



**Direktionsverordnung über die Verwaltung
und Archivierung der Unterlagen von
öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach
Gemeindegesezt und deren Anstalten
(ArchDV Gemeinden)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Archivgesetz vom 31. März 2009 und Archivverordnung vom 4. November 2009.....	1
2.2 Archivführung in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten.....	2
3. Grundzüge der Neuregelung.....	3
3.1 Terminologie.....	3
3.2 Änderungen gegenüber der bisherigen Archivführung in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten.....	3
4. Erlassform.....	5
5. Erläuterungen zu den Artikeln	5
5.1 ArchDV Gemeinden.....	5
5.2 Inkrafttreten.....	36
5.3 Anhang	36
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	37
7. Finanzielle Auswirkungen.....	37
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen	37
9. Auswirkungen auf die Gemeinden.....	37
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	38
11. Ergebnis der Konsultationsverfahren bei interessierten Kreisen.....	38

**Vortrag
der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
zur Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen
von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren
Anstalten
(ArchDV Gemeinden)**

1. Zusammenfassung

Zur Verbesserung des Archivwesens und als Grundlage für den Aufbau von elektronischen Archiven schuf der Kanton Bern im Jahr 2009 eine umfassende Rechtsgrundlage. Der Grosse Rat beschloss mit dem Gesetz vom 31. März 2009 über die Archivierung (ArchG)¹ die Grundlagen auf Gesetzesstufe, der Regierungsrat genehmigte mit der Verordnung vom 4. November 2009 über die Archivierung (ArchV)² die Ausführungsbestimmungen insbesondere für die Archivierung in der kantonalen Zentralverwaltung. Das neue Gesetz und Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der neuen Verordnung über die Archivierung gelten – wie die Informations- und Datenschutzgesetzgebung – auch für die Organe der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Artikel 2 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG)³ und deren Anstalten nach Artikel 65 GG (im folgenden als *Gemeinden* bezeichnet). Die Archivführung der Gemeinden wurde bis zum Erlass des ArchG und der ArchV durch die Artikel 128 bis 138 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV)⁴ und die BSIG-Weisung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) *Gemeindearchive/Aktenaufbewahrung in der Gemeinde* vom 24. September 2007⁵ geregelt. Mit der neuen Archivierungsgesetzgebung wurden die erwähnten Vorschriften der GV aufgehoben und die Weisung durch eine Direktionsverordnung der JGK ersetzt.

In Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b ArchV überträgt der Regierungsrat der JGK die Zuständigkeit zur Regelung der Archivführung der Gemeinden, ihrer Anstalten und von Körperschaften, die dem Gemeindegesetz unterstellt sind. Gestützt auf diese Delegation erlässt die JGK die Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten (ArchDV Gemeinden). Sie beschränkt sich auf den speziellen Regelungsbedarf bezüglich der Verwaltung und Archivführung in den Gemeinden. Auf die Wiederholung von Bestimmungen der übergeordneten Archivgesetzgebung wird mehrheitlich verzichtet.

2. Ausgangslage⁶

2.1 Archivgesetz vom 31. März 2009 und Archivverordnung vom 4. November 2009

Am 31. März 2009 hat der Grosse Rat dem neuen Archivgesetz zugestimmt.⁷ Damit wurde das Archivwesen im Kanton Bern zum ersten Mal auf Gesetzesstufe geregelt. Das Archivgesetz umschreibt den Auftrag des Gesetzgebers an die kantonalen und kommunalen Verwaltungsträger im Bereich der Sicherung und Überlieferung der Zeugnisse des staatlichen

¹ BSG 108.1.

² BSG 108.111.

³ BSG 170.11.

⁴ BSG 170.111.

⁵ Weisung der JGK Nr. 1/170.111/3.1 vom 24. September 2007 in der Bernischen Systematischen Information Gemeinden (BSIG).

⁶ Vgl. auch Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 10. Dezember 2008 zum Gesetz über die Archivierung (ArchG) (im Folgenden zitiert: „Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008“), Tagblatt des Grossen Rates 2009, Beilage 14; Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat vom 29. Oktober 2009 zur Verordnung über die Archivierung (ArchV) (im Folgenden zitiert: „Vortrag zur ArchV vom 29. Oktober 2009“).

⁷ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 218, sowie Beilage 14.

Handelns für die Gegenwart und die Zukunft. Es liefert die Grundlage, um die Qualität der Registraturen in der Verwaltung zu verbessern und die Archivierung von elektronischen Unterlagen zu sichern. Ziel der neuen Gesetzgebung ist das Verankern dreier zentraler Stossrichtungen: Festlegung der Aufgaben des Archivwesens im Spannungsfeld zwischen Informationsrecht und Datenschutzrecht, bessere und effizientere Organisation des bernischen Archivwesens und die Regelung der Archivierung von elektronischen Unterlagen.

Mit indirekter Gesetzesänderung in Artikel 28 ArchG wird Buchstabe *h* von Artikel 161 GG, wonach der Regierungsrat Vorschriften über die Aufbewahrung wichtiger Akten der Gemeinden erlässt, aufgehoben. Gleichzeitig wird Artikel 69a GG eingefügt, worin bestimmt wird, dass für die Archivierung der Gemeinden die Vorschriften der kantonalen Gesetzgebung über die Archivierung gelten sollen. Die Artikel 128 ff. GV (Titel IX. Archivierung) werden aufgehoben.

Die grundlegenden Bestimmungen des Archivgesetzes erfordern eine weitere Konkretisierung auf Verordnungsstufe, wobei Artikel 11 und 12 ArchG die Struktur der Ausführungserlasse festlegen: Die am 4. November 2009 vom Regierungsrat verabschiedete Archivverordnung bildet die Grundlage für die Umsetzung des Archivgesetzes in der kantonalen Zentralverwaltung und bei den Privaten, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Die JGK regelt die Archivführung in den Gemeinden und bei ihrer dezentralen Verwaltung. Als weitere Konkretisierung der Vorgaben von ArchG und ArchV werden Direktionsverordnungen erlassen.

Als neue Aufgabe in der Archivgesetzgebung verankert wird die Verwaltung und Archivierung von elektronischen Unterlagen. Die tägliche Verwaltung, die Ablage, die Aufbewahrung und die Archivierung elektronischer Daten in der öffentlichen Verwaltung stellt eine der grössten Herausforderungen im Bereich der dauerhaften Sicherung moderner Datenträger dar. Bereits in den Vorträgen zum ArchG und zur ArchV wird darauf hingewiesen, dass bezüglich der elektronischen Langzeitarchivierung lediglich einige Prinzipien und Grundsätze festgehalten werden.⁸ Gleiches gilt auch für die vorliegende Direktionsverordnung. Sie unterscheidet zwar zwischen der Verwaltung und Archivierung von Unterlagen auf Papier und solchen in digitaler Form, kann indes aber auch nicht mehr als die bestehenden Grundsätze festhalten. Zudem gibt es weder in der kantonalen Verwaltung noch beim Bund oder in anderen Kantonen eine bewährte Praxis. Es ist noch zu früh, diesen Bereich rechtlich in allen Einzelheiten zu regeln.⁹

2.2 Archivführung in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten

Archive sind wesentliche Eckpfeiler des Öffentlichkeitsprinzips. Es ist zentrale Aufgabe, die für die Öffentlichkeit wichtigen Informationen auszuwählen, zu sichern und den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung zu stellen, heute und in Zukunft. Das Recht auf Einsichtnahme in die Unterlagen kann aber nur wahrgenommen werden, wenn die Behörden ihre physischen und elektronischen Unterlagen nach klaren Kriterien verwalten, ablegen und aufbewahren. Ausserdem sollen die historisch bedeutsamen Unterlagen der wissenschaftlichen Forschung zur Verfügung gestellt werden können. Der Prozess der Sicherung und der effizienten Verwaltung von Unterlagen beginnt bereits bei der täglichen Arbeit von Behörden und Verwaltung und endet erst mit der geordneten und gesicherten Vernichtung von Unterlagen oder ihrer dauerhaften Aufbewahrung in einem Langzeitarchiv.

Die Registraturen und Aktenablagen haben sich in manchen Verwaltungen eher verschlechtert. Die Verbreitung der elektronischen Datenverarbeitung machte Informationen und Unterlagen schnell und leicht verfügbar, so dass auf ihre Selektion und langfristige Sicherung zu wenig Augenmerk gelegt wurde. Es besteht die Gefahr, dass der physischen Ablage der Unterlagen nicht mehr die notwendige Bedeutung beigemessen wird. Die Handhabung der Verwaltung und Archivierung von elektronischen Unterlagen, insbesondere

⁸ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 3 ff.

⁹ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 3 ff und Vortrag zur ArchV vom 9. Oktober 2009, S. 2.

im Bereich des wachsenden E-Mail-Verkehrs, müssen ebenfalls geregelt werden und dazu braucht es die entsprechenden rechtlichen Grundlagen.

Das neue Archivgesetz gilt für alle Organe des Kantons und der Gemeinden sowie für Private, welche öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Mit der Archivführungspflicht wird den Gemeinden (und als Exekutivorgan vor allem dem Gemeinderat), auch die Pflicht übertragen, die ordnungsgemässe Verwaltung und Archivierung zu beaufsichtigen und nötigenfalls Massnahmen einzuleiten, um eine einwandfreie Archivführung gewährleisten zu können. Eine Vernachlässigung dieser Pflicht kann einer Amtspflichtverletzung gleichkommen. Dies bedingt auch, dass die Gemeinde die Verwaltung und Archivierung ihrer Unterlagen organisiert und diesbezüglich klare Zuständigkeiten festlegt. Dabei darf der Einbezug und die Berücksichtigung der kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle, deren Aufgabe unter anderem darin besteht, die Datensicherung zu überwachen, nicht vergessen werden. Im Übrigen obliegt es den Regierungsstatthalterämtern, im Rahmen ihrer ordentlichen Aufsichtstätigkeit die ordnungsgemässe Verwaltung und Archivierung in den Gemeinden soweit nötig, zu kontrollieren und allenfalls Verbesserungen zu veranlassen.

Mit dem vorliegenden Erlass werden auf Stufe Direktionsverordnung die speziellen Regelungen für die Gemeinden geschaffen.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Terminologie

In der vorliegenden Direktionsverordnung werden die in Artikel 3 ArchG definierten Begriffe verwendet. Erwähnenswert ist, dass anstelle des Begriffes *Akten* durchwegs die Bezeichnung *Unterlagen* benutzt wird. Der bisher verwendete Begriff *Akten* wird ausschliesslich mit dem Trägermedium Papier verbunden, was nicht mehr der Definition von *Unterlagen* entspricht. Nach Artikel 3 Absatz 1 ArchG sind Unterlagen aufgezeichnete Informationen, unabhängig vom Datenträger, sowie alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten, die für das Verständnis der Informationen und deren Nutzung nötig sind.

Als *Archivgut* gelten alle Unterlagen, die ein Archiv nach den Vorschriften der Archivgesetzgebung zur dauernden Aufbewahrung übernommen hat.

Die Direktionsverordnung regelt nicht nur die Archivierung, sondern auch die *Verwaltung* der Unterlagen. Mit Verwaltung ist der gesamte Prozess der Erstellung, Bewirtschaftung, Ablage und Aufbewahrung sowohl der elektronischen als auch der Unterlagen auf Papier gemeint. Die ordnungsgemässe Bewirtschaftung, Ablage und Aufbewahrung ist insbesondere bei den elektronischen Unterlagen von zentraler Bedeutung, um die langfristige Sicherstellung gewährleisten zu können (vgl. mehr dazu unter Art. 4 ff.).

Im Zusammenhang mit der Gleichstellung der elektronischen Unterlagen und denjenigen auf Papier ergibt sich zusätzlicher Regelungsbedarf für die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER), Aufbewahrung und Langzeitarchivierung. Einige Begriffe aus diesem Themengebiet stammen aus dem englischen Sprachraum und benötigen weiterführende Erklärungen (vgl. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen in Ziffer 5).

3.2 Änderungen gegenüber der bisherigen Archivführung in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten

Seit langem werden die Details des Archivwesens der Gemeinden durch die JGK in einer BSIG-Weisung geregelt. Bei der Verankerung der Archivierungspflicht auf Gesetzes- und Verordnungsstufe wurde bewusst auf die bereits bestehenden archivrechtlichen Strukturen und Regelungen Rücksicht genommen. Die in der BSIG-Weisung der JGK enthaltenen Vorgaben bezüglich der Archivierung für die Gemeinden sollen im Wesentlichen beibehalten werden.¹⁰

¹⁰ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 9.

Teilweise an die übergeordnete kantonale Gesetzgebung anzupassen sind die bisher in der BSIG-Weisung aufgeführten Aufbewahrungsfristen, welche neu im Anhang zur ArchDV Gemeinden als verbindliche Mindestaufbewahrungsfristen aufgelistet werden. Während zum einen die gesetzlichen Bestimmungen oder Erlasse, in welchen die Fristen vorgesehen sind, geändert haben, wurden bei anderen Unterlagen die Aufbewahrungsfristen verlängert, verkürzt oder aufgehoben.

Neuerungen für die Gemeinden werden insbesondere im Bereich der Verwaltung von Unterlagen und im Bereich der elektronischen Unterlagenverwaltung und -archivierung eingeführt. Weil die Unterlagen in zunehmendem Masse in elektronischer Form erstellt, verwaltet und abgelegt werden, muss auch die Aufbewahrung und *Langzeitarchivierung* auf das neue Medium abgestimmt werden.

Während bereits heute oft elektronische Geschäftsverwaltungs (GEVER)- und Ablagesysteme verwendet werden, hinkt die Praxis der elektronischen Langzeitarchivierung dieser Entwicklung nach. Vermehrt wird festgestellt, dass die Gemeinden ihre gesamten Unterlagen oder Teile davon zwar ausschliesslich in elektronischen Systemen bearbeiten und verwalten, dass jedoch die Art und Weise der Aufbewahrung oder die Systeme der elektronischen Archivierung nicht den technischen und organisatorischen Anforderungen entsprechen, welche eine sichere Langzeitarchivierung und damit den Erhalt der Unterlagen gewährleisten können. Es besteht Handlungsbedarf.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren für das ArchG wurde das Anliegen eingebracht, die technischen und finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden zu berücksichtigen und keinen Zwang zur Schaffung eines elektronischen Archivs einzuführen.¹¹ Will eine Gemeinde ihre Unterlagen jedoch ausschliesslich oder teilweise in elektronischen Systemen archivieren oder – was zurzeit noch viel häufiger geschieht – Unterlagen mit elektronischen Systemen verwalten und ablegen, so müssen die entscheidenden Fragen über die Aufbewahrung und Langzeitarchivierung bereits bei der Konzeption eines solchen elektronischen Ablagesystems geklärt werden, damit nachträgliche Anpassungskosten und Datenverluste vermieden werden können.¹² Eine funktionierende Langzeitarchivierung in elektronischer Form basiert auf einem einwandfreien Records Management in der Gemeinde (vgl. mehr dazu in Artikel 4 ff.).

Bei der Umsetzung vorliegender Direktionsverordnung stellt die Sensibilisierung der Gemeinden für die Komplexität und Wichtigkeit einer ordentlichen und systematischen Verwaltung der Unterlagen als optimale Vorbereitung für die spätere Archivierung ein wichtiges Ziel dar. Insbesondere im Hinblick auf die Zukunft sollten bereits heute die Grundlagen der elektronischen Geschäftsverwaltung so ausgestaltet werden, dass zu einem späteren Zeitpunkt mit möglichst wenig Zusatzaufwand auf ein digitales Archivierungssystem umgestellt werden kann. Den Gemeinden soll vor Augen geführt werden, welche Probleme entstehen können, wenn der Unterlagenverwaltung, unabhängig davon ob diese auf Papier oder in elektronischen Systemen erfolgt, zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Damit soll das Bewusstsein für den drohenden Datenverlust im Falle einer Langzeitarchivierung ohne geeignete technische und systematische Grundlagen gestärkt werden. Aus diesem Grund wird ein Kapitel über die Bearbeitung und Aufbewahrung der Unterlagen in den Verwaltungsprogrammen, der Ablage und im Zwischenarchiv (befristete Aufbewahrung) in die Direktionsverordnung eingefügt. Die Bestimmungen gelten sowohl für die Unterlagen auf Papier als auch für elektronische Unterlagen (Artikel 12 – 19). Für den Fall, dass eine Gemeinde elektronisch archiviert, werden zusätzliche Anforderungen bei der Sicherung und Erschliessung der Unterlagen festgehalten. So wird bei der digitalen Archivierung das Dossierprinzip konsequent verlangt, damit die elektronischen Unterlagen mit Hilfe des Findmittels jederzeit wieder aufgefunden werden können (vgl. mehr dazu in Artikel 27).

¹¹ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 21.

¹² Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 11.

Wo die Langzeitarchivierung der Unterlagen noch auf Papier erfolgt, ist eine Erschliessung bis auf Dossierebene nicht zwingend notwendig. Anders als bei der elektronischen Langzeitarchivierung können die Gemeinden die Auffindbarkeit des Archivguts auf Papier auch anderweitig gewährleisten.

4. Erlassform

Durch die Schaffung eines einheitlichen Archivgesetzes für die kantonalen und kommunalen Organisationseinheiten kann der Bedeutung, die das Archivrecht im Dreiecksverhältnis zum Informationsrecht und Datenschutz erhalten hat, Rechnung getragen werden. Um den unterschiedlichen Behördenstrukturen gerecht zu werden, sind besondere Regelungen für die einzelnen kantonalen Organe, Anstalten und Körperschaften sowie für die Gemeinden und deren Anstalten notwendig. Diese Regelungen werden auf Direktionsverordnungsstufe erlassen. Die für die Archivführung der Gemeinden benötigten speziellen Regelungen werden in der vorliegenden Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten (ArchDV Gemeinden) erlassen.

5. Erläuterungen zu den Artikeln

5.1 ArchDV Gemeinden

Artikel 1

In *Absatz 1* wird der Gegenstand und Geltungsbereich festgelegt. Die Direktionsverordnung regelt die Verwaltung und Archivierung von Unterlagen. Sie ist anwendbar für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Artikel 2 Absatz 1 GG und für deren Anstalten gemäss Artikel 65 GG (im Folgenden als *Gemeinden* bezeichnet). Mit der Bezeichnung *Gemeinden* sind sämtliche in Artikel 2 Absatz 1 GG aufgeführten öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemeint: Einwohnergemeinden, Burgergemeinden, burgerliche Korporationen, Gemischte Gemeinden, Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden der Landeskirchen, Gemeindeverbände, Unterabteilungen, Schwellenkorporationen und Regionalkonferenzen. Hinzu kommen die selbstständigen Anstalten der Gemeinden nach Artikel 65 GG.

Neben der Archivierung ist auch die *Verwaltung* der Unterlagen Bestandteil dieser Verordnung. Mit *Verwaltung* ist der gesamte organisatorische und technische Prozess der Bewirtschaftung (Aktenführung und Ablaufsteuerung sowie die Geschäftskontrolle), Ablage und Aufbewahrung der Unterlagen in einer vorarchivarischen Phase gemeint. Für eine ordnungsgemässe endgültige Archivierung ist die Planung und Durchsetzung einer optimalen Vorarbeit bei der Eröffnung, Bearbeitung, Ablage und Aufbewahrung der Unterlagen Voraussetzung (vgl. mehr dazu unter Art. 4 ff.).

Absatz 2 wiederholt den Grundsatz von Artikel 7 ArchG, wonach die elektronischen Unterlagen denjenigen auf Papier gleichgestellt sind. Es wird zudem festgehalten, dass für die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen auf Papier und derjenigen in digitaler Form separate Vorschriften in diese Direktionsverordnung aufgenommen wurden. Mit dem Vorgehen soll die Lesbarkeit für die Gemeinden erleichtert werden.

In *Absatz 3* wird darauf hingewiesen, dass sich die Verwaltung und Archivierung von Unterlagen der privatrechtlichen Organisationen und Personen, welche für eine Gemeinde dauerhaft eine öffentliche Aufgabe erfüllen, nach den Bestimmungen des Archivgesetzes richten.

Artikel 2

Diese Bestimmung enthält die Begriffsbeschreibung des *Gemeindearchivs*. Im Wortlaut enthalten sind die Funktionen der Archivierung von Unterlagen, nach welchen einerseits dem Öffentlichkeitsprinzip Rechnung getragen werden soll und andererseits die Sicherstellung von bedeutenden Unterlagen der Gemeinden für die wissenschaftliche Forschung gewährleistet wird. Demnach handelt es sich beim Gemeindearchiv um eine Einrichtung zur dauernden Aufbewahrung der aus den Aufgaben, der Tätigkeit, den Beschlüssen von Organen und der Verwaltung der Gemeinde hervorgegangenen archivwürdigen Unterlagen. Mit der Aufzählung der verschiedenen Handlungsebenen einer Gemeinde (Aufgabenerfüllung, weitere Tätigkeiten und Verwaltung der Gemeinde) soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden nicht nur die Unterlagen aus der alltäglichen und ordentlichen Aufgabenerfüllung dauerhaft aufbewahren, sondern auch Unterlagen dem Archivgut zuordnen, welche ausserordentliche, einmalige weitere Tätigkeiten oder Verwaltungshandlungen der Gemeinde für die nachkommenden Generationen dokumentieren.

Das Gemeindearchiv stellt das Langzeitarchiv für die Unterlagen dar, welche als archivwürdig bewertet und deshalb dauernd aufzubewahren sind. Die Archivwürdigkeit von Unterlagen wird in Artikel 3 Absatz 4 definiert. Es wird zur Begriffserklärung auf die Ausführungen zu Artikel 3 Absatz 4 verwiesen.

Nicht ausgeschlossen werden soll durch die Definition, dass der Archivraum, in welchem das Gemeindearchiv eingerichtet wird, gleichzeitig auch als Raum für das Zwischenarchiv für befristet aufzubewahrende Unterlagen gelten kann. Das Langzeitarchiv darf sich im gleichen Raum befinden wie das Zwischenarchiv, es muss jedoch eine klar erkennbare örtliche oder technische Abgrenzung der Unterlagen geschaffen werden.

Mit der Gleichstellung der elektronischen Archivierung zur Archivierung auf Papier wird automatisch auch der Begriff des Gemeindearchivs erweitert. Neben der Aufbewahrung des Archivguts in Papierform in einem klassischen Archivraum kann das Gemeindearchiv gemäss der heutigen Gesetzgebung auch ausschliesslich in elektronischer Art bestehen (gemeindeeigener oder externer Server zur Abspeicherung der Unterlagen), sofern die Datenhaltung den Anforderungen für die dauernde Archivierung von Unterlagen entspricht.

Artikel 3

Das ArchG und die ArchV umschreiben die dort verwendeten Begriffe (Artikel 3 ArchG sowie Artikel 3 ArchV). Die vorliegende Bestimmung ergänzt die Begriffsdefinitionen des ArchG und definiert die für die Gemeinden geltenden Begriffe.

In *Absatz 1* wird die Begriffsumschreibung *Unterlagen* gemäss demjenigen in Artikel 3 Absatz 1 ArchG wiederholt. Demnach sind Unterlagen aufgezeichnete Informationen, unabhängig vom Datenträger, sowie alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten, die für das Verständnis der Informationen und deren Nutzung nötig sind. *Datenträger* sind alle Materialien, welche für die Speicherung oder Wiedergabe von Daten in analoger oder digitaler Form Verwendung finden. Dazu gehören neben dem Papier auch der Film und die Fotografie, im Zeitalter der elektronischen Daten insbesondere aber auch Memory Sticks, externe Festplatten, Magnetbänder, Disketten, CD, DVD, etc. Die technische Entwicklung wird voraussichtlich immer neue Speichermedien in Gebrauch nehmen.

Vom Begriff Unterlagen umfasst sind unter anderem Urkunden, Protokolle, Reglemente, weitere Erlasse, Register, Rechnungen, Belege, Pläne, Berichte, Karten, Fotos, Korrespondenzen (inklusive E-Mails) und weitere Schriftstücke in konventioneller oder digitaler Form, aber auch Bild- und Datenträger mit entsprechendem Inhalt.

In Bezug auf die Verwendung des neuen Begriffes des Records Management¹³ werden die Unterlagen als Records bezeichnet (vgl. mehr dazu in den Erläuterungen zu Artikel 4).

¹³ Vgl. auch Erläuterung zu Artikel 4 hinten.

Gemäss Definition in Absatz 2 sind Unterlagen aus elektronischen Systemen Unterlagen, welche als Zwischen-, Neben- oder Endprodukte elektronischer Verarbeitungsprozesse erzeugt werden und in digitaler oder analoger Form vorliegen können sowie Unterlagen, die ausschliesslich in digitaler Form zugänglich und nur mittels elektronischer Hilfsmittel lesbar sind (digitale Unterlagen).

In Absatz 3 wird festgehalten, welche Arten von Unterlagen geschäftsrelevant sind. Demnach sind in den Geschäften einerseits diejenigen Unterlagen aufzubewahren, welche Informationen enthalten, die für das Verstehen, Durchführen und Nachvollziehen eines Geschäfts nötig sind (Primäre Daten). Primäre Daten sind diejenigen Daten oder Informationen, welche die inhaltliche Substanz von Unterlagen ausmachen. Sie sind geschäftsrelevant, wenn sie eine Reaktion, einen Geschäftsablauf oder Prozess in der Körperschaft auslösen, wenn sie die Antwort auf laufende Dokumente enthalten, wenn sie die Verknüpfung zu anderen Dokumenten sicherstellen, wenn sie Vereinbarungen, Beziehungen oder Kontakte zwischen Mitarbeitenden oder mit Kunden oder Partnern festhalten, wenn sie Anschaffungen oder Verkäufe von Produkten oder Dienstleistungen darstellen, wenn sie Anträge, Stellungnahmen, Beschwerden, Reklamationen, Rechtstreitigkeiten, Empfehlungen oder Auskünfte enthalten, wenn sie Analysen und Prognosen festlegen, wenn sie wichtige Eckpunkte in Projekten oder Prozessen dokumentieren oder Endprodukte der eigenen Organisation darstellen (Broschüren, Druckschriften, etc.).¹⁴ Primäre Daten sind oft grosse Datensammlungen wie Dokumente, Bücher, Datenbanken, etc.

Metadaten sind dagegen Informationen über primäre Daten.¹⁵ Sie können beschreibender, technischer oder administrativer Natur sein. Sie ermöglichen das Verständnis und die Bewirtschaftung der Unterlagen und erleichtern die Suche und den Zugriff auf die primären Daten. In technischen Metadaten wird beispielsweise dokumentiert, unter welchen Umständen Dateien konvertiert wurden. Künftig wird es auch von Bedeutung sein, aus elektronischen Produktivsystemen Prozessmetadaten zu extrahieren und diese zu archivieren; nur so wird es möglich sein, zu beurteilen, welche Stelle welchen Beitrag zu den in einem Dossier vorhandenen primären Daten beigetragen hat. Bezogen auf ein Buch werden auch Angaben von Eigenschaften dieses einzelnen Objekts als dessen Metadaten bezeichnet (Personennamen). Typische Metadaten wären der Name des Autors, die Version, das Erstellungsdatum, etc.

Absatz 4 wiederholt die Begriffsbestimmung der Archivwürdigkeit von Unterlagen gemäss Artikel 2 ArchG sowie Artikel 5 ArchV. Diese ist anzunehmen, wenn die Unterlagen von dauerndem Wert sind für die Sicherung der Interessen der Gemeinde (beispielsweise Festhalten amtseigener Kernaufgaben, Voranschläge, Jahresrechnungen, etc.), für die Sicherung berechtigter Interessen betroffener Personen oder Dritter (wobei kein Rechtsanspruch Privater auf Vollständigkeit der Unterlagen resp. Geschäfte besteht), für die Verwaltungstätigkeit, für die Rechtsetzung und Rechtsanwendung (beispielsweise die Gemeindeerlasse und Materialien, Verträge, Vereinbarungen, etc.), für die Dokumentierung der Tätigkeit und der Organisation der Behörden (Politik, Herkunft, Ziele und Vorgehen, wie sie beispielsweise in Protokollen wichtiger Organe, in Geschäftsberichten, in Projektevaluationen, in Arbeitsmethodenkonzepten, Policies, etc. vorkommen) oder für das Verständnis der Gegenwart und der Geschichte sowie für die Wissenschaft und für die Forschung. Die Liste mit den Mindestaufbewahrungsfristen und die Bewertungsempfehlung im Anhang liefern für wichtige Gruppen von Unterlagen bereits eine verbindliche Bewertung oder ein Bewertungsvorschlag. Die übrigen Unterlagen sind nach den Bestimmungen in Artikel 20 zu beurteilen und zu bewerten.¹⁶

¹⁴ Vgl. mehr zur Geschäftsrelevanz von Unterlagen: Merkblatt 3, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 17. August 2012.

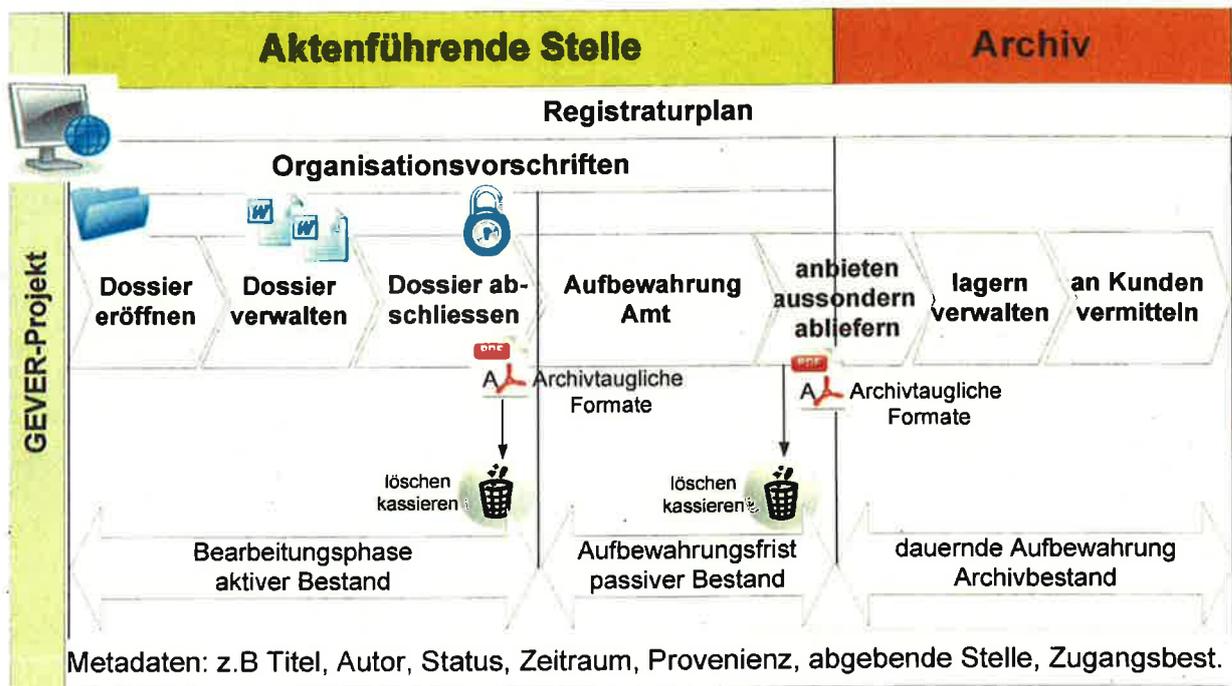
¹⁵ Vgl. mehr zu den Metadaten: Merkblatt 5, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 4. September 2012.

¹⁶ Vgl. mehr zur Archivwürdigkeit von Unterlagen: Merkblatt 10, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 17. August 2012.

Artikel 4

Absatz 1 umschreibt den vorarchivischen Zeitraum, in dem die Unterlagen bewirtschaftet werden. Dieses Bewirtschaftungsverfahren wird auch als Lebenszyklus oder Lifecycle der Unterlagen bezeichnet. Der Lebenszyklus umfasst die Erstellung, Registrierung und Bewirtschaftung, und die Ablage und Aufbewahrung, sowie die Aussonderung, d.h. Beurteilung über die Vernichtung oder Archivierung der Unterlagen. Die Ablage, Aufbewahrung und Archivierung der Unterlagen wird nach dem jeweiligen Ordnungssystem geordnet. Die Bewertung der Unterlagen erfolgt durch die Aufbewahrungsfristen im Anhang (dauernde Aufbewahrung) oder im Rahmen der Aussonderung, d.h. der Bewertung auf ihre Archivwürdigkeit nach Ablauf der Mindestaufbewahrungsfristen oder wenn es sich um im Anhang nicht aufgeführte Unterlagen handelt. Je nach Ergebnis der Aussonderung werden die Unterlagen vernichtet oder in das Langzeitarchiv übernommen (vgl. mehr dazu in Artikel 20 und 21). Am Aufbau des gesamten Lebenszyklus ist erkennbar, dass die Qualität des Archivs bereits bei der Entstehung der Unterlagen beginnt. Der Aufwand, eine geordnete Verwaltung und Ablage der Dokumente sicherzustellen, lohnt sich.

Der Lebenszyklus von Unterlagen besteht aus drei Phasen (**Absatz 2**): der Bearbeitungsphase, der Aufbewahrungsphase und der Archivierungsphase gemäss folgendem Schema¹⁷:



Während eines Lebenszyklus durchlaufen alle Unterlagen der Gemeinde diese Phasen. Sie finden sich deshalb auch in der Ablage resp. Aufbewahrung der Unterlagen wieder. Die Bezeichnung der Phasen *Ablage*, *Zwischenarchiv* und *Langzeitarchiv* entspricht der in der bisher BSIG-Weisung als Kategorien benannten *Kategorie A*, *Kategorie B* und *Kategorie C*. Der Begriff *Kategorie* wird nicht mehr verwendet, weil die Unterlagen je nach Status im Lebenszyklus die „Kategorie“ wechseln und deshalb nicht fix eingeteilt werden können. Der Begriff *Phase* weist darauf hin, dass die Übergänge fließend sein können.

In der *Ablage* (bisherige *Kategorie A* gemäss BSIG-Weisung) befinden sich die Unterlagen der hängigen Geschäfte, welche laufend bearbeitet werden (*Buchstabe a*). Sie werden für die aktuelle Aufgabenerfüllung in der Gemeinde benötigt, weshalb diese Unterlagen in der Regel in unmittelbarer Nähe der zuständigen bearbeitenden Person abgelegt werden (Aktenschrank,

¹⁷ Abbildung aus: Merkblatt 2, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 4. September 2012.

Registratur, Schreibtisch, etc.). Vorbehalten bleibt die Ablage von sich in Bearbeitung befindenden Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten. Sie sind auch während der Bearbeitung vor Zugriffen durch Unbefugte abzusichern (Besucher, Reinigungspersonal, Kollegen, etc.).

Unterlagen gehören solange in die Ablage, bis das Geschäft, zu welchem sie gehören, erledigt ist. Zu berücksichtigen gilt es diesbezüglich, dass der Zeitpunkt der Erledigung eines Geschäfts nicht immer einfach zu bestimmen ist. Fraglich kann beispielsweise sein, wann das mit einer Verfügung abzuschliessende Geschäft erledigt ist; ob bereits mit Eröffnung der Verfügung (und damit letzten Amtshandlung der geschäftsbearbeitenden Person) oder erst mit Eintreten der Rechtskraft dieser Verfügung? Grundsätzlich gelten Geschäfte als erledigt, wenn sie rechtskräftig abgeschlossen sind; bei vorliegendem Beispiel folglich mit Eintreten der Rechtskraft der Verfügung. Bei anderen Geschäften ist deren Erledigung jedoch von der Entwicklung des Sachverhalts abhängig (beispielsweise Auskünfte, Betreuung von Projekten, Aufsichtshandlungen, etc.) Dies führt dazu, dass nicht selten Geschäfte, welche bei rückwirkender Betrachtung erledigt sind, noch während längerer Zeit als unerledigt in der Ablage geführt werden. Solange ein genügendes Platzangebot in der Ablage vorhanden ist, schadet eine solche Aufbewahrung nicht. Zu beachten gilt es jedoch, dass die Aufbewahrungsfristen gemäss Anhang mit Erledigung der letzten Geschäftshandlung (und somit mit Dossierabschluss) zu Laufen beginnen.

Im *Zwischenarchiv* (bisherige Kategorie B gemäss BSIG-Weisung) werden die Unterlagen von abgeschlossenen Geschäften mit laufender Aufbewahrungsfrist aufbewahrt, welche unter Umständen zu einem späteren Zeitpunkt zur Beweissicherung, zur allfälligen Überprüfung oder zur eventuellen Wiederaufnahme des Geschäfts benötigt werden (*Buchstabe b*). Massgebendes Kriterium für die Aufbewahrung dieser Unterlagen ist die Notwendigkeit, in einem allfälligen Verfahren über Beweise zu verfügen. Beweismittel werden dann nicht mehr benötigt, wenn das von dritter Seite geltend gemachte Recht infolge Verjährung oder Verwirkung untergegangen ist. Wurden Unterlagen zu Beweisgründen vorübergehend aufbewahrt, können sie somit nach Ablauf der im Anhang vorgesehenen Mindestaufbewahrungsfrist vernichtet oder neu bewertet werden. Deshalb werden sie in einem Zwischenarchiv deponiert, bis sie vernichtet oder entsprechend den archivgesetzlichen Grundlagen dauerhaft archiviert werden. Die Gemeinden benutzen als Zwischenarchiv in der Regel denselben Raum wie für das Langzeitarchiv gemäss Buchstabe c. Dies ist zulässig. Eine örtliche Trennung resp. Kennzeichnung ist zu deren einfachen Auffindung und anschliessenden Vernichtung jedoch sinnvoll und wünschenswert. Dies erleichtert auch die separat zu bestimmenden Zugriffsberechtigungen. Insbesondere bei Unterlagen mit Personendaten bestehen gemäss Artikel 31 unterschiedliche Zugriffsberechtigungen.

Unterlagen, die gemäss Anhang dauernd aufbewahrt werden müssen oder die durch die Gemeinde bewertet und für archivwürdig erklärt wurden und welche für die Sicherung der Interessen der Gemeinde und der Öffentlichkeit, für die Transparenz der Verwaltungstätigkeit, für die langfristige Nachvollziehbarkeit der Tätigkeit der Gemeinde und für die wissenschaftliche Forschung von dauernder Bedeutung sind, stellen Archivgut dar und werden im *Langzeitarchiv* (bisherige Kategorie C gemäss BSIG-Weisung) dauernd aufbewahrt (*Buchstabe c*). Nur diese zeitlich unbeschränkte Aufbewahrung von archivwürdigen Unterlagen in einem (physischen oder digitalen) Archivraum wird als Archivierung bezeichnet.

Während dieses gesamten Lebenszyklus haben die Unterlagen sämtlichen berechtigten Personen bei Bedarf zugänglich gemacht zu werden und zur Verfügung zu stehen (*Absatz 3*). Wer zu den zugriffsberechtigten Personen gehört, hängt vom Lebenszyklus der Unterlagen ab und kann je nach Phase unterschiedlich sein (vgl. Artikel 14 ArchG).

Problematik bei elektronischen Unterlagen:

Bei Unterlagen auf Papier kann die Aussonderung im schlimmsten Fall auch noch im Gemeindearchiv passieren, da die Beweiskraft und Lesbarkeit der Unterlagen bestehen bleibt. Im digitalen Bereich hingegen, können die Struktur und der Kontext nicht ohne Weiteres rekonstruiert werden. Nicht korrekt bearbeitete, abgelegte und aufbewahrte Unterlagen laufen Gefahr, zu verschwinden. Deshalb ist es bei elektronischen Unterlagen besonders wichtig,

den ganzen Lebenszyklus in Betracht zu ziehen und schon bei der elektronischen Geschäftsverwaltung und Ablage die spätere Aussonderung und Archivierung mit zu bedenken. Zahlreiche Informationen zu den Möglichkeiten der GEVER-Systeme finden sich auf der Homepage der Schweizerischen Städte- und Gemeinde-Informatik SSGI.¹⁸

Im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Verwaltung und Archivierung von Unterlagen werden vermehrt ganzheitliche IT-Lösungen angestrebt. Sie werden als Records Management Systeme (RMS)¹⁹ bezeichnet. Das Records Management System unterstützt eine Organisation dabei, physische und elektronische Geschäftsunterlagen während des ganzen Lebenszyklus optimal für die Geschäftsprozesse nutzbar zu machen und eine professionelle Archivierung zu gewährleisten. Das Records Management System umfasst nicht nur die Einführung neuer technischer Lösungen, sondern auch die Definition von entsprechenden Strategien und Standards sowie die Anpassungen der Aufbau- und Ablauforganisation.²⁰ Es erfüllt dabei die folgenden Funktionen:

- Gewährleistung der Rechtssicherheit
- Aussagekräftige Überlieferung staatlichen Handelns
- Verbesserung der Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger
- Sicherstellung, dass die Unterlagen zur rechten Zeit, am rechten Ort und in der richtigen Weise zur Verfügung stehen
- Vereinfachung der Aktenführung und -ablagen in den Dienststellen.

Das Records Management System versucht den Lebenszyklus von Unterlagen in einer umfassenden Betrachtung – vom ersten Entwurf bis hin zur Vernichtung resp. zur endgültigen Archivierung – zu verfolgen und zu organisieren. Der Fokus liegt dabei vor allem beim einzelnen Geschäft als Arbeitseinheit. Das Dossier ist der schriftliche Ausdruck dieser Verwaltungstätigkeit. Darin werden alle Unterlagen gesammelt, die für dieses Geschäft wichtig sind. Sie bilden die primären Daten des Dossiers. Damit jedoch das Dossier und die einzelnen Unterlagen wiedergefunden und verwaltet werden können, müssen sie mit Hilfsinformationen beschrieben, beschlagwortet und gekennzeichnet werden (Metadaten).

Werden Unterlagen in einer Gemeinde ausschliesslich elektronisch verwaltet, sollten alle drei Phasen, namentlich die Ablage, die Aufbewahrung und die Archivierung mittels Records Management System verwaltet werden. Mit Blick auf die Einführung einer medienbruchfreien Verwaltung von elektronischen Daten in der gesamten Kantonsverwaltung und als Voraussetzung für den Aufbau eines digitalen Langzeitarchivs wurde im Staatsarchiv eine Fachstelle für das Records Management geschaffen. Zudem legt das Staatsarchiv die Standards fest, welche bei der elektronischen Verwaltung und Archivierung von Unterlagen berücksichtigt werden müssen. Obwohl die Standards nur für die Kantonsverwaltung verbindlich sind und das Staatsarchiv einzig für die elektronische Verwaltung und Archivierung der Unterlagen aus der Kantonsverwaltung zuständig ist, besteht die Möglichkeit, dass sich die Gemeinden bei der Erarbeitung eines elektronischen Verwaltungs- und Archivierungssystems an den vom Staatsarchiv vorgegebenen Grundsätze und Standards orientieren. Wichtig erscheint zudem, dass die Records Management Systeme – vor allem weil sie elektronisch geführt werden – kontinuierlich in der gleichen Art und in der gleichen Qualität bewirtschaftet werden. Es wird den Gemeinden empfohlen, eine für das Records Management zuständige Person in der Verwaltung zu bestimmen, welche diese Aufgabe übernimmt.

¹⁸ www.ssgi.ch.

¹⁹ Eine Definition des Records Management ist in der Standard DIN ISO 15489-1 zu finden.

²⁰ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 20.

Artikel 5

In dieser Bestimmung wird das Prinzip der Schriftlichkeit für die Ordnungsregeln gemäss Artikel 6 Absatz 2 ArchG wiederholt.²¹ Für die Verwaltung, die vorübergehende Aufbewahrung sowie für die Archivierung von Unterlagen werden zwei Ordnungsinstrumente eingesetzt, die auch in der bernischen Archivgesetzgebung verankert wurden:

- das Ordnungssystem, welches die Ablage und die Aufbewahrung nach Organisationseinheiten und Aufgabenbereichen strukturiert. Es wird in der Praxis als Registraturplan oder Aktenplan bezeichnet.
- die Gliederung, welche das Archivgut chronologisch und nach Aufgabengebieten der Gemeinde abbildet. Sie wird als Archivplan bezeichnet.

Über das Archivgut wird zudem ein Verzeichnis erstellt, welches das Auffinden einzelner Unterlagen und Dossiers im Archiv gewährleistet. Es wird als Findmittel bezeichnet.

Die Gemeinde hat für die Bearbeitung und Aufbewahrung der Unterlagen ein Ordnungssystem zu erstellen (*Absatz 1*). Dieses Ordnungssystem bildet die systematische Grundlage für die Ablage und vorübergehende Aufbewahrung der Unterlagen. Möglich und sinnvoll ist, dass die Gemeinde als Grundlage für das Ordnungssystem der Ablage und vorübergehenden Aufbewahrung bereits den Archivplan, welcher dann als Ordnungsinstrument für die dauernde Langzeitarchivierung eingesetzt wird, verwendet (vgl. dazu auch ISO-20652 und eCH0160). Dies hat den Vorteil, dass die einzelnen Punkte des späteren Archivplans bereits im Ordnungssystem enthalten sind.

Die Gemeinde ist verpflichtet, ihre Unterlagen nach diesem Ordnungssystem abzulegen (*Absatz 2*).

Das Ordnungssystem enthält gemäss *Absatz 3* die Systematik für die Ordnung der Unterlagen (*Buchstabe a*), die rechtlichen gemäss Anhang sowie die selbstbestimmten Aufbewahrungsfristen (*Buchstabe b*) und die Bewertung (*Buchstabe c*). Es bildet in der Regel die Aufgabenbereiche der Gemeinde und ihrer Verwaltungseinheiten ab. Die Systematik soll möglichst einfach, eindeutig und sachgerecht sein. Das Ordnungssystem sollte in der Regel so strukturiert werden, dass die Bewertungsentscheide (d.h. die Entscheidung, wie lange Unterlagen aufbewahrt werden müssen) für jeweils eine Rubrik des Ordnungssystems als Ganzes getroffen werden können. Die Bewertungsentscheide können dann direkt mit dem Ordnungssystem verbunden werden. Dies ist besonders in den Fällen wichtig, wo die Ablage noch auf Papier erfolgt: Nach Ablauf der Fristen können die Unterlagen ohne weitere Triage vernichtet werden.

Das Ordnungssystem gilt sowohl für Unterlagen auf Papier als auch für elektronische Unterlagen (*Absatz 4*). Für die Bewertung von Unterlagen aus elektronischen Systemen wird den Gemeinden empfohlen, bereits bei der Planung neuer Systeme das Staatsarchiv beizuziehen.

Die Gemeinden haben das Ordnungssystem ständig zu überprüfen und es regelmässig den neuen Gegebenheiten anzupassen (*Absatz 5*).

Artikel 6

Der Anhang enthält die verbindlichen Mindestaufbewahrungsfristen der aufgeführten Unterlagen und eine Bewertungsempfehlung für die Bewertung der Unterlagen mit einer Mindestaufbewahrungsfrist nach Ablauf dieser Frist (*Absatz 1*).

Für die Kirchgemeinden und für die Burgergemeinden besteht momentan die Möglichkeit, bei ihren Verbänden einen speziell für die jeweiligen Körperschaften erstellten Anhang zu beziehen. Diese beiden von den Verbänden erstellten Anhänge stellen zurzeit keine

²¹ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 11.

Bestandteile dieser Direktionsverordnung dar, sondern sollen als Hilfsinstrumente für die Kirchgemeinden und Bürgergemeinden dienen, indem sie neben den Unterlagen mit den verbindlichen kantonalen Mindestaufbewahrungsvorschriften zusätzliche Unterlagen mit Aufbewahrungsfristen für besondere kirchliche oder bürgerliche Archivalien enthalten. Die Aufbewahrungspflicht dieser speziellen Unterlagen ergibt sich nicht aus dem kantonalen Recht, sondern allenfalls aus innerkirchlichen oder bürgerlichen Vorschriften. Das AGR wird mit den Verbänden die speziellen Anhänge besprechen und – sofern dies einheitlich möglich ist – zu gegebener Zeit als weitere Ziffern in den Anhang der Direktionsverordnung aufnehmen.

Bisher wurden die Aufbewahrungsfristen und der Datenschutz für Unterlagen der Gemeinden in der BSIG-Weisung der JGK festgelegt. Neben der Aufführung einer bestimmten Zeitdauer für die Aufbewahrung von Unterlagen wurden in dieser BSIG-Weisung der JGK auch nicht zwingend aufzubewahrende Unterlagen aufgeführt. Bei diesen Unterlagen wurde anstelle einer Jahresangabe (beispielsweise „10 Jahre“) oder der Bezeichnung *dauernd* der Begriff *frei* hinzugefügt. Diese Bezeichnung bedeutete, dass die Gemeinden selber bestimmen konnten, ob und wie lange sie die betreffenden Unterlagen aufbewahren wollten. Neu sind im Anhang nur noch diejenigen Mindestaufbewahrungsfristen enthalten, welche für die Gemeinden verbindlich sind. Unterlagen, die im Anhang nicht aufgelistet sind, unterliegen keiner kantonalen Bewertung und müssen daher von der Gemeinde nach Absatz 3 dieser Bestimmung in Anwendung der Kriterien von Artikel 3 Absatz 4 auf ihre Archivwürdigkeit hin bewertet werden. Der Anhang enthält somit keine abschliessende Liste sämtlicher Unterlagen der Gemeinden und kann dementsprechend nicht als Muster für das Ordnungssystem und den späteren Archivplan verwendet werden.

Die Gemeinden können nach Ablauf der Mindestaufbewahrungsfrist gemäss Anhang die Unterlagen bewerten und längere Aufbewahrungsfristen vorsehen (*Absatz 2*). Damit den Gemeinden in diesem Bereich Hilfestellung geboten werden kann, sind im Anhang neben den Spalten mit der verbindlichen Mindestaufbewahrungsfrist und dem Beginn dieser Frist je auch eine Spalte für die Vernichtung von Personendaten und eine Bewertungsempfehlung betreffend der Archivwürdigkeit enthalten. Sofern die Möglichkeit der Fristverlängerung bei den im Anhang aufgezählten Unterlagen wahrgenommen wird, sind die selbstgewählten Fristen gemäss Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b in das Ordnungssystem aufzunehmen. Für Unterlagen mit Personendaten nach Artikel 30 ist die Fristverlängerung nur unter dem Vorbehalt von Artikel 21 Absatz 2 zulässig.

Im Rahmen der Bewertung hat die Gemeinde immer zu prüfen, ob die Unterlagen bei einer anderen Stelle aufbewahrt und archiviert werden und daher an diese weitergeleitet werden müssen.

Bei Unterlagen, die im Anhang nicht aufgeführt sind, entscheidet die Gemeinde selber, ob diese befristet oder dauernd aufbewahrt werden sollen (*Absatz 3*). Diese Entscheidung wird als Aussonderung bezeichnet. Die Unterlagen werden bewertet. Im Rahmen der Bewertung beurteilt die Gemeinde, ob die betreffenden Unterlagen von vorübergehendem Wert für die Gemeinde sind und daher befristet aufbewahrt werden sollen oder ob sie gar archivwürdig gemäss Artikel 3 Absatz 4. Die Bewertung resp. Bestimmung der Fristen erfolgt aufgrund der Bedeutung der Unterlagen und ihres Informationsgehalts. Dieser wird nach der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, historischen, sozialen oder kulturellen Bedeutung der Unterlagen beurteilt.²² Die Bewertung wird im Einzelfall von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich beurteilt werden. Werden die Unterlagen als archivwürdig bewertet, werden sie zu Archivgut und somit dauernd im Langzeitarchiv aufbewahrt. Die Aufbewahrungsfrist und die Bewertung sind gemäss Artikel 5 Absatz 3 Bst b und c in das Ordnungssystem aufzunehmen.

Vorbehalten bleibt die Vernichtung von Unterlagen mit Personendaten nach Artikel 21 Absatz 2 (*Absatz 4*).

²² Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 11.

Unterlagen, die nicht als archivwürdig bewertet werden, können nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist vernichtet werden (*Absatz 5*).

Absatz 6 weist schliesslich darauf hin, dass anderslautende gesetzliche übergeordnete eidgenössische oder kantonale Aufbewahrungsfristen vorbehalten bleiben (beispielsweise Mehrwertsteuergesetzgebung, Obligationenrecht, etc.).

Artikel 7

Absatz 1 wiederholt noch einmal die grundsätzliche Bestimmung von Artikel 1 Absatz 2, wonach die Verwaltung, Ablage, Aufbewahrung und Archivierung von Unterlagen auf Papier oder elektronisch erfolgen kann. Dabei gilt es festzuhalten, dass in zahlreichen Gemeinden die Unterlagen in der Regel in hybrider Form abgelegt und aufbewahrt werden. Die Unterlagen sind oft sowohl elektronisch als auch in Papierform vorhanden. Das Gleiche gilt für das dazugehörige Verzeichnis. Dennoch erfolgt die Langzeitarchivierung seit Inkrafttreten der neuen Archivgesetzgebung im Jahr 2010 in den meisten Gemeinden bisher einzig in Papierform. Ist dies der Fall, müssen sämtliche Unterlagen für die Aufbewahrung und Archivierung auf Papier ausgedruckt werden. Es ist nicht ausreichend, die in der elektronischen Geschäftsverwaltung vorhandenen Unterlagen auf einer CD oder externen Festplatte abzuspeichern oder lediglich ein Backup zu machen.

Aufgrund der neuen technologischen Entwicklungen ist davon auszugehen, dass in Zukunft die gesamte Ablage und Aufbewahrung und zusätzlich auch die Archivierung digital erfolgen wird. Möglich ist, dass während längerer Zeit neben der elektronischen Archivierung zusätzliche Exemplare auf Papier aufbewahrt werden. Diese Ausgangslage berücksichtigend, gelten die folgenden Bestimmungen über die Aussonderung der Unterlagen sowohl für Unterlagen auf Papier als auch für digitale Unterlagen.

Wird die Archivierung in Papierform vorgenommen, so sind alterungsbeständige Beschreibstoffe für die Langzeitarchivierung von Papierunterlagen eine ebenso wichtige Voraussetzung wie die Einhaltung der Format- und System-Vorgaben bei der Archivierung von elektronischen Unterlagen. In der Norm ISO 9706²³ werden die heute gültigen Standards für alterungsbeständige Beschreibstoffe umschrieben. Für die archivtauglichen Formate der elektronischen Unterlagen gilt ebenfalls ein Mindeststandard (vgl. Artikel 26 Absatz 1).

Zuständig für den Entscheid über die Form der Ablage, Aufbewahrung und Archivierung der Unterlagen (auf Papier oder in elektronischer Form) sind die für die Aufsicht über die Unterlagenverwaltung und ordnungsgemässen Archivführung verantwortlichen Organe der Gemeinde (*Absatz 2*). Es ist wichtig, dass die zuständigen Organe der Gemeinde diesen Entscheid bewusst und in Absprache fassen und dokumentieren. Soll die Archivierung ab sofort oder zu einem absehbaren Zeitpunkt digital erfolgen, muss das für die Verwaltung der Unterlagen verantwortliche Organ dies wissen und die Unterlagenverwaltung bereits entsprechend strukturieren und organisieren. Der mit der Verwaltung der Unterlagen eingeschlagene Weg sollte unbedingt bis zur Archivierung durchgezogen werden, da ansonsten das Risiko besteht, Unterlagen, insbesondere digitale Daten, zu verlieren.

Artikel 8

Die Bestimmung enthält die Pflicht sämtlicher Gemeinden im Sinn von Artikel 1 Abs. 1 und unter Anwendung von Artikel 8 ArchG, ihre Unterlagen ordnungsgemäss zu verwalten und ein Archiv zu führen (*Absatz 1*).

Die Verpflichtung wird sämtlichen Organisationen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sowie Einzelpersonen auferlegt, welche für eine Gemeinde dauerhaft eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Solche Organisationen stellen beispielsweise Stiftungen oder Vereine dar, welche für die Gemeinden im Sozial-, Gesundheits- oder Betreuungsbereich öffentliche

²³ www.iso.org.

Aufgaben übernehmen (Kindertagesstätte, Altersheim, etc.). Natürlich kommt diese Pflicht auch einzelnen Privatperson zu, welche dauerhaft Dienstleistungen für eine Gemeinde anbieten und öffentliche Aufgaben erfüllen. Im Umfang dieser Aufgabenerfüllung haben diese Organisationen und Personen ebenfalls ein Archiv nach den Vorschriften der kantonalen Archivgesetzgebung anzulegen (Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe c ArchG). Eine allfällige Aufgabenübertragung richtet sich nach Artikel 11.

Absatz 2 enthält die Möglichkeit, dass die verschiedenen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten je einem Organ resp. einer Stelle oder einer Person zugeteilt werden können. Wichtig ist, dass die Aufsichtsfunktion gemäss Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 1 nicht bei der gleichen Stelle resp. Person in der Gemeinde liegen wie die Verwaltung der Unterlagen und die Archivführung selber. Während die Aufsicht für die ordnungsgemässe Verwaltung der Unterlagen und die Aufsicht für die Archivführung bei einem Organ der Gemeinde, d.h. in der Regel bei einer Behörde, liegt, sind die Zuständigkeiten für die Verwaltung der Unterlagen und die Archivführung bei einer oder mehreren operativen Stellen in der Gemeindeverwaltung anzusiedeln.

Im Bewusstsein, dass in kleinen und kleineren Gemeinden in der Regel das gleiche Organ (d.h. der Gemeinderat) sowohl die Verwaltung der Unterlagen nach Artikel 9 als auch die Archivführung nach Artikel 10 beaufsichtigt, soll diese Möglichkeit weiterhin gewährleistet sein. Es ist deshalb möglich, dass nur ein Organ für die Beaufsichtigung der Verwaltung und Archivierung von Unterlagen verantwortlich ist.

Das Gleiche gilt auch für die für die Verwaltung von Unterlagen und für die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen. In kleinen Körperschaften werden diese beiden Aufgabengebiete in der Zuständigkeit einer Person liegen (in der Regel wird es sich um die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber handeln, welcher sowohl die Verwaltung der Unterlagen als auch deren anschliessende Archivierung vornimmt). Dementsprechend bleibt weiterhin möglich, dass diejenige Person, Stelle oder diejenigen Stellen, die für die Verwaltung von Unterlagen in der Gemeinde zuständig sind, später auch deren Archivierung übernehmen.

Artikel 9 und 10

Die beiden Bestimmungen regeln einerseits die Verantwortung für die ordnungsgemässe Verwaltung der Unterlagen in der Gemeinde (Artikel 9) und andererseits jene für die vorschriftsgemässe Archivierung (Artikel 10).

In *Artikel 9 Absatz 1* sowie *Artikel 10 Absatz 1* wird jeweils festgelegt, dass jede Gemeinde zwei verschiedene Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Unterlagenverwaltung und Archivführung zu bestimmen hat. Zum einen hat die Gemeinde das für die Aufsicht über die ordnungsgemässe Unterlagenverwaltung und das für die Aufsicht über die vorschriftsgemässe Archivführung verantwortliche Organ zu bestimmen. Aufgrund des Vorbehalts in Artikel 8 Absatz 2 kann es sich beim verantwortlichen Aufsichtsorgan für die Unterlagenverwaltung um das gleiche Organ handeln, wie dasjenige, das für die Aufsicht über die Archivierung verantwortlich ist (in der Regel ein politisches Organ resp. eine Behörde, normalerweise der Gemeinderat, evtl. das Gemeindepräsidium oder ein Ressortvorsteher oder eine Ressortvorsteherin, etc.).

Zum anderen ist sowohl die Zuständigkeit für die Verwaltung der Unterlagen als auch jene für die Archivierung als Aufgabe einer oder mehrerer bestimmter Stellen (Abteilung, Fachbereich oder einzelne Personen) in der Gemeinde festzulegen. Die Zuständigkeit für die Aufgabe der Verwaltung der Unterlagen wird normalerweise bei einer operativen Stelle in der Gemeinde liegen (Gemeindeschreiberei oder Gemeindeverwalterin oder Gemeindeverwalter als Person). In grösseren Gemeinden kann die Zuständigkeit beispielsweise bei den Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern oder Fachbereichen der Abteilungen liegen. Aufgrund des Vorbehalts in Artikel 8 Absatz 2 kann es sich auch hier für beide Aufgaben um die gleiche zuständige Stelle resp. Person oder die gleichen zuständigen Stellen handeln.

Es ist empfehlenswert, dass das verantwortliche Organ zur Sicherstellung der Aufsichtsfunktion im Bereich der Archivierung mindestens jährlich den Archivraum oder die Archivräume der Gemeinde betritt und die Ordnungsmässigkeit der Archivführung nach den Vorschriften der Archivgesetzgebung eigenhändig überprüft. Allenfalls ist es sinnvoll, das Ergebnis dieser Prüfung schriftlich festzuhalten.

Die jeweils für die Verwaltung und die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen gewährleisten die geordnete, nachvollziehbare und nachweisbare Verwaltung und Archivierung der Unterlagen, die im Rahmen der amtlichen Tätigkeiten in der Gemeinde erstellt und bearbeitet werden (*Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2*). Darunter fällt auch die Sicherung der Unterlagen, welche zur Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns unabdingbar ist. Die jeweils für die Verwaltung und für die Archivierung der Unterlagen zuständigen Stellen in der Gemeinde stellen sicher, dass die Geschäftstätigkeit in den Unterlagen jederzeit nachvollzogen und nachgewiesen werden kann. Zu diesem Zweck bewahren sie nur vollständige und verlässliche Unterlagen auf. Insbesondere bei den elektronischen Unterlagen ist mit angemessenen organisatorischen und technischen Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Unterlagen verlässlich sind. Diese Vorkehrungen können beispielsweise in Form eines Kopierschutzes, digitaler Signaturen oder Workflow-Metadaten/Logfiles vorgenommen werden.

Die für die Unterlagenverwaltung zuständigen Stellen sind für die Erfassung der geschäftsrelevanten Unterlagen in einem Verzeichnis auf Papier oder in elektronischer Form zuständig (*Artikel 9 Absatz 3*) und sorgen für die ordnungsgemässe Verwaltung der Unterlagen durch alle mit der Erfüllung von Aufgaben betrauten Personen (*Artikel 9 Absatz 4*). Dabei erscheint es wichtig, dass sämtliche Mitarbeitenden der Verwaltungen und öffentlichen Aufgaben erfüllenden Personen darüber in Kenntnis gesetzt werden, wie die ordnungsgemässe Verwaltung der Unterlagen zu erledigen ist. Eine geordnete und systematische Verwaltung und Ablage der Unterlagen ist für die spätere Aufbewahrung und zur Vorbereitung der Archivierung insbesondere bei der elektronischen Archivierung unerlässlich. Aus diesem Grund wird als sinnvoll erachtet, jedem und jeder Einzelnen für seinen oder ihren Geschäftsbereich die Aufgabe zu übertragen, für die Gewährleistung der ordentlichen Verwaltung und Ablage besorgt zu sein. In den Gemeinden besteht die Möglichkeit, eine solche Verpflichtung als Bestandteil der Aufgabenerfüllung im Pflichtenheft der betroffenen Person aufzuführen.

Die für die Archivierung zuständigen Stellen sind verantwortlich für die vollständige Erfassung des Archivguts in einem Findmittel auf Papier oder in elektronischer Form (*Artikel 10 Absatz 3*), sind zuständig für die Benützung des Archivguts (*Artikel 10 Absatz 4*) und sorgen für die Umsetzung der Archivgesetzgebung (*Artikel 10 Absatz 5*).

Artikel 11

Die Gemeinden können Dritte mit der Archivierung von Unterlagen und Bewirtschaftung von Archivgut im Langzeitarchiv beauftragen (*Absatz 1*). Die Aufgabenübertragung erfolgt in Anwendung der kommunalen Rechtsgrundlagen, jedoch mindestens mit Vertrag. Sinnvoll ist es zudem, die Dokumentationspflicht konkret im Vertrag zu umschreiben.

Artikel 8 Absatz 2 ArchG hält fest, dass die Dienstleistungen, welche ausgelagert werden, durch geeignete Unternehmungen erbracht werden müssen. Der Dritte oder die Dritte können andere Gemeinden oder private Einzelpersonen oder Organisationen sein. Neben der Aufbewahrung des Archivguts bildet die Bewirtschaftung des Archivbestandes ebenso einen Bestandteil der Archivführung. Die Gemeinden nehmen die Archivführung in der Regel selber wahr. Insbesondere mit Blick auf die elektronische Archivierung, könnten für die Aufgabenerfüllung in Zukunft jedoch vermehrt Dritte herangezogen werden.

Die Dritte oder der Dritte muss gewährleisten können, dass die Archivierung der Unterlagen und die Führung des Archivbestandes im Langzeitarchiv entsprechend den Grundlagen der Archivgesetzgebung gehandhabt wird. Die minimalen Standards für die privaten Aufgabenträger mit öffentlich-rechtlichem Auftrag sind in der ArchV festgelegt. Die

Verantwortung (unter anderem für die Dokumentensicherung, den Datenschutz gemäss Artikel 8, Artikel 14a und Artikel 16 des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG)²⁴, die Qualitätssicherung und die Aufsicht) verbleibt aber in jedem Fall bei der Gemeinde (*Absatz 2*)²⁵.

Nur wenn die beauftragende Gemeinde ihre Zustimmung dazu abgibt, dürfen die bei Dritten gelagerten Unterlagen an einen anderen Standort verschoben werden (*Absatz 3*). Bei der Auslagerung der elektronischen Langzeitarchivierung und Bewirtschaftung des elektronischen Archivguts ist ein besonderes Augenmerk auf die Datenspeicherung im Ausland zu legen (vgl. mehr dazu die Erläuterungen zu Artikel 26 Absatz 4).

Für den Zugriff auf das bei Dritten gelagerte Archivgut gelten die Regelungen der Auftrag gebenden Gemeinde (*Absatz 4*).

Artikel 12 – 19

Die Bestimmungen in den Artikel 12 – 19 regeln die Bearbeitung und Aufbewahrung der Unterlagen. Folglich beinhaltet dieses Kapitel die Vorschriften für die Phase 1 und 2 (Ablage und Zwischenarchiv) des Lebenszyklus von Unterlagen. Es werden zuerst Bestimmungen erlassen, welche sowohl für die Unterlagen auf Papier wie auch für die elektronischen Unterlagen anwendbar sind (Kapitel 3.1). In zwei weiteren Kapiteln werden danach Besonderheiten bei der Verwaltung und Aufbewahrung der Unterlagen auf Papier (Kapitel 3.2) und solche bei der elektronischen Geschäftsverwaltung und Aufbewahrung (Kapitel 3.3) unterschieden.

Artikel 12

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, wonach die Aufgaben der Gemeinden in Form von Geschäften bearbeitet werden. Die Verwaltung der Unterlagen ist selbstverständlich sowohl in Form einer herkömmlichen Papierablage als auch im Rahmen einer elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) möglich. Einer Mitteilung der IG Gemeindeinformatik Mitte²⁶ im Informationsbulletin 1/2013 des Verbandes Bernischer Gemeinden zufolge, laufen zurzeit in zahlreichen Gemeinden Prozesse für die Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung.

Vorab gilt es denn auch festzuhalten, dass die Gemeinden bei der Umstellung auf die elektronische Geschäftsverwaltung die Informatiksicherheit und den Persönlichkeitsschutz sicherstellen müssen. Zu diesem Zweck haben die Gemeinden – sollen die Daten von mehr als 500 Betroffenen bearbeitet werden²⁷ – vor Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung eine Vorabkontrolle durch die Datenschutzaufsichtsstelle der Gemeinde vornehmen zu lassen (Artikel 17a KDSG). Die Gemeindeverwaltung hat ein Informatiksicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) zu erstellen und an die Datenschutzaufsichtsstelle der Gemeinden abzuliefern.²⁸ Zudem wird den Gemeinden empfohlen, Organisationsvorschriften für die elektronische Geschäftsverwaltung durch die Mitarbeitenden zu erlassen.²⁹

Absatz 2 enthält eine Zuständigkeitsvorschrift, wonach die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen die Geschäfte in ihrem Aufgabenbereich betreuen. Die Zuständigkeit für die Eröffnung, Bewirtschaftung und den Abschluss der Dossiers ist in den Organisationsbestimmungen der Gemeinde klar festzulegen.

²⁴ BSG 152.04.

²⁵ Vgl. mehr dazu im Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 12.

²⁶ www.iggmitte.ch.

²⁷ Vgl. Artikel Buchstabe b der Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV); BSG 152.040.1.

²⁸ Vgl. auch Informationsschreiben der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern an die Einwohner- und Gemischten Gemeinden vom 9. Juli 2013.

²⁹ Vgl. Musterorganisationsvorschriften für die kantonale Verwaltung in der Vorlage 7, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 4. September 2012.

Artikel 13

Was viele Gemeinden bereits heute praktizieren, wird nun verbindlich festgehalten und gilt für die Verwaltung sämtlicher Unterlagen: Für jedes Geschäft ist ein Dossier zu eröffnen. Die ordnungsgemässe und systematische Verwaltung der Unterlagen stellt eine wichtige Grundlage für die spätere Archivierung dar. Besonders in elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen ist es von grosser Wichtigkeit, dass die Unterlagen nach einem bestimmten, transparenten Ordnungssystem bewirtschaftet und für eine spätere elektronische Archivierung vorbereitet werden. Deshalb ist das Dossierprinzip bei den elektronisch geführten Unterlagenverwaltungen unerlässlich. Werden die Unterlagen hingegen vollständig ausgedruckt, kann ihre Auffindbarkeit mit geringerem Aufwand sichergestellt werden, so dass die Eröffnung eines Dossiers bei speziellen Geschäften in Ausnahmefällen nicht notwendig erscheint (*Absatz 1*).

Alle geschäftsrelevanten Unterlagen gemäss Artikel 3 Absatz 3 sind laufend im entsprechenden Dossier abzulegen (*Absatz 2*). Bei den elektronischen Dossiers werden die Dokumente registriert. Dazu gehört sämtliche geschäftsrelevante Korrespondenz unabhängig ihrer Form. Dabei ist zu beachten, dass dies auch für die elektronisch – heute vor allem als E-Mail – abgewickelte Korrespondenz gilt. Auch E-Mails sind zwingend (auf Papier oder elektronisch) in das Dossier eines Geschäfts einzubinden.

Das Dossier soll nach dem Ordnungssystem gemäss Artikel 5 abgelegt und in einem Verzeichnis erfasst werden (*Absatz 3*). Für die Ablage und Verzeichnung der elektronischen Dossiers gelten besondere Bestimmungen (vgl. Erläuterungen zu Artikel 18 Absatz 2).

Artikel 14

In dieser Bestimmung wird der Ablauf beim Abschluss eines Dossiers geregelt. Bei Dossierabschluss findet eine Bereinigung des Dossiers statt. Bei elektronischen Unterlagen muss zu diesem Zeitpunkt eine Konvertierung in archivtaugliche Formate stattfinden (vgl. mehr dazu in Artikel 19 Absatz 3). Es wird davon ausgegangen, dass die das Dossier bearbeitenden Personen in der Gemeinde nicht auch für die längerfristige Aufbewahrung und für die Archivierung der Unterlagen zuständig sind, weshalb eine Kaskade von Verantwortlichkeiten bei der Verwaltung und Ablage der hängigen Geschäfte und Aufbewahrung der abgeschlossenen Dossiers vorgesehen wird. Selbstverständlich kann es sich bei der zuständigen bearbeitenden Person um die gleiche Mitarbeitende oder den gleichen Mitarbeitenden oder um die gleiche Stelle handeln, welche oder welcher auch für die Aufbewahrung und Archivierung des Dossiers zuständig ist (vgl. Vorbehalt in Artikel 8 Absatz 2).

In *Absatz 1* wird festgehalten, dass nach Erledigung oder Abbruch eines Geschäfts, die das Dossier bearbeitende Person eine Bereinigung vornimmt. Dabei soll die Person, welche das Geschäft bearbeitet hat und den Sachverhalt und die Gegebenheiten deshalb kennt, das Dossier gesamthaft auf seine Vollständigkeit überprüfen und nicht geschäftsrelevante Unterlagen entfernen, um so die Nachvollziehbarkeit des Geschäfts gewährleisten können. Unter die Bereinigungsarbeit fallen insbesondere die ordnungsgemässe Einordnung der Unterlagen im Geschäft und die korrekte Bezeichnung. Bei den elektronischen Unterlagen bilden die Metadaten ebenfalls Bestandteil der Bereinigungsprüfung (vgl. dazu Artikel 19 Absatz 1).

Nach Vornahme dieser Bereinigung ist das Dossier an die für die Verwaltung von Unterlagen der Gemeinde zuständigen Stellen zu übergeben (*Absatz 2*). Vorbehalten bleibt Artikel 8 Absatz 2, wonach die beiden Zuständigkeiten der gleichen Person oder Stelle resp. Stellen zugewiesen werden können. Mit dem Dossierabschluss beginnt die Aufbewahrungsfrist gemäss Anhang zu laufen. Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist werden die Unterlagen bewertet und entsprechend entweder vernichtet oder dauernd archiviert (vgl. dazu Artikel 20).

Nach *Absatz 3* kontrollieren die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen die durchgeführte Bereinigung des Dossiers und entfernen allfällige noch nicht vernichtete nicht

geschäftsrelevante Unterlagen daraus und überführen das Dossier in eine archivfähige Form. Bei Dossiers auf Papier sollten nach dieser Bereinigungs- und Vollständigkeitsprüfung die Plastikmappchen, Büroklammern, andere Materialien, etc., welche nicht in das Dossier gehören, entfernt worden sein. Sie sind nicht archivfähig. Auch aus dem Blickwinkel des Records Managements ist der Abschluss des Dossiers nach Erledigung des Geschäfts ein entscheidender Zeitpunkt im Lebenslauf der Unterlagen. Elektronische Dossiers werden nach dieser Bereinigung „eingefroren“ (vgl. dazu Artikel 19 Absatz 2). Die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen sind zusätzlich auch verantwortlich, dass die nach dem Dossierabschluss vorliegenden Unterlagen für Berechtigte zugänglich und verfügbar sind (Absatz 3). Im Vordergrund steht dabei die Bestimmung und Bezeichnung der Formate, gemäss welchen eine einheitliche Behandlung und Pflege der Unterlagen gewährleistet werden kann.

Mit seinem Abschluss wird das Dossier für die Dauer der Aufbewahrungsfrist gemäss Anhang oder gemäss freiwilliger Aufbewahrungsfrist der Gemeinde grundsätzlich unveränderbar (Absatz 4). Vorbehalten bleiben die Berichtigung oder Vernichtung von unrichtigen oder nicht notwendigen Unterlagen mit Personendaten nach Artikel 23 KDSG. Demnach sind falsche Daten zu berichtigen, nicht notwendige zu vernichten. Die Beweislast für die Richtigkeit bzw. Notwendigkeit der Personendaten trägt das Gemeinwesen.

Der Dossierabschluss bei elektronischen Unterlagen verlangt zusätzliche Massnahmen für die dauerhafte Sicherstellung der Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Unterlagen. Diese Zusatzmassnahmen sind in Artikel 19 Absätze 2 – 4 geregelt.

Artikel 15

Mit dem Abschluss des Dossiers beginnt dessen Aufbewahrungsfrist zu laufen. Diese ist im Anhang festgehalten oder richtet sich nach den freiwillig festgelegten Aufbewahrungsfristen im Ordnungssystem der Gemeinde (Absatz 1).

Gleichzeitig wird das abgeschlossene Dossier in das Zwischenarchiv verschoben (Absatz 2). Bei dieser Verschiebung handelt es sich nicht zwingend um eine räumliche Neplatzierung des Dossiers, sondern vor allem um eine Verhaltensänderung in der Behandlung des Geschäfts. Während die Geschäfte in der Ablage hängig sind, häufig verwendet werden und daher griffbereit liegen, dürfen die abgeschlossenen Geschäfte mit wenigen Ausnahmen (vgl. Artikel 14 Absatz 4) nicht mehr verändert werden. Sie können daher an einem weniger gut zugänglichen Ort aufbewahrt werden. Ob die Gemeinden ein separates Zwischenarchiv schaffen oder als Zwischenarchiv die Räume der Gemeindeverwaltung oder des Gemeindearchivs verwenden, bleibt ihnen überlassen. Wichtig ist jedoch, dass die unterschiedlichen Aufbewahrungsphasen der Geschäfte für die Mitarbeitenden klar erkennbar sind.

Die Verantwortung für die Aufbewahrung im Zwischenarchiv liegt bei den für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen der Gemeinde (Absatz 3). Mit dieser Regelung kann sichergestellt werden, dass der Übergang des Geschäfts von der Ablage ins Zwischenarchiv im richtigen Zeitpunkt erfolgt und der Beginn der Aufbewahrungsfrist bekannt ist.

Artikel 16

Mit den besonderen Vorschriften für die physische Dossierbildung (Artikel 16) und die Aufbewahrung von Protokollen und Verträgen in Papierform (Artikel 17) soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Dossiers auf Papier jederzeit vollständig und aktuell in Papierform gehalten werden müssen. Bei den heutigen elektronischen Geschäftsverwaltungsprogrammen besteht die Gefahr, dass der physische Ausdruck der Unterlagen sowie der Protokolle und Verträge nicht in jedem Fall vorgenommen wird, in der Auffassung, dass ein elektronisches Backup des Geschäftsverwaltungssystems auf einer CD/externen Festplatte ausreichend ist. Dem ist nicht der Fall, denn Gemeinden, welche nach wie vor auf Papier ablegen, aufbewahren und archivieren, benötigen die ausgedruckten Dossiers.

In *Absatz 1* wird dementsprechend festgelegt, dass bei der physischen Dossierbildung sämtliche Unterlagen des Geschäfts auf Papier auszudrucken und in einem Dossier abzulegen sind.

Nur wenn es ausnahmsweise nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, für ein Geschäft ein Dossier zu eröffnen, darf die Verwaltung der Unterlagen ohne das zugrunde liegende Papierdossier geführt werden (*Absatz 2*). In einem solchen Fall müssen zumindest die folgenden Anforderungen an die Unterlagenverwaltung erfüllt sein:

- Die Ablage der Unterlagen ist nach einem Ordnungssystem strukturiert (*Buchstabe a*).
- Die Unterlagen werden chronologisch geordnet (*Buchstabe b*).
- Sie werden beschriftet (*Buchstabe c*) und
- Sie werden in einem Verzeichnis erfasst (*Buchstabe d*).

Artikel 17

Diese Bestimmung schafft eine Regelung für die Aufbewahrung und Archivierung der Protokolle der Gemeindeversammlung, des Gemeinderates und – sofern in der Gemeinde vorhanden – des Gemeindeparlamentes auf Papier. Die Protokolle sind zu binden oder zu heften. Diese Formulierung wurde bewusst und in Analogie zur Aufbewahrung und Archivierung der Jahresrechnung gemäss Artikel 32 der Direktionsverordnung vom 23. Februar 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV)³⁰ gewählt, um die Vollständigkeit und Unveränderbarkeit der Protokolle der wichtigsten Gemeindeorgane (Gemeindeversammlung, Gemeinderat und Gemeindeparlament) sicherstellen zu können. Es erscheint wichtig, dass neben den Gemeindeversammlungs-, Gemeinderats- und Parlamentsprotokollen auch die Protokolle der Kommissionen sicher und vollständig dauerhaft aufbewahrt werden. Diese müssen jedoch nicht zwingend gebunden oder geheftet werden, obwohl diese Handhabe für die Protokolle sämtlicher Gemeindeorgane empfohlen wird.

Die Vollständigkeit und Unveränderbarkeit kann durch die Bindung besser als durch eine Heftung sichergestellt werden, weshalb den Gemeinden empfohlen wird, die Protokolle binden zu lassen. Gemäss den Vorschriften dieser Direktionsverordnung genügt aber auch eine Heftung der Protokolle in Ordnern oder mittels Klammern. Wichtig ist, dass keine einzelnen Seiten oder Traktanden aus den Protokollen entfernt werden können.

³⁰ BSG 170.511.

Artikel 18

In Artikel 18 und 19 werden die speziellen Regelungen für die elektronische Geschäftsverwaltung (Artikel 18) und für den Dossierabschluss bei elektronischen Unterlagen (Artikel 19) festgehalten.

So soll es bei der Abspeicherung von elektronischen Dossiers möglich sein, dass umfangreiche oder lange dauernde Geschäfte in übersichtliche Unterdossiers aufgeteilt werden können (*Absatz 1*).

Zugleich ist es für die elektronische Geschäftsverwaltung notwendig, dass die Dossiers zusammen mit den Metadaten verzeichnet und eindeutig einer Position des Ordnungssystems zugewiesen werden (*Absatz 2*). Dadurch übernimmt das Dossier Informationen wie Fristen, Bewertung und Zugänglichkeiten aus dem Ordnungssystem.

Artikel 19

Das Verfahren beim Dossierabschluss von digitalen Unterlagen entspricht demjenigen bei Unterlagen auf Papier: Wenn das Geschäft erledigt ist, nimmt die das Geschäft bearbeitende Person die Bereinigung des Dossiers vor, indem sie es zusammen mit den Metadaten auf seine Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit überprüft und nicht geschäftsrelevante Unterlagen daraus entfernt (*Absatz 1*).

Für den Geschäftsabschluss bei elektronischen Dossiers von wichtiger Bedeutung und daher besonders geregelt wird in Artikel 19 Absätze 2 – 4 die dauerhafte Sicherung der Unterlagen für die Aufbewahrung und für die Gewährleistung der Unveränderbarkeit. Zu diesem Zweck werden beim Abschluss des Dossiers die darin enthaltenen Unterlagen schreibgeschützt (*Absatz 2*). Damit wird das Dossier unveränderbar und so vor unautorisierter und unprotokollierter Veränderung oder Löschung geschützt. Der Vorgang wird als „Einfrieren der Dokumente“ bezeichnet. Vorbehalten bleiben die Berichtigung oder Vernichtung von unrichtigen oder nicht notwendigen Unterlagen mit Personendaten nach Artikel 23 KDSG.

Zugleich werden die Unterlagen in ein archivtaugliches Format überführt (Konvertierung, *Absatz 3*). Wichtig ist bei der Konvertierung von beispielsweise elektronischen Einsprachen, Beschwerden, Verträgen oder Gesuchen in Form von pdf-Formaten, dass die qualifizierte digitale Signatur nicht verloren geht³¹. Ab diesem Zeitpunkt können dem elektronischen Dossier weder Unterlagen entnommen noch neue hinzugefügt werden. Die technischen Anforderungen und der Arbeitsaufwand für die Konvertierung von Unterlagen in archivtaugliche Formate berücksichtigend, wird nur in den Fällen eine Konvertierung verlangt, in welchen die Gemeinde beschliesst, die Unterlagen, die dauerhaft aufzubewahren sind, ausschliesslich in elektronischer Form zu archivieren. Bei kurzen Aufbewahrungsfristen hingegen erscheint die Konvertierung zumeist nicht notwendig. In solchen Fällen kann die in Artikel 14 Absatz 4 verlangte grundsätzliche Unveränderbarkeit mit anderen Mitteln gewährleistet werden.

Als Mindestanforderungen für die archivtaugliche Formatierung von elektronischen Unterlagen gelten die fachlichen Anforderungen der Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST) (*Absatz 4*). Die KOST ist eine von der Eidgenossenschaft, den beteiligten Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein unterhaltene und finanzierte Betriebsstelle, welche aus der Schweizerischen Archivdirektorenkonferenz entstanden ist. Sie

³¹ Die Verwendung elektronischer Signaturen ist im Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über die Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (ZertES; SR 943.03) sowie im neuen Artikel 14 Absatz 2^{bis} des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220) geregelt. Für weitere Informationen zur elektronischen Signatur wird auf einen Artikel von Mag. Iur. Maria Winkler, Die elektronische Signatur, Wann darf und wann muss man sie verwenden, in der Zeitschrift Workflow, Dossier Professional Computing 1-2008, S. 12 f., auffindbar unter: <http://www.itandlaw.ch/html/set/team.html> verwiesen.

dient dem Zweck, die beteiligten Archive in ihren Bestrebungen zur langfristigen Erhaltung elektronischer Unterlagen zu beraten und zu unterstützen. Mit der Anwendung der von der KOST festgelegten Mindestanforderungen für die Gemeinden soll sichergestellt werden, dass die betreffenden Unterlagen ständig nach den neuesten technischen Entwicklungen abgelegt und aufbewahrt werden. Die Mindestanforderungen der KOST sind im Merkblatt 8 zur digitalen Aktenführung und Archivierung des Staatsarchivs³² enthalten. Selbstverständlich sind die innerkommunalen Vorschriften für die elektronische Archivierung ebenfalls zu beachten, falls es solche gibt.

Artikel 20 und 21

In den Bestimmungen von Artikel 20 und 21 ist die Aussonderung von Unterlagen geregelt. Bei der Aussonderung handelt es sich um das Verfahren, in dem nach Ablauf der Mindestaufbewahrungsfrist gemäss Anhang oder der selbstbestimmten Aufbewahrungsfrist der Gemeinde die Unterlagen auf ihre Archivwürdigkeit hin bewertet werden. Ergebnis der Aussonderung ist entweder die Verschiebung ins Langzeitarchiv zur dauernden Aufbewahrung oder die Vernichtung nach Artikel 21. Die Vorschriften über die Aussonderungen gelten für die Unterlagen auf Papier in gleicher Weise wie für die elektronischen Unterlagen.

Artikel 20

Absatz 1 regelt den Zeitpunkt der Bewertung der Unterlagen. Die Aussonderung beginnt mit Ablauf der Mindestaufbewahrungsfrist gemäss Anhang und besteht in der Umsetzung des Bewertungsentscheids gemäss Artikel 6 Absatz 2 bis 6. Die Bewertung dient dazu, die Archivwürdigkeit der vorhandenen Unterlagen zu ermitteln und deren Aussagemöglichkeiten durch die Reduzierung von Redundanzen zu konzentrieren. Aufbewahrt werden soll so viel wie nötig und so wenig wie möglich.

Was als archivwürdig bewertet wird, ist dauernd aufzubewahren und demzufolge ins Langzeitarchiv zu verschieben (*Absatz 2*). Bei der Verschiebung von Unterlagen aus einem organisatorisch und räumlich getrennten Zwischenarchiv in das Langzeitarchiv, wird empfohlen, gemeindeeigene Ablieferungsmodalitäten zu schaffen. Diese legen fest, in welcher Form und in welchen Verfahrensschritten die Übergabe der Unterlagen aus dem Zwischenarchiv in das Langzeitarchiv durchgeführt wird. Insbesondere für grössere Archive wird es unerlässlich sein, solche einheitliche Bestimmungen für die Ablieferung der Unterlagen aus den abteilungseigenen Zwischenarchiven in das Langzeitarchiv zu schaffen. Als Muster für solche Ablieferungsmodalitäten kann die Weisung des Staatsarchivs des Kantons Bern zur Ablieferung von Unterlagen und Findmitteln an das Staatsarchiv herangezogen werden.

Liegt (noch) keine Bewertung vor (weil die Unterlagen im Anhang dieser Direktionsverordnung nicht aufgeführt sind), entscheiden die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen zusammen mit den Stellen für Archivierung, ob die Unterlagen dauernd aufbewahrt oder vernichtet werden (*Absatz 3*). Sollte Artikel 8 Absatz 2 zur Anwendung gelangen, handelt es sich um eine Person, welche diese Entscheidung trifft.

Der Entscheid erfolgt im Rahmen einer Bewertung der Unterlagen auf ihre Archivwürdigkeit hin. Artikel 3 Absatz 4 definiert, wann Unterlagen als archivwürdig bewertet werden können. Die Bewertung stellt einen Ermessensentscheid dar, bei dem – neben rechtlich bindenden Vorschriften – vor allem die Bedeutung der Unterlagen für die Beweissicherung, der Nutzen für die Verwaltung und der Wert der Dokumente für die Wissenschaft geprüft werden. So ist zu prüfen, ob die Daten Informationen über bedeutende Persönlichkeiten, über Vorgehensweisen, die sich im Verlaufe der Zeit ändern, über bedeutungsvolle Ereignisse

³² Merkblatt 8, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 17. August 2012.

(Katastrophen, etc.) oder zum Verständnis des Alltags (Sozial- und Wirtschaftsgeschichte) enthalten. Dabei ist für Unterlagen mit Personendaten eine Interessenabwägung vorzunehmen, im Rahmen welcher die zuständige Stelle zu bestimmen hat, ob die Vernichtung der Unterlagen aufgrund des Datenschutzgesetzes angezeigt ist oder ob die als archivwürdig eingestuft Unterlagen dauerhaft archiviert werden. Es besteht die Möglichkeit, nur bestimmte Teile von Unterlagen auszuschneiden und zu vernichten. Grundsätzlich archivwürdig sind Unterlagen, welche Politik, Herkunft, Ziel und Vorgehen der Gemeinde festhalten, die eigene Rechtsetzung dokumentieren, wesentliche Rechte und Pflichten der Gemeinde aufzeigen, langfristige Rechtskraft oder rechtsichernde Bedeutung haben, Informationen im Zusammenhang mit internen Arbeits- und Entscheidungsprozessen administrativer, personeller und organisatorischer Art wiedergeben, amtseigene Kernaufgaben und Entwicklungen belegen, Informationen zum Budget und zur Finanzverwaltung in verdichteter Form enthalten, beispielhafte oder richtungsweisende und typische Dokumentationen oder aufsehenerregende Entscheide oder Vorfälle enthalten oder gesellschaftliches oder wissenschaftliches Gewicht haben. Eine Bewertungshilfe für die im Anhang nicht aufgeführten Unterlagen kann die Bewertungsrichtlinie des Staatsarchivs des Kantons Bern darstellen.

Aufgrund der eingeschränkten technischen Möglichkeiten der Gemeinden und der damit verbundenen Wahrscheinlichkeit, dass in Gemeinden, die ein elektronisches Langzeitarchiv aufbauen, die digitale Langzeitarchivführung an eine oder einen Dritten ausgelagert wird, erscheint folgende Thematik besonders erwähnenswert: Die Ablieferung der archivwürdigen digitalen Unterlagen an eine oder einen Dritten benötigt für die Gewährleistung einer einheitlichen Langzeitarchivierung ein standardisiertes Regelwerk in der Gemeinde. Empfehlenswert ist die Schaffung von internen Ablieferungsmodalitäten und einheitlichen Richtlinien für die gesamte Gemeindeverwaltung. Archivwürdige Unterlagen werden diesfalls immer in der gleichen Form an die archivführende externe Stelle übertragen. Als Muster für solche Ablieferungsmodalitäten kann die Weisung des Staatsarchivs des Kantons Bern zur Ablieferung von Unterlagen und Findmitteln an das Staatsarchiv herangezogen werden. Diese enthält insbesondere auch die Arten digitaler Ablieferungen, welche vom Staatsarchiv akzeptiert werden (Ablieferungspakete gemäss E-Government Spezifikation eCH-0160 und eCH-0165) sowie einen Anhang mit den archivtauglichen Dateiformaten für Textdaten, Bilddaten, Tabellenkalkulationen, Datenbanken, Audiodaten und Videodaten.

Artikel 21

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass die Gemeinden die Unterlagen, deren Mindestaufbewahrungsfrist gemäss Anhang abgelaufen ist und die im Rahmen der Bewertung durch die Gemeinde als nicht archivwürdig eingestuft worden sind, vernichten kann.

Bei der Bewertung speziell berücksichtigt werden müssen Unterlagen mit Personendaten (*Absatz 2*). Für diese gelten die Bestimmungen gemäss Artikel 14 ArchG, wonach nicht archivwürdige Unterlagen mit Personendaten grundsätzlich vernichtet werden müssen. Demnach können Unterlagen mit Personendaten als archivwürdig bewertet und aufbewahrt resp. archiviert werden. Dies selbstverständlich nur dann, wenn die Voraussetzungen gemäss Artikel 3 Absatz 4 erfüllt sind (vgl. dazu Artikel 30). Werden Unterlagen mit Personendaten hingegen als nicht archivwürdig bewertet, müssen sie vernichtet werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden (Artikel 19 KDSG). Ausnahmen von der Vernichtung sind beispielsweise gegeben bei Unterlagen mit Personendaten, die als Quellen für die historische Forschung wichtig sind oder der Gemeinde zu Sicherungszwecken oder Beweis Zwecken benötigt werden. Wann Unterlagen nicht mehr benötigt werden, bestimmt die Gemeinde. Je nach Geschichte, Personen oder Vorkommnissen in einer Gemeinde können unterschiedliche Unterlagen Sicherungszwecken dienen, Beweisgrundlagen darstellen oder für die Forschung wesentlich sein. Wichtig ist, dass die Aufbewahrung solcher Unterlagen mit Personendaten nicht dazu führt, dass den betroffenen Personen dadurch ein Schaden entstehen kann. Die Einsicht und Verwendung solcher Datensammlungen und Unterlagen wird deshalb eingeschränkt (vgl. Artikel 31 und 32). Dies gilt auch bei Beständen mit einem hohen Anteil an

Personendaten, wenn nur einzelne davon archivwürdig sind. Im Anhang ist die Vernichtung nach Artikel 21 Absatz 2 bei diesen Unterlagen speziell vermerkt.

Absatz 3 regelt, dass die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen ein Protokoll über alle vernichteten Unterlagen zu erstellen haben. Dieses enthält Angaben über (*Absatz 4*)

- den Zeitpunkt (Datum) der Vernichtung (*Buchstabe a*),
- den Umfang (Seitenangabe oder Anzahl Schachteln, Gewichtsangabe, etc.) der vernichteten Unterlagen (*Buchstabe b*) und
- den Inhalt (Sachgebiet, bearbeitende Stelle der Gemeinde und Zeitraum der Bearbeitung der Unterlagen) der vernichteten Unterlagen (*Buchstabe c*).

Die schriftliche Dokumentation kann äusserst kurz gehalten werden und erfolgt zum Zwecke der späteren Auskunftserteilung über den Verbleib der Unterlagen. Beispielsweise könnte ein solches Vernichtungsprotokoll bei Baugesuchen/-bewilligungen lauten: „Unterlagen der Bauabteilung 1, Februar 1962 bis März 1963“. Bei geschäftsrelevanten Unterlagen geht es natürlich nicht um beliebige Notizzettel, Telefonlisten oder Ähnliches, sondern um den Kern der Unterlagen, welche die Tätigkeit der Gemeinde schriftlich festhalten.

Das Protokoll darf keine Rückschlüsse auf Personendaten erlauben (*Absatz 5*). Da die Angaben über den Inhalt der vernichteten Unterlagen nur bezogen auf das Sachgebiet zu machen sind, sollte ohne Weiteres vermieden werden können, den Namen des Gesuchstellenden, Antragstellenden, etc. oder Dritten anzugeben. Die Angabe solcher Personendaten würde den Vernichtungsanspruch derjenigen zunichte machen, was Artikel 18 Absatz 1 der Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern (KV)³³ eben gerade nicht genügen würde. Bei der Vernichtung der Unterlagen muss beachtet werden, dass der Datenschutz und die geltenden Geheimhaltungspflichten bis zur endgültigen Vernichtung gewährleistet sein müssen. Sensible Unterlagen gehören nicht ins Altpapier, elektronische Datenträger müssen unwiederbringlich gelöscht oder unlesbar gemacht werden. Das erweist sich zunehmend als schwieriger Anspruch. Für Unterlagen mit Personendaten stehen hier auch die kommunalen Datenschutzaufsichtsstellen in der Pflicht.

Artikel 22 – 27

Die Bestimmungen in den Artikel 22 – 27 regeln die Archivierung der Unterlagen im Langzeitarchiv. Archiviert wird nur, was als archivwürdig bewertet und deshalb dauernd aufbewahrt wird. Es werden zuerst gemeinsame Bestimmungen erlassen, welche sowohl für die Unterlagen auf Papier wie auch für die elektronischen Unterlagen anwendbar sind (Kapitel 5.1). In zwei weiteren Kapiteln werden Regelungen für die Archivräume für die Unterlagen in Papierform geschaffen (Kapitel 5.2, Artikel 24 und 25) und zusätzliche Vorschriften für die Übernahme von elektronischen Unterlagen sowie deren Findmittel erstellt (Kapitel 5.3, Artikel 26 und 27).

Artikel 22

Die in der BSIG-Weisung als Abteilungen I, II und III bezeichneten Epochen werden neu als *Bereiche* bezeichnet. Die Terminologie *Abteilung* ist im Archivwesen bereits besetzt und meint eine Unterabteilung innerhalb eines Bereiches. Insbesondere die grösseren Gemeinden verwenden solche Abteilungen. Gemäss bisheriger BSIG-Weisung musste das Archivgut in folgende Abteilungen gegliedert werden:

- Historische Abteilung mit dem Archivgut aus der Zeit bis 1900 (Abteilung I),
- Abteilung II mit dem Archivgut aus der Zeit nach 1900 bis zur Einführung des aktuellen Ablage- und Aufbewahrungssystems und Archivplans und

³³ BSG 101.1.

- Abteilung III mit dem Archivgut seit der Einführung des aktuellen Ablage- und Aufbewahrungssystems und Archivplans.

In der Abteilung II fanden sich Unterlagen, die unter einem Ablage- und Aufbewahrungssystem abgelegt wurden, welches nach 1900 eingeführt wurde, aber heute nicht mehr verwendet wird. Damit blieben die Gemeinden bereits bisher frei, bei einer allfälligen Umstellung des Ablage- und Aufbewahrungssystems und Archivplans nur jene Akten neu (und damit in die Abteilung III) einzuordnen, die aktuell noch gebraucht werden. Alle übrigen Unterlagen blieben unter dem früheren Ablage- und Aufbewahrungssystem und nach dem alten Plan archiviert. Die Abteilung III umfasste Unterlagen, die unter dem aktuellen Ablage- und Aufbewahrungssystem und nach dem neuen Archivplan abgelegt wurden oder noch werden. Die früheren Unterlagen werden nicht der Abteilung II zugeordnet und eingegliedert, sondern bleiben in ihrem Bereich und nach diesem System und Plan geordnet. Dies gewährleistet einen späteren Zugriff auf die entsprechenden Unterlagen. Diese starre Gliederung erwies sich in der Praxis als wenig hilfreich. Die Grenze von 1900 konnte nicht so eng eingehalten werden und die Abteilung II wurde nach diesem System immer grösser und unübersichtlicher. Für die Erschliessung und die Arbeit in den Archiven ist eine Gliederung des Archivgutes in Bereiche aber nach wie vor von grosser Bedeutung.

Deshalb regelt *Absatz 1*, dass das Archivgut (wie bisher) chronologisch und nach Aufgabengebieten der Gemeinde gegliedert werden muss. Der Archivplan bildet die Ordnung des Archivguts ab. Neu wird die Anzahl der Bereiche nicht mehr begrenzt.

Festgelegt bleibt mit *Absatz 2 Buchstabe a* aber, dass das Archivgut aus früheren Jahrhunderten und Epochen den ersten Bereich bildet (historischer Bereich). Die Grenzen der ehemaligen Abteilung I werden allerdings bewusst nicht mehr so starr umschrieben. Im Archivalltag der Gemeinden bilden im Jahr 2014 das 19. Jahrhundert und frühere Epochen den historischen Bereich. Diese zeitliche Begrenzung könnte jedoch bereits in einigen Jahren oder Jahrzehnten auf das 20. Jahrhundert ausgedehnt werden.

Neu ist mit der Regelung in *Absatz 2 Buchstabe b*, dass wenn in Zukunft ein anderes Ordnungssystem eingeführt wird, im Archiv ein neuer Bereich zu eröffnen ist. Mit jeder Einführung eines neuen Systems eröffnet die Gemeinde demnach im Archiv einen neuen Bereich. Die Veränderungen in der Verwaltungsstruktur und in den Aufgaben der Gemeinden führen dazu, dass die Archivpläne immer wieder grundlegend überarbeitet werden müssen. Sinnvollerweise wird für jede solche Archivplanperiode ein eigener Bereich oder ein Unterbereich eröffnet. Das Archivgut der älteren Archivplanperioden soll nicht nach den neuen Ordnungsprinzipien geordnet werden, sondern behält seine bisherige Ordnung nach Ordnungssystemen, welche gültig waren als diese Archivbereiche noch aktiv bewirtschaftet wurden.

Gemäss *Absatz 3* muss Archivgut, das nicht in der Gemeinde hergestellt wurde resp. ursprünglich nicht aus den Aufgaben, der Tätigkeit und der Verwaltung der Gemeinde stammt, separat aufbewahrt werden. Es wird als Archivgut mit unterschiedlicher Herkunft bezeichnet. Diese Verpflichtung gilt etwa für Privatarchive (d.h. Nachlasse, Unterlagen von privaten Personen oder Institutionen wie Legatgeber, Vereine oder Genossenschaften, etc.) oder für die Archive von Gemeinden oder Organisationen, deren Archivgut die Gemeinde übernommen hat (bspw. Archivgut von Burgergemeinden, Schwellenkorporationen oder aufgehobenen ehemaligen gemeinderechtlichen Körperschaften, etc.). Die Pflicht, dieses Archivgut separat von demjenigen der Gemeinde zu führen, ergibt sich auch aus Artikel 25 Absatz 3.

Artikel 23

In Absatz 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass die Unterlagen der Gemeinde erschlossen werden müssen. Die Erschliessung erfolgt in einem Findmittel, welches anzulegen und ständig nachzuführen ist. Aus dieser Pflicht ergibt sich automatisch, dass das Findmittel zum Archivgut selbst auch dauernd aufzubewahren ist. Es ist naheliegend, dass das Findmittel mindestens so lange wie die dazugehörigen Unterlagen aufbewahrt werden. Der Begriff *Findmittel* ist aus dem ArchG übernommen. Gemeint ist damit ein Verzeichnis, welches das Auffinden von Unterlagen und Dossiers gewährleistet. Die Findmittel können auf Papier (Geschäfts- oder Korrespondenzkontrollen in Buchform, Register, Karteien, etc.) oder elektronisch (Geschäftsverwaltungssysteme) angelegt werden. Entscheidend für den Wert der Ablage ist dabei die Qualität, mit der diese Findmittel aufgebaut und geführt werden. Die Qualitätsanforderungen an ein Findmittel bestehen neben der Wahrung des Geschäftszusammenhangs und der damit verbundenen Sicherung der Nachvollziehbarkeit des Handelns im Sinn von Artikel 14 Absatz 1 vor allem auch im Ermöglichen der gezielten und personenunabhängigen Suche nach Sachverhalten, Geschäften, Personen, Fällen, Jahren, etc. und dem damit verbundenen, möglichst effizienten Vollzug des Informationsgesetzes (Öffentlichkeitsprinzip und Einsicht in Unterlagen), des Datenschutzgesetzes (Schutz resp. Vernichtung von Personendaten, Gewähren der Einsicht für Betroffene) und des Archivgesetzes (Erhalt der Unterlagen). Je detaillierter ein Findmittel ausgestaltet ist, desto weniger Zeit beansprucht die Suche nach Unterlagen im Archiv. Werden die Unterlagen im zugehörigen Findmittel bis auf die Stufe des einzelnen Dossiers erschlossen, kann die Suche im Archiv resp. in den Archivschachteln auf ein Minimum reduziert resp. auf eine Schachtel beschränkt werden.

Für die elektronischen Unterlagen geht die ausgeführte Erschliessungspflicht weiter als für Unterlagen auf Papier. Um die spätere Auffindbarkeit der digitalen Dokumente gewährleisten zu können, ist es unerlässlich, dass die elektronischen Unterlagen bis auf Stufe Dossier verzeichnet werden. Nur so können sie später elektronisch archiviert werden. Die modernen Findmittel beinhalten häufig eine grosse Zahl von Zusatzinformationen. Diese Sonderbestimmung für die Findmittel von elektronischen Unterlagen ist in Artikel 27 enthalten.

Für in Papierform geführte Archive insbesondere von kleineren Gemeinden kann es hingegen ausreichend sein, das Findmittel entsprechend dem Archivplan zu erstellen und das Archivgut danach zu ordnen und zu erschliessen.

Die wichtigsten und damit zwingend im Findmittel aufzunehmenden Informationen sind in Absatz 2 aufgeführt. Mindestens im Findmittel enthalten sein müssen:

- die Position der Unterlagen im Archivplan (*Buchstabe a*). Damit wird klargestellt, wo die Unterlagen oder das Dossier abgelegt werden.
- die Identifikation der Unterlagen (*Buchstabe b*). Sie erfolgt über eine Dossier- oder Geschäftsnummer und ermöglicht es, die einzelnen Unterlagen resp. Dossiers in der grossen Anzahl von Unterlagen der entsprechenden Archivplanposition zu finden. Zur Identifikation gehört auch die Beschreibung des Inhalts der Unterlagen sowie der bei der Bearbeitung des Geschäfts federführenden Personen oder Stellen. Mit diesen Angaben wird die Suche nach einem bestimmten Dokument oder Dossier vereinfacht, weshalb die Angabe der federführenden Personen resp. Stellen von grosser Bedeutung ist.
- Den Entstehungszeitraum der Unterlagen (*Buchstabe c*). Dabei handelt es sich um Angaben zum Zeitpunkt der Eröffnung und des Abschlusses eines Geschäfts. Vor allem bei elektronischen Ablagen sind die Angaben zur Eröffnung und zum Abschluss eines Geschäfts unabdingbar, weil damit das weitere Schicksal eines Dossiers gesteuert wird (Fristen für die Vernichtung oder Übernahme in das Langzeitarchiv).

Weitere Inhalte sind möglich. Findmittel können ausgestaltet sein als Verzeichnis, Register, Kartei, Liste oder in elektronischer Form als Datenbank.

Artikel 24

Die Bestimmungen in Artikel 24 und 25 legen fest, wie die Archivräume für das Archivgut auf Papier ausgestaltet sein müssen. Die Führung eines Archivs ist eine Aufgabe, welche von jeder Gemeinde im Rahmen der kantonalen Vorschriften wahrzunehmen ist. Sie stellt die geeigneten Räume zur Verfügung, pflegt und konserviert das Archivgut und lässt beschädigte Dokumente wiederherstellen. Bei der Beurteilung von Räumen auf ihre Eignung als Archiv, bei Auftreten von Schäden, bei der Reorganisation oder bei der Erschliessung des Archivs kann das Staatsarchiv die Gemeinden auf Wunsch beraten und ihnen Kontakte zu Fachstellen und Spezialisten vermitteln.

Verlangt wird nur für das Archivgut auf Papier, dass es in einem geeigneten Archivraum aufbewahrt wird (*Absatz 1*). Nicht ausgeschlossen wird dabei, dass eine Gemeinde mehrere geeignete Archivräume verwendet. Ebenfalls zulässig ist, dass die Gemeinden den Archivraum für das Langzeitarchiv und das Zwischenarchiv nutzen, sofern genügend Platz besteht und die Trennung erkennbar ist.

Es ist gut zugänglich, übersichtlich und nach den verschiedenen Bereichen abgegrenzt anzuordnen (*Absatz 2*). Mit dieser Vorschrift soll gewährleistet werden, dass einerseits die Einsicht nehmenden Personen andererseits aber auch die für die Archivierung von Unterlagen zuständige Person die gesuchten Unterlagen rasch ausfindig machen können. Vor diesem Hintergrund ist mit gut zugänglich beispielsweise die Lagerung in klar gekennzeichneten Regalen oder Archivschächeln gemeint, so dass die Aufbewahrung von Unterlagen in nicht beschrifteten Kisten und die damit verbundene aufwendige Suchaktion vermieden werden kann. Dies setzt jedoch voraus, dass für die Aufbewahrung des Archivguts genügend Platz zur Verfügung steht.

Absatz 3 wiederholt die Regelung von Artikel 6 Absatz 1 ArchG, wonach das Archivgut nach der Systematik des Archivplans geordnet und auffindbar, d.h. erschlossen, sein muss. In grösseren Archiven, in welchen eine kontinuierliche Aufstellung nach Archivplan nicht möglich ist, kann das Archivgut auch in Blöcken nach Ablieferungen aufgestellt werden. Diese Methode setzt jedoch eine Standortverwaltung und eine Verwaltung nach Signaturen voraus, welche die Ordnung nach dem Archivplan virtuell herstellen. Eine solche Archivgutverwaltung wird daher höchstens in den grossen Gemeinden resp. Städten anwendbar sein. Selbstverständlich muss die Anordnung in jedem Fall so erfolgen, dass sämtliche Unterlagen jederzeit auffindbar sind und das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet ist. Deshalb erscheint es sinnvoll, die Bestände optisch sichtbar voneinander abzugrenzen.

Der Archivplan kann die Gliederung des Ordnungssystems übernehmen.

Artikel 25

Nach *Absatz 1* hat der Archivraum so beschaffen sein, dass das Archivgut vor

- unerlaubter Entfernung,
- unberechtigter Einsichtnahme,
- schädlichen Einwirkungen (insbesondere durch Feuer, Staub, Feuchtigkeit, Sonnenbestrahlung) und
- Schädlingen

geschützt ist. Der Wert der schriftlichen oder digitalen Überlieferung hängt massgeblich von der Qualität der Aufbewahrung ab. Der Archivraum hat auf die Qualität des Archivguts eine entscheidende Auswirkung. Wichtig erscheinen dabei insbesondere die Sicherung vor Feuer, Wasser und Einbruch sowie der Schutz vor Feuchtigkeit. Eine Luftfeuchtigkeit von 55% und eine konstante Temperatur von 17 bis 18 Grad Celsius werden als ideal bezeichnet. Der Schutz vor Staub kann durch die Aufbewahrung in geeigneten Archivschächeln gewährleistet werden. Abgeschlossene, raumsparende Regale (Roll-Regale) sind ebenfalls zu empfehlen. Diese müssen wegen der Luftzufuhr regelmässig geöffnet werden. Neben dem Pilzbefall,

welcher Pergament und Papier zerstören kann, müssen die Unterlagen ebenfalls vor Mäusen, Insekten, Holzwürmern, etc. geschützt werden. Besonders wichtig ist diese Vorsorge in alten Gebäuden.

Um eine geeignete Infrastruktur und optimierte Kostenrechnung vorweisen zu können, wird den Gemeinden die Möglichkeit gewährt, gemeinsame Archivräume zu verwenden (Absatz 2). Besonders für kleinere Körperschaften wie Bürgerkorporationen, Schwellenkorporationen, Bürgergemeinden oder Kirchengemeinden kann es sinnvoll sein, im Archivbereich mit der Einwohnergemeinde zusammenzuarbeiten. Damit lassen sich die Kosten senken und gleichzeitig die Qualität der Archivierung verbessern. Allerdings bleiben die einzelnen Gemeinden weiterhin verantwortlich für ihre jeweiligen Archivbestände.

Unabdingbar ist deshalb, dass das Archivgut durch abgeschlossene Räume oder abschliessbare Schränke nach Gemeinden getrennt aufbewahrt wird (Absatz 3). Bei gemeinsamen Archivräumen ist ein spezielles Augenmerk darauf zu legen, dass die Unterlagen nur von den berechtigten Personen eingesehen und konsultiert werden können. Der Datenschutz muss jederzeit gewährleistet sein.

Artikel 26

Durch die Gleichstellung von elektronischen Unterlagen mit den traditionellen Unterlagen auf Papier schafft das ArchG die rechtliche Grundlage um auch elektronische Unterlagen auf Dauer in digitaler Form archivieren zu können. Die grosse Problematik bei der elektronischen Langzeitarchivierung besteht heute darin, dass die technische Ausgestaltung der Geschäftsverwaltungssysteme nicht mit derjenigen der Systeme für die elektronische Langzeitarchivierung kompatibel ist. Deshalb ist es nicht ausreichend, dass die Gemeinden ihre Unterlagen elektronisch verwalten mittels eines Geschäftsverwaltungssystems und diese danach einfach in diesem System belassen oder mit einem Backup oder der Abspeicherung auf einer CD oder externen Festplatte sichern. Eine solche Handhabung stellt keine elektronische Archivierung dar. Die digitale Langzeitarchivierung ist sehr viel komplexer und benötigt eine umfangreiche Infrastruktur sowie kompatible Geschäftsverwaltungs- und Endarchivierungssysteme. Die Praxiserfahrung auf dem Gebiet der elektronischen Langzeitarchivierung ist heute noch klein. Es existieren keine Erfahrungsberichte oder allgemein gültige Handlungsanweisungen.

Als allgemein anerkannte Anforderungen für die elektronische Langzeitarchivierung gelten schweizweit die fachlichen Standards zur elektronischen Verwaltung und Archivierung von Unterlagen der KOST (Absatz 1). Wie beim Abschluss eines Dossiers bei der elektronischen Geschäftsverwaltung sind somit auch für die Archivierung von elektronischen Unterlagen die Anforderungen der KOST anwendbar.³⁴ Zusätzlich gelten selbstverständlich auch die innerkommunalen Vorschriften zur elektronischen Langzeitarchivierung. Für die Feststellung, ob diese Minimalanforderungen eingehalten werden, müssen die fraglichen Geschäftsverwaltungssysteme zunächst auf ihre Archivtauglichkeit überprüft werden.

Wie bereits im Vortrag zum ArchG angekündigt, wird das Staatsarchiv ein elektronisches Zentralarchiv für die Kantonsverwaltung aufbauen und führen. Diese neue Aufgabe des Staatsarchivs wird Erfahrungen und eine Praxis bringen, von welchen die Gemeinden ebenfalls profitieren können. Das Staatsarchiv wird – soweit aufgrund seiner eingeschränkten Kapazitäten möglich – die Gemeinden beraten.

Bei der Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltungssysteme sind die Voraussetzungen und Bedingungen der späteren Archivierung zu berücksichtigen (Artikel 7 Absatz 2 ArchG). Bereits bei der Planung einer Geschäftsverwaltung sollten daher auch das künftige elektronische Archiv und die entsprechenden Übergabeprozesse (Exportschnittstelle SIP) konzipiert werden. Nachträgliche Anpassungen einer elektronischen Geschäftsverwaltung an die Anforderungen der digitalen Archivierung sind in der Regel

³⁴ Vgl. dazu Merkblätter 2 und 8, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 4. September 2010/2 repts. Vom 17. August 2012.

aufwändig und kostenintensiv. Wo es nicht möglich sein sollte, die Standards der digitalen Ablieferung zu erfüllen, muss die dauernde Archivierung von Unterlagen auf Papier sichergestellt werden.

Die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen haben die archivwürdigen elektronischen Unterlagen solange in den Systemen für die elektronische Geschäftsverwaltung bereitzuhalten, bis die Übernahme durch das elektronische Archiv erfolgreich durchgeführt und von diesem gesichert worden ist (*Absatz 2*). Es ist von besonderer Bedeutung, dass bei der elektronischen Archivierung von Unterlagen die Ursprungsdaten in der elektronischen Ablage des Zwischenarchivs der Gemeindeverwaltung gemäss Artikel 15 erst gelöscht werden, wenn die entsprechenden Eingänge im elektronischen Langzeitarchiv auf ihre Vollständigkeit und Korrektheit überprüft wurden und die Unterlagen dauerhaft gesichert sind. Deshalb haben die für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen der Gemeinde die Bestätigung des Langzeitarchivs abzuwarten, bevor sie die Löschung der Unterlagen im Geschäftsverwaltungssystem der Gemeinde vornehmen. Ist in einer Gemeinde für sämtliche beschriebenen Vorgänge die gleiche Person zuständig, wird dieser empfohlen, den vorgenommenen Handlungsablauf zu dokumentieren, um die Transfersicherung nachhaltig belegen zu können.

Wurden die elektronischen Unterlagen erfolgreich abgeliefert und die Ablieferung durch das Langzeitarchiv bestätigt, können nach Eingang der Übernahmebestätigung die abgelieferten Unterlagen im Geschäftsverwaltungssystem gelöscht oder als archiviert gekennzeichnet werden (*Absatz 3*). Bei Unterlagen, die Personendaten beinhalten, muss der Zugriff nach den Vorgaben von Artikel 31 in Verbindung mit Artikel 14 ArchG beschränkt werden. Die Beschränkung ist als solche zu kennzeichnen.

Ist mit der elektronischen Archivierung der Unterlagen in Anwendung von Artikel 11 eine Dritte oder ein Dritter beauftragt, muss diese Anbieterin oder dieser Anbieter des Langzeitarchivs eine schriftliche Bestätigung vorlegen, dass die Übernahme der Unterlagen erfolgreich durchgeführt wurde (*Absatz 4*). Erst nachdem die für die Verwaltung von Unterlagen zuständige Stelle diese schriftliche Bestätigung erhalten hat, darf sie die Unterlagen im System der elektronischen Geschäftsverwaltung löschen. Nach Abgabe der schriftlichen Bestätigung haftet die Anbieterin oder der Anbieter des Langzeitarchivs für einen allfälligen Datenverlust infolge fehlerhaften oder für die Langzeitarchivierung untauglichen Transfers. Besondere Vorsicht ist geboten, wenn elektronische Geschäftsverwaltungen und Archivierungen ins Ausland ausgelagert werden, weil sich diesfalls heikle datenschutzrechtliche Fragen stellen und eine solche Auslagerung nicht mittels einfachen Vertrages erfolgen kann (Artikel 14a KDSG). Es wird infolgedessen davon abgeraten, eine Auslagerung der elektronischen Geschäftsverwaltung und Archivierung ins Ausland vorzunehmen. Für ein beratendes Mitwirken können die Gemeindeverwaltungen ihre kommunalen Datenschutzaufsichtsstellen beziehen, welche für solche Fragen zuständig sind (Artikel 33 und Artikel 34 Buchstabe g KDSG).

Artikel 27

Um die Auffindbarkeit und Nachvollziehbarkeit von elektronischen Unterlagen dauernd sicherstellen zu können, ist die Erschliessung der Unterlagen bis auf Stufe Dossier unerlässlich (*Absatz 1*).

Nicht in jedem Fall können die elektronischen Unterlagen auf Stufe Dossier erschlossen werden. *Absatz 2* sieht deshalb für elektronische Unterlagen, die aufgrund von technischen Hindernissen nicht auf Stufe Dossier erschlossen werden können, Ausnahmen vor. Es handelt sich bei diesen Ausnahmen beispielsweise um digitale Unterlagen aus Laufwerkablagen oder Fachanwendungen.

Artikel 28 und 29

Diese Bestimmungen sollen die Archivbestände von Gemeinden dauerhaft sichern, welche durch eine Fusion in eine andere Gemeinde übergehen (*Artikel 28*) oder infolge ersatzloser Aufhebung nicht weiter existieren (*Artikel 29*). Bei durchgeführten Fusionen und Aufhebungen von Gemeinden hat sich gezeigt, dass die Sicherung und Zukunft der Archive derjenigen Gemeinden, welche durch den Zusammenschluss mit einer oder mehreren anderen Gemeinden aufgehoben wurden oder welche sich selbst ersatzlos aufgehoben haben, im Zuge der rechtlich und organisatorisch komplexen Verfahren der Fusionen und Aufhebungen oft in Vergessenheit geraten sind. Mit den beiden neuen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden, deren Aufhebung oder Fusion bevorsteht, den Weiterbestand und Erhalt des Archivgutes und die dafür notwendige Örtlichkeit vor ihrer Aufhebung oder Fusion diskutieren, festlegen und sicherstellen.

Artikel 28

Absatz 1 legt infolgedessen für die durch einen Gemeindezusammenschluss erweiterte oder neu entstandene Gemeinde die Pflicht fest, die jeweiligen Archivbestände der durch den Zusammenschluss aufgehobenen Gemeinden abzuschliessen (*Buchstabe a*) und nach Artikel 23 in einem Findmittel zu verzeichnen (*Buchstabe b*). Sie gewährleistet, dass im Findmittel der erweiterten oder neu entstandenen Gemeinde an richtiger Stelle auf das gesondert bewirtschaftete Findmittel des Archivguts der aufgehobenen Gemeinde verwiesen wird (*Buchstabe c*) und bezeichnet den Archivraum, in welchem die Unterlagen dauerhaft aufbewahrt werden (*Buchstabe d*). Die Rechtsnachfolgerin der zusammengeschlossenen Gemeinden übernehmen somit die Pflicht zur ordnungsgemässen Archivführung mit allen Rechten und Pflichten. Es kann mit diesen Vorgaben künftig gewährleistet werden, dass alle Archive, die noch bestehen, Bestandteil der Verpflichtung bilden und keine Unterlagen in Vergessenheit geraten.

Wichtig ist, dass die Archivbestände der bisherigen Gemeinden getrennt geführt werden, so dass jederzeit nachgewiesen werden kann, welche Unterlagen zu den aufgehobenen Gemeinden gehört haben.

Absatz 2 enthält die Verpflichtung der erweiterten oder neu entstandenen Gemeinde, den Archivraum den Anforderungen gemäss dieser Direktionsverordnung entsprechend auszugestalten.

Artikel 29

Absatz 1 regelt die dauerhafte Sicherung des Archivbestands einer sich ohne Rechtsnachfolge aufhebenden Gemeinde. Diese hat vor ihrer Aufhebung für die dauerhafte und sichere Archivierung ihrer Unterlagen im Sinn der Archivgesetzgebung zu sorgen.

Dies führt insbesondere zu den folgenden Verpflichtungen bei der Aufhebung (*Absatz 2*):

- das Archivgut abzuschliessen und
- es gemäss Artikel 23 in einem Findmittel zu verzeichnen.

In *Absatz 3* wird die Verpflichtung der sich aufhebenden Gemeinde festgelegt, die Kontinuität des Archivs trotz Aufhebung der Gemeinde sicherzustellen, indem eine Nachfolgekörperschaft das Archivgut der sich aufhebenden Gemeinde übernimmt und den Fortbestand gewährleistet. Im Idealfall kann die sich aufhebende Gemeinde ihr Archivgut einer anderen Gemeinde übergeben (bspw. bei Aufhebung einer Burgergemeinde oder Bürgerkorporation an die Einwohnergemeinde). Möglich ist auch, dass eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation, welche sich mit der Archivführung beschäftigt, den Fortbestand des Archivguts in ihrem Langzeitarchiv gewährleisten kann. Nicht zulässig im Sinne der Archivgesetzgebung und hinderlich für die Kontinuität des Archivs wäre hingegen die

Übertragung des Archivguts auf eine einzelne private Person (bspw. ehemalige Bürgerschreiberin oder ehemaliger Kassier).

Kann keine nachfolgende Gemeinde oder Organisation gefunden werden, welche sich bereit erklärt, den Archivbestand in ihr Langzeitarchiv zu übernehmen, bietet die aufhebende Gemeinde das Archivgut dem Staatsarchiv zur Übernahme an. Bei dieser Verpflichtung handelt es sich um die wiederholte Festlegung der Anbietepflicht an das Staatsarchiv gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe f ArchG. Demnach müssen die Gemeinden, welche sich aufheben ohne eine Rechtsnachfolge vorzusehen, ihr Archivgut dem Staatsarchiv zur Übernahme anbieten, bevor dieses verwahrlost oder gar vernichtet wird. Mit dieser Regelung kann gewährleistet werden, dass das Archivgut aufgehobener Gemeinden weiterhin auffindbar und einsehbar bleibt, sofern daran ein öffentliches Interesse besteht. Das Staatsarchiv ist nicht verpflichtet, die angebotenen Archivbestände vollständig und ausnahmslos zu übernehmen. Vielmehr wird das Staatsarchiv das Archivgut begutachten und je nach Bewertung über die dauernde Aufbewahrung entscheiden. Es wird jedoch gewährleistet, dass keine aus Sicht des Staatsarchivs archivwürdigen Unterlagen vernichtet werden.

Artikel 30 – 32

In diesen Bestimmungen wird die Archivierung von Unterlagen mit Personendaten geregelt.

Artikel 30

Artikel 30 verweist bei der Archivierung von Unterlagen mit Personendaten auf Artikel 14, Artikel 18, Artikel 20 und Artikel 26 ArchG. Artikel 14 ArchG regelt in Anlehnung an Artikel 18 KV, dass nicht mehr benötigte Personendaten im Sinn von Artikel 19 KDSG grundsätzlich zu vernichten sind. Sobald für die Gemeinde bestimmte Unterlagen mit Personendaten nicht mehr notwendig sind und nicht mehr benützt werden, hat sie diese deshalb zu vernichten. Über die verbindliche Mindestaufbewahrungsfrist gemäss Anhang hinaus dürfen Unterlagen mit Personendaten nur dann dem Archiv überlassen werden, wenn eine Archivierung nach dem Archivgesetz angezeigt ist, d.h. wenn die Unterlagen archivwürdig sind. Die Ausnahmen dürfen nicht dazu führen, dass den betroffenen Personen dadurch ein Schaden entstehen kann (vgl. Zugriffsbeschränkungen nach Artikel 31).

Nicht zwingend erfüllt sein müssen die Voraussetzungen von Artikel 19 Absatz 3 KDSG. Demnach wäre die Archivierung von Personendaten über die vorgesehene Aufbewahrungsfrist hinaus nur zu Sicherheits- oder Beweis Zwecken oder für die wissenschaftliche Forschung zulässig. Diese Bestimmung ist heute aufgrund des Vorbehalts in Artikel 19 Absatz 4 KDSG zugunsten der öffentlichen Archivgesetzgebung dahingehend auszulegen, dass eine weitere Aufbewahrung durch jedes Interesse, das Unterlagen archivwürdig macht, gerechtfertigt wird.³⁵

Somit haben die Gemeinden festzustellen, ob die Unterlagen mit Personendaten archivwürdig sind und ob die Gemeinde diese Unterlagen dauerhaft archivieren will. Um diese Fragen zu beantworten, können die Merkmale des Sicherheits- und Beweis Zwecks sowie der wesentlichen Bedeutung für die wissenschaftliche Forschung als wegweisende Indizien für eine Archivierung dienen und als Argumentationspunkte herangezogen werden.

³⁵ Lediglich der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass die verbindlichen Aufbewahrungsfristen im Anhang Vorschriften über die öffentlichen Archive im Sinn von Artikel 19 Absatz 4 KDSG darstellen, die das KDSG vorbehält.

Artikel 31

Der Zugriff und die Veränderung von archivierten Unterlagen mit Personendaten richten sich nach Artikel 14 Absätze 2 bis 4 ArchG. Demnach sind die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen der Gemeinde befugt, auf archivierte Personendaten zuzugreifen (*Absatz 1*).

Der Person, welche die Unterlagen bearbeitet hat sowie den für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stellen ist der Zugriff aber nur noch erlaubt, wenn die Unterlagen nach Artikel 19 KDSG zu Sicherungs- und Beweis Zwecken aufbewahrt werden (*Absatz 2*). In kleineren Gemeinden ist davon auszugehen, dass es sich bei der bearbeitenden Person, der für die Verwaltung von Unterlagen zuständigen Stelle und der für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stelle regelmässig und die gleiche Person handeln wird (Personalunion). Ist dies der Fall, so darf diese Person nur unter den Voraussetzungen von Absatz 3 auf die Personendaten zugreifen.

Der Zugriff auf die übrigen Personendaten richtet sich nach Artikel 14 Absatz 3 ArchG (*Absatz 3*). Das heisst, dass die zuständige Stelle nur noch Zugriff hat

- für die Wahrung der Interessen der betroffenen Person, wenn diese zustimmt oder ihre Zustimmung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf oder
- für die Bearbeitung der Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken im Sinn von Artikel 20 ArchG. Nicht personenbezogene Zwecke stellen beispielsweise die (juristische) Praxisbildung, Statistik oder Planung dar.³⁶

Artikel 32

Bei aktiven Sammlungen von Personendaten kann eine betroffene Person die Korrektur oder Löschung von unrichtigen Personendaten verlangen (Artikel 14 Absatz 4 ArchG in Verbindung mit Artikel 23 KDSG). Bei archivierten Sammlungen von Personendaten ist dies nicht möglich, da Archivgut nicht verändert werden darf. Deshalb kann die betroffene Person bei archivierten Unterlagen mit Personendaten, die für den Gebrauch in der Verwaltung nicht mehr benötigt werden, eine Gegendarstellung beilegen lassen.³⁷ Diese wird als Bestreitungsvermerk bezeichnet (*Absatz 1*). Bewusst nicht in der Archivgesetzgebung vorgesehen werden hingegen der Anspruch auf Versiegelung oder ähnliche Massnahmen; weil der Gesetzgeber davon ausgeht, dass der Zugriff der Behörden auf archivierte Personendaten nur in dem sehr engen Rahmen von Artikel 14 Absatz 1 – 3 ArchG möglich ist. Im Unterschied zu Nachforschungen über noch aktive Daten (auch wenn diese verändert, gesperrt oder teilweise gelöscht wurden), können Tatbestände und Ereignisse, die in archivierten Unterlagen festgehalten werden, unter Umständen nur noch mit grossen Schwierigkeiten oder gar nicht mehr abgeklärt werden, wenn kein Zugang zu diesem Archivgut mehr möglich ist. Eine Versiegelung würde vielleicht auch einen berechtigten Zugriff auf solche Daten verunmöglichen (bspw. nach Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a ArchG). Mit der Schaffung des Rechts, den archivierten Daten einen Bestreitungsvermerk hinzufügen zu lassen, hat sich der Gesetzgeber für eine wertneutrale Massnahme entschieden, welche die Frage nach der Wahrheit offen lassen kann. Will ein Gericht solche bestrittenen Unterlagen verwenden, wird es deren Wert zu diesem Zeitpunkt zu würdigen haben.

Absatz 2 legt fest, in welcher Form der Bestreitungsvermerk mitzuteilen ist. Er ist schriftlich an die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen in der Gemeinde einzureichen, als Bestreitung zu kennzeichnen und mit dem Namen der betroffenen Person zu versehen. Die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen fügen den Bestreitungsvermerk den Unterlagen an der entsprechenden Stelle datiert bei.

Wichtig zu beachten ist dabei, dass das Archivgut selbst nicht verändert werden darf (*Absatz 3*).

³⁶ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 14.

³⁷ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 14.

Artikel 33 – 35

Diese Bestimmungen beinhalten die grundlegenden Benützungsvorschriften für die Archive.

Artikel 33

Absatz 1 wiederholt das Öffentlichkeitsprinzip nach Artikel 16 ArchG, welches festhält, dass das Archivgut der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG)³⁸ und des Datenschutzgesetzes zur Einsichtnahme zur Verfügung steht. Mit dem Vorbehalt des eingeschränkten Zugriffs auf Personendaten nach Artikel 14 Absatz 3 ArchG kann auch die Gemeinde selbst ihr Archivgut weiterhin benützen. Die Einsichtnahme erfolgt grundsätzlich im Archivraum oder in geeigneten Räumen der Gemeindeverwaltung und wird in der Regel unentgeltlich gewährt³⁹. Nur für besondere Dienstleistungen darf eine Gebühr erhoben werden (Artikel 22 ArchG). Vorbehalten bleibt Artikel 34.

Bezogen auf die Zugänglichkeit spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob sich Unterlagen noch in der Verwaltung befinden oder ob sie bereits ins Archiv überführt worden sind. Das bernische Informationsrecht fordert einen weitgehend freien Zugang zu den Unterlagen der kantonalen und kommunalen Verwaltungen. Durch die sehr differenzierte Anwendung des Datenschutzrechtes konnten die bernischen Archive und Verwaltungen diesem Gebot in sehr hohem Masse nachkommen, ohne dass dabei Rechte Dritter geschädigt wurden. Davon will die Archivgesetzgebung nicht abweichen. Sei verzichtet daher auf eine eigenständige Regelung des Zugangs zum Archivgut.⁴⁰ Besonders geregelt ist der Zugriff auf Personendaten, die dem Archiv nach Artikel 19 KDSG übergeben wurden. Mit dem Verweis auf die Einsichtnahme nach IG und KDSG sowie die Zugänglichkeit nach den Artikel 16 bis 25 ArchG in *Absatz 2* soll explizit darauf hingewiesen werden, dass für Unterlagen mit oder ohne Personendaten unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die freie Einsichtnahme bestehen.

Stehen Unterlagen aufgrund des IG oder KDSG nicht zur Einsichtnahme durch die Öffentlichkeit zur Verfügung, so sind Unterlagen ohne Personendaten nach Ablauf von 30 Jahren frei zugänglich⁴¹ (Artikel 17 ArchG i.V.m. Artikel 10 ff. KDSG⁴²), während Unterlagen, die Personendaten enthalten und deren Zugänglichkeit deswegen beschränkt oder ausgeschlossen ist, der Öffentlichkeit nach Ablauf von 3 Jahren nach dem Tod der Person zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen, sofern die Frist von 30 Jahren abgelaufen ist (Artikel 18 Absatz 1 ArchG). Ist das Todesdatum einer Person nicht bekannt, stehen die Unterlagen der Öffentlichkeit ab dem 110. Altersjahr der betroffenen Person zur Einsichtnahme zur Verfügung, sofern die Frist von 30 Jahren abgelaufen ist (Artikel 18 Absatz 2 ArchG). Archivgut, das älter als 110 Jahre ist, ist frei zugänglich (Artikel 18 Absatz 3 ArchG). Die Frist von 110 Jahren beginnt mit dem Datum der jüngsten Unterlage eines Dossiers zu laufen (Artikel 18 Absatz 5 ArchG). Vorbehalten bleibt die Einschränkung oder der Ausschluss der

³⁸ BSG 107.1.

³⁹ Artikel 22 ArchG. Die Einsichtnahme in Archivgut ist grundsätzlich unentgeltlich. Für besondere Dienstleistungen kann eine Gebühr erhoben werden (beispielsweise für Fotokopien, Bildreproduktionen, etc.).

⁴⁰ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 15.

⁴¹ Das Informationsgesetz formuliert einige Ausnahmen von diesem Grundsatz (Artikel 29 IG). Damit unnötige Einzelabklärungen vermieden werden können, wird festgestellt, dass diese Ausnahmen spätestens nach 30 Jahren erlöschen. Vgl. dazu auch den Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 15.

⁴² Das Datenschutzgesetz regelt den Zugang zu Unterlagen mit Personendaten (Artikel 10 ff. KDSG). Das Gesetz über die Archivierung bewirkt keine Änderung des Datenschutzrechts, aber es ergänzt es in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu archivierten Unterlagen mit Personendaten durch Maximalfristen, die vor allem für die praktische Arbeit der Archive von Bedeutung sind. Vgl. dazu auch den Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 15.

Zugänglichkeit trotz Ablauf der 110 Jahre, soweit eine besondere Geheimhaltungspflicht des Bundesrechts oder kantonalen Rechts besteht (Artikel 18 Absatz 4 ArchG)⁴³.

Somit werden zwei Maximen eingeführt:

- spätestens nach 30 Jahren sind alle Unterlagen zugänglich, die keine Personendaten enthalten und
- spätestens nach 110 Jahren sind – unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungspflichten – alle Unterlagen zugänglich.

Auf schriftliches und begründetes Gesuch hin können die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen in der Gemeinde die Einsichtnahme in Unterlagen mit Personendaten gestützt auf Artikel 20 ArchG zu wissenschaftlichen oder anderen nicht personenbezogenen Zwecken bewilligen (*Absätze 3 und 4*). Unter „anderen nicht personenbezogene Zwecken“ versteht der Gesetzgeber zum Beispiel eine statistische Auswertung der Dokumente, die Erforschung von Verfahrensabläufen oder die juristische Praxisbildung („Wie hat man früher in einem ähnlichen Fall entschieden?“). Die Bewilligung des Gesuches ist nur zulässig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind (Artikel 15 KDSG):

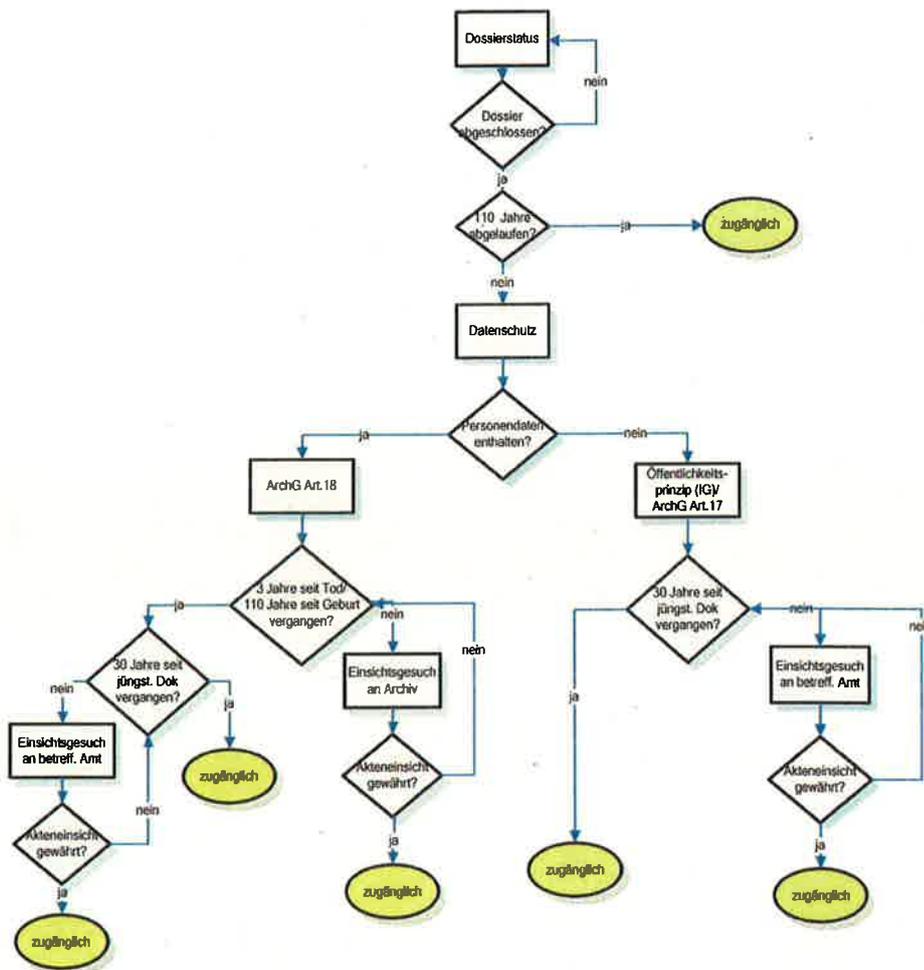
- Die Personendaten sind, sobald es der Bearbeitungszweck erlaubt, anonymisiert oder zumindest ohne direkte Personenkennzeichnung zu verwenden.
- Die Ergebnisse der Bearbeitung werden so bekanntgegeben, dass die betroffene Person nicht bestimmt ist.
- Die Personendaten dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden.
- Die Datensicherung muss gewährleistet werden.

Allerdings sind zu einzelnen Bereichen spezialrechtliche Regelungen auf kantonaler oder auf Bundesebene zu beachten (Artikel 20 ArchG). Darunter fällt beispielsweise die ärztliche Schweigepflicht. Um die entsprechenden Abklärungen treffen zu können, benötigen die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen ein schriftliches Gesuch, in dem die gewünschten Unterlagen und der Zweck der Einsichtnahme beschrieben werden.

Für die Gemeinden kann analog die folgende Checkliste als Arbeitshilfe dienen⁴⁴:

⁴³ Der Vorbehalt bezieht sich in erster Linie auf das durch das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 geschützte Berufsgeheimnis (Artikel 321 und 321bis StGB; SR 311.0) und die Schweigepflicht nach Artikel 27 des Gesundheitsgesetzes vom 2. Dezember 1984 (GesG; BSG 811.01).

⁴⁴ Abbildung aus Merkblatt 5, Digitale Aktenführung und Archivierung, Staatsarchiv des Kantons Bern vom 4. September 2012. Wichtiger Hinweis: Das Schema ist für die kantonalen Amtsstellen vorgesehen. Es gibt den Vorbehalt für besondere Geheimhaltungspflichten für über 110-jährige Unterlagen nicht wieder. Zudem betrifft der Vorbehalt für die Zuständigkeit des Amtes bei Unterlagen, die noch nicht 30-jährig sind, die Gemeinden nicht (vgl. Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Information der Bevölkerung; Informationsverordnung; IV; BSG 107.111).



Artikel 34

Gemäss dieser Bestimmung können die für die Archivierung von Unterlagen zuständigen Stellen zum Schutz des Archivguts oder wegen unverhältnismässigen Aufwands die Vorlage des Archivguts beschränken oder verweigern. Die Unterlagen stellen Originale dar, die aus rechtlichen und konservatorischen Gründen nicht aus der Hand gegeben werden können. Die Gemeinde kann Einschränkungen des Einsichtsrechts zum Schutz des Archivguts vornehmen (*Buchstabe a*). Eine solche Beschränkung des Einsichtsrechts liegt beispielsweise im Verbot, aus konservatorischen Gründen aufgrund des Alters die eingesehenen Unterlagen zu kopieren. Besonders alte oder heikle Originalunterlagen (wie Karten und Pläne oder Fotografien) können auch nur als Kopien zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden. Die Qualität der Kopien muss garantieren, dass Benutzerinnen und Benutzer bei ihren Nachforschungen keinen Nachteil erleiden.

Die Beschränkung der Einsicht wegen unverhältnismässigen Aufwands gemäss *Buchstabe b* ist insbesondere aus personellen und finanziellen Gründen möglich. Das IG postuliert grundsätzlich einen freien Zugang zu allen Unterlagen, setzt aber gleichzeitig gewisse Grenzen zum Schutz von überwiegenden öffentlichen Interessen, wie namentlich wenn dadurch bei der Behörde ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde (Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c IG). In Artikel 11 Absatz 2 IV wird dieser unverhältnismässige Aufwand umschrieben. Demnach liegt ein unverhältnismässiger Aufwand dann vor, wenn die Behörde mit ihren ordentlichen personellen Mitteln und ihrer Infrastruktur nicht in der Lage ist, das Einsichtsgesuch innert nützlicher Frist zu erledigen, ohne ihre Aufgaben zu vernachlässigen. So ist es beispielsweise erlaubt, das Einsichtsrecht auf die Öffnungszeiten der Gemeindeverwaltung zu beschränken. Insbesondere in kleinen Gemeinden erscheint es notwendig, aufgrund der geringen Betreuungskapazitäten und des Aufsichtspersonals das

Einsichtsrecht so zu beschränken, dass die Alltagsarbeit und die Schalterdienste des Gemeindepersonals nicht verhindert werden. Auch darf vom Gesuchsteller erwartet werden, dass er die gewünschten Unterlagen genau bezeichnet. Nicht zulässig ist aber die Verweigerung des Anspruchs auf Einsicht mit der Begründung, dass das Auffinden der vom Gesuchsteller bezeichneten Unterlagen im Archiv zuviel Zeit in Anspruch nehmen und deshalb einen unzumutbaren Aufwand für die Gemeinde darstellen würde.

Artikel 35

Kann die Gemeinde Gewähr dafür leisten, dass die historischen Dokumente keinen Schaden nehmen, kann sie das Archivgut zum Zweck wissenschaftlicher Forschung an den Kanton, an andere Gemeinden oder an andere Archive ausleihen (*Absatz 1*).

Unter folgenden Voraussetzungen können die Gemeinden ihr Archivgut auch für Ausstellungen ausserhalb der Gemeinde zur Verfügung stellen (*Absatz 2*), namentlich wenn

- keine konservatorischen Bedenken bestehen (*Buchstabe a*),
- am Ausstellungsort die erforderliche Sicherheit garantiert wird (*Buchstabe b*) und
- der angestrebte Zweck nicht mit Hilfe von Kopien und dergleichen erreicht werden kann (*Buchstabe c*).

In der Regel nicht ausgeliehen werden die historisch besonders wertvollen Unterlagen (*Absatz 3*). Besonders wertvoll sind beispielsweise Protokolle, Bücher wichtiger Bandserien, Urkunden, Pläne, Register, etc. Zeitlich befristete Ausnahmen können für Ausstellungen von erheblicher Bedeutung gewährt werden. Dabei müssen selbstverständlich auch die Voraussetzungen gemäss Artikel 35 Absatz 2 erfüllt sein und ist auf optimale Bedingungen für das Archivgut zu achten (ideale Luftfeuchtigkeit und Temperatur, Schutz vor Licht, mechanischer Beschädigung oder Brand, etc.). Die Aussteller müssen dafür Gewähr bieten, dass die Dokumente auch vor Diebstahl oder mutwilliger Beschädigung geschützt sind.

Nicht zulässig ist der Verkauf von Unterlagen aus dem Archiv. Das Archivgut ist unveräusserlich (Artikel 23 Absatz 1 ArchG).⁴⁵ Nach Artikel 24 ArchG zulässig ist die gewerbliche Nutzung des Archivguts (beispielsweise Bilddokumente, Datensammlungen, etc.). Die Gemeinden erhalten ebenso wie der Kanton die Möglichkeit, den Umfang der gewerblichen Nutzung und eine allfällige Beteiligung am Gewinn vertraglich zu regeln (*Absatz 4*).

Artikel 36

Artikel 87 ff. GG regeln die allgemeine Gemeindeaufsicht. Sie gilt auch für die Verwaltung und Archivierung von Unterlagen (*Absatz 1*). Die Regierungsstatthalterämter des Kantons Bern sind zuständig zur Beaufsichtigung der pflichtgemässen Archivführung in den Gemeinden. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter überprüfen die ordnungsgemässe Erfüllung der Verpflichtung im Rahmen ihrer Gemeindeinspektionen. Künftig werden die Regierungsstatthalterämter vermehrt darauf zu achten haben, dass neben der vorschriftsgemässen Archivierung der Papierunterlagen im Archivraum auch die Verwaltung und Archivierung von elektronischen Unterlagen ordnungsgemäss erfolgt.

In *Absatz 2* wird die Aufsicht des Staatsarchivs über die historischen Bereiche der Gemeindearchive festgehalten. Diese Aufsichtspflicht resultiert aus Artikel 14 Buchstabe g der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (Organisationsverordnung STA, OrV STA)⁴⁶. In diesem Rahmen kann das Staatsarchiv Weisungen erlassen.

⁴⁵ Vgl. mehr dazu im Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 16.

⁴⁶ BSG 152.211.

Nach Absatz 3 ist das Staatsarchiv das kantonale Fachorgan für die Gemeindeaufsicht in Archivsachen und steht den kantonalen Stellen sowie den Gemeinden beratend zur Verfügung. Das Staatsarchiv führt ein zentrales Archiv für die dauernde Archivierung von elektronischen Unterlagen und kann den Gemeinden wertvolle Hilfestellungen bieten.

5.2 Inkrafttreten

Die ArchDV Gemeinden tritt auf den 1. Januar 2015 in Kraft.

5.3 Anhang

Mindestaufbewahrungsfristen

Der Anhang enthält in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 die verbindlichen Mindestaufbewahrungsfristen für die Unterlagen der aufgeführten Kategorien (es handelt sich nicht um alle Unterlagen der Gemeinden). Bisher wurden die Aufbewahrungsfristen und der Datenschutz für Unterlagen der Gemeinden in der BSIG-Weisung der JGK festgelegt. Neu werden im Anhang nur noch diejenigen Aufbewahrungsfristen mit einer bestimmten Dauer aufgeführt, welche für die Gemeinden verbindlich sind. Nach Ablauf der Mindestaufbewahrungsdauer gemäss Anhang können die Gemeinden die Unterlagen selber bewerten und entscheiden, ob sie die Unterlagen länger aufbewahren oder vernichten wollen. Als Hilfe für die Bewertung nach Ablauf der Mindestaufbewahrungsfristen wird im Anhang eine Spalte mit einem Bewertungsvorschlag aufgenommen. Die Vorschläge für die Beurteilung der Archivwürdigkeit stammen vom Staatsarchiv des Kantons Bern und sollen dazu dienen, den Gemeinden den Bewertungsentscheid zu erleichtern. Die Angaben sind jedoch nicht verbindlich und müssen von den Gemeinden nicht zwingend angewendet werden.

Im Anhang nicht aufgeführte Unterkategorien unterliegen keiner kantonalen Aufbewahrungsfrist. Die Gemeinden bewerten diese Unterlagen und bestimmen selbst, ob sie aufbewahrt oder vernichtet werden sollen.

Für die Mindestaufbewahrungs- und Bewertungsempfehlungen der speziellen kirchlichen und burgerlichen Unterlagen wird auf die Erläuterungen zu Artikel 6 Absatz 1 verwiesen.

Die Bestimmung der Fristen erfolgt aufgrund der Bedeutung der Unterlagen und ihres Informationsgehalts. Dieser wird bewertet nach der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, historischen, sozialen oder kulturellen Bedeutung der Unterlagen.⁴⁷ Die zahlreichen Fristen im Anhang sind aufgrund der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung sowie einer jahrelang entwickelten Praxis des AGR mit den Gemeinden und kantonalen Ämtern und Direktionen entstanden. Da Unterlagenarten vieler verschiedener Rechtsgebiete im Gemeinwesen im Anhang enthalten sind und die Praxis in den Gemeinden eine wesentliche Rolle einnimmt, ist das AGR bei der Ausarbeitung und Aktualisierung des Anhangs auf die Hilfe der jeweiligen Fachexpertinnen und -experten der Ämter, Direktionen und Gemeinden angewiesen. So wurde bereits die BSIG-Weisung mit den entsprechenden Stellen gemeinsam erarbeitet und im Mitberichts- und im Konsultationsverfahren besonderer Wert auf die Mindestaufbewahrungsfristen im Anhang gelegt.

Um die Gemeinden insbesondere auf die Änderungen bezüglich der Aufbewahrungsfristen aufmerksam zu machen, wird das AGR im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Direktionsverordnung eine BSIG-Weisung herausgeben.

Der Anhang soll später in einem laufenden Prozess der aktuellen eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung angepasst und allenfalls ergänzt werden können. Die Körperschaften werden rechtzeitig über Änderungen informiert.

⁴⁷ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 11.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das neue Archivgesetz war im Rechtsetzungsprogramm 2007 – 2010 als Priorität 1 enthalten (Richtlinien der Regierungspolitik 2007 – 2010, S. 40). Daraus folgend wurde die Verordnung über die Archivierung erlassen und gestützt auf diese werden nun die Direktionsverordnungen für die speziellen Verwaltungseinheiten und für die Gemeinden erarbeitet.

7. Finanzielle Auswirkungen

Während die neue Archivgesetzgebung zu zusätzlichem Mittelbedarf beim Staatsarchiv führt und im Bereich der Einführung der elektronischen Unterlagenverwaltung und Archivierung auf Kantonsverwaltungsebene mit neuen Kosten zu rechnen ist⁴⁸, hat die vorliegende Direktionsverordnung für den Kanton keine direkten finanziellen Folgen. Der zusätzliche Mehraufwand bei der Erarbeitung der den Gemeinden zur Verfügung gestellten Arbeitshilfe kann mit den bestehenden personellen Ressourcen des AGR bewältigt werden.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die personellen und organisatorischen Auswirkungen, welche aus dem Erlass der neuen Archivgesetzgebung folgen, sind bescheiden. Sämtliche betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Gemeindegesetz und deren Anstalten haben bisher bereits Archive geführt. Die Erarbeitung der Arbeitshilfe und insbesondere der Grundlagen für die elektronische Verwaltung und Archivierung führt zu einer Mehrarbeit, welche vor allem im AGR und im Staatsarchiv spürbar sein dürfte.⁴⁹

Die vorliegende Direktionsverordnung hat weder personelle noch organisatorische Auswirkungen auf den Kanton. Für das AGR entsteht ein Zusatzaufwand, welcher aus der Erstellung einer Arbeitshilfe für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und ihre Anstalten resultiert. Die Erarbeitung dieser Arbeitshilfe wird zusammen mit dem Inkrafttreten der vorliegenden Direktionsverordnung beendet sein.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen der neuen Archivgesetzgebung auf die Gemeinden sind indirekter Natur. So ist die Archivführung der Gemeinden neu im Archivgesetz, in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b ArchV und in der vorliegenden Direktionsverordnung geregelt. Die bis zum Erlass der Archivgesetzgebung geltenden Artikel 128 bis 138 GV wurden aufgehoben.⁵⁰

Da bei Erlass der Archivierungsgesetzgebung auf die bestehenden Strukturen Rücksicht genommen wurde und die für die Gemeinden bisher anzuwendende BSIG-Weisung vom 24. September 2007 grossmehrheitlich in die Direktionsverordnung übernommen wurde, führt der Erlass der vorliegenden Direktionsverordnung für die Gemeinden im Wesentlichen zu keinen Änderungen bei der Archivierung ihrer Unterlagen auf Papier.

Neu sind die Vorschriften über die Verwaltung, Ablage, Aufbewahrung und Archivierung der elektronischen Unterlagen. Mit der Direktionsverordnung wird für die elektronische Archivierung das Dossierprinzip eingeführt. Im Bereich der elektronischen

⁴⁸ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 18 f. und auch Vortrag zur ArchV vom 9. Oktober 2009, S. 10.

⁴⁹ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 19 f. und auch Vortrag zur ArchV vom 9. Oktober 2009, S. 10.

⁵⁰ Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 20 und auch Vortrag zur ArchV vom 9. Oktober 2009, S. 10.

Langzeitarchivierung hat dies zusätzliche Auswirkungen auf die Erschliessung: Verlangt wird, dass die Unterlagen in elektronischer Form im Findmittel bis auf die Stufe Dossier erschlossen werden. In den Gemeinden, die künftig elektronisch archivieren möchten (zum jetzigen Zeitpunkt gibt es noch keine solche Gemeinde), bestehen elektronische Hilfsmittel zur systematischen Auffindung des Archivguts, so dass der Mehraufwand für diese Gemeinden, welche ausschliesslich in elektronischer Form archivieren werden, zumutbar sein wird. Für Gemeinden, welche neu in elektronischer Form verwalten, ablegen und archivieren, können jedoch erhebliche Kosten entstehen. Es werden kompatible elektronische Geschäftsverwaltungssysteme und Langzeitarchivierungssysteme benötigt. Im Bereich der dauernden Archivierung von elektronischen Unterlagen ist der Erfahrungswert noch sehr klein. Technische und organisatorische Rahmenbedingungen müssen noch festgelegt werden, eine Prognose der Kosten für die Datenerhaltung ist daher mit Unsicherheiten verbunden. Das Bundesarchiv rechnet zurzeit für die Langzeitarchivierung mit Kosten von rund 20'000.00 Franken jährlich für ein Terabyte.⁵¹

Die Aufbewahrungsfristen (bisher in der BSIG-Weisung enthalten) werden neu im Anhang verbindlich geregelt. Um den Gemeinden die strukturierte Verwaltung, Ablage und Archivierung ihrer Unterlagen zu erleichtern, erstellt das AGR eine Arbeitshilfe mit den wesentlichen Grundsätzen der Dossierbildung, -verwaltung und dem Dossierabschluss sowie der Ablage, der Aufbewahrung im Zwischenarchiv und der dauerhaften Archivierung.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die neue Archivgesetzgebung soll die Transparenz des staatlichen Handelns und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger an den gespeicherten Informationen sichern helfen. Gleichzeitig soll die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen bei der Sicherung und Erforschung des kulturellen Erbes durch strukturierte Ablage- und Archivierungssysteme erhöht werden. Die neue Gesetzgebung steht vor allem auch im Zusammenhang mit weiteren Modernisierungsprojekten im Kanton Bern (Records Management Prozess). Physische und elektronische Geschäftsunterlagen sollen während des ganzen Lebenszyklus optimal für die Geschäftsprozesse nutzbar gemacht werden und eine dauerhafte und professionelle Archivierung ermöglichen.⁵²

Die Direktionsverordnung soll den Gemeinden eine zukunftsorientierte, wirtschafts- und bürgernahe Handhabung der Verwaltung, Ablage, Aufbewahrung und Archivierung ihrer Unterlagen ermöglichen. Dazu ist es insbesondere notwendig, dass die Gemeinden Unterlagen, welche sie elektronisch archivieren wollen, bereits systemgerecht und den Vorschriften der elektronischen Archivführung entsprechend strukturieren, verwalten und ablegen, so dass die Aufbewahrung dauerhaft sichergestellt werden kann.

11. Ergebnis der Konsultationsverfahren bei interessierten Kreisen

Vom 23. Oktober bis am 20. Dezember 2013 fand zur vorliegenden ArchDV Gemeinden eine erste schriftliche Konsultation bei den interessierten Fachkreisen und grossen Gemeinden statt. Folgende Adressaten wurden eingeladen, sich zur Vorlage zu äussern: Verband Bernischer Gemeinden (VBG), Verband Bernisches Gemeindegremium (BGK), Verband Bernischer Burgergemeinden (VBB), Kirchgemeindevorstand Kanton Bern, Association des secrétaires communales et communales du Jura bernois, Conseil du Jura bernois, Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Emmental, Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie verschiedene verwaltungsinterne Stellen und Beratungsunternehmen, welche im Gemeindearchivbereich tätig sind.

⁵¹ Vgl. mehr dazu auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 19.

⁵² Vgl. auch Vortrag zum ArchG vom 10. Dezember 2008, S. 20 f und auch Vortrag zur ArchV vom 9. Oktober 2009, S. 10 f.

Im Rahmen des 1. Konsultationsverfahrens gingen insgesamt 32 Stellungnahmen ein. 10 Adressaten verzichteten auf eine Stellungnahme. Die zahlreichen Ergebnisse und daraus erkennbaren Missverständnisse im Zusammenhang mit den Formulierungen im Anhang führten dazu, dass das AGR zusammen mit dem Staatsarchiv noch einmal die gesamte Direktionsverordnung sowie deren Struktur überprüft hat.

Nach der Anpassung wurde eine 2. Konsultation bei den gleichen Adressaten durchgeführt. Es gingen 37 Rückmeldungen mit Bemerkungen ein, 8 Adressaten verzichteten auf eine weitere Stellungnahme. Grossmehheitlich wurde der zweite Entwurf als wesentliche Verbesserung gegenüber dem ersten Entwurf beurteilt und fand die Zustimmung der Konsultationsteilnehmenden.

Bern, 20. Oktober 2014

Der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor:



Christoph Neuhaus