



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN

Standeskommissionsbeschluss über die Aufbewahrung und Archivierung von Daten

Erläuternder Bericht

Appenzell, 3. September 2019



Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	1
2 StKB Archivierung: Allgemeine Bemerkungen.....	1
3 Bemerkungen zu den Regelungsinhalten	2

1 Ausgangslage

Die Landsgemeinde 2019 hat das Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG) angenommen. Dieses enthält im 5. Kapitel verschiedene Regelungen über die Aufbewahrung und Archivierung von Daten. Art. 33 und 35 regeln die allgemeine Pflicht zur Aufbewahrung und Archivierung von Daten. Art. 34 enthält eine Regelung über die Schutzfristen. Für gewöhnliches Archivgut beträgt diese 30 Jahre, im Falle von Archivgut mit besonders schützenswerten Personendaten 90 Jahre. Archivgut ohne Schutzfrist ist öffentlich. Für die Einsicht in diese Daten ist kein schriftliches Gesuch zu stellen. Es ist im Rahmen der Kapazitäten des Landesarchivs frei einsehbar. Gemäss Art. 36 des neuen Gesetzes regelt die Standeskommission für die Archivierung das Weitere und kann auch für die Aufbewahrung das Erforderliche festlegen. Das Gesetz wird am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Über den Umgang mit Schriftstücken und weiteren amtlichen Unterlagen sowie die Archivierung dieser Objekte besteht schon heute eine generelle Regelung, nämlich der Standeskommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut vom 17. Dezember 2013 (GS 432.101). Der Erlass konzentriert sich im Wesentlichen auf die Regelung der Organisation für das Landesarchiv und den Prozess der Archivierung. Er entspricht begrifflich, im Geltungsbereich und in den Regelungsinhalten nur teilweise dem Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz. Er muss totalrevidiert werden. Die Standeskommission hat einen Entwurf für einen neuen Erlass erstellt, den Standeskommissionsbeschluss über die Aufbewahrung und Archivierung von Daten (StKB Archivierung).

Das Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz und damit auch das Kapitel über die Aufbewahrung und Archivierung richtet sich an den Kanton, die Körperschaften der zweiten staatlichen Ebene und die öffentlich-rechtlichen Korporationen. Demgemäss ist die Archivierung neu auch für die Bezirke, Schul- und Kirchgemeinden sowie die Korporationen zu regeln. Hinsichtlich der Aufbewahrung beschränkt sich der Erlass wie bisher auf die Festlegungen, die notwendig sind, damit am Ende eine geordnete Archivierung vorgenommen werden kann.

Weil der Standeskommissionsbeschluss nicht nur für die kantonale Verwaltung gilt, sondern auch für weitere Körperschaften und die Korporationen, wird er einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Dieses dauert bis zum 31. Oktober 2019. Der Erlass des neuen Standeskommissionsbeschlusses ist im November geplant.

2 StKB Archivierung: Allgemeine Bemerkungen

Der Standeskommissionsbeschluss über die Aufbewahrung und Archivierung von Daten (StKB Archivierung) beruht auf dem neuen Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz. Er führt die Vorgaben gemäss Art. 33 bis 36 für den im Gesetz festgelegten Geltungsbereich aus.

Der Schwerpunkt der Regelung liegt bei der Archivierung. Für diese wird einerseits der Prozess für den Übergang der Aufzeichnungen von den verschiedenen Verwaltungsstellen zum Landesarchiv bis zur eigentlichen Archivierung beschrieben. Andererseits wird die Organisation des Landesarchivs als mit der Archivierung betraute Amtsstelle festgehalten. Hinsichtlich der Aufbewahrung werden lediglich Grundsätze festgelegt, die eingehalten werden müssen, dass am Schluss eine geordnete Archivierung gewährleistet ist.

3 Bemerkungen zu den Regelungsinhalten

I. Allgemeines

Dieser Titel regelt wie üblich die erlassumspannenden Belange.

Art. 1

Die Zweckbestimmung entspricht inhaltlich der heutigen Regelung in Art. 1 des Standeskommissionsbeschlusses über den Umgang mit Schriftgut. Wegen der neuen Begrifflichkeit im Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz sind redaktionelle Anpassungen vorzunehmen.

Art. 2

Der Geltungsbereich des neuen Standeskommissionsbeschlusses wird erweitert. Er entspricht jenem des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes, das die Grundlage für die Regelung bildet.

Abweichende Vorgaben gemäss kantonalem oder Bundesrecht sind vorbehalten. So enthalten beispielsweise die Prozessordnungen für die Gerichte und Verwaltungsstellen gewisse Vorgaben über die Aktenführung. Weiter ergeben sich Vorgaben auch aus zivilrechtlichen Erlassen, beispielsweise die Pflicht zur Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher gemäss dem Obligationenrecht, die auch von Verwaltungsstellen in ihrer Buchführung subsidiär zu beachten sind.

Hingegen ist es nicht möglich, dass die kantonalen Vorschriften durch gegenteilige Bestimmungen in einem Gemeindeerlass geändert werden. Das höherstufige Recht geht vor.

Art. 3

Daten sind nach Art. 3 Abs. 4 DIAG alle der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Aufzeichnungen. Art. 3 Abs. 1 StKB Archivierung ergänzt diesen Grundsatz mit den häufigsten Erscheinungsformen. Elektronische Daten werden bewusst nicht genannt. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass elektronische Daten zur Archivierung entgegengenommen werden. Das Primat liegt derzeit aber noch bei den Papierakten (siehe dazu Bemerkung zu Art. 11).

Auch der Organbegriff lehnt sich an jenem im DIAG an. Der Begriff wird im Standeskommissionsbeschluss an etlichen Stellen gebraucht.

Als Archivgut gilt nicht nur, was das Landesarchiv dauerhaft aufbewahrt, sondern bereits das, was ihm zur Archivierung übergeben wurde. Unter diesem Material befinden sich viele Daten, die im Prozess der Aussonderung wegfallen und entsorgt werden, die also nie ins Langzeitarchiv kommen. Diese Erweiterung des Archivgutbegriffs ist erforderlich, weil die Zuständigkeit für die Behandlung von Einsichtsgesuchen für alles Archivgut, also für sämtliche Daten, die dem Landesarchiv übergeben wurden, einheitlich beim Landesarchiv liegen sollte. Es wäre kaum praktikabel, wenn die abgebende Amtsstelle für die Einsichtsgewährung von Akten zuständig bliebe, die unter Umständen schon lange Zeit nicht mehr bei ihr sind.

Die Begriffe der Aufbewahrung und Archivierung orientieren sich an den üblichen Definitionen im Archivwesen.

II. Landesarchiv

Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich weitgehend den Organisationsvorschriften über das Landesarchiv, wie sie bereits heute im Standeskommissionsbeschluss über den Umgang von Schriftgut enthalten sind.

Art. 4

Die Regelung entspricht Art. 4 im heute geltenden Standeskommissionsbeschluss. Es ergeben sich keine Änderungen.

Art. 5

Auch die Aufgaben entsprechen weitgehend den heute im Standeskommissionsbeschluss festgehaltenen Pflichten. Einzig der Erlass einer Benutzerordnung für das Landesarchiv wird neu aufgenommen.

Art. 6

In erster Linie dient das Landesarchiv der Sicherung wichtiger Daten, die in Ausübung einer öffentlichen Aufgabe erstellt wurden. Auf die Urheberschaft eines Dokuments kommt es nicht an. So gehört selbstverständlich auch das Gesuch eines Privaten, welches dieser erstellt und einer Behörde geschickt hat, zu den öffentlichen Akten. Es ist im öffentlichen Dossier abzulegen, in welchem der Fall dokumentiert wird.

Das Landesarchiv kann aber auch Akten übernehmen, die nicht zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erstellt wurden. Schon heute befinden sich im Archiv auch private Nachlässe und Archive von Unternehmen, Vereinen und anderen privatrechtlichen Organisationen. Solche Bestände werden übernommen, wenn die Akten ein bedeutendes Ereignis, eine Epoche oder eine wichtige Person dokumentieren. Solche nicht im Rahmen einer öffentlichen Aufgabe erstellten Akten gelten wie die übrigen Daten mit der Übergabe an das Landesarchiv als Archivgut. Für sie gelten die für den Hauptbestand üblichen Schutzfristen und Einsichtsrechte.

Wird privates Gut übernommen, sollte darüber ein Vertrag abgeschlossen werden. Dies sollte im Übrigen auch für Archive ausserhalb des Landesarchivs gelten. Das Landesarchiv kann für diese eine entsprechende Weisung erlassen (siehe dazu auch die Bemerkung zu Art. 21).

Art. 7

Das Landesarchiv hat nicht nur einen Sicherungsauftrag, sondern auch die Aufgabe der Vermittlung. Es fördert die Kenntnisse über das historische Archivgut und unterstützt die wissenschaftliche Auswertung (Art. 5 Abs. 2 lit. d und e). Das Archiv soll daher zu einem gewissen Grad öffentlich sein.

Allerdings können nicht alle Dokumente frei einsehbar sein. Bereits das Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz hält fest, dass für einen Teil des Bestands Schutzfristen bestehen (Art. 34 DIAG). Für gewöhnliche Akten beträgt die Schutzfrist 30 Jahre, für solche mit besonders schützenswerten Personendaten 90 Jahre. Für die Einsicht in geschützte Akten gelten die Einsichtsrechte, wie sie für amtliche Dokumente nach Art. 25 ff. DIAG generell gelten. Es muss ein schriftliches Gesuch gestellt werden. In der Gesuchsbehandlung ist abzuwägen, ob der Offenlegung überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen oder ein anderer gesetzlicher Ausschlussgrund vorliegt.

Nach dem Ablauf der Schutzfrist sind die Akten öffentlich. Für die Einsichtnahme braucht es grundsätzlich kein schriftliches Gesuch mehr. Die Benutzerordnung kann allenfalls gewisse Formen der Eingaben verlangen.

Die Benutzung kann mit Auflagen oder Bedingungen verbunden werden. Auch hierzu kann die Benutzerordnung Genaueres ausführen.

Art. 8

Diese Regelung gilt bereits heute (Art. 8 Ständekommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut).

Art. 9 und 10

Auch diese Bestimmungen finden sich bereits im heutigen Ständekommissionsbeschluss. Es ergeben sich daher keine Änderungen.

III. Aufbewahrung und Archivierung

In diesem Kapitel folgt die Regelung des Übergangs der Daten aus der Verwaltung ins Archiv. Der Prozess entspricht weitgehend dem heute eingespielten Verfahren in der kantonalen Verwaltung.

Art. 11

Massgeblich für die Aufbewahrung und Archivierung sind derzeit noch die Papierakten. Zwar werden in der Verwaltungstätigkeit Dokumente heute praktisch ausschliesslich elektronisch erzeugt. Insbesondere postalisch eingehende Akten werden aber noch längst nicht überall elektronisch erfasst, sodass die elektronischen Ablagen nicht vollständig sind. Weil das Landesarchiv nicht einen Teil der Akten elektronisch und einen Teil physisch übernehmen kann, ist es nach wie vor angezeigt, für die Aufbewahrung und Archivierung auf die Papierakten zu setzen.

Die Einführung einer geordneten elektronischen Ablage bedarf klarer Regeln. So sind beispielsweise für die Ablagefiles oder das Scannen bestimmte Standards festzulegen. Die elektronische Archivierung setzt zusätzlich voraus, dass eine elektronische Schnittstelle für die Ablieferung besteht. Solange diese Voraussetzungen noch nicht bestehen, liegt das Primat beim Papier.

Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass schon heute elektronische Daten ins Archiv gehen. Das Landesarchiv kann in ausgewiesenen Fällen solche Daten entgegennehmen. Eine solche Übergabe kann geboten sein, wenn der Ausdruck elektronischer Daten kaum möglich oder nicht sinnvoll ist. Dies dürfte bei elektronisch erfassten Fotos und Filmen regelmässig der Fall sein. Die elektronischen Dateien enthalten häufig weit mehr an Informationen als der physische Ausdruck.

Art. 12

Für die Aufbewahrung werden einige wenige Vorgaben gemacht, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Übergabe der Daten an das Landesarchiv reibungslos klappt. Wie die Ablage in den Ämtern und Verwaltungsstellen im Detail organisiert werden muss, obliegt im Rahmen dieser Vorgaben weiterhin den dafür verantwortlichen Organen.

Art. 13

Bereits aufgrund von Art. 33 Abs. 2 DIAG sind die Ämter und Verwaltungsstellen verpflichtet, dem Landesarchiv die Daten anzubieten. In Art. 13 des Ständekommissionsbeschlusses wird diese Pflicht noch konkretisiert.

In der Regel sollen Akten spätestens nach 10 Jahren angeboten werden. Es gibt aber auch Aktenreihen, die länger regelmässig in einem Amt gebraucht werden. So ist das Schatzungsamt darauf angewiesen, das umfangreiche Liegenschaftskataster des Kantons ständig griffbereit zu haben. In diesen Fällen müssen für die Anbietepflicht andere Fristen gelten.

Wie das Verfahren für das Angebot ausgestaltet ist, regeln Art. 15 und 16.

Art. 14

Die Bestimmung enthält zunächst eine positive Umschreibung der anzubietenden Daten und danach einen Katalog an Akten, die nicht anzubieten sind. Die Aufzählungen sind nicht abschliessend. Bei den Daten, die grundsätzlich nicht anzubieten sind, kann es in Einzelfällen dennoch von Bedeutung sein, dass das Landesarchiv zur Illustration einer Entwicklung oder einer bedeutenden Begebenheit einzelne Dossiers oder Dokumente haben möchte.

Das Landesarchiv kann zur Optimierung des Ablieferungsablaufs mit den Amtsstellen und Verwaltungen direkt festlegen, was angeboten werden soll und was nicht.

Art. 15

Um die Ablieferungen geordnet vornehmen zu können und damit gegebenenfalls für die Übernahme Platz organisiert werden kann, sollen Ablieferungen angemeldet werden. Für die Anmeldung steht ein elektronisches Formular zur Verfügung.

Das Landesarchiv wählt aufgrund der Angebotsliste aus, welche Daten es übernehmen möchte. Nicht übernommenes Gut obliegt weiterhin der Herrschaft der abgebenden Amtsstelle. Im Regelfall wird diese direkt die Entsorgung der Daten organisieren. Allenfalls kann es aber auch geboten sein, die Akten oder einzelne davon noch für eine gewisse Zeit aufzubewahren.

Art. 16

Die Regelung entspricht der heutigen Praxis und ist bereits im Ständekommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut enthalten (Art. 11 Abs. 1).

Art. 17

Dokumente, die in der Vorbereitung der Archivierung oder im Archivierungsprozess ausgesondert werden, können grundsätzlich entsorgt werden. Vorbehalten sind gesetzliche Vorgaben oder administrative Weisungen über die Aufbewahrung. Solche Weisungen sind beispielsweise direkte Anordnungen der vorgesetzten Organe. So kann beispielsweise die Ständekommission für die kantonale Verwaltung generelle Weisungen über die Aufbewahrung erlassen, die für einzelne Aktenreihen längere Fristen enthalten.

Der Amtsstelle steht im Rahmen der Vorgaben das Recht zu, die nicht abzuliefernden Akten zu entsorgen. Sie kann aber aus sachlichen Gründen auch vorübergehend oder bis auf weiteres darauf verzichten.

Das Landesarchiv ist für die Langzeitarchivierung zuständig. Es übernimmt grundsätzlich keine Bestände auf, die nicht für die Langzeitarchivierung in Frage kommen. Müssen also beispielsweise sämtliche Belege einer Amtsstelle zehn Jahre aufbewahrt werden und werden sie danach entsorgt, können sie nicht dem Landesarchiv zur Lagerung übergeben wer-

den. Das Landesarchiv kann in begründeten Fällen Ausnahmen bewilligen, soweit der Platz für eine Aufnahme überhaupt besteht.

Art. 18

Archivgut ist nach Ablauf der Schutzfristen öffentlich. Normalerweise ist dies nach 30 Jahren der Fall, bei besonders schützenswerten Personendaten nach 90 Jahren. Für Archivgut in der Schutzfrist entscheidet das Landesarchiv über die Einsicht. Als Archivgut gelten alle Daten, die dem Landesarchiv übergeben wurden. Gehen Einsichtsgesuche für Archivgut bei der fachlich zuständigen Amtsstelle oder bei einem Exekutivorgan ein, sind diese dem Landesarchiv weiterzuleiten. Grundsätzlich entscheidet die Landesarchivarin oder der Landesarchivar über die Einsichtsgabe. In Zweifelsfällen nimmt sie oder er Rücksprache mit der fachlich zuständigen Amtsstelle. Beziehen sich Gesuche auf besonders schützenswerte Daten, ist die Ständekommission für die Einsichtsgewährung zuständig. Diese Zuständigkeitsordnung gilt für das gesamte Archivgut, also auch für Daten, die nicht aus der kantonalen Verwaltung stammen (z.B. Nachlässe). Im konkreten Anwendungsfall kann es allerdings geboten sein, die fachliche Einschätzung des ursprünglich zuständigen Organs einzuholen.

Die Amtsstellen können Daten, die sie selber dem Landesarchiv übergeben haben, jederzeit einsehen. Sie müssen hierfür kein Einsichtsgesuch stellen, sondern können direkt Einsicht nehmen oder gegebenenfalls um Kopien nachfragen.

Art. 19

In Daten, die nicht im Landesarchiv lagern, kann nach Massgabe des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes Einsicht genommen werden. Hierfür sind schriftliche Einsichtsgesuche erforderlich.

In der kantonalen Verwaltung werden gewöhnliche Einsichtsfälle durch die Leitungen der Ämter und Dienststellen behandelt. Sind besonders schützenswerte Personendaten betroffen, ist die Ständekommission zuständig.

Für die kantonalen Anstalten samt dem Gymnasium muss die Leitung die interne Zuständigkeit für die Einsichtsgabe regeln. Dies gilt auch für die besonders schützenswerten Personendaten.

Die Appenzeller Kantonalbank fällt nicht unter diese Regelung, da sie dem Ständekommissionsbeschluss nach Art. 2 Abs. 1 generell nicht untersteht. Hingegen gilt die Regelung auch für die Korporationen. Der Begriff der Organisation bezieht sich auf Private, die ausnahmsweise öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, beispielsweise die Pro Senectute, die aufgrund eines Leistungsauftrags öffentlich-rechtliche Tätigkeiten vornimmt.

Art. 20

Mit dieser Bestimmung wird festgelegt, an wen Einsichtsgesuche zu richten sind. Wird ein Gesuch bei einer sachlich nicht zuständigen Stelle eingegeben, ist es weiterzuleiten.

Art. 21

Insbesondere für grössere Körperschaften kann es unter Umständen sinnvoll sein, dass sie für sich selber die Langzeitarchivierung organisieren. Dies ist beispielsweise schon heute im Bezirk Oberegg der Fall. Das soll weiterhin möglich sein. Zur Sicherung anerkannter Archivierungsstandards kann das Landesarchiv für diese externen Archive verbindliche Weisungen über die Archivierung erlassen. Damit soll auch gewährleistet werden, dass solche Archive, wenn sie dereinst dann doch ins Landesarchiv überführt werden sollen, möglichst problemlos übernommen werden können.

Auch für diese Archive sollen die Schutzfristen für das Landesarchiv gelten. Eine Ausnahme ist dann geboten, wenn die externe Archivierung ausnahmsweise durch ein Staatsarchiv besorgt wird. Dann sollen die dort geltenden Schutzfristen und Benutzungs- sowie Einsichtsrechte gelten. Eine solche Konstellation ist denkbar, wenn Organisationen grenzübergreifend tätig sind und eine einheitliche Archivierung vorgenommen werden soll. Solches Material kann dann unter Umständen im Staatsarchiv von Appenzell A.Rh. oder St.Gallen gelagert werden.

IV. Schlussbestimmung

Art. 22

Der bisherige Standeskommissionsbeschluss, der sich mit der Archivierung befasste, kann aufgehoben werden.

Inkrafttreten

Der neue Standeskommissionsbeschluss soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.