

# **Gesetz über Aktenführung und Archivierung**

## **Erläuternder Bericht**

vom 23. Oktober 2018

## **I. Allgemeine Bemerkungen**

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

Der *digital turn*, die elektronische Wende, die sich in den späten 1980er-Jahren abzuzeichnen begann und inzwischen sowohl in der Thurgauer Staatsverwaltung als auch in den Thurgauer Gemeindeverwaltungen eingetreten ist, schlägt jetzt auch auf die Archive durch. Die digitale Aktenführung hat die Funktionsweise der Verwaltungen grundlegend umgestaltet, und die Archivierung im digitalen Zeitalter steht in vielem vor anderen Herausforderungen als im Papierzeitalter. Das ist der Grund, warum der Regierungsrat nicht bloss ein Gesetz über die Archivierung, sondern ein kombiniertes Gesetz über Aktenführung und Archivierung vorschlägt – es gilt, den *ganzen* Lebenszyklus von Unterlagen ins Auge zu fassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf geht daher davon aus, dass zwischen Papierarchivierung und elektronischer Langzeitarchivierung teilweise grosse Unterschiede bestehen. Diese Differenzierung zieht sich durch das ganze Gesetz hindurch.

### **2. Warum erst jetzt ein Gesetz?**

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

### **3. Schwerpunkte der Gesetzgebung**

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

### **4. Registraturpläne**

Bei der kantonalen Verwaltung Thurgau wurden in den letzten 15 Jahren bereits flächendeckend Registraturpläne eingeführt, welche die Details der Aktenführung und Archivierung regeln. Namentlich durch die Einführung des zentralen Dokumentenmanagement-Systems Fabasoft im Jahr 2006, in das für jede kantonale Dienststelle der entsprechende Registraturplan implementiert wurde, ist der Thurgau vielen anderen Kantonen voraus. Auch für die Gemeinden bestehen seit Anfang der 2000er-

Jahre derartige Registraturpläne; sie sind bei Einführung und Betrieb von Dokumenten-Management-Systemen auf der Gemeindeebene unverzichtbar. Diese Investitionen gilt es zu schützen. Deshalb führt das thurgauische Archivgesetz den Begriff des Registraturplans als Dreh- und Angelpunkt der Aktenführung und Archivierung ein. Es ist an dieser Stelle zu betonen, dass alle bestehenden Registraturpläne vom Staatsarchiv in Zusammenarbeit mit den kantonalen Dienststellen oder mit den Gemeinden erarbeitet wurden. Das soll auch in Zukunft nicht anders sein. Im Gesetz wird daher festgehalten, dass die Aktenbewertung stets in Absprache mit der aktenproduzierenden Stelle und mit Blick auf die Archivwürdigkeit erfolgt (siehe Erläuterungen zu § 12). Dieses Vorgehen hat sich in jeder Beziehung bewährt.

## **5. Bewertung**

Entscheidend für die Archivierung ist die archivische Bewertung, denn nur ein Bruchteil der ganzen Schriftgutproduktion ist langfristig archivwürdig.

Das Gesetz schreibt den Grundsatz der bisherigen Verordnungen, wonach die Bewertungskompetenz beim Staatsarchiv liegt, grundsätzlich fort. Dies aus mehreren Gründen: Erstens ist das Staatsarchiv das Archiv *aller* staatlichen Gewalten. Nach aller Erfahrung sind Legislative, Exekutive und Judikative gut damit gefahren, die Bewertung dem archivwissenschaftlich ausgebildeten Personal des Staatsarchivs zu überlassen. Zweitens hat das Staatsarchiv über Jahrzehnte Erfahrungen gesammelt, die bei der Bewertung neuer Unterlagen von Belang sind und genutzt werden können. Drittens greifen auch die Thurgauer Gemeinden schon lange auf die Bewertungskompetenz des Staatsarchivs zurück. Es liegt im Interesse der Öffentlichkeit, dass bei allen Gemeinden eine einheitliche und damit vergleichbare Überlieferung zustande kommt.

Mit der Einführung der Registraturpläne wurde die vorausschauende Bewertung eingeführt, und zwar auf der Ebene der Registraturplanposition bzw. Aktenreihe. Vorausschauende Bewertung heisst, dass den Dienststellen der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden von vorneherein bekannt ist, welche Aktenreihen als archivwürdig bewertet sind und deshalb zu gegebenem Zeitpunkt an das zuständige Archiv abgeliefert werden müssen. Die Registraturpläne legen fest, ob eine Aktenreihe vollständig abgegeben werden muss oder nur „in Auswahl“, oder ob die entsprechenden Akten vernichtet werden dürfen. Diese Bewertung erfolgte bislang stets in enger Verbindung mit der entsprechenden Dienststelle. Da damit gute Erfahrungen gemacht wurden, soll dieses Vorgehen rechtlich festgeschrieben werden (vgl. im Übrigen die Erläuterungen zu § 12).

## **6. Das Verhältnis zwischen dem Staatsarchiv und den Gemeindearchiven**

Das Gesetz über Aktenführung und Archivierung fokussiert sowohl auf die kantonale Ebene wie auf die Gemeindeebene, und es fasst auch Dritte ins Auge, soweit es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten oder Betriebe oder um Private handelt, die einen öffentlichen Auftrag vollziehen. Da die Gemeinden in der Regel keine professionell geführten Archive unterhalten, ergab es sich wie von selbst, dass sie auf das Know-how des Staatsarchivs zurückgreifen. Das Gesetz geht prinzipiell von der Fortschreibung des Ist-Zustandes aus, bringt für spezifische Bereiche aber zukunftssträchtige Komponenten ins Spiel (Näheres in den Erläuterungen zu § 6).

## **II. Finanzielle Auswirkungen**

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

Ein finanzieller Aufwand entsteht sowohl beim Staatsarchiv wie bei den Gemeindearchiven bei der Einführung der elektronischen Langzeitarchivierung. Dieser ist aber nicht Folge des vorliegenden Gesetzes, sondern Folge der Entwicklung der elektronischen Medien. Das Gesetz selber enthält keinen Zwang, von der Papierarchivierung zur elektronischen Archivierung überzugehen; es ist aber eine Tatsache, dass die elektronische Verwaltungsführung weit fortgeschritten ist und deshalb auch die elektronische Langzeitarchivierung anschliessen wird.

## **III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1. Allgemeine Bestimmungen**

#### **§ 1 Geltungsbereich und Zweck**

Gute Archivierung fusst auf guter Aktenführung. Deshalb erwähnt Absatz 1 bewusst den *ganzen* Lebenszyklus von Unterlagen: von der Entstehung über die Langzeitarchivierung bis zur Benutzung des Archivguts.

Absatz 2 listet die wichtigsten Funktionen von Aktenführung und Archivierung in einem demokratischen Rechtsstaat auf. Die Archive haben in erster Linie eine rechtliche, in zweiter Linie eine administrative und in dritter Linie eine kulturelle Funktion. Nach dieser Prioritätenfolge werden die Zwecke genannt.

#### **§ 2 Begriffe**

Damit die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes kurz und präzise formuliert werden können, ist eine Anzahl klar definierter Begriffe nötig. Die Auswahl der Begriffe orientiert sich an den verwaltungs- und archivwissenschaftlichen Traditionen der Schweiz; die Definitionen orientieren sich zusätzlich an denjenigen der Archivwissenschaft.

Der Begriff des „öffentlichen Organs“ wurde aus dem Archivgesetz des Kantons St. Gallen übernommen; er mag zunächst etwas ungewöhnlich scheinen, ermöglicht jedoch im Rahmen des Gesetzes aber eine einheitliche Begrifflichkeit für die kantonale und die kommunale Ebene.

Schulen gelten bei diesem Begriffsverständnis als Organ, Behörde oder Dienststelle von Kanton oder Gemeinden und sind in dieser Bestimmung deshalb nicht gesondert aufgeführt.

#### **§ 3 Aufbewahrung**

Archivgut muss sicher und dauerhaft aufbewahrt werden. Um dies zu gewährleisten, benötigen die öffentlichen Archive bestimmte Rahmenbedingungen. Diese sind mit Massnahmen insbesondere baulicher (sichere Archivmagazine, Lesezimmer oder -

saal), infrastruktureller (Arbeitsplatz, Materiallager, Informatikmittel etc.) und organisatorischer Art (Regelung der Zuständigkeiten) sicherzustellen.

#### **§ 4 Staatsarchiv**

Das Staatsarchiv hat für die Archive im Kanton eine Leitfunktion. Es ist zwar Teil der kantonalen Verwaltung, jedoch Archiv *aller* staatlichen Gewalten. Seine Definition als „oberste Fachstelle“ ist wichtig, denn es geht darum, dass die Bewertung der Akten – auch diejenige der höchsten Behörden – von einer archivwissenschaftlich kompetenten Fachstelle vorgenommen wird. Die Aktenbewertung wird seit 2005/06 vorausschauend in den Registraturplänen festgehalten. Diese im Zeitalter der Massenakten bewährte Methode soll auch für die elektronische Aktenführung beibehalten und rechtlich verankert werden (vgl. im Übrigen die Erläuterungen zu § 12).

#### **§ 5 Gemeindearchive**

Dass die Gemeinden Archive zu führen haben, ist bereits in § 36 des Gesetzes über die Gemeinden (RB 131.1) verankert. Gemeinden im Sinne des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung sind, in Übereinstimmung mit dem Gemeindegesetz, die Politischen Gemeinden, die Schul- und die Bürgergemeinden. Nicht dazu zählen die evangelischen Kirchgemeinden sowie die katholischen Pfarr- und Kirchgemeinden; diese unterstehen staatskirchenrechtlichen Gesetzen.

Dass die Registraturpläne die Grundlage für die spätere Archivierung bilden und daher auch für die Gemeinden von Bedeutung sind, wurde bereits in den einleitenden Bemerkungen dargelegt. Ziel muss es sein, in den Gemeinden eine einheitliche Überlieferung zu erreichen.

#### **§ 6 Zusammenarbeit Staatsarchiv und Gemeindearchive**

Im Verhältnis des Staatsarchivs zu den Gemeindearchiven soll das bisherige kooperative Verhältnis beibehalten bleiben. Die Beratung soll auch in Zukunft auf dem bisherigen Niveau schnell und unkompliziert erfolgen (Absatz 1).

Während es Politische Gemeinden und Schulgemeinden flächendeckend gibt, ist solches bei den Bürgergemeinden nicht der Fall. In der Vergangenheit wurden verschiedentlich Bürgergemeinden aufgelöst, und auch in Zukunft ist dies möglich. Tritt dieser Fall ein, ist das entsprechende Archiv dem Staatsarchiv abzuliefern. Die Archive der Bürgergemeinden, die in der Regel relativ klein sind, enthalten oft geschichtlich sehr wertvolle Dokumente. Als in den letzten Jahren die Bürgergemeinden auf dem Territorium ein und derselben Politischen Gemeinde fusionieren mussten, kam es bei der Unterbringung der zusammengeführten Bürgergemeindearchive schon aus rein räumlichen Gründen gelegentlich zu Problemen. Die Bürgergemeinden Kaltenbach, Rheinklingen und Wagenhausen übergaben deshalb ihre drei alten Archive dem Staatsarchiv und müssen sich jetzt nur noch um Aufbau und Fortführung eines neuen Archivs für die fusionierte Bürgergemeinde Wagenhausen kümmern. Diese situativ getroffene Regelung soll jetzt in einer Kann-Formulierung rechtlich abgesichert werden. Das Staatsarchiv wird solche Archive jedoch nur übernehmen, wenn sie durch Dritte oder durch den vom Staatsarchiv betriebenen Archivdienst (vgl. Absatz 4) fachgerecht bearbeitet sind (Absatz 2).



Auch bei den anderen Gemeinden entsteht gelegentlich der Wunsch, abgeschlossene Archive von Vorgängergemeinden dem Staatsarchiv zu übergeben. Indem die Hinterlegung dieser Archive gegen Entschädigung ermöglicht wird, kann diesem Wunsch nachgekommen werden. Gleichzeitig werden wertvolle Gemeindearchive der Forschung einfacher zugänglich. Auch hier gilt aber der Grundsatz, dass das Staatsarchiv solche Archive nur entgegennimmt, wenn sie durch Dritte oder den vom Staatsarchiv betriebenen Archivdienst bereits fachgerecht bearbeitet sind (Absatz 3). Genau wie die Dienststellen der kantonalen Verwaltung stehen auch die Gemeindeverwaltungen vor der Herausforderung, die elektronische Langzeitarchivierung sicherstellen zu müssen. Der Einsatz von Informatikmitteln in den Gemeindeverwaltungen ist weit fortgeschritten und unumkehrbar. Gleichzeitig fällt aber immer noch viel Papier an. Bei den Gemeinden besteht deshalb das Bedürfnis, mit professioneller Unterstützung aus der aktuellen Situation, in der die Unterlagen teils in Papier, teils elektronisch produziert werden, herauszufinden und die elektronische Langzeitarchivierung sicherzustellen. Das Staatsarchiv hat – in Kooperation mit den Staatsarchiven der anderen Kantone – diesbezüglich viel Know-how erworben. Die Gemeinden sollen an diesem Know-how in geeigneter Weise teilhaben können. Der Regierungsrat hat im Jahr 2015 probeweise einen Archivdienst ins Leben gerufen. Dieser Dienst hat sich bewährt, weshalb es angezeigt ist, für ihn eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Archivdienst soll sich finanziell selbst tragen. Er erbringt die gleichen Dienstleistungen wie das Staatsarchiv für die Dienststellen der kantonalen Verwaltung (Absatz 4).

## **§ 7 Aufsicht**

Die eben beschriebenen Modelle für die Zusammenarbeit von Gemeinden und Staatsarchiv schliessen eine Aufsicht über die Gemeindearchive durch das Staatsarchiv aus. Eine sinnvolle Lösung ist die hier vorgeschlagene Aufsicht durch das zuständige Departement, zumal das Departement für Inneres und Volkswirtschaft, dem aktuell auch das Staatsarchiv zugeteilt ist, ohnehin für die Gemeinden zuständig ist.

## **§ 8 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Auftragsverwaltung**

Analog anderer Archivgesetze soll auch das thurgauische die Aktenführung und Archivierung bei den öffentlich-rechtlich organisierten Anstalten des Kantons und Unternehmen der Gemeinden sowie diejenige bei Privaten regeln, sofern sie im Auftrag des Kantons oder der Gemeinden Aufgaben erfüllen. Seit 1806 ist das Staatsarchiv auch das Archiv der Gebäudeversicherung; es dürfte sinnvoll sein, diese Zusammenarbeit fortzusetzen – deshalb die Möglichkeit, das Staatsarchiv mit der Archivierung zu beauftragen. Für die Zeit bis und mit 1999 ist das Staatsarchiv auch zuständig für die Archivierung der Akten aus den Institutionen der heutigen Spital Thurgau AG. Ab dem Jahr 2000 liegt die Verantwortung für die Archivierung der Akten bei der Spital Thurgau AG. Für die Zeit ab dem Jahr 2000 kann die Spital Thurgau AG die Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv fortsetzen oder ein eigenes Archiv unterhalten. Auch für andere Institutionen – das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau, die Thurgauer Kantonalbank, die Pädagogische Hochschule Thurgau – ist Analoges denkbar; ebenfalls für Unternehmen der Gemeinden und Private, beispielsweise die Sonderschulen.

## **§ 9 Interkantonale und internationale Institutionen**

Kanton und Gemeinden partizipieren an verschiedenen Organisationen, die über ihren unmittelbaren Kompetenzbereich hinausgehen. Sie müssen von daher ein Interesse daran haben, dass auch bei diesen Organisationen sachgerecht archiviert wird, zumal dadurch die eigenen Archive auch entlastet werden. So macht es zum Beispiel keinen Sinn, die Akten, die aus der Mitgliedschaft der einzelnen Regierungsrätinnen und Regierungsräte in den verschiedenen Direktorenkonferenzen der Schweiz erwachsen, im Staatsarchiv zu archivieren, wenn sichergestellt ist, dass diese Direktorenkonferenzen eigene Archive führen oder führen lassen. Dieses Beispiel zeigt, worum es bei dieser Bestimmung geht: Auf Initiative der Staatsarchive hat vor einem Vierteljahrhundert jede dieser Direktorenkonferenzen ihr Heimarchiv erhalten; das Thurgauer Staatsarchiv etwa ist das Archiv der Schweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektorenkonferenz.

## **2. Aufgaben**

### **§ 10 Aufgaben**

Diese Bestimmung legt die Aufgabenbereiche des Archivs grob fest und folgt dabei einerseits dem Lebenszyklus von Unterlagen, andererseits der archivischen Wertschöpfungskette (Bestandsbildung, Bestandserschliessung, Bestandserhaltung, Bestandsvermittlung). Bevor nachher die Detailregelungen folgen, wird in dieser Bestimmung auf die Kernaufgaben des Archivs, die Erschliessung, die dauerhafte Erhaltung sowie die Gewährleistung der Lesbarkeit von Archivgut hingewiesen (Ziffer 4); ebenso auf die Mitwirkung des Archivs bei Auswertung (Forschung) und Vermittlung (Buchpublikationen, Ausstellungen etc.) von Archivgut (Ziffer 5). Von der aktuellen Schwerpunktsetzung her stehen im Moment jedoch die vorarchivische Beratung (Ziffer 1), die Aktenübernahmen (Ziffern 2 und 3) und die archivarische Bearbeitung (Ziffer 4) im Vordergrund.

## **3. Sicherung**

### **§ 11 Aktenführung**

Für die Aktenführung ist die einzelne Dienststelle verantwortlich. Das Staatsarchiv leistet seinen Beitrag dazu durch Erstellung von Registraturplänen inkl. vorausschauender Bewertung auf Aktenreihenebene. Was der einzelnen Akte beigefügt werden muss, damit die wesentlichen Arbeitsschritte nachvollziehbar dokumentiert sind, entscheidet sich im Alltag und ist dementsprechend Sache der Dienststelle. Die Ablage des Arbeitsergebnisses allein genügt nicht, oft müssen auch Vorstufen, Aktennotizen und E-Mails abgelegt werden.

Beim Registraturplan handelt es sich um ein IT-Applikationen übergreifendes Steuerungsinstrument; er listet sowohl Aktenreihen auf, die in einem zentralen Dokumentenmanagement-System erzeugt und abgelegt werden, als auch solche, die mittels Fachapplikationen erstellt werden.

Entscheidend für eine geordnete Archivierung im traditionellen, noch mehr aber im elektronischen Archiv ist, dass die Akte sofort nach Beendigung des Geschäftsvorgangs für abgeschlossen erklärt wird. Ab diesem Moment läuft die Schutzfrist. Die Bestimmung, dass die Akte spätestens zehn Jahre nach ihrer Eröffnung zu schließen ist, stellt sicher, dass die öffentlichen Organe keine Akten zurückbehalten, indem sie sie endlos offenhalten (Absatz 3). Dem gelegentlichen Bedürfnis von Verwaltungsstellen nach länger als zehn Jahre laufenden Dossiers kann durch Abschluss des ersten und Eröffnung eines neuen Dossiers begegnet werden; ebenso dadurch, dass der abliefernden Dienststelle Zugriff auf den entsprechenden Knoten des Archivinformationssystems erteilt wird.

Absatz 4 stellt sicher, dass die Schnittstellen für die Ablieferung von elektronischen Unterlagen an das elektronische Langzeitarchiv bereits bei der Beschaffung von elektronischen Systemen vorgesehen und implementiert werden. Die schweizerischen Staatsarchive und das Bundesarchiv sowie einige grössere Stadtarchive der Schweiz haben, basierend auf einer Verwaltungsvereinbarung, in der Koordinationsstelle für die Langzeitarchivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen (KOST) eine Institution geschaffen, welche die beteiligten Archive bei der elektronischen Langzeitarchivierung berät und begleitet.

## **§ 12 Bewertung**

Nebst der Bewertungskompetenz des Staatsarchivs ist in der Praxis die Mitarbeit der einzelnen Dienststellen unabdingbar. Bewertungsentscheide des Staatsarchivs werden jeweils in Kooperation mit den entsprechenden Dienststellen oder den Gemeinden getroffen – deshalb die Bestimmung, die Bewertungsentscheide seien „in Absprache mit dem öffentlichen Organ“ zu treffen. Die Bewertungsentscheide sind im Zeitalter der Massenproduktion vorausschauend zu fällen. Bei der archivischen Bewertung von Unterlagen ist es bisher zwischen den aktenführenden Dienststellen und dem Staatsarchiv nur ganz selten zu Meinungsdivergenzen gekommen. Dennoch wurde für diesen Fall die Bestimmung in Absatz 2 aufgenommen.

## **§ 13 Ablieferung**

Die Periodizität ist wichtig in Bezug auf die Schutzfristen bzw. deren Ablauf sowie in Bezug auf den inneren Aufbau des Archivs. Jedes Archiv besitzt eine bestimmte Struktur, in die eine Ablieferung eingefügt werden muss. Um als Struktur für die Archivbenutzerinnen und Archivbenutzer sichtbar zu machen, was vorhanden ist und was nicht, sind klare Provenienzen und klare Rhythmen nötig (z. B. Gesundheitsamt 1971–1990, Gesundheitsamt 1991–2006).

## **§ 14 Vernichtung**

Die Kehrseite einer Ablieferung von archivwürdigen Unterlagen ist die Vernichtung der nicht archivwürdigen Unterlagen im Zuge der Ablieferung. Damit wird verhindert, dass die öffentlichen Organe nicht archivwürdige Unterlagen unverhältnismässig lange aufbewahren und damit den Archivraum vor Ort blockieren. Sodann wird damit auch sichergestellt, dass diese Unterlagen später nicht unkontrolliert wieder in eine nachfolgende Ablieferung hineingeraten.



Daneben gibt es aber auch das sogenannte Rückkoppelungsverbot. Datensammlungen, die laut § 16 Abs. 1 des Gesetzes über den Datenschutz (TG DSG; RB 170.7) nach Gebrauch vernichtet werden müssten, in Anwendung von § 16 Abs. 2 TG DSG jedoch dem zuständigen Archiv abgeliefert und dementsprechend mit einer erhöhten Schutzfrist belegt werden, gelten für das ablieferungspflichtige öffentliche Organ, obwohl archiviert, als „vernichtet“. Ein Zugang (vgl. § 22 Abs. 2) ist in diesem Fall nicht mehr möglich, ausser wenn ganz gewichtige Gründe dafür sprechen.

Im aktuell verwendeten Dokumentenmanagement-System Fabasoft ist keine Löschung, sondern nur eine Stornierung von Unterlagen möglich. Im Sinne dieses Gesetzes entspricht die Stornierung von Unterlagen einer Löschung. Da bei einer allfälligen Ablösung von Fabasoft durch ein neues System wieder andere Möglichkeiten für die Vernichtung elektronischer Akten zur Verfügung stehen und wieder andere Begriffe dafür verwendet werden könnten, wird in diesem Gesetz der allgemeinverständliche und klare Begriff „Löschen“ verwendet.

Absatz 3 ist als Sicherheit gedacht: Trotz Registraturplänen und trotz guten Willens aller Beteiligten ist es möglich, dass nebenher wichtige Unterlagen entstehen oder alte, längst vergessene Unterlagen aus der Zeit vor den Registraturplänen zum Vorschein kommen. Die Formulierung wurde im Übrigen aus der bisherigen Verordnung des Regierungsrates über das Staatsarchiv vom 6. Dezember 1988 übernommen. Sie hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

## **§ 15 Archivierung**

Wie dargelegt fokussiert dieses Gesetz schwerpunktmässig auf die Schnittstellen zwischen ablieferungspflichtiger Verwaltung und zuständigem Archiv einerseits und Archiv und Archivbenutzerschaft andererseits. § 15 stellt demgegenüber die rechtliche Grundlage für das archivische Kerngeschäft dar. Das abgelieferte Archivgut muss geordnet und erschlossen, mittels konservatorischen oder restauratorischen Massnahmen erhalten und nach aussen vermittelt werden. Dabei geht es stets darum, den rechtlichen Beweiswert der Unterlagen unangetastet zu lassen.

## **§ 16 Unveräusserlichkeit und Unersitzbarkeit von Archivgut**

Die Unveräusserlichkeit von Archivgut ist eine alte Rechtsnorm, die aber auch in Zukunft ihre Gültigkeit hat. Was aus juristischen, administrativen und historischen Gründen als archivwürdig bewertet und in archivischer Bearbeitung für die Nachwelt gesichert wird, darf der Gesellschaft nicht mehr entzogen werden können. Diese Rechtsnorm ist ebenso einleuchtend wie staatspolitisch entscheidend und soll deshalb im Gesetz kurz und bündig formuliert sein.

Ebenso soll die Unersitzbarkeit der entsprechenden Unterlagen festgelegt werden. Ein Widerspruch zu Artikel 728 ZGB liegt nicht vor, da es sich beim vom vorliegenden Gesetz erfassten Archivgut um Akten öffentlicher Organe handelt und Artikel 728 ZGB auf öffentliche Sachen nicht anwendbar ist.

## **4. Zugang**

### **§ 17 Grundsatz**

Als Grundsatz ist es in einem demokratischen Rechtsstaat wichtig, dass für jede Unterlage ein Zeitpunkt eintritt, nach dem sie ohne besondere Rechtfertigung von jedermann eingesehen werden kann. Schutzfristen spielen im Prozess der Historisierung von Vorgängen eine entscheidende Rolle.

Absatz 2 verhindert die in der Vergangenheit gelegentlich vorgekommene Absurdität, dass einst veröffentlichte Unterlagen nach ihrer Ablieferung an das zuständige Archiv einer neuen Schutzfrist unterworfen worden sind.

### **§ 18 Arten**

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

### **§ 19 Schutzfristen**

In dieser Bestimmung werden Kategorien von Akten mit einer allgemeinen bzw. einer erhöhten Schutzfrist belegt. Die Schutzfristen haben sich in den letzten hundert Jahren weltweit bewährt. Im Thurgau gilt seit 1937 für Akten mit nicht besonders schützenswerten Personendaten oder ohne solche eine Schutzfrist von 30 Jahren. Unterdessen haben sich die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse grundlegend gewandelt. Das oft diskutierte Öffentlichkeitsprinzip ist vielerorts gesetzlich verankert worden. Zumeist handelt es sich dabei um die Festschreibung des Grundsatzes und die Formulierung einer langen Reihe von Ausnahmebestimmungen. Das Gesetz über Aktenführung und Archivierung geht das Anliegen umgekehrt an, indem es für klar definierte Kategorien konkrete Schutzfristen festlegt. Die allgemeine Schutzfrist wird gegenüber der bisherigen Regelung um zehn Jahre auf 20 Jahre verkürzt. Die erwähnten gesellschaftlichen Veränderungen – hin zu einer offenen Gesellschaft mit verändertem Zeitgefühl – scheinen solches ohne weiteres möglich zu machen.

Ohne dass eine erhöhte Schutzfrist für „Akten mit besonders schützenswerten Personendaten“ (gemäss § 3 Abs. 2 TG DSG) in der bisherigen Rechtsetzung genannt wäre, wurde im Thurgau doch stets eine Schutzfrist von 100 Jahren (Kanton) bzw. 80 Jahren (Gemeinden) berücksichtigt. Damit befand man sich in Übereinstimmung mit der Praxis, später auch mit der Rechtsetzung in anderen Kantonen. Die Festlegung der erhöhten Schutzfrist auf Gesetzesstufe ist jedoch auch im Falle des Kantons Thurgau dringend notwendig. Diese soll 100 Jahre betragen, weil das durchschnittliche Alter der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen ist und eine erhöhte Schutzfrist von 80 Jahren deshalb nicht mehr genügt. Diese Schutzfrist gilt in Zukunft sowohl für die kantonale wie für die Gemeindeebene.

Einen besonderen Fall stellen die Patientenakten aus privaten und öffentlichen Kliniken dar, die sich unterdessen im Staatsarchiv befinden. Für sie wird in Abstimmung mit dem Archivgesetz des Kantons Zürich eine Schutzfrist von 120 Jahren festgesetzt. Es gibt keinen Grund, warum nicht auch Patientenakten einer endlichen

Schutzfrist unterworfen werden können. Das Berufsgeheimnis gemäss Art. 321 des Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) gilt nur für die Lebenszeit des Arztes und seiner Hilfspersonen. Wie mit den Krankenakten umgegangen werden soll, wenn sie sich über die Lebenszeit des Arztes hinaus erhalten, wird nicht bestimmt. Diese Gesetzgebungslücke ist zu füllen und in Bezug auf die Patientenakten eine archivische Schutzfrist zu erlassen.

Absatz 4 definiert den Zeitpunkt des Beginns der Schutzfrist. Diese Rechtsnorm ist in Zusammenhang mit der in § 11 Abs. 3 genannten Bestimmung zu sehen, eine Akte unmittelbar nach Abschluss des entsprechenden Geschäftsvorgangs zu schliessen. Die Schutzfristen beziehen sich auf die Akten gemäss Definition in § 2 dieses Gesetzes und damit auch auf Akten, die noch nicht an das zuständige Archiv abgeliefert sind. Damit können die Akten der Benutzung durch die Öffentlichkeit grundsätzlich nicht durch eine bewusst und unbewusst verzögerte Ablieferung an das zuständige Archiv entzogen werden. Diese Rechtsnorm ist nicht unwichtig, weil die Archivierung sowohl auf kantonaler wie auf Gemeindeebene mit erheblichen Rückständen zu kämpfen hat.

## **§ 20 Zugang vor Ablauf der Schutzfrist im Allgemeinen**

Bei den Schutzfristen kann es sich nur um generelle Regelungen handeln, die die Arbeit der zuständigen Archive erheblich erleichtern und den schutzwürdigen Interessen betroffener Dritter Rechnung tragen. Es gibt jedoch erfahrungsgemäss immer wieder Fälle, wo Akten, die noch geschützt sind, zugänglich gemacht werden müssen oder sollten, weil andere Rechtsgüter überwiegen. Der Paragraph regelt das Verfahren in solchen Fällen. Das Einsichtsgesuch ist schriftlich einzureichen und wird mittels Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung beantwortet. Dies entspricht auf kantonaler Ebene bereits gängiger Praxis; auf kommunaler Ebene muss sich diese Praxis erst noch durchsetzen.

## **§ 21 Zugang durch die betroffene Person vor Ablauf der Schutzfrist**

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

## **§ 22 Zugang durch das abliefernde öffentliche Organ vor Ablauf der Schutzfrist**

Gut organisierte und gut erschlossene Archive dienen insbesondere auch den öffentlichen Organen, für die sie zuständig sind, als Informationsplattform zur kontinuierlichen Verwaltungsführung. Dementsprechend gilt es, das Archivgut schnell zu bearbeiten und den abliefernden Stellen im Bedarfsfall wieder zur Verfügung zu stellen. Jedoch ist die Schutzfrist dort verbindlich, wo es sich um Archivgut handelt, das unter Anwendung des Archivvorbehalts gemäss § 16 Abs. 2 TG DSG ins Archiv gelangt ist (Rückkoppelungsverbot). Allerdings gibt es auch in Bezug auf solches Archivgut ge-

legentlich Gründe, die für ein Abweichen vom sonst konsequent zu handhabenden Prinzip sprechen – namentlich auf kantonaler Ebene, wo viele Bestände archiviert werden, die dem Rückkoppelungsverbot unterstehen.

Absatz 3 ist das Pendant zum Recht betroffener Personen, gegebenenfalls eine Gendarstellung den Akten beifügen zu lassen. Um dieses Pendant in der Praxis zu gewährleisten, sind z. B. sämtliche Aktenumschläge, die im Staatsarchiv verwendet werden, mit dem Aufdruck versehen: „Dieses Dossier enthält geordnete und elektronisch registrierte Dokumente. Wir bitten Sie, die Reihenfolge der Dokumente nicht zu verändern, keine Dokumente zu entfernen oder hinzuzufügen, keine Vermerke auf den Dokumenten anzubringen“. Damit können zwar mögliche Verstösse nicht verhindert werden, aber immerhin wird das Bewusstsein für die Authentizität und Integrität einer Akte geschärft.

### **§ 23 Zugang zu Archivgut von Privaten**

Das Staatsarchiv übernimmt seit 1937 auch Privatarchive, sofern sie für den Kanton von geschichtlicher Bedeutung sind. Das soll es auch in Zukunft tun können (vgl. § 10 Ziff. 3). Viele Gemeindearchive tun für ihren Zuständigkeitsbereich Ähnliches. Das Staatsarchiv übernimmt Privatarchive als Geschenk und unter der Bedingung, dass in Bezug auf die Zugänglichkeit alle Normen, die für staatliche Akten gelten, zur Anwendung gebracht werden dürfen. Es ist aber möglich, dass Private in Bezug auf Schutzfristen Abweichendes verlangen. Bei interessanten Beständen könnte es sinnvoll sein, darauf einzugehen und eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen. Umgekehrt gibt es in diversen öffentlichen Archiven private Bestände, bei denen keine solche Abmachungen vorliegen; für sie ist es sinnvoll, die Bestimmungen des Gesetzes zur Anwendung zu bringen.

### **§ 24 Gebühr**

Mit Blick auf einen offenen Diskurs zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und den öffentlichen Organen auf der anderen Seite sind die öffentlichen Archive der Schweiz im Grundsatz unentgeltlich zu benutzen.

Allerdings kann es vorkommen, dass ein Archiv Dienstleistungen erbringt, die über die Normdienstleistung hinaus gehen, zumal wenn eine Benutzung nicht ein verfassungsrechtlich zugestandenes Recht betrifft, sondern lediglich ein Partikularinteresse. Das ist namentlich der Fall, wenn Reproduktionen verlangt werden.

Zudem bemühen sich die öffentlichen Archive, zumal bei Privatarchiven, zunehmend darum, mit den Beständen auch die Urheber- und Verwertungsrechte zu übernehmen, sei es durch Kauf, sei es durch Geschenk. In solchen Fällen ist es legitim, die Aufwände, die sich durch die Bearbeitung der Bestände ergeben, durch die Abgeltung von Urheber- und Verwertungsrechten zu amortisieren. Beim Staatsarchiv ist das namentlich bei literarischen Nachlässen sowie bei Nachlässen professioneller Fotografinnen und Fotografen oder Filmschaffenden der Fall.



## **5. Schlussbestimmung**

### **§ 25 Strafbestimmung**

Eine Strafbestimmung gab es in den bisherigen Verordnungen des Regierungsrates über das Staatsarchiv bzw. die Gemeindearchive nicht. Eine solche zu erlassen, ist konsequent und angesichts der Herausforderungen, die sich bei der elektronischen Aktenführung und Archivierung stellen, auch notwendig. Bekanntlich ist es auch im Kanton Thurgau schon zu rechtswidrigen Aktenvernichtungen gekommen. So wurden Ende der 1950er-Jahre die Fremdenpolizeiakten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs von der Fremdenpolizei selber vernichtet, obgleich das damalige Recht eine Ablieferung an das Staatsarchiv vorgesehen hätte. In einschlägigen Publikationen wird dieses Negativbeispiel seither immer wieder angeführt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Strafbestimmungen in Spezialgesetzen zulässig und nicht unüblich sind (z.B. in den Bereichen Bauwesen, Steuern, Natur- und Heimatschutz, Wald, Jagd, Fischerei).

## **IV. Änderung anderer Erlasse**

§ 36 Absatz 2 des Gesetzes über die Gemeinden ist aufzuheben, da das Gesetz über Aktenführung und Archivierung automatisch die Befugnis des Regierungsrates mit sich bringt, allenfalls notwendige Vollzugsvorschriften zu erlassen.

Der Verweis in § 16 Abs. 2 des Gesetzes über den Datenschutz ist anzupassen, indem neu die Bestimmungen des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung vorbehalten werden.

## **V. Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung dieses Gesetzes ist auf 2020 geplant.