

97.017

**Botschaft  
über das Bundesgesetz über die Archivierung**

vom 26. Februar 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf zum Bundesgesetz über die Archivierung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgendes Postulat abzuschreiben:

1987 P 87.514 Bundesarchiv und Geschichtsforschung  
(N.9.10.87, Rechsteiner)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Februar 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Koller  
Der Bundeskanzler: Couchepin

**Dodis**

## Übersicht

Mit der Schaffung einer klaren und prägnanten Rechtsgrundlage für die Archivierung vollzieht der Schweizerische Bundesstaat einen Brückenschlag von der Vergangenheit in die Zukunft und sorgt dafür, dass die Überlieferung eines wichtigen Teils des nationalen Erbes an die nächsten Generationen gewährleistet ist. Der Entwurf enthält die Grundzüge einer effizienten und rationellen Politik im Archiv und im Bereich der Archivierung.

Die öffentlichen Archive erfüllen ein wesentliches Anliegen jedes demokratischen Rechtsstaates, indem sie staatliches Handeln dokumentieren und so für alle Bürgerinnen und Bürger überprüfbar machen. Sie sind das kollektive Gedächtnis unseres Staates und belegen die Entstehung und Entwicklung unserer individuellen und kollektiven Freiheiten und Rechte. Archive bilden die Infrastruktur, welche es Bürgerinnen und Bürgern, Forscherinnen und Forschern ermöglicht, Einsicht in vergangene staatliche und gesellschaftliche Vorgänge zu gewinnen, Geschichte zu schreiben, Einsicht in die Entstehung der Gegenwart schafft eine wichtige Voraussetzung für demokratisch-politisches Handeln. Überlieferungsbildung und Sicherung des möglichst offenen Zugangs zur Information sind zentrale Aufgaben der Archive. Dazu braucht es eine zeitgemässe Rechtsgrundlage, ein Gesetz, in welchem die Archivierung als staatliche Aufgabe des Bundes umfassend geregelt wird. Das Gesetz, das in der vorliegenden Botschaft behandelt wird, bildet eine klare und knappe Rechtsgrundlage, welche die Archivierungspflicht verankert und die wesentlichen Grundzüge einer auf Bundesebene langfristigen Archivierungspolitik festlegt. Hingegen hat der vorliegende Entwurf keinen Einfluss auf die Archivierung in den Kantonen.

Im ersten Abschnitt des Entwurfs werden der Zweck dieses Gesetzes und der Zweck der Archivierung umschrieben, der Geltungsbereich abgesteckt und die nötigsten Begriffe definiert. Der Geltungsbereich ist gegenüber dem heutigen Reglement ausgedehnt und klarer beschrieben worden: neu fallen das Bundes- und das Eidgenössische Versicherungsgericht, die Eidgenössischen Schlichtungs- und Rekurskommissionen, die Schweizerische Nationalbank ebenso wie die autonomen Anstalten (ETH-Bereich, PTT, SBB und SUVA) unter den Geltungsbereich des Gesetzes, werden also verpflichtet, eine Archivierung nach den Grundsätzen dieses Gesetzes sicherzustellen.

In den Abschnitten zwei und drei wird die Archivierung selbst geregelt: zuerst wird der Beitrag des Schweizerischen Bundesarchivs zur Verbesserung der Informationsverwaltung festgelegt, sodann werden die Ablieferungsmodalitäten für archivwürdige Unterlagen geregelt und anschliessend werden die Bedingungen für die Benutzung des Archivguts definiert.

So sieht der Entwurf anstelle der letztlich unrealistischen Ablieferungspflicht für alle Unterlagen des Bundes gemäss dem geltenden Reglement über das Bundesarchiv eine generelle Anbietepflicht und eine Ablieferungspflicht nur für die Unterlagen vor, die vom Schweizerischen Bundesarchiv in Zusammenarbeit mit den aktenproduzierenden Stellen als archivwürdig ermittelt wurden.

---

*Das Gesetz statuiert den Grundsatz des freien – und unentgeltlichen – Zugangs zum Archivgut nach Ablauf einer 30jährigen Schutzfrist.*

*Eine Harmonisierung mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) ist notwendig. Um den Ansprüchen des Datenschutzes grundsätzlich zu genügen, sieht der Entwurf eine auf 50 Jahre verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile vor, welche nach Namen erschlossen sind, wobei die Möglichkeit besteht, diese Frist u. a. bei nicht-personenbezogenen Nachforschungen zu verkürzen.*

*Der vierte Abschnitt ist Fragen der Organisation, der Benutzung sowie administrativen Massnahmen gewidmet. Im Rahmen der laufenden Bemühungen um eine Flexibilisierung der Bundesverwaltung ist vorgesehen, dass der Bundesrat das Schweizerische Bundesarchiv ermächtigen kann, unter bestimmten Bedingungen in seinen Aufgabenbereichen spezielle Dienste – z.B. Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten und Beratungen im Bereich der Informationsverwaltung – gegen Entgelt anzubieten.*

*Die enorme Zunahme der Information gilt übereinstimmend als prägendes Merkmal dieses ausgehenden Jahrhunderts. Jede Institution – gleich welcher Art – ist heute verpflichtet, dafür zu sorgen, ihre Informationen effizient zu organisieren, zu bearbeiten und zu nutzen. Archive sind ein wesentlicher Bestandteil dieser Informationen. Sie verdienen eine klare Rechtsgrundlage, welche ihre Organisation und Benutzung regelt.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Die Notwendigkeit einer neuen rechtlichen Grundlage für die Archivierung

#### 111 Im allgemeinen

Die Archivierung hat seit langem zentrale Bedeutung für die historische und sozialwissenschaftliche Forschung. Darüber hinaus erweist es sich immer deutlicher, dass ihr auch eine staatspolitische Dimension zukommt. Das Handeln von Regierung und Verwaltung sowie die Rechtssetzung werden erst wirklich nachvollziehbar, wenn alle Umstände, die zu einem Entscheid führten, bekannt sind. In vielen Fällen werden diese Umstände, wie beispielsweise die verwaltungsinterne Meinungsbildung im Zeitpunkt des Entscheides, der Öffentlichkeit nicht vollständig offen gelegt. Die Möglichkeit, staatliches Handeln in seinem vollen Umfang, das heisst inklusive aller Begleitumstände, überprüfen zu können, stellt einen wichtigen Aspekt bei der Kontrolle von Regierung und Verwaltung dar. In einem demokratischen Rechtsstaat ist es erforderlich, dass diese Möglichkeit zumindest nach Ablauf einer gewissen Schutzfrist nicht nur verwaltungsinternen oder parlamentarischen Kontrollorganen, sondern grundsätzlich auch allen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Medien offensteht. Die Einsicht in archivierte Unterlagen wird denn auch immer häufiger zu einer wichtigen Voraussetzung bei der Bewältigung aktueller politischer Probleme (z.B. Fichenaffäre, Kinder der Landstrasse, jüdische Vermögen).

Aber auch auf einer praktischen Ebene haben sich die Anforderungen an die Archivierung stark gewandelt. Die Aufgaben des Bundesstaates seit der Staatsgründung 1848 haben sich wesentlich verändert. Vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg ist der Bundesstaat Interventions- und Leistungsstaat geworden. Seine Aufgaben haben sich vermehrt, und der Personalbestand der Verwaltung hat sich vervielfacht. Entsprechend wird heute ein Vielfaches an Unterlagen produziert, und der jährliche Zuwachs an Archivgut hat sich in den neunziger Jahren gegenüber den achtziger Jahren annähernd verdoppelt; die jährliche Zuwachsrate heute entspricht ungefähr dem Gesamtbestand des Schweizerischen Bundesarchivs in den 1880er Jahren.

Diese Entwicklung ist durch die Entwicklung neuer Informationstechniken noch gefördert worden, die das Erstellen, Verteilen und Vervielfältigen von Unterlagen erleichtern. Mit den neuen Informationstechniken hat aber nicht nur der Umfang der Unterlagen drastisch zugenommen, sondern es hat sich auch deren Charakter grundlegend verändert. Elektronische Unterlagen sind nicht einfach Abbilder herkömmlicher Akten in einem neuen Medium. Deren Archivierung sicherzustellen gehört zu den zentralen Herausforderungen, wenn eine kontinuierliche Überlieferungsbildung gewährleistet bleiben soll.

Bei der Archivierung wird heute auch die Verwirklichung eines angemessenen Datenschutzes erwartet.

Diesen veränderten Anforderungen an die Archivierung soll durch den vorliegenden Gesetzesentwurf Rechnung getragen werden.

## 112 Allgemeine Ziele

Ein Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) muss klar den Geltungsbereich und die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Archivierung umschreiben. Innerhalb des definierten Geltungsbereiches wird eine Beratungskompetenz des Schweizerischen Bundesarchivs betreffend organisatorische Fragen der Informationsverwaltung statuiert. Mit der Abkehr von der Ablieferungspflicht und der Statuierung einer Anbietepflicht soll der Ablieferungsflut sinnvoll entgegengewirkt werden. Gemeinsam sollen beide Massnahmen sicherstellen, dass die Überlieferungsbildung nicht gefährdet wird.

Mit der Fixierung des grundsätzlichen Rechts auf unentgeltlichen Zugang zum Archivgut soll Ansprüchen im Zusammenhang mit den politischen Rechten sowie der Meinungs- und Forschungsfreiheit entsprochen werden, ohne dass private oder staatliche Schutzbedürfnisse vernachlässigt werden.

## 113 Rechtslage

### 113.1 Rechtslage auf Bundesebene

Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 wurde das seit der Gründung der Helvetischen Republik bestehende Eidgenössische Archiv in die neue bundesstaatliche Verwaltung integriert. Das Schweizerische Bundesarchiv unterstand zunächst einem Reglement des Bundesrates aus dem Jahr 1852. Dieses Reglement bestimmte das Ziel und die Aufgaben des Schweizerischen Bundesarchivs ebenso wie die Bedingungen für eine Benutzung der historischen Archivbestände aus der Zeit vor 1848; ein öffentlicher Zugang zum Archivgut des Bundesstaates selbst war vorerst nicht vorgesehen. Dieses Reglement verpflichtete die Bundesverwaltung, ihre Unterlagen dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Aufbewahrung und Nutzbarmachung abzuliefern. Diese Bestimmungen wurden 1864 revidiert; das neue Reglement präzisierte die Bedingungen für die Ablieferung, Aufbewahrung, Benutzung und Bewertung des Archivguts und enthielt Vorschriften für die Leiter der Registraturdienste der Bundeskanzlei und der Departemente betreffend die an das Schweizerische Bundesarchiv abzuliefernden Unterlagen. Diese rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Schweizerischen Bundesarchivs behielten ihre Gültigkeit bis 1957, als ein neues allgemeines Reglement in Kraft trat. Die Einsichtsregelungen wurden 1944 in einem anderen Reglement festgehalten, das eine Sperrfrist von 50 Jahren vorsah. Das Reglement von 1957 griff ausserdem zwei Initiativen auf, die nach 1870 lanciert worden waren, nämlich die Sammlung von Unterlagen, welche für die Geschichte der Schweiz von Interesse sein dürften und sich in ausländischen Archiven und Bibliotheken befinden, sowie die Schaffung einer «Sektion Privatarchive». Das Reglement von 1957 wurde 1966 aufgehoben und durch eine Verordnung des Bundesrates ersetzt (Reglement für das Schweizerische Bundesarchiv), welche 1973 abgeändert wurde; damals wurde die Sperrfrist auf 35 Jahre gesenkt. In den 70er und 80er Jahren kamen verschiedene Weisungen hinzu, welche den Geltungsbereich des Reglements im Hinblick auf die verschiedenen Datenträger und Aufzeichnungsarten und die Ablieferungsmodalitäten für die Unterlagen präzisierten (Weisung betreffend die Abgabe von Schriftgut an das Schweizerische Bundesarchiv und Weisung betreffend die Archivierung und Benutzung der elektronisch gespeicherten Daten der Bundesverwaltung im Schweizerischen Bundesarchiv).

## 113.2 Rechtslage auf kantonaler Ebene

Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz hat das Schweizerische Bundesarchiv keinerlei Kompetenzen über die kantonalen Archive. Jeder der 26 Kantone verfügt über ein vom Bund völlig unabhängiges Staatsarchiv.

In den Kantonen ist daher eine Vielfalt von Lösungen anzutreffen, sowohl bezüglich der Rechtsakte, welche die Archivpolitik und -organisation regeln, als auch im Hinblick auf die Bestimmungen betreffend die Sicherung der Unterlagen und die Einsichtnahme ins Archivgut mit ganz unterschiedlichen Sperrfristen.

Die rechtlichen Regelungen der Kantone im Archivbereich lassen sich in mehrere Gruppen unterteilen. Gewisse Kantone haben ihre Archivierungspolitik auf dem Verordnungsweg geregelt, und zwar seit längerer Zeit (z.B. Aargau [1930], Basellandschaft [1961], Nidwalden [1975]) oder seit kurzem (z.B. Bern [1992], Freiburg [1993], Schaffhausen [1994], Schwyz [1994]); in anderen basiert sie auf einem Gesetz älteren (z.B. Genf [1925], allerdings mit einer Durchführungsverordnung aus dem Jahr 1987) oder neueren Datums (z.B. Jura [1984], Neuenburg [1989], Zürich [1995]). Der baselstädtische Grossrat hat unlängst (September 1996) ein neues Gesetz verabschiedet.

Was die Sicherung der Unterlagen betrifft, so sind die Staatsarchive in zahlreichen Kantonen gemäss Gesetz bzw. Reglement verpflichtet, die produzierenden Stellen bei der Verwaltung ihrer Unterlagen zu beraten (z.B. Zürich, Schwyz, Basel-Stadt, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Graubünden, Thurgau). In bezug auf die Frist, nach welcher die Unterlagen den Archiven anzubieten bzw. abzuliefern sind, lassen sich drei grosse Gruppen von Regelungen unterscheiden: gewisse Reglemente sehen vor, dass das Angebot bzw. die Ablieferung dann zu erfolgen hat, wenn die Unterlagen nicht mehr benötigt werden (z.B. Zürich, Bern); andere legen fest, dass die Unterlagen regelmässig oder periodisch (z.B. Schwyz) anzubieten bzw. abzuliefern sind; wieder andere Regelungen enthalten ebenfalls eine regelmässige oder periodische Anbieter- bzw. Ablieferungspflicht, sehen dafür aber minimale und maximale Fristen vor (z.B. Obwalden, Nidwalden, Graubünden).

Im Hinblick auf die Zugänglichkeit des Archivguts zeichnet sich in den Kantonen mit einer neuen bzw. relativ neuen Gesetzgebung ein Trend zur Verkürzung der Sperrfrist auf 30 Jahre ab (z.B. St. Gallen, Jura, Solothurn, Freiburg, Zürich). Auch das vom baselstädtischen Grossrat verabschiedete Gesetz sieht eine Frist von 30 Jahren vor. Ansonsten variieren die Sperrfristen zwischen 35 Jahren (z.B. Graubünden, Zug, Thurgau, Nidwalden, Schwyz, Appenzell Ausserrhoden, Wallis, Neuenburg) und 50 Jahren (z.B. Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Luzern). Diese Regelungen enthalten Ausnahmen, die sowohl eine Verlängerung – namentlich zum Schutz von Personendaten und von staatlichen Interessen – als auch eine Verkürzung der Sperrfrist in gerechtfertigten Fällen vorsehen können.

Eine Sonderstellung nimmt übrigens der Kanton Bern ein, der als erster Kanton der Schweiz das Öffentlichkeitsprinzip der Unterlagen der Verwaltung in seiner Verfassung verankert (Art. 17 Abs. 3) und in der bernischen Informationsgesetzgebung konkretisiert hat, welche grundsätzlich die Transparenz, das Recht auf Information und das Recht auf Einsichtnahme in die Akten statuiert. Die Einsichtnahme in die Bestände des bernischen Staatsarchivs unterliegt somit den Bestimmungen der bernischen Informationsgesetzgebung und der Verordnung über das Staatsarchiv des Kantons Bern.

Auch der Kanton Appenzell Auser Rhoden hat das Öffentlichkeitsprinzip in seiner Verfassung verankert und in einem Informationsgesetz ausgestaltet. Erwähnenswert ist auch der Plan des Kantons Waadt, ein Informationsgesetz auszuarbeiten, in dem das Geheimhaltungsprinzip durch das Öffentlichkeitsprinzip ersetzt werden soll.

Diese verschiedenen Lösungen im Bereich der Archivierungsgesetzgebung und -politik machen deutlich, dass es keine einheitliche Rechtsauffassung gibt. Allerdings ist ein Trend zur Verkürzung der Schutzfristen bzw. zu einer Liberalisierung der Einsichtnahme auszumachen.

### 113.3 Rechtslage im Ausland

Weltweit hat sich bei den Behörden mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, wie bedeutend die Bewahrung eines Erbes ist, das die eigentliche Grundlage für das Verständnis der Entwicklung einer Nation darstellt. So zeichnen sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs eine Erneuerungsbewegung und eine Bewusstseinsbildung im Archivierungsbereich ab. In den letzten 15 Jahren haben rund 50 Länder ein neues Archivgesetz verabschiedet. Als Spiegelbilder der Geschichte, der rechtlichen und historischen Traditionen, variieren diese Gesetze, ihre Interpretation und Anwendung von einem Land zum anderen. Informationen machen vor keiner Grenze halt, und die rasante Ausbreitung der Informationstechnologien fördert die Zusammenarbeit und Standardisierung<sup>1)</sup>.

In der Europäischen Union gab es in den vergangenen zehn Jahren eine Vielzahl von Vorstössen im Archivierungsbereich, und zahlreiche Staaten verabschiedeten neue oder revidierten bestehende Gesetze.

Bei den Bestimmungen über die Sicherung der Unterlagen sind grosse Unterschiede zwischen den Ländern auszumachen, bedingt durch die spezifische kulturelle und verwaltungsrechtliche Tradition jedes Staates. Zahlreiche Länder mit sehr fortschrittlicher Praxis im Bereich der Informations- und Dokumentenverwaltung kennen ein gesetzlich verankertes Recht der Archivinstitution, bei den abliefernden Stellen zu intervenieren, sowie die Pflicht, für eine rationelle und effiziente Informationsverwaltung und Aktenaufbewahrung zu sorgen (z.B. Italien, Frankreich, Deutschland, Schweden, USA, Kanada). Die Anbiete- bzw. Ablieferungspflicht für die Unterlagen wird in einigen Gesetzen durch bestimmte Fristen (z.B. Italien, England) oder durch Aufbewahrungskalender geregelt (z.B. Kanada); andere halten fest, dass die Unterlagen dann anzubieten bzw. abzuliefern sind, wenn sie nicht mehr benötigt werden (z.B. Deutschland); wieder andere Staaten regeln die Ablieferung mit Kassationslisten (z.B. Frankreich).

Die Vermittlung des Archivguts an die Öffentlichkeit ist ein Anliegen, das den Gesetzgeber zunehmend beschäftigt. Überall geht die Tendenz dahin, die Archive nach einer fast standardisierten Schutzfrist von 30 Jahren öffentlich zugänglich zu machen, während das Privatleben und die Sicherheit des Staates gleichzeitig besser denn je geschützt werden. Die Informationsfreiheit wird nicht mehr nur als Privileg der historischen Forschung, sondern vielmehr als demokratisches Recht betrachtet, das jedem Bürger und jeder Bürgerin Zugang zu Informationen über die aktuelle Verwaltung gibt, und zwar ohne zeitliche Einschränkung.

<sup>1)</sup> Die Fussnote <sup>1)</sup> sowie die anderen Anmerkungen befinden sich am Schluss der Botschaft

Die Schutzfrist von 30 Jahren, nach der das Archivgut öffentlich zugänglich gemacht wird, hat sich allgemein durchgesetzt und zwar sowohl auf nationaler Ebene in sämtlichen Mitgliedländern der Europäischen Union (z.B. Deutschland/Bundesarchiv, England, Dänemark, Frankreich) als auch auf der Ebene der überstaatlichen Institutionen (Europäische Gemeinschaft<sup>2)</sup>, UNESCO, Europarat). Diese Frist ist übrigens eher als Höchstgrenze denn als Schwellenwert zu betrachten, und gewisse Kreise treten – bedingt durch die Dynamik des Rechts auf Information – für eine weitere Senkung ein.

Bei der 30jährigen Schutzfrist handelt es sich um einen Erfahrungswert, der ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Recht auf Einsichtnahme ins Archivgut einerseits und den Rechten zum Schutz der Persönlichkeit, den Sicherheitsinteressen des Staates und den Ansprüchen einer effizienten Verwaltung andererseits schaffen soll.

Zahlreiche Gesetzgebungen sehen daher abweichende Fristen zum Schutz der legitimen Interessen der Privatpersonen, des Gemeinwesens, der Unternehmen und des Staates vor. Zwischen den einzelnen Ländern gibt es diesbezüglich zahlreiche und zuweilen bedeutende Unterschiede, je nachdem, wie die Informationsregelungen im Zusammenhang mit der Archivierungsgesetzgebung aussehen. Die meisten Gesetzgebungen sehen auch gewisse Einschränkungen bei der Vermittlung des Archivguts zum physischen Schutz der Unterlagen vor.

Neben diesen Beschränkungen der Einsichtnahme existieren andere Ausnahmebestimmungen, die die Archive bzw. die zuständigen Behörde ermächtigen, gewisse Dokumente vor Ablauf der allgemeinen Sperrfrist für die Öffentlichkeit freizugeben. So schützen sämtliche Staaten der Europäischen Union entweder im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung zum Schutz des Privatlebens oder mittels der speziellen Gesetze über die Archivierung bzw. die Unterlagen der Verwaltung die Privatsphäre vor Verletzungen durch vorzeitige Veröffentlichung von entsprechenden Unterlagen der Verwaltung; die entsprechenden Schutzfristen bewegen sich zwischen dreissig und hundertfünfzig Jahren. Allerdings wird der Begriff «Privatleben» nirgendwo genau definiert, und die Beschränkungen der Einsichtnahme variieren stark von Land zu Land. Die Beschränkungen der Einsichtnahme zum Schutz der Interessen des Staates oder der öffentlichen Sicherheit werden ziemlich vage umschrieben. Genauere und aussagekräftigere Definition existieren aber in einzelnen Ländern (z.B. Frankreich).

Die *Information* nimmt in den modernen Gesellschaften einen zentralen Stellenwert ein. Infolge der technischen und der verwaltungsinternen Entwicklung können heute neben dem Archivierungsgesetz selbst weitere Gesetze den Zugang zu öffentlichen Unterlagen beeinflussen. Dies gilt namentlich für die Gesetze zur Regelung der Einsichtnahme in Unterlagen der Verwaltung – ihrerseits ein Bestandteil der breiteren Thematik der Verwaltungstransparenz –, welche den Grundsatz der unmittelbaren Einsichtsmöglichkeit unabhängig vom Aufbewahrungsort verankern: dies ist das sogenannte Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Beispiele dafür sind das schwedische Gesetz über die Pressefreiheit von 1766, die niederländischen und französischen Gesetze von 1978 sowie entsprechende Bestimmungen benachbarter Länder aus neuerer Zeit: dänisches Gesetz von 1983, griechisches Gesetz von 1986, italienisches Gesetz von 1990, spanisches Gesetz von 1992. Der Einsatz neuer Technologien (z.B. elektronische Daten über natürliche und juristische Personen) erfordert eine Anpassung der nationalen Archivierungsgesetze an die Gesetze betreffend den Einsatz neuer Technologien. Zielt man neben den Gesetzen über die Akten der Verwaltung und den Gesetzen über die elektronischen



✦ Daten auch noch die Bestimmungen, welche die Geheimhaltung in gewissen spezifischen Bereichen regeln (Gesundheitswesen, Steuerwesen, Landesverteidigung usw.) und ganz allgemein sämtliche Bestimmungen zum Schutz des Privatlebens (des Typs *Privacy Act*) in Betracht, so wird die grosse Regelungsdichte im Umfeld des Archivierungsgesetzes klar ersichtlich<sup>3)</sup>.

## 12 Vorarbeiten und Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Beschluss vom 18. August 1993 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Archivierung auszuarbeiten. In enger Zusammenarbeit mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (Bundeskanzlei, Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Generalsekretariate des EDI und des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, Bundesamt für Justiz, Bundesanwaltschaft, Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter, Eidgenössische Militärbibliothek des Eidgenössischen Militärdepartements) arbeitete das Schweizerische Bundesarchiv einen Entwurf aus, den das EDI dem Bundesrat am 9. August 1995 unterbreitete. Der Bundesrat nahm diesen Vorentwurf am 5. September 1995 zur Kenntnis und beauftragte das EDI, ein Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen, politischen Parteien, Wirtschaftsdachverbänden und interessierten Organisationen durchzuführen; die Vernehmlassungsfrist lief am 15. Dezember 1995 ab.

Mit Beschluss vom 21. August 1996 nahm der Bundesrat den Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis und beauftragte das EDI, eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten.

Es wurden insgesamt 48 Stellungnahmen abgegeben und in Form eines Berichts veröffentlicht, welcher die Materie artikelweise behandelt.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens haben gezeigt, dass der Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Archivierung von allen befragten Organen positiv aufgenommen wurde. Kritisiert wurden lediglich einzelne Artikel.

Sämtliche Kantone, politischen Parteien und interessierten Organisationen begrüßten eine Regelung der Archivierung auf Gesetzesstufe und die Beibehaltung des bewährten föderalistischen Prinzips der Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich.

Die Erweiterung des Geltungsbereichs des Gesetzes wurde von sämtlichen Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen positiv beurteilt, obwohl gewisse auf Missverständnissen beruhende Bemerkungen gezeigt haben, dass bestimmte Kompetenzbeschreibungen präziser zu formulieren waren.

Der Übergang von der Ablieferungs- zur Anbietepflicht wurde von sämtlichen befragten Stellen einhellig begrüßt.

Wie erwartet lösten die Bestimmungen über die Zugänglichkeit des Archivguts die meisten Reaktionen aus. Diese betrafen sowohl die Regelungen der allgemeinen Schutzfrist als auch jene der verlängerten Frist für die Einsichtnahme in Personendaten. Der Grundsatz der freien und kostenlosen – die Unentgeltlichkeit ist ausdrücklich zu erwähnen – Einsichtnahme nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren fand breite Unterstützung; nur Schaffhausen sprach sich dagegen aus. Bern, Luzern und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft verlangten sogar eine weitere Liberalisierung.

Die Klärung der Rechtslage betreffend die Gültigkeit der Datenschutzbestimmungen im Archivbereich wurde begrüsst. Was die konkrete Regelung der Einsichtnahme betrifft, so verlangten Uri, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und St. Gallen ausdrücklich restriktivere Bestimmungen bzw. eine längere Schutzfrist; Bern, die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz, die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, die Schweizerische Volkspartei und die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft traten hingegen für eine liberalere Regelung bzw. eine kürzere Schutzfrist ein.

Zahlreiche Stellungnahmen befassten sich mit dem Problem des Interessenkonflikts zwischen dem Recht auf freie Einsichtnahme ins Archivgut und der Möglichkeit der abliefernden Stellen, die Einsichtnahme zu beschränken.

Basel-Stadt und die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz verlangten, dass das Recht der abliefernden Stellen auf Einsichtnahme in die von ihnen abgelieferten Unterlagen während der Schutzfrist beschränkt werde, vor allem in bezug auf die Bearbeitung von Personendaten.

Der Vorschlag, dass das Schweizerische Bundesarchiv ermächtigt werden sollte, gewisse Dienstleistungen auf kommerzieller Basis anzubieten, wurde sehr positiv aufgenommen. Der Schweizerische Gewerbeverband unterstrich, dass der Wettbewerb dadurch nicht verfälscht werden dürfe.

Eine grosse Mehrheit der befragten Stellen (sämtliche Kantone, der Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare) antwortete zustimmend auf die Frage, ob das Schweizerische Bundesarchiv bei schwerwiegenden Verstössen gegen die gesetzlichen Bestimmungen oder die Benutzungsordnung berechtigt sein soll, administrative Massnahmen zu verhängen; nur die Schweizerische Volkspartei hielt die vorgeschlagenen Administrativmassnahmen für nicht zweckmässig.

Anzufügen ist, dass zahlreiche Kantone (Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau, Wallis, Tessin) ungeachtet dessen, ob sie sich von dem Vorentwurf des Gesetzes betroffen fühlen oder nicht, darin ein mögliches Vorbild für die kantonale Gesetzgebung sehen und überzeugt sind, dass es die Archivierungspraxis in den Kantonen positiv beeinflussen wird. Einige Kantone wünschten sich überdies eine enge, systematische und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, um das Problem der Archivierung der von den Kantonen produzierten Unterlagen zu lösen und die Frage der Weiterbildung der Archivverantwortlichen zu regeln (Neuenburg, Appenzell Ausserrhoden, Tessin, Waadt und Liberale Partei der Schweiz).

Als Antwort auf vereinzelte kritische Stellungnahmen und Vorschläge, die aus dem Vernehmlassungsverfahren hervorgingen, wurde die Unentgeltlichkeit des Zugangs zum Archiv ausdrücklich in den Entwurf aufgenommen. Zudem wurde Artikel 11 mit einem 3. Absatz ergänzt, der eine Verkürzung der 50jährigen Schutzfrist für schützenswerte Personendaten beispielsweise im Falle von nicht-personenbezogenen Nachforschungen vorsieht. Ausserdem wurde ein Artikel über die Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit des Archivguts eingefügt und eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es dem Schweizerischen Bundesarchiv erlaubt, administrative Sanktionen zu treffen.

## 2 **Besonderer Teil:** **Kommentar zum Bundesgesetz über die Archivierung**

### 21 **Die Grundzüge des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Archivierung**

Der Entwurf ist in sechs Abschnitte mit insgesamt 27 Artikeln gegliedert.

Im ersten Abschnitt werden der Zweck dieses Gesetzes und der Zweck der Archivierung umschrieben, der Geltungsbereich abgesteckt und die wichtigsten Begriffe definiert. In den Abschnitten zwei und drei wird die Archivierung selbst geregelt: Zuerst wird der Beitrag des Schweizerischen Bundesarchivs zur Verbesserung der Informationsverwaltung festgelegt, sodann werden die Ablieferungsmodalitäten für archivwürdige Unterlagen geregelt und anschliessend werden die Bedingungen für den Zugang zum Archivgut definiert. Der vierte Abschnitt ist Fragen der Organisation, der Benutzung und administrativen Massnahmen gewidmet. Der fünfte Abschnitt enthält Strafbestimmungen, und im sechsten Abschnitt werden Übergangsbestimmungen erlassen und Vollzugsfragen geregelt.

Eine Reihe von Neuerungen sind hervorzuheben: Der Geltungsbereich ist gegenüber dem heutigen Reglement ausgedehnt und klarer beschrieben worden. Anstelle der letztlich unrealistischen Ablieferungspflicht für alle Unterlagen des Bundes gemäss dem geltenden Archivreglement sieht der Entwurf eine generelle Anbieterpflicht und eine Ablieferungspflicht nur für die als archivwürdig ermittelten Unterlagen vor. Das Gesetz statuiert den Grundsatz des freien – und unentgeltlichen – Zugangs zum Archivgut nach Ablauf einer 30jährigen Schutzfrist. Um den Ansprüchen des Datenschutzes grundsätzlich zu genügen, sieht der Entwurf jedoch eine auf 50 Jahre verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile vor, welche nach Namen erschlossen sind, wobei die Möglichkeit besteht, diese Frist z.B. bei nicht-personenbezogenen Nachforschungen zu verkürzen. Zudem soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Einsichtnahme in bestimmte Kategorien von Unterlagen zum Schutz privater oder öffentlicher Interessen nach Ablauf der Schutzfrist für bestimmte Zeit zu beschränken oder zu untersagen. Im Rahmen der laufenden Bemühungen um eine Flexibilisierung der Bundesverwaltung ist vorgesehen, dass der Bundesrat das Schweizerische Bundesarchiv ermächtigen kann, unter bestimmten Bedingungen in seinen Aufgabebereichen spezielle Dienste – z.B. Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten und Beratungen im Bereich der Informationsverwaltung – gegen Entgelt anzubieten.

## 22 **Kommentar zum Entwurf**

### 221 **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### *Artikel 1* Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes

Damit die Archivierung ihre staatliche Funktion im Dienst der Rechtssicherung und als Voraussetzung für verschiedenste Forschungen erfüllen kann, müssen sowohl Behörden als auch Private, die Bundesaufgaben wahrnehmen, der gleichen Archivierungspflicht unterstehen.

Absatz 1 zählt die in den Geltungsbereich fallenden Institutionen – Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesverwaltung, Armee, die Eidgenössischen Gerichte und die Rekurs- und Schiedskommissionen, die autonomen Anstalten des Bundes (ETH-Bereich, PTT, SBB, SUVA), die SNB – und jene Personen des öffentlichen

oder privaten Rechts auf, welche ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen. Juristische Personen des Privatrechts, welche ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, sind beispielsweise die Telekommunikationsbetriebe, die eine allgemeine Dienstleistung gemäss Fernmeldegesetz zu erbringen haben, wobei sich ihre Archivierungspflicht auf die diesbezüglichen Unterlagen beschränken würde. Die Verpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Telekom-Unternehmens wären gemäss Bundesgesetz über den Fernmeldebetrieb nicht grösser.

Die ganze parastaatliche Verwaltung, welcher als Vollzugsträger die Durchführung unterschiedlichster staatlicher Massnahmen übertragen ist, wird konsequenterweise ebenfalls der Archivierungspflicht unterstellt.

Im Rahmen der laufenden Flexibilisierungsbemühungen in der Bundesverwaltung werden ausserdem noch neue Formen von Verwaltungsstellen entstehen; diese bleiben aber entweder Teil der Bundesverwaltung (Bst. b) oder sie werden privatisiert (Bst. h) oder aufgelöst (Bst. i), weil z.B. ihre Aufgabe als solche nicht mehr als Bundesaufgabe verstanden wird.

Selbstverständlich muss auch bei der Auflösung von Bundesstellen die Archivierung der Unterlagen sichergestellt sein. Es handelt sich hierbei um eine Auffangregelung. Im Bundesgesetz über die Archivierung wird der Grundsatz festgelegt, dass aufgelöste Bundesstellen ebenfalls unter das Archivierungsgesetz fallen. Die Ablieferungspflicht besteht in solchen Fällen soweit als nicht der Aufhebungserlass selbst eine Archivierungslösung im Sinne dieses Gesetzes vorsieht; im übrigen hat der Bundesrat die Möglichkeit, in einer Verordnung die Einzelheiten zu regeln (Art. 4 Abs. 5). Bei Bundesstellen, deren Aufgabe im Sammeln und Archivieren von bestimmten Dokumenten besteht (z.B. die zahlreichen Archive im ETH-Bereich, die SLB usw.), fallen selbstverständlich nur die Geschäftsunterlagen, nicht aber deren Sammlungsgut in den Geltungsbereich.

Zur Archivierung gehört auch die Vermittlung archivierter Unterlagen. Das vorliegende Gesetz regelt deshalb ebenfalls die Benutzung des Archivguts sowohl durch Organe des Bundes wie auch durch Dritte; unter diesen sind zu verstehen: Organe der Kantone, der Gemeinden, ausländische Staaten und natürliche oder juristische Personen (Abs. 2).

Die Benutzung des Archivguts durch Gerichte bedarf keiner speziellen Regelung; sie folgt den Bestimmungen des Gesetzes oder richtet sich nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsrechtspflege.

## Artikel 2 Grundsatz

Artikel 2 Absatz 1 nennt die Kriterien, die für die Archivierung von Unterlagen massgebend sind. Die Archivierung soll im Hinblick auf die Rechtssicherung sowie die kontinuierliche und rationelle Verwaltungsführung erfolgen und insbesondere eine umfassende historische und sozialwissenschaftliche Forschung ermöglichen (Abs. 2).

Historische Dokumentation muss Umgang mit der Vergangenheit in einem sehr weiten Sinn ermöglichen und nicht nur in Form von Geschichtswissenschaft. Archivgut soll im übrigen nicht nur der Erforschung der Vergangenheit, sondern auch der Gestaltung von Gegenwart und Zukunft dienen.

Unter Forschung soll nicht eine enge, an universitäre oder andere Institutionen gebundene Forschung verstanden werden. Wissenschaftliche Forschung und Nachforschungen sowohl zur Information der Öffentlichkeit durch die Medien als auch aus individuellem Interesse sind gleichermaßen legitim. Da es im voraus vielfach

nicht möglich ist, ein öffentliches Interesse an Nachforschungen nachzuweisen, weil dieses erst in Kenntnis des Inhalts des Archivguts ersichtlich wird, soll der Zugang zum Archivgut im wesentlichen voraussetzungslos, unter Wahrung allenfalls überwiegender schutzwürdiger öffentlicher oder privater Interessen möglich sein (vgl. 3. Abschnitt).

### Artikel 3 Begriffe

Es werden nur die wichtigsten Begriffe definiert, welche mehrmals im vorliegenden Gesetz verwendet werden. Dabei wird auf eine Definition von Archivierung verzichtet, da das Gesetz in seiner Gesamtheit umschreibt, was Archivierung bedeutet.

Der Aufbau des Gesetzes spiegelt den heute allgemein akzeptierten ganzheitlichen Ansatz wider, welcher Archivierung spätestens bei der Entstehung von Unterlagen einsetzen und bis zu deren Vermittlung an eine interessierte Öffentlichkeit reichen lässt.

*Unterlagen* (Abs. 1) – wie der ältere Begriff Akten – meint immer ein Kollektiv von Dokumenten oder Informationen, welche zusammen den Ablauf eines Geschäfts dokumentieren. Für die Vermittlung ist entscheidend, dass Unterlagen auch immer nur als Kollektiv zugänglich gemacht werden sollen, da nur so gewährleistet ist, dass alle für eine quellenkritische Analyse notwendigen Informationen studiert werden können. Als Unterlagen werden hier sowohl die Unterlagen verstanden, welche zentral in Amtsablagen verwaltet wurden, als auch diejenigen, welche zum persönlichen Gebrauch ausserhalb der Amtsablage angelegt wurden (sog. Handakten). Dabei spielt es keine Rolle, auf was für einem Träger die Informationen festgehalten werden. Unterlagen sollen medienunabhängig verstanden werden, da eine Aufzählung der möglichen Formen über kurz oder lang überholt wäre; dieser Artikel enthält denn auch keinerlei Hinweise auf die Informatik und die neuen Informationsträger. Obwohl es wichtig ist, dass die Definition der gegenwärtigen Vielfalt an Dokumentationstechniken Rechnung trägt, dürfte die beste Lösung doch darin bestehen, eine allgemeingültige Begriffsbestimmung zu finden, die sich ungeachtet der Form auf jeden Informationsgehalt anwenden lässt. Möglicherweise kann anschliessend auf reglementarischem Weg eine nicht erschöpfende Liste der verschiedenen Materialien erstellt werden, die im konkreten Fall vor allem Papier, Filme, Videos, Magnetbänder und elektronische Datenträger umfassen muss. Unter *Hilfsmitteln* (Abs. 1) sind insbesondere Register und Inventare, Registraturpläne, Karteien, Listen und Ablieferungsverzeichnisse zu verstehen.

Der Begriff der *Archivwürdigkeit* (Abs. 3) wird nur summarisch umschrieben, weil er sich einer einfachen Definition entzieht und sein Inhalt immer wieder neu durch die beteiligten Stellen in gemeinsamer Diskussion bestimmt werden muss, damit er allseitig gleich verstanden und sinnvoll angewendet werden kann. Wichtig ist, dass neben der rechtlichen oder verwaltungsmässigen Bedeutung von Unterlagen – also deren ursprünglichem primärem Beweiswert – auch deren Informationswert, welcher sich unter Umständen nicht direkt auf ein Verwaltungsgeschäft, sondern auf ganz andere Themen beziehen kann, für die Feststellung der Archivwürdigkeit zu beachten ist. Bezugspunkt für die Bestimmung der Archivwürdigkeit muss dabei immer der Grundsatzartikel, d. h. der Artikel 2, sein.

## 222 2. Abschnitt: Sicherung der Unterlagen

### *Artikel 4* Zuständigkeiten für die Archivierung

Das detaillierte Vorgehen bei der Archivierung wird in der Praxis in einem Reglement bestimmt. Dieses Reglement wird vom Bundesrat erlassen.

Absatz 2 handelt von Unterlagen der Kantone, welche aus dem sogenannten Vollzugsföderalismus entstehen, nicht aber von Unterlagen, welche aus denjenigen Aufgaben entstehen, welche gemäss Bundesverfassung den Kantonen obliegen.

Neben der zentralen Archivierung von Unterlagen des Bundes im Schweizerischen Bundesarchiv gibt es gemäss den Absätzen 3–5 auch die Möglichkeit einer dezentralen Archivierung nach den Grundsätzen dieses Gesetzes. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich vor allem um die generelle Archivierungspflicht für archivwürdige Unterlagen sowie um die benutzungsrechtlichen Bestimmungen.

Für alle Bundesorgane sollen bei der Archivierung ihrer Unterlagen dieselben Grundsätze gelten. Aus praktischen Gründen und in Fortsetzung der heutigen bewährten Lösung wird im Einvernehmen mit den in diesem Artikel erwähnten Stellen auf die physische Zentralisierung derer Archive verzichtet. Sollten die aufgeführten Stellen nicht mehr für eine selbständige Archivierung sorgen wollen oder können, so müssten sie ihre Unterlagen dem Schweizerischen Bundesarchiv anbieten.

Bei den gemäss Absatz 3 von Bundesrat zu bezeichnenden autonomen Anstalten, welche selber für die Archivierung ihrer Unterlagen sorgen können, ist vor allem an die SBB, PTT und den ETH-Bereich zu denken, die schon bisher eigene Archive haben.

Im Rahmen der Privatisierung von Bundesstellen werden für die neu entstehenden Organisationseinheiten Verantwortlichkeit und Zeitpunkt für die Archivierung zu regeln und praktikable Übergangslösungen festzulegen sein. Bei einer ersatzlosen Auflösung von Bundesstellen sind deren Unterlagen im Zeitpunkt der Auflösung dem Schweizerischen Bundesarchiv anzubieten; bei einer Verteilung von Aufgaben auf andere Bundesstellen übernehmen diese die Verantwortung für die Archivierung.

Die nachfolgenden Artikel zählen die Aufgaben und Befugnisse auf, die dem Schweizerischen Bundesarchiv zukommen; diese Aufgaben müssen analog auch von den selbständig archivierenden Stellen wahrgenommen werden.

### *Artikel 5* Informationsverwaltung und Aktenführung

Im sogenannten vorarchivischen Bereich steht das Schweizerische Bundesarchiv im anbietepflichtigen Stellen bei ihrer Informations- und Dokumentenverwaltung beratend zur Seite, da es grosse Synergien zwischen der amtsinternen Informationsverwaltung und der Archivierung gibt, so dass archivistische Fachkenntnisse bereits bei den Unterlagen produzierenden Stellen nutzbringend eingesetzt werden können. Diese Zuständigkeit des Schweizerischen Bundesarchivs beinhaltet keine Einmischung in die Selbständigkeit der aktenproduzierenden Stellen. Mit dem Wissen und der Erfahrung aus der Archivierung kann das Informations-Management in der Verwaltung optimiert werden. Die kanadische Regierung z.B. schätzt die Einsparungen in der gesamten Verwaltung, welche aufgrund archivischer Beratungen im vorarchivischen Bereich realisiert werden können, auf 10 Millionen CAN\$ jährlich.

Das Schweizerische Bundesarchiv kann solche Beratungen bei der Informations- und Dokumentenverwaltung weiteren Interessierten auch als besondere Dienstleistungen nach Artikel 18 erbringen.

Für die Modalitäten der Ablieferung von Unterlagen müssen wie bisher Weisungen erlassen werden, damit die abgelieferten Unterlagen ungeachtet ihrer Herkunft in einer einheitlichen Form ins Schweizerische Bundesarchiv kommen (Abs. 3 Bst. a), was sowohl für Papier- wie auch für elektronische Unterlagen von grosser Bedeutung ist und was allein eine effiziente Übernahme ermöglicht. Solche Weisungen werden in Zusammenarbeit mit allen zuständigen Amtsstellen erarbeitet. Die langfristige Benutzbarkeit von Unterlagen bzw. Archivgut kann nur sichergestellt werden, wenn ein rationelles und sinnvolles Informations-Management in der Verwaltung vorausgeht.

Da der Begriff «Parallelarchiv» häufig missverstanden wird, scheint es sinnvoll, diesen in einer Weisung präziser zu umschreiben und etwa von den Begriffen «geschäftstechnische Serie» oder «Sicherheitskopie» abzugrenzen (Abs. 3 Bst. b). Gerade bei der Speicherung elektronischer Unterlagen ist es unter Umständen wichtig, dass mehrere Kopien von Unterlagensammlungen vorhanden sind, damit eine sichere Aufbewahrung gewährleistet ist. Die Voraussetzungen für die Bildung von Parallelarchiven sind deshalb genau zu beschreiben. In keinem Fall darf der Grundsatz der zentralen Archivierung angetastet werden, noch darf die einheitliche Regelung des Zugangs zum Archivgut in Frage gestellt werden. Bei Personendaten widerspricht die Führung eines Parallelarchivs ausserdem klar den Bestimmungen des DSG, welches in Artikel 21 für nicht mehr benötigte Personendaten nur die Möglichkeiten der Ablieferung ans Schweizerische Bundesarchiv, der Anonymisierung oder der Vernichtung vorsieht.

#### Artikel 6 Anbietepflicht

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit empfiehlt sich die Ablösung der allgemeinen Ablieferungspflicht durch die allgemeine Anbietepflicht ebenso wie eine möglichst frühe Ablieferung archivwürdiger Unterlagen: der Grundsatz einer möglichst frühen Archivierung ist ein wesentlicher Faktor der Zentralisierung und mithin der Rationalisierung.

Sämtliche Unterlagen, einschliesslich der klassifizierten, welche nicht mehr ständig gebraucht werden, sind dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten. Die Formulierung «nicht mehr ständig» macht klar, dass für die Bestimmung des Zeitpunktes der Archivierung die Zugriffshäufigkeit entscheidend ist. Unterlagen, die nur noch selten gebraucht werden, sollen möglichst früh archiviert werden. Unterlagen müssen dem Schweizerischen Bundesarchiv zunächst nur zur Übernahme angeboten werden, und erst nach der Bestimmung ihrer Archivwürdigkeit werden die als archivwürdig bezeichneten Unterlagen auch wirklich ins Archiv abgeliefert. Anders als in Artikel 21 DSG, wo neben der Archivierung die Anonymisierung bzw. Vernichtung von Personendaten vorgeschrieben wird, darf bei einer Ablieferung ans Archiv nicht zugewartet werden, bis die Unterlagen überhaupt nicht mehr benötigt werden. Die anbietepflichtigen Stellen müssen also regelmässig überprüfen, ob ihre Unterlagen noch ständig gebraucht werden oder ob sie dem Schweizerischen Bundesarchiv angeboten werden müssen. Müssten Unterlagen erst zur Ablieferung angeboten werden, wenn sie überhaupt nicht mehr gebraucht werden, so würde dies in der Regel viel zu spät geschehen, und die umfassende Sicherung der archivwürdigen Unterlagen wäre nicht mehr gewährleistet.

## Artikel 7 Ermittlung der Archivwürdigkeit und Übernahme von Unterlagen

Die – mit der notwendigen wissenschaftlichen Präzision vorzunehmende – Ermittlung der Archivwürdigkeit hat immer in Zusammenarbeit zwischen den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Stellen und dem Schweizerischen Bundesarchiv zu erfolgen. Das bedeutet, die produzierenden Stellen beurteilen die rechtliche und verwaltungsmässige Bedeutung ihrer Unterlagen und arbeiten einen Vorschlag bezüglich deren Aufbewahrung aus. Betrachten sie die Unterlagen als nicht archivwürdig, so nimmt das Schweizerische Bundesarchiv eine weitere Beurteilung aus historischer und wissenschaftlicher Sicht vor und entscheidet dann, ob die Dokumente aufbewahrt werden sollen oder nicht. Bei Meinungsverschiedenheiten werden die Unterlagen archiviert, es sei denn, das Schweizerische Bundesarchiv und die abliefernde Stelle einigen sich auf deren Vernichtung. Nach der Ermittlung der Archivwürdigkeit sind die archivwürdig bezeichneten Unterlagen dem Schweizerischen Bundesarchiv abzuliefern und dauernd aufzubewahren (zu archivieren im engeren Sinn des Wortes).

Die Bewertung wird in der Regel nicht einzelfallweise (dossierweise) vorgenommen, sondern es werden wie bisher ganze Gruppen von Unterlagen auf ihre Archivwürdigkeit hin geprüft werden.

Auch bei den Unterlagen selbständig archivierender Stellen muss die Archivwürdigkeit in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bundesarchiv bestimmt werden. Eine solche Prüfung schliesst nicht aus, dass diese Stellen mehr Unterlagen dauernd aufbewahren, als aus Sicht des Schweizerischen Bundesarchivs notwendig wäre.

Mit dem systematischen Einbezug des Schweizerischen Bundesarchivs bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit von Unterlagen soll sichergestellt werden, dass auf Bundesebene eine längerfristige Überlieferungsbildung nach einheitlichen Kriterien gewährleistet ist. Mit dem Einbezug der aktenproduzierenden Stellen soll sichergestellt werden, dass auch alle aus juristischen oder administrativen Gründen als archivwürdig bezeichneten Unterlagen erfasst werden. Diese Komplementarität ergibt sich aus den grundlegenden Prinzipien des Gesetzesentwurfs, welche sicherstellen wollen, dass keine Dokumente vernichtet werden, die hätten archiviert werden sollen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Schweizerischen Bundesarchiv und den produzierenden Stellen bildet die Voraussetzung dafür, dass keine Unterlagen dieser Beurteilung entgehen. Der Grundsatz der Gewaltentrennung und -teilung wird durch diese Regelung nicht verletzt. Im Bereich der Judikative soll dieser Grundsatz die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidungsfindung garantieren. Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht sowie die Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen können aufgrund der Beurteilung der Archivwürdigkeit durch das Bundesarchiv allenfalls veranlasst werden, mehr Unterlagen als von ihnen vorgesehen zu archivieren. Dadurch wird aber die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidungsfindung in keiner Weise tangiert. Die Bestimmung der Archivwürdigkeit durch die archivierende Stelle in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bundesarchiv soll die Einheitlichkeit der Archivierungspraxis sicherstellen. Dabei handelt es sich um ein wesentliches rechtsstaatliches Anliegen. Es rechtfertigt sich daher, dass in diesem Punkt von der üblicherweise praktizierten Zurückhaltung bei der Statuierung von «Weisungsbefugnissen» von Verwaltungsstellen gegenüber den Eidgenössischen Gerichten abgewichen wird. Auf kantonaler Ebene werden die Gerichtsakten im übrigen regelmässig im Staatsarchiv aufbewahrt.



Mit Absatz 3 wird die Möglichkeit geschaffen, dass das Schweizerische Bundesarchiv auch nicht archivwürdige Unterlagen übernimmt, wenn deren Aufbewahrung während einer bestimmten Zeit vom Bundesrecht vorgeschrieben wird. Bei einer solchen zeitlich beschränkten Aufbewahrung ist wichtig, dass sie einen möglichst geringen Arbeitsaufwand verursacht, während mit den verfügbaren Mitteln gleichzeitig eine möglichst optimale Dienstleistung erbracht werden kann. Mit diesem Angebot soll anbietepflichtigen Stellen eine Dienstleistung angeboten werden, welche sie entlasten kann. Solche Unterlagen sind ebenfalls Teil des Archivguts und unterstehen den gleichen Regelungen wie die übrigen archivierten Unterlagen.

#### Artikel 8 Vernichtung von Unterlagen

Die dem BGA unterstehenden Stellen und das Schweizerische Bundesarchiv verpflichten sich gegenseitig, anbietepflichtige resp. abgelieferte Unterlagen nicht ohne beiderseitige Zustimmung zu vernichten. Bei der zeitlich beschränkten Aufbewahrung von Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv kann im voraus darüber entschieden werden, was mit diesen Unterlagen nach Ablauf der vorgeschriebenen Aufbewahrungsfristen zu geschehen hat. Solche Vereinbarungen (Bewertungsentscheide, Kassationslisten usw.) gelten gegebenenfalls als Zustimmung für eine spätere Vernichtung.

### 223 3. Abschnitt: Zugänglichkeit des Archivguts

Die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Bundes soll grundsätzlich verbessert werden. Die Demokratie, der Rechtsstaat, die ständige Kontrolle staatlichen Handelns und das Vertrauen in die Behörden sind Werte, die nach mehr Transparenz verlangen. Diese Transparenz erhöht die Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen in den Augen der Öffentlichkeit, schafft ein Vertrauensklima und günstige Bedingungen für die Zusammenarbeit und stärkt so die Beziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat.

So statuiert das Gesetz den Grundsatz des freien – und unentgeltlichen – Zugangs zum Archivgut nach Ablauf einer dreissigjährigen Schutzfrist. Dies ermöglicht eine Harmonisierung der schweizerischen mit den meisten ausländischen Regelungen. Gleichzeitig und aus gleichem Grund wird nicht mehr von einer Sperrfrist, sondern von einer Schutzfrist gesprochen, geht es doch in erster Linie um den Schutz der betroffenen Interessen und nicht um eine Verhinderung des öffentlichen Zugangs zum Archiv. In genau umschriebenen Fällen ist eine Verlängerung dieser Frist zum Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen möglich. Es wird in der Kompetenz des Bundesrates stehen, für genau zu definierende Kategorien von Unterlagen zusätzliche Schutzfristen zu bestimmen. Das Schweizerische Bundesarchiv und die abliefernde Stelle achten ausserdem im Einzelfall darauf, dass durch eine Einsichtnahme in Archivgut keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen verletzt werden können. Eine Bewilligung vorzeitiger Einsichtnahme in Archivgut soll ebenfalls möglich sein, sofern keine überwiegenden schützenswerten öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden. Diese Möglichkeit soll nicht auf wissenschaftliche Arbeiten beschränkt bleiben.

Eine Harmonisierung mit den Bestimmungen des DSG ist notwendig. Um den Ansprüchen des Datenschutzes grundsätzlich zu genügen, sieht der Entwurf eine auf 50 Jahre verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile vor, welche nach Namen erschlossen sind. Bei der

Bestimmung einer solchen besonderen Schutzfrist ist zu bedenken, dass zwar einerseits die Interessen der Betroffenen zu schützen sind, andererseits aber auch die im öffentlichen Interesse liegende (historische) Forschung nicht behindert werden soll. Eine einheitliche Frist scheint da die praktikabelste Lösung, da es angesichts der grossen Menge von Datensammlungen schlicht unmöglich ist, in jedem Einzelfall z.B. nach den Lebensdaten der Betroffenen zu forschen bzw. deren Einwilligung in eine Archivguteinsicht einzuholen. Nach dem Tod der Betroffenen oder mit deren Einwilligung soll eine Einsicht in entsprechende Unterlagen schon vor Ablauf einer Schutzfrist möglich sein.

Das Recht auf eine Einsichtnahme ins Archivgut bedeutet nicht das Recht auf ungeprüfte Bekanntmachung oder unkritische Weitergabe von Personendaten, sondern zwingt zur kritischen Überprüfung des Inhalts archivierter Unterlagen und zur zeitgerechten Interpretation und Darstellung unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes. Diese Verantwortung obliegt allen Benutzerinnen und Benutzern des Archivs.

Aus dem DSG ergibt sich als weitere Konsequenz, dass auch die verwaltungsinterne Wiederverwendung von Personendaten einer speziellen Regelung bedarf. Wollen die abliefernden Stellen wieder Einsicht in die von ihnen abgelieferten Unterlagen nehmen, so richtet sich eine Weiterbearbeitung archivierter Personendaten nach den Bestimmungen des DSG.

Das im DSG festgeschriebene Auskunftsrecht der Betroffenen soll im Archivbereich ebenfalls Geltung haben. Dieses Recht auf Akteneinsicht durch Betroffene, verbunden mit dem Anspruch auf Bestreitung der Daten, wird im Archivbereich grundsätzlich mit den gleichen Einschränkungen wie im DSG aufrechterhalten: während der Schutzfrist sind grundsätzlich die abliefernden Stellen verantwortlich für diese Akteneinsicht, da nur sie entscheiden können, ob allenfalls und aus welchen Gründen eine Auskunfterteilung einzuschränken sei; nach Ablauf der Schutzfrist ist das Schweizerische Bundesarchiv verantwortlich für die Auskunfterteilung. Entsprechende Nachforschungen müssen mit den Grundsätzen einer rationalen Verwaltungsführung vereinbar sein, wie dies schon in der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) festgeschrieben ist.

#### *Artikel 9 Grundsatz der freien Einsichtnahme und Schutzfrist*

Zur Sicherstellung einer besseren Transparenz und Zugänglichkeit wird in diesem Artikel erstmals das Recht auf – kostenlose – Einsicht in das Archivgut nach Ablauf einer dreissigjährigen Schutzfrist statuiert. Dieses Recht wird allerdings zweifach eingeschränkt (vgl. Art. 11 und 12). Alle folgenden Ausnahmebestimmungen sind diesem Grundsatz angepasst: jede Erschwerung des Zugangs zu Archivgut bedarf einer Begründung.

Selbstverständlich sollen Unterlagen, die bereits vor der Ablieferung ans Schweizerische Bundesarchiv öffentlich zugänglich waren, im Archiv nicht nachträglich gesperrt werden (Abs. 2). Es wird Aufgabe der Archivbenutzerinnen und -benutzer sein, eine solche öffentliche Zugänglichkeit nachzuweisen.

#### *Artikel 10 Berechnung der Schutzfrist*

Bei der Berechnung der Schutzfrist muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Unterlagen immer ein Kollektiv von Dokumenten darstellen, welches nicht einzeldokumentenweise zugänglich gemacht werden kann.

Der Bezug auf Geschäft und Dossier ist notwendig, weil wir heute sowohl mit Unterlagen in Papierform als auch mit elektronischen Unterlagen konfrontiert sind,

welche nach anderen Kriterien zu Kollektiven zusammengefügt werden. Papierdokumente werden meist in sogenannten Dossiers zusammengefasst, welche manchmal nur Teile eines Geschäfts, manchmal auch mehrere Geschäfte gleichzeitig umfassen. Hier muss die Berechnung der Schutzfrist pro Dossier erfolgen. Bei elektronischen Unterlagen dürfte in der Regel die Einheit von Unterlagen und Geschäft gewahrt werden. Die Berechnung der Schutzfrist muss sich also auf die Einheit Geschäft beziehen. Bei zeitlich längeren und klar strukturierbaren Geschäften ist es möglich, die Berechnung der Schutzfristen für Teilgeschäfte vorzunehmen (z. B. bei Zwischenentscheiden, Verfügungen, Abschluss von Projektphasen, usw.). In jedem Fall muss die Berechnung der Schutzfrist beim Datum des jüngsten Dokuments in einem Dossier oder zu einem Geschäft beginnen. Als Datum gelten entweder das Erstellungsdatum oder das Datum des Eingangs eines Dokuments bei der abliefernden Stelle.

Benötigt die abliefernde Stelle bereits archivierte Unterlagen erneut (vgl. Art. 14), so führt das nicht zu einer Neuberechnung der Schutzfrist. Ausnahmsweise können einem bereits archivierten Dossier noch Dokumente beigelegt werden, doch darf dies nicht zu einer künstlichen Verlängerung der Schutzfrist führen. In diesen Fällen gilt das ursprüngliche Abschlussdatum als Berechnungsgrundlage.

#### *Artikel 11* Verlängerte Schutzfrist für Personendaten

Das DSG regelt die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesbehörden und Private. Da Archivieren als Datenbearbeitung gilt (Art. 3 Bst. e DSG), sind die Regeln des DSG grundsätzlich auch auf die Aufbewahrung von Personendaten im Schweizerischen Bundesarchiv und auf deren Weitergabe anwendbar. Bereits in Artikel 36 Absatz 2 DSG ist allerdings vorgesehen, dass der Bundesrat im Archivbereich Ausnahmeregelungen von den Artikeln 8 und 9 bzw. 17 Absatz 2 und 19 Absatz 1 DSG erlassen kann. Im Rahmen des BGA muss nun Klarheit geschaffen werden, in welcher Weise die Grundsätze des Datenschutzes im Archivbereich verwirklicht und mit anderen Interessen in Einklang gebracht werden sollen. Betreffend die Vermittlung von Personendaten an Dritte geschieht dies mit dem vorliegenden Artikel 11. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die faktische Zugänglichkeit resp. der Erschließungsgrad und auch die potentielle Beeinträchtigung des Datenschutzes bei archivierten, d. h. inaktiven Daten weitaus geringer ist als bei aktuellen, d. h. von den aktenproduzierenden Stellen für den Verwaltungsvollzug benutzten Daten.

Es ist unbestritten, dass besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile einen besonderen Schutz auch im Archivbereich beanspruchen, dies allerdings nur, wenn sie in Unterlagen zu finden sind, welche nach Personennamen erschlossen sind, d. h. in denen gezielt nach Informationen über bestimmte Personen gesucht werden kann. Entsprechend sind in solchen Fällen nicht nur die archivierten Unterlagen, sondern auch die entsprechenden Verzeichnisse vor freiem öffentlichem Zugang zu schützen.

Dem Schutzbedürfnis der Betroffenen steht immer ein legitimes – und häufig überwiegendes – Bedürfnis der Öffentlichkeit an der Aufarbeitung der kollektiven Vergangenheit gegenüber. Solche historische Diskussionen sollen und können nicht durch eine Behinderung des Zugangs zu Quellen unterbunden werden. Forschung soll nicht immer durch den Hinweis auf potentielle Gefahren unterbunden werden. Die Schutzbedürfnisse der Betroffenen sollen deshalb nicht a priori zur Sperrung des Archivguts vor einer Einsichtnahme führen, sondern sie sollen in erster Linie

dort geltend gemacht werden können, wo das Problem wirklich liegt: bei der Veröffentlichung des Inhaltes des Archivguts.

Mit Artikel 11 wird deshalb zum Schutz archivierter besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile eine Schutzfrist von 50 Jahren für lebende natürliche Personen eingeführt. Aus rein praktischen Gründen wird eine fixe Frist einer Regelung vorgezogen, die die Schutzfrist bis zum Tod der betroffenen Personen ausdehnt. Die zuverlässige Feststellung von Todesdaten ist angesichts der Unzugänglichkeit der Zivilstandesregister kaum möglich. Mit der Frist von 50 Jahren wird dem Charakter des Archivguts des Bundes und der statistischen Lebenserwartung Rechnung getragen.

Bei Nachforschungen im Archiv gilt es zwischen Nachforschungen, die gezielt einzelne Personen betreffen, und solchen, die Personengruppen zum Gegenstand haben, zu unterscheiden, selbst wenn die Ergebnisse auch im zweiten Fall in personenbezogener Form veröffentlicht werden können, sofern das Untersuchungsthema dies notwendig macht.

Im ersten Fall gilt es zwischen den Schutzbedürfnissen von Betroffenen und dem Interesse an der Einsicht in Archivgut zu unterscheiden, zwischen einem reduzierten Schutzanspruch von sogenannten «Personen der Zeitgeschichte» und demjenigen von «nicht öffentlich bekannten» Zeitgenossen; bei den letzteren ist das Interesse an der Einsichtnahme in personenbezogenes Archivgut in der Regel nicht im Interesse an ihrer Person, sondern in einer allgemeinen Fragestellung begründet. Dementsprechend muss bei «Personen der Zeitgeschichte» eine personenbezogene Darstellung möglich sein, während im zweiten Fall manchmal eine anonymisierende Darstellung angemessen und sinnvoll ist.

Im zweiten Fall betreffen die Nachforschungen Personengruppen wie z.B. Flüchtlinge. Auch solche Forschungen sollen schon während der verlängerten Schutzfrist möglich sein. Es wird deshalb explizit vorgesehen, dass in einem solchen Falle die Einsicht während der Schutzfrist verbunden mit Auflagen ermöglicht werden kann.

Bei der Veröffentlichung von Informationen, welche auf der Einsicht in Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen fussen, gelten in jedem Fall ausser den Bestimmungen des DSG auch die einschlägigen Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs (*Verletzung der Persönlichkeit*) und das Strafgesetzbuch (*Ehrverletzung*), welche genügend Ansatzpunkte bieten, um die Interessen der Betroffenen zu schützen. Eine Verhinderung der Einsicht in Archivgut würde dagegen nur zu unsachlichen Vermutungen und zu Gerüchte- oder Mythenbildung führen und die wünschbare Aufarbeitung der Vergangenheit erschweren.

Es ist weiter sinnvoll, dass diese verlängerte Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile mit Zustimmung der Betroffenen abgekürzt werden kann und dass sie nach deren Tod hinfällig wird. Bei überwiegendem Interesse an einer Beantwortung bestimmter Fragen soll eine Einsichtnahme in entsprechende Unterlagen auch durch die zuständige Behörde verfügt werden können.

Es besteht deshalb auch bei der fünfzigjährigen Schutzfrist für besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile grundsätzlich die Möglichkeit einer vorzeitigen Einsichtnahme (Art. 13) sowie die Möglichkeit einer zusätzlichen Verlängerung der Schutzfrist (Art. 12).

Die Regelungen ausländischer Staaten lassen sich nur schwer mit der Situation in der Schweiz vergleichen. Wir finden sowohl sehr liberale Regelungen hinsichtlich

des Zugangs zu Unterlagen der Verwaltung und damit zum Archivgut als auch sehr restriktive, teilweise äusserst differenzierte Regelungen mit Sonderbestimmungen für die unterschiedlichsten Kategorien von Personendaten. Es besteht keine einheitliche spezielle Schutzfrist für Personendaten. In der Praxis hat sich gezeigt, dass einerseits ein relativ liberaler Zugang zu archivierten Personendaten zu keinen nennenswerten Problemen führt, andererseits aber die Praktikabilität gesetzlicher Bestimmungen bei zunehmender Differenziertheit der Bestimmungen rasch abnimmt. Die hier vorliegende einfache Lösung soll diesen Erfahrungen Rechnung tragen.

#### *Artikel 12* Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme

Neben den schützenswerten Personendaten gibt es noch weitere Kategorien von Unterlagen, welche eines längeren als des dreissigjährigen Schutzes bedürfen. Gemeint sind namentlich die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates sowie Unterlagen aus dem militärischen Bereich oder dem Bereich des Staatsschutzes. Der Bundesrat soll deshalb die Möglichkeit haben, zu bestimmen, welche Kategorien von Unterlagen welchen besonderen Schutz geniessen sollen. Es ist zweckmässig, dass der Bundesrat diese ausserordentlichen Schutzfristen festlegt, damit sichergestellt werden kann, dass nur in wirklich notwendigen Fällen von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht wird. Der Bundesrat wird bei der Festlegung der verlängerten Schutzfristen für gewisse Kategorien von Unterlagen überwiegenden schützenswerten öffentlichen oder privaten Interessen in angemessener Weise Rechnung tragen.

Es muss auch die Möglichkeit vorgesehen werden, in Einzelfällen die Schutzfrist zu verlängern, z.B. wenn in einzelnen Unterlagen (speziell in Sachakten) nicht anonymisierte Bundesgerichtsentscheide enthalten sind, welche gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts für mehr als 30 Jahre vor einer Einsichtnahme zu schützen sind. Es wird Aufgabe der abliefernden Stellen sein, im voraus die Unterlagen zu bezeichnen, welche einen besonderen Schutz geniessen sollen (Abs. 2).

Je nach Situation kann auch erst bei einer konkreten Anfrage festgestellt werden, dass es überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen zuwiderlaufen würde, wenn bestimmte Unterlagen öffentlich zugänglich gemacht würden. Es muss deshalb ausdrücklich auch dem Schweizerischen Bundesarchiv die Möglichkeit eingeräumt werden, in speziellen Einzelfällen die Einsichtnahme einzuschränken.

Es besteht weiter die Möglichkeit, dass überwiegende schutzwürdige öffentliche oder private Interessen nicht bekannt oder nicht beachtet worden oder sogar erst nachträglich entstanden sind, so dass diese Bestimmung auch auf Unterlagen anwendbar sein muss, welche zu einem früheren Zeitpunkt bereits öffentlich zugänglich waren.

Selbständig archivierende Stellen können diese Bestimmung sinngemäss anwenden, d.h. sie müssen selber über eventuelle Verlängerungen der Schutzfristen entscheiden und entsprechende Verfügungen erlassen. Sie können jederzeit das Schweizerische Bundesarchiv vor einem Entscheid konsultieren.

Die zeitliche Beschränkung des Rechts auf Einsichtnahme lässt sich auf verschiedene Art ausdrücken: durch Angabe einer Anzahl Jahre, bis zu einem bestimmten Datum oder bis zur Erfüllung bestimmter Bedingungen. Eine zeitliche Fixierung einer verlängerten Schutzfrist ist nicht möglich, da entweder die Gefahr besteht, dass dieser zusätzliche Schutz, um allen Interessen zu genügen, viel zu ausgedehnt ausfallen müsste, oder die zusätzliche Schutzfrist nicht ausreichend wäre. Hinzu

kommt, dass nicht immer voraussehbar ist, eine wie lange Schutzfrist sinnvoll ist. Die vorgesehene Lösung erlaubt grösstmöglichen Schutz bei höchster Flexibilität.

Keine Verlängerung der Schutzfrist ergibt sich aus der Klassifizierung von Dokumenten. In Übereinstimmung mit der Verordnung vom 10. Dezember 1990<sup>4)</sup> über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich und der Informationsschutzverordnung vom 1. Mai 1990<sup>5)</sup> gilt die Klassifizierung nach Ablauf der Schutzfrist als aufgehoben, sofern nicht im voraus etwas anders bestimmt wurde.

### Artikel 13 Einsichtnahme während der Schutzfrist

Wie bisher soll eine Einsichtnahme in Archivgut während der Schutzfrist möglich sein, sofern dem nicht ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen oder dadurch überwiegende schutzwürdige öffentliche oder private Interessen verletzt würden. Entsprechende Begehren um Einsicht in Archivgut werden vom Schweizerischen Bundesarchiv, dem zentralen Ansprechpartner aller Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, mit einem Antrag an die zuständigen Stellen weitergeleitet. Diese sind verantwortlich für die entsprechenden Entscheidungen, da sie allein die abgelieferten Unterlagen gut genug kennen, um über eine vorzeitige Einsichtnahme zu entscheiden.

Wird eine Einsichtnahme während der Schutzfrist gewährt, so gilt es erneut zwischen einem reduzierten Schutzanspruch von sogenannten «Personen der Zeitgeschichte» und demjenigen von «nicht öffentlich bekannten» Zeitgenossen zu unterscheiden (vgl. Art. 11 BGA sowie Art. 12 Abs. 3 und Art. 13 Abs. 2 Bst. f DSG). Das Wirken einer Person des öffentlichen Lebens in der Öffentlichkeit begründet in der Regel kein entgegenstehendes privates Interesse im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b.

Im Gegensatz zum geltenden Reglement verzichtet das Gesetz ausdrücklich auf eine Wissenschaftsprivilegierung, vor allem weil es keine rechtsgültige Definition von *Wissenschaft* gibt. Ausserdem ist die Grenzziehung zwischen wissenschaftlicher und nicht-wissenschaftlicher Auswertung enorm schwierig, da häufig promovierte Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftler Archivgut konsultieren, um z.B. journalistische Arbeiten zu verfassen, und es andererseits möglich ist, dass journalistische Aufarbeitungen bestimmter Themen auf seriösere Art erfolgen als bei gewissen wissenschaftlichen Arbeiten. Jede Bürgerin, jeder Bürger soll das gleiche Recht haben, Archivgut zu konsultieren. Der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung wird in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten.

Es kann allerdings sinnvoll sein, solche Bewilligungen an konkrete Auflagen und Bedingungen zu knüpfen, gerade um den Schutz der Betroffenen zu gewährleisten. Die Anonymisierung von Personendaten ist dabei nur eine mögliche Auflage (Abs. 3).

Bei der Ausgestaltung des Bewilligungsverfahrens durch den Bundesrat kann z.B. verlangt werden, dass solche Gesuche um vorzeitige Einsicht immer begründet werden müssen. Solche Begründungen des Interesses an einer Einsicht in Archivgut werden sowohl bei der Beurteilung der Gesuche als auch bei der Beantwortung der Frage, ob verschiedene Gesuche vergleichbar seien, d. h. das Kriterium unter gleichen Bedingungen erfüllen (Abs. 4), wesentliche Entscheidungsgrundlagen darstellen.

#### Artikel 14 Einsichtnahme durch die abliefernden Stellen

Die Möglichkeit, auch während der Schutzfrist Einsicht in die eigenen, bereits an das Schweizerische Bundesarchiv abgelieferten Unterlagen nehmen zu können, ist eine Voraussetzung für die Forderung nach einer frühestmöglichen Ablieferung von Unterlagen, sobald diese nicht mehr ständig gebraucht werden.

Bei personenbezogenen Unterlagen ist dieser Rückgriff problematisch. Es muss verhindert werden, dass aufgrund eines Rückgriffs auf möglicherweise veraltete Personendaten Entscheidungen zum Nachteil der Betroffenen gefällt werden. Absatz 2 nennt die möglichen Fälle, in denen ein Rückgriff aber trotzdem möglich ist. Sobald Archivgut, welches Personendaten enthält, wieder an die abliefernden Stellen zurückgeht und dort weiter bearbeitet wird, gelten wiederum die Bestimmungen des DSG für die Bearbeitung von Personendaten.

Absatz 4 bestimmt, dass auch bei einer solchen Weiterbenutzung von bereits an das Archiv abgelieferten Unterlagen diese selber zur Wahrung der Authentizität nicht mehr verändert werden dürfen. Wiederaufnahmen von Verfahren, Revisionen, Herausgabe von Bestätigungen (z.B. über Flüchtlingsstatus) usw. stellen neue Geschäfte dar, müssen also in neuen Dossiers dokumentiert werden; die alten Dossiers stellen in diesem Zusammenhang nur Informationsquellen dar. Damit wird verhindert, dass durch nachträgliche Hinzufügungen die Schutzfrist verlängert wird (vgl. Art. 10).

#### Artikel 15 Auskunft an betroffene Personen; Bestreitungsvermerk

Gemäss DSG können Betroffene Auskunft über die Daten verlangen, welche zu ihrer Person gesammelt worden sind. Dieser Rechtsanspruch soll grundsätzlich auch bei Personendaten gelten, welche schon ans Schweizerische Bundesarchiv abgeliefert worden sind. Das Auskunftsrecht wird im BGA nicht materiell geregelt, sondern nur durch einen Verweis auf das DSG verankert (Abs. 1).

Zwei Einschränkungen sind allerdings notwendig:

Das Auskunftsrecht soll den gleichen Beschränkungen unterliegen, welche schon im DSG vorgesehen sind. Für diese Einschränkungen sind die abliefernden Stellen zuständig, welche allein über das notwendige Wissen verfügen, um zu entscheiden, ob und wann eine solche Einschränkung gerechtfertigt sei. Während der dreissigjährigen Schutzfrist werden deshalb die abliefernden Stellen über die Auskunftsgewährung entscheiden müssen. Erst nach Ablauf dieser Schutzfrist wird in der Regel das Schweizerische Bundesarchiv über die Auskunfterteilung entscheiden. Die Einsicht wird den Betroffenen im Schweizerischen Bundesarchiv gewährt.

Da sich im Archivgut eine Vielzahl von Datensammlungen unterschiedlichster Herkunft mit Millionen von Personendaten befinden, da deren Erschliessungsgrad im allgemeinen wesentlich tiefer ist als bei aktuellen Datensammlungen und da für die praktische Bearbeitung der Auskunftsbegehren weitgehend das Schweizerische Bundesarchiv zuständig sein wird, braucht es eine Möglichkeit, dieses Auskunftsrecht aufzuschieben oder einzuschränken: Betroffene sollen Auskunft nur erhalten, solange diese Auskunfterteilung mit einer rationellen Verwaltungsführung vereinbar ist. Auf diese Bestimmung soll nur in Notfällen zurückgegriffen werden (Abs. 2). Bedenkt man, welchen Aufwand massenweise Auskunfterteilung verursachen kann (z.B. Fichenaffäre), so wird verständlich, dass es einer solchen Einschränkung bedarf, damit das Schweizerische Bundesarchiv nicht dem Vorwurf der Rechtsverweigerung ausgesetzt wird oder seine gesamten übrigen Aufgaben nicht

mehr erfüllen kann. Dieser Artikel steht im Einklang mit Artikel 15 Absatz 1 VDSG und bringt auf Gesetzesstufe die schon im DSG vorgesehene abweichende Konkretisierung des Auskunftsrechts für den Archivbereich. Diese Einschränkung ist um so akzeptabler, als die auf diesen Personendaten basierenden Verwaltungsentscheide längst gefällt sind, wenn die entsprechenden Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv abgeliefert werden, so dass das Auskunftsbedürfnis weniger dringend ist. Ein Missbrauch dieser Personendaten durch die Stellen, welche diese ursprünglich bearbeitet haben, ist nicht mehr zu befürchten.

Eine Korrektur oder gar Vernichtung von Personendaten kann nicht zugelassen werden, da dies der Authentizität der Unterlagen sowie dem Zweck der Archivierung – Ermöglichung nachträglicher Überprüfung von staatlichen Handlungen – zuwiderlaufen würde. Das Recht darauf, einen Bestreitungsvermerk anzubringen, scheint allerdings wesentlich, weshalb hier eine Bestimmung des DSG noch einmal ausdrücklich wiederholt wird (Abs. 3).

#### *Artikel 16* Einsichtnahme in Nachlässe und Depositen

Private Archive stellen einen wichtigen Teil des Archivguts dar.

Ihrem Wesen nach handelt es sich um Güter, welche dem Privatrecht unterstehen. Obwohl eine Vereinheitlichung wünschenswert wäre, lassen sich das öffentliche Recht und die darin vorgesehenen Fristen nicht einfach unverändert auf private Archive übertragen. Aus diesem Grund und weil Privatpersonen ermuntert werden sollen, ihre Unterlagen dem Schweizerischen Bundesarchiv zu hinterlassen bzw. dort in Verwahrung zu geben, ist unbedingt vorzusehen, dass sich die Einsichtnahme *zunächst* nach den Bestimmungen der Übernahmeverträge zwischen DepONENTEN und Schweizerischem Bundesarchiv richtet; nur wenn solche Bestimmungen im Vertrag fehlen, gelten diejenigen für das Archivgut des Bundes.

## 224 4. Abschnitt: Organisation und Benutzung

### *Artikel 17* Weitere Aufgaben des Schweizerischen Bundesarchivs

Dieser Artikel umschreibt die weiteren archivfachlichen Aufgaben des Schweizerischen Bundesarchivs, die nicht bereits in den vorangehenden Artikeln einzeln geregelt sind.

Die Sicherung der Unterlagen (Entgegennahme, Aufbewahrung und Schutz), ihre Bewertung und Erschliessung (Ordnung und Verzeichnung), die Vermittlung des Archivguts (Beratung der Benutzerinnen und Benutzer durch Unterstützung bei der Suche und Auswahl der Unterlagen), Aktivitäten zur Information der Öffentlichkeit (Ausstellungen und Veröffentlichungen im Zusammenhang mit der Archivierungstätigkeit) sowie eine intensive Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene in sämtlichen Archivbereichen gehören zu den Aufgaben jedes modernen und offenen Archivs.

Gemäss Absatz 2 setzt sich das Schweizerische Bundesarchiv für die Sicherung von Archiven und Nachlässen von Personen und Institutionen des privaten oder öffentlichen Rechts von gesamtschweizerischer Bedeutung ein. Diese Möglichkeit, die dem Schweizerischen Bundesarchiv eingeräumt wird, ist nicht neu und konkurrenziert in keiner Weise vergleichbare Aktivitäten anderer Institutionen (Landesbibliothek, Literaturarchiv, Landesmuseum, usw.). Es geht darum, sicherzustellen, dass Unterlagen von gesamtschweizerischer Bedeutung von einer öffentlichen Institution aufbewahrt, ausgewertet, erschlossen und vermittelt werden: die sachge-



rechte Archivierung von besonders wertvollen Unterlagen und deren Zugänglichkeit sind die Prinzipien, welche diesem Absatz zugrunde liegen.

#### *Artikel 18* Besondere Dienstleistungen

Im Rahmen der laufenden Bemühungen um eine Flexibilisierung der Bundesverwaltung ist vorgesehen, dass der Bundesrat das Schweizerische Bundesarchiv ermächtigen kann, unter bestimmten Bedingungen in seinen Aufgabenbereichen spezielle Dienste gegen Entgelt anzubieten. Die Grundversorgung mit Informationen – speziell in dem Bereich, in dem das Schweizerische Bundesarchiv eine Monopolstellung einnimmt – soll hingegen unentgeltlich bleiben.

Das Schweizerische Bundesarchiv soll die Möglichkeit erhalten, Dienstleistungen aus seinem angestammten Aufgabenbereich Dritten anzubieten und mit ihnen entsprechende privatrechtliche Verträge abzuschliessen. Dies soll es ermöglichen, die für die gesetzliche Aufgabe benötigten Kapazitäten auch marktwirtschaftlich zu nutzen und kostengünstig zu verbessern.

In Absatz 1 wird der Bundesrat beauftragt, den marktwirtschaftlichen Tätigkeitsbereich des Schweizerischen Bundesarchivs im Rahmen eines Leistungsauftrags zu umschreiben und materiell abzugrenzen. In Frage kommen etwa das Erbringen von Dienstleistungen im Bereich der Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten oder der Beratung im Bereich der Informationsverwaltung (wie sie das Schweizerische Bundesarchiv nach Art. 5 für die anbietepflichtigen Stellen zu leisten verpflichtet ist).

Absatz 2 stellt sicher, dass die marktwirtschaftliche Tätigkeit nur nebenbei und in Ergänzung zur gesetzlichen Haupttätigkeit des Schweizerischen Bundesarchivs erfolgt. Er schreibt ferner vor, dass die Dienstleistungen nicht unter den Gesteuungskosten angeboten werden dürfen, verbietet mithin die sogenannte Quersubventionierung durch öffentliche Gelder und wettbewerbsverzerrende Dumpingangebote.

#### *Artikel 19* Gewerbliche Nutzung des Archivguts

Die gewerbliche Nutzung von Archivgut soll bewilligungspflichtig sein. Der Bund soll dabei finanziell entschädigt werden für die teilweise erheblichen finanziellen Vorleistungen bei der Pflege und sachgerechten Aufbewahrung des Archivguts.

#### *Artikel 20* Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit

Im Hinblick auf die grundlegenden Prinzipien des Gesetzes (systematische Pflege des kollektiven Gedächtnisses unseres Staates, Kontrolle des staatlichen Handelns, Sicherung der für die Geschichtsschreibung notwendigen Quellen und möglichst freier Zugang zur Information) muss sichergestellt werden, dass Archivgut des Bundes weder veräussert noch ersessen werden kann.

Die Begriffe Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit kommen in unserer Rechtsordnung häufig vor, vor allem im Privatrecht<sup>6)</sup>. In der Archivierungsgesetzgebung sind diese Begriffe in verschiedenen kantonalen<sup>7)</sup>, nationalen<sup>8)</sup> und internationalen<sup>9)</sup> Gesetzgebungen zu finden.

Die Einfügung eines Artikels über die Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit ist auch im Hinblick auf die Unidroit-Konvention über gestohlene oder illegal ausgeführte Kulturgüter von Interesse, die der Bundesrat im Juni 1996 unterzeichnet hat.

Dieses Übereinkommen bezieht sich nämlich auch auf Archivgüter, einschliesslich «Ton-, Bild- und Filmarchive»<sup>10</sup>). Eine Rückforderungsklage betreffend gestohlenen Archivgut, das einer öffentlichen Sammlung angehört, ist daher unverjährbar<sup>11</sup>), wenn die nationale Gesetzgebung Bestimmungen über die Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit von öffentlichen oder klassierten Kulturgütern enthält.

Absatz 1 statuiert daher den Grundsatz der Unveräusserlichkeit des Archivguts des Bundes (gemeint sind die in Art. 3 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 1 und 2 des Entwurfs erwähnten Unterlagen) – wobei der Bundesrat durch Verordnung Ausnahmen vorsehen kann – und Absatz 2 hält fest, dass Dritte es auch durch Ersitzung nicht erwerben können.

#### *Artikel 21* Benutzungsordnung; administrative Massnahmen

Eine Benutzungsordnung ist unerlässlich, und es scheint sinnvoll, dass das Schweizerische Bundesarchiv selbst über eine Benutzungsordnung entscheiden kann (Hausordnung, Bedingungen für die Lesesaalbenutzung usw.) Die Zugangsbedingungen zum Archivgut werden dadurch nicht berührt.

Die Erfahrung zeigt, dass administrative Massnahmen sehr effizient sind, weil sie eine abschreckendere Wirkung haben als eine ganze Reihe von Strafmassnahmen: Es ist deshalb vorgesehen, dass das Schweizerische Bundesarchiv Personen, die in schwerwiegender Weise gegen die Bestimmungen des Bundesgesetzes oder die Benutzungsordnung verstossen haben, den Zugang zum Bundesarchiv verweigern kann. Der Artikel schafft die notwendige Rechtsgrundlage für solche Sanktionen.

#### *Artikel 22* Belegexemplare

Es ist angemessen, dass das Schweizerische Bundesarchiv unentgeltlich Belegexemplare von Arbeiten erhält, welche gestützt auf das Archivgut entstanden sind. In der heutigen Zeit ist es dabei wichtig festzuhalten, dass nicht nur publizierte (gedruckte) Arbeiten in einer Kopie abzuliefern sind, sondern auch Arbeiten, welche in einer anderen Form vorliegen.

### **225 5. Abschnitt: Strafbestimmung**

Die Strafbestimmung (Art. 23) ist so knapp wie möglich gehalten. Immerhin ist es notwendig, nicht nur die unerlaubte Informationsverbreitung zu verbieten, sondern auch Sanktionen vorzusehen, wenn diesem Verbot nicht Folge geleistet wird.

Es gelten darüber hinaus immer auch die Bestimmungen des Beamtengesetzes, des Strafgesetzbuches usw.

### **226 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

Dieser Abschnitt enthält die üblichen Vollzugs- und Schlussbestimmungen.

Artikel 24 Absatz 2 löst die entsprechende Bestimmung im Verwaltungsorganisationsgesetz ab.

Artikel 36 Absatz 2 DSG wird aufgehoben, welcher dem Bundesrat die Möglichkeit bietet, im Archivbereich abweichende Bestimmungen vom DSG zu erlassen (Art. 25 Abs. 1); Artikel 15 Absatz 2 des Entwurfs stimmt überein mit Artikel 15 Absatz 1 VDSG (die Anfrage wird abgelehnt, wenn die Auskunftserteilung mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht vereinbar ist) und konkretisiert auf

+

Gesetzesebene die im DSG bereits vorgesehenen Beschränkungen des Auskunftsrechts (Art. 36 Abs. 2 DSG).

In Artikel 26 wird die Ablösung des höchstens bis ins Jahr 2002 geltenden Bundesbeschlusses über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft durch das BGA geregelt. Der Hauptzweck dieses Bundesbeschlusses besteht darin, ein effizientes Einsichtnahmeverfahren und eine rasche Auswahl und Vernichtung überflüssiger Unterlagen des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft zu gewährleisten. Diese Ablösung ist angesichts der Überschneidungen im sachlichen Bereich naheliegend.

Die Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich und die Informationsschutzverordnung vom 1. Mai 1990 erfahren ausserdem formelle Anpassungen.

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

#### **31            Auswirkungen für den Bund**

Dieser Entwurf eines Bundesgesetzes über die Archivierung dürfte in der vorliegenden Form keine zusätzlichen Ausgaben finanzieller oder personeller Art verursachen.

Die Grundzüge des Gesetzes stehen übrigens vollständig im Einklang mit den Richtlinien des Bundesrates über die Aufgabenzuweisung und die Delegation von Entscheidungskompetenzen an die untergeordneten Instanzen.

#### **32            Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden**

Der Entwurf bringt keine neuen finanziellen Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden.

#### **33            Auswirkungen auf Private**

Laut dem Gesetz sorgen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, selbständig für die Archivierung ihrer diesbezüglichen Unterlagen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes oder bieten diese dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Übernahme an. Sie haben also die Wahl, ihre Unterlagen auf eigene Kosten zu archivieren oder sie dem Schweizerischen Bundesarchiv anzubieten.

### **4            Legislaturplanung**

Der Entwurf wird im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 vom 18. März 1996, Anhang 2 erwähnt.

### **5            Rechtliche Grundlagen**

#### **51            Verfassungsmässigkeit**

Als verfassungsmässige Basis des vorliegenden Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Archivierung soll explizit nur Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung

angerufen werden, da aus den Grundrechten nach der herrschenden Lehre und Praxis grundsätzlich keine selbständigen Rechtsetzungskompetenzen abgeleitet werden können. Mit einem Bundesgesetz über die Archivierung sollen allerdings die traditionellen Grundrechte konkretisiert und deren Wirkung verstärkt werden.

Neben Artikel 85 Ziffer 1 ist auch Artikel 85 Ziffer 11 BV (Oberaufsicht der Räte über die eidgenössische Verwaltung) als materielle Grundlage in Betracht zu nehmen.

## 52 Delegation der Gesetzgebungskompetenz

Der Bundesrat erlässt nach Artikel 24 Absatz 1 die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen ist erforderlich, weil es sich einerseits um die Regelung von Einzelheiten handelt, welche den Rahmen eines formellen Gesetzes wohl sprengen würden, andererseits um Bereiche, bei denen eine gewisse Flexibilität und Anpassungen an die Entwicklung nötig sind.

Die in den Artikeln 4 Absatz 5, 12, 13 Absatz 4, 19 und 20 Absatz 1 enthaltenen Kompetenzen des Bundesrates gehen über eine reine Vollzugskompetenz hinaus.

Während es sich bei den in Artikel 5 genannten Weisungen um eine Verwaltungsverordnung handelt, wird die Benutzungsordnung nach Artikel 21 Aussenwirkungen zeitigen; es handelt sich dabei eindeutig um eine zulässige und nötige Rechtssetzungsdelegation an ein Amt.

## 53 Form des Erlasses

Der vorliegende Entwurf wurde als formelles Gesetzes gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes ausgestaltet, welcher vorsieht, dass unbefristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten – d.h. alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen [...] (Art. 5 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz) – in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden sind. Ausserdem lässt das DSG die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten nur zu, wenn ein formelles Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (Art. 17 DSG).



## Fussnoten

- 1) Vgl. Die Archive in der Europäischen Union, Bericht der Expertengruppe über die Koordinationsprobleme im Archivbereich, Luxemburg, 1994.
- 2) Mit Reglement vom 1. Februar 1983 und dem Beschluss vom 8. Februar 1983 wurden die historischen Archive der Montanunion (EGKS), der EWG und von EURATOM öffentlich zugänglich gemacht (Reglement [EWG, EURATOM] n° 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 und Beschluss n° 359/83/EGKS der Kommission vom 8. Februar 1983); die Sperrfrist für die Öffnung der historischen Archive der Gemeinschaft wurde auf 30 Jahre festgesetzt.
- 3) Empfehlungen im Hinblick auf Mindestnormen für den Zugang zu Archiven, H. Bastien, Mitglied des Rechtsausschusses des Internationalen Archivrates, Juni 1996.
- 4) SR 172.015
- 5) SR 510.411
- 6) Vgl. z.B. ZGB Art. 354, 788, 087, 871, 960 usw.
- 7) Vgl. z.B. Art. 2 und 3 des Genfer Gesetzes vom 2. Dezember 1925 über das Staatsarchiv; Art. 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 1984 über das Staatsarchiv der Republik und des Kantons Jura.
- 8) Vgl. z.B. Art. 3 und 14 des französischen Archivgesetzes n° 79-18 vom 3. Januar 1979; Art. 28 des portugiesischen Gesetzes n° 13-85 über das kulturelle Erbe.
- 9) Art. 14, Bst. d des Übereinkommens der UNESCO von 1970 über die vorgesehenen Massnahmen zum Verbot und zur Verhinderung der Einfuhr, Ausfuhr und der Übertragung unrechtmässigen Besitzes von Kulturgütern billigt jedem Vertragsstaat «das unverjähbare Recht zu, gewisse Kulturgüter für unveräusserbar zu erklären.
- 10) Vgl. Anhang zur Konvention, Bst. j.
- 11) Vgl. Art. 3 Abs. 4 der Konvention. Für die Rückerstattungsklage besteht jedoch eine Verjährungsfrist von drei Jahren, berechnet ab dem Zeitpunkt, an dem der Aufenthaltsort des Kulturgüters und die Identität des Besitzers dem Kläger bekannt sind.

# Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA)

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Februar 1997<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

### Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Archivierung von Unterlagen:

- a. der Bundesversammlung;
- b. des Bundesrates, der Bundesverwaltung nach Artikel 58 Absatz 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes<sup>2)</sup> und der Formationen der Armee;
- c. der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland;
- d. des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts sowie der Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen;
- e. der autonomen Anstalten des Bundes;
- f. der Schweizerischen Nationalbank;
- g. der ausserparlamentarischen Kommissionen;
- h. weiterer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen;
- i. aufgelöster Bundesstellen.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz gilt ferner für die Benutzung von Archivgut des Bundes durch Organe des Bundes und durch Dritte.

### Art. 2 Grundsatz

<sup>1</sup> Rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvolle Unterlagen des Bundes werden archiviert.

<sup>2</sup> Die Archivierung dient der Rechtssicherung sowie der kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung. Sie soll insbesondere eine umfassende historische und sozialwissenschaftliche Forschung ermöglichen.

<sup>1)</sup> BBl 1997 II 941

<sup>2)</sup> SR 172.010

**Art. 3** Begriffe

<sup>1</sup> Unterlagen im Sinne dieses Gesetzes sind alle aufgezeichneten Informationen, unabhängig vom Informationsträger, welche bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Bundes empfangen oder erstellt worden sind, sowie alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten, die für das Verständnis dieser Informationen und deren Nutzung notwendig sind.

<sup>2</sup> Als Archivgut gelten Unterlagen, die vom Schweizerischen Bundesarchiv zur Aufbewahrung übernommen worden sind oder von anderen Stellen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes selbständig archiviert werden.

<sup>3</sup> Archivwürdig sind Unterlagen, die von juristischer oder administrativer Bedeutung sind oder einen grossen Informationswert haben.

**2. Abschnitt: Sicherung der Unterlagen****Art. 4** Zuständigkeiten für die Archivierung

<sup>1</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv archiviert die Unterlagen des Bundes.

<sup>2</sup> Unterlagen der Kantone, welche beim Vollzug von Bundesaufgaben entstehen, werden von den Kantonen archiviert, soweit vom Bundesrecht nichts anderes vorgeschrieben wird.

<sup>3</sup> Die Eidgenössischen Gerichte und die Schweizerische Nationalbank sowie die vom Bundesrat bezeichneten autonomen Anstalten sorgen selber für eine Archivierung ihrer Unterlagen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes.

<sup>4</sup> Die Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen bieten ihre Unterlagen dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Übernahme an, sofern sie nicht selbständig nach den Grundsätzen dieses Gesetzes für die Archivierung sorgen können.

<sup>5</sup> Weitere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sorgen, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, selbständig für die Archivierung ihrer diesbezüglichen Unterlagen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes oder bieten diese dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Übernahme an. Der Bundesrat erlässt eine entsprechende Verordnung.

**Art. 5** Informationsverwaltung und Aktenführung

<sup>1</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv berät die anbietepflichtigen Stellen bei der Organisation, Verwaltung, Aufbewahrung und Ablieferung ihrer Unterlagen. Es kann diese Dienste auch anderen Stellen anbieten.

<sup>2</sup> Es ist befugt, Registraturen oder Informationsverwaltungsstellen der anbietepflichtigen Stellen zu besichtigen und Erhebungen über den Zustand der dort verwahrten Unterlagen zu machen.

<sup>3</sup> Es erlässt gegenüber den anbietepflichtigen Stellen Weisungen über:

- a. die Verwaltung, Aufbewahrung und Ablieferung von Unterlagen;
- b. die Bildung und Führung von Parallelarchiven.

**Art. 6** Anbietepflicht

Die in Artikel 1 Absatz 1 bezeichneten Stellen oder Personen müssen alle Unterlagen, die sie nicht mehr ständig benötigen, dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Übernahme anbieten, soweit sie nicht selbst für deren Archivierung zuständig sind.

**Art. 7** Ermittlung der Archivwürdigkeit und Übernahme von Unterlagen

<sup>1</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv legt in Zusammenarbeit mit den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Stellen fest, ob Unterlagen archivwürdig sind.

<sup>2</sup> Unterlagen, die als archivwürdig bezeichnet werden, sind von den anbietepflichtigen Stellen dem Schweizerischen Bundesarchiv abzuliefern. Nicht anbietepflichtige Stellen sorgen selbst für die Archivierung.

<sup>3</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv kann nicht-archivwürdige Unterlagen vorübergehend aufbewahren, wenn diese Aufbewahrung vom Bundesrecht vorgeschrieben wird.

**Art. 8** Vernichtung von Unterlagen

<sup>1</sup> Unterlagen, die unter die Anbietepflicht fallen, dürfen nicht vernichtet werden, ohne dass das Schweizerische Bundesarchiv zugestimmt hat.

<sup>2</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv vernichtet keine Unterlagen ohne Zustimmung der abliefernden Stelle.

**3. Abschnitt: Zugänglichkeit des Archivguts****Art. 9** Grundsatz der freien Einsichtnahme und Schutzfrist

<sup>1</sup> Das Archivgut des Bundes steht der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren unter Vorbehalt der Artikel 11 und 12 unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung.

<sup>2</sup> Unterlagen, welche bereits vor ihrer Ablieferung an das Schweizerische Bundesarchiv öffentlich zugänglich waren, bleiben auch weiterhin öffentlich zugänglich.

**Art. 10** Berechnung der Schutzfrist

Die Schutzfrist beginnt mit dem Datum des jüngsten Dokuments eines Geschäftes oder eines Dossiers zu laufen.

**Art. 11** Verlängerte Schutzfrist für Personendaten

<sup>1</sup> Archivgut, das nach Personennamen erschlossen ist und besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthält, unterliegt einer Schutzfrist von 50 Jahren, es sei denn, die betroffene Person habe einer Einsichtnahme zugestimmt.

<sup>2</sup> Die verlängerte Schutzfrist endet mit dem Tod der betroffenen Person. Vorbehalten bleibt Artikel 12.



<sup>3</sup> Für nicht-personenbezogene Nachforschungen kann die Einsichtnahme während der verlängerten Schutzfrist durch das Schweizerische Bundesarchiv gestattet und durch Auflagen beschränkt werden.

#### **Art. 12** Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme

<sup>1</sup> Besteht bei bestimmten Kategorien von Archivgut ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse gegen die Einsichtnahme durch Dritte, kann der Bundesrat in einer Verordnung zeitlich befristet die Einsichtnahme nach Ablauf der Schutzfrist beschränken oder untersagen.

<sup>2</sup> Besteht im Einzelfall bei Archivgut ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse gegen die Einsichtnahme durch Dritte, kann die abliefernde Stelle oder das Schweizerische Bundesarchiv eine Einsichtnahme nach Ablauf der Schutzfrist zeitlich befristet beschränken oder untersagen.

#### **Art. 13** Einsichtnahme während der Schutzfrist

<sup>1</sup> Die abliefernden Stellen können auf Antrag des Schweizerischen Bundesarchivs Archivgut bereits vor Ablauf der in den Artikeln 9, 11 oder 12 Absatz 1 festgelegten Schutzfristen für die Öffentlichkeit freigeben oder einzelnen Personen die Einsichtnahme gewähren, wenn:

- a. keine gesetzlichen Vorschriften entgegenstehen; und
- b. keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

<sup>2</sup> Solche Bewilligungen gelten unter gleichen Bedingungen für alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller.

<sup>3</sup> In der Bewilligung wird der Umfang der Einsichtnahme bestimmt. Die Einsichtnahme kann mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden; insbesondere kann die Anonymisierung von Personendaten verlangt werden.

<sup>4</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Bewilligungsverfahrens und die Bedingungen der Einsichtnahme, soweit nicht die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts anwendbar sind.

#### **Art. 14** Einsichtnahme durch die abliefernden Stellen

<sup>1</sup> Die abliefernden Stellen können auch während der Schutzfrist in die von ihnen abgelieferten Unterlagen Einsicht nehmen.

<sup>2</sup> Bei Personendaten können die abliefernden Stellen während der Schutzfrist in die von ihnen abgelieferten Unterlagen Einsicht nehmen, wenn sie diese als Beweismittel, für Gesetzgebung, Rechtsprechung, die Auswertung zu statistischen Zwecken sowie für einen Entscheid über die Gewährung, Beschränkung oder Verweigerung des Einsichts- oder Auskunftsrechtes der betroffenen Person benötigen.

<sup>3</sup> Einschränkungen aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen bleiben vorbehalten.

<sup>4</sup> Das Archivgut darf nicht mehr verändert werden.

**Art. 15** Auskunft an betroffene Personen; Bestreitungsvermerk

<sup>1</sup> Die Auskunfterteilung und Einsichtgewährung an die betroffenen Personen richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz<sup>1)</sup>. Auskunftverweigerungen werden durch die abliefernden Stellen verfügt.

<sup>2</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv kann zudem die Auskunfterteilung aufschieben oder einschränken, wenn sie mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht vereinbar ist.

<sup>3</sup> Die betroffenen Personen können keine Vernichtung oder Berichtigung von Daten verlangen, sondern lediglich deren strittigen oder unrichtigen Charakter vermerken lassen.

**Art. 16** Einsichtnahme in Nachlässe und Depositen

<sup>1</sup> Die Einsichtnahme in Nachlässe oder Depositen von natürlichen oder juristischen Personen richtet sich nach den Bestimmungen der Übernahmeverträge.

<sup>2</sup> Fehlen solche Bestimmungen, so gelten diejenigen für das Archivgut des Bundes.

**4. Abschnitt: Organisation und Benutzung****Art. 17** Weitere Aufgaben des Schweizerischen Bundesarchivs

<sup>1</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv verwahrt die historischen Archive der Helvetik, Mediation und Tagsatzungsperiode.

<sup>2</sup> Es setzt sich ein für die Sicherung von Archiven und Nachlässen von Personen des privaten oder öffentlichen Rechts von gesamtschweizerischer Bedeutung. Es kann zur Übernahme solcher Archive Verträge abschliessen.

<sup>3</sup> Es sorgt für die sichere und sachgemässe Aufbewahrung, Erschliessung und Vermittlung des Archivguts und beteiligt sich an dessen Auswertung.

<sup>4</sup> Das Schweizerische Bundesarchiv arbeitet mit den Dienststellen des Bundes, den Kantonen und mit Privaten zusammen. Es setzt sich ein für die Förderung des Archivwesens. Es arbeitet mit nationalen und internationalen Archiv-Organisationen zusammen.

**Art. 18** Besondere Dienstleistungen

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann das Schweizerische Bundesarchiv im Rahmen eines Leistungsauftrages ermächtigen, in seinem Aufgabenbereich einzelne besondere Dienstleistungen, insbesondere Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten sowie Beratungen im Bereich der Informationsverwaltung an Dritte zu erbringen. Diese Dienstleistungen werden privatrechtlich vereinbart.

<sup>2</sup> Solche Dienstleistungen dürfen als Nebentätigkeiten bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erbracht und nicht unter den Gestehungskosten angeboten werden.

<sup>1)</sup> SR 235.1

**Art. 19** Gewerbliche Nutzung des Archivguts

- <sup>1</sup> Die Nutzung des Archivguts zu gewerblichen Zwecken bedarf einer Bewilligung.
- <sup>2</sup> Die Bewilligung kann von einer vertraglichen Regelung des Nutzungsumfanges und der allfälligen Gewinnbeteiligung des Bundes abhängig gemacht werden.
- <sup>3</sup> Der Bundesrat regelt Voraussetzungen, Verfahren und Zuständigkeiten für Bewilligung und Vertragsschliessung zur gewerblichen Nutzung des Archivguts.

**Art. 20** Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit

- <sup>1</sup> Das Archivgut des Bundes ist unveräusserlich. Der Bundesrat kann durch Verordnung Ausnahmen vorsehen.
- <sup>2</sup> Dritte können das Archivgut auch durch Ersitzung nicht erwerben.

**Art. 21** Benutzungsordnung; administrative Massnahmen

Das Schweizerische Bundesarchiv erlässt eine Benutzungsordnung. Darin kann es insbesondere vorsehen, dass Personen, die in schwerwiegender Weise gegen die Bestimmungen des Bundesgesetzes oder die Benutzungsordnung verstossen haben, der Zugang zum Schweizerischen Bundesarchiv verweigert wird.

**Art. 22** Belegexemplare

Von allen Arbeiten und Publikationen, die ganz oder teilweise auf Archivgut des Schweizerischen Bundesarchivs beruhen, ist diesem unentgeltlich ein Belegexemplar abzugeben.

**5. Abschnitt: Strafbestimmungen****Art. 23**

Wer Informationen aus Archivgut offenbart, das der Schutzfrist unterliegt oder auf andere Weise ausdrücklich der Veröffentlichung entzogen ist, wird mit Haft oder Busse bestraft, sofern nicht ein schwererer Straftatbestand erfüllt ist.

**6. Abschnitt: Schlussbestimmungen****Art. 24** Vollzug

- <sup>1</sup> Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.
- <sup>2</sup> Er regelt die Ablieferung und Archivierung von Dienstakten von Personen, die zum Bund in einem privatrechtlichen Auftragsverhältnis stehen.

**Art. 25** Änderung bisherigen Rechts

<sup>1</sup> Das Bundesgesetz über den Datenschutz<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 36 Abs. 2*

*Aufgehoben*

<sup>2</sup> Das Verwaltungsorganisationsgesetz<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 65*

*Aufgehoben*

**Art. 26** Übergangsbestimmung

Nach Ablauf der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1992<sup>3)</sup> über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft finden für dessen Geltungsbereich die Bestimmungen dieses Gesetzes Anwendung.

**Art. 27** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8958

<sup>1)</sup> SR 235.1

<sup>2)</sup> SR 172.010

<sup>3)</sup> SR 172.213.54