicht des Regierungsrates wurde von den Fraktionen einhellig geteilt. Kantonsrätin Judith Egger, Sprecher, bestätigte im Namen der SP-Fraktion, dass der Vorstoss das Ziel verfolge, das Eigentum und damit die Hoheit des Staatsarchivs über das ARKB-Archiv wiederzuerlangen. Es gehe nicht um eine Abrechnung mit der Vergangenheit, sondern um die Sicherung des Einsichtsrechts in kantonales Archivgut ([Wortprotokoll des Kantonsrates 2013/2014, S. 347 und 349 f.](#)). Sämtliche Fraktionen unterstützten diese Sichtweise. Der Kantonsrat erklärte das Postulat der SP-Fraktion schliesslich mit 50:8 Stimmen bei 3 Enthaltungen für erheblich.

2. Vorgespräche und Aufnahme von Verhandlungen mit der UBS

Im Sinne seiner Antwort vom 24. März 2014 richtete der Regierungsrat seine Aktivitäten in der Folge auf die Sicherung und die Überführung der Bestände des ARKB-Archivs ins Staatsarchiv aus. Dabei stand für ihn stets eine vertragliche Lösung im Fokus.

Im Sommerhalbjahr 2014 fanden erste informelle Kontakte mit der UBS statt, um die Möglichkeiten einer Überführung des ARKB-Archivs ins Staatsarchiv zu sondieren. Im September 2014 ersuchte der Regierungsrat formell um die Aufnahme von Verhandlungen zur Übernahme des gesamten Archivbestandes. Er formulierte auch das Ziel einer einvernehmlichen Regelung, welche alle Interessen gebührend berücksichtigt, d. h. sowohl die Interessen des Kantons und der Öffentlichkeit als auch den Schutz von allfälligen Geheimhaltungsinteressen Dritter (insb. von Bankkunden der ehemaligen ARKB).

3. Zwischenbericht des Regierungsrates 2015

In einem [Zwischenbericht vom 24. Februar 2015](#) konnte der Regierungsrat die Ergebnisse der ersten Gespräche mit der UBS präsentieren. Die beiden Delegationen hatten sich auf vier zentrale Eckwerte im Sinne eines Zwischenergebnisses geeinigt, das die UBS in einem Schreiben vom 4. Februar 2015 schriftlich bestätigte:



1. Die UBS anerkennt das Interesse des Kantons Appenzell Ausserrhoden an historisch relevanten Unterlagen des Archivs der ehemaligen Appenzell A.Rh. Kantonalbank.
2. Die UBS ist bereit, gemeinsam mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden an einer rechtlichen Lösung zu arbeiten, um die langfristige Überführung von historisch relevanten Unterlagen des Archivs der ehemaligen Appenzell A.Rh. Kantonalbank ins Staatsarchiv des Kantons Appenzell Ausserrhoden sicherzustellen.
3. Die Modalitäten der rechtlichen Lösung werden durch eine gemeinsame Fachgruppe der UBS und des Kantons Appenzell Ausserrhoden erarbeitet.
4. Die UBS gewährleistet die sichere Aufbewahrung und die langfristige Erhaltung der heute in ihrem Besitz befindlichen historisch relevanten Unterlagen des Archivs der ehemaligen Appenzell A.Rh. Kantonalbank.

Der Regierungsrat anerkannte, dass die UBS mit den erwähnten Eckwerten einen ersten wichtigen Schritt gemacht habe. Er erwarte nun die Bestätigung dieses Schritts im Sinne einer für beide Seiten zufriedenstellenden Regelung. Diese solle einerseits die langfristige, aber umfassende Überführung des Archivguts sicherstellen. Andererseits gelte es, den Schutz von berechtigten Geheimhaltungsinteressen an diesen Archivbeständen zu gewährleisten – dies auch nach einer Überführung ins Staatsarchiv.

Der Kantonsrat nahm den Zwischenbericht sowie die Ambition des Regierungsrates, das Kernanliegen des Postulats aufzugreifen und den Archivbestand zu sichern sowie ins Staatsarchiv zu überführen, am 23. März 2015 zur Kenntnis ([Wortprotokoll des Kantonsrates 2014/2015, S. 372 f.](#)). Das Postulat blieb pendent.

B. Vorausgegangene Bemühungen um Sicherstellung des ARKB-Archivs

1. Verkaufsphase der ARKB

Unmittelbar nachdem der damalige Bankpräsident und die Finanzdirektorin am 21. Dezember 1995 bekanntgaben, dass die ARKB an die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) verkauft werde, wandte sich der Staatsarchivar am 22. Dezember 1995 mit einem Schreiben an den Bankpräsidenten. Darin wies er auf die Möglichkeit hin, grundlegende Dokumente zur Kantonalbankgeschichte ins Staatsarchiv zu übernehmen und damit zu sichern.

Am 21. Mai 1996 genehmigte der Regierungsrat den Vertrag betreffend Verkauf aller Aktien der ARKB an die SBG. Vertragsgegenstand waren jene Unterlagen, welche einer Aufbewahrungspflicht unterlagen und in diesem Sinne für die laufende Geschäftstätigkeit relevant waren. Nicht explizit zum Vertragsumfang gehörte das historische Archiv.

Mit Schreiben vom 7. November 1996 an die Geschäftsleitung der ARKB bekräftigte der Staatsarchivar das Interesse des Kantons an einer Regelung des historischen Archivs der ARKB. Die dauernde Aufbewahrung ausgewählter Unterlagen sollte noch vor Erlöschen der ARKB sichergestellt sein – sei es durch Vereinbarung mit der SBG, sei es durch Übergabe ausgewählter Unterlagen an das Staatsarchiv. Explizit erwähnt sind dabei die Organakten. Mit Schreiben vom 11. November 1996 bestätigte die ARKB, dass sie dafür besorgt sein werde, dass "(...) für Sie wichtige Akten erhalten bleiben, soweit sie heute noch verfügbar sind." In der Folge wurde die Übernahme der ARKB durch die SGB per 16. Dezember 1996 vollzogen.



2. Privatarchiv Dr. Hans-Rudolf Merz

Am 23. Juni 1997 lieferte der ehemalige Präsident der Bankverwaltung der ARKB, Dr. Hans-Rudolf Merz, Akten, die im Zusammenhang mit seinem Mandat erstellt worden waren, an das Staatsarchiv ab. Der Bestand wurde als privates Archivgut übernommen und der Abteilung Fremdbestände zugewiesen. Für Dritte war er nur nach Rücksprache mit Dr. Merz einzusehen. Eine [Interpellation der SP-Fraktion vom 25. November 2013](#) thematisierte den archivrechtlichen Status dieses Bestandes. Am 31. Januar 2014 stimmte Dr. Merz der Überführung des gesamten Bestandes in die Abteilung Behörden- und Amtsarchive zu. Die Akten sind seither der Öffentlichkeit im Rahmen der ordentlichen Nutzungsbestimmungen des Archivgesetzes zugänglich.

3. Weiteres Schicksal des ARKB-Archivs

Nach dem Verkauf der ARKB suchte das Staatsarchiv weiter das Gespräch mit der SBG Region Ostschweiz, um das ARKB-Archiv im Interesse des Kantons sicherzustellen. Eine Vereinbarung über den historisch wertvollen Aktenbestand schien umso dringlicher, als die SBG 1997 mit dem Schweizerischen Bankverein zur UBS fusionierte und eine Zentralisierung der Archivstandorte ankündigte. Im selben Jahr trat zudem der Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte in Kraft. Dieser Beschluss verbot die Vernichtung von Akten über nachrichtenlose Vermögen aus dieser Zeit (sog. NALO-Bestand).

Mit Schreiben vom 9. Juli 2001 wandte sich schliesslich der Regierungsrat an die Konzernleitung der UBS. Er wies auf die überragende Bedeutung insbesondere der Organakten für die Finanz- und Wirtschaftsgeschichte des Kantons hin und äusserte den Wunsch, wesentliche Fragen zum ARKB-Archiv wie Standort, Bestandesinventar und Nutzung in einem Vertrag zu regeln – unter Berücksichtigung aller wesentlichen Fragen des Bankgeheimnisses und Datenschutzes. In ihrer Antwort vom 24. Juli 2001 wies die UBS darauf hin, dass sie sich 1998 nach Kontaktaufnahme mit dem Staatsarchiv entschieden habe, die historischen Akten der ARKB am Standort Herisau zu belassen und nicht in den Zentralisierungsprozess einzugliedern. Die UBS ging auch auf das Anliegen ein, eine vertragliche Lösung für die Archivbestände zu suchen.

Der Regierungsrat betraute daraufhin das Staatsarchiv mit der Weiterbearbeitung der Angelegenheit. Ziel war es, bis Ende 2002 einen Vertragsentwurf zu erarbeiten. Eine Begutachtung von Inventarlisten ergab zunächst, dass wesentliche historische Unterlagen aus dem ARKB-Archiv im NALO-Zentralarchiv lagerten, das im Rahmen der Kontroverse um die nachrichtenlosen Vermögen als Sonderarchiv errichtet worden war. Unklar war zudem der Verbleib von Organakten bis 1959. Auf Bemühen des Staatsarchivs konnte schliesslich der Verbleib des gesamten Bestandes aus dem ARKB-Archiv geklärt werden.

4. Vereinbarung mit der UBS 2003

Im Rahmen der weiteren Verhandlungen hielt das Staatsarchiv daran fest, dass das ARKB-Archiv öffentlich-rechtlichen Status besitze. Es stelle unveräusserbares Eigentum des Kantons dar und sei dem Staatsarchiv als zuständigem kantonalem Endarchiv zuzuweisen. Diese Überlegung stelle die Grundlage für eine Regelung der offenen Fragen zum Standort, zum Inventar und zur Nutzung des Archivs dar. Das Staatsarchiv stützte sich dabei auf ein internes Memorandum des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei vom 25. März 2002.



Die UBS nahm demgegenüber den Standpunkt ein, dass sie mit der Übernahme der ARKB auch das gesamte ARKB-Geschäftsarchiv zu Eigentum übernommen habe. Gleichzeitig kündigte sie an, die noch in Zürich lagernden Akten nach Herisau verbringen und den gesamten Bestand dezentral in Herisau verwalten zu wollen. Eine Übergabe in Form einer permanenten Ausleihe sei allerdings aufgrund des Bankgeheimnisses nicht möglich, und eine Einsichtnahme nur mit Zustimmung des Bankkunden erlaubt. Allfällige Gesuche um Einsichtnahme seien unter gegenseitiger Absprache einer Beurteilung im Einzelfall zu unterziehen, um die historische Forschung nicht gänzlich zu verunmöglichen.

Trotz weiteren Bemühungen konnte keine weitere Annäherung der Positionen erreicht werden. Der Regierungsrat genehmigte schliesslich mit Beschluss vom 25. November 2003 die angestrebte Vereinbarung. Mit dieser Vereinbarung anerkannte der Kanton das Eigentum der UBS am ARKB-Archiv. Im Gegenzug gewährleistete die UBS die langfristige Erhaltung des Archivs. Der Regierungsrat hielt in seinem Beschluss fest, dass der 1996 geschlossene Kaufvertrag mit der SBG keinerlei Aussagen zum Bankarchiv enthalte. Der Staatsarchivar habe sich damals um Sicherstellung des Archivs bemüht. Die Haltung, wonach die Akten der ARKB bis zu deren Privatisierung als staatliche Unterlagen einzustufen und daher unveräusserlich seien, habe sich jedoch in den Verhandlungen mit der UBS nicht umsetzen lassen.

5. Interpellation der SP-Fraktion 2006

Im Frühjahr 2006 erschien in der Appenzeller Zeitung eine Artikelserie zum Niedergang der ARKB. Unter Bezugnahme auf diese Artikelserie reichte Kantonsrätin Ruth Tobler, Walzenhausen, namens der SP-Fraktion am 20. Juni 2006 eine Interpellation ein. Sie führte dazu aus, dass die Stimmen, welche mehr Transparenz beim Verkauf der ARKB erwartet und auch gerne die Verantwortlichen des Niedergangs zur Rechenschaft gezogen hätten, nie ganz verstummt seien. Auch wenn die Zeitung den Bankverkauf in seinem Ablauf dargestellt habe, sei die Angelegenheit noch nicht Geschichte. Der Regierungsrat habe 1997 Beschlüsse gefasst und Aufträge zur Nachbereitung des Bankverkaufs erteilt, doch sei der Kantonsrat über deren Ergebnisse nicht informiert worden.

Der Regierungsrat beantwortete diese Interpellation an der Kantonsratssitzung vom 28. September 2006 (Wortprotokoll des Kantonsrates 2006, S. 950 ff.). Er erinnerte daran, dass der Kantonsrat am 20. Januar 1997 den Expertenbericht Cagianut/Gross/Mengiardi über die politische Verantwortung für den Niedergang der ARKB behandelt hatte. In der Folge habe der Regierungsrat eine Nachbearbeitung des Expertenberichts veranlasst und unter anderem Prof. Dr. Peter Nobel mit einem Gutachten beauftragt. Diese Abklärungen hätten jedoch keine umfangreichen neuen Resultate ergeben, weshalb man offensichtlich auf eine Information des Kantonsrates und der Öffentlichkeit verzichtet habe.

Die Interpellantin äusserte im Anschluss an die Ausführungen des Regierungsrates den Wunsch nach vermehrten und vertieften Abklärungen, auch im Zusammenhang mit den Akten der ARKB, welche sich nicht mehr beim Kanton befinden. Am 22. Dezember 2006 wandte sich der Regierungsrat daher erneut an die UBS und ersuchte um uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen relevanten Unterlagen, namentlich um im Rahmen einer wissenschaftlichen Expertise von Dritten Klarheit über den Geschäftsgang der ARKB während der letzten zehn Jahre ihres Bestehens zu gewinnen. Zum anderen machte er den Vorschlag, die ältesten, in Herisau lagernden Unterlagen als Depositum ins Staatsarchiv umzulagern. Das Eigentum der UBS bleibe gewahrt, der



Kantone könne aber im Zeitraum 1877–1900 eine Partizipation an der Überlieferung der ARKB erlangen. Zugleich wären die aus Sicht des Kantons äusserst restriktiven Zugangsbestimmungen zu diesem Teilbestand zu lockern.

Eine Korrespondenz auf dieses Schreiben scheint nicht erhalten zu sein. Bis zur Einreichung des vorliegenden Postulats gab es gemäss Aktenlage keine weiteren Aktivitäten zum ARKB-Archiv.

C. Vertragswerk in Umsetzung des Postulats

1. Vertragsverhandlungen seit 2015

Die Verhandlungen mit der UBS begannen 2015 unmittelbar nach der Zwischenberichterstattung des Regierungsrates im Kantonsrat (vgl. vorne, Abschnitt A.3). Dabei gelangten erste Vertragsentwürfe zur Diskussion. Parallel dazu wurde vereinbart, dass ein Verzeichnis des Bestandes erstellt und eine archivarische Bewertung vorgenommen werde. Die Staatsarchivarin konnte dazu das ARKB-Archiv ein erstes Mal sichten. Verzeichnis und Bewertung lagen im Herbst 2017 vor. Die archivarischen Aspekte der Verhandlungen konnten insofern Ende 2017 praktisch abgeschlossen werden.

Bald nach Beginn der Gespräche zeigte sich, dass ein grosser Teil des ARKB-Archivs nach wie vor zum NALO-Bestand gehörte und einer Siegelung unterlag (vgl. vorne, Abschnitt B.3). Die Akten sollten auf diese Weise dem zuständigen Schiedsgericht in den USA (Claims Resolution Tribunal, CRT) zur Abklärung der Ansprüche von betroffenen Personen zur Verfügung stehen. Solange die Siegelung aufrecht erhalten blieb, war eine Vereinbarung über die Rückführung der Akten an den Kanton nicht möglich. Die Klärung dieser zentralen Frage beanspruchte mehrere Jahre. Im November 2018 stellte die UBS klar, dass nach schweizerischem Recht keine Pflicht mehr besteht, die Akten im Original aufzubewahren. Auch in dem 1999 in den USA aufgrund einer Sammelklage geschlossenen Vergleich und den entsprechenden Anordnungen des CRT seien keine Bestimmungen über die Art der Aufbewahrung der Akten enthalten. Die UBS erachtete es daher als vertretbar, die Originalakten dem Staatsarchiv zu übergeben, wenn gewisse Vorkehrungen getroffen würden.

Juristisch blieben diverse weitere Fragen offen. Diese wurden im Rahmen verschiedener Vertragsentwürfe weiterverhandelt. Die Kantonskanzlei suchte dazu 2018 und 2019 die Unterstützung externer Experten im Bereich Banken- und Vertragsrecht, doch ergab sich daraus keine Lösung für die offenen Fragen. Nach Jahren der Gespräche und der Diskussion verschiedener Ansätze drohten die Verhandlungen anfangs 2020 zu scheitern. In einer weiteren Verhandlungsrunde wurde im Mai 2020 erstmals die Möglichkeit einer Outsourcing-Lösung erörtert. Danach arbeiteten die Delegationen ein gänzlich neues Vertragswerk aus, bestehend aus einem Übernahmevertrag und einem Outsourcing-Vertrag. Aufgrund der Corona-Pandemie verzögerten sich diese Verhandlungen bis Ende 2022.

2. Rechtsgrundlage

Das Ergebnis der Verhandlungen stützt sich archivrechtlich auf Art. 19 Abs. 3 des Archivgesetzes (bGS 421.10). Danach kann das Staatsarchiv mit öffentlichen und privaten Partnern archivbezogene Vereinbarungen abschliessen. Zudem ist das Staatsarchiv nach Art. 18 Bst. f des Archivgesetzes ermächtigt, von Dritten wichtiges Archivgut von kantonaler Bedeutung zu übernehmen.



3. Grundkonzept

Konzeptionell besteht das Vertragswerk aus zwei Vereinbarungen:

- einer Übernahmevereinbarung, die die schrittweise Überführung des Bankarchivs in das Eigentum des Kantons regelt und insb. deren Modalitäten festhält;
- einem Outsourcing-Vertrag, der die Verbringung des Bankarchivs in das Staatsarchiv und damit dessen physische Sicherung festhält und die Erbringung von Archiv-Dienstleistungen zugunsten der UBS regelt.

Die Übereinkunft sieht vor, dass der gesamte Bestand mit Vollzug der beiden Vereinbarungen physisch in den Besitz des Staatsarchivs gelangt. Dieses verwahrt die Akten zunächst im Sinne eines externen Dienstleisters nach Massgabe des Outsourcing-Vertrages. Sodann gehen die Akten nach den Regeln der Übernahmevereinbarung sukzessive in das Eigentum des Kantons über.

Beide Vereinbarungen sind als Archivvereinbarungen ausgestaltet. Entsprechend wurden sie von den Fachverantwortlichen beider Seiten unterzeichnet. Aufgrund der politischen Bedeutung und des hängigen parlamentarischen Verfahrens wurden beide Verträge im Mai 2023 durch den Regierungsrat genehmigt.

4. Präambel

Die beiden Vereinbarungen beginnen mit einer wortgleichen Präambel. Sie hält die wesentlichen Punkte zur Ausgangslage fest und äussert sich u. a. auch zu zentralen Verhandlungspunkten zwischen UBS und Kanton. Wesentlich sind hierbei:

- Die UBS anerkennt die zentrale Bedeutung des Bankarchivs für die Überlieferung der Finanz- und Wirtschaftsgeschichte des Kantons (1b).
- Das neue Vertragswerk löst die Vereinbarung vom November 2003 ab (1c).
- Die UBS anerkennt die öffentlich-rechtliche Zweckbindung der Organakten der ARKB (1d).
- Der Kanton anerkennt, dass Akten unter das Bankkundengeheimnis fallen und daher langjährige Fristen bis zur definitiven Überführung in das ordentliche Archiv zur Anwendung kommen (1e).

5. Übernahmevereinbarung

Die Übernahmevereinbarung (Beilage 1.1) regelt die sukzessive Überführung des ARKB-Archivs in den ordentlichen Bestand des Staatsarchivs und gewährleistet, dass langfristig der gesamte Bestand in das Eigentum des Kantons übergeht. Kern der Vereinbarung ist die Regel unter Ziff. 3.2 (a), wonach Dokumente, welche im Zusammenhang mit einer bestimmten Bankkundenbeziehung der ARKB stehen und deswegen dem Bankkundengeheimnis unterliegen, spätestens 60 Jahre nach ihrer Archivierung bzw. der Saldierung der entsprechenden Konti zur Überführung aussortiert werden. Kann dieser Zeitpunkt nicht festgestellt werden, wird auf den Zeitpunkt der Erstellung des Dokuments abgestellt.

Das gesamte ARKB-Archiv bis 1925 wird von Beginn weg den historischen Akten zugeordnet. Das Eigentum an diesem historischen Bestand geht bereits mit der Besitznahme durch den Kanton über.

Die Aussonderung historischer Akten wird gemäss Ziff. 3.3 (a) alle zwei Jahre wiederholt. Dabei gelten die eben beschriebenen Regeln, wonach die Akten spätestens 60 Jahre nach dem massgeblichen Datum den historischen Akten zugeteilt werden.



6. Outsourcing-Vertrag

Im Rahmen des Outsourcing-Vertrags gelangt das gesamte ARKB-Archiv physisch als Privatarchiv ins Staatsarchiv. Die Bestände bleiben rechtlich unter der Herrschaft der UBS und werden in deren Auftrag fachgerecht durch das Staatsarchiv betreut.

Der Outsourcing-Vertrag regelt detailliert die Modalitäten des Outsourcings. Die wichtigsten sind:

- Die UBS übernimmt die Kosten des Transports des gesamten Archivbestandes ins Staatsarchiv.
- Das Outsourcing-Archiv ist getrennt von den anderen Archivakten des Staatsarchivs zu lagern.
- Die UBS hat Zugang zum Archiv nach den Weisungen des Staatsarchivs.
- Die UBS vergütet die Dienstleistungen des Staatsarchivs.
- Einsichtsgesuche in das Outsourcing-Archiv werden durch die UBS behandelt.
- Der Vertrag endet automatisch mit der vollständigen Erfüllung der Übernahmevereinbarung.
- Die UBS hat ein Kündigungsrecht, was zu einer Rückführung des Archivbestandes führen würde.

Die Details des Outsourcing-Vertrags unterstehen dem Geschäftsgeheimnis der UBS. Der Outsourcing-Vertrag wird daher nicht veröffentlicht.

7. Vollzug der Vereinbarungen

Der Regierungsrat hat das gesamte Vertragswerk am 16. Mai 2023 genehmigt. Nach gegenseitiger Unterzeichnung der Vereinbarungen wurden die Archivbestände am 26. Juni 2023 ins Staatsarchiv verbracht. Das Vertragswerk steht seither in Vollzug.

Noch vor dem Transport nach Herisau wurden die Akten auf der Basis des Bewertungsentscheides der Staatsarchivarin aus dem Jahr 2017 ein erstes Mal selektiert. Auf eine Überführung nicht archivwürdiger Akten sowie von Dubletten und Mehrfachexemplaren (z. B. Kopien der Jahresberichte) wurde verzichtet.

Der historische Archivbestand (ARKB-Archiv bis 1925), der bisher in den Archiven der UBS in Herisau lagerte, wurde ebenfalls ins Staatsarchiv verbracht und gelangte gemäss Übernahmevereinbarung gleichzeitig ins Eigentum des Kantons.

Die Selektierung der Akten durch die UBS erfolgt alle 2 Jahre. Der Bestand im Eigentum des Kantons wird also alle zwei Jahre anwachsen. Die Vereinbarungen gelten, bis sämtliche ARKB-Archivakten in das Eigentum des Kantons übergegangen sind.



D. Auswirkungen

Der Archivbestand der ARKB ist nicht sehr umfangreich. Er kann im Magazin des Staatsarchivs ohne weiteres untergebracht und im Rahmen der ordentlichen Aufgabenerfüllung des Staatsarchivs betreut werden. Die UBS zahlt eine kleine Entschädigung für die Dienstleistungen des Staatsarchivs. Die Auswirkungen in finanzieller, organisatorischer und personeller Hinsicht sind also vernachlässigbar.

E. Würdigung

Die Darstellung in Abschnitt B. zeigt, dass Regierungsrat und Staatsarchiv von Beginn weg bemüht waren, das ARKB-Archiv für den Kanton sicherzustellen. Das Staatsarchiv hat unmittelbar nach Bekanntgabe des Verkaufs der ARKB die Ablieferung der Archivalien eingefordert. Die Forderung stiess bei der ARKB auch auf Gehör, fand letztlich aber keinen Niederschlag in den Verkaufsunterlagen. Die Einzelheiten zu diesem Vorgang lassen sich nicht mehr rekonstruieren.

In den Jahren nach dem Verkauf arbeiteten Regierungsrat und Staatsarchiv auf eine einvernehmliche vertragliche Lösung mit der UBS hin, was schliesslich in die Vereinbarung vom November 2003 mündete. Aus den Unterlagen geht hervor, dass das oberste Ziel der Bemühungen stets die physische Sicherung der Archivbestände darstellte. Unter dieser Prämisse anerkannte der Regierungsrat das Eigentum der UBS an den Archivalien und verzichtete auf die volle Verfügungsmacht über das ARKB-Archiv. Regierungsrat und Staatsarchiv unterstrichen jedoch immer die eminente Bedeutung des ARKB-Archivs für die Wirtschafts- und Finanzgeschichte des Kantons. Ebenso hielten sie daran fest, dass insbesondere die Akten der Bankorgane einer öffentlich-rechtlichen Zweckbindung unterliegen, weil sie Auskunft über rechenschaftspflichtige Vorgänge geben. Die Organe der ARKB waren nicht zuletzt auch personell eng mit den politischen Behörden verflochten.

Die UBS ihrerseits zeigte sich immer bereit für Gespräche und agierte, was insbesondere den archivarischen Teil der Gespräche anbelangte, sehr offen. Dies ermöglichte es, den Bestand schon bald nach Wiederaufnahme der Verhandlungen zusammenzuführen und zu überprüfen. In rechtlichen Fragen lagen die Positionen von Kanton und UBS dagegen weiterhin auseinander. Insoweit hatte sich die Ausgangslage seit 1996 wenig verändert und prägte auch die Verhandlungen ab 2015.



Vor diesem Hintergrund entspricht das nun erzielte Verhandlungsergebnis dem, was nach der Interessenlage der beiden Parteien erreichbar war. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Aspekte:

- Im Laufe der Verhandlungen konnte der gesamte Archivbestand zusammengeführt und durch das Staatsarchiv gesichtet werden. Damit hat der Kanton erstmals eine Übersicht über den Gesamtbestand. Dies war während über 25 Jahren nicht mehr der Fall.
- Die Verhandlungen führten dazu, dass der seit den 1990er-Jahren bestehende "legal hold", die Siegelung der Akten im NALO-Archiv, aufgehoben wurde.
- Dank dem Outsourcing-Vertrag gelangte der Kanton physisch in den Besitz sämtlicher ARKB-Akten. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Akten vor Ort im Staatsarchiv sichergestellt sind. Diese Gewähr hatte der Kanton seit dem Verkauf der ARKB nicht mehr.
- Alte Akten bis 1925 sind nun Eigentum des Kantons. Damit ist die Einsichtnahme nach den Grundsätzen des kantonalen Archivrechts gewährleistet. Dabei ist zu betonen, dass die Vorgaben des Archivgesetzes den Schutz berechtigter Geheimhaltungsinteressen ehemaliger Bankkunden vollumfänglich gewährleisten.
- Mit dem Vertragspaket ist der Pfad vorgezeichnet, auf dem sämtliche historisch relevanten Unterlagen der ARKB sukzessive ins Eigentum des Kantons zurückgelangen.

Aus öffentlich-rechtlicher Sicht dienen die Organakten nach wie vor der Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber Kanton und Öffentlichkeit. Daran haben weder der Verkauf der ARKB noch die Anerkennung des Eigentums der UBS an den Akten etwas geändert. Ob und wie das vorliegende Vertragswerk dazu beiträgt, die mit dem Archivgut verbundenen Ansprüche einzulösen, wird letztlich die Praxis entscheiden.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. Den vorliegenden Schlussbericht zur Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat der SP-Fraktion «Überführung des Kantonalbankarchivs in das Staatsarchiv von Appenzell Ausserrhoden» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1

Übernahmevereinbarung zwischen UBS AG und Kanton Appenzell Ausserrhoden betreffend Übertragung des Eigentums am ARKB-Archiv vom 26. Juni 2023