

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 2. Juli 2019

591

EINGANG GR			
14. Aug. 2019			
GRG Nr.	16	GE 22	394

Botschaft zum Gesetz über Aktenführung und Archivierung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über Aktenführung und Archivierung.

I. Ausgangslage

1. Aktenführung und Archivierung im Zeitalter des „digital turn“

Der digital turn, die elektronische Wende, die in den späten 1980er-Jahren begann und die danach sowohl in der Thurgauer Kantonsverwaltung als auch in allen Gemeindeverwaltungen eingetreten ist, wirkt sich auch auf die Archive aus. Die digitale Aktenführung hat die Funktionsweise der Verwaltungen grundlegend verändert. Die Archivierung steht im digitalen Zeitalter vor anderen Herausforderungen als im Papierzeitalter. Deshalb wird nicht nur ein Archivgesetz, sondern ein kombiniertes Gesetz über Aktenführung und Archivierung vorgelegt, das den ganzen Lebenszyklus von Unterlagen betrachtet. Zwischen Papierarchivierung und elektronischer Langzeitarchivierung bestehen teilweise grosse Unterschiede, die sich durch das ganze Gesetz ziehen.

2. Warum erst jetzt ein Gesetz?

Der Kanton Thurgau hat bis heute kein Archivgesetz. Während im nahen Ausland in den 1990er-Jahren und in der Schweiz seit der Jahrtausendwende viele Staatswesen ein Archivgesetz erliessen, behalf man sich im Thurgau mit einem Reglement des Regierungsrates über das Staatsarchiv (RB 432.111; letztmals revidiert am 6. Dezember 1988) und, gestützt auf § 36 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1), mit einer Verordnung des Regierungsrates über die Gemeindearchive aus dem Jahr 1948 (RB 131.4; letztmals angepasst im Jahr 1993). Der Regierungsrat war sich der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung bewusst, es schien ihm aber richtig, zuerst das Staatsarchiv zu modernisieren und Erfahrungen mit der elektronischen Aktenführung und der Langzeitarchivierung zu sammeln. Dadurch ist es jetzt möglich, ein praxisorientiertes und griffiges Gesetz zu schaffen. Mit Inkraftsetzung des Gesetzes können gleichzeitig das Reglement und die Verordnung aufgehoben werden.

3. Schwerpunkte der Gesetzgebung

Gesetzliche Regelungen sind vor allem in Bezug auf die Ablieferungen an das zuständige Archiv und in Bezug auf den Zugang zum Archivgut nötig; in beiden Fällen gilt es, zwischen divergierenden Rechtsgütern, namentlich dem Recht auf Information auf der einen und dem Datenschutz auf der anderen Seite, zu vermitteln. Die archivischen Kernaufgaben der Aktenerschliessung und Aktenhaltung bedürfen demgegenüber kaum der rechtlichen Regelung.

4. Registraturpläne

Mit der Einführung des zentralen Dokumentenmanagement-Systems „Fabasoft“ im Jahr 2006 wurde für jede kantonale Dienststelle der entsprechende Registraturplan implementiert. Auch für die Gemeinden bestehen seit Anfang der 2000er-Jahre derartige Registraturpläne; sie sind bei Einführung und Betrieb von Dokumenten-Management-Systemen auf der Gemeindeebene unverzichtbar. Diese Investitionen gilt es zu schützen. Deshalb führt das vorliegende Gesetz den Begriff des Registraturplans als Dreh- und Angelpunkt der Aktenführung und Archivierung ein. Dabei ist zu betonen, dass alle bestehenden Registraturpläne in Zusammenarbeit zwischen Staatsarchiv und kantonalen Dienststellen bzw. Gemeinden erarbeitet wurden. An diesem bewährten Vorgehen wird auch im vorliegenden Gesetz festgehalten.

5. Bewertung

Entscheidend für die Archivierung ist die archivistische Bewertung, denn nur ein Bruchteil der ganzen Schriftgutproduktion ist langfristig archivwürdig. Die Bewertung wird vom Staatsarchiv in Absprache mit der betroffenen Behörde vorgenommen. Das Staatsarchiv hat über Jahrzehnte Erfahrungen gesammelt, die bei der Bewertung neuer Unterlagen von Belang sind und auch von den Gemeinden genutzt werden können, damit insgesamt eine einheitliche und damit vergleichbare Überlieferung zustande kommt. Mit der Einführung der Registraturpläne wurde die vorausschauende Bewertung eingeführt. Das heisst, dass den Dienststellen der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden von vorneherein bekannt ist, welche Aktenreihen als archivwürdig bewertet sind und später an das zuständige Archiv abgeliefert werden müssen. Die Registraturpläne legen fest, ob eine Aktenreihe vollständig abgegeben werden muss oder nur „in Auswahl“, oder ob die entsprechenden Akten vernichtet werden dürfen.

6. Verhältnis zwischen Staatsarchiv und Gemeindearchiven

Das Gesetz über Aktenführung und Archivierung fokussiert sowohl auf die kantonale Ebene wie auf die Gemeindeebene. Es betrifft aber auch öffentlich-rechtliche Anstalten, Betriebe oder Private mit öffentlichen Vollzugsaufgaben. Da die Gemeinden in der Regel keine professionell geführten Archive unterhalten, greifen sie schon heute oft auf das Know-how des Staatsarchivs zurück. Das Gesetz geht prinzipiell von der Fortschreibung des Ist-Zustandes aus, bringt für spezifische Bereiche aber neue Komponenten ins Spiel.

II. Vernehmlassungsverfahren

Der Entwurf zu einem Gesetz über Aktenführung und Archivierung wurde vom Regierungsrat am 30. Oktober 2018 zur externen Vernehmlassung freigegeben. Die Vernehmlassungsfrist lief bis zum 28. Februar 2019. Eingeladen waren alle Politischen

Gemeinden, alle im Grossen Rat vertretenen Parteien, die Verbände der Politischen Gemeinden sowie der Schul- und Bürgergemeinden, die im Eigentum des Kantons stehenden Unternehmen, die Landeskirchen sowie kantonsinterne Stellen. Insgesamt gingen 59 Stellungnahmen ein, wobei sich zahlreiche Politische Gemeinden inhaltlich der Stellungnahme des Verbandes Thurgauer Gemeinden (VTG) anschlossen.

Der Erlass eines Archivgesetzes wurde einhellig begrüsst. Unterschiedlich waren die Ansichten darüber, inwieweit die Aktenführung miteinbezogen werden sollte. Im Grundsatz wurde dies überwiegend begrüsst, wobei insbesondere seitens der Gemeinden verlangt wurde, dass die Gemeindeautonomie und das Subsidiaritätsprinzip zu respektieren seien und dem Staatsarchiv keine zu starke Vorrangstellung eingeräumt werden dürfe. Auf Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen und auf die nach der Vernehmlassung vorgenommenen Anpassungen ist nachfolgend näher einzugehen.

Formell wurde die Gliederung leicht überarbeitet, indem das Kapitel 2, das vorher aus einer einzigen Bestimmung bestand, neu benannt wurde und nun § 4 bis § 11 umfasst.

III. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Kantonsverwaltung und beim Staatsarchiv löst das Gesetz keine unmittelbaren Kosten aus. Hier wird den Prinzipien des Gesetzes bereits seit rund zwei Jahrzehnten nachgelebt. Auch in den Gemeinden hat das vorliegende Gesetz keine unmittelbaren Kostenfolgen. Kosten fallen aber dann an, wenn das Gemeindearchiv nicht nachgeführt ist und ein Nachholbedarf besteht. Die entsprechenden Pflichten bestehen aber schon heute und werden nicht erst mit dem Gesetz eingeführt.

Ein finanzieller Aufwand entsteht beim Staatsarchiv und bei den Gemeindearchiven bei der Einführung der elektronischen Langzeitarchivierung. Dies aber nicht als Folge des Gesetzes, sondern als Folge der Entwicklung der elektronischen Medien. Das Gesetz enthält keinen Zwang, von der Papierarchivierung zur elektronischen Archivierung überzugehen. Es ist aber eine Tatsache, dass die elektronische Verwaltungsführung weit fortgeschritten ist und daraus die elektronische Langzeitarchivierung folgen wird.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Inhalt

Eine gute Archivierung basiert auf einer vorgängig gut organisierten Aktenführung. Die Bestimmung erwähnt daher bewusst den ganzen Lebenszyklus der Unterlagen von der Entstehung über die Langzeitarchivierung bis zur Benutzung des Archivguts.

Die im Vernehmlassungsentwurf noch vorhandene Zweckbestimmung (damals Absatz 2) wurde gestrichen. Trotzdem ist zu erwähnen, dass Aktenführung und Archivierung in einem demokratischen Rechtsstaat zentrale Zwecke haben. Sie dienen der Rechtssicherheit, der Nachvollziehbarkeit des Handelns der öffentlichen Organe, der kontinuierlichen und wirksamen Verwaltungsführung, der dauerhaften und zuverlässigen Überlieferung von Archivgut sowie der wissenschaftlichen und privaten Forschung.

§ 2 Begriffe

Damit die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes kurz und präzise formuliert werden können, ist eine Anzahl klar definierter Begriffe nötig. Die Auswahl der Begriffe richtet

sich an den verwaltungs- und archivwissenschaftlichen Traditionen der Schweiz aus; die Definitionen orientieren sich zusätzlich an jenen der Archivwissenschaft. Der Begriff „öffentliches Organ“ wurde aus dem Archivgesetz des Kantons St. Gallen übernommen. Er mag zunächst etwas ungewöhnlich scheinen, ermöglicht aber eine einheitliche Begrifflichkeit für kantonale und kommunale Stellen. Schulen gelten bei diesem Begriffsverständnis als Organe von Kanton oder Gemeinden und sind in dieser Bestimmung deshalb nicht gesondert aufgeführt.

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wurde der Satz nach Ziff. 1.5 angepasst, da es nebst Zweckverbänden auch andere Organisationen (insbesondere Vereine) gibt, die Gemeindeaufgaben erfüllen. In Ziffer 6 wurde der Begriff des Registraturplans etwas weiter gefasst.

§ 3 Aufbewahrung von Akten und Archivgut

Akten und Archivgut müssen sicher und dauerhaft aufbewahrt werden. Die entsprechenden Massnahmen baulicher (sichere Archivmagazine, Lesesaal), infrastruktureller (Arbeitsplatz, Materiallager, Informatikmittel etc.) und organisatorischer Art (Zuständigkeiten) gehören zu den Aufgaben des zuständigen Archivs (siehe § 11).

Die Unveräusserlichkeit war im Vernehmlassungsentwurf in § 17 untergebracht, ist aber von zentraler und genereller Bedeutung und wird daher einleitend bei den allgemeinen Bestimmungen platziert.

Was als archivwürdig bewertet und für die Nachwelt gesichert wird, darf der Gesellschaft nicht mehr entzogen werden. Akten und Archivgut können daher nicht erworben werden, insbesondere auch nicht durch Ersitzung. Ein Widerspruch zu Artikel 728 ZGB liegt nicht vor, da es sich hier um Akten öffentlicher Organe handelt, für die das Zivilrecht nicht anwendbar ist.

2. Archive und Aufgaben

§ 4 Staatsarchiv

Die Bestimmung wurde nach der Vernehmlassung etwas verkürzt, indem der erste Absatz mit der kantonsinternen Organisationsregelung weggelassen wurde.

Das Staatsarchiv hat für die Archive im Kanton eine Leitfunktion. Es ist Teil der kantonalen Verwaltung, aber auch Archiv aller staatlichen Gewalten. Seine Funktion als „kantonale Fachstelle“ ist wichtig, denn die Bewertung der Akten – auch diejenige der höchsten Behörden – muss von einer archivwissenschaftlich kompetenten Fachstelle vorgenommen werden. Die Aktenbewertung wird seit 2005/06 vorausschauend in den Registraturplänen festgehalten. Diese im Zeitalter der Massenakten bewährte Methode soll auch für die elektronische Aktenführung beibehalten und verankert werden. Dabei entspricht es bewährter Praxis, dass die Registraturpläne von den öffentlichen Organen und dem Staatsarchiv gemeinsam erarbeitet und schliesslich mit einer Vereinbarung festgelegt werden.

§ 5 Gemeindearchive

Dass die Gemeinden Archive zu führen haben, ist bereits in § 36 des Gesetzes über die Gemeinden (RB 131.1) verankert. Gemeinden im Sinne des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung sind, in Übereinstimmung mit dem Gemeindegesetz, die Politischen Gemeinden, die Schul- und die Bürgergemeinden. Nicht dazu zählen die evange-

lischen Kirchgemeinden sowie die katholischen Pfarr- und Kirchgemeinden; diese unterstehen staatskirchenrechtlichen Gesetzen.

Die Registraturpläne bilden die Grundlage für die spätere Archivierung und sind daher auch für die Gemeinden von grosser Bedeutung. Ziel muss es sein, in den Gemeinden eine einheitliche Überlieferung zu erreichen.

Gemäss § 26 bis § 30 des Gesetzes über die Gemeinden bestehen verschiedene Möglichkeiten, um eine Gemeindeaufgabe einem geeigneten Unternehmen zu übertragen. Dies ist somit auch im Archivwesen möglich.

§ 6 Zusammenarbeit Staatsarchiv und Gemeindearchive

Zwischen Staatsarchiv und Gemeindearchiven soll das bisherige kooperative Verhältnis beibehalten bleiben. Die Beratung soll auch in Zukunft auf dem bisherigen Niveau schnell und unkompliziert erfolgen (Absatz 1).

Während es Politische Gemeinden und Schulgemeinden flächendeckend gibt, ist dies bei den Bürgergemeinden nicht der Fall. Die Archive der Bürgergemeinden, die in der Regel relativ klein sind, enthalten oft geschichtlich sehr wertvolle Dokumente. Wenn Bürgergemeinden aufgelöst werden, soll das Staatsarchiv in Absprache mit der betreffenden Politischen Gemeinde das geeignete Vorgehen zur Sicherung des Archivbestandes festlegen (Absatz 2). Nach einer Fusion von Bürgergemeinden ist zusammen mit der weiterbestehenden Bürgergemeinde festzulegen, ob diese die Akten der Vorgängergemeinden dem Staatsarchiv übergeben will (Absatz 3). Die Regelungen wurden nach der Vernehmlassung präzisiert (zuvor Absatz 2, jetzt Absätze 2 und 3).

Auch bei den anderen Gemeinden entsteht gelegentlich der Wunsch, abgeschlossene Archive ihrer Vorgängergemeinden dem Staatsarchiv zu übergeben. Grundlage ist dabei eine gegenseitige Vereinbarung. Es ist nicht die Strategie des Staatsarchivs, Gemeindearchive „an sich zu reissen“.

§ 7 Archivdienst für Gemeinden

Auch die Gemeindeverwaltungen stehen vor der Herausforderung, die elektronische Langzeitarchivierung sicherstellen zu müssen. Der Einsatz von Informatikmitteln ist weit fortgeschritten und unumkehrbar. Gleichzeitig fällt aber immer noch viel Papier an. Bei vielen Gemeinden entsteht das Bedürfnis nach Unterstützung in dieser Situation. Das Staatsarchiv hat – in Kooperation mit den Staatsarchiven der anderen Kantone – diesbezüglich viel Know-how erworben und kann dies an die Gemeinden weitergeben. Der Regierungsrat rief daher im Jahr 2015 probeweise einen Archivdienst für Gemeinden ins Leben. Dieser Dienst hat sich bewährt und wird rege nachgefragt, weshalb es angezeigt ist, für ihn eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Archivdienst soll sich finanziell selbst tragen und kann vom Regierungsrat einer Spezialfinanzierung unterstellt werden. Damit wird transparent sichergestellt, dass er gegenüber privaten Konkurrenten nicht bevorteilt ist und insbesondere keine Quersubventionierung erfolgt.

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf ist diese Bestimmung in einen eigenen Paragraphen gefasst worden (vorher § 6 Absätze 4 und 5).

§ 8 Aufsicht über die Gemeindearchive

Die Zusammenarbeit von Gemeinden und Staatsarchiv schliesst eine Aufsicht des Staatsarchivs über die Gemeindearchive aus. Sinnvoll ist die Aufsicht durch das zu-

ständige Departement, zumal das Departement für Inneres und Volkswirtschaft, dem das Staatsarchiv zugeteilt ist, ohnehin für die Gemeinden zuständig ist. Das Verfahren und die aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten ergeben sich aus § 54 des Gesetzes über die Gemeinden.

§ 9 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Auftragsverwaltung

Wie in anderen Archivgesetzen wird auch die Aktenführung und Archivierung bei den öffentlich-rechtlichen Unternehmen des Kantons und der Gemeinden sowie bei Privaten geregelt, sofern sie im Auftrag des Kantons oder der Gemeinden Aufgaben erfüllen. Sie können die entsprechenden Aufgaben aber auch delegieren, indem sie das Staatsarchiv, ein Gemeindearchiv oder eine geeignete private Organisation oder Person beauftragen. Beispielsweise ist das Staatsarchiv seit 1806 auch das Archiv der Gebäudeversicherung. Analoge Regelungen für andere öffentlich-rechtliche Institutionen sind ebenfalls denkbar.

§ 10 Internationale, interkantonale und interkommunale Institutionen

Kanton und Gemeinden partizipieren an verschiedenen Organisationen, die über ihren unmittelbaren Kompetenzbereich hinausgehen. Sie müssen ein Interesse daran haben, dass auch bei diesen Organisationen sachgerecht archiviert wird, zumal dadurch die eigenen Archive entlastet werden. Zum Beispiel können die verschiedenen Direktorenkonferenzen der Schweiz eigene Archive führen oder führen lassen, so dass die Akten nicht in jedem Kanton einzeln abgelegt werden müssen. Auf Initiative der Staatsarchive hat schon vor vielen Jahren jede Direktorenkonferenz ihr Heimarchiv erhalten. Das Thurgauer Staatsarchiv ist das Archiv der Schweizerischen Justiz- und Polizeidirektoren- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD).

§ 11 Aufgaben des zuständigen Archivs

Diese Bestimmung legt die Aufgabenbereiche des Archivs fest und folgt dabei einerseits dem Lebenszyklus von Unterlagen, andererseits der archivischen Wertschöpfungskette (Bestandsbildung, Erschliessung, Erhaltung, Vermittlung). Bevor die Detailregelungen folgen, wird in dieser Bestimmung auf die Kernaufgaben des Archivs hingewiesen. Die aktuelle Schwerpunktsetzung sieht im Moment die vorarchivische Beratung (Ziffer 1), die Aktenübernahme (Ziffern 2 und 3) und die archivarisches Bearbeitung (Ziffer 4) im Vordergrund.

Die Ziffern 4 und 5 waren im Vernehmlassungsentwurf noch teilweise redundant in einer separaten Bestimmung (damals § 15) aufgeführt und wurden nun hier integriert. In der Vernehmlassung wurde an dieser Stelle beantragt, die Veröffentlichung von Akten und die Gewährung von Einsicht dem Gesetz über den Datenschutz (TG DSG; RB 170.7) zu unterstellen. Dieser Vorbehalt gehört aber zum Thema Zugang (Kapitel 4) und ist bei den Schutzfristen in § 18 Absatz 1 enthalten.

3. Sicherung

§ 12 Aktenführung

Für die Aktenführung ist die einzelne Dienststelle verantwortlich. Was der Akte beigelegt werden muss, damit die wesentlichen Arbeitsschritte nachvollziehbar dokumentiert

sind, entscheidet sich im Alltag. Die Ablage des Arbeitsergebnisses allein genügt nicht, oft müssen auch Vorstufen, Aktennotizen und E-Mails abgelegt werden.

Entscheidend für eine geordnete Archivierung im traditionellen, noch mehr aber im elektronischen Archiv ist, dass die Akte sofort nach Beendigung des Geschäftsvorgangs abgeschlossen wird. Ab diesem Moment läuft die Schutzfrist. Die Bestimmung, dass die Akte spätestens zehn Jahre nach ihrer Eröffnung zu schliessen ist, stellt sicher, dass die öffentlichen Organe keine Akten zurückbehalten.

Dem gelegentlichen Bedürfnis nach länger als zehn Jahre laufenden Dossiers kann meist durch Abschluss des ersten und Eröffnung eines neuen Dossiers begegnet werden; ebenso dadurch, dass der abliefernden Dienststelle Zugriff auf den entsprechenden Knoten des Archivinformationssystems erteilt wird. Aufgrund der Vernehmlassung wird in Absatz 3 nun aber die Möglichkeit erwähnt, dass die öffentlichen Organe in begründeten Ausnahmefällen eine abweichende Regelung vom zwingenden Abschluss nach zehn Jahren festlegen können.

Absatz 4 verlangt, dass die Schnittstellen für die Ablieferung von elektronischen Unterlagen an das Langzeitarchiv bereits bei der Beschaffung von elektronischen Systemen vorgesehen und eingerichtet werden. Die schweizerischen Staatsarchive und das Bundesarchiv sowie einige Stadtarchive der Schweiz haben mit der Koordinationsstelle für die Langzeitarchivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen (KOST) eine Institution geschaffen, welche die beteiligten Archive berät und begleitet.

§ 13 Bewertung

Bei der Bewertung ist die Absprache zwischen dem Staatsarchiv und der für den konkreten Sachbereich zuständigen Dienststellen unabdingbar. Bewertungsentscheide des Staatsarchivs sind daher in Absprache mit dem öffentlichen Organ zu treffen. Die Bewertungsentscheide sind vorausschauend zu fällen. Die Entscheidungen werden im Registraturplan vermerkt (Absatz 2).

Bei der archivischen Bewertung von Unterlagen ist es bisher zwischen den aktenführenden Dienststellen und dem Staatsarchiv nur ganz selten zu Differenzen gekommen. Dennoch wurde in Absatz 3 eine Regelung getroffen, wonach im Fall von Uneinigkeit das Departement entscheidet. Diese Lösung ist etwas flexibler als der Vernehmlassungsentwurf, der noch zwingend die Aufbewahrung der betreffenden Akten vorsah.

§ 14 Ablieferung

Die Periodizität ist wichtig in Bezug auf die Schutzfristen bzw. deren Ablauf sowie in Bezug auf den inneren Aufbau des Archivs. Jedes Archiv besitzt eine bestimmte Struktur, in die eine Ablieferung eingefügt werden muss. Um für die Archivbenutzerinnen und Archivbenutzer sichtbar zu machen, was vorhanden ist und was nicht, sind Herkunft und Zeitperiode klar zu bezeichnen (z. B. Gesundheitsamt 1971–1990).

Im Bereich der Statistik werden teilweise personalisierte Daten erhoben, bei denen bereits das Bundesstatistikgesetz (BstatG; SR 431.01) deren Vernichtung verlangt (Art. 15 BStatG). Solche Akten sind selbstverständlich kantonal nicht ablieferungspflichtig.

§ 15 Vernichtung

Die Kehrseite einer Ablieferung von archivwürdigen Unterlagen ist die gleichzeitige Vernichtung der nicht archivwürdigen Unterlagen. Damit wird verhindert, dass die öffentli-

chen Organe nicht archivwürdige Unterlagen unverhältnismässig lange aufbewahren und damit den Archivraum vor Ort blockieren. Die Unterlagen sollen auch nicht unkontrolliert in eine spätere Ablieferung hineingeraten.

Daneben gibt es aber auch das sogenannte Rückkoppelungsverbot. Datensammlungen, die laut § 16 Abs. 1 TG DSG nach Gebrauch vernichtet werden müssten, in Anwendung von § 16 Abs. 2 TG DSG jedoch dem zuständigen Archiv abgeliefert und dementsprechend mit einer erhöhten Schutzfrist belegt werden, gelten für das ablieferungspflichtige öffentliche Organ, obwohl archiviert, als „vernichtet“. Ein Zugang (vgl. § 22 Abs. 2) ist in diesem Fall nicht mehr möglich, ausser wenn ganz gewichtige Gründe dafür sprechen.

Das beim Kanton verwendete Dokumentenmanagement-System „Fabasoft“ kennt keine Löschung, sondern nur eine Stornierung von Unterlagen. Im Sinne dieses Gesetzes entspricht die Stornierung von Unterlagen einer Löschung.

Absatz 3 ist als Sicherheit gedacht: Trotz Registraturplänen und guten Willens aller Beteiligten ist es möglich, dass nebenher wichtige Unterlagen entstehen oder alte Unterlagen aus der Zeit vor den Registraturplänen wieder zum Vorschein kommen. Entsprechend der Regelung bei der Bewertung von Unterlagen (§ 13 Absatz 3) soll auch hier im Fall von Uneinigkeit das Departement entscheiden.

4. Zugang

§ 16 Grundsatz

Als Grundsatz ist es in einem Rechtsstaat wichtig, dass für jede Unterlage ein Zeitpunkt eintritt, nach dem sie ohne besondere Rechtfertigung eingesehen werden kann. Schutzfristen spielen im Prozess der Historisierung von Vorgängen eine entscheidende Rolle. Absatz 2 verhindert die in der Vergangenheit gelegentlich vorgekommene Absurdität, dass einst veröffentlichte Unterlagen nach ihrer Ablieferung an das zuständige Archiv einer neuen Schutzfrist unterworfen werden.

§ 17 Arten

Der Paragraph legt die vier Arten fest, wie Zugang zum Archivgut der öffentlichen Archive möglich ist. Dass die Archive zur Gewährleistung dieser Zugangsarten sowohl Arbeitskräfte benötigen und eine Grundinfrastruktur (Lesezimmer oder -saal) zur Verfügung zu stellen haben, ist unumgänglich und im Staatsarchiv, aber auch bei vielen Gemeinden, schon jetzt eine verwirklichte Selbstverständlichkeit.

§ 18 Schutzfristen

Der Vernehmlassungsentwurf sah in Absatz 1 für allgemeine Akten eine Schutzfrist von 20 Jahren vor. Nachdem am 19. Mai 2019 die Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung – für transparente Behörden im Thurgau“ vom Volk angenommen wurde, wird es Sache der Gesetzgebung sein, den Zugang zu den allgemeinen Akten zu regeln. Demzufolge wurde Absatz 1 des Vernehmlassungsentwurfs gestrichen.

Ohne dass eine erhöhte Schutzfrist für „Akten mit besonders schützenswerten Personendaten“ (gemäss § 3 Abs. 2 TG DSG) in der bisherigen Rechtsetzung genannt wäre, wurde im Thurgau doch stets eine Schutzfrist von 100 Jahren (Kanton) bzw. 80 Jahren (Gemeinden) berücksichtigt. Damit befand man sich in Übereinstimmung mit der Praxis, später auch mit der Rechtsetzung in anderen Kantonen. Die Festlegung der erhöhten

Schutzfrist auf Gesetzesstufe ist nun notwendig. Diese soll einheitlich für Kanton und Gemeinden 100 Jahre betragen, was auch dem steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung Rechnung trägt.

Im Vernehmlassungsentwurf wurde für Patientenakten aus privaten und öffentlichen Kliniken, die sich unterdessen im Staatsarchiv befinden, eine verlängerte Schutzfrist von 120 Jahren vorgeschlagen. Dieser Vorschlag – der mit dem Archivgesetz des Kantons Zürich abgestimmt ist – blieb an sich unbestritten. Die erhöhte Schutzfrist soll jedoch nicht nur auf Patientenakten beschränkt sein. Sie soll vielmehr einheitlich für alle Akten gelten, die der beruflichen Schweigepflicht im Sinne von Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) unterstehen. Dazu gehören nebst diversen Berufen des Gesundheitswesens insbesondere auch Rechtsanwälte, Notare und Geistliche. Absatz 2 wurde daher entsprechend gefasst.

Absatz 3 definiert den Zeitpunkt des Beginns der Schutzfrist und ist in Zusammenhang mit § 12 Abs. 3 zu sehen, wonach eine Akte grundsätzlich sofort nach Abschluss des entsprechenden Geschäftsvorgangs zu schliessen ist. Die Schutzfristen beziehen sich auch auf Akten, die noch nicht an das zuständige Archiv abgeliefert sind. Damit können die Akten der Benutzung durch die Öffentlichkeit grundsätzlich nicht durch eine bewusst oder unbewusst verzögerte Ablieferung entzogen werden. Diese Rechtsnorm ist von Bedeutung, weil die Archivierung sowohl auf kantonaler wie auf Gemeindeebene mit erheblichen Rückständen zu kämpfen hat.

§ 19 Zugang vor Ablauf der Schutzfrist im Allgemeinen

Schutzfristen sind generelle Regelungen, welche die Arbeit der Archive erleichtern und den schutzwürdigen Interessen betroffener Dritter Rechnung tragen. Es gibt jedoch erfahrungsgemäss immer wieder Fälle, wo Akten, die noch geschützt sind, zugänglich sein müssen oder sollten, weil andere Rechtsgüter überwiegen. Der Paragraph regelt das Verfahren in solchen Fällen. Das Einsichtsgesuch ist schriftlich einzureichen und wird mittels Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung beantwortet. Dies entspricht auf kantonaler Ebene bereits gängiger Praxis.

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wurde ein neuer Absatz 4 angefügt, der sich auf die in § 18 Absatz 2 erwähnten Akten bezieht, also auf Akten, die der beruflichen Schweigepflicht im Sinne von Art. 321 StGB unterstehen. Hier ist zunächst bei der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Entbindung von der beruflichen Schweigepflicht einzuholen. Bei Berufen des Gesundheitswesens ist dies das zuständige Departement des Regierungsrates, bei Anwältinnen und Anwälten die Anwaltskommission.

§ 20 Zugang durch die betroffene Person vor Ablauf der Schutzfrist

Dass die betroffene Person Zugang zu dem sie betreffenden Archivgut hat, ist durch § 14 Abs. 2 der Kantonsverfassung (RB 101) garantiert, doch ist es im Kontext dieses Gesetzes wichtig, die Norm zu wiederholen. Absatz 2 legt fest, wie die Authentizität des Archivguts auch im Falle seiner Benutzung gesichert werden soll, während Absatz 3 die bislang fehlende Bestimmung enthält, wonach Betroffene vermerken lassen können, dass sie Aufzeichnungen öffentlicher Organe als unrichtig taxieren. Auch sollen sie künftig den Akten eine förmliche Gegendarstellung beifügen lassen können. Die ursprünglich vergebene Schutzfrist wird dadurch nicht verlängert.

§ 21 Zugang durch das abliefernde öffentliche Organ vor Ablauf der Schutzfrist

Gut organisierte und gut erschlossene Archive dienen insbesondere auch den zuständigen öffentlichen Organen als Informationsplattform zur Verwaltungsführung. Dementsprechend ist das Archivgut schnell zu bearbeiten und den abliefernden Stellen im Bedarfsfall kostenlos wieder zur Verfügung zu stellen (Absatz 1).

Die Schutzfrist ist jedoch dort verbindlich, wo es sich um Archivgut handelt, das unter Anwendung des Archivvorbehalts gemäss § 16 Abs. 2 TG DSG ins Archiv gelangt ist (Rückkoppelungsverbot). Wenn Gründe für eine Ausnahme vom Rückkoppelungsverbot vorliegen, ist eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen (Absatz 2).

Der im Vernehmlassungsentwurf enthaltene Absatz 3 hielt fest, dass das Archivgut nicht verändert werden darf. Diese Selbstverständlichkeit wurde gestrichen.

§ 22 Zugang zu Archivgut von Privaten

Das Staatsarchiv übernimmt seit 1937 auch Privatarchive mit geschichtlicher Bedeutung für den Kanton. Viele Gemeindearchive tun dies für ihren Zuständigkeitsbereich auch. Das Staatsarchiv übernimmt Privatarchive als Geschenk und unter der Bedingung, dass in Bezug auf die Zugänglichkeit alle Normen, die für staatliche Akten gelten, zur Anwendung gebracht werden dürfen. Wenn Private abweichende Schutzfristen verlangen kann es – bei interessanten Beständen – angezeigt sein, darauf einzugehen und eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen.

§ 23 Gebühr

Mit Blick auf einen offenen Diskurs zwischen Bevölkerung und Behörden ist die Benützung der öffentlichen Archive der Schweiz im Grundsatz unentgeltlich. Allerdings kann es vorkommen, dass ein Archiv Dienstleistungen erbringt, die über die Normdienstleistung hinausgehen, etwa dann, wenn eine Benutzung lediglich ein Partikularinteresse betrifft. Das ist namentlich der Fall, wenn Reproduktionen verlangt werden. Zudem bemühen sich die öffentlichen Archive vor allem bei der Übernahme von Privatarchiven zunehmend darum, gleichzeitig auch die Urheber- und Verwertungsrechte zu übernehmen, sei es durch Kauf oder durch Geschenk. So kann der Aufwand für die Bearbeitung der Bestände durch Einnahmen aus Urheber- und Verwertungsrechten gedeckt werden. Beim Staatsarchiv ist das namentlich bei literarischen Nachlässen sowie bei Nachlässen professioneller Fotografinnen und Fotografen oder Filmschaffenden der Fall.

5. Schlussbestimmung

§ 24 Strafbestimmung

Eine Strafbestimmung ist angesichts der Herausforderungen, die sich bei der elektronischen Aktenführung und Archivierung stellen, angezeigt. Bekanntlich ist es auch im Kanton Thurgau schon zu rechtswidrigen Aktenvernichtungen gekommen. Strafbestimmungen in Spezialgesetzen sind im Übrigen zulässig und nicht unüblich (z.B. in den Bereichen Bauwesen, Steuern, Natur- und Heimatschutz, Wald, Jagd, Fischerei).

V. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

i.V. Walter Hofstetter

Beilage

- Entwurf des Regierungsrates